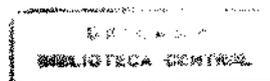


SUZELEY KALIL MATHIAS

**FORÇAS ARMADAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
A PARTICIPAÇÃO MILITAR NAS COMUNICAÇÕES E NA EDUCAÇÃO
(1963-1990)**

Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob orientação do Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto.

Novembro, 1999



SUZELEY KALIL MATHIAS

**FORÇAS ARMADAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
A PARTICIPAÇÃO MILITAR NAS COMUNICAÇÕES E NA EDUCAÇÃO
(1963-1990)**

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em

 / /

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (DCP) – Orientador



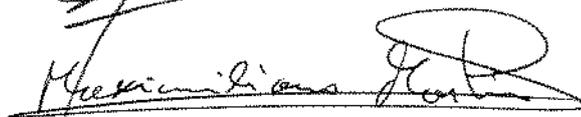
Prof. Dr. Eliézer Rizzo de Oliveira (DCP)



Prof. Dr. Héctor L. Saint-Pierre (UNESP – FRANCA)



Prof. Dr. Maximiliano Martín Vicente (UNESP – BAURU)



Profª. Dra. Vera Lúcia M. Chaia (PUC – S.P.)



Suplentes:

Prof. Dr. Valeriano M. F. Costa (DCP)

Prof. Dr. Reginaldo C. C. de Moraes (DCP)

“Não se acredite que Estado algum possa sempre tomar decisões seguras. Pelo contrário, deve-se sempre levar em conta que as decisões são todas dúbias, pois isto se inscreve na ordem das coisas, e não se consegue jamais escapar de um inconveniente sem recair em outro. Contudo, a prudência consiste em saber reconhecer a natureza dos inconvenientes e tomar os menos maus como satisfatórios.”

Nicolau Maquiavel

Sumário

Agradecimentos	I
Resumo	III
Introdução	1
Capítulo I: Políticas Públicas e Forças Armadas	19
1. Burocracia e Decisão Política	22
2. Processos de decisão e Políticas Públicas	28
3. Sistema político e decisão no Brasil	36
4. Processo de decisão e participação militar	43
5. Os militares nas políticas públicas	53
Capítulo II: Orçamento e Políticas Públicas	57
Capítulo III: Os militares na Burocracia Federal	77
1. Participação militar no governo civil	80
2. Participação militar no governo militar	86
3. Participação militar na transição	97
4. Participação militar na 'Nova República'	104
Capítulo IV: Os militares nas Comunicações	109
1. As especificidades das Comunicações	109
a) as ondas eletromagnéticas	109
b) aspectos históricos	112
c) aspectos jurídicos das Comunicações no Brasil	119
2. As concessões como política governamental	127
a) geopolítica das Comunicações	131
b) concessão técnica como concessão política	138
c) clientelismo nas Comunicações	145
3. As Comunicações no discurso governamental	150
a) o Plano Nacional de Telecomunicações	151
b) as comunicações nos discursos presidenciais	157
4. A presença castrense na administração das Comunicações	168
Capítulo V: Os militares na Educação	183
1. A educação e a legislação de ensino	183
a) a educação nas Constituições	184
b) as Leis de Diretrizes e Bases	195
2. A Educação no discurso e na política governamental	199
a) as reformas no ensino	200
b) a educação no discurso oficial	207
c) dois exemplos de <i>militarização</i> do ensino	214
3. A presença militar na administração da Educação	220
Capítulo VI: Forças Armadas, burocracia e sistema político	233
Considerações Finais	251
Bibliografia Citada	257
Anexos	269

Agradecimentos

Toda tese, como de resto qualquer trabalho acadêmico, é fruto de um paradoxo: ao mesmo tempo em que é um esforço coletivo, é profundamente individual, nascida da solidão de cada autor. Esta tese não é diferente, e só foi possível graças à ajuda de um conjunto de pessoas, com as quais adquiri uma dívida impagável. Aqui registro, arriscando-me à injustiça, o agradecimento àqueles que participaram mais de perto deste esforço.

Em primeiro lugar, agradeço ao dr. Shiguenoli Miyamoto, mentor e orientador deste trabalho, com quem construí uma relação de amizade que extrapola em muito os muros da Academia. Obrigada por compreender minhas idas e vindas, por respeitar meu tempo de reflexão e os inúmeros compromissos que me desviaram do caminho da pesquisa.

Ao Eduardo Mei, que deixou seus próprios afazeres para acompanhar este trabalho, agradeço pela leitura atenta e crítica das inúmeras versões produzidas pela pesquisa, pelo apoio “informático”, e pelo senso de humor com que tratou meus desacertos.

Ao dr. Héctor Saint-Pierre, amigo e companheiro, implacável quando se trata de traduzir a reflexão intelectual, mas incondicional no afeto.

Aos companheiros de jornada do NEE, Cláudio, Iara, Jadison, Manduca, Paulo Kulman e Samuel, que recolheram material, conseguiram e processaram dados sem os

quais este trabalho certamente não seria o mesmo. Ao atual coordenador do NEE, dr. Eliézer Rizzo de Oliveira, não somente pelo apoio logístico, mas também pelas críticas e sugestões feitas na Qualificação.

À Assessoria de Imprensa do Ministério das Comunicações, à dona Cleide Ilha, da Divisão de Ação Cultural da Empresa de Correios e Telégrafos, ao Gilberto Gerzzoni e ao João Ricardo, assessores da Câmara dos Deputados, pelas informações prestadas.

À dra. Ida Lewkowicz, que por inúmeras vezes ajudou na compatibilização entre docência e pesquisa.

Ao Chico Lobo, que foi meu comandante na viagem pelas ondas eletromagnéticas, tornando fácil o entendimento da dura Física.

Ao Jesus, à Lúcia, minha mãe, e ao Dégeo por acompanharem meus passos, compartilharem minhas angústias e alegrias, e por garantirem a infra-estrutura doméstica necessária à superação deste e de outros desafios.

Por último e mais importante, agradeço à Lia, por dar sentido à minha vida, e por tratar com sorrisos e gracejos eu ter-lhe roubado o tempo necessário à redação desta tese, que a ela é dedicada.

RESUMO

Na presente tese, analisamos a *militarização* do regime autoritário brasileiro inaugurado em 1964, nas áreas de Educação e Comunicações. A *militarização* não se restringe, obviamente, à ocupação da Presidência da República por generais. Para compreender o grau de *militarização* a que foi submetido o Estado e a sociedade brasileiros, é necessário avaliar como se deu a ocupação das agências do Estado de caráter tipicamente civil pelos militares, quais os critérios que levaram a escolha de determinadas agências em detrimento de outras (critérios estratégicos, clientelísticos ou definidos por afinidades) e, principalmente, como os militares participaram dos processos de decisão, isto é, analisar a participação militar, direta ou indireta, nos *loci* de tomada de decisão. Evidentemente os limites que uma tese de doutorado impõe nos obriga a restringir ao máximo as áreas analisadas. Seleccionamos uma área “técnica” e outra “social” para termos um mínimo padrão comparativo. Além disso, como nossa análise não é meramente quantitativa tivemos de analisar a militarização como um processo envolvendo três aspectos – simultâneos ou não, autônomos ou não – que variam da mera ocupação física de agência tipicamente civis por militares à transferência para a burocracia de um *ethos* forjado nas batalhas imaginárias dos militares brasileiros.

Introdução

Este trabalho nasceu das preocupações de um grupo de pesquisadores que se reuniram no Núcleo de Estudos Estratégicos, incentivados pelo prof. Shiguenoli Miyamoto. Tínhamos em comum a opinião de que se fazia necessário aprofundar o conhecimento acerca da atuação das Forças Armadas no período autoritário.

Entendíamos que os militares passaram a exercer um novo papel no continente nas décadas mais recentes: o exercício direto de várias instâncias do Poder Executivo. Assim, no caso específico do Brasil, ocupar funções nas diversas esferas da administração direta e indireta, seja em ministérios, seja nas empresas estatais (públicas, de economia mista e nas autarquias), passou a fazer parte das perspectivas castrenses. Destarte, muitos setores assumiram feição predominantemente militar: instâncias como os Ministérios das Minas e Energia, do Interior, das Comunicações, empresas como a Petrobrás e órgãos como o Departamento Nacional de Telecomunicações (Dentel), a própria Fundação Nacional do Índio (FUNAI), e o Ministério da Educação e Cultura ou do Trabalho, além de empresas como Itaipu, etc. converteram-se em franco reduto militar.

Embora detivessem no pós-64 o controle do Estado, as Forças Armadas defenderam durante todo o tempo o argumento de que o governo era civil. O fato de o presidente da República ser um marechal ou general nada teria a ver com um regime militar, pois o cargo, sendo civil, poderia ser livremente ocupado por qualquer cidadão brasileiro, não importando se fardado ou não. Por isso mesmo, para não caracterizar o

regime político brasileiro como castrense, os generais e marechais presidentes se trajavam à paisana, ao ocupar a Presidência da República, ao contrário de outros países com regimes semelhantes, onde o uniforme militar sempre se fez presente na pessoa do chefe de Estado.¹

Em 1964, as Forças Armadas também entendiam que nada mais estavam fazendo do que repetir situações anteriores, quando ocuparam o poder momentaneamente, devolvendo-o às autoridades civis assim que a casa “estivesse em ordem”. Isto é, desempenhando o velho papel de força moderadora do sistema político brasileiro. Não vamos aqui retomar as discussões a respeito do poder moderador das Forças Armadas brasileiras. Como se sabe, análises várias já caminharam nesta direção, tentando definir o papel interventor dos militares no cenário político nacional. Textos de José Murilo de Carvalho e Oliveiros Ferreira, até quantificam as intervenções militares na República.²

Em contrapartida, as muitas análises a respeito mostram que houve uma mudança significativa não somente no comportamento, mas principalmente na

¹ Alguns bons estudos fazem referência ao processo de construção e internalização de valores pelos militares e do impacto psicológico disso sobre o exercício da política. Veja, por exemplo, RATTENBACH, B. *El Sistema Social-militar en la Sociedad moderna*. Buenos Aires: ed. Pleamar, 1972; DIXON, N. F. *Sobre la psicologia de la incompetencia militar*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1977; FINER, S. *The Man on Horseback: The Role of Military in Politics*. London: Pall Mall Press, 1975.

² Consultar textos de FERREIRA, O. S., publicados pelo autor em *Forças Armadas para quê?*, S.P.: GRD, 1988 e CARVALHO, J. M. "As Forças Armadas na Primeira República: o poder desestabilizador", In: FAUSTO, B. (org). *História Geral da Civilização Brasileira, o Brasil Republicano* (III), Sociedade e Instituições (1889-1990), Tomo 2, pp. 181-294, S.P.: Difel, 1977. Veja também os resultados de Pesquisa coordenada por Eliézer Rizzo de Oliveira. "Intervenções militares e o papel constitucional das Forças Armadas", que se encontram no Núcleo de Estudos Estratégicos da UNICAMP, em versão mimeografada.

participação política dos militares a partir da intervenção de 1964. Assim, a literatura que trata do papel das Forças Armadas nos anos mais recentes pode ser considerada satisfatória.³ Os estudos cobrem desde o papel organizacional da instituição, passando pela Doutrina de Segurança Nacional, até enfoques que tentam mostrar que sua participação foi mais restrita, cabendo responsabilidade maior aos setores civis.⁴

Essas análises, ainda que abrangentes, acabaram por centrar seu foco no papel das Forças Armadas brasileiras como controladoras das tensões sociais, como bloqueadoras das reivindicações oposicionistas, calando legalmente (via Atos Institucionais) e coercitivamente (prisões, torturas, banimentos, etc.) todos aqueles que se opunham ao regime ditado pela ponta das baionetas.

Tais análises detiveram-se no caráter político-institucional das Forças Armadas, preocupando-se em verificar a participação dos militares no golpe de 1964, na sua responsabilidade na entrada do capital estrangeiro no país, no projeto "Brasil Grande" (anos 70), na distensão política, etc.

Todavia, nenhum estudo, analisou a presença da elite fardada na burocracia administrativa.⁵ Obviamente é importante saber que os militares controlavam e ditavam

³ Apenas para efeitos de ilustração, ver os levantamentos bibliográficos feitos por LINDENBERG, K.. *Fuerzas Armadas y Política en América latina - Bibliografía Selecta*, Santiago (Chile): ed. Universitaria, 1972 e COELHO, E. C.. "A instituição militar no Brasil: um ensaio bibliográfico", BIB (19), S.P.: Cortez, 1º semestre de 1985.

⁴ DREIFUSS, R. A. 1964: *A Conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe*, Petrópolis: Vozes, 1981.

⁵ Uma tentativa em direção semelhante foi realizada por Walder de Góes, conforme citado em trabalho conjunto com Aspásia Camargo, *O drama da sucessão (e a crise do regime)*, R.J.: Nova Fronteira, 1984, p. 136-8.

as regras, seja através do Ministério da Justiça, seja pelos Decretos-Lei⁶ baixados diretamente pela própria Presidência da República. Porém, crucial também é estudar a instituição militar a partir de sua efetiva participação no seio da administração pública – quantos eram, em que ministérios e empresas estatais ficaram lotados, e, o essencial: que importância tiveram na formulação e implementação das políticas governamentais, em suas mais diversas facetas.

Em outras palavras, é importante aferir em que medida a presença de militares nos diversos escalões da administração garantia a implementação e continuidade executiva dos planos governamentais (e se prolongariam sob governos civis), se tinham alguma influência na formulação das políticas, se o que era feito em termos governamentais correspondia ou não à retórica, ao discurso esguiano, às pretensões nacionalistas ou internacionalistas das Forças Armadas, etc.

Uma ou outra tentativa, como a de Philippe Faucher,⁷ tem tocado, ainda que levemente, no assunto. mas está longe de esclarecer quaisquer dúvidas a este respeito. Stepan, ao elaborar sua teoria, considerada uma das mais importantes dos anos 70, nada fez além de mitificar a Escola Superior de Guerra (ESG), o que lhe valeu críticas anos depois, através por exemplo, de Markoff & Baretta e Quartim de Moraes.⁸

⁶ Os famigerados antecedentes das atuais “Medidas-Provisórias”, que como se sabe eram usadas com mais moderação.

⁷ FAUCHER, P. *Le Brésil des Militaires*, Montreal: Presses de l'Université de Montréal, 1981. Cf. também GÓES, W. *O Brasil do General Geisel*, R.J.: Nova Fronteira, 1978.

⁸ STEPAN, A. *Os militares na política*, R.J.: Artenova, 1975; MARKOFF, J. & BARETTA, S. R. D. “Professional Ideology and Military Activism in Brazil: critique of a thesis of Alfred Stepan”. *Comparative Politics* 17(2), jan/85. QUARTIM DE MORAES, J. “Alfred Stepan e o Poder Moderador”, *Filosofia Política* (2). Porto Alegre: L&PM, 1985.

Explicita-se, tão somente que os militares são responsáveis pelos projetos de grandeza nacional, imputando tanto à ESG, quanto às Forças Armadas como um todo, a responsabilidade por um determinado projeto, como o Calha Norte, ou por tudo que foi até agora realizado. Desta forma, fala-se que projetos como Itaipu obedeceram apenas a interesses militares, contra a Argentina; o acordo nuclear visando a obtenção da bomba atômica; os corredores de exportação obedecendo às teorias geopolíticas e assim por diante.

Na verdade, são atribuídas à instituição militar sem que se façam as devidas ponderações. Por exemplo, ações que são de responsabilidade do Itamaraty (embora, é claro, possam ter passado pelo crivo da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional), do Planejamento, etc.

Detendo-se em um quadro tão geral, ao invés de esclarecer, tais análises acabam trazendo sérias imprecisões sobre a participação de cada um nas decisões das políticas públicas.

Some-se a isto o desenvolvimento falho da burocracia brasileira, desenvolvimento que está muito longe de obedecer aos requisitos de estrutura racional que atribui Weber à organização burocrática.⁹ A vigência dos diversos tipos de relação

⁹ A avaliação das particularidades, ou nova racionalidade da organização administrativa, que tem vigência no Brasil encontra análise sem paralelo em Raymundo Faoro. A seguinte passagem resume sua visão sobre o papel dos militares: "...O trânsito entre um tipo de modernização [da sociedade e do Estado] para outro tipo está vinculado ao Exército (...) Ela [a força armada] não compõe apenas um ramo da burocracia, como não constitui uma classe, representando sua ideologia. Integra-se no estamento condutor, com presença própria no quadro de poder, ostensiva nos momentos de divisão no comando superior, divisão que, na estrutura estamental, conduz à anarquia. Ao tempo que preenche o vácuo [deixado pelos civis], transforma as instituições, de cima para baixo, engendrando o

pessoal (clientelismo, fisiologismo, nepotismo) para determinar tanto o preenchimento de cargos quanto o *status* atribuído a cada função no interior da administração pública aponta para a incompetência como fator endêmico da burocracia brasileira.

É para isto que chama a atenção Barros,¹⁰ revelando ainda que a origem social e a profissionalização das Forças Armadas, desde os tempos coloniais, cuidou de capacitá-las para o exercício de funções tecno-burocráticas no interior da administração governamental. Note-se, a favor dessa idéia, que a partir do golpe de 1964, o critério de preenchimento de cargos na administração pública é substituído, passando do compadrio (clientelismo, nepotismo, etc.) para o corporativismo (pessoal oriundo das Forças Armadas), ao menos nos postos-chave dessa administração.

É para esse fenômeno, pois, que voltamos nossa atenção. Repetindo o que já dissemos: a ênfase agora recairá sobre a ocupação de cargos, definidos como civis, por militares nos diferentes escalões governamentais, nos mais distintos setores públicos (político, econômico, administrativo, etc.), procurando perceber qual a relação entre ocupação do poder político do Estado e o seu desenvolvimento burocrático-administrativo através da implementação (ou bloqueio) de políticas governamentais.

Tomado dessa maneira, o estudo implicaria na análise de toda a burocracia federal, com seus braços estaduais e até municipais. Implicaria no mapeamento de cada ministério e empresa estatal. Excluindo-se os ministérios militares, que são a parte do

reajustamento para mais acelerado desenvolvimento ...” FAORO, R. *Os donos do poder*. 2 vols., Porto Alegre: Globo, 1985, p.747.

¹⁰ BARROS, A. “The Brazilian Military Professional Socialization, Political Performance and State Building”. Tese de Doutorado, Chicago, Universidade de Chicago, 1978, mimeografado.

Estado brasileiro tradicionalmente ocupada pelas Forças Armadas, bem como o Ministério das Relações Exteriores, que, dadas as características da carreira diplomática e da política exterior, impede a participação de militares em seus quadros, todos os órgãos da administração burocrática poderiam ser contemplados pela pesquisa, pois são organismos, por definição, civis.

Se a pesquisa se limitasse ao arrolamento e distribuição do pessoal civil e militar nas diferentes esferas do exercício do poder estatal, poder-se-ia considerar, sem distinção, toda a burocracia do Estado. Todavia, como a proposta é avaliar não só esta distribuição, mas principalmente a influência e participação dos militares na formulação e execução de políticas públicas, e dadas as características do trabalho (tese de doutoramento), impõe-se a escolha de ministérios-chave.¹¹

Tomando por base o que representa cada instância em termos da implementação de políticas governamentais, as opções se estreitam. Entretanto, ainda assim são consideráveis. Como é sabido, setores técnicos, como interior, transportes, comunicação, etc., são considerados estratégicos pelos militares. Isto porque, num momento de conflito, as potencialidades de defesa e resistência de um país estão diretamente subordinadas à sua capacidade de prever e resolver os problemas relativos

¹¹ Durante o período de tempo definido neste projeto, o Executivo federal sofreu reformas que provocaram ora a extinção, ora a criação de ministérios ou ainda, em termos menos amplos, mudanças de nomenclatura. Quando nos referimos a ministérios específicos, estamos considerando que as atribuições podem mudar de mãos, mas não deixam de existir. Deste modo, por exemplo, podemos estudar o setor do governo federal responsável pela política de planejamento independentemente de existir um Ministério do Planejamento.

à mobilidade e comunicação da tropa e da população civil.¹² Não por acaso os ministérios ligados à estas áreas eram tidos, após 1964, como franco reduto castrense. Assim, impunha-se a escolha de um representante da área técnica.

Por outro lado, para avaliar se havia e como eram implementados os projetos militares, e também para comparar os diferentes níveis de influência castrense sobre as decisões de governo, é importante a inclusão de um ministério da área social.

A preocupação com a construção e institucionalização de regimes políticos necessariamente tem como ponto de partida a manutenção da ordem social e, para isso, papel importante é reservado à formação do consenso, à construção e reprodução de valores sociais que garantam a coesão do grupo.

Pensando sobre isso, uma frase de Médici chamou nossa atenção:

“Sinto-me feliz, todas as noites, quando ligo a televisão para assistir ao jornal. Enquanto as notícias dão conta de greves, agitações, atentados e conflitos em várias partes do mundo, o Brasil marcha em paz, rumo ao desenvolvimento. É como se tomasse um tranqüilizante após um dia de trabalho.”¹³

Assim, fomos quase que levados para duas áreas, uma social e uma técnica, mas que têm como papel exatamente a reprodução (e o controle) social: a educação e as comunicações. Não sem razão, as primeiras medidas dos novos regimes recaem sempre sobre esses setores.

¹² Veja MIYAMOTO, S. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papyrus, 1995, principalmente cap. 3.

¹³ Médici, E.G. Citado por MATTOS, S. *Um perfil da TV Brasileira (40 anos de história: 1950-1990)*. Salvador, A Tarde, 1990, p. 17

Tanto a Educação quanto as Comunicações, conforme já cuidaram de mostrar Gramsci e os teóricos da Escola de Frankfurt, são arenas nas quais o espaço da hegemonia está sendo disputado. Nesta medida, são *locus* de formação dos valores sociais, da ideologia que norteará as escolhas de um dado grupo. Entre esses valores, certamente estão os políticos, entendidos como adesão a um dado conjunto de regras, que privilegiam ora a divergência e a discussão ora a ordem e a disciplina.¹⁴ Assim, ao lado do controle político exercido pela força, os regimes políticos, para se firmarem, necessitam do controle social, proporcionado pela educação e pela comunicação.¹⁵

Dois outros fatores, ligados aos meios de comunicação de massa, contribuíram para a escolha da área de Comunicação. O primeiro foi ressaltado por Lima, que afirma que

“O alcance do rádio cobre praticamente todo o território nacional: prevalecem as faixas de ondas médias, com 825 estações, mas as 95 emissoras de ondas curtas, disseminadas pelas diversas regiões do país, asseguram a instantaneidade da divulgação de mensagens informativas, educativas,

¹⁴ Segundo Breed, as funções latentes (entendida no sentido de Merton) dos meios de comunicação são “...os *media* tradicionais e, também, os *media* emergentes reforçam a tradição e, ao mesmo tempo, explicam novos papéis, pela expressão, dramatização e repetição de padrões culturais. Assim, os membros da sociedade permanecem integrados na estrutura sociocultural. Entendidos como forma de socialização adulta, os *media* surgem como garantia de um conjunto de valores básicos, constituindo fonte contínua de consenso, não obstante a introdução de mudanças.” Ou ainda, “...os *media* mantêm o consenso cultural pela reafirmação de normas...”. BREED, W. “Comunicação de massa e integração sociocultural”. In: COHN, G. (ORG.) *Comunicação e indústria cultural*. S.P.: ed. Nacional, 1971, p.217.

¹⁵ Entre as diversas contribuições a respeito do assunto (comunicação, educação e controle social), estão as relacionadas à constituição da opinião pública. Uma introdução competente ao tema é encontrada no verbete “Opinião Pública”, de Nicola Matteucci. In: Bobbio, N. et alii *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1986, pp.842-5.

diversionais e publicitárias. Por isso mesmo, *o rádio, em um país continental como o nosso, constitui fator decisivo de integração nacional.*¹⁶

O segundo foram as constantes denúncias de tráfico de influência no setor, particularmente no que se refere à concessão de estações de televisão. Tanto assim que alguns pesquisadores destacaram as relações escusas que nortearam, por exemplo, a formação da Rede Globo,¹⁷ e como esta sempre contribuiu para a bom funcionamento do regime militar.¹⁸ Aliás, a frase de Médici acima exposta tem por referência o *Jornal Nacional* dessa emissora.

Também do ponto de vista do desenvolvimento tecnológico, o Ministério das Comunicações parecia ser a escolha correta, pois toda a política de modernização do setor foi realizada a partir do final dos anos 50, desde a rápida interligação telefônica até a agilização dos mesmos, via satélite, além do controle dos meios de comunicação social. Por último, uma rápida avaliação do orçamento mostrava que esse setor ficava na linha intermediária quanto ao montante de recursos a ele dirigido, indicando que não era prioritário.

¹⁶ Lima, Z. A. "Aspectos e condições de um novo Radiojornalismo". Dissertação de mestrado, Brasília: UnB, 1967. Citado por MELO, J. M. *Comunicação, opinião, desenvolvimento*. Petrópolis, Vozes, 1971, p. 23, grifos nossos.

¹⁷ Sobre as relações entre governo e Rede Globo, principalmente no que se refere à transgressão da Lei quando da constituição da TV Globo, que contou com capital internacional e com a participação direta de empresa estrangeira (a NEC), veja HERZ, D. *A história secreta da Rede Globo*. Porto Alegre: Tchê!, 1987.

¹⁸ Bom exemplo disso foi a adesão da Rede Globo, ainda que tardia, ao movimento das Diretas Já e seu posterior acompanhamento da agonia de Tancredo Neves, culminando na transmissão ao vivo de seu funeral, o que "...permitiu à Rede Globo consolidar sua nova imagem pública, apagando o seu passado de *braço ideológico do autoritarismo militar*. Era uma nova Globo que emergia daquele processo, uma Globo virginal, pronta para ser a porta-voz da Nova República." SOARES, M. C. "Televisão e Democracia". In: MATOS, H. (org.) *Mídia, Eleições e Democracia*. S.P.: Scritta, 1994, pp. 120-1.

Para a escolha do sistema de ensino como a contraparte social da pesquisa, além da sua importância para impor o consenso pela transmissão de valores “civis” e “morais”, e do controle social que se estabelece a partir da educação formal, pesou o fato de ser por meio da educação que se formam os quadros futuros para a burocracia. Também foi critério para a escolha o fato de a Educação não ser considerada área estratégica do ponto de vista militar, apesar de figurar como o setor de maior montante orçamentário na área social.

Assim, para trabalhar a ocupação da administração pública pelos militares, na impossibilidade de avaliar todo o conjunto do governo federal, escolhemos as áreas de Comunicação e Educação. O que temos aqui é, pois, um estudo de caso. Objetivamos com esse estudo ampliar nossa compreensão do papel exercido pelos militares no aparelho do Estado durante a ditadura militar, e em particular da sua efetiva participação em cargos de caráter civil. Cremos que tal estudo poderá contribuir ainda para a realização de estudos semelhantes em outras áreas da burocracia do Estado.

Trabalhar as políticas¹⁹ de Educação e Comunicações implica em estudar o conjunto de princípios explícitos ou implícitos que orientam a normatização do uso de tecnologias e as práticas sociais decorrentes desse uso, bem como ações do governo, ou

¹⁹ O termo Política como utilizado aqui, deve ser compreendido como seu cognato inglês *policy*, isto é, o termo carrega o significado de plano e projeto de um dado grupo (no caso específico, o governo), referindo-se, ainda, à escolha e execução do plano em apreço. Sobre a incorporação de termos relativos às Políticas Públicas ao léxico da Ciência Política nacional, veja DRAIBE, S. M. "Welfare State no Brasil: características e perspectivas". *Caderno de Pesquisa*, (8). Campinas: NEPP-UNICAMP, 1988.

apenas suas intenções expressas aplicadas às áreas indicadas. Portanto, a intenção desta pesquisa é avaliar, por meio do estudo dos projetos e propostas para as áreas de Educação e das Comunicações feitas durante os governos militares, como também da leitura da legislação pertinente, o impacto da presença militar sobre o processo de decisão política e sobre a burocracia federal no período entre 1963 e 1990.

Sobre o período tratado (1963-1990), entre as várias opções pensadas, a contemplada pareceu-nos ser a mais abrangente e a que melhor elementos pode propiciar para a análise. Iniciar em 1964, depois de Castelo Branco assumir a Presidência da República, implicava em não ter uma base inicial de comparação a respeito da participação militar na administração pública, daí propor um recorte que contemplasse o governo Goulart. Sendo um civil e, melhor, desafeto das Forças Armadas, é de se suspeitar que fosse bastante restrita a influência castrense sobre o processo de decisão. Incluir o governo Jango implica, também, em avaliar como eram as relações entre civis e militares, bem como indicar os eventuais desacertos deste presidente quanto à cooptação das Forças Armadas.²⁰

Na outra ponta, um corte em 1984 poderia ser eventualmente considerado. Contra esta alternativa, pesaria, porém, o fato de que a ascensão de José Sarney (no lugar de Tancredo Neves), embora senador da República, e civil, parece nada ter representado em favor da desmilitarização do processo de decisão no setor público.

²⁰ Benevides cuidou de mostrar como a estabilidade do sistema político tem estreita relação com a cooptação militar para postos administrativos. Cf. BENEVIDES, M. V. *O Governo Kubitschek, desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961*. R.J.: Paz e Terra, 1976.

Isso pode ser constatado pelas denúncias dos projetos paralelos desenvolvidos pela Marinha, Exército, e Aeronáutica, conforme a imprensa freqüentemente divulgava, como também pela subserviência de José Sarney ao estamento militar em todo o seu governo.

Por outro lado, a ascensão de Fernando Collor à Presidência da República trouxe alguns elementos interessantes para a análise. Sua decisão em reorganizar a administração pública, fundir o Conselho de Segurança Nacional e o Serviço Nacional de Informações numa mesma entidade, a Secretaria de Assuntos Estratégicos, as posições contra o programa nuclear e outras medidas, além de esvaziar o Palácio do Planalto dos militares que ali estavam baseados, encaminhando-os aos seus locais de origem, fez desse governo objeto digno de ser contemplado nessa análise. Assim, a decisão de ampliar o período até pelo menos 1990, objetiva contemplar um governo eleito diretamente porque, neste momento, poderá ser definitivamente encerrado o processo de transição,²¹ caracterizando a supremacia do poder civil sobre o poder militar no que se restringe, ao menos, ao controle do processo de decisão de políticas governamentais.

Ao longo da pesquisa que redundou nesta tese, nossa hipótese de trabalho se alterou. Num primeiro momento, trabalhamos com a idéia que a ocupação dos cargos civis por militares representaria a *militarização* do governo e, conseqüentemente, do Estado no Brasil. A partir da análise dos diversos dados, concentrados principalmente

²¹ Transição aqui tem apenas o significado de saída de um regime predominantemente militar para um regime predominantemente civil.

nas duas áreas escolhidas para o estudo (Educação e Comunicações), notamos que a *militarização* é algo muito maior e mais duradouro do que a simples ocupação de cargos, embora este seja um de seus mecanismos. Nosso propósito, portanto, é dar conta dos vários aspectos desse processo.

A orientação dada pelos militares às políticas públicas pode ter representado o deslocamento ou a introjeção do *ethos* militar das Forças Armadas no Estado, para utilizar a visão de Oliveiros Ferreira,²² de tal forma que a presença ou não da farda nas instâncias importantes de decisão passou a ser uma questão de somenos importância. De fato, durante os anos militares, foi-se formando uma burocracia eficiente e eficaz no sentido de fazer valer uma visão de mundo cuja base era a construção da potência.

Neste sentido, o termo *militarização* se desdobra em nossa análise: ele passa de simples ocupação de cargos por membros fardados, a um conjunto de atitudes do governo que refletem uma visão de mundo que tem por base a organização castrense. Em termos provisórios, sugerimos três significados para *militarização*. Estes são complementares, mas não interdependentes:

1. *militarização* diz respeito à participação física ou à ocupação de cargos da administração pública civil pelos militares. Neste caso, supõe-se que a administração é

²² O autor desenvolve essa idéia, entre outros textos, em FERREIRA, O. S. "A educação do Príncipe", *O Estado de S. Paulo*, 18/04/94, p. A-4.

um meio de transmitir interesses para todo o sistema político. A apreensão do fenômeno é aqui mais fácil, pois trata-se de comparar quantitativamente o peso de cada ator (civil e militar) na burocracia estatal;

2. *militarização* pode ser ainda a realização, por meio das políticas governamentais, das doutrinas defendidas ou formuladas pelos militares. Assim, quando uma política segue padrões geopolíticos ou responde ao autoritarismo embutido na Doutrina de Segurança Nacional, pode-se dizer que ela realiza um processo de *militarização*;

3. a impressão ou transferência de valores castrenses para a administração pública também é entendida como *militarização*. Em outras palavras, o *ethos* político (ou que vigora na *Polis*) é equivalente ao *ethos* militar.²³ Neste caso, a definição é profundamente subjetiva e somente pode ser apreendida indiretamente.

Todavia, não é contemplada pela definição sugerida o preenchimento de cargos civis por militares quando estes são considerados técnicos competentes e, portanto, ocupam determinado cargo em função de sua especialização (como engenheiros de comunicação, por exemplo), como burocratas bem treinados, e não por um critério corporativista, no qual pesa mais o fato de ser militar do que de ser um especialista (o que não significa que ele deixe de ter atitudes cuja base é a formação recebida na caserna).

²³ Compartilhamos aqui a visão de Oliveiros Ferreira, conforme expressada por exemplo em palestra proferida no NEE-UNICAMP em 27/11/98

Ao longo do trabalho, percebemos que a participação militar pode ser também deste tipo e, portanto, não ter havido um processo de *militarização* da administração pública. A favor disto está a questão da sobrevivência, e até o desenvolvimento, de práticas políticas que têm no critério pessoal o divisor de águas, como as promoções internas às Forças Armadas,²⁴ ou o clientelismo que continuou tendo vigência na distribuição de canais de radiodifusão.

A combinação das duas idéias acima colocadas permitiu uma análise mais global da burocracia brasileira ao longo do período estudado. Em resumo, o que procuramos nas próximas páginas é descrever duas áreas da administração pública no período tratado (1963-90) de forma a compreender como eram as relações intraburocráticas e as Forças Armadas. A partir desta avaliação, pensamos poder inferir que as mudanças introduzidas pelo regime autoritário foram, no seu impacto sobre a administração, diferentes das medidas dos governos civis. Talvez reforçar isto seja o grande feito do trabalho: há uma avidez por mudanças na administração que atinge todos os governantes assim que tomam posse. Isto acaba por gerar uma descontinuidade de obras e projetos públicos, e uma incapacidade de construção de uma burocracia profissional. Em um quase paradoxo, entretanto, essa burocracia se constitui em força de resistência às mudanças, acabando por formatar o serviço público segundo a sua imagem.

²⁴ A ascensão de João Baptista Figueiredo é um exemplo da utilização de expedientes pouco claros. Assim, sua promoção foi caroneada, obrigando, conseqüentemente que os mais antigos, de acordo com o Almanaque do Exército, passassem à reserva. Cf. BITTENCOURT, G. *A quinta estrela: como se tenta fazer um presidente no Brasil*. S.P.: Ciências Humanas, 1978.

Essa nossa avaliação descreve, parcialmente, como está organizado o texto. Isto é, procuramos mostrar passo a passo a construção das relações entre civis e militares no interior da burocracia. Assim, no primeiro capítulo, descrevemos como a literatura específica têm trabalhado com o tema para, ao final, registrarmos nossa opção teórica. No segundo, talvez o capítulo mais descritivo, discutimos como as prioridades governamentais se refletem no orçamento federal e qual a posição ocupada pelas áreas que são objeto de nossa análise. O terceiro é dedicado a avaliar a participação e presença militar no conjunto da administração federal, tomando como base os cargos de primeiro escalão. Somente no quarto capítulo centramos nossos esforços sobre os casos que queremos estudar. Assim, neste capítulo descrevemos o significado e como foi montada a área de Comunicações no Brasil para, a partir disso, avaliar as políticas públicas adotadas e como se processou a *militarização* do setor. No quinto, o mesmo é feito para a Educação. No último, comparamos os resultados atingidos nos capítulos anteriores e tentamos generalizar a análise para o conjunto da burocracia federal.

Dado o interesse da pesquisa, entre os quais não está esgotar o assunto, determinados itens foram menos enfatizados que outros. Assim, o peso de cada um foi trabalhado de acordo com as próprias necessidades da análise. Portanto, ao longo do texto, percebe-se que alguns temas são apenas citados, enquanto outros são intensamente manipulados.

Por último, não podemos deixar de registrar as dificuldades encontradas ao longo de nossa pesquisa. No nosso estudo confirmamos o que muitos já observaram:

não existe continuidade na produção de dados no Brasil. Na era da informática, tivemos muita dificuldade em conseguir os dados necessários ao teste de nossa hipótese, razão pela qual muitas vezes apenas registramos nossas suspeitas.

Interessante observar que exatamente o setor que deveria se preocupar mais com a história do país foi também onde obtivemos menos respostas. Tentamos, por diversos meios, ao longo dos quatro anos de nosso doutorado, conseguir as informações a respeito do funcionamento e da ocupação dos cargos do Ministério da Educação, sem sucesso. O que há são dados sobre a estrutura atual. Pior, mesmo o setor encarregado de produzir alguns dos dados que buscávamos não nos respondeu, sequer para informar que não falariam a respeito.

Ao revés, no Ministério das Comunicações, o setor de Imprensa foi bastante prestativo, dando-nos as informações que necessitávamos ou indicando onde conseguí-las. Os dados cuja obtenção foi impossível, segundo os próprios assessores, se perderam em função do desmonte a que foi submetida a administração pública federal principalmente durante a gestão de Fernando Collor de Mello. Assim, a tradicional desconsideração com a história do país, somou-se o aventureirismo de um jovem presidente, que provocou a falência definitiva do que ainda funcionava no Estado brasileiro.

Capítulo I

Forças Armadas e Políticas Públicas

Ao longo deste capítulo, discute-se como a Ciência Política, contemporânea trata a relação entre Forças Armadas e Políticas Governamentais objetivando responder à seguinte indagação: qual a participação do ator fardado na formulação e implementação de políticas governamentais no Brasil entre 1963 e 1990?

O objetivo aqui é compreender os caminhos e a profundidade do debate para o estudo da participação militar na implementação de políticas governamentais no Brasil pós-64. Trata-se de uma análise sucinta a respeito do tratamento dado ao tema em parte da literatura especializada com vistas a construir o marco teórico que norteará nossas pesquisas.

Trata-se, portanto, de uma apresentação mais interpretativa do que teórica, e que não se esgota no seus próprios objetivos, mas estende-se para outro universo, aquele relacionado ao estudo de políticas concretas e do peso de atores específicos na sua consecução.

O período enfocado pela pesquisa (1963/1990) justificaria a inclusão na análise da problemática militar no interior do que se convencionou chamar 'regimes burocrático-autoritários', mormente quando se sabe que a produção acadêmica a respeito é bastante razoável. Não retomamos aqui a literatura que se debruça tanto sobre a constituição dos regimes autoritários de base militar quanto sobre a

participação militar nestes regimes pelos seguintes motivos: 1) os modelos de análise propostos alcançaram um certo consenso em torno das definições propostas por O'Donnell e Linz;¹ 2) em decorrência, há pouquíssima novidade nesta área; e 3) já tivemos, em outros momentos, oportunidade de avaliar tais modelos e definições, concluindo que as propostas de Linz são suficientes para avaliar a questão.²

Estas mesmas observações valeriam para a discussão das transições do regime autoritário. Entretanto, neste caso – talvez por ainda prevalecer entre os estudiosos da política um enfoque dos militares enquanto “fenômeno momentâneo”, o que faz deles objeto de análise circunstancial –,³ a temática relativa à mudança política operada na América Latina nos últimos tempos ainda não encontrou nem mesmo um léxico comum. Ainda assim, e como também nos debruçamos sobre o tema em mais de uma ocasião, não o retomamos aqui. Ressalte-se que compartilhamos as idéias de Rouquié,⁴ para quem a mudança de governo nem sempre redundava em mudança de regime político, ainda que haja relação estreita entre ambos os processos.

Para apresentar os resultados atingidos centramos nosso interesse na questão das políticas governamentais, retomando antigas e importantes correntes do pensamento

¹ O'DONNELL, G. *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990 e LINZ, J. “Regimes autoritários”. In: PINHEIRO, P. S. (org.) *Estado autoritário e movimentos populares*. R.J.: Paz e Terra, 1980.

² Trabalhamos detidamente essas definições em nossa dissertação de mestrado, publicada em MATHIAS, S. K. *Distensão no Brasil: o projeto militar*. Campinas: Papyrus, 1995.

³ Veja AGÜERO, F. “Las Fuerzas Armadas en una Época de Transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina”. In: DIAMINT, R. (ed.) *Control Civil e Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Nuevohacer, 1999, pp. 69-104.

⁴ ROUQUIÉ, A. “La desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos dominados por los militares en América latina”. In: O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. et WHITEHEAD, L.

político, como processos de decisão e papel da burocracia. Para facilitar a leitura, dividimos o texto em quatro itens, obedecendo a própria heterogeneidade dos trabalhos analisados, indo dos mais gerais aos particulares, daqueles que tratam do tema mais amplo, o da decisão política, aos que trabalham com metodologia em políticas governamentais, do processo de decisão ao papel de atores no processo político do Brasil. No quinto item, e com base na discussão bibliográfica feita, apresentamos nossa filiação teórica.

Uma observação importante é que, a despeito de o debate sobre a burocracia ser central à análise política, constituindo, junto com as clivagens e consenso em assunto de interesse permanente e fundamental na divisão das ciências sociais,⁵ o viés de discussão, seguindo os passos de Weber, é (quase) sempre o papel da burocracia em ambientes democráticos. Quando a conjuntura de dado caso exige, a burocracia em sistemas políticos autoritários é avaliada como algo secundário, como um mecanismo que não serve mais para organizar o sistema, mas sim que está subordinado às próprias variações do comportamento dos ditadores de plantão. Neste caso, há uma tendência a deixar de lado os processos de construção de modernos aparatos burocráticos, centrando a atenção sobre a disfuncionalidade da burocracia e sobre a construção de estruturas tecnocráticas.⁶

(Comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario, perspectivas comparadas*. Buenos Aires, Paidós, 1988 pp. 171-211.

⁵ Cf. LIPSET, S. M. *O homem político*. R.J.: ed. Zahar, 1967.

⁶ Martins chama a atenção para esta confusão de ordem empírica ressaltando que é preciso analisar os casos concretos a despeito de governos militares serem constituídos necessariamente por técnicos. MARTINS, C. E. *Tecnocracia e Capitalismo – a política dos técnicos no Brasil*. S.P.: Brasiliense, 1975.

A premissa para a leitura dos trabalhos aqui tomados, entretanto, é que o sistema decisório brasileiro caracteriza-se pela pouca clareza na separação entre poder real e formal,⁷ o que explica em parte as muitas reformas implementadas na administração pública – foram seis entre 1930-74⁸ – e dificulta o trabalho daquele que quer compreender a montagem do sistema político no país. Todavia, isto não implica na disfuncionalidade de sua burocracia, ou no abandono de técnicas de modernização. Pelo contrário, talvez pela própria combinação adotada, e como veremos nos próximos capítulos, o sistema foi bastante funcional no que se refere a sua capacidade decisória e desenvolvimento estável.

1. Burocracia e Decisão Política

Aparentemente, o trabalho *Burocracia e Ideologia*, de Maurício Tragtenberg,⁹ pouco tem a ver com a preocupação aqui esboçada. Todavia, ele nos auxilia ao historiar o fenômeno burocrático, entendido como administração que se realiza plenamente no Estado. Ele mostra, por um lado, como a burocracia é necessária à organização do Estado e, por outro, como a preocupação em controlar sua expansão é tão antiga quanto o próprio fenômeno. Além disso, ao revisitar diferentes teorias sobre a administração – fazendo-o com o pressuposto de que estas são ideologias –, revela a importância dada aos diferentes aspectos de decisão do Estado, isto é, ora a burocracia aparece como mediação entre governantes e governados (Hegel) – e, neste caso,

⁷ MOTA, L. D. *Quem manda no Brasil?* S.P.: Ática, 1987.

⁸ CODATO, A. N. *Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil pós-64*. S.P.: Hucitec, 1997.

⁹ TRAGTENBERG, M. *Burocracia e ideologia*. S.P.: Ática, 1985.

podemos inferir que ela assume o papel que cabe a outras organizações sociais –, ora como estrutura de decisão que responde ao como e não ao porquê das ações. A partir das teorias administrativas de Taylor e Fayol, Tragtenberg mostra como, “... em situações de impasse, a direção política da sociedade passa às mãos da burocracia ...”,¹⁰ tomando para si funções que seriam de todo o sistema político.

A despeito de a referência histórica de Tragtenberg ser a República de Weimar, sua análise permite visualizar o processo brasileiro pós-64 como um sistema de autonomia burocrática, pois a centralização dos poderes do Estado no Executivo é um dos seus principais sintomas que, com isso, passa a tutelar a política e a sociedade. Isto dá uma pista para compreender não só o sistema de decisões do Estado brasileiro, como também o papel dos militares dentro deste, pois, conforme informa Tragtenberg, a burocracia nasce a partir da disciplina e planejamento militares. Assim, as ações burocráticas podem ser encaradas como ações referentes à aplicação da autonomia militar ao Estado. O trabalho em questão, todavia, não esclarece como se dá a relação entre os subsistemas administrativo e decisório do Estado; como são divididas e processadas as atividades que são próprias do governo com aquelas do Estado.

Esta relação fica mais clara no trabalho de Lindblom,¹¹ cujo objetivo é muito mais próximo das nossas preocupações, ou seja, ele busca elucidar o processo de deci-

¹⁰ Id., *ibid.*, p.94.

¹¹ LINDBLOM, C. E. *O processo de decisão política*. Brasília: UnB, 1981.

são política. Como um sistêmico, ele começa por afirmar que o processo de decisão deve ser entendido como um subsistema do sistema político e é a partir do estudo deste último que se esclarece o primeiro. Através dessa análise, ele acaba por responder à lacuna deixada por Tragtenberg – sem, evidentemente, que isto seja seu objetivo – na medida em que apresenta como se dá a relação entre autoridade e influência, e a mediação entre grupos sociais e Estado. A burocracia é, de fato, a mediadora de tais relações, mas não é neutra (nisto reforçando a idéia de Tragtenberg), pois é produto da influência daqueles que participam do jogo de poder, jogo este formalizado pelo sistema político. A administração é parte da burocracia, mas nela não há jogo de influências, pois sua ação resume-se à aplicação de normas.

A conclusão a que chega Lindblom, entretanto, é desalentadora: ele opta por explicar tais relações a partir da teoria das elites, fundando a influência desta principalmente no fator econômico, e não apontando nenhuma saída para a massa, cujo controle sobre a formulação de decisões é, segundo o autor, “...frouxo no que se refere aos temas secundários, circular no concernente aos primários. Nos dois, é bem fraco”.¹² Também não elucida como o jogo de influências é processado no interior da burocracia, principalmente quando o ambiente (sistema político) é autoritário.

Partindo do mesmo quadro de definições de Lindblom, mas apresentando um trabalho muito mais elaborado, Luciano Martins,¹³ através do estudo do processo de

¹² Id., *ibid.*, p. 109.

¹³ MARTINS, L. *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Anthropos, 1976.

“modernização conservadora” no Brasil, busca estudar os recursos disponíveis, numa situação histórica dada, que dão acesso às decisões, mostrando uma nova abordagem para a compreensão do processo de decisão e de poder. É uma nova forma de abordar o problema porque, como ele mesmo avalia, ainda que haja um crescente número de análises referentes ao estudo dos processos de decisão (*decision-making*), essas não representam divergências teóricas de fôlego, mas sim metodológicas, o que ele resume em três abordagens principais:

“... A primeira pretende, por intermédio do estudo das decisões, abordar o problema do poder em geral, em termos restrito da ‘comunidade’ (Dahl, Polsby, D’Antonio, Form). A segunda é representada pela análise sistêmica (Easton). A terceira, finalmente, traduz-se pela análise de tipo lógico-formal (Deutch, Schelling) ...”¹⁴

Diferentemente de Lindblom, Martins não se limita a recompor o quadro das decisões nucleado pela elite dirigente e circundada por grupos de interesse ou pressão. Ele busca, ao contrário, mostrar como há diferentes tipos de conflitos e diferentes atores envolvidos no sistema de tomada de decisão (ou melhor, no longo processo de transformação de um interesse em reivindicação e desta em intenções trabalhadas e legitimadas até chegar a constituir-se em uma decisão), considerando, também, que o sistema de decisões possui autonomia para produzir respostas diferentes das reivindicadas.

¹⁴ Id., *ibid.*, p.155.

Para o caso brasileiro, Martins conclui que a elite é limitada em sua ação política por decisões tomadas externamente (a partir do segundo governo Vargas), e é isto que define sua dependência, e ainda pela mobilização popular, que dá legitimidade à sua ação, traduzindo-se na sua dominação, exercida seja através da cooptação seja através da repressão. É no interior deste sistema que se deu o processo de modernização conservadora do Brasil, que, se por um lado integrou novos atores (tecnocratas, militares), por outro, não logrou construir um sistema político menos autoritário e que suportasse os inevitáveis conflitos na tomada de decisão. Está nesta incapacidade do sistema político de suportar os conflitos inerentes ao processo de decisão, a sua instabilidade permanente. Esta situação gera um modelo retroalimentador que redundará na permanência de um sistema de instabilidade-repressão-centralização.

Se Luciano Martins supera alguns problemas presentes em textos mais gerais, como o de Lindblom, continua a padecer dos problemas inerentes à abordagem adotada (teoria das elites através de seu subproduto, a teoria dos grupos). Com efeito, Martins reafirma a baixa operacionalidade da abordagem adotada,¹⁵ daí a necessidade que se lhe impõe de analisar o processo de tomada de decisões a partir do estudo de casos – feito, é verdade, com refinamento e abrangência, mas ainda assim, e como ele mesmo admite, restritivo.

¹⁵ Esta é a principal crítica que faz Décio Saes às abordagens de tipo sistêmica e das elites. Cf. SAES, D. "Uma contribuição à crítica da Teoria das Elites" In: *Revista de sociologia e Política* (3), Curitiba: UFPR, 1995, pp. 7-19.

Procurando oferecer um modelo de análise do processo de decisão baseado no materialismo histórico, temos o trabalho de Göran Therborn.¹⁶ Esse autor pretende mostrar como as diferenças no modo de encarar/definir o poder político não são meras questões metodológicas, mas sim produto dos diferentes sistemas socioeconômicos, e mostrar ainda como isto influencia no resultado esperado. Para demonstrar sua teoria, o autor constrói um modelo que procura explicar como se dão as relações entre os diferentes sistemas socioeconômicos (feudalismo, capitalismo, socialismo), o Estado e as classes em seu interior.

Assim, o modelo permite mostrar *como* o Estado funciona como aparelho das classes sociais. Ter poder, neste sentido, é atuar de maneira tal que o processo de reprodução se realize potenciando o próprio poder da classe dominante. Neste sentido, é possível avaliar qual o sentido das intervenções do Estado num dado momento e quais as conseqüências para uma dada estruturação de classe. Nas palavras do autor:

“De que maneira incide ou intervém o Estado nos processos de reprodução e mudança social? A resposta deve ser buscada *no que se faz* (e, em alguns momentos, *não se faz*) através do Estado e em *como se faz* através do Estado (...) O primeiro aspecto refere-se ao poder do Estado e o segundo à estrutura do aparato do Estado. Quando afirmamos que uma classe tem o poder, o que queremos dizer é que o que se faz através do Estado incide de maneira positiva sobre a (re)produção do modo de produção de que a classe em questão é a portadora dominante.(...) Tomar e ter o poder do Estado significa determinar um

¹⁶ THERBORN, G. *Como domina la clase dominante?*, México-DF: Siglo Vintiuno, 1982.

modo particular de intervenção do organismo especial investido com estas funções.”¹⁷

O papel da burocracia estatal e da administração pública é o de mediar as relações econômica e social das classes, e, assim, jamais podem ser autônomas dessas classes. As Políticas adotadas (*policies*)¹⁸ e as decisões são mecanismos de comportamento das classes na reprodução/transformação social.

O grande problema do modelo construído por Therborn, é que ele, por um lado, acaba por cair na armadilha do discurso estrutural, reforçando a idéia de que tudo depende de mudanças mais profundas e, por outro, ele perde em especificidade, apesar de explicitamente colocar-se contra isto, ao avaliar cada Estado como representação de um sistema econômico. Além de não concordarmos que a diferença vai além dos traços metodológicos (indo ao encontro, portanto, das assertivas de Martins).

2. Processos de Decisão e Políticas Públicas¹⁹

Conforme já explicitado no início, falar em Políticas Públicas envolve tocar no processo de decisão do Estado – como este se dá, quais setores são encarados como prioritários, quais grupos são privilegiados. Envolve, igualmente, debater sobre os

¹⁷ Id., *ibid.*, pp.171-2.

¹⁸ O termo Política, enquanto tradução de *policy*, é entendido como a conjunção de plano de política governamental, processo de escolha entre planos, projeto político adotado e política pública.

¹⁹ Apesar de o Políticas Públicas parecer uma redundância (Política, como o derivado de *Polis*, sempre é algo público, que se dá na praça), ainda entendemos ser melhor do que adotar o seu equivalente em inglês, que muitas vezes agrega ao substantivo *policy* o adjetivo *public*, repetindo a redundância da Língua Portuguesa que, no entanto, neste caso, é necessário porque não existe um cognato adequado.

caminhos da sociedade hoje –Estado mínimo ou mercado mínimo, sem esquecer o papel da sociedade civil.

O interesse e o espaço disponível aqui não permitem dar conta desse assunto. Ainda assim, como a bibliografia que elucida o tema desta tese aponta nesta direção, optamos por apresentar as linhas gerais desta discussão, ressaltando aquilo que mais de perto auxilia no tratamento do tema proposto, ou seja, como os militares participam no processo de decisão governamental no Brasil pós-64.

O desenvolvimento das várias disciplinas das Ciências Sociais em geral e da Ciência Política em particular, está relacionado em grande medida com a crise e até mesmo a falência das políticas fundamentadas no *Welfare State*, seja na sua vertente européia seja na norte-americana. É assim que se introduzem novas técnicas e abordagens na análise dos processos de decisão e papel do Estado. A teoria dos jogos, o novo institucionalismo, as metodologias desenvolvidas pela Escola de Chicago ou da Virgínia são exemplos nesta direção.

No Brasil, onde não se conheceu o desenvolvimento do *Welfare State*, não se tem ainda nem mesmo um léxico permanente que permita incorporar as críticas metodológicas mais recentes no que se refere à tomada de decisão e ao papel do Estado nesta questão. É por isso que a utilização de termos como *public choice* ou *policy*

makers continuam a fazer parte das análises sobre políticas públicas, não encontrando equivalente na língua nacional.²⁰

Isto não significa que não exista produção na área. Pelo contrário, ela é vasta e complexa. Porém, como pode ser notado em qualquer texto sobre o assunto, há a necessidade de uma reflexão constante sobre temas que até há pouquíssimo tempo eram considerados resolvidos. Assim, tomando o já citado trabalho de Lindblom, vê-se que a partir da necessidade de se entender o processo de decisão política, é necessário repensar o significado que assume nas modernas sociedades termos como autoridade, governo e atividade política.

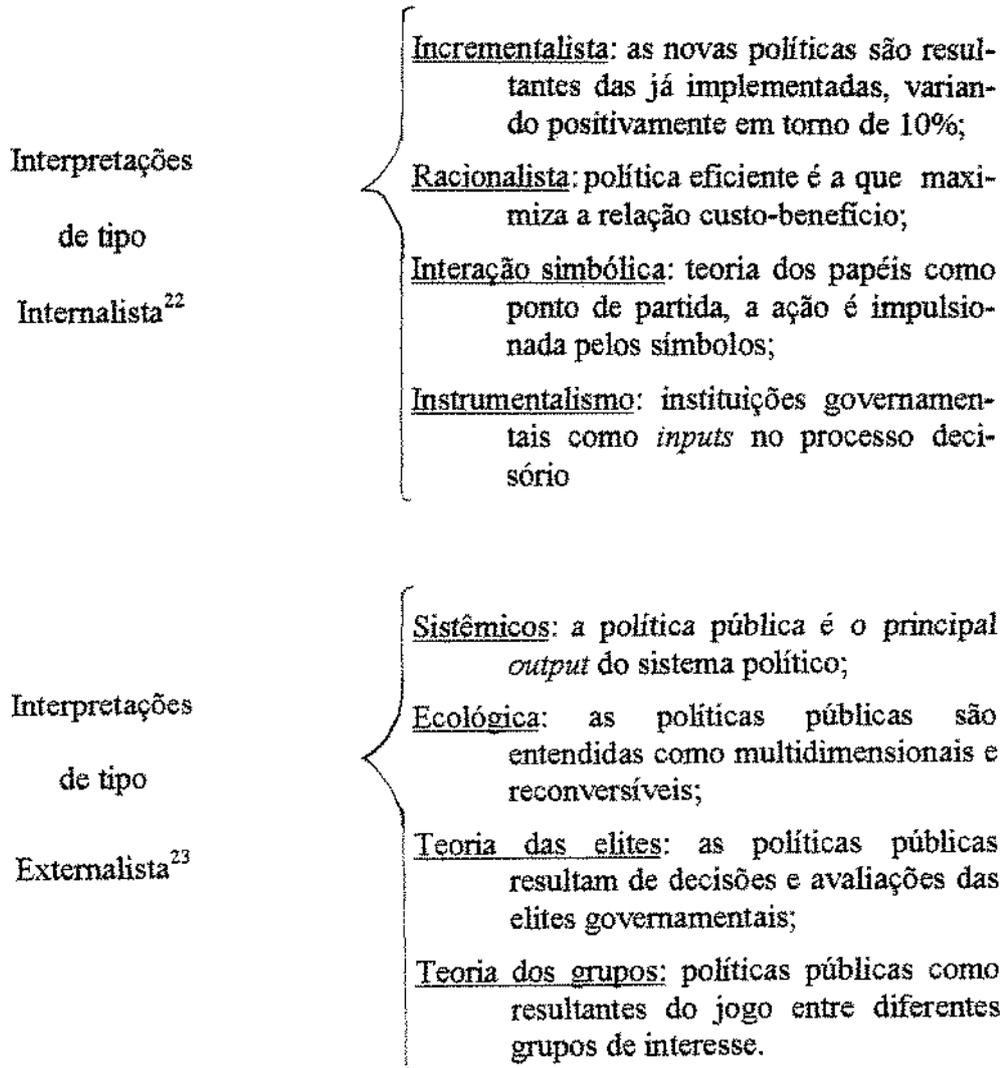
Por outro lado, como pensar a decisão política sem levar em conta uma estrutura racional de escolhas que se pautam pela busca da vantagem individual? Esta a principal questão dos teóricos da organização e dos grupos (elites ou de pressão) que questionam as velhas ferramentas com as quais os decisores (*decision makers*) trabalham (Easton, 1969). A teoria dos jogos e da escolha racional são exemplos deste tipo de análise.

Centrando a atenção nos trabalhos cujo objetivo é oferecer um quadro de referência para o estudo do *Welfare State* – seu surgimento, desenvolvimento e declínio –, vê-se que estes buscam compreender todo o sistema político contemporâneo a partir

²⁰ Compartilhamos essa visão com DRAIBE, S. M. "*Welfare State* no Brasil: características e perspectivas". *Caderno de Pesquisa* (8), Campinas: NEPP-UNICAMP, 1988.

do entendimento das Políticas adotadas por determinado governo. É o que se busca resumir o quadro seguinte:²¹

Quadro I – Esquema Analítico das Teorias Interpretativas de Políticas Públicas:



²¹ Este quadro, de certa forma, sintetiza não só os trabalhos já analisados, mas as diferentes abordagens do problema da decisão pública e seu relacionamento com a sociedade civil, por um lado, e com a burocracia, por outro.

²² São chamados internalistas porque compartilham a premissa que são as características e relações do próprio aparato burocrático governamental que explicam o que são, como são e quais os resultados das Políticas Públicas. A fonte utilizada para compor o quadro foi OLIVEIRA, A. M. M. "Introdução crítica à literatura sobre políticas públicas". In: *Cadernos IUPERJ* (3), 1982.

²³ Explicam as políticas públicas a partir de fatores situados na estrutura social, isto é, colocam em relevo o meio ambiente de atuação governamental.

Este quadro geral procura dar conta dos modelos de análise disponíveis para o estudo das políticas governamentais a partir da divisão do universo dessas políticas em dois grandes grupos, segundo a ênfase dada às demandas e investimentos (*inputs*) ou aos resultados (*outputs*) do sistema decisório.

Um terceiro grupo, não relacionado no quadro, envolve um conjunto de trabalhos que busca abarcar tanto as relações internas quanto as externas ao processo de decisão, procurando tomar cada uma das esferas como interdependentes, de tal forma que estas constituam um sistema.²⁴ Por serem interpretações que partem da combinação entre investimentos e resultados, podemos chamá-las, ainda que provisoriamente, de *globalistas*.

As principais interpretações de tipo *globalista* são exemplificadas pelo novo institucionalismo. Como é sabido, o novo institucionalismo é um modelo teórico-metodológico que tem como premissas as contribuições desenvolvidas por Marx e por Weber, entendendo que ambos, apesar das divergências, têm pontos de contato que permitem a construção da avaliação de comportamentos no interior da arena pública. Seu objetivo é avaliar como se processam as relações entre as normas (entendidas em sentido amplo, não somente jurídico) e como estas afetam comportamentos e decisões individuais e, a partir daí, qual o impacto das escolhas individuais sobre as decisões coletivas e no desenvolvimento de novas instituições. Em tais interpretações o Estado funciona como variável central e, a partir de sua análise, destacam-se as

²⁴ Embora constitua um sistema, essa abordagem não deve ser confundida com a análise sistêmica.

particularidades como mecanismo de explicação para a constituição do modelo de decisão política.

Dentro das abordagens *globalistas*, destacamos a contribuição agrupada em *Bringing the State Back in*.²⁵ Nesta reunião de artigos, os autores compartilham o objetivo – analisar a aquisição e desenvolvimento da capacidade de ação pelo Estado e como esta capacidade é afetada pelas relações transacionais – e a visão de que grandes teorizações são incompatíveis com a análise comparada, propondo que a investigação tome como referência central o Estado, entendendo-o ao mesmo tempo como ator social – o que permite avaliar sua autonomia, porque pode-se adotar a escolha racional individual na análise – e como instituição – ressaltando, neste caso, o contexto normativo, a morfologia das Políticas Públicas, e as formas de ação dos grupos no seu interior.

Para os objetivos desta tese, o que mais interessa nessa abordagem são as variações na “capacidade do Estado” (como, por exemplo, poder intervir legalmente no tabelamento de juros), analisadas histórica e estruturalmente. Tem-se aí a chave para compreender o grau de autonomia do próprio Estado, as influências dos diferentes grupos sobre o aparato de decisões, enfim, o desenvolvimento do sistema político de uma nação. Em outras palavras, o método adotado aponta que a análise da interação entre as partes do aparato estatal permite a compreensão de um Estado em particular e

²⁵ EVAN, P. et alii, *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge Uni. Press, 1985.

que a presença ou ausência de dadas capacidades do Estado permite a comparação entre diferentes Estados.

Também adotando o Estado como central para a análise, Renato Boschi e Eli Diniz,²⁶ desenvolvem uma abordagem que, segundo eles, supera o formalismo da teoria dos sistemas e permite visualizar os fatores processuais envolvidos na tomada de decisão. Assim, as relações entre Estado e sociedade civil são pensadas de forma não dicotômica, abrindo caminho para entender os aspectos relativos à fragmentação da burocracia e das diferentes possibilidades de articulação entre os níveis privados e públicos envolvidos no sistema de decisão.

Aplicando este modelo ao caso brasileiro, os autores mostram como as análises correntes da burocracia tendem a tomar o sistema de decisões como desvios da racionalidade esperada – aquela encontrada nos países desenvolvidos – e não como resultado da própria natureza do sistema político. Em outros termos, no caso do Brasil, há a convivência de mecanismos centralizadores e descentralizadores na tomada de decisões, porém isto não traduz uma irracionalidade do sistema, pois cada mecanismo prevalece em momentos e esferas distintas do processo de decisão. Todavia, a convivência da descentralização-centralização no processo decisório conduz à natureza fechada do sistema e indica porque momentos de paralisia decisória e fechamento autoritário são constantes na história brasileira.

²⁶ BOSCHI, R. R. & DINIZ, E. " Burocracia, clientela e relações de poder: um modelo teórico". In: *Dados* (17), R.J.: IUPERJ, 1978, pp.97-116.

O que complementa essa última abordagem, sem ter isso como objetivo, é a análise organizacional oferecida por Abranches.²⁷ Isto porque, por meio da diferenciação entre níveis de análise do comportamento geral da administração pública, ele apresenta como a ação do grupo é mais importante do que cada ator (inclusive o governo) individualmente, não transferindo, pois, para a análise do sistema brasileiro as teorias gerais que sublinham a homogeneidade em detrimento das particularidades do sistema em apreço, o que conduz a respostas de tipo disfuncional para o caso brasileiro. Nas palavras do autor,

“... Pensar dessa forma implica ver o sistema administrativo público brasileiro, como um todo relativamente homogêneo e fortemente integrado, quando, na realidade, ele sofre de uma heterogeneidade estrutural crônica e apresenta estruturas com baixo grau de integração.”²⁸

Em contrapartida,

“... É a dinâmica social da organização e não seus aspectos formais que a definem e lhe dão substância: um mundo paralelo no interior da burocracia do qual se depende para saber se seus aspectos formalizados serão mantidos em ativação, ou substituídos por práticas consensuais e consentidas, cuja origem está nos grupos e não na estrutura formal de decisões.”²⁹

²⁷ ABRANCHES, S. H. “Estratégia teórico-metodológica de investigação da variável comportamental: notas para uma estratégia de estudo do comportamento da administração pública brasileira”. In: *Revista de Administração Pública*, 11 (4).R.J.: FGV, out./dez., pp.11-23.

²⁸ Id., *ibid.*, p.15.

²⁹ Id., *ibid.*, p.18.

É provável que a crítica que dirigimos ao trabalho de Martins, também se aplique aos textos do que chamamos abordagem *globalista*. Isto porque todas elas compartilham um limite na abrangência dos casos considerados, ou então perde-se a própria visualização das especificidades históricas que os autores querem destacar. Ou seja, filiando-se a este tipo de abordagem, necessariamente a análise é conduzida para estudos de caso que correm, no limite, o risco de serem tomados como únicos e, portanto, não permitirem a avaliação do desenvolvimento do próprio sistema que eles querem explicar.

3. Sistema Político e Decisão no Brasil

Um terceiro conjunto de trabalhos têm a preocupação de visualizar o poder real existente no Brasil, em contraposição ao poder formal, dado pelas estruturas jurídicas existentes. Para tais interpretações, independentemente de como se dá o processo decisório nos seus aspectos formais, é preciso analisar de que maneira a ação estatal atinge a sociedade civil ou parcelas dela; mais ainda, pensar todo o processo de decisão, incluindo seus resultados.

É a partir da construção de modelos cujas variáveis englobam as relações de classe, ou setores desta, no interior da administração pública, que estas análises são feitas. Este é o sentido do trabalho de Phillippe Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*,³⁰ que busca atingir dois objetivos. O primeiro, é analisar a

³⁰ SCHMITTER, P. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford: Stanford Uni. Press, 1971.

relação existente entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento político no Brasil pós-30 (até 1965); o segundo, avaliar qual o papel de associações (grupos de interesse) no processo de decisão no Brasil. A premissa é que “padrões passados de interação [de agentes e instituições] influenciarão o curso do desenvolvimento futuro”.³¹ Uma sociedade será considerada desenvolvida quando a mudança tornar-se norma do sistema, daí a relevância dada à cultura política: é através do que o autor chama de *political enculturation* que se pode avaliar o padrão de desenvolvimento de uma sociedade.³² A *political enculturation*, por sua vez, é um padrão resultante da emergência e organização dos movimentos e associações de representação através de quatro dimensões: cobertura (extensão e diferenciação de grupos sociais); especificidade funcional (grau de restrição das atividades associativas); densidade (grau de participação efetiva dos membros em cada associação), e pluralidade (extensão de representação de cada grupo social em diferentes associações).

Com base neste quadro, Schmitter avalia o processo de desenvolvimento político no Brasil pós-Segunda Guerra, mostrando que no caso brasileiro, diferentemente do padrão norte-americano, as iniciativas políticas não são produto de grupos de interesse mais ou menos gerais, organizados por meio de agentes de representação (partidos e Parlamento), mas sim do papel exercido no interior do poder

³¹ Id., *ibid.*, p.3.

³² A despeito de não ter a preocupação de analisar o processo de decisão de políticas no interior do Estado, a análise de Huntington tem o mesmo sentido da apresentada por Schmitter, a diferença é que o primeiro avalia que é o grau de politização das instituições sociais que explica a disfuncionalidade dos sistemas. Cf. HUNTINGTON, S. *Ordem política nas sociedades em mudança*. S.P.: Edusp, 1975.

Executivo pelos diversos grupos específicos (os políticos, os administradores econômicos, os intelectuais e os militares).

Essa maneira peculiar de organizar o processo de decisão resulta em levar para o interior do Estado a competição que, em outros sistemas políticos, se dá no espaço de interação entre os grupos de interesses e de representação.

Na avaliação de Schmitter, o sistema brasileiro é bastante particular, cabendo-lhe a definição de Linz, desde que ressaltada a idéia de autonomia relativa do aparato de Estado e de circularidade em seu desenvolvimento, isto é, de alternância entre “democradura” e “dictablanda”, exatamente porque as características de *political enculturation* levam sempre para dentro do sistema estatal os impasses que poderiam ser resolvidos pela interação entre os grupos de interesse.

Nesta mesma direção, mas com estudos de caso que exemplificam os pressupostos teóricos, caminha a análise de Luciano Martins tanto no trabalho já parcialmente comentado³³ quanto no seu estudo posterior.³⁴ A diferença básica entre ambos está na ênfase emprestada aos atores. No primeiro, recai sobre as agências onde se processam as decisões, e no segundo, sobre os decisores (*decision makers*) públicos e privados.

³³ MARTINS, L. *Pouvoir et développement...*, Op.Cit.

³⁴ Id. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*. R.J.: Paz e Terra, 1991.

Do primeiro estudo, interessa destacar que, através da noção de Estado corporativo, Martins mostra como este funcionou como uma estratégia governamental de incorporação de setores ao Estado (restrito às elites econômicas ou políticas), pela criação de Conselhos e órgãos intermediários que passaram a ter grande poder na definição de políticas a partir do fim do Estado Novo, e que chegariam ao ápice no pós-64. Assim, não são os agentes sociais que constróem o aparato de decisão a partir da organização de suas demandas, mas o próprio Estado. Nas palavras do autor, “o Estado aparece no Brasil sob um triplo aspecto: ele é aparelho de dominação; ele é o campo privado das elites, e ele é o árbitro dos conflitos entre elas ...”.³⁵ É assim que os estudos de caso apresentados descrevem o sistema de decisões do Estado brasileiro e de como se desenvolve o sistema político ao longo do período republicano (até 1964).

Essa análise do sistema político é continuada no livro *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*, onde se avaliam outros casos (agências). Aqui, Martins praticamente retoma as conclusões do trabalho já citado de Boschi e Diniz. A tese do autor é que duas forças agem no interior do Estado e acompanham sua expansão: centrípedas, representadas pela concentração de recursos financeiros e jurídicos no Governo Federal (principalmente no Ministério da Fazenda), e centrífugas, representadas pela proliferação de agências independentes nas decisões de alocação e aplicação daqueles recursos.

³⁵ Id., *Pouvoir et développement...*, *Op.Cit.*, p.27.

“O que parece significativo, no caso brasileiro, entretanto, é que essa tendência para a ‘independentização’ de agências e autonomia relativa dos atores, a partir de lógicas particulares e específicas a cada qual, parece inscrever-se no próprio modo de expansão do Estado.”³⁶

A expansão do Estado, representada pela proliferação de agências e empresas ‘estatais’, altamente acelerada no pós-64, abriga no seu interior a articulação e a agregação de interesses das forças já incorporadas (processo analisado no trabalho de 1976). Essa ação do Estado tende, ao mesmo tempo, a ser funcional ao sistema e também a segmentá-lo e desorganizá-lo internamente.

Um terceiro nível da análise apontou para a ação paternalista e tutelar do Estado sobre o setor econômico, ação esta realizada pelas agências. Isto tudo resulta na expansão cada vez maior do Estado e na ação cada vez mais penetrante de suas agências, aumentando o custo social das Políticas adotadas. O problema, todavia, só se resolverá pelo aumento da capacidade de controle da sociedade sobre este sistema e não, como se tem visto, pela expansão do autoritarismo, pois, neste caso, a entropia é aumentada, impedindo qualquer ação planejada.

A resposta, portanto, é a mesma da apresentada pelo estudo anterior, ou seja, não há, no desenvolvimento da burocracia, solução que leve ao ‘arejamento’ do sistema.³⁷ É pela mudança mesma do sistema que se pode resolver as questões do desenvolvimento com menor custo.

³⁶ Id., *Estado capitalista...*, *Op.Cit.* p.43.

³⁷ Pelo contrário, como avalia Martins, a introdução na burocracia brasileira “do instrumento administrativo moderno por excelência”, que é a empresa, não gerou maior capacidade de controle por

Um estudo bastante completo da administração pública brasileira é feito por Daland.³⁸ Para este autor, A burocracia é a estrutura mais importante, forte, estável, contínua e complexa existente no Brasil. Ela subordina os poderes, os políticos e os atores. Mesmo regimes de força, como o inaugurado em 1964, não abalam sua estabilidade.

As mudanças promovidas pela reforma administrativa (Decreto-Lei 200/67), que dão um novo estatuto para cada órgão da administração direta e indireta, por um lado não descrevem o poder real concentrado em cada ministério ou empresa – nem mesmo a hierarquia se organiza como estabelece a Lei –, e por outro lado as mudanças não foram suficientes para transformar a forma de relacionamento intraburocrática. Daí porque no interior da burocracia nacional, o poder real gira em torno da Presidência da República e é exercido principalmente pelos setores militares, como o Conselho de Segurança Nacional ou a Comissão Especial de Fronteiras.

Centrando sua atenção sobre as diversas Comissões e Grupos de Trabalho, Daland mostra como o relacionamento entre aquele centro de poder e a periferia (os responsáveis na administração direta e indireta pela implementação das Políticas) é intermediado por esses grupos, e como é através deles que o presidente faz com que suas orientações sejam seguidas. É isto o que torna, de fato, eficiente a burocracia do país.

parte do Estado sobre suas agências, e sim criou uma espécie de 'feudalização' da burocracia, gerando maior entropia e aumentando os custos do sistema. *Id.*, p. 81ss.

³⁸ DALAND, R. T. *Exploring Brazilian Bureaucracy: Performance and Pathology*. Washington: University Press of America, 1981.

Em contrapartida, no Brasil, há a combinação de quatro elementos que regem a administração pública que apontam para a disfuncionalidade do sistema (burocracia patológica): 1) o processualismo (toda demanda deve seguir um ritual obrigatório e longo); 2) o afunilamento das decisões para o nível mais alto da hierarquia (toda decisão deve ser tomada pelo chefe); 3) afastamento horizontal (falta de estabelecimento de papéis para os funcionários); e, 4) afastamento vertical (duplicação das funções entre as agências). Essa combinação leva a resistência à mudança (rigidez) e ao aumento da corrupção interna.

Como não é objetivo do autor discutir como curar tais patologias, mas apenas descrever a burocracia brasileira, sua análise termina neste ponto, apenas acrescentando que o conceito de integração nacional, crucial ao pensamento dos governos militares, parecia ser um caminho, se adotado como plano geral de ação estatal, para a mudança na burocracia, tornando-a mais eficiente pela superação dos obstáculos apontados.

Percorrendo um outro caminho, Celso Lafer faz uma interessante análise da relação entre administração pública e sistema político, calcada em variáveis jurídicas e políticas.³⁹ Ainda que suas conclusões apontem para aspectos estruturais como o fundamento da característica de autonomia do Estado frente à sociedade, suas

³⁹ LAFER, C. *O sistema política brasileiro*. S.P.: Perspectiva, 1975. Na verdade, a teoria proposta por Lafer, utilizando um outro léxico, nada mais faz do que recolocar a teoria weberiana da burocracia. Recordemos que na tipologia de Weber, a decisão sobre os caminhos a seguir é obra da política (do Parlamento), enquanto à burocracia [ao seu tipo puro] cabe a execução de rotinas, de decisões tomadas pelos políticos. Cf. WEBER, M. *Economia y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 695ss.

definições são importantes por preencher lacunas que encontramos em outros trabalhos, como por exemplo no de Tragtenberg. Ele separa a arena administrativa da arena política (*policy*) e dá uma definição bastante concisa da primeira. Para Lafer, a administração é sempre execução de rotinas, onde não entram escolhas, daí ser importante a precisão com que são dadas as ordens, muito mais do que os critérios que norteiam as decisões. Já a política (*policy*) é entendida como “programa de ação”, ou seja, como plataforma formulada a partir de escolhas e decisões, onde estão em jogo critérios e riscos diferenciados. Na administração, o importante é a seqüência de normas; na *policy*, o importante é a atuação do agente.⁴⁰

O trabalho de Lafer nos auxilia ao mostrar que as posições dos agentes são diferentes, dependendo do local a partir do qual se coloca em prática uma decisão. Isto implica em avaliar os atores a partir da sua origem no interior do Estado e, por conseguinte, a influência de cada um dos decisores é relativizada quando compreendida a partir da análise das estruturas de decisão de um dado sistema político.

4. Processo de Decisão e Participação Militar

Deixamos para este último item a análise dos textos cuja preocupação central, senão exclusiva, é analisar o papel que assumem as Forças Armadas no processo político brasileiro; alguns dando pistas sobre a participação desses atores no sistema de decisão, elucidando as características do poder dos militares frente a outros atores e

⁴⁰ Na segunda parte do trabalho, Lafer analisa do sistema político brasileiro no período pós-45, procurando mostrar como se relacionam a administração e a política de ação. É isto que o leva a concluir que a autonomia do Estado frente à sociedade é parte estrutural do sistema político nacional.

grupos de interesse. Da mesma forma que os trabalhos reunidos no item anterior, não temos aqui um núcleo teórico-metodológico comum, embora muitas das conclusões sejam semelhantes.

Alexandre Barros procura mostrar como a formação das elites é importante para a construção do Estado nacional.⁴¹ Para além das limitações da teoria das elites, o autor sustenta que nenhuma organização estatal prescinde de elites, que exercem papel fundamental na construção do sistema político ou na própria formação do Estado nacional. Além disso, em Estados de formação intermediária (nem clássica, nem nova), como é o caso do Brasil, os militares constituem parte essencial da elite, diferindo da elite civil por uma série de atributos, o que imprime ao Estado novas características. A partir dessas definições, Barros busca explicar a alternância entre sístoles e diástoles no regime brasileiro e o faz a partir da análise da formação do Estado nacional. Para ele, nenhum Estado é completo, mas vai se tornando mais complexo a partir de respostas positivas a onze tarefas básicas: 1) soberania territorial; 2) estabelecimento das fronteiras; 3) transferências de lealdades para o Estado; 4) laicização da sociedade; 5) estabelecimento de corpo de funcionários; 6) criação de Forças Armadas; 7) controle sobre o sistema educacional; 8) estabelecimento de relações com grupos que precedem a formação do Estado; 9) publicidade dos atos estatais com redução da coerção; 10) racionalização da instituição estatal; e 11) proteção e defesa do território. Diante dessas

⁴¹ BARROS, A. S. C. "A formação das elites e a continuidade da construção do Estado nacional". In: *Dados* (15), R.J.: IUPERJ, 1977, p. 101-22.

características, a formação do Estado é um processo permanente e no qual as elites exercem o papel de ligadura das peças.

No caso brasileiro em particular, Barros mostra que há uma permanente desorganização das elites, em função, principalmente, do descontrole estatal sobre o sistema educacional, situação esta agravada com a massificação do ensino pós-64, o que redundou na inexistência de um sistema de recrutamento de elites para o serviço público. As exceções foram a diplomacia e as Forças Armadas, que mantiveram sistemas educacionais que permitem a formação homogênea de seus quadros. É este qualificativo que diferencia militares e civis, garantindo maior poder aos primeiros com relação aos objetivos que buscam alcançar no interior do Estado. Processo semelhante, ainda que em grau menor, foi realizado pela tecnocracia que, embora não contasse com um sistema de ensino particular, viveu um processo de socialização semelhante (participação de seus membros em organismos governamentais), mas sua atuação, por ser ela constituída de diversos grupos homogêneos, sempre se subordinou às demandas militares. Isto também explica a desconfiança dos militares em relação aos civis e a permanência de períodos de fechamento do regime. O resultado, segundo Barros, é ou a impossibilidade de continuar o processo de construção do Estado nacional, ou a reversão do processo realizado. Assim, a permanência dos militares em centros de poder é uma forma de retardar essas conseqüências.

Estudando especificamente a elite fardada, Barros chega a conclusão semelhante, isto é, que a construção do aparato estatal no Brasil 'depende' dos

militares.⁴² Os motivos para isso, além da formação da elite civil ser falha, é que a origem da Força Armada brasileira é burocrática – são socializados para o exercício burocrático mais que para o bélico –, aumentando sua capacidade de elaborar projetos para o país. É por isso que em períodos de crise do sistema político se percebe um aumento da presença militar na administração pública.

Le Brésil des Militaires, de Philippe Faucher,⁴³ é um trabalho imprescindível se queremos pensar as relações entre militares e sistema de decisão de Políticas Públicas. Depois de passar em revista diferentes teorias que buscam analisar o processo de modernização no Brasil, o autor centra-se no papel exercido pelos militares na tomada de decisões públicas, mas com um objetivo maior: compreender a relação entre sistema de decisão e crescimento econômico. Ele mostra que a lógica da acumulação e da repressão não são complementares, mas que esta última responde à autonomia que ganha o aparelho militar do Estado frente aos outros grupos, inclusive aquele que detém o monopólio da decisão econômica. A repressão não é necessária à acumulação – o que não implica que não seja funcional –, mas é exercida quando o militares entendem que deve sê-lo, respondendo, portanto, à autonomia destes.

⁴² BARROS, A. S. C. “The Brazilian Military Professional Socialization, Political Performance and State Building”. Tese de Doutorado, Chicago: Universidade de Chicago, 1981, mimeografado.

⁴³ FAUCHER, P. *Le Brésil des militaires*. Québec: Le Presses de L'Université de Montréal, 1981.

A análise de Faucher não se restringe a este aspecto. Ele mostra que a influência militar pós-64 sobre as decisões não se resume a ser aparelho repressivo. Através do EMFA, os militares agiam como observadores das decisões, de forma a manter o modelo de desenvolvimento, e também através do exercício de poder de veto em setores por eles considerados estratégicos. Isto significa que o importante são menos as decisões em si, mas a autonomia que detêm os militares frente a outros atores do processo. A chave, então, para entender tanto o regime quanto o sistema está nesta autonomia. Faucher, entretanto, não sugere como analisar as relações entre decisões e regime através da autonomia militar, e muito menos como superá-la. Ele conclui dizendo que a solução para as crises constantes do sistema está na redistribuição interna do poder, o que inclui o setor militar.

Na mesma direção de Faucher caminha o trabalho de Dantas Mota,⁴⁴ a ponto de podermos considerá-lo uma síntese e uma continuação daquele.⁴⁵ Dantas Mota procura desvendar o real poder dos militares, reforçando a idéia de que estes atores tinham muito mais capacidade de veto do que um projeto de desenvolvimento nacional, daí a composição com a tecnocracia. Ele reforça a tese de que o poder militar é estrutural ao sistema político brasileiro, mas não no grau em que é exercido. A resposta para reduzir

⁴⁴ MOTA, L. D. *Quem manda no Brasil?* S. P.: Ática, 1987.

⁴⁵ A maioria dos trabalhos avaliados e não incluídos aqui caminham nesta direção, isto é, através de diferentes pontos de partida, mostram que a participação militar no processo de decisão governamental, excetuando-se os setores considerados de segurança nacional, se dá muito menos por iniciativa de setores da caserna e muito mais por veto militar. O modelo proposto por Lafer, sumariado acima fornece, então, a chave para compreender a relação entre militarização do sistema político e influência militar sobre as decisões governamentais. Assim, podemos dizer que os militares ocupavam-se de questões políticas (*policy*) e não da tomada de decisões rotineiras ou das políticas governamentais

ou eliminar o grau de tutela dos militares sobre as decisões estaria, assim, na reforma do próprio sistema.

Filiando-se explicitamente aos sistêmicos, Benevides apresenta um interessante estudo sobre a estabilidade política apresentando um modelo no qual a política militar constitui uma das variáveis.⁴⁶ Em sua discussão a respeito de como se construiu a estabilidade no governo Kubitschek, a autora mostra como no Brasil, para a manutenção do próprio sistema político, é necessária a convergência de pelo menos dois fatores: a divisão interna das Forças Armadas (ou sua não união em torno de um projeto comum), e apoio parlamentar às políticas governamentais. Sem esta convergência, a estabilidade do sistema, mormente em regimes democráticos, tende para a disfuncionalidade.

O trabalho mais específico sobre a temática da participação militar na administração do Estado dentro dos aqui considerados, é o de Walder de Góes.⁴⁷ Sua tentativa é quantificar o poder militar, mostrando como pouca coisa muda nos setores burocráticos com as passagens de governo (seu exemplo é a sucessão Geisel-Figueiredo). A partir desta constatação, o autor infere que os militares detinham muito

ordinárias (administração). Um estudo de caso que analisa este processo é o de Codato, A. N., *Sistema estatal...*, *Op.Cit.*

⁴⁶ BENEVIDES, M. V. M. *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961*. R.J.: Paz e Terra, 1976.

⁴⁷ GÓES, W. "O novo regime militar". In: GÓES, W. e CAMARGO, A. *O drama da sucessão e a crise do regime*. R.J.: Nova Fronteira, 1984, p. 134-49 e "Militares ocupam 1/3 dos cargos federais" In: *O Estado de S.Paulo*, 25/11/79, p. 18-9.

mais poder do que poderia parecer. Ele mostra também que a área econômica é a que sofre menos com a participação direta de militares na estrutura de seus órgãos. Isto indica que a administração pública é um espaço de composição entre interesses burocráticos e não um *locus* exclusivo dos militares. Todavia, deve-se considerar que os militares também exercem um poder formal, particularmente através do Conselho de Segurança Nacional e das diversas representações do Serviço Nacional de Informações, que se soma ao poder representado pela presença militar nos órgãos de decisão, e que implica numa influência maior dos militares em relação à burocracia civil na tomada de decisões públicas. Não há mudanças nas passagens de governo exatamente porque se criou uma espécie de rede para garantir a continuidade da presença militar informal mesmo que eles abram mão (ou percam) o poder formal.

A explicação dada pelo autor, entretanto, acaba nutrindo a idéia de corporativismo muito mais do que a de elite, pois parece que a permanência dos militares em diferentes órgãos é mais um mecanismo de manutenção de emprego (alternativa aos baixos soldos) do que uma estratégia planejada para imprimir seus valores (ou interesses) à estrutura do governo - o que, aliás, ele nega ao admitir que muitos governadores e presidentes da República resistiram à nomeação de militares para cargos públicos.

O trabalho de Walder de Góes oferece uma base quantitativa de comparação para análises futuras. Porém, ele não descreve a técnica utilizada na obtenção e

tabulação dos dados, tornando difícil tanto a atualização quanto o entendimento do processo que ele descreve.

*

* * *

Nosso objetivo neste capítulo foi avaliar como vem sendo tratada pela literatura a questão da tomada de decisões pelo Estado brasileiro. Para atingi-lo, partimos de dois pressupostos. Em primeiro lugar, quando falamos em decisão do Estado, estamos restringindo o processo de decisão à esfera pública, à chamada *public policy*, assim, não estamos definindo decisão como algo geral que está presente em qualquer relação social. Em segundo lugar, seguindo os passos de Celso Lafer – que, por sua vez, segue os de Weber –, entendemos que o Estado (para os efeitos aqui buscados) é composto de duas arenas: a administrativa – na qual imperam regras e rotinas e, portanto, não existe espaço para escolhas e decisões, e sim de execuções repetidas –, e a arena propriamente política – cujo fundamento da existência é exatamente a escolha e decisão. Essa última é a referência quando falamos em processo de decisão.

Com essas definições provisórias em mente, tomamos uma série de trabalhos que têm como ponto central o vínculo entre sistema político e processo de decisão do Estado no Brasil. A preocupação básica dos autores, entretanto, é muito menos abrangente do que isto pode dar a entender: eles buscam apreender os diferentes níveis de poder de determinados grupos e seu vínculo com a formulação de Políticas (programas de ação) no Brasil. Alguns têm pretensão maior: compreender o sistema

político brasileiro e seu desenvolvimento histórico. As características semelhantes desses trabalhos, isto é, seus pontos de contato são:

1. Os textos podem ser classificados como estudos de caso, isto é, a maior parte deles toma uma agência ou uma Política específica do Estado e busca explorar intensamente suas características com o objetivo de explicar um tema mais geral, qual seja, a relação entre sistema político e processo de decisão no Brasil;

2. Mesmo sendo estudos de caso, os autores dedicam uma parte substantiva dos textos à descrição da teoria e metodologia que fundamenta a análise pretendida. Isto se deve, dizem os próprios autores, à inexpressividade de estudos dessa natureza no Brasil e à sua importância na explicação do próprio sistema político do país;

3. Outra característica desses textos é seu vínculo com a economia, isto é, a maioria das análises recai sobre processos de decisão de *economic policies* e não de estratégias gerais do Estado;

4. Mesmo quando não é objetivo do autor analisar uma determinada Política (*policy*) ao longo do tempo, mas sim num dado momento histórico, eles destacam como característica do sistema político brasileiro a sucessão de reformas administrativas do Estado que, tomadas a partir de 1930, parecem coincidir com as mudanças no próprio sistema político;

5. Essa inconstância do sistema de decisão encontra explicação em dois caminhos mutuamente excludentes: ora o sistema é encarado como funcional e portador de uma lógica própria (diferente da racionalidade dos países desenvolvidos),

no sentido da manutenção da dominação de determinada classe e da dependência do modelo econômico em relação ao exterior; ora como disfuncional, pois cria órgãos e políticas (*policies*) que se anulam mutuamente. O interessante, no entanto, é que essa funcionalidade ou disfuncionalidade é encarada como explicativa tanto da alternância entre sistema político aberto e fechado (democradura e dictablanda) quanto do sentido da mudança que colocaria um ponto final às constantes reformas da administração: é a democracia, enquanto regime político, que impediria que todas as decisões, isto é, a formulação de Políticas, fosse processada no interior do Estado.

Essa última observação abre caminho para sublinharmos o grande ponto de divergência entre os estudos avaliados. Na maioria dos casos, conforme dissemos no ponto dois acima, é explícita a linha teórico-metodológica adotada. Essa varia desde a Teoria das Elites, passando pelos sistêmicos, até o Novo Institucionalismo. O interessante, neste sentido, é que, ainda que divirjam do ponto de vista teórico-metodológico, eles acabam por apontar as mesmas explicações e soluções para o sistema decisório no Brasil. O que acontece é que colocam ênfase sobre partes diferentes do processo de tomada de decisão: mecanismos de entrada (*inputs*), de transformação ou de saída (*outputs*); ou então sobre os atores (elites, instituições, sistema).

5. Os militares nas políticas públicas

Neste texto, procuramos, através de uma discussão geral do tema “processos de decisão”, construir um referencial teórico que possibilite a análise da influência militar nos processos de formulação e implementação de Políticas Públicas.

Através da avaliação da literatura disponível sobre o tema, literatura esta que não aborda a relação entre Forças Armadas e Políticas Públicas, mas sim cada um dos pólos da relação separadamente, chegamos a um quadro teórico-metodológico cuja filiação pode ser tomada como Sistêmica. Neste sentido, apesar dos problemas que já apontamos a respeito desta teoria, entendemos que é a que fornece as melhores possibilidades para o entendimento do nosso problema, qual seja, avaliar a participação dos militares na formulação e implementação de políticas governamentais.

A partir dessa filiação, repetimos que na análise do papel militar é preciso considerar as abordagens *interacionais* (o que chamamos de *globalista* anteriormente) como parte do modelo de análise, pois elas nos oferecem um quadro no qual a variável principal é justamente a relação entre setor castrense e setor civil.

Da mesma forma, a análise aqui feita reforça a idéia de que está na proposta de Juan Linz o ponto de partida para a compreensão da mudança política processada no Brasil em 1964. Todavia, a mudança para um regime civil não se reduz aos modelos que repetem que a transição brasileira foi de tipo pactuada. Dadas as mudanças no cenário internacional, o comportamento militar em processos de transição e também nos períodos de consolidação democrática, somente encontra formas de explicação ao

se considerar as categorias de autonomia e tutela. São essas, levando em conta as ressalvas anteriormente feitas, que complementam o modelo teórico-metodológico que buscamos.

A respeito do principal objetivo que perseguimos neste capítulo, ou seja, uma avaliação mais ampla sobre os modelos de análise de Políticas Públicas, pensamos ter mostrado que todos os modelos analisados oferecem caminhos para o entendimento dos processos de decisão nos regimes democráticos, mas não o fazem igualmente para regimes autoritários, mesmo quando este é o objeto específico do autor (caso, por exemplo de Barros e Góes). De qualquer modo, é nas mudanças institucionais que as disfuncionalidades do sistema decisório encontram solução. É a isto que atribuímos a correspondência existente entre mudanças de ou no regime político com as reformas administrativas postas em prática no Brasil a partir de 1964.

Em termos teóricos, romper esta camisa-de-força, isto é, desvincular o necessário desenvolvimento do sistema político da mudança do regime (e a adoção de regras democráticas) implica na combinação do conceito de autonomia militar com a participação dos atores no processo de decisão, encarando o comportamento dos atores como mais importante do que a decisão finalmente adotada.

Considerando o exposto, apesar dos problemas referentes à abrangência das análises, entendemos que somente a partir da combinação de diversos estudos de caso, esgotando os acontecimentos que são objeto de análise, é que se pode de fato avaliar qual foi a participação dos militares nos processos de formulação e implementação de

políticas governamentais. Obviamente os limites que se nos impõem neste trabalho impossibilitam de sequer nos propor a realizar essa investigação. Todavia, pode-se minimizar os problemas de abrangência desde que a escolha do objeto de análise (o caso a ser estudado) recaia sobre processos de decisão global do aparelho de Estado, bem como tomando-se mais de uma agência para processar a comparação. A combinação desses dois critérios permitirá a generalização para toda a administração governamental.

Capítulo II

Orçamento e políticas públicas

O orçamento é a apresentação ou cálculo das receitas e despesas de um governo. Por isso, ele representa, em linhas gerais, as opções do poder público em razão das metas programadas e reflete, assim, as políticas adotadas, as prioridades elencadas naquele momento.

Por uma questão técnica, os dados recolhidos apresentam uma certa incompatibilidade. É que, a partir de 1968, em razão da reforma administrativa, o orçamento da União passou a fixar suas despesas *por função* ou programa. Isto significa que, independentemente do setor da administração a que uma área está subordinada, é pela função que ela realiza que se calculam os recursos. Porém, antes de 1968 – e, para nossa pesquisa, no período compreendido entre 1964 e 1967 – não tivemos acesso aos dados por função, mas somente por ministério.¹ Assim, a metodologia de apresentação dos dados não nos permite uma análise global do período. O que fizemos para superar este obstáculo foi avaliar, apesar de não ser o mais indicado, as despesas fixadas por ministério para o período de 1964 a 1988, e separadamente por função entre 1968 e 1990.

Para tornar menos incompleta a análise, cruzamos estes dados com os Planos de Governo, quando estes apresentam as verbas destinadas a cada programa a ser adotado.

¹ Segundo informações de assessores do Congresso que trabalham com orçamento, os dados existem, mas eles não puderam nos fornecer porque o acesso é restrito a algumas pessoas.

Todavia, neste caso, deve-se ter presente que nem sempre as metas sugeridas nos planos são contempladas nos orçamentos, na medida em que este último é uma avaliação geral e conjunta do Executivo Federal.

Outra questão a ser observada, porque também distorce os dados, diz respeito às constantes reorganizações ministeriais, com fusões e desmembramentos que dificultam a análise das políticas de cada setor. Assim, por exemplo, o setor das Comunicações era uma parte do Ministério da Viação e Obras Públicas até 1967, passando a ser um ministério nesse ano e assim permanecendo até o início do governo Collor, quando foi incorporado ao Ministério da Infra-Estrutura. Este é um dado que a organização orçamentária por função corrige, ainda que parcialmente. Essa correção é apenas parcial porque o próprio desenvolvimento burocrático impõe a adoção de novas rubricas, desdobrando funções em outras novas.

Para os objetivos que perseguimos aqui, isto é, mostrar o grau de prioridade dos setores de Comunicações e Educação no período entre 1964 e 1990, não entendemos como necessário uma análise mais específica sobre o orçamento, já que este não é nosso objeto de estudo e sim a via através da qual buscamos enfocar nosso objeto. Desta forma, apesar das incongruências dos dados, acreditamos que a maneira como trabalhamos os mesmos nos permitiram chegar às conclusões que apontamos.

Tomando os dados por função, a primeira coisa que se nota é uma grande mudança no orçamento como um todo no ano de 1990. Nesse ano, 68% das verbas fixadas foram atribuídas para Administração e Planejamento (Tabela I),

conseqüentemente ocorre uma redução brutal nas verbas para as demais funções da administração federal. Este dado chama a atenção também porque é justamente nos governos civis que há uma elevação destas verbas, com picos em 1986 (31,35%) e 1988 (27,65%). As demais funções, excetuando-se o ano de 1990, têm um comportamento relativamente uniforme.

Tabela I -- Percentual de Despesa da União Fixada por Função, 1968-1990

(Continua)

Função/Ano	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Legislativa											
Judiciária											
Administração e Planejamento	10,91	12,29	9,09	9,8	10,4	11,28	11,08	14,85	12,08	11,72	12,08
Agropecuária	2,57	2,72	2,34	1,94	1,72	1,53	1,43	0,51	0,62	0,62	0,68
Assistência e Previdência	8,54	9,42	10,28	12,09	11,9	10,68	11,23	3,18	3,69	3,33	3,93
Colonização e Reforma Agrária	0,45	0,3	0,25	0,29	0,17	0,12	0,14		8,45	8,63	9,99
Comércio	0,09	0,12	0,05	0,03	0,02	0,01	0,04				
Comunicações	1,78	2,98	1,69	1,48	1,2	1,5	1,1	2,71	3,02	3,03	1,18
Defesa e segurança	12,59	14,39	13,62	15,97	13,5	12,27	13,7	10,16	9,17	8,21	8,08
Desenvolvimento Regional								10,21	11,5	9,41	9,65
Educação e Cultura	6,26	8,72	7,85	7,48	6,52	6,54	6,12	5,48	4,84	7,68	7,86
Energia e Recursos Minerais	2,61	4,67	3,28	2,28	2,68	2,56	2,31	4,52	4,19	3,77	2,92
Habitação e Planejamento Urbano	1,02	0,96	0,77	0,73	0,53	0,42	0,33	0,49	0,35	1	0,88
Indústria, Comércio e Serviços	3,07	1,63	1,84	2,41	0,58	1,11	1,3	2,29	1,77	1,94	1,92
Política Exterior	0,87	0,95	1,08	0,94	0,79	0,82	0,83	0,63	0,61	0,56	0,56
Recursos Naturais	0,16	0,57	0,69	0,81	0,86	0,68	0,73				
Saúde e Saneamento	3,73	4,56	3,48	3,19	2,54	2,62	2,71	2,03	1,89	2,45	2,78
Trabalho								10,86	0,43	0,52	0,53
Transporte	15,02	15,19	16,38	15,06	14,65	14,18	12,98	28,05	32,75	31,74	31,2
Encargos dos Estados e Municípios	11,19	19,97	15,48	14,87	15,54	14,92	15,94				
Encargos Gerais	18,34		11,81	9,58	15,26	17,6	16,73				
Reserva de Contingência								3,43	4,22	4,87	5,18
Total em percentagem*	99,2	99,44	99,98	98,95	98,86	98,84	98,70	99,94	100,03	99,97	99,95

FONTE: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1967-90.

* As funções que somente apareceram em um governo, foram desconsideradas. Este é um dos motivos que explicam porque a soma dos percentuais não é igual a 100.

Tabela I — Percentual de Despesa da União Fixada por Função, 1968-1990

(Conclusão)

Função/Año	1979	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1990
Legislativa	0,62	0,61	0,51	0,5	0,45	0,44	0,56	0,68	0,51	0,22
Judiciária	0,77	0,65	0,66	0,58	0,5	0,39	0,53	0,98	0,62	0,44
Administração e Planejamento	12,68	14,41	9,59	10,92	12,14	11,78	31,35	16,76	27,65	68
Agropecuária	4,07	5,18	5,26	5,48	5,64	3,83	6,35	13,74	6,97	3
Assistência e Previdência	9,73	9,13	11,44	11,43	11,43	8,4	6,45	8,03	7,13	14,17
Colonização e Reforma Agrária										
Comércio										
Comunicações	1,32	1,5	1,3	0,99	0,34	0,67	0,27	1,34	0,16	0,03
Defesa e segurança	7,57	6,24	6,37	6,71	6,29	5,73	4,98	7,54	5,28	2,33
Desenvolvimento Regional	10,79	12,42	12,47	12,55	13,69	18,53	11,51	12,05	13,55	4,74
Educação e Cultura	8,75	7,24	8,21	8,99	8,77	9,31	9,88	11,46	10,94	2,32
Energia e Recursos Minerais	3,25	4,05	5,82	5,76	4,29	4,3	2,03	2,27	2,8	0,22
Habituação e Planejamento Urbano	0,96	0,34	0,34	0,54	0,81	0,75	0,86	1,63	1,85	0,026
Indústria, Comércio e Serviços	1,55	2,14	1,39	1,85	0,89	0,87	3,49	3,51	4,58	0,77
Política Exterior	0,53	0,53	0,77	0,7	0,92	0,77	0,55	0,56	0,34	0,08
Recursos Naturais										
Saúde e Saneamento	3,06	2,24	2,18	1,84	2,12	2,59	2,47	3,46	2,75	1,05
Trabalho	0,62	0,51	0,37	0,4	0,37	0,27	0,24	0,37	0,21	0,9
Transporte	28,37	23,98	18,52	18,77	18,98	19,03	14,26	14,22	10,45	1,63
Encargos dos Estados e Municípios										
Encargos Gerais										
Reserva de Contingência	5,32	8,74	14,77	11,95	12,3	12,28	4,16	1,35	4,1	0,03
Total em porcentagem*	99,96	99,91	99,97	99,96	99,93	99,94	99,94	99,95	99,89	99,956

Acreditamos que a disparidade apresentada no ano de 1990 se deve a alguma mudança nas regras de cálculo do orçamento, daí o inchaço apresentado pela rubrica Administração e Planejamento, e a queda igualmente brusca das demais funções, chegando a menos de meio por cento no caso da Energia e Recursos Minerais. Porém, não pudemos comprovar a mudança e, portanto, para efeitos da análise, desconsideramos os dados.

A Educação e as Comunicações, funções que aqui nos interessam, não apresentam grandes saltos no período, seu comportamento é uniforme, da mesma maneira que já destacamos para a totalidade do orçamento.

No caso da Educação, é interessante notar que os valores apresentam crescimento nos anos que sucedem a reforma universitária (1968) e, ao mesmo tempo, antecedem a reforma do primeiro e segundo graus (1971). A partir de 1972, o montante fixado para Educação cai e somente voltar a subir em 1977, mantendo-se em torno de 8% até 1987, quando ultrapassa os 10%.

O interessante é a discrepância que existe entre o que figura no orçamento e nos Planos de Governo. Em todos os Planos elaborados pelos governos militares, a educação é considerada prioridade de governo, ainda que haja um objetivo maior a motivar o planejamento – como a distribuição de renda e o crescimento econômico –, os projetos concretos sempre partem da educação, ela sempre figura como o setor que terá, pelo menos entre os investimentos sociais, maior destinação de verbas.

Comparando-se, pois, os Planos de Governo e o Orçamento por função, não é possível dizer que os primeiros fossem mais do que meras promessas, na medida em que a importância emprestada a determinado setor, bem como a descrição do volume de verbas necessário à consecução de determinados objetivos não se vê, de fato, cumprido, pois não faz parte das verbas orçamentárias.

A possível discrepância entre Planos de Governo e Orçamento da União parece apontar também para um outro dado: a pouca relação, ou mesmo a compartimentação, entre as diversas esferas da administração pública. Isto porque, como estamos trabalhando com *despesas fixadas*, os dados são estimativas e, portanto, fruto do planejamento do governo para o ano seguinte.² Sabendo-se que os Planos de Governos são elaborados nos finais de governo para o que se seguirá, os técnicos do orçamento teriam necessariamente acesso a estes dados e, no entanto, conforme nossa análise da tabela I, não parece haver sequer consultas semelhantes, quanto mais um trabalho conjunto que leve à realização dos mesmos objetivos.

A verba destinada para a função Comunicações é regular e baixa em todo o período. O maior montante a ela destinado representa 2,98% do orçamento total, e isto se dá em 1969. Interessante observar que não há nenhum grande projeto ou criação das

² Segundo o IBGE, "a despesa fixada inclui os gastos estipulados para os diversos encargos, funções, poderes e Órgãos Auxiliares da Administração, mais a 'reserva de contingência' a ser escalonada quando da reavaliação orçamentária. Representa, em síntese, *uma estimativa* - quando inferior à despesa efetivamente realizada, ocorre suplementação, ou ainda em função de reorientação político-financeira, passam a ser contemplados deferentes programas e itens daqueles anteriormente previstos." IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil, 1985*. R.J.: IBGE, 1986, s/p., grifos nossos.

grandes empresas estatais neste ano, e já estava em execução o Plano Nacional de Comunicações.³

A pouca prioridade emprestada às Comunicações também aparece nos Planos de Governo. Porém, nestes o governo procura minimizar as parcas verbas destinadas ao setor com metas bastante otimistas. Mesmo assim, o que se pode observar tanto da análise do orçamento por função quanto dos Planos de Governo, é que as verbas destinadas às Comunicações correspondiam ao que os governos entendiam como mínimo indispensável para garantir o desenvolvimento paulatino do setor.

Outro aspecto a destacar é a influência da política sobre as verbas orçamentárias. Isto é percebido claramente quando avaliamos as verbas destinadas à Defesa e Segurança. Neste caso, há variações anuais na despesa fixada, mas esta apresenta uma elevação de quase dois pontos percentuais entre 1968-69, cai menos de um ponto entre 1969-70 para subir ao seu ponto mais alto, atingindo 15,97% em 1971.

Este dado nos faz ver o quanto o discurso da defesa da ordem tocou o governo, bem como afirmar que de fato os movimentos de esquerda forneceram munição para que os locutores da ordem agissem. Por outro lado, aponta também para as dificuldades enfrentadas por Geisel e de sua determinação em levar a cabo sua política distensionista, já que é a partir de seu governo que as verbas fixadas para Defesa e

³ Como sabemos, a criação do Ministério das Comunicações data de 1967, quando inicia-se a implantação do Plano Nacional de Comunicações, e a criação das grandes empresas no setor são: EMBRATTEL, em 1965; TELEBRÁS, em 1972, e RADIOBRÁS, em 1975. A Empresa de Correios e Telégrafos, ECT, foi criada em 1969. Porém, ela foi fruto do desmembramento do Departamento de Correios e Telégrafos, até então vinculado ao Ministério das Comunicações. Isto não explicaria o

Segurança começam a cair, mantendo a tendência decrescente até 1987, ano no qual apresenta elevação de 2,56 pontos em relação ao ano anterior. Porém, os 7,54% a ela destinados não representam sequer 50% do montante atingido em 1971.

A rubrica que merece o maior contingente de verbas, durante todo o período militar (até 1985), é Transporte. A explicação para isto não está nos Planos Econômicos dos governos militares, em nenhum deles a construção de estradas – sejam estas terrestres, lacustres ou marítimas – figura como prioridade de governo. Isto não significa que ao setor não seja dada atenção. Pelo contrário, em todos os Planos Econômicos ele é mencionado, procurando-se mostrar como o governo investiu nesta indústria. É assim que, por exemplo, no I PND, os Transportes, considerados isoladamente, ocupam o quarto lugar entre os doze programas de investimento arrolados pelo governo.⁴

Outra explicação pode estar na geopolítica. Neste caso, a construção de vias de comunicações é considerada essencial à segurança de um país, pois, segundo explica Miyamoto em sua leitura do teórico List, “... em hipótese de conflito, o domínio ou bloqueio do sistema viário significa aprisionar o inimigo em seu próprio território, impossibilitando sua locomoção, bloqueando as forças militares, além de cortar suas fontes de abastecimento.”⁵

aumento orçamentário também porque os serviços prestados pela ECT não eram prioritários e nem exigiam grandes investimentos.

⁴ BRASIL. *I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) - 1972/74*. Brasília: SEPLAN, 1971, Quadro IV.

⁵ MIYAMOTO, S. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papirus, 1995, p. 148.

Neste caso, supomos que os militares não só interferiam, mas determinavam a distribuição das verbas no orçamento. Esta hipótese, entretanto, vai de encontro às posições defendidas por dois ministros da área econômica durante o regime militar. Para Delfim Netto, esta afirmação não faz sentido: “Os militares não interferiam na área econômica. Não opinavam nem no orçamento do Exército.”⁶ Este é um dos raros pensamentos que com ele compartilhava Mário Henrique Simonsen, que afirmou “Nunca senti influência militar na minha área nos cinco anos em que estive no governo. Em termos administrativos, jamais houve interferência dos Ministérios do Exército, Marinha, Aeronáutica, EMFA, ou mesmo SNP”.⁷

É possível concordar com Simonsen, muito mais do que com Delfim. De fato, talvez os militares não se envolvessem nas questões puramente econômicas, nas discussões técnicas da área. Mas, como mostra o orçamento e os Planos de Governo, havia uma interferência política, na determinação de metas e prioridades, sem esquecer que havia o Conselho de Segurança Nacional, cuja Secretaria Geral tinha como prerrogativa auxiliar o presidente da República em todas as suas tarefas. Somente assim se pode compreender porque as verbas para Transportes são crescentes até 1985, ou porque a função Defesa e Segurança recebe maior atenção exatamente no período mais duro do regime militar.

⁶ “Duração dividiu aliados do regime”. *Folha de S. Paulo*, 06/12/98, pp. 1-12.

⁷ MOTA, L. D. *Quem manda no Brasil?* S.P.: Ática, 1987, p. 38. Mota entrevistou Delfim Netto que têm a mesma posição revelada posteriormente, isto é, que os militares não interferiam na área econômica e, mais, respeitavam o orçamento como nenhum outro ministério.

Quando avaliamos as verbas por Ministério (Tabela II), embora não possamos comparar com as verbas fixadas por função, notamos que a distribuição acima avaliada se repete. Entre os anos 1964 e 1966, o Ministério da Viação e Obras Públicas, no qual está inserido o setor de transportes, é o que têm o maior volume de verbas fixadas, praticamente um terço do que foi fixado para o conjunto de ministérios, mostrando que este setor sempre foi prioritário, não somente para os governos militares. Comprova-se isto quando avaliamos os dados para os anos entre 1985-88, quando os civis voltaram ao poder, pois é o Ministério dos Transportes que recebe maior atenção do governo.

Tabela II – Percentual Despesa da União Fixada por Órgão de Governo, 1964/1988

(Continua)

Órgão de Governo/Ano	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Presidência da República	2,26	3,45	8,86	2,38	1,47	0,66	0,85	0,9	0,85	1,99	1,17	2,46
Fundos, Conselhos e Comissões	2,76	2,13	0,23	5,80								20,51
Ministérios	94,91	94,34	90,86	91,77	98,4	98,01	99,15	99,1	99,15	98	98,82	77,02
Aeronáutica*	5,48	6,45	5,85	6,2	5,83	5,82	7,88	9,69	9,49	9,7	9,22	7,34
Agricultura*	5,85	3,98	3,84	3,29	2,78	2,38	2,82	2,94	2,73	2,57	2,8	2,43
Ciência e Tecnologia												
Comunicações					3,04	1,71	2,46	2,44	2,27	2,24	2,23	1,8
Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente**												
Educação e Cultura	9,89	11,25	9,92	8,93	7,94	8,91	10,75	11,2	10,39	10,73	11,66	10,58
Exército/Guerra	6,86	11,04	10,85	9,51	10,08	9,31	13,68	19,8	18,69	18,19	15,27	12,63
Fazenda	17,47	19,44	17,21	30,76	31,68	22,46	3,53	3,24	3,52	2,96	3,24	2,65
Indústria e Comércio	0,24	0,23	0,22	0,22	0,24	0,21	0,26	0,25	0,23	0,22	0,21	0,29
Interior***												
Justiça***	1,31	3,44	2,39	1,16	5,72	5,06	4,63	4,36	3,94	3,93	3,97	3,64
Marinha	3,95	5,92	5,09	5,23	4,83	0,81	0,99	0,98	0,94	0,98	1,45	1,29
Minas e Energia	3,54	3,04	7,32	3,87	2,89	4,78	6,87	9,45	9,22	9,11	8,48	6,99
Planejamento e Coordenação Geral												
Previdência e Assistência Social	0,51	0,48	2,04	1,48	1,24	1,09	1,59	1,5	1,32	1,26	1,46	1,2
Relações Exteriores	3,71	3,04	4,39	3,53	2,78	2,55	2,63	2,53	2,29	2,23	2,34	2,25
Saúde												
Trabalho												
Trabalho e Previdência Social	3,89	2,33	1,37	1,11	1,2	0,9	0,87	1,66	1,56	1,46	1,6	10,86
Transportes												
Viação e Obras Públicas	30,85	28,7	20,37	16,48	17,22	20,75	31,12	22,99	24,99	25,84	26,98	28,05
Percentual Total	98,57	99,92	99,95	99,95	99,87	98,67	100,00	100,00	100,00	99,99	99,99	99,99

FONTE: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1963/1990.

** Inclui, entre 1986-88, as verbas para "Reforma e Desenvolvimento Agrário"

Em 1986, a Cultura passou a ter seu próprio ministério. Porém, nós não separámos porque entendemos que assim as comparações seriam mais razoáveis, também porque as verbas a ele destinadas não ultrapassaram 0,5% anuais.

*** Até 1967, sob a rubrica da Justiça figurava também as verbas para o Interior.

Tabela II – Percentual Despesa da União Fixada por Órgão de Governo, 1964-75/76-1988

Órgão de Governo/Ano	(Conclusão)											
	1976	1977	1978	1979	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Presidência da República	1,84	1,78	1,88	1,97	2,27	3,4	2,2	2,8	2,5	2,38	5,49	5,86
Fundos, Conselhos e Comissões	9,85	19,06	17,81	19,43	20,73							
Ministérios	88,3	79,15	80,3	78,59	76,99	96,6	96,85	97,2	97,55	97,61	94,5	94,13
Aeronáutica*	5,66	5,1	4,24	4,13	3,7	5,47	5,78	8,29	8,51	9,26	8,51	7,98
Agricultura	3,96	3,85	4,66	4,68	4,67	7,98	6,76	7,49	5,93	5,26	6,23	6,82
Ciência e Tecnologia										1,88	1,89	2,21
Comunicações	3,30	3,44	0,72	0,61	0,37	3	2,19	0,8	1,57	0,77	2,82	0,5
Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente**										0,74	2,71	3,14
Educação e Cultura	7,63	9,39	9,16	10,22	10,11	13,39	13,56	14,15	14,6	17,79	14,60	15,77
Exército/Guerra	6,21	6,47	6,47	6,36	5,49	6,29	6,52	6,04	5,69	5,27	5,32	5,01
Fazenda	2,35	2,88	2,26	2,48	2,44	0,24	2,3	1,88	1,6	2,64	2,58	2,41
Indústria e Comércio	0,43	0,46	0,48	0,59	3,17	3,52	4,67	2,64	2,05	1,57	6,15	7,07
Interior***	2,07	2,22	2,03	2,15	2,15	3,02	2,79	4,12	2,52	1,87	5,11	3,69
Justiça***	0,57	0,61	60	0,65	0,56	0,7	0,57	0,53	0,52	0,87	0,93	0,87
Marinha	4,75	4,19	4,21	4,14	3,92	4,94	4,82	5,28	5,09	5,83	5,49	5,47
Minas e Energia	1,13	1,05	0,95	0,82	3,4	2,23	3,32	1,5	1,69	0,99	0,61	4,92
Planejamento e Coordenação												
Geral	3,31	4,23	5,82	5,29	5,27	4,08	3,7	4,13	7,99	4,87	2,64	0,52
Previdência e Assistência Social	0,82	0,8	0,82	0,8	0,86	1,77	1,55	2,15	1,84	1,63	1,19	1,1
Relações Exteriores	2,22	2,63	2,87	2,83	2,66	2,93	2,35	3,3	4,76	5,5	5,17	6,71
Saúde	0,43	0,52	0,9	1,03	0,94	85	0,88	0,87	0,65	0,7	0,78	0,68
Trabalho												
Trabalho e Previdência Social	32,65	31,74	34,05	31,77	27,25	35,6	35,05	33,99	32,54	30,09	21,68	20,43
Transportes												
Viação e Obras Públicas												
Percentual Total	99,99	99,99	99,99	99,99	99,99	100,00	99,05	100,00	100,05	99,99	99,99	99,99

Observa-se, também, que o Ministério das Comunicações não tem fixadas para si grandes verbas. Em 1968, primeiro ano em que entra no orçamento – antes, como já indicamos, era parte do Ministério da Viação e Obras Públicas –, recebe 3,04% do total. Esta cifra, embora pequena, representa o maior percentual do ministério até 1976, quando recebe 3,30% das verbas, que sobem para 3,44% em 1977, voltando a cair vertiginosamente já no ano seguinte.

Parece claro que as verbas para este setor são maiores do que demonstra o orçamento, pois a gerência do setor fica nas mãos das empresas de telecomunicações que, embora estatais, não entram no cômputo orçamentário da União. Todavia, isto não invalida nossa análise a respeito das prioridades governamentais. Conforme já afirmamos, embora haja algum interesse pela matéria, as Comunicações nunca ocuparam lugar privilegiado entre as metas do governo brasileiro.

Um dado que chama a atenção são as verbas fixadas para o Ministério da Fazenda. Estas são altas e crescentes no início da série, alcançando patamar superior ao da Viação em 1967 – 30,76% contra 16,48% –, e assim se mantendo em 1968 e 1969. Porém, já em 1970, suas despesas caem vertiginosamente – de 22,46% para 3,53%. A explicação talvez estivesse no desmembramento do Planejamento (até então um ministério extraordinário que não aparece isoladamente na tabela). Entretanto, as verbas a este fixadas no ano de 1970 não chegam a 1%. A partir daí, as verbas da Fazenda se mantêm em média em 2% em todo o período. Na falta de explicações razoáveis para esse fato, aqui apenas registramos as disparidades apresentadas,

lembrando ainda que, por ser no interior deste ministério que se traça a política econômica, para não dizer o conjunto das políticas governamentais, é de estranhar que um órgão que já detém tanto poder possa ainda ser brindado com verbas consideráveis.⁸

Em relação às verbas do Ministério da Educação, vemos que há, de fato, uma relação entre orçamento e prioridades governamentais. Pelo menos parece ser esta a explicação para compreender o porquê de as despesas fixadas para o MEC somente superarem as destinadas ao Ministério do Exército a partir de 1976, considerando-se apenas o período militar (1964-85), embora seja neste ano que se apresente uma queda acentuada nestas verbas. Reforça esta hipótese o fato de, em 1964, as verbas do MEC (9,89%), serem superiores às do Ministério da Guerra (6,86%), bem como o montante nunca inferior aos 14% destinados ao MEC a partir de 1985. Neste último caso, deve-se levar em conta a Emenda Constitucional nº 24, de 1983, que estabelece que a União não pode destinar menos de 13% de seu orçamento para a Educação.⁹

Uma análise global da Tabela II reforça a hipótese do orçamento como reflexo das prioridades governamentais. É assim, por exemplo, que o Ministério da Indústria e Comércio tem um dos menores percentuais de verbas fixadas entre 1964 e 1979. A partir desta última data, apresenta, para o ano seguinte, uma alta superior a dois pontos

⁸ Dantas Mota apresenta um interessante desenho das relações de poder do Executivo Federal. Segundo ele, independente do montante de recursos que detém, os ministérios econômicos são os mais poderosos exatamente porque controlam os instrumentos de ação necessários à formulação e execução de políticas, bem como têm sob seu comando agências estratégicas de execução, como o Banco do Brasil, por exemplo. Cf. MOTA, L. D., *Op.Cit.*, p. 47.

⁹ CAMPANHOLE, A. & CAMPANHOLE, H. L. *Constituições do Brasil*. S.P.: Atlas, 1987, p. 121.

percentuais, e, quando há queda, ela jamais é bastante para fazer voltar ao patamar inicial. Outro exemplo é o do Ministério da Saúde, que nunca aparece como prioridade e, de fato, suas verbas são uniformes, não revelando altas e baixas bruscas, ainda que haja uma tendência de alta principalmente a partir de 1984.

A priorização orçamentária dos setores infra-estruturais, independente de ser o governo civil ou militar, foi notado pela análise de Hayes. Segundo ela,

“... a análise comparativa demonstra que as prioridades orçamentárias dos regimes democráticos e autoritários diferem pouco quanto à ênfase global. O desenvolvimento econômico foi prioritário em ambos os regimes e cada um deles dedicou os maiores fundos para esta área. O governo militar foi mais competente em impor sanções às clientelas políticas do que os governos civis, mas também os militares precisaram de suporte da infra-estrutura burocrática clientelística – ambos civis e militares – em certo grau ...”.¹⁰

Pesa contra a hipótese do orçamento ser reflexo das prioridades governamentais uma avaliação das despesas fixadas para o Ministério das Minas e Energia. Como se sabe, é na década de 70 que grandes projetos ligados a este Ministério são postos em prática, como o *Proálcool* e o *Acordo Nuclear*. Entretanto, é exatamente neste período que se observa o menor volume de verbas para o Ministério. Os percentuais apontam para uma tendência de crescimento até 1970, quando atingem 8,09% do total das despesas fixadas. Entre 1971 e 1974, os percentuais ficam em torno de 6%, para então

¹⁰ HAYES, M. *Policy Performance and Authoritarianism in Brazil: Public Expenditures and Institutional Change, 1950-1967*. Michigan: UMI, 1998, p. 229

apresentar tendência decrescente atingindo 0,95% em 1978. Na década de 80, ele volta a subir estacionando em torno de 5% em seu final.

Os dados também sugerem que havia interferência dos militares nos assuntos orçamentários. Diferente do que pensa Delfim Netto, como explicar que os percentuais indicados para o Ministério do Exército sejam maiores do que os da Educação justamente nos anos mais duros do período militar, período em que o ensino ganha *status* de prioridade social nos Planos de Governo, e ainda, no qual programas e reformas atingem essa área?

Se somarmos a verba fixada para os três ministérios militares, fica claro que, se não havia uma determinação direta das Forças Armadas quanto às prioridades orçamentárias, então existia uma compreensão e, mais, uma convivência muito grande entre os ministros da área econômica e as “necessidades” de segurança. Isto porque, em 1964, os três ministérios militares, desconsiderando-se o EMFA, receberam 16,29% das verbas fixadas, valor que sobe para 23,41% em 1965 (alta de quase sete pontos em um só ano!), para continuar oscilando em torno de 20% até atingir 38,94% em 1971, praticamente dezesseis pontos acima do Ministério dos Transportes, que recebe isoladamente o maior volume de verbas.

A despeito do volume de verbas destes ministérios apresentarem uma queda continuada a partir de 1973, os percentuais continuam sendo altos se comparados aos demais ministérios. Por exemplo, em nenhum momento, mesmo pós-1985, o percentual de despesas fixadas para os três ministérios militares é inferior ao do MEC,

mesmo quando este passa a receber um volume de verbas maior, o que se dá a partir de 1982. Assim, numa escala decrescente temos, entre 1985 e 1988, em primeiro lugar, o Ministério dos Transportes, seguido pela soma dos três ministérios militares e, em terceiro, o Ministério da Educação.

Ainda em relação aos ministérios militares, a análise mostra que a mudança aponta, quando do retorno dos civis ao poder, para uma equanimidade maior entre eles. Expliquemos: o percentual de verbas destinados a cada um deles é semelhante em 1964. A partir de 1965, as despesas fixadas para o Ministério do Exército são crescentes e bastante superiores aos da Marinha e da Aeronáutica. Em 1971, quando atinge-se o pico percentual de despesas fixadas, a somatória das verbas dos ministérios da Marinha e da Aeronáutica não chega ao patamar fixado para o Ministério do Exército (19,14% contra 19,80%). Em contrapartida, a partir de 1976, é possível notar um retorno aos padrões apontados em 1964, com o Exército tendo uma despesa fixada, ainda que superior aos da Marinha e Aeronáutica, próxima destes.

O que é possível, portanto, auferir deste conjunto de dados é que as prioridades governamentais, premidas crescentemente pelas sucessivas crises econômicas, passam a dar maior atenção para aqueles setores que permitem retorno político maior, nos quais não se enquadram os Ministérios Militares. Também porque, nos primórdios da Nova República, as pesquisas passam a apontar para o pouco prestígio das Forças Armadas, principalmente em razão dos 20 anos de regime autoritário e das frustrações representadas pela Campanha das Diretas e pela morte de Tancredo Neves, elas deixam

de receber atenção desproporcional.¹¹ Soma-se a isto o fato de que as pesquisas de opinião passam a ser parte importante do cálculo político, pois são as eleições e, portanto, a vontade do cidadão, que determinam o futuro de cada um no cenário político brasileiro.

Resumindo, a análise do orçamento através das despesas fixadas da União, aponta para a priorização do setor de Transportes em todo o período desta pesquisa, no que se refere à infra-estrutura, e para a Educação à área social. Em nenhum momento, e apesar do discurso governamental em contrário, foi possível visualizar uma priorização do setor de Comunicações. Mesmo quando estava em andamento o ambicioso Plano Nacional de Comunicações (final dos 60 até meados de 80), o setor ganha maior volume de recursos. Todavia, avaliando outras políticas adotadas, como as do setor de Minas e Energia, percebe-se que também neste caso o orçamento não reflete mecanicamente o interesse governamental por esta ou aquela política.

Por outro lado, a avaliação dos dados sugere que há uma estreita relação entre objetivos políticos e orçamento, muito mais até que os objetivos econômicos. É para isto que aponta a análise das despesas fixadas para a área militar, sejam estas despesas tomadas por ministério (das três Forças), sejam por função (defesa e segurança).

Reforça esse nosso ponto de vista a avaliação de Hayes, segundo a qual

“... as barganhas exigidas pelo padrão do sistema político brasileiro determinam a alocação orçamentária. Assim, as alocações para o pessoal civil mostram que o

¹¹ Cf. BARRETO, K. M. “Governabilidade e perspectivas para o papel político dos militares no Brasil”. Texto apresentado no Encontro Anual da ANPOCS, out., 1991, mimeografado.

movimento desta categoria reflete a natureza da barganha política vigente no Brasil. Regimes civis são mais dependentes de apoio da clientela [patronage support]. Os militares, independente dos conflitos políticos da antiga coalizão, poderiam ignorar as demandas da burocracia ...”¹²

¹² HAYES, M. *Op.Cit.*, p. 223.

Capítulo III

Os militares na burocracia federal

Ao chegarem ao poder em 1964, os militares inauguraram uma nova forma de administrar o Estado. Tanto assim que foi durante o regime militar que o país conheceu um número razoável de medidas reformistas com o intuito de modernizar a burocracia nacional.

Também introduziram, mais tarde, um novo modo de relacionamento político, abandonando os ideais democráticos para abraçar o caminho fácil do desenvolvimento econômico pela via do autoritarismo político. Neste caso, encontraram terreno fértil na cultura mandonista que ainda prevalece no Brasil.

Não é novidade, portanto, que as Forças Armadas mudaram a face do país nos 21 anos que estiveram à frente do governo, nem que o fizeram por um mecanismo bastante engenhoso no centro do qual estava o estabelecimento de regras legais que eles mesmos, quando necessário, cuidavam de ignorar ou descumprir. Durante esses 21 anos, conhecemos a estruturação dos sistemas bancário, econômico e financeiro; a reestruturação da administração pública; a criação de fundos de provisão e crédito; mudanças nas relações de trabalho no campo e na cidade; vários Atos Institucionais, Emendas Constitucionais e até uma Constituição.

O que nós nos perguntamos agora é como essas mudanças se articularam com a presença dos militares, qual era a real participação dos militares não somente no

processo legislativo, mas e principalmente na elaboração e execução das políticas públicas do período.

Uma das maneiras de avaliar esta participação é pela presença de militares nos postos-chave de decisão governamental. Neste aspecto, alguns estudiosos cuidaram de dar os primeiros passos, mostrando, por exemplo, quantos ministérios foram ocupados por civis e quantos por militares durante determinada gestão. Aqui procuraremos ir, quando possível, mais longe, listando também os cargos de segundo e terceiro escalões. E também tomamos um período maior, procurando avaliar como se deu o processo de ocupação de cargos no Executivo Federal entre 1964 e 1990.

Outro objetivo perseguido é saber qual foi a real participação da Escola Superior de Guerra nesse processo. Para isso, mostraremos dentre os ocupantes de cargos públicos, quais fizeram os cursos da ESG. Observamos, quando for o caso, a participação indireta dos *esguianos*, isto é, destacamos aqueles casos em que o membro do governo era chamado a prestar serviços, dando palestras por exemplo, na Escola e, por isso, foram tratados como fazendo parte dela e até como representando seus dogmas no exercício da função pública.

Nosso objetivo nesta pesquisa é avaliar a real participação dos militares na administração do Estado, é saber se de fato houve um processo de *militarização* da burocracia, tornando as Forças Armadas as reais gestoras da coisa pública, os *policy makers* das políticas implementadas na vigência do regime autoritário (1964-1985) e

mais, como se processou a transição dos militares para os civis na administração federal.

Outro aspecto que deve ser considerado diz respeito à relação entre burocracia e apoio político. É comum relacionar-se a ocupação de cargos na administração com a necessidade de obtenção de apoio por parte do Executivo no Parlamento, dado que temos um sistema presidencialista multipartidário. Assim, a cada vez que o presidente quer ver aprovado um projeto de seu interesse, ele tenderia a trocar cargos (clientelismo) da administração federal pelo apoio necessário. Se isto é verdadeiro, dado que sob o regime militar este apoio não era exigência do sistema, pois vivíamos sob o bipartidarismo com fidelidade partidária, então não haveria este tipo de utilização da máquina pública e, por inferência, a tecnocracia que dominava detinha um conhecimento diferenciado que permitia e justificava sua presença no interior da administração. Será isto verdade?

Na impossibilidade de trabalhar com o conjunto da administração, na medida em que o número de políticas públicas foi bastante extenso – basta pensar nas reformas a que foi submetida a burocracia não somente estatal, mas também privada a partir de 1964 –, tomamos os casos de dois setores: as Comunicações e a Educação.

Neste capítulo, seguindo de perto trabalhos já realizados sobre a presença fardada no Estado,¹ buscaremos avaliar qual foi a presença militar nos cargos públicos

¹ Para citar alguns: GÓES, W. e CAMARGO, A. *O drama da sucessão e a crise do regime*. R.J.: Nova Fronteira, 1984; BENEVIDES, M. V. M. *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961*. R.J.: Paz e Terra, 1976; BARROS, A. *The Brazilian Military Professional Socialization, Political Performance and State Building*. Tese de doutoramento, Chicago,

de primeiro e, se possível, segundo e terceiro escalões para o conjunto da administração federal. Aqui, portanto, não se trata de analisar as diferentes políticas adotadas, mas apenas mostrar como se deu o processo de “invasão” dos cargos públicos pelos militares. Este será também um meio de situar as Comunicações e a Educação no conjunto da burocracia federal, daí porque os dois ministérios a que eram afeitos não serem trabalhados aqui.

Dada as características da pesquisa, excluimos os três ministérios militares, entendendo que, a despeito de não ser natural, se tornou tradicional no Brasil estes serem ocupados por membros das respectivas Forças.

A primeira questão a responder é: qual o patamar de participação militar no início deste processo? Em outras palavras, quantos eram e onde estavam os militares antes do golpe de 1964?

1. Participação militar no governo civil

Conforme expõe Benevides,² o próprio sistema político brasileiro, para funcionar, necessita da colaboração castrense. Faz parte do processo político mecanismos de cooptação desses atores para que haja alguma estabilidade do sistema. É assim que os períodos críticos da história brasileira correspondem também à união militar em torno de determinadas idéias. As fases de estabilidade, ao contrário, implicam na manutenção de algum grau de divisão interna às Forças Armadas, ao

1978, mimeografado; JOHNSON, J. J. *The Military and Society in Latin America*. Stanford-CA: Stanford University Press, 1968; STEPAN, A. *Os militares na política*. R.J.: Artenova, 1975.

² BENEVIDES, M. V. M. *O Governo Kubitschek...*, *Op.Cit.*

mesmo tempo que se assegura a participação de militares em cargos governamentais – parece uma medida compensatória para as Forças Armadas –, de forma a preservar a normalidade do processo político pela garantia de “fiéis da balança” dada ao ator fardado. Em resumo, já no governo Juscelino Kubtschek, vê-se a

“...evolução crescente do poder militar, parece claro que o 11 de novembro representou, de certa forma, a tomada de consciência dos militares (apesar da cisão com o 24 de agosto) de que não podem mais se dividir, pois divididos não tem poder e *poder, para eles, é ocupar os postos do governo, principalmente aqueles ligados ao desenvolvimento [comunicações, transportes, estudos cartográficos e de aero-levantamento, cooperação com países amigos no campo da energia nuclear, etc.]*.”³

Essa mesma relação é apontada por Johnson. Segundo este autor, os militares ocupavam cargos não castrenses desde muito antes de 1964, e não só na esfera pública como também em empresas privadas. Aliás, para o autor foi esta participação que “minou a capacidade dos militares continuarem a desempenhar o papel de moderadores da política”.⁴ Em pesquisa feita pelo autor em 1959, a ocupação de cargos civis por militares se contava as centenas, e entre estes estavam o ministro dos Transportes e a direção da ECT.

³ Id., *ibid.*, p.191, grifos nossos.

⁴ JOHNSON, J. J., *The Military and Society...*, *Op.Cit.*, p.211.

Portanto, a ocupação de cargos na administração civil não é uma novidade inaugurada em 1964. O que parece acontecer a partir da chegada dos militares ao poder é um aumento relativo desta participação, da mesma forma que se nota a ampliação das possibilidades em consequência do aumento da participação do Estado no desenvolvimento econômico.⁵

No governo João Goulart, é sabido que houve uma grande circulação de membros do primeiro escalão, a ponto de Wanderley Guilherme dos Santos defender que a alta rotatividade no Executivo federal contribuiu para o que ele chamou *Paralisia Decisória*, fenômeno que levou ao aumento desmesurado da instabilidade governamental de forma que foi co-responsabilizado pelo golpe de 1964.⁶ Por esta razão, restringimos nossa análise ao período presidencialista (janeiro de 1963 a março de 1964) de João Goulart.

Em janeiro de 1963, haviam treze ministérios e sete órgãos diretamente ligados à Presidência da República, totalizando 20 cargos de primeiro escalão. Retirando os

⁵ A respeito, interessante notar que em uma série de reportagens datadas de 1983, o *Jornal da Tarde* apresentava o Brasil como uma congênere da URSS, chamando-o ironicamente de República Socialista Soviética do Brasil. Nestas, discutia-se o crescente papel econômico assumido pelo Estado a partir de 1964, com a criação de comissões, grupos de trabalho, empresas e fundações que deveriam responder às demandas planejadas pelo governo central para fazer do país uma grande potência. É importante lembrar, porém, que muitos desses organismos foram pensados em governos anteriores e apenas postos em funcionamento pelos sucessivos governos militares. A própria Reforma Administrativa realizada por Castelo Branco têm seus estudos datados (e até um ministério criado com esta finalidade) de 1961. Veja *Jornal da Tarde*, edições de 08 a 29/08/1983.

⁶ SANTOS, W.G. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. S.P.: Vértice, 1986. O fenômeno chamado *paralisia decisória* não se restringe à rotatividade nos cargos governamentais, mas esta é uma das variáveis, da mesma forma que a fragmentação e a polarização política.

eminentemente militares, temos 15 postos. Destes, centramo-nos somente nos ministérios, não avaliando, por falta de dados, o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) e a CGR (Consultoria Geral da República), e também o Gabinete Civil, todos ligados à Presidência.⁷

Como muitos já apontaram, a preocupação de Jango ao organizar seu ministério, tanto em janeiro quanto em junho de 1963, era a conciliação das diferentes correntes políticas, de forma a se garantir um mínimo de governabilidade ao sistema. Para tanto, Jango perseguia a reedição da histórica aliança entre PTB-PSD, as duas forças políticas capazes, se unidas, de lhe proporcionar a estabilidade necessária ao cumprimento do seu mandato. Por isso mesmo, o rodízio entre os ocupantes dos cargos de primeiro e até segundo escalões busca manter o equilíbrio entre estas duas correntes políticas. De fato, mesmo aqueles que saíram da caserna (dois casos), não são militares em sentido estrito, são híbridos, são políticos que um dia freqüentaram a caserna.

Dos 23 membros efetivos que passaram pelos doze ministérios civis, apenas um era militar, o Almirante Ernâni do Amaral Peixoto, que ocupou a pasta Extraordinária para a Reforma Administrativa. Porém, na época de sua nomeação, era deputado federal pelo PSD, e foi nesta condição que Jango o chamou para o governo.

⁷ As fontes utilizadas para compor o perfil dos governos analisados foram: *Almanaque Brasil*. R.J.: Ed. Terceiro Mundo, 1995/1996, pp.22-3; *Diário Oficial da União*, 23/01/1963, Seção I, pp.794-95; FGV-CPDoc. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro* (1930-1983). R.J.: Forense/Finep, 1984; Grupo Visão: *Perfil - Poder Executivo Federal*, 29/03/68, outubro de 1973, novembro de 1974 e 1980; CORKE, B. (ed.) *Who is Who government, politics, banking and industry in Latin America*. New York: Decade Media, 1989, pp.44-72 (Brasil).

Outros dois ministros passaram pela caserna: Expedito Machado, nomeado em junho de 1963 para o Ministério da Viação e Obras Públicas; e Wilson Fadul que, como médico, ingressou na Aeronáutica e foi nomeado, também na reforma junina, para a Saúde. Outro ministro da Saúde, Paulo Pinheiro Chagas, frequentou o Colégio Militar, mas não concluiu aí seus estudos.

Da mesma forma que com o ministro para a Reforma Administrativa, todos os três citados eram, à época da nomeação, deputados federais da liga PTB-PSD e, tudo indica, foi nesta condição que se tornaram ministros.

Quanto à participação de ex-alunos da ESG no Ministério, não há nenhuma referência a isto na biografia dos ministros. A única referência diz respeito ao Presidente da Petrobrás em janeiro de 1963, Francisco Mangabeira, que fez ESG/ADESG. Porém, ele não foi escolhido por Goulart, estava naquele posto quando da reforma ministerial de janeiro de 1963. Para substituí-lo, todavia, o Presidente escolheu um militar, o marechal Osvaldo Alves Ferreira, que permaneceu no cargo até ser preso e depois cassado pelo primeiro Ato Institucional do período militar.

Certamente, o número de militares que ocupavam cargos no governo não se resumia aos aqui arrolados. Entretanto, pelo menos no primeiro escalão, esta participação era pequena. Sem poder confirmar, membros da caserna dirigiam o Departamento de Correios e Telégrafos (DCP) e administravam a Estrada de Ferro Leopoldina, ambos ligados ao Ministério da Viação e Obras Públicas. Aliás, parece que

era neste ministério, seguido pelo da Justiça (por causa do controle da Polícia Federal), que se localizavam o maior número de militares.

Talvez isto explique, pelo menos em parte, a facilidade com que Jango caiu. Seguindo a orientação de Benevides, Jango permitiu, por um lado, que os militares se unissem em torno de uma idéia (o combate ao comunismo que estaria sendo perseguido pelo Presidente) e, por outro, não os cortejou o suficiente (atendendo, pela nomeação para cargos na administração, aos diferentes grupos militares) para mantê-los afastados da política.

Deve-se também levar em conta a hipótese levantada por Johnson.⁸ Segundo ele, a ocupação de cargos na administração pública e até privada por militares é tão comum em países como o Brasil menos por questões políticas e mais por razões econômicas: são capacitados porque bem formados nas escolas militares e são mais baratos, pois o soldo não é fixado pelo cargo e sim por sua patente. Este raciocínio seria válido inclusive para militares da reserva, pois o parâmetro não seria a iniciativa privada e sim aquilo que se paga na caserna.

Se esta hipótese explica porque os militares são co-participantes da burocracia no Brasil, ela não esclarece as possíveis diferenças entre os governos, isto é, se são os critérios econômicos (ou melhor, financeiros) que determinam a escolha do profissional que ocupará determinado cargo, então seria razoável supor que em

⁸ JOHNSON, J. J. *The Military and Society...*, *Op.Cit.*

períodos de crise financeira aumentasse o número de militares na administração pública. Ao revés, em períodos de crescimento e bonança, esta participação cairia.

Contudo, como os próprios dados colhidos por Johson sugerem, não é isto o que ocorre, não podendo se estabelecer uma correlação forte entre economia e ocupação de cargos. Parece mais plausível supor que são as relações entre as forças políticas que disputam o poder no Estado e até os apoios que aqueles que estão no vértice do governo necessitam que determinam as variações na ocupação de cargos na administração pública.

Se estamos certos, haverá crescimento na participação dos militares no pós-64 no Brasil porque são generais que ocupam a Presidência da República. Em contrapartida, nos períodos mais críticos do ponto de vista político, e principalmente na fase de transição iniciada por Geisel, este número tenderia a cair, equilibrando-se com o de civis. Isto não significa deixar de lado as afirmações de Benevides quanto aos fatores de equilíbrio entre civis e militares que devem existir para que o sistema político seja estável.

2. Participação militar no governo militar

Parece que foi, ao mesmo tempo, a busca de estabilidade por meio da manutenção do equilíbrio entre as diferentes forças em disputa que animou as escolhas de Castelo Branco na composição de seu ministério. Esta é, pelo menos, a visão do governo britânico, para quem

“...Muitos acreditam que o homem forte no governo é o general Costa e Silva, ministro da Guerra. Ele é o único ‘sobrevivente’ do Comando Supremo da Revolução que permanece com cargo no governo (...) O marechal Juarez Távora, ministro dos transportes, é outro contemporâneo de Exército do presidente e, segundo dizem, com certa influência sobre ele, além de também ter reputação de incorruptível. Os outros ministros são técnicos capazes, todos com boas qualificações para o cargo, mas com pouca vivência em política. Aparentam estar solidamente unidos ao presidente e não há sinais de existir dissensões entre eles (...) Não fora a falta de experiência política, dificilmente uma melhor equipe poderia ser montada no Brasil.”⁹

O que chamou a atenção dos analistas, no entanto, não foi a capacidade que possuía a equipe escolhida por Castelo Branco, mas sim o número de militares que compunha o primeiro escalão do governo e, principalmente, os militares oriundos da ESG. Assim, a análise de Stepan mostra que o círculo mais próximo do Presidente era um *conglomerado* militar.¹⁰ Ele chama de conglomerado porque esses militares tinham características de carreira comuns: dos dez generais mais próximos de Castelo Branco, 50% participaram da FEB, faziam parte do corpo permanente da ESG e cursaram escolas estrangeiras e 100% ocuparam os primeiros lugares nas escolas militares.

Já Walder de Góes mostra que a partir de 1964 há um crescimento da participação militar, mas esta não é muito diferente daquela que vinha se verificando antes, sob a égide civil. É somente mais tarde, com a implementação das reformas, que

⁹ CANTALINO, G. 1964, *a revolução para inglês ver*. R.J.: Mauad, 1999, p.133.

¹⁰ STEPAN, A. *Os militares na política*. R.J.: Artenova, 1975, pp.172 ss. A mesma visão sobre a participação militar e sobre o papel da ESG no governo de Castelo Branco é defendida por Fiechter, G.-A. *O regime modernizador no Brasil, 1964/1972*. R.J.: FGV, 1974.

redundaram em uma participação maior do Estado na economia, é que se verifica a “penetração direta” dos militares na administração pública.¹¹

A análise da composição do ministério de Castelo Branco, mostra que a participação militar aumentou em relação aos governos anteriores: sem incluir os três ministérios militares e considerando os cargos diretamente subordinados à Presidência da República, tem-se 14 postos. Destes, seis foram ocupados por militares em algum momento da gestão castelista.¹² Nem mesmo o Ministério das Relações Exteriores ficou imune ao controle militar: no último período desse governo ele foi ocupado pelo general Juracy Magalhães – que antes havia sido titular da pasta da Justiça e Negócios Interiores.

Assim, se comparado ao governo Jango, a participação militar no ministério de Castelo Branco cresceu seis vezes. Considerando o rodízio de ministros, 1/3 dos cargos estiveram em mãos militares sob Castelo Branco. Tomando apenas o número de ministérios, quase metade (50%) foi ocupado por membros da caserna.

Outra coisa a destacar é que, diferente do que sugere Benevides, pelo menos no início do período militar, não existe uma preferência pela ocupação de cargos ligados ao desenvolvimento. É verdade que o Ministério da Viação e Obras Públicas – ao qual se subordinavam as áreas de infra-estrutura, como transportes – teve como titular durante praticamente toda a primeira gestão militar o Marechal Juarez Távora. Porém,

¹¹ GÓES, W. “Militares ocupam 1/3 dos cargos federais”. *O Estado de S. Paulo*, 25 de novembro de 1979, pp.18-9. E também GÓES, W et CAMARGO, A., *O drama da sucessão...*, *Op.Cit.*

¹² Considerando apenas os ministérios civis, 28 foram ministros titulares entre 15/04/64 e 15/03/67.

como apontamos acima, militares ocuparam o Ministério das Relações Exteriores, Trabalho e Previdência Social, etc.

Observa-se na composição do ministério de Castelo Branco que ela era muito menos heterogênea do que a de Jango. Basicamente, seus ministros eram oriundos da caserna ou da UDN. Isto significa que as forças políticas que o Presidente deveria responder eram menores, ele não precisava – até porque desprezava – de apoio legislativo e ainda contava com a legitimidade conferida pelo movimento de 1964 de forma a não necessitar compor com as diversas forças no interior das Forças Armadas. Neste último caso, a manutenção de Costa e Silva foi fundamental.

Assim, se foi a busca de equilíbrio entre as diferentes forças em disputa que animou as escolhas de Castelo Branco, estas foram bastante facilitadas, ao menos na primeira fase de seu mandato. Com as eleições de 1966, verificou-se que os “revolucionários” não contavam com apoio social e ampliava-se o leque da disputa, apontando para a necessidade de novas composições. Talvez isto explique a reforma partidária e as novas concessões para a caserna. Estas últimas, entretanto, não tiveram imediata tradução na composição ministerial.

A saída de Costa e Silva, necessária para que se candidatasse à Presidência da República, não representou a ascensão de outro linha dura: ele foi substituído por

Ademar de Queiroz, ex-aluno da ESG (matrícula 819/59) e muito próximo a Castelo Branco.¹³

Em resumo, a participação militar nos ministérios civis na gestão Castelo Branco foi bastante expressiva, tendo uma média de quase 40% (38,46%), neste incluído os três *híbridos* (militares-políticos). Destes, somente Ney Braga não havia sentado nos bancos da ESG, o que explica, ainda que parcialmente, a grande importância atribuída à Escola pelos analistas do período, mas que, veremos, não mais se repetiu durante o regime militar.

A chegada de Costa e Silva à Presidência coincidiu com a colocação em prática da reforma administrativa, o que implicou no crescimento e na mudança da estruturação dos ministérios. Nesta gestão, era 18 o número total de ministérios. Nos ministérios civis, verifica-se, novamente, grande participação militar. Tomando-se apenas os titulares, havia entre 4 e 5 militares no primeiro escalão.

Em termos percentuais, entretanto, a mesma média verificada na gestão anterior é repetida, não ultrapassando 40%. Desta forma, restrita a avaliação aos ministérios, não se confirma a hipótese de crescimento da presença militar na burocracia do Estado. Todavia, decresce tanto o número de *híbridos* – somente um –, quanto (vertiginosamente) a de *esguianos*. Neste caso, apenas três ministros estagiaram na

¹³ Segundo Viana Filho, quando foi sugerido a Castelo o nome de Ademar de Queiroz para substituir Costa e Silva, ele disse “Este para mim é como irmão”, completando o que havia dito meses antes sobre os revolucionários do Exército que seriam três: “O general Cordeiro, muito preocupado com as instituições; o general Ademar de Queirós, preocupado com a organização militar; e o general Cintra, preocupado com o comunismo”, este último não integrou seu governo. VIANA Fº, L. *O governo Castelo Branco*. R.J.: Bibliex e José Olympio, 1975, p.404.

escola.¹⁴ Considerando a totalidade de ministérios e o rodizio de seus titulares, este número representa 15%.

Dada a disponibilidade de dados, pudemos fazer um estudo mais apurado desta gestão. Para esta análise, desconsideramos os ministérios militares, bem como o SNI.

Somando os cargos de segundo e terceiro escalões de todos os ministérios e da Presidência, tem-se, em março de 1968, 574 postos no total. Destes, 69 eram ocupados por militares, o que representa 12% de participação militar. Considere-se que há pelo menos um militar em cada ministério, já que não subtraímos destas cifras a Divisão de Segurança e Informação (DISI).

Ao incluirmos as DISI's, estamos implicitamente reintroduzindo na análise o papel do SNI, pois concordando com Walder de Góes, "...Ele [o SNI] é um organismo poderoso que, liderando os serviços secretos das três Armas, se transformou em peça vital do processo decisório brasileiro." Pois,

"O SNI está presente, por intermédio de representação formal, em todos os ministérios (DSIs) e nas autarquias e empresas do Estado (ASIs), em todos os estados (delegacias) e nos municípios de maior expressão (representantes). Essa rede complexa e tentacular, apoiada por uma agência central dotada de recursos ilimitados e de moderna escola para a formação de agentes e analistas, exerce forte impacto no processo decisório dos governos federal, estaduais e

¹⁴ Eram eles o ministro da Aeronáutica, Márcio de Sousa e Melo (matrícula 000212/56); do Interior, gen. Albuquerque Lima (mat. 001309/63); e dos Transportes, cel. Mário Andreazza (mat. 000880/59). Cf. ADESG. *Almanaque*. R.J.: ADESG, 1984.

municipais, fazendo-o diretamente (pareceres impositivos) e indiretamente (coerção difusa)...»¹⁵

Tomando como está, os 12% de participação militar podem ser avaliados como a dose de *militarização* necessária ao funcionamento estável do sistema, conforme Benevides. E poder-se-ia considerar, comparando-se este número com o verificado por Góes que, na verdade, há redução da participação militar, pois ele encontra um índice bastante maior: 27,8%, em 1979.¹⁶

Se atentarmos, porém, para o tipo de *locus* que está por trás do cargo ocupado, é possível verificar o sentido da *militarização* da burocracia. Assim, por exemplo, a menor e também a mais importante participação castrense dentro do leque considerado, encontra-se na Presidência da República, onde são militares o Presidente e seu assessor de imprensa.

¹⁵ GÓES, W. & CAMARGO, A. *O drama da sucessão ...*, *Op.Cit.*, p.144.

¹⁶ As metodologias de ambas as sondagens são bastante diferentes, dificultando a comparação.. Para minorar esta diferença, somamos aos 574 cargos encontrados (que consideramos indistintamente como o fez Góes) os 14 ministérios e a Presidência da República, chegando 589cargos, tomando-os como os mais importantes do Estado. Destes, 75 eram ocupados por militares, inclusive a própria Presidência. O percentual de participação não fica nem um ponto superior ao antes verificado: 12,73%, o que nos permite trabalhar com a participação original.

Trabalhando por ministérios, temos a seguinte distribuição. Enfatizamos, novamente, que desconsideramos o cargo de ministro:

TABELA III – Participação militar nos cargos da administração federal, 1968

Ministérios/Cargos	Cargos	Militares	Participação militar (%)
Presidência da República *	05	01	20,0
Agricultura	46	05	10,8
Comunicações	16	11	68,7
Educação	37	03	8,1
Fazenda	122	04	3,2
Indústria e Comércio	65	03	4,6
Interior	49	10	20,4
Justiça	19	02	10,5
Minas e Energia	36	09	25,0
Planejamento	33	02	6,0
Relações Exteriores	40	03	7,5
Saúde	20	01	5,0
Trabalho e Previdência	62	03	4,8
Transportes	24	12	50,0
Total	574	69	12,0

FONTE: Grupo Visão, *Perfil*, 29/03/1969.

* Desconsideramos aqui os cargos que posteriormente ganharam *status* de ministério, como o Gabinete Civil, por exemplo.

Como mostra o quadro, a menor participação castrense nos ministérios está, em termos percentuais, na Fazenda, o que talvez explique as afirmações posteriores de Delfin Netto dizendo que os militares não influenciavam as políticas civis.¹⁷ Por outro

¹⁷ DANTAS MOTA, L. *Quem manda no Brasil*. S.P.: Ática, 1987, p.38.

lado, nem mesmo o ministério mais poderoso da administração nacional ficou imune à presença militar: ainda que pequena, ela se fazia sentir.

Dos quatro militares que estavam no Ministério da Fazenda, um estava na DISI, dois ocupavam presidências da Caixa Econômica em estados nordestinos, e um era diretor da Casa da Moeda. Assim, não se pode afirmar que se localizavam em setores determinantes da política. Aspecto interessante nesta participação é que os dois militares que estavam na estrutura mesma da Fazenda eram oriundos da Marinha. O ocupante da DISI, cargo normalmente reservado aos generais,¹⁸ era um vice-almirante, e o diretor da Casa da Moeda era capitão-de-mar-e-guerra.

Quando avaliamos em que ministérios estão o maior número de militares, confirma-se a análise de Benevides, isto é, são nos setores técnicos do governo onde se concentram os interesses das Forças Armadas. Também são esses ministérios que detêm maior fatia orçamentária, retirando, desta forma, dos políticos seu poder de barganha eleitoral e até, por hipótese, subordinando as ações destes às conveniências do governo fardado e da tecnoburocracia que começa a aparecer.

Cabe um último destaque: mesmo o Ministério das Relações Exteriores, onde a própria estrutura funcional fornece uma certa proteção corporativa, repete a permeabilidade à presença militar. Ainda que pequena, ela está ali, encrostando-se na estrutura burocrática civil.

¹⁸ Interessante observar que apenas três dos cargos das DISIs foram ocupados por não-generais, o caso da Fazenda, da Justiça (Brigadeiro) e dos Transportes. Neste último, onde um coronel era diretor da DISI, o ministro era também um coronel, Mário Andreazza.

No ministério de Emílio Garrastazu Médici, o que mais chama a atenção é a continuidade dos nomes de primeiro escalão. Registrou-se seis ministros de Costa e Silva a permanecer na composição dos dezenove ministérios de Médici, incluindo-se neste número dois dos três militares que ocuparão cargos civis.

Dos quatorze ministérios civis, quatro são ocupados por militares, incluindo o híbrido Jarbas Passarinho na pasta da educação. Em termos percentuais, a participação militar representa 28,6% do primeiro escalão, se desconsiderarmos as mudanças ministeriais, e pouco mais de 17% considerando-as. Portanto, em relação aos dois governos militares anteriores, há uma redução bastante acentuada nesta participação.

Quanto à participação dos esguianos, verifica-se um aumento em relação ao governo Costa e Silva, pois cinco dos vinte e dois titulares que passaram pelo ministério Médici freqüentaram a Escola.¹⁹ Isto representa 22,7%, quase 8 pontos maior do que os 15% verificados na gestão anterior.

O terceiro governo militar foi o que contou com menor participação de políticos. De fato, apesar do incremento da máquina pública e do crescimento econômico acelerado, afirma Dosdoff

“O governo Médici ilustrou como um general podia ficar no poder sem apoio popular, sem máquina política e sem um programa bem definido. Os detalhes dos programas social e econômico foram delegados a tecnocratas civis, ao

¹⁹ Além dos ministros da Aeronáutica e dos Transportes, remanescentes da gestão Costa e Silva, freqüentaram a ESG os ministros Júlio de Carvalho Barata, titular do Trabalho e Previdência Social (matr. 001468/65); da Saúde, Francisco de Paula da Rocha Lagôa (matr. 001273/63), e o João Batista Figueiredo, da Casa Militar (matr. 000951/60). ADESG. *Almanaque*. R.J.: ADESG, 1984.

passo que *as Forças Armadas mantiveram um estrito controle sobre o esquema de segurança do país...*²⁰

O número pequeno de militares no Planalto não deve, entretanto, nos levar a minimizar o poder daqueles que lá estavam. Pode-se dizer que duas foram as características do processo decisório sob Médici. Em primeiro lugar, superou-se as “panelinhas” e construiu-se uma eficiente rede na qual integravam-se técnicos e militares. Os políticos, para serem representados nessa rede deveriam ajustar-se às regras da burocracia, travestindo-se de técnicos.²¹ Em segundo, houve uma grande concentração de poder nas mãos de quatro ministros:²² Mário Andreazza (Transportes), Jarbas Passarinho (Educação); Gibson Barbosa (Relações Exteriores) e Delfin Netto (Fazenda). Não por acaso, dois deles eram militares.²³

Em síntese, a composição ministerial e a distribuição do poder no interior do “sistema”, aponta para a tomada do poder por uma tecnocracia diferenciada, que começou a ser recrutada nos dois períodos presidenciais anteriores, mas que encontra seu espaço de decisão exatamente no governo Médici. Isto só é possível porque 1) essa tecnocracia civil comunga dos valores presentes no governo, representados pelo discurso da construção do Brasil Potência; 2) por causa do regime implantado, mudou-se os critérios de recrutamento da elite burocrática; 3) e ela compunha com os militares

²⁰ DROSDOFF, D. *Linha Dura no Brasil: o governo Médici, 1969-1974*. S.P.: Global, 1986, p.31, grifos nossos.

²¹ SCHNEIDER, B. R. *Politics within the State: Elite Bureaucrats & Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

²² Orlando Geisel, ministro do Exército, também detinha grande poder, mas não o exercia no sentido do controle sobre políticas públicas. Pelo contrário, ele concentrou sua ação no controle estrito do Exército.

²³ Drosdoff, D. *Linha Dura no Brasil...*, *Op.Cit.*

que se encontravam no interior do governo.²⁴ Tudo isso com a conivência (e, de certa forma, apoio) da classe média, setor que sentiu os efeitos positivos do regime militar.

3. Participação militar na transição

Dado que no governo Geisel inicia-se o processo de “lenta, gradativa e segura distensão”, nossa hipótese é que na administração pública, este processo deveria revelar-se como o início da retirada controlada dos militares dos postos de decisão.²⁵ Na composição ministerial, esta retirada traduzir-se-ia por uma ampliação da participação civil, mormente de políticos – supõe-se que haveria a necessidade de construção de bases parlamentares em apoio à distensão –, ao longo dos cinco anos de mandato.

Tomando os quinze ministérios civis,²⁶ quatro eram ocupados por militares, o que equivale a 26,6%. Considerando-se as mudanças ministeriais, o percentual cai pouco, ficando em 23,5%. Comparando estes valores com os encontrados para a gestão Médici, temos uma queda de dois pontos percentuais para o primeiro caso, mas uma elevação no segundo de quase seis pontos.

²⁴ Skidmore assim resume essa aliança: “O resultado foi uma eficaz aliança entre militares radicais e tecnocratas. Cada um tinha suas próprias razões para desejar um regime autoritário e ambos se precisavam mutuamente. Os militares de linha dura precisavam dos tecnocratas para fazer a economia funcionar. Os tecnocratas precisavam dos militares para permanecer no poder. As altas taxas de crescimento, por seu turno, davam legitimidade ao sistema autoritário.” SKIDMORE, T. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. R.J.: Paz e Terra, 1988, p.220.

²⁵ Trabalhamos mais detidamente esse tema em *Distensão no Brasil: o projeto militar (1974-79)*. Campinas: Papyrus, 1995.

²⁶ A reforma ministerial promovida no período Geisel elevou ao *status* de ministros os titulares do EMFA, SNI, Casa Militar, Casa Civil e Secretaria do Planejamento. Verifica-se, pois, que três dos cinco novos postos são de ocupação naturalmente militar. Cf. NUNES, E. O. “Legislativo, Política e Recrutamento de Elites no Brasil”, *Dados*, nº 17, R.J.: 1978, pp.53-78.

Analisando-se, porém, a participação dos *esguianos* neste ministério, vemos que há quase uma reprodução do governo Castelo Branco, pois tomando-se os vinte ministérios,²⁷ sete foram ocupados por ex-alunos da ESG, ou 35% do total. Destes sete, porém, apenas um civil havia passado pelos bancos da Escola. Quando tomamos os 26 titulares que passaram pelos ministérios, o percentual cai muito pouco, ficando em 34,6%.

A análise aqui apresentada corrobora parcialmente a avaliação apresentada por Barros,²⁸ que encontrou um máximo de 33% de participação ministerial castrense entre Castelo e Geisel. Segundo os dados por nós recolhidos, o percentual de 33% constitui taxa média, pois tanto sob Castelo Branco quanto sob Costa e Silva, a participação ministerial dos militares é maior. Todavia, esta decresce sob Médici e Geisel.

O mais importante, porém, é que, como mostra Nunes,²⁹ no governo Geisel, a presença militar é mais acentuada (posições estratégicas de primeira linha), e o *inner group* presidencial é totalmente composto por militares: na assessoria presidencial direta, há apenas um civil: João Paulo dos Reis Velloso, ocupante da Secretaria de Planejamento.

Tomando a avaliação de Stepan para Castelo Branco, vemos que Geisel, como é apresentado por boa parte da literatura, segue de perto os passos do primeiro,

²⁷ Não computou-se o estado-maior das Forças Armadas, que teve quatro titulares, metade dos quais passou, como estagiário, pela ESG.

²⁸ BARROS, A., *The Brazilian Military Professional Socialization...*, *Op.Cit.*

²⁹ Nunes chega a dados um pouco maiores do que os por nós verificados. Para ele, 40% dos postos ministeriais são ocupados por militares sob Geisel, e há ainda uma média de 40% ocupados por

repetindo, no seu governo –também porque representa o mesmo grupo no poder (o sorbonismo) –, a mesma coesão do grupo palaciano.

Em contrapartida, apesar da acentuada presença de militares e técnicos, o número de políticos no ministério Castelo Branco é significativo (segundo Nunes, entre os governos militares, é a gestão que apresenta menos diferença com o período anterior), o que não se repete com Geisel.

Assim, a distensão não se traduz, em termos da gestão pública, na maior participação dos políticos nos centros de decisão. Não há, ao que tudo indica, uma saída dos militares da burocracia, mas sim uma nova configuração da aliança que sustenta o sistema administrativo. Isto se traduz na concentração de poder na Presidência da República promovida por Geisel,³⁰ e traduzida, em termos da burocracia, pelo exercício de poder nos Conselhos ligados ao Executivo Federal.

Como discute Barros, as duas principais funções dos sistemas políticos é a organização e a articulação de interesses. Isto, no Brasil, era feito pelos diversos Conselhos ligados ao Executivo Federal, o que é potencializado a partir de 1964. Geisel cria e preside o Conselho de Desenvolvimento Econômico, destruindo a estrutura de *primus inter pares* dos ministros da área econômica.³¹

tecnoburocratas, o que “deixa apenas 20% destas posições estratégicas para a ocupação de carreira política típica. NUNES, E. O., “Legislativo, Política e Recrutamento de Elites no Brasil”, *Op. Cit.*, p.61.

³⁰ A quase totalidade dos trabalhos sobre o governo Geisel comunga dessa idéia, entre eles, OLIVEIRA, E. R. *De Geisel a Collor: Forças Armadas, Transição e Democracia*. Campinas: Papirus, 1994.

³¹ O papel do Conselho de Desenvolvimento Econômico na concentração de poder nas mãos do Presidente da República é largamente discutido por CODATO, A. N. *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. S.P.: HUCITEC/ANPOCS, 1997. Segundo ele, “Com a instituição do

A despeito de deixar para seu sucessor uma administração reformada, Geisel não lega a Figueiredo sua capacidade de centralizar decisões. Desta forma, o número de ministros militares provavelmente reflete as posições de poder ocupadas por eles e não a centralização das decisões nas mãos do Presidente da República.

Nunes ressaltou que uma das características dos governos militares foi a estabilidade ministerial, isto é, a rotatividade de ministros era pequena. Para o período que ele estuda, a maior taxa foi encontrada para Castelo Branco. Ainda assim, nem mesmo neste caso a cifra se aproxima da encontrada para o período anterior a 1964, onde o número de ministros era, no mínimo, o dobro do número de cargos disponíveis.³² Para ele,

“...esta taxa revela certa normalidade na circulação e rotatividade dos indivíduos em postos estratégicos de governo. Os números referentes aos três últimos governos [Costa e Silva, Médici e Geisel], entretanto, *revelam uma tentativa de evitar esta normalidade, de brigar com os fatos que caracterizam esta faixa da vida política.*”³³

Tomando-se a rotatividade no governo Figueiredo, pode-se aventar a hipótese de que se perseguia essa normalidade política, pois, ao lado da continuidade como marca de governo, salta aos olhos o número de titulares que passam pelos ministérios: são 37 ministros para 22 ministérios. Se a estes for somado o EMFA, que não consideramos

CDE, a Presidência da República tomou-se, portanto, o centro do poder real e o próprio Conselho o núcleo do sistema decisório.” (p.81).

³² Na análise desconsiderou-se os governos Jânio Quadros e João Goulart, o primeiro pela efemeridade, e o segundo porque a rotatividade foi tão alta que se transformou em instabilidade.

³³ NUNES, E. O., “Legislativo, Política e Recrutamento de Elites no Brasil”, *Op.Cit.*, p.68, grifos nossos.

para a análise, a relação é quase de um para dois, pois são 23 ministérios para 42 ministros, apresentando quase o mesmo patamar de antes de 1964.

A participação militar, entretanto, não perseguiu a normalidade institucional. Tomando os 17 ministérios civis, 7 foram, em algum momento, ocupados por militares, o que equivale a uma taxa de 41,2%, a maior de todo o período militar. Se considerarmos esta participação em relação aos titulares dos ministérios, a taxa cai bastante, ficando em quase 19%, ou 20,6% se desconsiderarmos as trocas internas.

Infelizmente não temos dados para checar a mesma taxa vigorava nas empresas estatais. Considerando a pesquisa de Góes,³⁴ a taxa de *penetração informal* ficou em 27,8%, bem abaixo daquela que encontramos. Por outro lado, como ele explica, não existe mudança significativa entre as gestões Geisel e Figueiredo.

Através dessa análise, percebe-se que o sistema político brasileiro tem uma nova fonte de recrutamento de sua elite – não o Legislativo, como seria o esperado,³⁵ mas a própria burocracia – e isto é permanente. Como informa Góes,

“...verificou-se que a proporção de militares na alta administração pública federal é idêntica em ambas as administrações, concluindo-se que as transformações políticas decorrentes da sucessão presidencial e o avanço da abertura política não alteraram a participação dos militares no comando da administração pública. Os resultados da investigação não podem ser apontados como medida precisa do fenômeno. No entanto, eles são suficientes para ilustrar um aspecto novo e decisivo da história contemporânea brasileira, qual seja, o de

³⁴ GÓES, W et CAMARGO, A., *O drama da sucessão...*, *Op.Cit.*, pp.136-8 e GÓES, W., “Militares ocupam 1/3 dos cargos federais”, *Op.Cit.*

³⁵ Cf. NUNES, E.O., “Legislativo, Política e Recrutamento de Elites no Brasil”, *Op.Cit.*

que a *administração pública é o espaço político em que se conciliam os interesses das burocracias civil e militar...*³⁶

Ao aumento da participação militar, entretanto, não equivale à presença de ex-alunos da ESG. Entre os ministros civis, apenas um freqüentou a Escola.³⁷ Considerando indistintamente civis e militares,³⁸ chega-se a 22,7% de participação, mesmo valor encontrado para Médici, e quase doze pontos menor que o encontrado na gestão Geisel. A presença de *esguianos* é ainda menos importante quando levamos em conta que a taxa de participação militar é de 40%. Uma vez mais, portanto, vê-se que a importância atribuída à ESG não corresponde a sua participação no processo de decisão, pelo menos quando este é tomado a partir daqueles que são os vetores de sua doutrina: seus ex-alunos.

Cabe destacar, seguindo a análise comparativa de Schneider, que a particularidade do Brasil em relação aos regimes autoritários dos países vizinhos, constitui-se por dois fatores: a baixa taxa de participação militar não só nos ministérios, mas principalmente nas empresas estatais,³⁹ e na pequena permanência destes nos postos de decisão. Neste último caso, em contraste com a determinação legal de permanecer apenas por dois anos nos cargos ou ir para a reserva, os militares

³⁶ GÓES, W et CAMARGO, A., *O drama da sucessão...*, *Op.Cit.*, p.137, grifos nossos.

³⁷ Trata-se de Murillo Badaró, Ministro da Indústria e Comércio, matr. 990026/75.

³⁸ Novamente, desconsideramos o EMFA. Quando este é incluído, a taxa eleva-se para 39%, pois 100% dos que ocupavam o EMFA passaram pela ESG.

³⁹ A taxa média de presença militar nas empresas estatais era de 15%, bem abaixo dos 30% apresentado para os ministérios. Em 1975, por exemplo, quatro ex-oficiais do Exército ocupavam altos cargos [top management position] em empresas estatais elétricas e de aço: Alfredo Américo da Silva, presidente da Siderbrás; José Costa Cavalcanti, dirigia a companhia encarregada da Itaipu; César Cals, diretor da Eletrobrás e Odyr Pontes Vieira, diretor (de material) da CSN. Isto contrasta bastante com os 52% de

argentinos ou chilenos, por exemplo, 'estacionavam' nos cargos.⁴⁰ Em contrapartida, a força dos militares não se limita à sua representatividade na burocracia civil. Em oposição aos seus pares latino americanos,

"...Os militares brasileiros foram muito bem sucedidos na formulação e propaganda de seu projeto, uma mistura de nacionalismo, contrainsurgência, desenvolvimentismo e *grandeza* (destino de super-poder). Essa ideologia estimulou os *policy makers* civis a incorporar suas propostas nesta ideologia. Isto porque, sabe-se que as indicações para cargos importantes dependiam dos militares, e os civis exerciam-nos por graça dos militares."⁴¹

Assim, o que todos os autores que nos serviram de leme afirmam, é que, a partir de 1964 aumenta, o que é diferente de inaugurar-se, a participação militar nos órgãos da administração pública. Esta participação é permanente e crescente durante os anos de governo dos generais, e ela gera uma nova estruturação do sistema político de tal forma que a burocracia passa a representar o papel de *locus* de produção da elite política e também de conciliação dos interesses das forças que disputam o poder político.

participação militar na burocracia estatal encontrada no Chile, ou com os 50% verificados no Peru. SCHNEIDER, B. R., *Politics within the State...*, *Op.Cit.*, p.51.

⁴⁰ Na Argentina e no Chile, "... in sectors such as steel that military técnicos ran for decades, career patters are more technical than military. At about age thirty an officer-engineer has the option of active or technical service. Those in state enterprises usually choose the latter and apparently hang on the military promotions until they can enter the reserve (at an early age). Their técnico careers are then largely dependent on their performance in the state enterprise or government agency. For anfibios, their departure from active duty also means that career advancement will depend on political rather than military criteria." SCHNEIDER, B. R., *id.*, *ibid.*, p.53.

⁴¹ "The force of the military social type is not limited to its representatives in the civilian bureaucracy. The Brazilian military has been very successful in formulating and propagating its blend of nationalism, counterinsurgency, developmentalism, and *grandeza* (superpower destiny). This ideological offensive encouraged civilian policy makers to drape their proposals in these ideologies. Top appointees knew that they were dependent on the military and that they had to please them to remain in power." SCHNEIDER, B. R., *id.*, *ibid.*, p.54.

Esta nova configuração revelar-se-á, no dizer de Oliveiros Ferreira, num novo *ethos* a presidir as relações políticas no Brasil. Para ele, ao gerirem o Estado, as Forças Armadas aprendem o como fazer e transferem seu *ethos* para o interior do aparelho de Estado, de tal forma que estaremos sob um regime militar independentemente do governo ser castrense.⁴²

Um aspecto deixado de lado por nós, mas importante de ser mencionado, é a relação entre burocracia pública e privada no Brasil. Embora neste momento não faça parte de nossas pretensões analisar isto, é importante lembrar que os militares se fizeram presente tanto na administração pública quanto nas empresas privadas. Mais especificamente, muitas vezes a passagem por cargos públicos funciona como um trampolim, ou como um estágio, para assegurar a ocupação de cargos em multinacionais. Porém, isto não é particular aos setores castrenses do Estado brasileiro – parece funcionar tanto para civis quanto para militares –, e nem se restringir ao regime militar.

4. Participação militar na ‘Nova República’

Com a passagem do governo militar para um civil após 20 anos, de fato se nota, na composição ministerial, uma completa desmilitarização. Isto é, sob José Sarney, não se encontra nenhum militar ocupando postos ministeriais civis. Assim, dos 27

⁴² Em suas palavras, “... A continuarem [as Forças Armadas] nos postos de relevo que têm, imprimirão com muito maior rigor que no passado seu ‘ethos’ burocrático e corporativo ao Estado e à sociedade. E, continuando onde estão, estarão cada dia mais, mais bem preparadas para o governo ...”. Oliveiros S. Ferreira, “A educação do Príncipe”, *O Estado de S. Paulo*, 18/04/94, p.A-4.

ministérios e três secretarias, em cinco há militares, exatamente nos cargos de ministros das Forças singulares, no EMFA, na chefia do SNI e da Casa Militar.

A necessidade de construir bases de sustentação no Congresso para superar o que no período parecia apontar para uma *crise de governabilidade* determinou a reforma que deu origem ao número alto de ministérios deste período. Também determinou a divisão partidária a que foi submetido este ministério. De fato, excetuando-se os cinco ministérios de ocupação militar, todos os demais são ocupados por membros do PMDB ou do PFL, tanto na primeira composição, herdada de Tancredo Neves, quanto na segunda, resultado da reforma promovida em 1987. Somente em 1989 assumem cargos no ministério pessoas não filiadas aos partidos, ainda que identificadas com eles – como no caso de Dorotheia Werneck, não filiada mas simpatizante do PSDB.

A percepção dos novos ocupantes do poder, diferente do defendido aqui, é que não houve uma transição da burocracia militar para a civil. O que aconteceu foi uma debandada por parte dos primeiros e a criação de um vazio a ser ocupado pelos civis. Assim expressou-se Pedro Simon, escolhido para a pasta da Agricultura:

“O que o doutor Tancredo nem ninguém podia imaginar é que nós chegaríamos ao Palácio do Planalto – depois de lutar a vida inteira pelo reestabelecimento da democracia – e que o encontraríamos *totalmente vazio*, aberto, sem um oficial-de-gabinete, um guarda, absolutamente ninguém. Depois de tanta luta, a gente

podia pensar um milhão de coisas. Menos que o Palácio estaria vazio e que o ex-presidente sairia pelos fundos.”⁴³

A despeito disso, e de um ministério 100% civil, os militares não deixaram de participar das decisões. Pelo contrário, parece que o crescimento do número de ministérios, e que não atingiu em nada os setores castrenses, serviu antes para pulverizar o poder dos civis e concentrar os dos militares. Como cuidou de mostrar Quartim de Moraes e Rizzo de Oliveira, sob um governo civil, desenvolve-se a *tutela militar*, tornando a situação melhor para os militares, pois estes poderiam exercer poder sem responder por este exercício.⁴⁴ Trata-se, assim, de algo muito próximo ao que foi definido na nossa primeira Constituição como Poder Moderador: o imperador toma as decisões, mas são seus ministros que respondem por elas.

Quanto à participação da ESG, tomando-se a totalidade dos titulares das pastas, temos uma taxa de pouco mais de 9%. Isto é, dos 62 ministros de Sarney, 6 freqüentaram a ESG, e entre estes conta-se apenas um civil, o professor Carlos Sant’Anna.

Com Fernando Collor, o primeiro civil eleito diretamente após tantos anos e esperanças, há uma tentativa de reduzir o poder militar por meio da transformação do *status* de alguns ministérios. Lembremo-nos que nova reforma é promovida, mas desta

⁴³ Depoimento. In: COUTO, R. C. *História indiscreta da ditadura e da abertura*. Brasil: 1964-1985. S.P.: Record, 1999, p.419.

⁴⁴ QUARTIM DE MORAIS et. Alii, *A tutela militar*. S.P.: Vértice, 1987.

vez o resultado é a redução no número de ministérios, que passam a ser 12 e 7 secretarias. Entre os primeiros são mantidas as três pastas da Forças singulares. Porém, o SNI é transformado em Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), cujo titular, Paulo Leone, é um civil da confiança presidencial; e tanto o EMFA como a Casa Militar deixam de ser ministérios.

Do ponto de vista da composição ministerial e da participação da ESG, considerando-se apenas o primeiro Ministério (sem a reforma de 1991), não há nenhum militar em postos civis e nenhum estagiário da Escola Superior de Guerra. Assim, o primeiro escalão do governo é civil em sua totalidade.

O que toda a análise que fizemos até aqui mostra, em resumo, é que o Estado brasileiro tornou-se uma espécie de Leviatã acorrentado.⁴⁵ nos anos militares houve um incremento ainda maior nas áreas tomadas pelo governo na formulação de políticas públicas. Todavia, se o Estado, por um lado, tornou-se proprietário e responsável por um sem número de empresas e áreas, o governo passou paulatinamente a ser inoperante nestas áreas de tal forma que ao final dos governos fardados este governo já não respondia às necessidades de manutenção das políticas planejadas, daí o sucateamento apresentado sob a batuta civil e a facilidade com que se adotaram modelos econômicos que vêm transformando a administração pública em nada mais do que ventríloquo de interesses internacionais.

⁴⁵ A imagem é de Sérgio Abranches. ABRANCHES, S. H. H. "The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil". Tese de Doutorado apresentada à Cornell University, 1978, *mimeo*.

Capítulo IV

Os Militares nas Comunicações

1. As especificidades das Comunicações

a) As ondas eletromagnéticas (Física e Matemática)

Neste item discutiremos algumas especificidades técnicas que envolvem o processo de comunicação. Sua importância é visualizada quando se nota que muitos acreditam que é a partir dessas especificidades que são definidos os meios de comunicação entre as pessoas. De fato, em alguma medida isto é verdade. Porém, as características físico-geográficas do meio não determinam mecanicamente qual o tipo de mecanismo de comunicação será utilizado. Elas apenas informam como deve ser administrado o espectro radioelétrico do ponto de vista das leis físicas, mas nada dizem a respeito da destinação de cada faixa desse espectro.

A comunicação por meio das ondas eletromagnéticas é relativamente recente. Seu desenvolvimento está relacionado com duas descobertas feitas no século passado. A primeira aconteceu em 1864, quando o matemático inglês Clarck Maxwell, descobre que a luz se propaga a uma velocidade de 300.000 Km por segundo. Vinte anos mais tarde, Heinrich Hertz realizou experiências que comprovaram a existência de oscilações eletromagnéticas, descobrindo pois as ondas de rádio. Mas foi somente em 1896 que os experimentos de Hertz tornaram-se aplicáveis, quando Guillermo Marconi consegue transmitir, sem a utilização de fios, mensagem entre dois pontos distantes

entre si em cerca de 2 Km (código Morse).¹ As ondas utilizadas nestas experiências são chamadas *ondas amortecidas*, pois não possuem uma frequência definida. São estas ondas que geram as interferências desagradáveis que interceptam as transmissões radiofônicas e que conhecemos como estática.

Se foi Marconi quem fez aplicar os estudos de Hertz, foi este último que emprestou seu nome não só para os tipos de onda que descobriu, mas também para a sua principal característica e medida, a frequência – que representa o número de vibrações ou ciclos que a onda sofre por segundo.

Em resumo, as ondas eletromagnéticas utilizadas em comunicações propagam-se em linha reta e com a velocidade da luz. A sua principal característica é a frequência. As outras características das ondas hertzianas são sua amplitude – que mede a relação entre o meio e o ponto de equilíbrio da onda – e seu comprimento – que corresponde ao espaço (metros) percorrido pela onda durante um ciclo. Este é inversamente proporcional à frequência. Assim, quanto maior for a frequência e menor o comprimento da onda, tanto maior deverá ser a potência que gera o sinal de onda. Isto explica porque as estações em FM têm alcance tão limitado, e também porque a EMBRATEL -Empresa Brasileira de Telecomunicações –, para garantir um serviço de telefonia com um mínimo de segurança, deve construir uma série de estações

¹ Um aspecto curioso da descoberta das transmissões radiofônicas é a controvérsia que existe quanto a quem e quando foi descoberta essas transmissões. Muitos creditam ao padre brasileiro Roberto Landall de Moura a primeira experiência de comunicação sem fios. Ele teria realizado experiências neste sentido em 1893, em São Paulo, transmitindo do Mirante de Santana para a Avenida Paulista, em uma distância aproximada de 8 Km. Assim nasce o rádio. Cf. LOBO, C. *Rádiodifusão Alternativa*, manual técnico teórico e prático. Rádios Livres e Comunitárias. S.P.: ed. do autor, fev., 1998 e TAVARES, R. C. *Histórias que o rádio não contou*. São Paulo, Negócio Editora, 1997.

repetidoras (os 'troncos'). Por tudo isto, as ondas de baixa frequência não necessitam de repetidoras, enquanto as de UHF (Ultra High frequency) necessitam de estações repetidoras, mas são mais seguras do ponto de vista da quantidade e qualidade da informação transportada.

Como as ondas hertzianas são fenômenos físicos cujo comportamento está sujeito a uma série de interferências, e como são muitos os serviços que utilizam essas ondas para comunicação de sons e de dados, como a faixa destinada a cada estação de radiocomunicação ocupa uma frequência e estas são limitadas, e considerando o aumento das estações de radiotelegrafia neste século, tornou-se necessário dividir as faixas por grupos de frequências, de forma a garantir todos os tipos de serviços de comunicação e também a qualidade das mensagens transmitidas.² Com base nisto, foi convencionada a seguinte divisão dos grupos de frequências, determinando, a partir de 1947, o seu uso:³

² A primeira classificação das frequências em faixas foi realizada em 1903, pelo engenheiro Lee Forest. Sua classificação seguia as possibilidades de propagação destas ondas. Foi esta que serviu de base para todas as convenções posteriores. Cf. LOBO, C. *Radiodifusão Alternativa...*, Op.Cit.

³ Cf. OLIVEIRA, D. *Estado e Mercado na Radiodifusão*. Dissertação de Mestrado, IFCH-UNICAMP. Campinas, 1990, mimeografado.

Quadro II – Classificação de Frequência de Onda

Grupos de Onda	Frequência	Comprimento de Onda (m)	Designação	Designação Métrica	Utilização Comum
Muito curtas	3 a 30 kHz	Acima de 1.000	VLF	Miriamétricas	Radiotelegrafia
Longas	30 a 300 KHz	Acima de 1.000	LF/OL	Kilométricas	Radionavegação radiolocalização
Médias	300 a 3.000 kHz	1.000 a 100	MF/OM	Hectométricas	radiodifusão, radioastronomia
Curtas	3 a 30 MHz	100 a 10	HF/OC	Decamétricas	radiodifusão*
Muito Alta	30 a 300MHz	10 a 1	VHF	Métricas	Radiodifusão, telefonía
Ultra-Ata	300 a 3.000 MHz	1 a 0,1	UHF	Decimétricas	Radiodifusão, telemetria
Super-Alta	3 a 30 GHz	0,1 a 0,01	SHF	Centimétricas	Radiotelefonía
Extra-Alta	30 a 300GHz	0,01 a 0,001	EHF	Milimétricas	Radiolocalização

Fonte: FOSSÁ, A. A. *Manual do Radioescuta*, p. 13.

*A partir desta faixa, as ondas são também utilizadas para comunicação entre a terra e o espaço.

Quando da divisão das faixas de ondas de radiodifusão, convencionou-se que a frequência de 143 kHz seria destinada exclusivamente para sinais de socorro (SOS). A despeito do telégrafo (código Morse) recentemente parar de ser utilizado (a última transmissão foi feita em janeiro de 1998), esta faixa continua a ter este mesmo uso, agora com sinais de voz.

b) aspectos históricos

O espectro das faixas de onda responde a leis físicas que têm validade universal, o que implica que sua administração siga estes critérios primários. Todavia, a destinação das faixas de onda não segue este mesmo padrão, mas sim interesses que são definidos pelos países, daí cada um ter desenvolvido um sistema próprio.

Nossa referência básica ao fazer esta pequena digressão será o sistema de radiodifusão, pois este têm, como característica, além das determinações técnicas, não só a necessidade econômica de cada emissora para se manter, mas também envolve a questão dos conteúdos transmitidos. Essa última característica que podemos chamar de ideológica, o particulariza frente à telefonia. Isto não implica em que não façamos referência a esta última, apenas ela não será tratada de forma especial.

Desde as primeiras transmissões radiofônicas, nos anos da I Guerra Mundial, este setor foi sensível ao controle dos militares. Isto porque, além dos limitados conhecimentos sobre as ondas hertzianas, o setor castrense via o desenvolvimento da radiodifusão como uma ameaça à segurança nacional. Prova disso está, por um lado, no próprio desenvolvimento do setor, que ganha impulso exatamente nos períodos de conflito intenso entre os países,⁴ e no tipo de linguagem que domina o setor: o termo inglês para radiodifusão é *broadcast*, que originalmente designava a ‘disseminação’ das ordens do comando para a esquadra na Marinha americana, que passou a ser feita pelo rádio, incorporando, pois, o jargão.⁵

⁴ “A disputa técnica, especialmente durante a Primeira Guerra Mundial, permite que o rádio se desenvolva de forma acelerada e, em menos de vinte e cinco anos da primeira transmissão, ele já começa a fazer parte do cotidiano internacional. Rapidamente, os Estados Unidos entram na concorrência, que obedece a linha da melhor performance técnica, e levam vantagem. Grandes conglomerados econômicos, como a Westinghouse, começam a exportar equipamentos transmissores para vários países, entre eles o Brasil.” NUNES, M. A. M. *Rádios Livres*. O outro lado da voz do Brasil. Dissertação de Mestrado em Comunicação. ECA-USP, S.P., 1995, cap. 2, mimeografado.

⁵ MACHADO, A. *A arte do vídeo*. S.P.: Brasiliense, 1988.

Talvez isto explique porque o sistema de telecomunicações, incluindo a telefonia, foi organizado em todos os países como monopólio público e iniciou-se como atividade amadorística e filantrópica. Isto não implicou, entretanto, na adoção de um mesmo padrão de desenvolvimento do sistema de radiodifusão, mas em dois modelos dos quais podem ser derivados os implantados no mundo todo.

No caso da Europa, o sistema que se desenvolveu a partir do imediato após I Guerra, foi marcado pela ancoragem técnica. Como o conjunto das ondas disponíveis era pequeno, e os países são muito próximos, a possibilidade de interferência entre as emissoras e destas nas transmissões consideradas prioritárias (telégrafo, marítima, militar) era real, o sistema de radiodifusão organizou-se enquanto monopólio público em que as emissoras ou pertenciam ao Estado ou funcionavam por concessão deste. “... Com isso, se solucionava não só o problema da manutenção da atividade radiofônica, como também se afastavam os temores de interferências prejudiciais às comunicações públicas e, finalmente, estabelecia-se o controle sobre o conteúdo dos programas irradiados...”⁶

Nos EUA, ao contrário, e apesar das resistências por parte das Forças Armadas, surgiu um sistema comercial impulsionado pelas empresas de equipamentos radiofônicos (com a Westinghouse em primeiro plano), que já em 1925 dava lucros pela descoberta da publicidade, permitindo que as estações se fizessem de forma independente do Estado ou de organizações sociais. Isto não impediu, todavia, que as

⁶ OLIVEIRA, D. *Estado e mercado na radiodifusão*, Op.Cit., p. 102.

concessões fossem utilizadas politicamente, como apontaram as denúncias surgidas no governo Roosevelt. É isto que impulsiona uma pesada campanha que levará à regulamentação do setor, estabelecendo um sistema de concessões por todos conhecido. Da maneira como organizado, isto permitiu a manutenção comercial do setor e até impulsionou sua oligopolização. Principalmente em relação à televisão, o modelo adotado permitiu a formação de grandes redes que, pelo menos em termos de programação, formam um oligopólio composto pela ABC, RCA e CBS. Os organismos estatais, como o FCC, que deveria impedir isto, na verdade defende os interesses das redes. prova disto é que nenhuma emissora pertencente às três grandes redes foi cassada desde sua fundação.

Para a telefonia não foi muito diferente, tendo o monopólio da AT&T sido quebrado somente na década de 60. Entretanto, neste caso muito mais do que no setor de radiodifusão, houve participação do setor público para prover a infra-estrutura de funcionamento e também para a regulamentação dos serviços que ultrapassavam a esfera local.

Na Europa, da mesma forma que prevaleceu um sistema público nos serviços de rádio, foi estabelecido, na maioria dos países, o monopólio estatal do sistema de telefonia. Já para as televisões, prevaleceu um sistema misto – as emissoras de TV nasceram como empreendimentos privados, mas que foram pouco a pouco nacionalizados a partir do pós-guerra –, o que implicou na convivência de redes públicas e privadas. Este modelo, entretanto, entrou em colapso a partir dos anos 70,

acompanhando a falência fiscal de muitos países, o que implicou no questionamento do modelo como um todo que ainda não encontrou um ponto final.⁷

A história da radiodifusão no Brasil é bastante tortuosa e seu modelo, apesar de nos seus primórdios assemelhar-se ao americano, foi uma construção semelhante à da Europa.⁸ É bom lembrar que não houve uma transposição de modelos dos países centrais para o Brasil, pois na verdade os dilemas colocados se apresentaram simultaneamente para nós e para eles.

Como nos outros países, aqui também as telecomunicações sempre foram vistas como um monopólio do Estado. Isto não implicou, no entanto, em que as atividades do setor fossem realizadas pelo setor público. Ao contrário, mesmo a regulamentação nesta área, como discutiremos mais à frente, foi tardia. Pode-se dizer, então, que muito do atraso do setor se deveu à falta de iniciativa do setor privado em relação aos serviços de comunicação.

Também quanto à interferência e participação dos militares, o Brasil não fugiu à regra geral, mas talvez aqui a ingerência das Forças Armadas nas telecomunicações tenha sido muito maior e mais duradoura do que nos demais países. O melhor exemplo

⁷ Uma exceção que merece ser mencionada é o modelo holandês, que levou às últimas consequências a “publicização” dos serviços de radiodifusão, notadamente o de TV. Neste país, as redes são públicas e na sua programação convivem produções estrangeiras, estatais e locais. Neste último caso, trata-se de programas feitos por entidades da sociedade civil que se supõe ter apoio em toda a comunidade. Cf. OLIVEIRA, D. *Estado e mercado na radiodifusão*, Op.Cit.

⁸ ASSIS FERNANDES, F. “65 anos de radiodifusão no Brasil”. *Revista Brasileira de Comunicação*. Ano X, nº 56, jan-jun, S.P., 1987, p. 77-81.

desta participação está na própria composição da Comissão Técnica de Rádio (CTR), criada em 1931 e que controlou o setor de radiodifusão até 1962. Dos três membros que dela faziam parte, dois eram indicados pelos ministérios militares, e o seu presidente sempre foi um membro das Forças Armadas.

Os serviços telefônicos também se desenvolveram de modo semelhante, com a diferença que o controle da União foi muito mais normativo do que executivo. Neste caso, os Estados e municípios tomaram para a si a responsabilidade em organizar o setor. Isto gerou um sistema heterogêneo e pulverizado que só não entrou em colapso porque o governo federal resolveu unificar as empresas a partir dos anos 60.

Considerando a evolução dos meios de comunicação no país, pode-se dizer que por aqui se desenvolveu um sistema misto, no qual convivem empresas públicas e privadas, mas bastante diferente do sistema europeu, pois inexitem grandes redes públicas nos serviços de radiodifusão, embora o Estado exerça controle bastante amplo no setor por meio de medidas diretas – como a manutenção de cessão de horários gratuitos para o governo nos meios de comunicação – ou indiretas – as verbas de propaganda das empresas estatais são essenciais à sobrevivência de várias emissoras.

No setor de telefonia, ao contrário do que acontecia nos seus primórdios, impera a centralização e o controle público dos serviços. Isto foi importante não só porque proporcionou um avanço tecnológico sem precedentes (e foi feito basicamente em 10

anos, entre 1964 e 1975), mas também porque permitiu, com isto, o desenvolvimento do setor industrial de eletrônica e micro-eletrônica no país.⁹

Em contrapartida, este setor parece ser o mais sensível aos processos globais de desenvolvimento. Quiçá isto explique os motivos pelos quais os problemas surgem simultaneamente em países centrais e periféricos. Da mesma forma que no início do desenvolvimento dos meios de comunicação no mundo, atualmente também se coloca para o Brasil, como também para o mundo, a necessidade de rever os modelos de suas comunicações. Por enquanto, seguindo os passos (fracassados) do neoliberalismo, o país tem simplesmente buscado manter os nichos do Estado encravado nas empresas privadas do setor, ao mesmo tempo em que leva a cabo a venda das estatais. De todo modo, como este processo ainda está em andamento, não é possível avaliar se, ao final, o modelo prevalecente para as telecomunicações se aproximará daquele vigente hoje na Europa – que passou por processo semelhante –, mas certamente é possível dizer que ele cada vez mais se afasta do modelo norte-americano.

Em resumo, o que mostra este breve histórico do setor é que a forma de organização dos serviços de telecomunicações de um país não pode ser imediatamente deduzida das características assumidas pelo regime político ou pelo modo de produção

⁹ “...A criação de uma empresa estatal (...) possibilitou o fornecimento de serviços de infra-estrutura básica, tarefa tradicional do Estado, e por outro lado, contribuiu para o desenvolvimento rápido de um setor industrial de bens de equipamento. A TELEBRÁS pela sua capacidade de gerar e centralizar recursos financeiros, assumiu uma função de investimento no setor industrial, que pode se modernizar e se expandir a partir das encomendas de equipamentos (...) O planejamento sistemático, utilizado como método de gestão pela *holding* e suas subsidiárias, proporcionou ao setor produtivo, a redução das incertezas ambientais e a conseqüente organização de suas atividades industriais em melhores condições.” MACULAN, A. M. *O processo decisório no setor de telecomunicações*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. IUPERJ, R.J., 1981, mimeografado, p.178.

dominante naquela sociedade. Isto não implica dizer que tais características não são importantes, mas o são somente quando tomadas em conjunto com uma gama de fatores, entre eles os fatores técnicos que são específicos à esta atividade.¹⁰

c) aspectos jurídicos das comunicações no Brasil

O aumento da faixa de frequência e do interesse em sua utilização fez com que surgisse a necessidade de disciplinar seu uso, como mostram as convenções sobre a divisão de grupos de frequência. É assim que surge o direito de telecomunicações. A primeira legislação a respeito data de 1848 e trata da “publicisação” do telégrafo na Europa.

O Brasil seguiu de perto todas as convenções internacionais, tendo aderido à União Telegráfica Internacional em 1877. Isto não implicou, entretanto, que a evolução das comunicações fosse acompanhada pelos legisladores brasileiros. Pelo contrário, “...o setor de telecomunicações foi marcado por um processo de estruturação e organização administrativa bastante demorado, que se alongou por um período de quase um século...”¹¹ É assim que o primeiro código a respeito do tema somente surge no Brasil em 1962, muito depois da instalação do telefone (1877), do rádio (1923) e da televisão (1950) no país. Isto não significa que não houvesse interferência legal no setor, apenas esta não era regular ou sistemática.

¹⁰ OLIVEIRA, D. *Estado e mercado na radiodifusão*, Op.Cit.

¹¹ MACULAN, A. M., Op.Cit., p.19.

A despeito de somente ser regulamentada em 1962, por meio da Lei 4.117, as telecomunicações merecem atenção do poder público, que as define, desde o Império, como uma atividade do Estado que poderia outorgar concessões.¹² Com o advento da República, adota-se uma política descentralizada para o setor (telefonia), segundo a qual os Estados da Federação adquirem o poder de regulamentar as concessões.

Em 1931, quando já haviam sido instaladas 29 estações de rádio no Brasil,¹³ o presidente Vargas baixa o decreto 20.047 (27/05/1931) reafirmando o poder concedente da União na telecomunicações, definindo os serviços de radiodifusão como “de interesse nacional e de finalidade educativa”, e que seriam controlados pelo Ministério de Viação e Obras Públicas, cuja competência nesta área se estende até 1967, quando é criado o Ministério das Comunicações.

No referente ao serviço de telefonia, apesar dos protestos do governo federal e da legislação em vigor, os Estados e municípios continuaram não só a conceder a exploração de redes para empresas particulares como passaram eles próprios a instalar redes de telefonia no âmbito de sua competência administrativa. Conseqüentemente, e numa situação que perdura até os anos 60, o sistema de telefonia torna-se precário e confuso, sem a menor condição, por parte da União, de regulamentação técnica. A rede

¹² “Todas as Constituições brasileiras (...) foram unânimes em determinar a competência da União para a exploração, direta ou por meio de concessão, dos serviços de radiodifusão, que podem ser exercidos por empresas privadas mediante concessão ou autorização, a prazo certo e a título precário.” ORTRRIWANO, G. S. *A informação no rádio: critérios de seleção de notícias*. Dissertação de Mestrado. ECA-USP, S.P., 1982, mimeografado, p.107.

¹³ TAVARES, R. C. *Histórias que o Rádio não contou*. Do Galena ao Digital, desvendando a Radiodifusão no Brasil e no Mundo. S.P.: Negócio Ed., 1997, p.55.

de telefonia no Brasil chega, assim, ao golpe de 1964 tendo como características básicas a insuficiência da rede e, onde ela existe, sua total ineficiência.¹⁴

Já a respeito da radiodifusão, o Decreto criou a Comissão Técnica de Rádio (CTR) com a atribuição de regulamentar e regularizar o funcionamento das estações brasileiras, ainda que o poder final de decisão sobre uma concessão continuasse nas mãos do ministro (art. 32).

Cabia à comissão apreciar os pedidos de concessão, avaliando se o requerente tinha capacidade técnica e financeira para atuar nesse mercado. Por isso, no art. 29 ele estabelecia que “A Comissão Técnica de Rádio será composta de 3 técnicos em radioeletricidade, sendo um da Repartição Geral dos Telégrafos, designado pelo Ministro da Viação e Obras Públicas, um do Exército e um da Marinha, designados pelos respectivos Ministros.”

Até o aparecimento do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), em 1962, coube à CTR a regulamentação dos serviços no Brasil, o que redundou, segundo expressão de um de seus ex-membros que foi presidente da ABERT, em um número muito grande de leis e regulamentos que tornava impossível aos concessionários se protegerem diante do arbítrio do poder concedente.¹⁵

¹⁴ Cf. MACULAN, A. M., Op.Cit.

¹⁵ Cf. OLIVEIRA, D. *Política de concessão de canais de radiodifusão*. Monografia de Conclusão de Curso em História. UFPR, Curitiba, 1986, mimeografada. A seguinte passagem é exemplo deste arbítrio: “... Antes de brigar com Jucelino [Kubitscheck, então presidente da República], ele [Assis Chateaubriand] precisava obter do governo mais concessões de canais – e para isso dedicava especial atenção ao responsável pela área, o general Olímpio Mourão Filho, presidente da Comissão Técnica de Rádio do Ministério da Viação e Obras Públicas (repartição que anos depois mudaria de nome, passando a se chamar Departamento Nacional de Telecomunicações – DENTEL). Durante o namoro

Para os interesses deste trabalho, duas outras leis anteriores ao Código de 1962 precisam ser mencionadas. A primeira é a Lei 2.597, de 12/09/1955, que estabelece as faixas de fronteira e zonas de defesa do país. O seu art. 6 afirma: “São consideradas de interesse para a segurança nacional: (...) e os meios de comunicação, como rádio, televisão, telefone e telégrafo.” Instituiu-se, assim, a necessidade de ouvir-se o Conselho de Segurança Nacional nas concessões dos meios de comunicação. É importante mencionar, também, a Lei 3.654, de 04/11/1959. Por meio desta, cria-se as armas de Comunicações e Engenharia no Exército. Se antes já eram os militares que dominavam o setor, pois que suas escolas forneciam os especialistas para a área, bem como dominavam legalmente o CTR, agora ganhavam maior legitimidade para interferir no processo.¹⁶

Jânio Quadros, no curto período que esteve à frente do governo, procurou interferir no setor de Comunicações, dando impulso aos estudos que culminaram na promulgação do CBT. A mudança mais importante é feita por intermédio do Decreto 50.840, que modifica os prazos de concessão de 10 anos para 3 e, ao mesmo tempo, transfere do Ministério de Viação e Obras Públicas para o Ministério da Justiça a jurisdição sobre a área de telecomunicações – o que equivalia a dar um caráter mais político e menos técnico para o setor.

com Mourão, Chateaubriand convidou-o para compartilhar (junto com Herrmann Gohn, embaixador da Áustria no Brasil, e Archie Dollar diretor da RCA Victor) um de seus mais recentes *hobbies*: as viagens à Amazônia ...” MORAIS, F. *Chatô: o rei do Brasil*. S.P.: Companhia das Letras, 1997, p.575.

¹⁶ As primeiras escolas de engenharia de comunicação não vinculadas às Forças Armadas somente irão surgir no Brasil na década de 60. Até lá, são os engenheiros militares que dominam o saber técnico na área.

c.1) O Código Brasileiro de Telecomunicações

É a partir da promulgação do CBT que o setor ganha uma política independente do arbítrio do poder constituído. Se antes do código as concessões e sua manutenção dependiam largamente do humor do presidente da República e de seus auxiliares, depois de 1962, com o setor regulamentado, as medidas tomadas deviam seguir, ao menos formalmente, a letra da Lei.

Talvez isto explique a dificuldade de regulação do setor, pois representava, sob dado ponto de vista, a perda de poder por parte do Executivo Federal. Um exemplo disso é que, votada a Lei, João Goulart apôs-lhe 52 vetos,¹⁷ todos derrubados pelo Congresso por um bem montado *lobby* que envolvia empresários do setor, o Estado Maior das Forças Armadas e partidários da UDN.¹⁸

O CBT, que vigora até hoje, além de estabelecer os prazos de concessão (art. 33), criou o Conselho Nacional de Comunicações – CONTEL (Art. 14) –, subordinado diretamente à Presidência da República e a quem competia normalizar e fiscalizar o setor, assentando as bases para um sistema nacional de comunicações, previa uma

¹⁷ Entre os vetos, talvez o mais significativo porque exemplifica o desejo de manter o poder sobre os meios de comunicação, tenha sido o do § 3º do Art. 33, que estabelecia os prazos de concessão: “Os prazos de concessão e autorização serão de 10 (dez) anos para o serviço de radiodifusão sonora e de 15 (quinze) anos para o de televisão, podendo ser revogados por períodos sucessivos e iguais, se os concessionários houverem cumprido todas as obrigações legais e contratuais, mantida a mesma idoneidade técnica, financeira e moral e atendido o interesse público (art. 29, letra x).” Cf. SANTOS, R. *Vade Mecum da comunicação*. R.J.: ed. Destaque, 1995, p.147.

¹⁸ BENEVIDES, M.V. *A UDN e o Udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*.R.J: Paz e Terra, 1985, p. 104.

empresa operadora para o setor – a EMBRATEL (Art. 42) – e estabeleceu os recursos para o setor com a criação do Fundo Nacional de Telecomunicações (Art. 51). Também inovou quanto à participação do Legislativo na regulamentação do setor instituindo que o CONTEL teria a seguinte composição: o Diretor do Departamento dos Correios e Telégrafos; 3 membros indicados pelos ministros da Guerra, Marinha e Aeronáutica;¹⁹ 4 membros indicados pelos ministros da Justiça, da Educação, das Relações Exteriores e da Indústria e Comércio; 3 representantes dos três maiores partidos com assento na Câmara dos Deputados; pelo diretor da empresa pública que o CBT instituiu e, finalmente, pelo Diretor Geral do Departamento Nacional de Telecomunicações (Art. 15).

Em contrapartida, o CBT manteve o poder de outorga de concessão nas mãos do Presidente da República (Art.34, § 1º), exceto os de alcance local, que seriam permitidos pelo CONTEL (Art. 33, § 5º), bem como a ‘Hora do Brasil’ (Art. 38, letra e), que havia sido criada pelo Estado Novo.

O CTB passa a funcionar de fato somente a partir de maio de 1963, quando da sua regulamentação geral (Decreto 52.026, de 20/05/1963). É nesta regulamentação que se estabelece o funcionamento do CONTEL e de seu órgão fiscalizador, o Departamento Nacional de Telecomunicações – DENTEL – (Art. 17º), e se classificam os serviços (Art. 4º), e as competências para exploração (Arts. 7º e 8º).

¹⁹ Registre-se que, conforme redação do Art. 22, “Os militares que fizerem parte do Conselho serão considerados, para todos os efeitos, durante o desempenho do respectivo mandato, no exercício pleno de suas funções militares.” Cf. SANTOS, R. Op. Cit., p. 142.

Se do ponto de vista da legislação tudo estava feito, a estruturação do setor atravessou o governo militar, levando 10 anos para ser constituída, acompanhando as contradições do regime e influenciada pelas oscilações do crescimento econômico do período. “A participação no uso de um satélite internacional (1965), ao lado da constituição de um sistema de troncos de microondas (1969-1973), permitirá, finalmente, a interligação de todo o país através de telefone e televisão.”²⁰ A culminância desta política, todavia, apresenta-se com a criação do Ministério das Comunicações, em 1967, da TELEBRÁS, em 1972 e da RADIOBRÁS, em 1975.

Os governos militares introduziram algumas modificações no CTB. Essas relacionavam-se com a liberdade de expressão (Lei nº 5.250, de 09/02/1967, conhecida como Lei de Imprensa), no sentido de restringí-la, e do Decreto-Lei 236 (de 28/02/1967), que modificou alguns artigos do CTB, no intuito de produzir uma ainda maior centralização do setor. Entretanto, a despeito do significado que teve para toda a Nação, as mudanças foram, para a área de telecomunicações, tópicas e reforçadoras do sentido adotado pela legislação de 1962.

Já do ponto de vista do controle sobre as telecomunicações, o setor se sofisticou bastante, encontrando seu ponto alto em 1982 com a implantação do RENAR – Rede Nacional de Radiomonitoragem, composta por 8 estações fixas e 17 móveis, que são responsáveis pelo monitoramento do setor no território nacional.²¹

²⁰ OLIVEIRA, D. *Estado e mercado na radiodifusão*. Op.Cit., p. 158.

²¹ Cf. OLIVEIRA, D. *Política de concessão de canais de radiodifusão*. Op.Cit.

Outra modificação do CTB, esta mais significativa, foi introduzida já na vigência do governo civil, por meio da Constituição Federal de 1988. As medidas adotadas por ela visaram superar as restrições à liberdade de expressão (arts. 5º e 220); a regular o tipo de informação veiculado pelas emissoras e sua propriedade (arts. 221 e 222) e, o que é mais importante, a dividir o poder de controle sobre as concessões entre os poderes Executivo e Legislativo (arts. 223 e 224). Neste aspecto, ainda que mantenha nas mãos do Executivo o poder de outorga de emissoras, cabe não só ao Congresso apreciar esses atos, como também lhe compete as renovações, enquanto o cancelamento fora de prazo somente pode ser efetivado pela Justiça. No referente à transmissão de dados e correspondência, a Carta de 1988 repetiu as Leis anteriores, mantendo o monopólio nas mãos da União, mas permitindo a execução dos serviços por meio de concessões (arts. 21 e 22)

Do ponto de vista prático, pode-se sugerir que as mudanças introduzidas pela Constituição tiveram como efeito a redução da probabilidade de uso político das concessões por parte do Presidente em exercício, na medida em que diluiu a capacidade de concessão entre ele e o Congresso.

Por outro lado, é preciso considerar que o controle do Estado sobre os meios de comunicação ultrapassa a simples formalidade da lei. Ele se dá por meios indiretos, como concessões de empréstimos – já que o governo tem influência direta sobre o sistema financeiro, além de os bancos oficiais serem os principais promotores de empréstimos –, ou do sistema de publicidade – o desenvolvimento brasileiro após 64

fez do Estado um grande empresário e um dos principais anunciantes da imprensa –, ou ainda por isenção fiscal e taxas subsidiadas de importação – os equipamentos necessários à modernização da mídia são, normalmente, importados, etc.²²

Cabe aos engenheiros de telecomunicações, a partir dos critérios físicos, legais e geográficos, estudar e, sob o ponto de vista técnico, dizer as faixas em que cada emissora de sinais sonoros pode operar para não gerar desconforto (interferência) para os ouvintes. É somente com base nestes critérios que todo o sistema funciona adequadamente. E são estes fatores que fornecem os limites para a utilização *política* das telecomunicações.

2. As concessões como política governamental

Conforme discutimos anteriormente, a utilização das concessões de estações e serviços de telecomunicações como moeda de troca no mundo da política encontra limites técnicos e também no próprio comportamento dos atores envolvidos nas disputas governamentais. Em outras palavras, além das fronteiras técnico-jurídicas, a questão que está embutida na gestão do setor de comunicação envolve a disputa por prestígio a partir do controle de um setor sensível às escolhas políticas, e também descreve as escolhas daqueles que estão no poder, sendo o resultado de uma trama que pode ser descritiva da política deste mesmo governo.

²² A respeito destes controles, veja MATTOS, S. “O controle econômico”. In MELO, J.M. (org.) *Comunicação e transição democrática*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985, p. 61-79.

Neste sentido, nossa proposta aqui é discutir como esta política se reflete nas concessões de rádio e televisão no período compreendido entre 1961/1992. A resposta que perseguimos diz respeito às possíveis mudanças nos programas governamentais entre poder civil e poder militar e, mais, se é possível perceber a constituição de uma *policy* conseqüente para este setor que reflita, ainda que indiretamente, as expectativas de integração nacional, objetivo explícito de vários governos militares.

Para a análise, utilizamos duas séries de dados. O primeiro, diz respeito às estações de rádio e televisão existentes no país entre 1967-85 e são apresentados por unidade da federação. A segunda série de dados descreve as outorgas de estações de rádio e televisão, por unidade da federação, no período de 1961 a 1992.²³ Infelizmente não pudemos fazer uma análise global porque os dados são incompatíveis.²⁴

Embora à primeira vista os dados referentes às outorgas pudessem ser produto da diferença entre as estações existentes entre um ano e outro, isto não se dá não só porque as fontes são diferentes, mas também porque nem sempre uma concessão de faixa de onda se transforma em uma estação de telecomunicações em funcionamento, e isto sem fugir às determinações legais. Desta forma, uma concessão pode ser cassada

²³ Os dados aqui apresentados de forma agregada são reproduzidos de forma desagregada por ano e Estado da federação no Anexo. Estes últimos foram conseguidos junto ao PRODASEM – Processamento de Dados do Senado – pelo empenho de Tota e do auxílio de Iara Beleli, a quem agradecemos. Ao compará-los com os que freqüentemente aparecem citados pela imprensa, notamos que há disparidades, mais uma razão para não compararmos fontes diferentes.

²⁴ A concessão representa uma autorização dada pelo governo – que deveria ser feita por licitação pública – para que uma pessoa jurídica explore o serviço de telecomunicação (no caso aqui discutido limitado às estações de rádio ou televisão) em uma dada localidade, pelo prazo de 10 anos para difusão sonora e 15 anos para televisão, prorrogáveis. Dentro do prazo de concessão, a concessionária instalaria a estação, pedindo autorização para entrar em funcionamento. Porém, a concessão não supõe o dever de instalação do serviço, daí as diferenças entre os dados.

antes mesmo de ser conhecida pelo público, jamais fazendo parte, então, das estações existentes (em funcionamento) apresentadas pelas estatísticas do IBGE.

Assim, considerando a incompatibilidade entre os dados cada série é apresentada como representativa de alguns aspectos da “política” das comunicações no Brasil.

No caso dos dados sobre estações existentes (Tabelas IV e V), nossa pretensão é descrever alguns poucos aspectos do desenvolvimento regional de estações de rádio e televisão no Brasil. O período focado não responde a uma escolha pessoal, mas foi o possível de ser apreciado em acordo com os dados descritos pelo IBGE, a fonte utilizada. Infelizmente, as estatísticas no Brasil não têm continuidade, desestimulando, neste sentido, análises abrangentes.

Conforme o *Anuário Estatístico do Brasil*, as informações do período anterior a 1965 relativas à radiodifusão, resumem-se na apresentação do número de estações de rádio em funcionamento no país, divididas entre municípios da capital e municípios do interior. Para a fase posterior a 1985, as informações são ainda menos significativas, não existindo a possibilidade de comparação com os dados anteriores.

Apresentamos somente os dados agregados, isto é, não divididos por faixa de onda ou potência, para facilitar a leitura das tabelas. Entretanto, esses dados estão disponíveis para o período entre 1965 e 1981. Para 1985, há informações a respeito da “dependência administrativa”, se federal, estadual ou municipal, mas não a respeito das faixas de onda.

Apesar de disponíveis, não utilizamos os dados referentes a 1965-66 porque, em uma primeira análise, encontramos grandes discrepâncias entre eles, notadamente em relação às estações de televisão. Não apresentamos toda a série (de 1967 a 1985) porque nem todos os dados estão disponíveis.²⁵

Já os dados relativos às concessões (Tabelas VI e VII), oferecem maiores possibilidades, podendo apontar quais as preocupações que regiam as decisões governamentais na área de telecomunicações, respondendo, com maior precisão, a questões relativas às pretensões geopolíticas, econômicas ou clientelísticas que envolvem o comportamento dos atores nesta arena.

Na medida em que os dados são apresentados de forma desagregada, registrando o tipo de concessão e sua localização geográfica (ainda que não nominal), a partir deles é possível avaliar com maior precisão do que aqueles fornecidos pelo IBGE se existia uma política traçada pelo governo, como este fazia uso de um bem como as estações de rádio e televisão, se as concessões, por exemplo, eram fruto de um programa ditado pelos militares, etc.

Fazemos uso somente dos dados relativos às concessões de rádio e televisão, não incluindo o setor de telefonia, porque neste último caso, além de ter-se reorganizado durante o período englobado pela pesquisa, este setor está estruturado a

²⁵ A tabela completa, contendo toda a série localizada (1965/1985), está no Anexo. Reforçamos que trabalhar com dados sobre concessão de rádio e televisão é difícil e sempre provisório porque no jogo entre governo e empresários e destes entre si, muitas concessões jamais se efetivam na prática, outras tem à sua frente testas-de-ferro, há ainda os que querem a concessão para vendê-la sem jamais regularizar a situação e, principalmente, porque o próprio Ministério manipula tanto esses registros e

partir das empresas de telefonia estaduais ou regionais que, embora respondam a uma política centralizada na EMBRATEL, determina a organização do sistema de forma descentralizada. Trabalhar com dados relativos ao setor de telefonia exigiria, portanto, uma pesquisa em cada uma das empresas, o que está para além de nossas pretensões.

Além do mais, conforme já explicitamos em diferentes oportunidades, nosso objetivo aqui não é o estudo das Comunicações, mas sim da ação do governo militar sobre as políticas públicas, funcionando o setor de telecomunicações como um exemplo desta atuação e não o contrário.

Repetimos que não podemos relacionar os dois conjuntos de dados com os quais trabalhamos. Assim, primeiramente analisamos as hipóteses que podem ser aventadas a partir do conjunto relativo às estações existentes para, depois, avaliarmos os produtos daqueles que apresentam as concessões de emissoras no período da pesquisa.

a) Geopolítica das comunicações

A partir da análise das tabelas IV e V apresentadas em seguida, é possível responder com segurança à questão: Qual a participação dos militares na política de Comunicação brasileira? E mais: qual o sentido dessa participação?

Uma das hipóteses que podem exemplificar esta participação diz respeito à segurança territorial. Considerando o discurso esguiado como representativo, a manutenção da integridade territorial e a integração nacional são os dois primeiros

dados que até mesmo seus técnicos têm dificuldade em fazer uma análise global do setor. Veja Herz, D. *A história secreta da Rede Globo*. Porto Alegre: Tchê!, 1987.

objetivos nacionais permanentes.²⁶ Estes são garantidos por meio do estabelecimento de vias de comunicação (estradas) e da vivificação das fronteiras, o que poderia ser facilitado por um eficiente programa de telecomunicações.

Corroborar esta visão, o discurso geopolítico – de resto, traduzido pela ESG e por seu principal expoente, Golbery do Couto e Silva –²⁷ que prevaleceu no Brasil durante o governo autoritário e que apregoava a construção do Brasil como potência hegemônica regional,²⁸ o que implica em uma política desenvolvimentista agressiva em relação aos seus vizinhos, em que os projetos e obras, incluindo o setor de comunicações, perseguiram esta finalidade (subordinar os países limítrofes da América do Sul à esfera de influência brasileira).

Também devemos considerar que houve um aumento das preocupações governamentais com a fronteira norte do país a partir dos anos 80, o que pode ser corroborado pela nomeação de um adido militar para o Suriname em 1980.²⁹

²⁶ Escola Superior de Guerra. *Manual Básico*. R.J.: ESG/Depto. de Estudos, 1975, principalmente pp.50-1. Veja também Comblin, J. *A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina*. R.J.: Civilização Brasileira, 1978, especialmente capítulos 1-II e 4-I.

²⁷ Cf. Couto e Silva, G. *Conjuntura política nacional, o poder executivo*. R.J.: José Olympio ed., 1981. Para uma crítica, veja Mello, L. I. A. “Golbery revisitado: da abertura controlada à democracia tutelada”. In Moisés, J.A. & Albuquerque, J.A. (orgs.) *Dilemas da consolidação da democracia*. R.J.: Paz e Terra, 1989.

²⁸ Miyamoto, S. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papyrus, 1995.

²⁹ Miyamoto, S. *Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico* (Geopolítica e política externa no Brasil pós-64). Tese de Doutorado em Ciência Política, FFLCH-USP, S.P., 1985, p. 277.

Tudo isto, para a área de telecomunicações, traduzir-se-ia em um crescimento das concessões de estações nas faixas de fronteira, implicando em um aumento progressivo das estações nestes locais. Então, vejamos os dados:

TABELA IV – Estações de rádios e de televisão existentes no Brasil por Unidade da Federação (1967/1985)

PERÍODO	1967		1969		1971		1978		1981		1985	
UF/SINAL	RD	TV	RD	TV	RD	TV	RD	TV*	RD	TV*	RD	TV*
RO	3	-	2		3		4		9		13	
AC	3	-	4		4		7		6		9	
AM	8		9	1	7	1	12		19		25	
RR	*	*	1		1		2		2		4	
PA	12	2	12	2	13	2	13		17		31	
AP	1		4		4		2		3		5	
MA	10	1	10	1	10	2	11		15		17	
PI	9		9		9		9		12		19	
CE	25	1	26	1	25	2	27		43		52	
RN	14		12		11		12		14		19	
PB	11	1	11	1	11	1	12		16		27	
PE	32	2	26	3	29	3	30		34		40	
AL	8		9		8		10		12		14	
SE	6		6		7	1	8		9		9	
BA	31	1	34	2	28	1	35		46		63	
MG	114	6	121	7	125	6	133		152		189	
ES	11	1	11	1	11	1	9		14		22	
RJ**	80	6	80	5	73	3	64		73		100	
SP	254	8	262	8	263	8	268		326		387	
PR	91	3	98	5	106	5	122		160		178	
SC	61		62	1	65	2	71		60		112	
RS	119	3	123	6	128	5	138		177		216	
MT***	16	1	19	2	19	3	27		25		60	
GO	33	2	33	2	37	2	31		37		55	
DF	7	3	10	3	11	4	10		10		14	
BRASIL	959	41	994	51	1008	52	1067		1321		1680	

FONTE: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1967/86.

* Dados não disponíveis

** Inclui, até 1966, também os dados para a Guanabara

*** Inclui Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (a partir de 1977)

Pelos dados da Tabela IV, vemos que há um crescimento do número de estações no Brasil no período considerado. Mas, pelo menos em termos de estações de rádio, este é maior nos anos 80, quando estávamos sob um governo civil. Além disso, o número de estações de rádio existente nas áreas fronteiriças é bastante pequeno, e seu

crescimento absoluto é igualmente insignificante. No Acre, por exemplo, acusa-se três estações em funcionamento em 1967, número que sobe lentamente, e chega a apresentar queda entre 1978 e 1981, até atingir treze estações em 1985. Somos, então, levados a crer que não existe nenhuma relação entre a 'política' de comunicações e a participação militar nesta.

Todavia, quando se atenta para o crescimento percentual entre 1967 e 1985 (Tabela V), verifica-se que os maiores crescimentos se dão nos Estados que estão na faixa de fronteira norte, particularmente naquelas regiões com estatuto de território (até 1988). Assim, o Amapá apresenta um crescimento de 400% no período, sendo seguido por Rondônia (333%) e Roraima (300%).

TABELA V – Número e crescimento de estações de rádio por Unidades da Federação (1967/1985)

UF/PERÍODO	1967	1969	1971	1978	1981	1985	85/67 %*
RO	3	2	3	4	9	13	333%
AC	3	4	4	7	6	9	200%
AM	8	9	7	12	19	25	200%
RR	—	1	1	2	2	4	300%
PA	12	12	13	13	17	31	158%
AP	1	4	4	2	3	5	400%
MA	10	10	10	11	15	17	70%
PI	9	9	9	9	12	19	111%
CE	25	26	25	27	43	52	108%
RN	14	12	11	12	14	19	35%
PB	11	11	11	12	16	27	145%
PE	32	26	29	30	34	40	25%
AL	8	9	8	10	12	14	75%
SE	6	6	7	8	9	9	50%
BA	31	34	28	35	46	63	103%
MG	114	121	125	133	152	189	65,7%
ES	11	11	11	9	14	22	100%
RJ**	80	80	73	64	73	100	25%
SP	254	262	263	268	326	387	52,3%
PR	91	98	106	122	160	178	95,6%
SC	61	62	65	71	60	112	83,6%
RS	119	123	128	138	177	216	81,5%
MT***	16	19	19	27	25	60	275%
GO	33	33	37	31	37	55	66,6%
DF	7	10	11	10	10	14	100%
BRASIL	959	994	1008	1067	1321	1680	75,1%

FONTE: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1967/86.

+ Apresentamos os dados somente para as estações de rádio porque os números referentes às estações de televisão são irrelevantes não permitindo uma avaliação precisa.

-- Dados não disponíveis

* Refere-se ao crescimento percentual bruto, isto é, à diferença entre 1967 (base 100%) e 1985.

** Inclui, até 1966, também os dados para a Guanabara

***Inclui Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (a partir de 1977).

Poder-se-ia, assim, afirmar que existia uma preocupação com a segurança nacional territorial e, portanto, o governo no período buscou implementar *policies* no sentido de fazer aumentar as comunicações rápidas no país, estimulando a criação de estações nas regiões próximas às fronteiras. Essa afirmação é corroborada, também, quando nota-se que no Mato Grosso o crescimento das estações apresentado foi de 275%, maior do que do Acre e Amazonas (que apresentaram 200% de crescimento), o que refuta o aumento da preocupação com a fronteira norte, mas reforça a visão de estabelecimento de uma relação de hegemonia-subordinação com os países da fronteira oeste.

Contra essa análise, pesaria o fato de que o crescimento no número de estações de rádio apresentado pelos Estados do Sul do país – região de fronteira historicamente considerada estratégica pelo Brasil, principalmente pela possibilidade de conflito entre

Brasil–Argentina em função da luta por hegemonia regional – era bastante menor do que aquele apresentado pelo norte, respectivamente 95,6%; 83,6%; e 81,5% para Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Por outro lado, nessa região o número de estações é bastante maior, além de contarem também com estações de televisão (Tabela IV), caso em que, apesar dos dados restringirem-se aos anos intermediários aos aqui considerados, têm seu número dobrado.

Por outro lado, as análises correntes tendem a ressaltar não a preocupação castrense com a questão da segurança de fronteiras. Pelo contrário, elas invariavelmente vão no sentido de afirmar que a política do governo militar para as comunicações privilegiava a *integração nacional* através da ‘interiorização’ dos meios de comunicação de massa.

Uma análise apressada tenderia a confirmar essa tese, pois, de alguma forma, as unidades da federação que apresentaram maior crescimento de transmissores são também as mais isoladas. Entretanto, quando olhamos para o todo, notamos que não existe uma relação direta e imediata entre crescimento de radiotransmissores e isolamento regional. Estados como Rio Grande do Norte e Sergipe, por exemplo, apresentam crescimento menor do que o do Brasil e não são exatamente regiões nacionalmente integradas no período em apreço.

Assim, os dados coligidos não permitem confirmar ou refutar tais análises. O mais provável, com base somente nas tabelas apresentadas, é que prevalecia a falta de uma *policy* coerente para o setor, seja ela determinada ou não pelos atores políticos

fardados. Não foi possível encontrar uma lógica a determinar os níveis de crescimento no período em que ele se dá, ou o decréscimo apresentado em alguns casos. Além disso, como os dados apresentados referem-se ao período autoritário, ainda que ao final houvesse um civil no governo (1985), com base neles é muito difícil dizer que as flutuações apresentadas fossem produto de um projeto elaborado pelas Forças Armadas.

Uma possível explicação, que poderia apontar para uma *policy* nesta área, é que a instalação das emissoras responde ao interesse comercial. O grande número de estações de rádio em São Paulo, seguido por Minas Gerais, aponta nesta direção. Porém, ao analisarmos o número de estações no Rio de Janeiro, pioneiro neste tipo de serviço e importante Estado da federação em termos políticos e mercadológicos, vemos que também esta não é uma explicação válida, pois o volume de estações não é proporcional à posição estratégica do Estado – quinta posição no início da série, caindo para sexta ao final –, além disso o crescimento apresentado ao longo do período é um dos menores (tabela V).

No que se refere à implantação de estações de televisão, apesar de termos dados somente para uma pequena parte do período, é razoável supor, entretanto, que ela seguiu o modelo comercial, tendo sua implantação nas regiões com maior potencialidade de consumo e, portanto, que ofereciam maior lucratividade aos seus proprietários.

Em resumo, a análise das tabelas apresentadas leva-nos a afirmar que não havia uma política ditada pelas Forças Armadas no que se refere à radiodifusão. Nesta área, a atuação militar era indireta e dirigida para outros objetivos: desenvolvimento da infraestrutura – daí datar do período a implantação da centralização no setor de telefonia e das empresas estatais de controle das comunicações (EMBRATEL, TELEBRÁS) e controle social – censura à imprensa.

b) Concessão técnica como concessão política

Se pelos dados fornecidos pelo IBGE não é possível avaliar como se deu a participação militar no desenvolvimento das políticas públicas, os dados coligidos pelo Senado Federal oferecem maiores possibilidades, pois traduzem de perto como o governo se comportou ao longo do período. Isto porque aqui estamos trabalhando com as outorgas das concessões, o que era, até 1988, prerrogativa exclusiva do Presidente da República.

A questão que queremos avaliar aqui continua sendo a mesma do item anterior, isto é, qual a participação dos militares na formulação e implementação de políticas públicas no Brasil no setor de telecomunicações. Também trabalhamos com as mesmas hipóteses, que podemos chamar de esguiana e geopolítica.

Pela hipótese geopolítica, as concessões de estações de telecomunicações deveriam responder à necessidade de integração do país. É verdade que há outras políticas governamentais que se prestam melhor a este tipo de objetivo, sendo o caso

mais forte o do setor de transportes,³⁰ e que o poder público possui meios de manter a troca de informações nas regiões mais afastadas do país fazendo uso de sistemas de comunicação não comerciais/convencionais.

A hipótese geopolítica alia uma visão técnica com uma questão de segurança, o que deveria falar mais alto aos militares. Por este caminho, as regiões menos desenvolvidas e mais afastadas receberiam um volume maior de concessões, ou pelo menos seria possível perceber um fluxo contínuo de concessões para tais localidades. Assim, deveria haver uma concentração das concessões em estados da federação como Roraima, por exemplo. Porém, os dados da Tabela VI não parecem apontar nesta direção.³¹

³⁰ As políticas de transporte na verdade são chamadas de comunicações, pois que respondem exatamente a este aspecto no referente à integração nacional. Como explica Miyamoto, “um sistema de comunicações [viário] eficiente torna possível atingir qualquer ponto do país, em um tempo relativamente curto, protegendo os locais mais sensíveis, principalmente aqueles situados ao longo das fronteiras internacionais, e que possam colocar em risco a soberania nacional. Por isso List ressaltou o papel estratégico dos meios de comunicação. Em hipótese de conflito, o domínio ou bloqueio do sistema viário significa aprisionar o inimigo em seu próprio território, impossibilitando sua locomoção, bloqueando as forças militares, além de cortar suas fontes de abastecimento. Miyamoto, S. *Do discurso triunfalista...*, Op.Cit., p. 147-8.

³¹ Os dados apresentados a seguir são agregados por governo, no qual aparecem somente o número de concessões de rádio (tabela VI) e televisão (tabela VII) e não os relativos às cassações ou o crescimento de cada um. Mesmo assim, isolamos o ano de 1988, no qual foram ultimadas mudanças substanciais na Carta Constitucional então em discussão. Assim procedemos por entender que os números podem apontar para alguma forma de política clientelística, reforçando a idéia de convivência entre o moderno e o arcaico no processo político nacional. As tabelas completas, com os dados desagregados por ano e por tipo de ação governamental, estão no Anexo.

Tabela VI – Total de Outorgas de Estações de Rádio por Unidade da Federação e Governo.*

UF \ Governo	J.G.	C.B.	C.S.	E.G.M.	E.G.	J.B.F.	1988	J.S.	F.C.M.
AC		1				4		3	
AL	1	2			2	1	3	4	1
AP		1							
AM		1		1	4	8	3	6	1
BA			3		7	13	9	28	4
CE		1	2		16	17	11	29	3
DF	1	1					2	4	
ES		3			4	7	1	5	
GO		5			12	11	7	11	
MA					4	9	12	21	
MT**					20	17	22	34	2
MG	1	2	3		10	21	12	23	7
PA		2	1		2	13	8	12	
PB					6	8	5	11	1
PR			1		14	15	11	24	3
PE		1			4	6	4	7	
PI					2	13	13	24	1
RJ	2	1			1	3	4	5	
RN			1		4	6	6	9	3
RS		5	5		11	20	5	11	1
RO			1		3	5	4	7	
RR						1			
SC		5			5	11	3	8	
SP		4	1		7	27	9	22	2
SE		1			1	3	2	3	
Brasil	5	31	18	1	139	242	156	311	29

Fonte: Aquarius/SSINF/PRODASEN.

* A duração de cada governo varia, o que deve ser considerado no momento da análise. No caso do governo Fernando Collor, considerou-se somente 1990, pois em seguida as concessões passaram a ser feitas sob controle do Congresso Nacional, como determina a Constituição de 1988. Para João Goulart, considerou-se somente 1963, dado o período da pesquisa.

** Inclui Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

As regiões que menor número de estações de rádio recebem, independentemente do governo, são Amapá e Roraima, seguido pelo Acre e pelo Distrito Federal – este último não pode ser considerado como região não integrada. Em contrapartida, a única concessão feita pelo presidente Médici contemplou o Amazonas – o que alimentaria a hipótese geopolítica.

Considerando todo o período de análise, o Mato Grosso foi o estado que mais recebeu outorgas de estações de rádio. Também chama a atenção o grande volume recebido pelo Piauí. Destaque-se, entretanto, que tanto no caso do Mato Grosso quanto do Piauí as concessões foram feitas no final do governo militar, e houve uma alta concentração de concessões no período José Sarney: respectivamente, do total de 71, 34 e do total de 40, 24 se deram neste governo.

Apesar de o aumento expressivo de concessões se apresentar na passagem do governo Geisel para o de Figueiredo, elevando o volume em quase 50%, Minas Gerais possui uma distribuição contínua de outorgas de estações de rádio, não as recebendo somente sob Médici.

Assim, tomando estes dados, a hipótese geopolítica é fraca, pois Minas não pode ser interpretado como um estado não-integrado. Apesar de não dispormos dos dados, é bastante provável que do volume total de concessões para uma determinada região, a maior parte seja designada para a capital e Belo Horizonte sempre foi de grande importância econômico-política para a nação.

Se a preocupação for com a segurança, as faixas de fronteira receberiam um volume maior de concessões independentemente de fatores econômicos ou de política de barganha.³² De fato, ao olharmos para os dados por governo, parece que isto pode ser verdadeiro, pois é exatamente durante os anos militares que as outorgas para as

³² Para efeito desta análise, não consideramos os limites litorâneos como fronteira. São tomados, então, os estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso, Acre, Amapá, Roraima, Rondônia e Amazonas.

regiões fronteiriças são maiores, representando por volta de 38,05% das concessões feitas sob governos fardados, contra 29,34% na vigência de governos civis.

Reforça esta visão quando, ao consultarmos os dados de forma desagregada, notamos que as concessões para o Rio de Janeiro (ou Guanabara antes de 1974) são menores do que, por exemplo para Mato Grosso e, sem a menor dúvida, o primeiro traz maiores possibilidades de retorno econômico.

As hipóteses aventadas para a questão geopolítica também funcionam aqui, pois os estados menos desenvolvidos compõem a região de fronteira nacional. Assim, durante o governo Médici, a única outorga de estação de rádio é dada ao Amazonas. O Amapá é contemplado no Governo Castelo Branco; o mesmo acontecendo com Roraima, lembrado por Figueiredo.

Tomando os dados agregados, notamos ainda que, no período civil, a distribuição das concessões é equilibrada do ponto de vista da divisão política, pois os nove Estados da região de fronteira (um terço do país) receberam em torno de 30% das concessões. Este percentual, entretanto, sobe quase 10 pontos sob o regime militar.

Assim, os dados parecem sugerir que a política de comunicações dos governos militares respondia a interesses de segurança, mas não aos geopolíticos, realizando o binômio segurança e desenvolvimento do discurso militar e esguiano.

As hipóteses aventadas não respondem, porém a algumas indagações que surgem quando atentamos para os dados da Tabela VI apresentada, como por exemplo

o que determina a média anual de 0,25 concessão no governo Médici contra 6 concessões no governo Costa e Silva, média esta que sobe para 27,8 e 40,33 respectivamente com Geisel e Figueiredo.

Tabela VII – Total de Outorgas de Estações de Televisão por Unidade da Federação e Governo*

U.F. \ Governo	J.G.	C.B.	C.S.	E.G.M.	E.G.	J.B.F.	1988	J.S.	F.C.M.
AC									1
AL					2		1	1	
AP					1	1			1
AM					1		1	1	
BA		2	1		1	3	1	6	1
CE				1		1	1	3	
DF		1						4	
ES					1	2		1	1
GO		1	2		2	2	1	7	1
MA						2	2	2	1
MT**		3	2		2	1	2	3	
MG			1		1	3	3	6	5
PA					2	1	1	3	
PB			1		1	2	1	2	1
PR		3	3		3	6	4	8	1
PE						1			1
PI				1		2		2	
RJ	2			1	4	4	4	7	1
RN				1	1	1	4	4	
RS		2	4	2	6	2		2	2
RO				1			1	4	
RR					1				
SC			2		4			5	
SP			1		5	8	9	17	3
SE				3				1	
BRASIL	2	12	17	7	38	42	33	89	

FONTE: Aquarius/SSINF/PRODASEN.

* A duração dos mandatos de cada governo é variável, o que deve ser considerado no momento da análise. No caso do governo Fernando Collor, considerou-se somente 1990, pois em seguida as concessões passaram a ser feitas sob controle do Congresso Nacional, como determina a Constituição de 1988. Para João Goulart, considerou-se somente 1963, dado o período da pesquisa.

** Inclui Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Os dados da tabela VII, relativos à concessão de estações de televisão, reforçam esta visão, pois a partir do governo Geisel há uma tendência de crescimento somente

rompida com a ascensão de Fernando Collor, ao mesmo tempo em que o menor número de concessões é feito pelo governo Médici. Porém, neste caso as variações são mais significativas do que as relativas às concessões de estações de rádio, o que sugere outras hipóteses para a análise.

As outorgas de televisão apresentam certo equilíbrio em todo o período, muito embora haja uma relativa explosão no governo José Sarney, repetindo o que aconteceu em relação às estações de rádio, e também repetem a queda nas concessões durante a gestão de Médici.

Uma explicação para o comportamento do governo militar pode ser encontrada na necessidade de diversificar a maneira pela qual o Brasil deveria responder à necessidade (contida nos projetos militares para o país) de integração nacional. Neste aspecto, se no governo Médici a ênfase foi emprestada ao desenvolvimento de infraestrutura básica, principalmente em telefonia (implantação de troncos e novas tecnologias, como os cabos de microondas), no governo Geisel buscou-se aliar dever governamental com responsabilidade do mercado. É assim que as emissoras de rádio e televisão ganham espaço concessionário, concessões que procuram aliar necessidade de integração com fatores comerciais.

Em síntese, quando analisamos os dados relativos às outorgas de rádio e televisão, é possível afirmar que havia uma preocupação do governo militar com a segurança do país, centrada principalmente na proteção de nossas fronteiras. Ao mesmo tempo, é pouco provável que esta mesma preocupação traduzisse a necessidade

de integração nacional pela via das telecomunicações. Porém, a hipótese mais forte, principalmente quando avaliamos estes dados em conjunto com o discurso dos Presidentes, não é a segurança como expressão do desenvolvimento, mas a segurança necessária à permanência no governo, a busca de estabilidade política e, portanto, de adesão da sociedade ao projeto de país desejado pelos militares. Neste aspecto, o controle sobre as concessões se dava menos no momento da outorga e mais depois, quando da manutenção em funcionamento das empresas de radiodifusão. Neste momento, era através do controle econômico (concessão de empréstimos e publicidade) que o governo militar exercia seu poder.

c) Clientelismo nas comunicações

Em uma pesquisa feita em 1995, a jornalista Elvira Lobato³³ mapeia como se efetivam as concessões de rádio e televisão no Brasil. Embora não seja uma pesquisa exaustiva, ela consegue mostrar que oito grupos dominam o setor, contrariando abertamente o Código das Comunicações.³⁴ Mas o importante não é esta violação, mas o fato de reforçar uma tendência apontada pelos especialistas na área: a manipulação das concessões como forma de “troca de favores” no interior do governo.

³³ Lobato, E. “Raio X das Telecomunicações”. In *Comunicação e Sociedade*, I (3), S.P.: mai-ago, 1995, p.36-41. Também em “Oito grupos dominam as TVs no Brasil”, *Folha de S. Paulo*, 12/06/94, p.1-17.

³⁴ Como discutimos no item anterior, o CBT procura evitar a concentração de mercado, daí estabelecer limites do número de concessões que uma entidade pode manter e regular a formação de cadeias e associações (Decreto 236). Porém, a própria legislação deixa brechas porque nada diz sobre o número de membros de uma mesma família que podem ser concessionários, pois o controle das concessões é feito a partir do número do CPF do maior acionista e não pelo sobrenome ou filiação.

Segundo Rômulo Vilar Furtado, funcionário do Ministério das Comunicações entre 1970 e 1990, o que o credencia como “um dos maiores caciques da história das telecomunicações do Brasil”,³⁵

“Enquanto existir o Congresso Nacional e, dentro dele, parlamentares desejosos de se reeleger, o critério de distribuição de concessões será político, e os governos darão rádios e TV’s em troca de apoio. A utopia socialista de que todos são iguais perante a lei não funciona na vida real.”³⁶

É esta hipótese, que podemos chamar *clientelista*, que queremos avaliar agora, procurando mostrar as diferenças, se existem, entre governo militar e gestão civil. Assim, nossa questão é: será que para além das questões de segurança e de competência técnica que deveriam nortear a outorga de exploração de rádios e televisões, o que de fato determinou a ação dos presidentes da República nesta área não foi a necessidade de apoio que estes entendiam como necessário à continuidade de seus projetos governamentais?

Os dados com os quais trabalhamos, quando avaliados de forma desagregada (veja Anexo) parecem apontar nesta direção. Ou seja, mais do que para uma política pública desenvolvimentista e preocupada com a segurança (o que corroboraria com o núcleo duro dos discursos presidenciais do período), a ação governamental está voltada para uma questão de mercado político ou de *lobby*, que influencia as escolhas

³⁵ O qualificativo é da própria Elvira Lobato, citado em “Política marca história das telecomunicações”. *Folha de S. Paulo*, 03/09/95, p.1-13.

³⁶ Id.,ib.

governamentais no sentido da utilização das concessões estatais como moeda de apoio político.

Assim, o número médio de outorgas entre 1963 e 1990, último ano em que o Executivo pôde centralizar as concessões, é de 8,22 estações anuais. Neste aspecto, podemos notar que há um crescimento substancial em épocas nas quais o poder público parece procurar por apoio político, o inverso ocorrendo nos momentos de hegemonia do grupo no poder. É o que sugere, por exemplo, os dados relativos ao governo Médici: o governo considerado o mais autoritário do período também foi o que concedeu um número menor de estações de rádio e televisão (média de 0,25 e 1,75 respectivamente). Nesta mesma linha argumentativa, o período seguinte apresenta um aumento substancial tanto relativamente a Médici quanto frente aos governos anteriores. Geisel apresentou uma média de 27,8 concessões de rádio e de 7,6 de televisão.

O que chama mais a atenção é o crescimento relativo apresentado em anos como 1982 (eleições diretas para governos estaduais) e 1977 (Pacote de Abril). Porém, nenhum governo ou período apresentou números tão elevados quanto José Sarney em 1988, ano no qual ultimaram-se os trabalhos constituintes, cujo tema central se deu em torno do mandato do então presidente da República. Para se ter uma idéia, tomando todo o mandato, a média de concessão de rádio é de 62,2, volume que cai para 38,7 quando desconsidera-se 1988. Esta última média de concessão é menor do que a apresentada por João Figueiredo.

A troca de concessões de rádio e televisão por votos nos cinco anos de mandato, é comprovada por dois outros fatos. O primeiro, é o número recorde de outorgas no dia 29 de setembro de 1988: 59 concessões. O segundo, foi o não cumprimento da promessa de concessão de uma rádio para o deputado Fernando Bezerra Coelho (PMDB-PE) e sua reversão para Osvaldo Coelho (PFL-PE). Como informou o primeiro, a concessão estava praticamente em suas mãos quando foi concedida ao seu adversário no município logo depois de ele ter votado pelos cinco anos de mandato para Sarney, enquanto Fernando Bezerra havia optado pelos quatro anos de mandato.³⁷

O grande número de concessões feitas durante 1988, fez com que a tendência ascendente fosse interrompida imediatamente. Assim, em 1989 José Sarney assinou o menor número de concessões de todo seu governo: 16 rádios e 18 televisões.³⁸ Isto foi mantido no governo Collor, que chegou a 29 concessões de rádio e 20 televisões.

Porém, o que mais espanta na “política” de telecomunicações do governo Sarney é a utilização das concessões como forma de reforçar o poder de seu próprio clã no Maranhão, o mesmo fazendo seu ministro das Comunicações no caso da Bahia. É

³⁷ Id., ib. Segundo um estudo do professor Paulino Motter (UnB), 91 constituintes receberam concessões no governo Sarney, 90% dos quais votaram pelos cinco anos de mandato para Sarney.

³⁸ Lembramos que com a promulgação da Constituição de 1988, o Congresso passou a ser co-responsável pelas concessões, pois a lei retirou das mãos do presidente da República esta prerrogativa. Entretanto, segundo informações do PRODASEN, até 1990, primeiro ano da gestão Collor de Melo, as outorgas continuaram a ser feitas sem controle real do legislativo federal.

assim que, segundo a imprensa,³⁹ das 30 concessões para o Maranhão aprovadas durante seu governo, 16 são controladas por sua família, por meio de testas-de-ferro.⁴⁰

Reforça ainda mais a hipótese clientelista a maneira pela qual o ministro das Comunicações do primeiro governo civil após 20 anos de regime militar chegou a este cargo. Segundo consta, Antônio Carlos Magalhães não foi escolhido para ocupar esta pasta. Em acordo feito entre ele e Tancredo Neves, ele teria a prerrogativa de escolher qualquer cargo, exceto a Fazenda. Por que, então a velha raposa decidiu-se pelas Comunicações?

Para Villas-Boas Corrêa, com quem concordamos, a resposta é simples.

“... Um ministério que tem os seus inegáveis encantos, especialmente sensíveis a um político. Não há por todo o país um lugarejo por mais pobre e escondido que seja que não tenha a sua agência de correio e telégrafo, o posto telefônico, onde não se ouça rádio e que não se faça a cabeça com as novelas coloridas da televisão (...) Regado com verbas razoáveis, manipulando recursos próprios. Instigando a utilização esperta em áreas de instantâneo apelo popular, como na projetada utilização do sistema de comunicação nacional que funcione como um regulador de preços de gêneros de primeira necessidade. Podendo ser útil ou indispensável às emissoras de rádio e televisão, fazendo o mínimo que é não embarçar o caminho por onde transitem os legítimos interesses de cada um.”⁴¹

³⁹ “Sarney cria império de comunicações no MA”. *Folha de S. Paulo*, 04/09/95, p.1-9.

⁴⁰ Como os políticos, e não só a família Sarney, não podem estar à frente das emissoras, eles fazem uso de contratos de promessa de compra e venda (os chamados contratos de gaveta) para controlar de fato as emissoras.

⁴¹ Villas-Boas Corrêa: “Antônio Carlos Magalhães ou a arte da perfeita badalação”, *JB*, 10/3/95, Caderno Especial, p.1., Apud Herz, D. Op.Cit., p.38-9.

Em outras palavras, Antônio Carlos Magalhães não fez mais do que confirmar a suspeita de que, nas palavras de Elvira Lobato, “emissoras de rádio e de televisão sempre exerceram grande fascínio sobre os políticos, em particular no Norte e Nordeste, porque são *a arma mais poderosa nas campanhas eleitorais.*”⁴²

Em conclusão, os dados disponíveis permitem sugerir algumas explicações razoáveis sem, entretanto, fornecer razões suficientes para a adoção individual de uma delas como aquela que esclarece sobre a política de comunicações dos governos no período aqui enfocado. Parece-nos que a hipótese mais forte é da convivência entre as três aqui apresentadas, com predominância da hipótese clientelista. Se estamos certos, então os governos militares, apesar de ter na área de comunicações um dos seus mais importantes sucessos, não inovaram em relação aos seus congêneres civis: eles utilizaram as telecomunicações como um mecanismo de troca de adesão por ganhos econômicos e/ou políticos.

3. As Comunicações no Discurso Governamental

Para avaliar como a área de Comunicações foi encarada pelo governo ao longo do período da pesquisa (1963-1990) e, portanto, como foram formuladas as políticas públicas, seguimos três orientações. Em primeiro lugar, avaliamos o orçamento da União e a quantidade de recursos destinada a cada área, isto em conjunto com a legislação pertinente. Depois fizemos uma leitura dos Planos Econômicos do Governo,

⁴² “Sarney cria império de comunicações no MA”, Op.Cit., grifos nossos.

procurando perceber qual o destaque dado para o setor de Comunicações. Em terceiro lugar, analisamos os discursos e depoimentos dos presidentes do período.

A primeira coisa que nos chamou a atenção quando da análise das Comunicações foi a verdadeira revolução acontecida nos anos 60 nesta área. De fato, de uma situação onde sequer havia regulamentação, as Comunicações brasileiras passam para uma estrutura complexa, bem montada e relativamente eficiente.

a) O Plano Nacional de Comunicações

Como já tivemos oportunidade de destacar, o Código Brasileiro de Telecomunicações é de 1962 e, apesar de haver algumas leis anteriores, nem mesmo as faixas de onda estavam regulamentadas. A partir daí, o governo centraliza as comunicações com a criação, do CONTEL (1963)⁴³, da EMBRATEL (1965) e da TELEBRÁS (1972).

Os serviços de comunicações existentes no Brasil quando da sanção do CBT eram um caos tanto do ponto de vista administrativo quanto operacional. O governo não tinha controle sobre nenhuma empresa, apesar de todas serem concessionárias de um serviço público. Tomando os serviços telefônicos como exemplo, operavam no país quatro empresas trabalhando com serviços de telex e telegramas nacionais e internacionais, e duas com telefonemas nacionais, além das centenas de empresas locais.

⁴³ O CONTEL, como explicamos no início deste capítulo, é criado pelo Código e passa a funcionar efetivamente em 1963. O órgão executor das políticas, subordinado ao CONTEL, é o DENTEL - posteriormente incorporado na sua totalidade pelo Ministério das Comunicações.

Já com a política desenvolvimentista adotada por Juscelino Kubtscheck, nota-se a necessidade de estreitar as distâncias através das comunicações como forma de facilitar o desenvolvimento econômico. Isto, todavia, não foi suficiente para que o tema fosse incluído no Plano de Metas e os estudos do período restringiram-se ao Departamento de Correios e Telégrafos.

Nos governos Jânio Quadros e João Goulart, pouco se avançou na direção de uma política para as Comunicações. É verdade que neste último aprovou-se o CBT, mas nenhuma ação prática foi levada a efeito no sentido de tornar as comunicações brasileiras mais eficientes.⁴⁴ Apesar de o CBT prever a centralização dos serviços de telefonia na EMBRATEL, desde a promulgação do Código, em 1962, e 1970 viveu-se uma situação de difícil solução entre governo e concessionárias que impediu esta centralização.

O impasse entre o governo brasileiro e as concessionárias de telefonia teve seu início no governo João Goulart quando já se estabelecera

“...um consenso no País no sentido de que as empresas concessionárias do serviço público passem às mãos do Estado brasileiro. Isto porque era já bastante grande o sentimento de que as subsidiárias norte-americanas e mesmo as canadenses tinham serviço ineficiente, e que, apesar das tarifas altamente compensatórias, não ampliavam ou melhoravam o atendimento ao público.

⁴⁴ Uma das principais medidas no governo Jango, mas que não dependeu dele, foi a encampação dos bens (não das ações) da Companhia Telefônica Nacional, subsidiária da ITT, promovida pelo governo do Rio Grande do Sul (Leonel Brizola) e que constituiu o estopim dos grandes problemas entre governo brasileiro e norte-americano na área. Veja BANDEIRA, M. *O Governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil, 1961-1964*. R.J.: Civilização Brasileira, 1977, cap. 3. Veja também OLIVEIRA, E. Q. de *Renascem as Telecomunicações*. Vol. 1: Construindo a base. São José dos Pinhais: Editel, 1992; SILVA, H. *1964 Golpe ou Contragolpe?* R.J.: Civilização Brasileira, 1975, cap. 21.

Além disso, já se cristalizava uma consciência da necessidade de que fossem transferidos serviços de tal natureza para as mãos do Estado.⁴⁵

Com base nisto, o governo criou a Comissão de Nacionalização das Empresas Concessionárias de Serviços Públicos (1961),⁴⁶ que definiu como se daria a transferência das empresas concessionárias para o Estado. Após intensos trabalhos que levaram, inclusive, à formação de uma CPI na Câmara dos Deputados, estabeleceu que as empresas seriam compradas pelo Estado brasileiro. Os estudos concluíram também que a federalização das comunicações era indispensável "...ao exercício do controle político pelo Governo Federal e uma exigência da Segurança Nacional..."⁴⁷

Entretanto, o governo Jango não teve tempo para nenhuma ação prática e, na verdade, a execução de um plano para a área, como solução do problema das empresas concessionárias, se dá durante o governo militar.⁴⁸ Sob Castelo Branco, inicia-se o processo de federalização da Companhia Telefônica Brasileira,⁴⁹ cria-se o Ministério das Comunicações, substituindo o Conselho de Comunicações (que, na verdade, jamais

⁴⁵ SILVA, H. Op.Cit., p. 185-6.

⁴⁶ A presidência da Comissão ficou a cargo do ministro da Guerra, general Amaury Kruel.

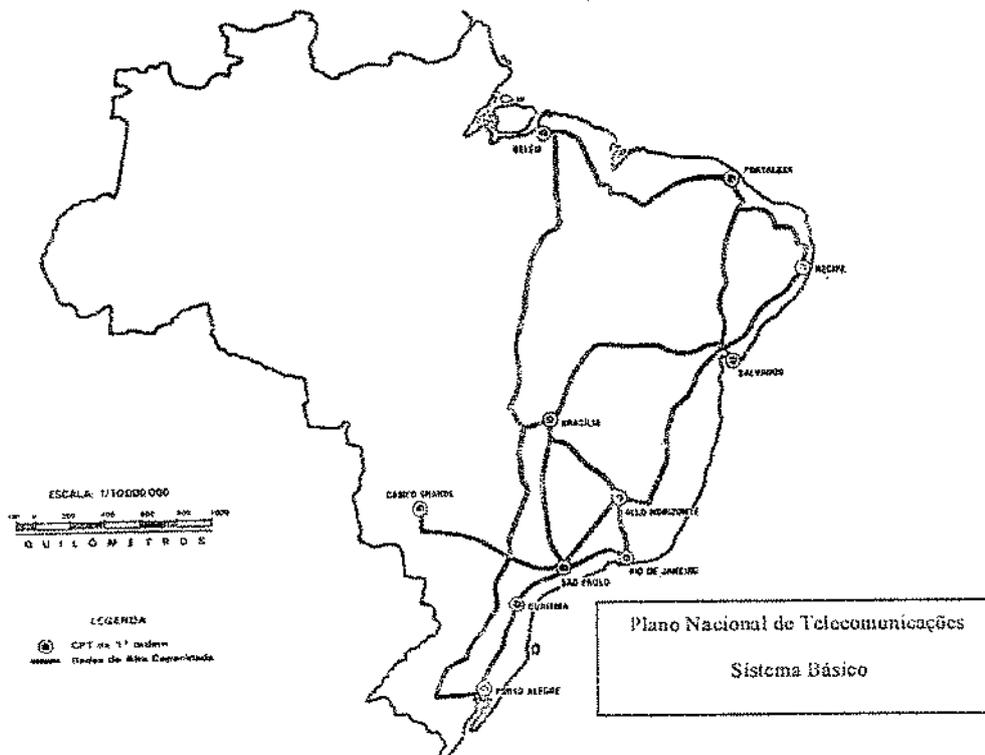
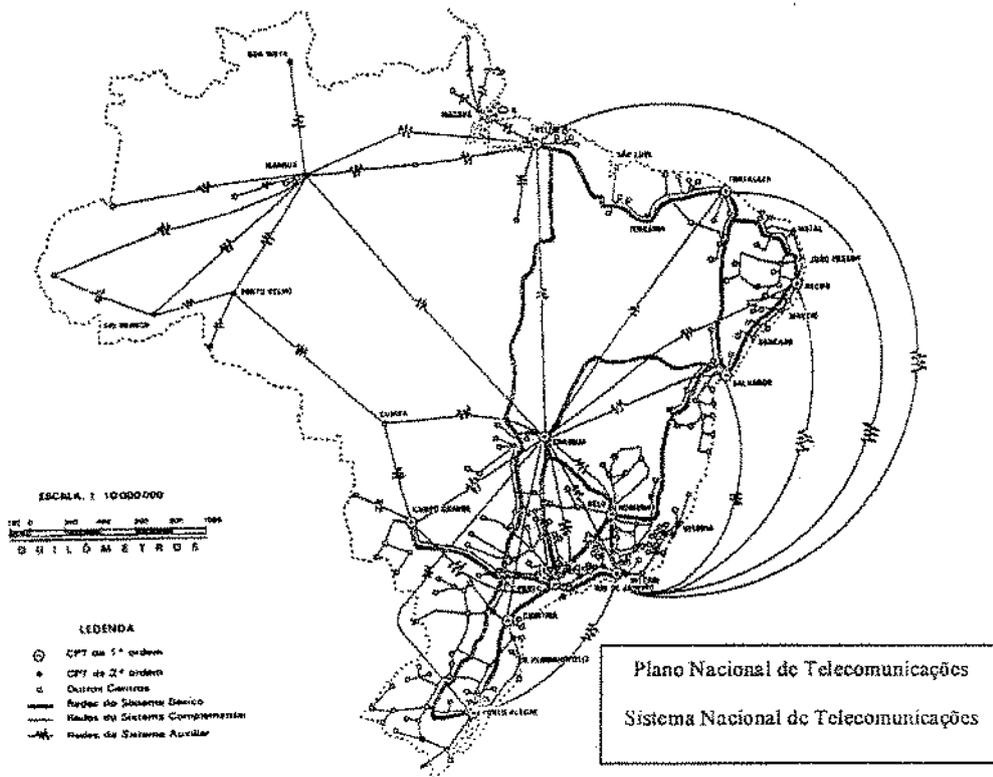
⁴⁷ OLIVEIRA, E. Q. Op.Cit., p. 190.

⁴⁸ "O período Castelo Branco trouxe, por outro lado, a solução para um problema que vinha se arrastando nos anos 60: o das concessionárias estrangeiras de serviços públicos. O caminho adotado, de compra, para transformá-las em empresas sob controle governamental, permitiu a enorme expansão de setores como Energia e Comunicações, a partir de então, e tornou o Estado, de forma definida, responsável pelos investimentos de infra-estrutura econômica. O Estado empresário assumia uma posição de destaque, num governo neoliberal, por uma decisão pragmática." VELLOSO, J.P.R. *O último trem para Paris*, de Getúlio a Sarney: 'milagres', choques e crises do Brasil moderno. R.J.: Nova Fronteira, 1986, p.124.

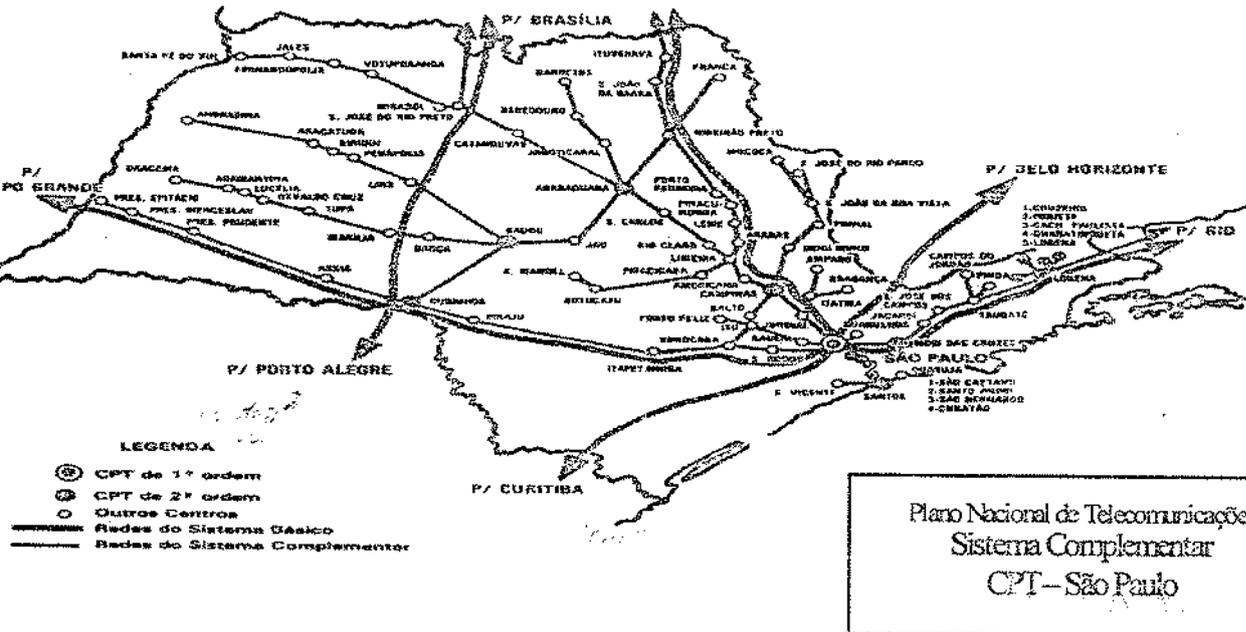
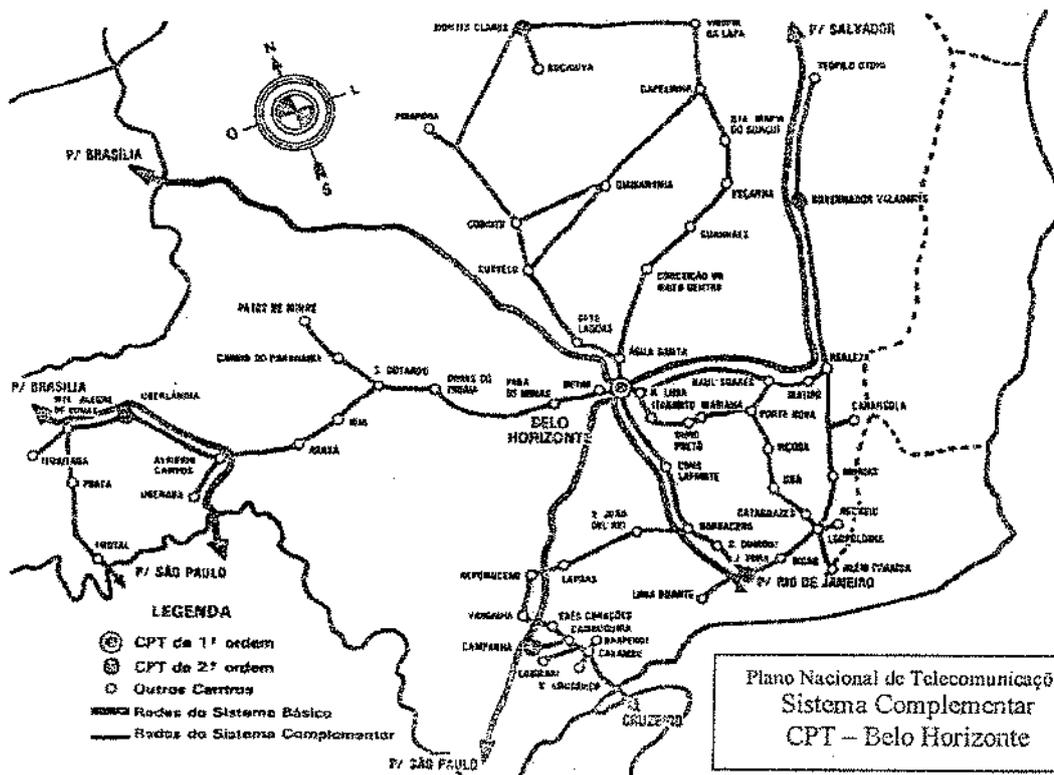
⁴⁹ A Companhia Telefônica Brasileira (CTB) ganhou esta denominação em 1956, quando foi nacionalizada. Era uma empresa de origem canadense que operava concessões de telefonia no Brasil desde o início do século, chegando a abarcar cerca de 80% deste serviço no território nacional. Os estudos que apontavam a necessidade de federalização entendiam que só assim proceder-se-ia sua modernização e, se fosse mantido o oligopólio, um controle maior por parte do Estado, já que previa-se que ela seria mantida sob controle privado. CF. OLIVEIRA, E.Q., Op.Cit., p.225ss.

funcionou como um órgão executivo e sim regulador do sistema de comunicações nacional) como produto da reforma administrativa (1967), e também a EMBRATEL (1965), a quem caberia gerenciar o processo de federalização das operadoras telefônicas e executar o plano nacional de telecomunicações (implantação de troncos e linhas).

Neste aspecto, tanto as medidas de federalização do sistema quanto as prioridades estabelecidas pelo Plano Nacional de Comunicações, continuadas nos governos de Costa e Silva e Médici, não apontam para a Segurança Nacional e a Integração como motivadoras da montagem desta política, mas a ênfase sempre recai sobre os critérios econômicos. Os mapas a seguir exemplificam isto.



FONTE: OLIVEIRA, E. Q. *Renascem as comunicações*, vol. 1. São José dos Pinhais: Editel, 1992.



FONTE: OLIVEIRA, E. Q. *Renascem as comunicações*, vol. 1. São José dos Pinhais: Editel, 1992.

Segundo se pode ver pelos mapas, o Plano Nacional de Telecomunicações fixa as prioridades a partir de critérios econômicos, isto é, as telecomunicações devem estar a serviço dos interesses de desenvolvimento do país, daí a primeira prioridade ser a implantação do tronco de microondas entre São Paulo e Rio de Janeiro e a ampliação dos serviços de acesso também na região. Depois, como segunda prioridade, figurava a expansão dos serviços no Rio de Janeiro, a instalação de troco de microondas interligando as capitais nordestinas e Belo Horizonte, e desta com Rio e Brasília. O programa de telecomunicações para a Amazônia e Centro Oeste inicia-se em 1969, e assim mesmo tendo como base a tropodifusão.⁵⁰

No que se refere aos serviços internacionais, a encampação das operadoras do sistema pela EMBRATEL somente se concretizou entre 1969 e 1973, quando venceram as concessões para as empresas operadoras e o governo brasileiro resolveu negar as renovações de concessão com base no Código Brasileiro de Comunicações, que determinava a centralização desses serviços em uma única empresa.

Os serviços de comunicação internacional eram operados por cinco empresas, todas subsidiárias de companhias internacionais (duas americanas, uma inglesa, uma italiana e uma francesa) e que dividiam entre si os serviços de telex, telefonia e telegrafia utilizando cabos telegráficos ou rádios em onda curta. A EMBRATEL,

⁵⁰ Como sugerido antes, "... a tropodifusão baseia-se na difusão de ondas eletromagnéticas na troposfera, as antenas podem ficar afastadas de cerca de 300 km e em qualquer altura, o que permite sua localização próximo a cidades. Emprega antenas de grandes dimensões, com áreas de até 700 m² e apresenta como desvantagem baixa capacidade de tráfego, impossibilidade de transportar [sinais] de televisão e custo unitário muito mais alto que o da microonda em visibilidade ..." Entrevista com o comandante Quandt de Oliveira à autora em 06/01/99.

encarregada de promover a centralização dos serviços, propôs, ao longo dos anos 60, a oferta de serviços de telecomunicações por meio de satélite, o que foi rechaçado pelas empresas concessionárias. Isto levou a um impasse somente resolvido com a cassação das atividades das empresas após vencidas as concessões, o que aconteceu entre 1969 e 1973. Centralizando os serviços, a EMBRATEL promoveu a modernização de todo o sistema de telecomunicações internacionais, implantando a telefonia e telegrafia via satélite, e promovendo grandes ganhos em desenvolvimento e econômicos nesta área.⁵¹

Apesar de a primeira vista parecer que o governo militar foi, de fato, bem sucedido na área de telecomunicações, fazendo o Brasil saltar de um estado de subdesenvolvimento para outro comparável aos mais modernos no mundo, de as empresas do setor deixarem de ser deficitárias para proporcionar ganhos que, inclusive, foram repassados para outros setores do governo, em 1973, após dez anos de funcionamento de estrutura independente e da completa centralização dos serviços de telefonia internacional, ainda haviam empresas que operavam telefonia local sem conhecimento do governo, levando este a elaborar um plano de recadastramento nacional.⁵² Isto mostra, portanto, a necessidade de relativizar tanto os acertos quanto os fracassos do governo militar.

⁵¹ Informações prestadas à autora por Quandt de Oliveira. Veja Também OLIVEIRA, E. Q. , Op.Cit., cap.12.

⁵² Informações de Quandt de Oliveira.

Pouco há a dizer sobre o Plano Nacional nos governos civis. Sabe-se que os investimentos para o setor reduziram-se vertiginosamente, como teremos oportunidade de mostrar mais à frente, e que as metas de atendimento completo da demanda foram abandonadas. De fato, entre 1985 e 1995, deixou de haver uma política coerente para o setor.⁵³ Mais: no governo Collor, com a reorganização ministerial, muito do que havia sido conquistado se perdeu, inclusive parte da história do setor.⁵⁴

b) As comunicações nos discursos presidenciais

A marca do discurso do período militar brasileiro é sintetizado pela insígnia ‘segurança e desenvolvimento’. Este par, indissociável até o governo Geisel, quando sofre uma inversão, mas não desaparece, aponta para a visão que os militares têm de como a política deveria ser feita e, por conseguinte, como se definiam as políticas públicas.

Talvez, diferente do que se possa imaginar, seja aqui que se encontra a principal influência da ESG sobre os governos do período. Isto é, há uma corrente analítica, e que pode ser exemplificada pelas posições de Alfred Stepan,⁵⁵ que imputa à ESG a responsabilidade pelo projeto de poder posto em prática a partir de 1964. Posição,

⁵³ Esta é a percepção do ex-ministro Quandt de Oliveira, para quem, “...após a promulgação da Constituição de 1988, sob uma vaga alegação de estabelecer o monopólio estatal nas comunicações, foi deixada de lado a política neste sentido [atendimento das necessidades de telecomunicações determinadas pelo público], estabelecida pela Lei 5.792. Os maus resultados são claros...” Ao mesmo tempo, ele afirma que o ministério das Comunicações, sob Sérgio Motta, já no governo de Fernando Henrique Cardoso, parece estar no caminho certo, no sentido de estabelecer uma política para o setor. Entrevista à autora, 06-01-99.

⁵⁴ Informações da Assessoria de Imprensa do Ministério das Comunicações, abril de 1999.

⁵⁵ CF. STEPAN, A. *Os militares na política*, R.J.: Artenova, 1975, princ. cap.8.

aliás, compatível com as pretensões da Escola, que sempre quis ser vista como “celeiro intelectual do país”.

A influência da ESG apareceria, assim, através do lema ‘segurança e desenvolvimento’ como definidor dos objetivos do governo. Desse modo, tomando como referência os discursos presidenciais e os planos de governo (que, na verdade, representam o discurso governamental), o papel da ESG variaria de maior ou menor no interior do governo tendo como referência a subordinação maior ou menor dos objetivos ao mote ‘segurança e desenvolvimento’.

Por outro lado, é sabido que, independente do grupo castrense a que pertencia o Presidente da República, o par ‘segurança e desenvolvimento’ era parte do pensamento militar e, neste sentido, o que dissemos acima se afrouxa, não podendo representar de fato o poder da ESG. Apesar disto, trabalharemos com a hipótese colocada.

Os governos militares alentaram dois objetivos: por um lado conter a ‘marcha comunista’ representada pela ascensão de Goulart e, portanto, perseguiram um objetivo negativo no momento da implantação do regime militar e de sua consolidação. Aqui prevalecia o discurso da ‘segurança nacional’, de forte conteúdo esguiano, e foi vivenciado desde o governo Castelo Branco até meados do de Costa e Silva. A partir da ascensão de Médici e por toda a década de 70, o grande objetivo do governo, em nome do qual os militares permaneceram por mais de 20 anos no poder, passou a ser a construção da grande potência brasileira. Isto significava, para os meios castrenses, um controle maior, e muitas vezes direto, por parte do Estado sobre o desenvolvimento do

país de forma tal que este fosse capaz de impor-se na região sul-americana como potência média, isto é, que o Brasil fosse capaz de defender seus interesses para além de suas fronteiras, ainda que restrito à América do Sul, e subordinando sua ação à hegemonia política dos Estados Unidos, o poder limitador de sua autonomia.⁵⁶

É isto que justifica as opções dos governos militares. Assim, todas as políticas públicas adotadas tinham por objetivo tornar o país auto-suficiente em relação aos seus vizinhos de forma a poder impor e/ou defender seus interesses no campo econômico, social e político.

Para esta auto-suficiência, um setor bastante sensível é o de Comunicações, não somente porque ele permite uma integração maior, mas principalmente porque facilita o acesso a outras tecnologias, bem como o controle sobre espaço físico do país.⁵⁷

Esta é uma explicação, ainda que parcial, para a ênfase dada ao setor de Comunicações nos discursos presidenciais. De fato, nenhum dos presidentes deixa de ao menos mencionar algo a respeito.

A despeito de não analisarmos os discursos do presidente João Goulart, já mencionamos que foi durante sua gestão que se iniciou a discussão sobre a

⁵⁶ Segundo Cavagnari, "...o Brasil é uma potência média, cujo cenário estratégico está contido nos limites da América do Sul. A posição que ocupa na hierarquia de poder mundial, como primeiro país sul-americano, concede-lhe, por extensão, o *status* de maior potência regional. Sua atual capacidade estratégica tem o alcance suficiente para operar nesse cenário na defesa de seus interesses vitais, mas não lhe confere o grau de autonomia desejável para desenvolver iniciativas estratégicas./ "A limitação à autonomia estratégica do Brasil é consequência da hegemonia exercida pelos EUA, na América Latina...". CAVAGNARI Fº, G. L. "Introdução ao estudo de uma potência média". In OLIVEIRA, E. R. (org.) *Militares: pensamento e ação política*. Campinas: Papyrus, 1987, p.143.

⁵⁷ Prova disso é que em situações de guerra o primeiro indício do conflito é exatamente o corte ou o crescimento de interferências nos meios de comunicação do país atacado.

nacionalização e modernização do setor. Por isso mesmo, o setor merece longa apreciação no Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social que, como já explicamos antes, condensa, da mesma forma que os pronunciamentos presidenciais, a visão do governo sobre as políticas públicas.

Embora muitos entenderem que este plano, por ser ambicioso demais não fora feito para ser aplicado,⁵⁸ podemos retirar dele as intenções de Jango para as Comunicações. Recordamos que este setor fazia parte do Ministério da Viação e Obras Públicas, que abrigava também o setor de transportes, para o qual se destinavam percentual maior de recursos.

O ponto central do Plano Trienal era a agricultura, à qual todas as outras metas se subordinavam. Apesar disso, entendia-se que a modernização das comunicações era parte essencial para o desenvolvimento do país, principalmente do ponto de vista social. Apesar do Plano não ser meramente econômico, estabelecendo entre suas metas mudanças institucionais, percebe-se que no campo das Comunicações a motivação das mudanças é econômica, daí priorizar a região sudeste, particularmente o eixo Rio-São Paulo, para o crescimento das redes e serviços de comunicação.

Desta forma, o discurso do governo Goulart para a área, a despeito do caráter social que se quer emprestar ao desenvolvimento das comunicações, é economicamente

⁵⁸ “O Plano Trienal foi a tentativa de cumprir o compromisso com as diversas correntes que disputavam o poder. Pretendeu uma série de providências, nas esferas administrativa e política, para as quais o País não estava preparado, nem o Governo tinha condições de realizar (...) Era demasiado ambicioso para tão limitado prazo de um Governo [3 anos] com suas forças progressivamente diminuídas pelo tumulto de uma série de problemas, e tornou-se irrealizável.” SILVA, H. Op. Cit., p.164.

determinado, não tendo nada que indique sua subordinação a interesses de integração social.⁵⁹

A discussão sobre o destino das Comunicações vai perpassar todas as falas de Castelo Branco que, tudo indica, em função disto decidiu incluir a criação do Ministério das Comunicações na reforma administrativa que promoveu para seu sucessor (Decreto 200, de 25.02.1967). A relação entre segurança e desenvolvimento também tem seu ponto de interseção quando se trata das Comunicações:

“Generalizado era o *impasse nos serviços de infra-estrutura* (...) No setor de telecomunicações a falta de investimentos, pela indecisão governamental e pelo cerceamento da iniciativa privada, levou a uma crise de efeitos perniciosos simultaneamente para o desenvolvimento econômico e a segurança nacional. Uma clara definição de política e a cobrança de taxas realistas permitiram-nos lançar um programa de investimentos que, em três anos, corrigiram a maior parte do atraso acumulado...”⁶⁰

Condizente com o frenesi planejador dos *sorbonistas*,⁶¹ Castelo Branco apresenta seu Programa de Ação Econômica (PAEG), que explica quais e por que meios

⁵⁹ As metas descritas no Plano Trienal podem ser resumidas na implantação do Telex no país, na modernização da infra-estrutura para serviços interurbanos nos Estados do sudeste e destes com Brasília, em estudos para a implantação dos troncos por microondas e em trabalhos menores na área dos correios. Todas essas metas seriam posteriormente incluídas no Plano Nacional de Telecomunicações, conforme analisamos no item anterior. CF. BRASIL. (Presidência da República) *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social - 1963-65* (síntese). Brasília: Presidência da República, dez., 1962, p.108-9.

⁶⁰ Última reunião ministerial, 14.03.1967. CASTELLO BRANCO, H. A. *Discursos, 1967*. Brasília, Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 1967, p.74, grifos no original.

⁶¹ Martins e Velasco Cruz afirmam que o que distinguia o *sorbonismo* das demais facções militares era a crença nas reformas como objetivo do movimento de 1964. O planejamento como traço deste caráter reformista é exemplificado pela visão do general Portella, citado por eles: “... a visita do General Sarmiento serviu para a constatação de um fato curioso, que também ao Dr. Marcondes Ferraz causou estranheza. Enquanto no QG do General Costa e Silva, dadas as circunstâncias, atuava o Comandante por intermédio de oficiais de ligação, o QG do General Castello (*sic!*) – um apartamento residencial

se atingirão determinados objetivos. Na parte dedicada às políticas concretas, o PAEG alinhava as ações que serão adotadas para a elaboração e a consecução do Plano Nacional de Telecomunicações, para o qual destinam-se recursos 146% maiores em 1965 do que o planejado para 1964.⁶² É interessante observar que este é o único setor no qual se mencionam segurança e integração nacional como motivadores da implantação do Sistema Nacional de Telecomunicações:

“A implantação do SNT, em sua totalidade, exigiria recursos que ultrapassam, no momento, as possibilidades econômico-financeiras do país. Daí prever o programa a implantação de ligações prioritárias que, *satisfazendo as necessidades mínimas do desenvolvimento e segurança nacionais, são capazes de promover a integração do país pelas telecomunicações...*”⁶³

Porém, a melhor síntese da importância das Comunicações para a garantia da segurança e do desenvolvimento é dada por Costa e Silva, em discurso proferido no Instituto Nacional de Comunicações: “Mais comunicações é mais segurança, mais bem-estar, maior velocidade na penetração da civilização contemporânea nos distantes e silenciosos rincões de nossa Pátria.”⁶⁴

como o outro – funcionava como um escritório, em atividade que intrigou os dois visitantes e somente veio a ser esclarecida depois. Vários datilógrafos trabalhavam febrilmente, com os dedos metralhando incessantemente as máquinas e a atenção concentrada em sua tarefa (...) Soube-se depois que, já naquela noite, os assessores do General Castello preparavam um plano de emergência para o Governo, esperando fazer dele o sucessor de João Goulart.” MARTINS, C. E. et VELASCO E CRUZ, S. “De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da ‘abertura’”. In: ALMEIDA, M. H. T. et SORJ, B. (orgs.) *Sociedade e política no Brasil pós-64*. S.P.: Brasiliense, 1984, p.28. Cf. também PORTELLA de MELLO, J. *A Revolução e o Governo Costa e Silva*. R.J.: Guavira, 1979.

⁶² MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. *Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966*. Brasília: MPCE, 1965 (Documento Epea no. 1), p.184.

⁶³ Id., Ib. p.182, grifos nossos.

⁶⁴ Discurso no Instituto Nacional de Telecomunicações, 22/03/1968. COSTA E SILVA, Arthur da. *Pronunciamentos* (Discursos, Mensagens e Entrevistas). Brasília: Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1983, Tomo I, p.337.

Conforme discutido acima, o plano iniciado por Castelo Branco geraria frutos, merecendo, nos governos posteriores, uma ênfase menor no que se refere ao atraso dos serviços e os riscos para a segurança, incluindo a área nos “projetos-símbolo”⁶⁵ do desenvolvimento, do “Brasil potência”. É assim que, por exemplo no governo Médici há uma concentração de esforços para a integração da Amazônia: “Razões de natureza social inspiraram, outrossim, o delineamento da política de comunicações e de transportes. (...)

“Iniciou-se em 1969, para romper o isolamento em que a região [amazônica] se encontrava, a implantação do Sistema de Telecomunicações da Amazônia, integrado ao Sistema Nacional de Telecomunicações, que compreende onze mil e quinhentos quilômetros de microondas em visibilidade do Norte ao Sul do País a cinco mil e cem quilômetros de troncos em microondas em Tropodifusão, que atravessam toda a Região Amazônica. O sistema é usado igualmente para a televisão, telex, teletipo, processamento de dados, radiodifusão educativa e educação cívica, proteção ao vôo, meteorologia, climatologia, orientação agrícola e telegrafia. Em 1972, concluíram-se os últimos troncos principais do sistema, permitindo definitiva integração da área ao Sistema Nacional.”⁶⁶

Porém, como mostramos acima, a implantação dos programas de telecomunicações nos Estados economicamente menos desenvolvidos somente aconteceu após concluídos os trabalhos dos troncos principais, conforme estabelecia o Plano Nacional.

⁶⁵ Expressão utilizada por Reis Velloso com a qual ele indica como um determinado governo ficou conhecido - caso de Brasília para JK. Embora ele a utilize para um caso em especial, nos permitimos um uso mais largo, entendendo que foi uma série de políticas que levou à constituição do “milagre” no final dos sessenta. Cf. VELLOSO, J.P.R. Op.Cit., princ. p.145ss.

⁶⁶ MÉDICI, E. G. *A compreensão do povo*. Brasília: Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 1974, p. 83.

A partir dos discursos de Geisel, vemos que o referido Plano é paulatinamente abandonado, dado que por um lado, haviam sido atingidas as metas postas desde os primeiros dias do governo militar com a criação das empresas estatais encarregadas de gerir o sistema de Comunicações do país e, por outro lado, há uma rápida mudança de prioridades em função da crise econômica que ameaçava o país. Isto não significa que a área não tenha merecido a adoção de políticas específicas. Houve continuidade e estímulo orçamentário. Porém, não mais com a mesma intensidade, e nem respondendo às razões de segurança e integração, que vigiam nos governos anteriores.

É interessante notar que, se a marca do governo Figueiredo é a continuidade, no que se refere à política de telecomunicações, ele retoma a idéia da integração nacional como básica para a adoção de políticas na área. É no seu Plano de Desenvolvimento Econômico também que, pela primeira vez, se dedica espaço para a questão da radiodifusão:

“A diretriz fundamental é estimular a formação e consolidação de redes nacionais privadas para apoiar a integração nacional, inclusive no tocante à interiorização da televisão, observada a diretriz de preservação e valorização das tradições e manifestações culturais das regiões do País.”⁶⁷

Em resumo, os discursos dos presidentes militares, diferente do que previa o Plano Nacional de Comunicações, apontam para critérios de integração e segurança como os principais motivadores das políticas adotadas para a área. Porém, foi o Plano

⁶⁷ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985)*. Brasília: SEPLAN, 1981, p. 60.

Nacional que orientou as ações práticas do governo, mostrando que os critérios econômicos não foram descartados na formulação da políticas públicas no período.

No primeiro governo civil após vinte anos de regime militar, a própria escolha do titular para o Ministério das Comunicações, mostra que os critérios técnicos e econômicos seriam abandonados. A despeito de não ser um ministério que concentre grandes recursos, é um *locus* de poder privilegiado, como discutimos em outro momento, permitindo ao ministro manipular as concessões de estações de radiodifusão de forma a garantir apoio para seus interesses, ou ainda concentrar recursos das empresas descentralizadas de telefonia.

Curiosamente, o governo da ‘Nova República’ apresenta como prioridade no seu Plano de Desenvolvimento, a reforma do Estado, entendendo por isso maior incentivo à iniciativa privada e um programa de privatização de empresas sob controle governamental. Esta ‘novidade’, todavia, já fazia parte tanto do II PND quanto do III PND.

Na política de Comunicações, já não se vale dos motes integracionistas como justificativa dos investimentos, mas afirma ser preciso desconcentrar o setor através da adoção de um regime paritário com a iniciativa privada em que caberia ao governo investir nas áreas de pouco interesse econômico, tanto no que se refere à telefonia quanto à radiodifusão, como por exemplo:

“Em consonância com os objetivos governamentais que estabelecem ações voltadas para as populações mais carentes, a radiodifusão pretende cobrir,

através de redes de rádios e sistemas de televisão, as regiões de baixo interesse comercial para a iniciativa privada (Amazônia e Centro-Oeste).⁷⁷⁶⁸

No governo Collor, o Ministério das Comunicações deixa de existir, passando as comunicações para o controle do Ministério da Infra-estrutura, ocupado por Osires Silva e que nomeou Joel Marciano Rauber para a Secretaria de Comunicações.

A política adotada durante o governo José Sarney não poderia mais ser reproduzida, dado que as concessões passaram a ser votadas pelo Legislativo, desconcentrando, ainda que não eliminando, o poder das mãos do Executivo. Talvez isto explique, ainda que parcialmente, porque o setor não mereceu ênfase por parte da equipe de Fernando Collor.

E sobre o papel da ESG? A sugestão que fizemos no início, se considerarmos os discursos dos generais-presidentes, se confirma. Os cinco presidentes fardados que tivemos reiteraram que as definições de segurança e desenvolvimento têm como formuladores os estagiários da Escola da Urca. Isto não implica, todavia, na influência da ESG nas formulações de políticas de comunicação. Como discutimos, a análise do Plano Nacional de Comunicações mostra que foram os critérios econômicos que determinaram o crescimento do setor e sua distribuição geográfica. Porém, como justificativa ideológica tanto para o público interno quanto para a sociedade civil, os generais-presidentes insistem em relacionar o desenvolvimento das comunicações com um suposto projeto esguiano para o desenvolvimento integrado do país.

⁶⁸ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989)*. Brasília: Secretaria de Imprensa da Presidência, 1986, p. 188.

A partir da análise do discurso governamental para as Comunicações, portanto, não é possível afirmar uma mudança profunda no eixo definidor das políticas adotadas. Em todo o período analisado, os fatores econômicos parecem ter pesado mais na balança do que aqueles relacionados ao pensamento militar. Neste sentido, a mudança entre governos militares e civis está concentrada, conforme nos conta Quandt de Oliveira, na prioridade emprestada ao setor. De fato, há um abandono do planejamento nacional das comunicações a partir de 1985, apontando para a preparação do terreno para a adoção da posterior política de privatização da telefonia no país.

Na questão da radiodifusão, a mudança promovida pela Constituição de 1988, passando o controle das concessões a ser feito em conjunto pelo Executivo e Legislativo, não parece ter significado, pelo menos no governo Collor, um redirecionamento da política vigente. Ou seja, essas concessões continuaram a representar uma moeda de troca na política, apenas mudando o *locus* dos acordos a serem feitos.

Some-se a isso a desregulamentação do setor promovida por Collor de Mello, e que redundou no descontrole por parte do Estado dos meios de comunicações, exemplificado pela ampliação de concessões ilegais (como aquelas que tem por concessionário um titular de outra concessão, como no caso das estações controladas pelo Bispo Edir Macedo), por acordos prejudiciais ao interesse público (caso da Rede Manchete), pelo descumprimento da lei na organização das redes (com a Rede Globo em primeiro plano) etc.

Para resumir, é possível perceber mudanças significativas entre militares e civis a respeito da visão destes sobre comunicações. Entretanto, a base da mudança, como comprova uma rápida análise do Plano Nacional de Telecomunicações, está menos relacionada com o fato do governo ser ocupado por militares ou civis, e mais a questões econômicas e políticas daqueles que são chamados a executar as políticas públicas.

4- A presença castrense na administração das Comunicações

Em outro momento tivemos oportunidade de trabalhar o sentido da militarização enquanto ocupação de cargos na administração pública para o conjunto do governo federal. Aqui desenvolveremos essa mesma avaliação para o setor de Comunicações.⁶⁹

Como destacamos reiteradas vezes, na impossibilidade de proceder a uma análise da *militarização* por meio da ocupação de cargos civis da burocracia brasileira em sua totalidade, escolhemos os setores da Educação e Comunicações como exemplo deste fenômeno. Nesta parte do trabalho, portanto, nosso interesse é descrever como se dá a estruturação do setor de comunicações em termos daqueles que processam as decisões no interior do aparelho de Estado. Vamos, na medida do possível, acompanhar a carreira de cada um dos ocupantes dos cargos ligados ao Ministério das Comunicações e, na falta deste, do setor a ele afeito no governo.

⁶⁹ As fontes aqui utilizadas são: FGV-CPDoc. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro* (1930-1983). R.J.: Forense/Finep, 1984; Grupo Visão: *Perfil - Poder Executivo Federal*, 29/03/68; outubro de 1973; novembro de 1974, e 1980; CORKE, B. (ed.) *Who is Who* government, politics, banking and industry in Latin America. New York: Decade Media, 1989, p. 44-72 (Brasil). Agradeço o apoio de Paulo R. Kuhlmann, que se dispôs a informar quem era quem no Exército, acessando o *Almanaque* desta Força.

Também já informamos que há, em todo o mundo, uma relação estreita entre Comunicações e Forças Armadas, e no Brasil não foi diferente. Aqui, até mesmo a formação dos profissionais da área, os técnicos ou engenheiros de comunicação, ficaram, no início, em mãos castrenses, pois foram nas escolas militares que se ofereciam especialização nesta área.

Outra característica a observar é que o setor de Comunicações, e na organização da administração pública federal, o Ministério das Comunicações, não ocupa uma posição central no governo.⁷⁰ Pelo contrário, como já observamos na análise orçamentária e dos Planos de Governo, as Comunicações são uma área periférica e, mesmo nos anos de seu maior desenvolvimento, não participou das definições das prioridades governamentais. Isto gerou, em parte, o isolamento do setor – principalmente das empresas estatais –⁷¹ relativamente a outras áreas (como os transportes, por exemplo) às pressões da administração central.

Como descrevemos, até 1962, não havia uma regulamentação do setor de comunicações no Brasil. No interior da administração do Estado, este setor estava subordinado parcialmente ao Ministério da Viação e Obras Públicas. Simplificando esta organização, havia do Departamento de Correios e Telégrafos, a Comissão Nacional de Rádio (que também decidia a respeito das televisões), e alguns outros

⁷⁰ ABRANCHES, S.H.H. *The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil*. Tese de Doutorado. New York: Cornell University, 1978, mimeografada.

⁷¹ A falta de “centralidade” (o conceito é de Abranches) do setor é ainda mais gritante quando se sabe que, por exemplo e segundo a classificação de *Visão* de 1980, entre as 100 maiores empresas do país, a TELEBRÁS ocupava a 5ª posição, e a EMBRATEL a 19ª, havendo outras 6 empresas estaduais classificadas neste universo. Grupo *Visão*. *Quem é quem*, 1980.

departamentos que respondiam por todo o sistema de comunicações no Brasil. Isto é parcialmente modificado pelo Código Nacional (1962), mas principalmente com a instalação do CONTEL, Conselho Nacional de Telecomunicações, ao qual se subordinava o DENTEL, órgão fiscalizador e que se organizou, através de representações (delegacias), em todo o país.

A própria organização da Comissão Nacional de Rádio mostra o quanto os militares dominavam este setor. A lei que a regulamenta estabelecia que dois de seus três membros seriam indicados pelos ministérios do Exército e da Marinha. É de se imaginar, portanto, que as indicações recaíssem sobre membros das Forças Armadas.

Com a criação e funcionamento do CONTEL, os militares continuam a ter acento no órgão, embora seu poder tenha sido diluído na composição do Conselho: dos seus onze membros, três eram indicados pelas Forças Armadas. Apesar disso, sua presidência sempre foi exercida por um militar. Foram cinco desde sua criação até sua absorção pelo Ministério das Comunicações: Coronel Clóvis da Costa Galvão (1963); Coronel Scaffa de Azevedo Falcão (1963-4); Coronel Eustorgio da Silva (1964); Almirante Beltrão Frederico (1964), e Comandante Quantd de Oliveira (1965-67).⁷² Também a EMBRATEL, recém-criada, era dirigida por um militar, Haroldo Corrêa de Mattos.

Aliás, outro exemplo do domínio numérico dos militares nos órgãos de decisão da área é dado pela Comissão criada em 1963 com o objetivo de estudar a criação da

⁷² MACULAN, A. M. Op. Cit. p.60.

EMBRATEL, que era majoritariamente composta por militares: Coronel Scaffa Azevedo Falcão (representante do CONTEL); Tenente-coronel José Antônio de Alencastro e Silva; Tenente-coronel Dagoberto Rodrigues; Dr. Durval Calazans e Senhor Roberto de Araújo Castro Filho.⁷³

Em síntese, as poucas informações que temos sobre o governo João Goulart,⁷⁴ apontam para essa mesma relação, a despeito de pouco a pouco passarem a dividir o domínio numérico do setor, os cargos de direção das entidades estavam em mãos militares.

No governo Castelo Branco, não foi diferente, ou seja, o controle da área de Comunicações estava em mãos castrenses. Assim, os principais cargos da área, todos subordinados ao CONTEL ou ao Ministério da Viação e Obras Públicas, estavam sob direção militar, como são exemplos a EMBRATEL, presidida pelo general Dirceu de Lacerda Coutinho; o DCT, dirigido pelo general Fernando Menescal Villar, e o Diretor Geral do DENTEL, tenente-coronel Pedro Cardoso Ávila.⁷⁵

Com a criação do Ministério das Comunicações, na gestão Costa e Silva, a análise é facilitada. Chama a atenção, por exemplo, que em uma estrutura tão pequena

⁷³ Decreto 52.444/63, *Diário Oficial da União*, 04/09/1963.

⁷⁴ Não era somente por meio da participação nos órgãos e comissões específicos da área que o domínio militar se apresentava. É possível que uma análise das demandas do Presidente e das decisões do Conselho de Segurança Nacional mostre isto. A despeito de não podermos avaliar isto aqui, indícios são dados pela informação de que Goulart consultou este Conselho, em dezembro de 1961, sobre a definição da posição do governo quanto às concessões na área de telefonia, processo desencadeado, como já descrevemos, pela encampação da CTN (RS) pelo governo daquele Estado, à época comandado por Leonel Brizola. À consulta, o CSN se declarou a favor da federalização. Cf. BANDEIRA, M. Op. Cit.

⁷⁵ *Diário Oficial da União*, 17/03/1967, p. 3275.

relativamente a outros ministérios, haja um número tão elevado de militares: dos 16 cargos, 11 são ocupados por militares.

Segundo explicações de Quandt de Oliveira, esta proporção, a mais elevada do período, foi resultado de própria formação do Ministério.⁷⁶ É que ele estruturou-se a partir da absorção dos órgãos já existentes, principalmente o CONTEL, tanto que, para garantir continuidade no trabalho do setor, o presidente deste órgão assumiu a Secretaria Geral do Ministério. Na época, acumulou os dois cargos o Coronel Pedro Leon Bastide Schneider.

Apesar de o Ministro ser civil, e foi o único civil a assumir este ministério de todo o período militar, os postos mais altos do Ministério foram ocupados por militares. Assim, além da já mencionada Secretaria Geral – órgão que não somente assessora diretamente o ministro, mas coordenada toda a atividade do Ministério –, a presidência do DENTEL (Coronel Álvaro Pedro Cardoso Ávila); do DCT (general Rubens Rosado Ferreira); da EMBRATEL (general Francisco Augusto de Souza Gomes Galvão); e da CTB (general Landry Salles Gonçalves) estava em mãos castrenses. É

⁷⁶ “O tema [organização do Ministério das Comunicações] foi bastante discutido e o Plenário do CONTEL julgou apropriado apresentar ao presidente eleito Costa e Silva, que assumiria em março de 1967, sugestão de sustar por 6 meses o preenchimento do cargo de Ministro das Comunicações e atribuir ao Conselho a tarefa de estudar e propor, neste período, a estrutura administrativa e a organização do novo Ministério. Durante esse trabalho, a mesma pessoa acumularia os cargos de Presidente do CONTEL e de Secretário Geral do Ministério (...) Com essa composição seria usada a experiência do CONTEL e esperava-se que seriam evitados conflitos de poder durante o período de transição. Premido por pressões políticas, Costa e Silva sentiu-se forçado a atendê-las e o primeiro Ministro das Comunicações, Carlos Furtado Simas, assumiu o cargo juntamente com os demais componentes do novo Governo. Sua escolha ocorreu dois dias antes da assunção e *ele já encontrou preenchido o cargo de Secretário Geral*. Depoimento do Comandante Quandt de Oliveira à autora em 06/01/99, grifos nossos.

em função desta alta presença militar que chegamos a maior participação percentual do governo Costa e Silva: 68,7%. Recordemos que a proporção média de militares em cargos civis para todo o governo é de 12%.

Isto significa que toda a estruturação do Ministério das Comunicações, bem como a formulação e primeiros passos no Plano Nacional de Telecomunicações foi dirigido por militares. A despeito de não podermos inferir disso a total *militarização* da política do setor, não se pode, ao revés, afirmar que a interferência castrense tenha sido pequena.

Quanto à participação da ESG, se ela foi pequena na totalidade da administração Costa e Silva, ela praticamente inexistiu no Ministério das Comunicações, pois de todos os seus membros, apenas um, o presidente da CTB, General Landry Salles Gonçalves (matr. 000157/52) havia freqüentado seu curso. Nem mesmo o diretor da DISI passou pela Escola. Foi somente em 1969, quando exercia essa função, que o general Sérvulo Mota Lima estagiou na ESG.

Na administração Garrastazu Médici, o ministro das Comunicações vem das fileiras do Exército. Trata-se do Coronel Hygino Caetano Corsetti, que havia sido, no período imediatamente anterior à sua escolha para o Ministério, Comandante da Escola de Comunicações do Exército.

Tomando os mesmos cargos vistos para Costa e Silva, apenas um permanece em mãos militares, o DCT, transformado em Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), presidida por Harôldo Corrêa de Mattos. A Secretaria Geral, talvez a posição

mais importante na estrutura ministerial, foi ocupada por um civil até 1970, quando o Coronel Pedro Schneider voltou a assumir o cargo.

Criada durante essa gestão, a TELEBRÁS (1972) seguiria a quase tradição de se ter militares na montagem da estrutura inicial das empresas de comunicação. Sua presidência seria ocupada pelo oficial da marinha Euclides Quandt de Oliveira.

A presença de *ex-esguianos* continua sendo pequena. Até onde pudemos analisar, apenas o presidente da EMBRATEL entre 1972-74 frequentou a Escola antes de chegar ao ministério. Da mesma forma que para Costa e Silva, o Diretor da DISI somente chegou à ESG quando deixou o ministério, em 1974.

A partir da terceira administração militar, o número de cargos do Ministério das Comunicações cresce bastante em função da organização das Companhias Telefônicas estaduais. Apesar de não podermos afirmar com segurança, várias delas contaram com participação de membros da caserna, notadamente nas diretorias de operação – consideradas setor sensível à segurança nacional, mas também porque os militares eram técnicos preparados. Porém, as presidências, até porque eram cargos de confiança dos governadores dos estados, permaneciam, na maioria dos casos, em mãos civis.

A presença militar no Ministério das Comunicações na gestão Geisel repete mais ou menos a verificada para Médici. Assim, o ministro é o Comandante Quandt de Oliveira, vindo da TELEBRÁS. A Secretaria Geral novamente é ocupada por um civil, bem como a presidência da TELEBRÁS. Já para a ECT, o DENTEL e a EMBRATEL, são

nomeados militares, respectivamente os Coronéis Botto de Barros,⁷⁷ Ner Augusto Pereira, e Haroldo Corrêa de Mattos, que antes havia passado pela ECT.

Na direção que apontamos acima, a TELEAMAZON – Telecomunicações do Amazonas S.A. –, foi presidida, neste período, pelo Coronel Hélio Augusto Canongia.

Novamente o papel da ESG foi pequeno, ainda menor se lembrarmos que a participação de seus ex-estagiários cresceu durante a gestão Geisel. No caso do Ministério das Comunicações, nem mesmo depois de já estar no ministério o Diretor da DISI freqüentou a Escola. Entre os cargos de terceiro escalão e os demais, somente um membro do Gabinete do Ministro foi da ESG antes de 1974.

No último governo militar, Haroldo Corrêa de Mattos foi alçado a Ministro das Comunicações, e manteve o civil Rômulo Villar Furtado como Secretário-Geral do Ministério.

Para o posto que fôra do ministro na EMBRATEL, é nomeado um civil, Helvécio Gilson, o que acontece também no DENTEL. Na ECT, o presidente da gestão Geisel, é mantido. Porém, a TELEBRÁS passa a ser presidida pelo General José Antonio de Alencastro e Silva.⁷⁸

⁷⁷ A título de ilustração, registre-se que Adwaldo Cardoso Botto de Barros, um engenheiro especialista em comunicações, é considerado o modernizador dos Correios, dado que foi ele quem introduziu, na ECT, as modernas técnicas de tratamento de dados e correspondência.

⁷⁸ A informação sobre o presidente da TELEBRÁS está em HERZ, D. "O controle técnico e legal" In: MELO, J. M. *Comunicação e transição democrática*. Op. Cit.. Não conseguimos confirmar a informação em nenhuma outra publicação. Adicionalmente, observamos que boa parte da diretoria da TELEBRÁS foi ocupada, neste período, por militares.

Cabe destacar que no governo Geisel é criado, por iniciativa conjunta do MIC e do Minicom, o GEICOM – Grupo Interministerial de Componentes e Materiais –, cuja finalidade era a de assessorar as empresas de equipamentos de telecomunicações, que acabou funcionando, segundo Maculan, como um

“...eficiente canal de negociações informais, entre o Ministério e o setor empresarial. Para o primeiro, ele atua como uma fonte de informações valiosas, sobre a evolução das importações do setor, e um elemento essencial de suas relações com outras agências governamentais, como a CACEX, pois, é consultado na emissão das guias de importações da política industrial, formulada pela Secretaria Geral do Ministério. Para o segundo, ela propicia às empresas, a interpretação adequada das decisões ministeriais, para que elas possam enquadrar-se nas exigências expressas...”⁷⁹

Na verdade, a relação descrita para o GEICOM entre governo e empresas do setor, é comum a toda a estrutura do Ministério. Tratando-se de um setor cujo funcionamento é quase um monopólio,⁸⁰ o processo de tomada de decisões é facilitado, também porque a rotatividade interna foi baixa durante todo o regime militar. Aliás, como já dito, o baixo grau de rotatividade na administração pública pode ser descrito como uma política de governo, entendida esta como um objetivo perseguido e para o qual se empenharam todos os generais-presidentes.

Outra característica que sobressai nesta análise é que vendo a rotatividade nos cargos no conjunto das gestões militares, parece que se estabelece um rodízio que tem

⁷⁹MACULAN, A. M. Op.Cit., p.145-6.

⁸⁰ Como descreve Maculan, o setor de telecomunicações é oligopolizado em todo o mundo. O que é diferente no caso do Brasil é que aqui as empresas que atuam no setor, particularmente as de eletro-eletrônica, são multinacionais (98% do total). Id., ib.

como norma a permanência, em alguma empresa importante ou setor do Ministério, de militares. Nos cargos menos graduados (e por isso mesmo de mais difícil identificação), pode-se dizer que a presença castrense é permanente, reforçando a idéia de composição entre civis e militares na estruturação da burocracia federal.

É para este caminho que aponta a avaliação do Ministério das Comunicações no governo do civil José Sarney. Rompendo a cadeia estabelecida, ele nomeia um civil para ministro, o senador Antônio Carlos Magalhães. Todavia, diferente do que se poderia supor, o Ministro faz poucas mudanças na burocracia do Ministério. A Secretaria-Geral, por exemplo, permanece nas mãos de Rômulo Villar Furtado,⁸¹ enquanto para o DENTEL vai Rubens Busacos, conhecido funcionário que fôra do gabinete de Corsetti.

Aliás, um bom exemplo de como é formada a burocracia no Brasil está no acompanhamento da carreira de Rômulo Villar Furtado. Formado em engenharia, no início dos 60 trabalhava na Standard Eletric, uma subsidiária da americana ITT, quando foi chamado, por Quandt de Oliveira, para o CONTEL, auxiliando na elaboração do Plano Nacional de Comunicações. Depois, prestou serviços à EMBRATEL. Na gestão Médici, ocupou a então criada sub-secretaria do Ministério das Comunicações e foi indicado, em 1973, para a presidência da TELEST, estatal telefônica do Espírito Santo.

⁸¹ Alguns analistas chamam a atenção para o poder que Rômulo Villar Furtado concentra em suas mãos ao longo de sua carreira, que chega à gestão Sarney sendo inclusive cotado para assumir o Ministério. É esta, por exemplo, a leitura que faz HERZ, Daniel. *A história secreta da Rede Globo*. Op. Cit.

Quando foi nomeado ministro, Quandt de Oliveira novamente chamou Furtado para a Secretaria Geral do Ministério, cargo em que permaneceu até a extinção do setor na gestão Fernando Collor, e quando já não temos informação sobre ele. É de se supor, entretanto que, como tantos outros, ele tenha voltado para a iniciativa privada dentro do setor, ou então se aposentado.

Na gestão Fernando Collor, como já destacado, as Comunicações são absorvidas pelo Ministério da Infra-Estrutura. A despeito de quatro civis assumirem a pasta entre 1990-92, o Secretário das Comunicações é Joel Marciano Rauber, um economista vindo da presidência da ECT (1988-90). Esta, por sua vez, é ocupada pelo engenheiro José Carlos Rocha Lima (1990-93), e para a EMBRATEL vai Carlos de Paiva Lopes (1990-92), que atualmente preside a Erickson do Brasil.

Como essa análise aponta, há uma desmilitarização da estrutura do setor de Comunicações na passagem do governo para mãos civis, pois os cargos mais importantes já não são ocupados por membros das Forças Armadas. Entretanto, não há, mesmo sob Collor, uma desestruturação completa do setor, com a mudança das práticas burocráticas. Porque representam permanência, destacam-se algumas características:

1. À rotatividade maior no cargo de ministro não corresponde, no mesmo grau, a rotatividade nos cargos do Setor como um todo;

2. A rotatividade continua sendo majoritariamente interna, isto é, a mudança de titulares é feita por meio da nomeação de pessoas que já trabalham na área, em empresas estatais ou privadas;

3. Há uma predominância de engenheiros entre os que prestam serviços no setor.⁸² Isto intensifica o caráter fechado, às vezes corporativo, do processo de decisão, mas também responde às características técnicas da área.

Reforçando o que dissemos, as características destacadas não são específicas do Ministério das Comunicações sob governos civis, não foram introduzidas após a chegada de Sarney à Presidência da República. Pelo contrário, elas desenvolveram-se paralelamente à organização do setor no Brasil. Isto fez com que se estabelecesse uma rede própria para as decisões, às quais são formuladas e implementadas por um conjunto pequeno, mas bem preparado de técnicos, os quais, muitas vezes, são militares.

O que mostra a análise das Comunicações no Brasil é que houve, e até certo ponto ainda há, um domínio dos militares sobre o processo de decisão do setor. Toda a política para da área, sistematizada a partir do início dos anos 60, representa, até de

⁸² Contra essa idéia, pesa o fato de não ser particular às Comunicações a predominância de engenheiros entre as profissões dos servidores públicos federais. Pelo contrário, pesquisa de Schneider mostrou que havia muitos engenheiros na burocracia brasileira. Cf. SCHNEIDER, B. R. *Politics within the State: Elite Bureaucrats & Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

forma estremada, a associação entre Forças Armadas e desenvolvimento econômico. Orientação que não foi introduzida pelos generais-presidentes, e sim por Getúlio Vargas 30 anos antes – basta lembrar da política petroquímica.⁸³

O domínio do processo de decisão nesta área pelos militares foi altamente facilitado pela capacitação profissional deles. Lembremos que a especialização em Comunicações é uma das necessidades do preparo para a guerra. Não existia, em contrapartida, uma demanda por especialistas civis na área devido a precariedade do desenvolvimento do setor no país. Assim, também por ter o domínio do conhecimento, as Forças Armadas acabaram por orientar sobremaneira não só as decisões mas também a formação (as consciências) dos técnicos que assumiriam o controle na área.

Isto explica, ao menos em parte, não somente a grande associação entre civis e militares no interior da burocracia pública, mas também a estreita relação entre esta burocracia e as empresas privadas de telecomunicações e de eletrônica que ainda vige no Brasil.

Também explica parcialmente o caráter endógeno da tomada de decisões, caráter este que apenas recentemente foi quebrado, ainda que não em sua totalidade. A referência aqui é o processo de concessão de canais de rádio e televisão (faixas de onda), cuja legislação hoje estabelece (a partir de 1988) a co-responsabilidade entre

⁸³ Acompanhamento pormenorizado está em MARTINS, L. *Pouvoir et développement économique*. Op. Cit.

Parlamento e Presidência da República. Ainda assim, é a partir dos pareceres dos técnicos do Ministério das Comunicações que as decisões são tomadas.

A despeito, portanto, dos governos José Sarney e Fernando Collor terem promovido uma desmilitarização da burocracia do sistema brasileiro de comunicações, através da nomeação de civis para cargos importantes, é possível perceber que houve continuidade no tratamento das demandas e, em consequência, nas decisões implementadas, o que aponta para a existência de uma cultura interna à burocracia que extrapola a necessidade da presença militar.

Por outro lado, os militares-técnicos, formados no interior da administração pública, foram, em grande parte absorvidos pelas empresas que atuam na área de comunicações, isto é, continuam a exercer sua atividade nas empresas que são, na maioria dos casos, fornecedoras de material para as empresas da *holding* TELEBRÁS.

Em resumo, como salienta Maculan,

“... O caráter fechado ao processo decisório [que é facilitado pela organização oligopolista do setor privado e o regime de monopólio na outra ponta, a estatal], dentro da estrutura burocrática, não impede a ação do setor empresarial, que procura obter ganhos e benefícios, através de uma rede de relações informais com as agências, facilitada pela rotatividade do pessoal do setor, entre aparelho do Estado e as empresas industriais, devido à especificidade do mercado profissional.”⁸⁴

⁸⁴ MACULAN, Op.Cit., p. 155.

Capítulo V

Os Militares na Educação

1. A educação e a Legislação de ensino

O objetivo aqui não é descrever o desenvolvimento da educação no Brasil. Como se sabe, este é um assunto bastante vasto e que mereceu ricas análises acadêmicas. Aqui o que fazemos é tomar a legislação como um modo privilegiado de avaliar como a sociedade e o governo encaram esta temática, principalmente porque, coincidentemente, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação é de 1961, mesmo ano em que vem à luz o Código Brasileiro de Comunicações.

A educação, distintamente das Comunicações, mais que uma política da área social de qualquer governo, é um assunto que transcende os limites da administração pública, sendo uma das primeiras áreas a sofrer com as mudanças seja no governo seja nos regimes políticos. Esta condição de área sensível – porque entendida como veículo de difusão de idéias e, portanto, de formação de consciências – levou-nos a tomá-la como um contraponto à área técnica (da qual nosso exemplo é o setor de comunicações) no sentido de apreender como os governos militares agiram em relação a este setor. Neste item nossa intenção é percorrer este caminho por meio da análise da legislação. Mesmo assim, entretanto, deve-se ter em mente que como o nosso objetivo não é estudar a educação, mas o ensino enquanto um mecanismo que permite avaliar os

projetos e as ações do governo nas políticas sociais, nossa análise das leis é um tanto superficial, pois restringi-se ao necessário às nossas preocupações.

Nossa análise aqui se limitará às partes das Constituições que tratam especificamente da Educação, pois entendemos não ser necessário, dados os objetivos perseguidos, uma avaliação das Cartas Magnas em sua totalidade.

Essa análise da legislação deverá mostrar mudanças na concepção de ensino, que evoluiu de um assunto privativo das famílias – quiçá da sociedade – para um problema que deveria ser abraçado pelo Estado porque essencial ao processo de desenvolvimento que estava em curso e, mais recentemente, ainda que uma questão a ser tomada pelo Estado, a educação passa a ser encarada muito mais como um direito social que deve ser respeitado e incentivado por todos os setores da sociedade.

a) A educação nas Constituições

Como se sabe, os direitos sociais resultaram, historicamente, de conquistas crescentes a partir dos direitos políticos,¹ e não obstante o Estado brasileiro ter lutado titanicamente para não ceder às reivindicações da sociedade civil organizada e mais ainda para que tais reivindicações não se consolidassem em “direitos” e, embora, hoje

¹ “... Como todos sabem, o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade *em relação ao* Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais – concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não-impedimento, mas positivamente, como autonomia – tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e freqüente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade *no* Estado); finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos mesmo dizer, de novos valores –, como os do bem-estar e da igualdade não

tais direitos sejam rotulados como entulho deixado por um Estado paternalista e estejam sofrendo uma violação sem precedentes na história sublunar, a educação sempre foi objeto de nossos legisladores.

Na Constituição do Império² a preocupação com o tema se restringe a afirmar que “a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos” (Art. 179, XXXII), e que os colégios e universidades deverão ensinar Ciências, Belas Artes e Artes. Isto é feito no último capítulo, que é o dedicado aos direitos dos cidadãos.

Mesmo que relevando quem eram os cidadãos no Império, notaremos que a nossa primeira Carta republicana não representa um avanço significativo. Pelo contrário, o ensino, pela omissão dos legisladores no que lhe diz respeito, mostra que ele era encarado como uma responsabilidade exclusiva da sociedade civil. A única referência que atinge a educação está no Art. 72, § 6º, que afirma que o ensino é laico nas escolas públicas.

Assim, em relação às duas primeiras Cartas brasileiras, a de 1934 traz mudanças significativas, elevando a educação e o ensino à categoria de matéria legislativa importante e que, portanto, merece ser regulada. Isto também porque a educação se impunha como necessária devido à crescente urbanização e industrialização do país, ou seja, tornara-se demanda do empresariado industrial.

apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade *através* ou *por meio* do Estado ...” BOBBIO, N. *A era dos direitos*. R.J.: Campus, 1992, p. 32-3.

² Nosso estudo das constituições tomou por base a reprodução feita por CAMPANHOLE. *Constituições do Brasil*. S.P.: Atlas, 1987.

O Art. 5º, que estabelece as competências da União, determina que esta deverá traçar as diretrizes da educação nacional, reforçando-se que os poderes públicos, em todos os seus níveis, deverão “difundir a instrução pública em todos os seus graus” (Art. 10, VI).

Não está, porém, em dar espaço à educação já nos primeiros artigos da Lei a sua novidade, mas sim em dedicar-lhe todo um capítulo e mais, traçando um quadro que aponta para a adoção de uma verdadeira política de ensino, expressando, assim, uma nova correlação de forças no interior do Estado brasileiro.

É assim que à educação e à cultura são dirigidos os artigos 148 a 157. Podemos resumir os pontos importantes em:

- 1) É dever do governo, em todos os seus níveis, incentivar a educação e a cultura (reforçando o Art. 10 já mencionado);
- 2) A educação é direito universal e dever do Estado e da família;
- 3) A União deve complementar o ensino em todo o país, além de ser poder fiscalizador;
- 4) A União deve elaborar o Plano Nacional de Educação que, entre seus deveres, deverá responder à necessidade de estabelecer o “ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos” (Art. 150, parágrafo único). A gratuidade deverá ser estendida para os graus superiores de ensino paulatinamente;
- 5) Cria o Conselho Federal de Educação;

6) O ensino religioso é facultativo ao aluno, mas fará parte do horário de aulas nos estabelecimentos de ensino primário, secundário e equivalentes;

7) Um mínimo 10% da renda da União e Municípios e 20% da renda de Estados e do Distrito Federal devem ser destinados à educação (Art. 156);

8) Cria um Fundo para a Educação. Este fundo não somente seria destinado a custear a educação mas também merenda, transporte, material escolar, etc.;

9) garante a liberdade de cátedra e a inamovibilidade nos cargos.

Como lembra Ferreira, “a Constituição deve ser o espelho fiel da realidade, deve ser também um *instrumento normativo*; ela deve traduzir, num plano o mais possível próximo do real, aquilo que seria o ideal a atingir”.³ O constituinte de 1934 buscou conciliar estas duas visões, mas, no que se restringe à educação, o discurso superou a realidade e, até pelo curto período em que esta Constituição teve vigência, jamais chegou-se a cumprir a Lei: não se elaborou um Plano Nacional de Educação e também não houve a aplicação de recursos designados na Carta.

Todavia, isto não impediu que, de uma forma ou de outra, os princípios nela contidos permanecessem em todas as outras constituições brasileiras e refletissem nas duas Leis de Diretrizes e Bases da Educação conhecidas no período de que trata esta pesquisa. Não que a partir de 1934 não haja mais inovações, muitas delas representarão, inclusive, retrocessos no papel dos poderes públicos em relação a ela. O

³ FERREIRA, O. S. *Uma Constituição para a mudança*. S.P.: Duas Cidades, 1986, p.13

que queremos dizer é que a Carta de 1934 passa a funcionar como parâmetro tanto para avaliar quanto para normatizar os planos para o ensino nacional.⁴

Esta nossa percepção se confirma quando nos debruçamos sobre a Constituição de 1937. Esta, como todos sabem, foi decretada em 10 de novembro, dando estrutura legal ao Estado Novo. Na parte dedicada à educação, vê-se o interesse do legislador (ou do ditador?) em relacionar educação e trabalho, isto é, a educação que trata a carta é a educação para o trabalho.

As conquistas de 1934 são aqui restringidas às classes menos favorecidas. É assim que, embora mantenha a obrigatoriedade do ensino primário, a gratuidade torna-se facultativa (Art. 130); o dever do Estado resume-se a complementar o da família e busca-se unificar o discurso educacional por meio da obrigatoriedade constitucional da educação física, do ensino cívico, e de trabalhos manuais em todos os níveis e sistemas de ensino (Art. 131).

Esta Carta, porém, tinha um caráter muito particular: nas palavras de Affonso Arinos, era uma Constituição “imperfeita”, pois jamais se planejou aplicá-la. Ela somente visava a fornecer uma aparência de legalidade a uma ditadura civil. É assim que a lei somente era cumprida naquilo que condizia com a centralização do poder nas mãos do presidente da República, criando um Executivo muito mais forte do que os

⁴ Exemplo eloqüente está na introdução do ensino religioso, de matrícula facultativa, nas escolas públicas que permanece em todas as demais Constituições brasileiras. Nesta mesma linha, desaparece, a partir de 1934, o termo laicidade de todas as demais Cartas. Cf. CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B. et FAVERO, O. “A relação educação-sociedade-Estado pela mediação jurídico-constitucional”. In: FÁVERO, O. (org.) *A Educação nas Constituintes Brasileiras, 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996, pp.5-30.

outros poderes. Desta forma, e não somente no que se limita à educação, ela representou um freio a todos os movimentos de autonomia que se esboçavam no país naquele período.⁵

Com o final da guerra e o movimento mundial em favor da democracia, o Estado Novo entra em declínio e, com isso, ganha impulso o movimento por eleições e por uma nova constituinte, o que acontece sob o governo provisório de José Linhares, que por meio da Lei Complementar nº 13, de 12 de novembro de 1945, estabelece que o Congresso eleito teria poderes constitucionais.⁶

O texto de 1946 é considerado o mais democrático em comparação com os demais. Isto se explica menos pela presença de questões fundamentais em relação à construção da cidadania e mais porque foi sob sua égide que vivemos um dos maiores interregnos democráticos da história do país. Apesar disso, o debate sobre educação pôde refletir uma falta de consenso das elites sobre o tema, ao mesmo tempo em que mostrou a necessidade de que fosse elaborada uma legislação específica a respeito.⁷

Os temas mais polêmicos presentes nas discussões constitucionais giraram em torno da relação entre o Estado e as demais esferas da vida social. É assim que há, de

⁵ Desenvolvemos esta idéia em relação às Forças Armadas em “Os militares na Constituição: a construção da autonomia”. *Política & Estratégia*, vol. IX, 1991, pp.21-35.

⁶ BENEVIDES, M. V. *A UDN e o udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro*. R.J.: Paz e Terra, 1981.

⁷ FREITAG, B. *Escola, Estado e Sociedade*. S.P.: Cortez e Moraes, 1979.

um lado, a polarização entre Estado e Igreja sobre o ensino religioso nas escolas públicas, e de outro, sobre a quem cabia o dever de educar, se à família ou ao Estado.⁸

O que ficou no texto, porém, repete a Carta de 1934, transformando os preceitos desta nos princípios daquela, resumidos no Art. 168.⁹ O grande avanço desta Carta encontra-se na preconização da necessidade de um Plano Nacional para a Educação, consubstanciado na defesa de legislação específica que estabeleça as diretrizes da educação nacional (Art. 5º).

Embora vigente até 1967, a Constituição de 1946 foi bastante mutilada a partir de 1964 – o que revela uma das peculiaridades do regime autoritário brasileiro, no qual os militares procuraram sempre dar-lhe uma roupagem legal, ainda que isto significasse constantes agressões à Carta Magna –, com a edição dos atos institucionais e complementares.

Apesar de nenhum desses tratar especificamente do ensino, cada uma das mudanças atingiu fortemente o modo como vinha sendo conduzida a matéria pelo país. Basta dizer que “no âmbito de atuação da Lei Fundamental de 1946, a autonomia chegou até à soleira do município. Pois bem, perfeitamente dentro da idéia do aperfeiçoamento do processo educacional, a Constituição deu autonomia pedagógica à esfera municipal.”¹⁰ Entretanto, contrariando fortemente preceitos como esse, o

⁸ OLIVEIRA, R. P. “A educação na Assembléia Constituinte de 1946”. In: FÁVERO, O. *A Educação nas Constituintes Brasileiras...*, Op.Cit., pp.153-90.

⁹ Cf. CAMPOS, M. R. M. et CARVALHO, M. A. *A Educação nas Constituições Brasileiras*. Campinas: Pontes, 1991, pp.21-2.

¹⁰ BOAVENTURA, E. M. “A educação na Constituinte de 1946: comentários”. In: FÁVERO, O. *A Educação nas Constituintes Brasileiras...*, Op.Cit., p.196.

governo iniciado em abril de 1964 retomou o processo de centralização do poder no Executivo federal (repetindo de certa forma 1937).

Pode-se dizer que a Constituição de 1967¹¹ – a qual, considerando em conjunto a Emenda nº 1, de 1969, e o volume de modificações, ficou conhecida como uma nova Constituição –, foi um grande divisor de águas na política brasileira, o que se refletiu no capítulo sobre educação.

Corroborando essa nossa visão algumas particularidades, geralmente esquecidas ao se tratar da Constituição de 1967.

Como já lembramos, uma das particularidades do regime autoritário brasileiro foi o apetite por medidas legais dos governos. A Carta de 1967 se inscreve nesta necessidade, implicando na incorporação daquelas medidas adotadas a partir de 1964.

Em segundo lugar, está a elevação da Segurança Nacional à categoria de motivação para a vida coletiva no Brasil. Conforme explicitamos há algum tempo,

“... É desta forma que *todos* se tornam responsáveis pela segurança nacional, como demonstra o Art. 89, e são responsáveis por ela sem, no entanto, participar de sua formulação, a qual cabe ao Conselho de Segurança Nacional. Este caráter de responsabilidade é ainda mais exacerbado pelo Art. 93 que amplia o dever dos brasileiros ao estatuir não só o serviço militar obrigatório, mas ‘outros encargos necessários à segurança nacional’, encargos que são extensivos às mulheres e aos eclesiásticos (parágrafo único). Deste modo, todos tinham dever

¹¹ A Constituição de 1967 foi fruto da transformação do Congresso Nacional em Constituinte por meio do Ato Institucional nº 4, de 07 de dezembro de 1966. Portanto, muitos dos constituintes votaram a nova Lei em final de mandato, já que não haviam sido reeleitos. Outra peculiaridade é que este

legal de zelar pela ordem interna e sua omissão ou ação contrária a esta ordem poderia significar um atentado à segurança e, portanto, passível de responsabilização.”¹²

No que tange especificamente à educação, o projeto do Executivo, e que finalmente foi adotado, abandona totalmente as concepções contidas na Carta de 1946, bem como princípios consagrados do direito constitucional brasileiro.¹³ As mudanças mais significativas são: restrição da obrigatoriedade de ensino em termos de idade (dos 7 aos 14 anos) e não por grau de ensino – apesar da ampliação dos anos de escolaridade obrigatória com a criação do 1º grau englobando 8 anos de ensino e não os 4 do até então ensino primário –;¹⁴ gratuidade restrita ao ensino primário ou de primeiro grau; silencia quanto ao financiamento da educação; ambigüidade em relação à remuneração dos professores de religião; incentivo para as empresas quanto à manutenção da educação de seus empregados e filhos destes – que será substituído pela instituição do salário-educação em 1969 –, e a restrição velada à liberdade de cátedra.¹⁵

Congresso se reuniu logo após seu fechamento pelo governo (outubro) e interdição do prédio por tropas do Exército.

¹² Neste trabalho nosso interesse centra-se na análise específica da questão militar nas Constituições e, portanto, não trabalhamos mais detidamente essas questões, a qual desenvolvemos em: MATHIAS, S. K. “Os militares na Constituição: a construção da autonomia”, *Op.Cit.*, p.29.

¹³ HORTA, J. S. B. “A educação no Congresso Constituinte de 1966-67”. In: FÁVERO, O., *A Educação nas Constituintes Brasileiras...*, *Op.Cit.*, pp.201-39.

¹⁴ Na verdade, muito mais do que uma preocupação com a escolaridade do brasileiro, a adoção de 8 anos de ensino obrigatório representava a tentativa de aproximação do sistema do país daquele vigente nas grandes potências, “referência e alvo do desenvolvimento”. CUNHA, L. A. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. R.J.: Francisco Alves, 1983, especialmente pp.280ss.

¹⁵ A Carta de 1967 afirma a liberdade de cátedra como princípio para o ensino (Art. 168, § 3º, VI). Porém, a Emenda de 1969, adota como princípio “a liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério, ressalvado o disposto no artigo 154. (Art. 176, § 3º, VII, grifos nossos) O Art. 154 por sua vez estatui: “O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos [direitos e garantias individuais] de dois a dez anos, a qual será declarada pelo Supremo Tribunal Federal ...”, negando, na prática, a liberdade não só de cátedra, mas também de expressão. Quanto ao financiamento do ensino,

Como diversos especialistas apontam, as discussões em torno dos princípios constitucionais a serem adotados em 1967 e 1969 representam o embate interno ao governo entre o Ministério da Educação e do Planejamento. Por sua vez, os textos consagrados em ambas as Cartas descrevem a vitória dos técnicos e planejadores sobre os educadores. Isto ficará mais claro quando analisarmos as reformas legislativas adotadas no período.

Outro tema consagrado na Carta de 1967-69 é a relação entre educação e trabalho. Se isto era apenas sugerido em 1937, aqui ele volta com toda força, mostrando que à educação deveria caber a formação para o trabalho como prioridade máxima, pois só assim ela responderia à necessidade de desenvolvimento que o país abraçava.

Diante de todas as Constituintes brasileiras, a de 1987-8 foi a que ganhou maior participação da sociedade civil, a despeito de ser também um Congresso e não uma Assembléia Constituinte. Boa parte da explicação disto talvez esteja nos 20 anos de regime autoritário e nas limitações legais que lhe deram forma. Também explica o porquê da expressão de intenções ganhar relevância frente à adoção de preceitos ordenadores das relações sociais.

Em relação à Carta anterior (1967 e 1969), a grande mudança está na adoção de um texto que em nada lembra o domínio da segurança nacional. Ao contrário, o eixo

ao não manter o vínculo automático de verbas orçamentárias para a educação, a lei deixava ao arbítrio dos governantes matéria tão sensível, o que significou, na prática, redução das verbas do MEC no orçamento da União.

definidor da Lei agora está na construção e no respeito à cidadania, com a ampliação de direitos e garantias ao indivíduo. É por isto que a primeira referência à educação aparece já no Capítulo II, que diz no seu Art. 6: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”¹⁶

Assim, as mudanças substanciais estão no texto tomado em sua totalidade muito mais do que nos temas específicos. É o que se depreende quando avaliamos o capítulo dedicado à educação. Neste, apesar das tentativas de alargamento dos direitos, nota-se a quase repetição dos preceitos das Cartas de 1934 e 1946.

Deste modo, a Carta consagra o direito de todos à educação e o dever do Estado e da família de proporcioná-la (Art. 205), tendo como princípios a igualdade e a pluralidade de concepções, inclusive pedagógicas – uma novidade dessa Carta –; a liberdade de professores e alunos; a gratuidade do ensino fundamental e sua progressividade para o ensino médio; etc.

A aplicação na totalidade desta última Lei ficou na dependência da reformulação da Lei de Diretrizes e Bases. Como os debates em torno desta nova legislação se prolongaram por 10 anos, permaneceu em vigor a Lei 5.692/71 naquilo que não feria a nova Constituição.

Em resumo, nosso objetivo aqui era fornecer uma síntese do quadro constitucional que nos permitisse visualizar como governo e sociedade viam a

¹⁶ LOPES, M. A. R. (coord.) *Constituição da República Federativa do Brasil*. S.P.: Revista dos

educação. Pode-se dizer que é possível perceber uma evolução no pensamento legal sobre educação que vai de sua autonomia em relação ao Estado à sua subordinação às necessidades de formação do cidadão, passando pela sua subordinação aos interesses do mercado. Nesse movimento, descontínuo e tortuoso, sobressai uma certa idéia de “sístoles” e “diástoles” também a refletir na educação. Nesse sentido, é pertinente nossa hipótese de que a legislação sobre educação espelha a própria forma que assumem os diferentes regimes políticos. Porém, antes de aceitarmos esta explicação, é necessário avaliarmos as leis específicas do ensino.

b) As Leis de Diretrizes e Bases

Duas são as Leis de Ensino que têm vigência no período desta pesquisa. A 4.024/61 passa a vigorar em 1961 após 16 anos de longas discussões entre especialistas e governo. Essa Lei, conforme adverte Freitag,¹⁷ já nasce ultrapassada e reflete – tanto pelo tempo que levou para a sua formulação quanto pelo tipo de discussão proposto –, a falta de consenso que permeava as classes dominantes do período, pois representa a conciliação entre dois projetos antitéticos (Mariani e Lacerda), daí os problemas que ela cria, o mais importante sendo a disfuncionalidade do sistema de ensino para o próprio sistema dominante que a Lei visaria (em tese) a garantir.

A Lei 5.692/71, é, na verdade, uma reforma da Legislação de 1961. E, ainda seguindo os passos de Freitag, padece de males opostos à originária. Isto porque,

Tribunais, 1996.

¹⁷ FREITAG, B. *Escola, Estado e Sociedade, Op.Cit.*

enquanto a 4.024/61 levou 16 anos para ser elaborada, a 5.692/71 ficou pronta em menos de 60 dias.¹⁸

O período entre 1965 e 1970 foi marcado, mundialmente, pela discussão em torno da educação e do ensino, entre os fatores que contribuíram para colocar o tema na ordem do dia estão as revoltas estudantis de maio de 1968 na Europa. No Brasil não foi diferente. Todavia, enquanto lá fora havia o engajamento de toda a sociedade na discussão, levando de 2 a 4 anos para encontrar uma solução ainda que provisória para

¹⁸ A despeito de ter sido elaborada em 60 dias, a feitura da Lei 5.692/71 e também da 5.540/68 foram precedidas de uma série de medidas implementadas sob a direção do setor de planejamento do governo e que ficaram conhecidas como Acordo MEC-USAID. Este, segundo os educadores, representa a verdadeira invasão dos tecnocratas na área de educação, substituindo, com perda de qualidade, aos educadores e especialistas na formulação de políticas de ensino. As principais medidas do Acordo foram: "a) 26 de junho de 1964: acordo MEC-USAID para aperfeiçoamento do Ensino Primário; b) 31 de março de 1965: acordo (Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso)-Usaid para a melhoria do ensino primário médio; c) 29 de dezembro de 1965: acordo MEC-USAID para dar continuidade e suplementar com recursos e pessoal o primeiro acordo para o ensino primário; d) 5 de maio de 1966: acordo do Ministério da Agricultura-CONTAP-USAID, para treinamento de técnicos rurais; e) 24 de junho de 1966: acordo MEC-USAID, de assessoria para expansão e aperfeiçoamento do quadro de professores de ensino médio e proposta de reformulação das faculdades de Filosofia do Brasil; f) 30 de junho de 1966: acordo MEC-USAID, de assessoria para a modernização da administração universitária; g) 30 de dezembro de 1966: acordo MEC-INEP-CONTAP-USAID, sob a forma de termo aditivo dos acordos para aperfeiçoamento do ensino; nesse acordo aparece pela primeira vez, entre os objetivos, o de 'elaborar planos específicos para melhor entrosamento da educação primária com a secundária e a superior'; h) 30 de dezembro de 1966: acordo MEC-SUDENE-CONTAP-USAID, para a criação do Centro de Treinamento Educacional de Pernambuco; i) 6 de janeiro de 1967: acordo MEC-SNEL (Sindicato Nacional dos Editores de Livros)-USAID, de cooperação para publicações técnicas, científicas e educacionais (por esse acordo, seriam colocados, no prazo de três anos, a contar de 1967, 51 milhões de livros nas escolas; ao MEC e ao SNEL caberiam apenas responsabilidades de execução, mas aos técnicos da USAID o controle, desde os detalhes técnicos de fabricação do livro até os detalhes de maior importância como: elaboração, ilustração, editoração e distribuição de livros, além da orientação das editoras brasileiras no processo de compra de direitos autorais de editores não-brasileiros, vale dizer, norte-americanos); j) acordo MEC-Usaid de reforma do primeiro acordo de assessoria à modernização das universidades, então substituído por assessoria do Planejamento do ensino superior, vigente até 30 de junho de 1969; k) 27 de novembro de 1967: acordo MEC-CONTAP-USAID de cooperação para a continuidade do primeiro acordo relativo à orientação vocacional e treinamento de técnicos rurais; l) 17 de janeiro de 1968: acordo MEC-Usaid para dar continuidade e complementar o primeiro acordo para desenvolvimento do ensino médio". CUNHA, L. A. et GÓES, M. *O golpe na educação*. R. J.: Jorge Zahar, 1988, pp.33-34.

as políticas educacionais, aqui a reforma do ensino foi feita às pressas por especialistas do governo nomeados para esta finalidade.¹⁹

Segundo Saviani, é esta diferença na discussão das duas Leis de Diretrizes e Bases que aponta para o caráter liberal da primeira e a tendência tecnicista da segunda.²⁰ Também pode ser creditado a esta origem o fato de a Lei 5.692/71 ser mais pragmática e objetiva que a 4.024/61, que repete muitos dos preceitos da Constituição de 1946. Porém, essa última é mais abrangente, estabelecendo os princípios que regem todo o ensino nos seus diferentes graus, enquanto a 5.692/71 já não trata da educação universitária – que havia sido reformada em 1968 por meio da Lei 5.540/68.

Nesta mesma direção, a reforma de 1971 é muito mais explícita no que se refere à relação entre educação e trabalho. Se na Lei 4.024/61 isto estava apenas em germe, na 5.692/71 constitui o principal objetivo a ser atingido pelo ensino a preparação para o trabalho, conforme está escrito no seu Art. 1º. O que foi reforçado pela instituição do ensino profissionalizante no 2º grau (Art. 4º, § 3º),²¹ com início da introdução das disciplinas nas duas últimas séries do 1º grau com caráter de “sondagem de aptidões” (Art. 5º, § 2º, letra “a”), e, mais explicitamente, pela responsabilidade que assume o

¹⁹ O Grupo de Trabalho constituído pela presidência da República para elaborar a proposta de reforma de ensino de 1º e 2º graus era composto por padre José de Vasconcelos (presidente), Valnir Chagas (relator), Aderbal Jurema; Clélia de Freitas Capanema; Eurides Brito da Silva; Geraldo Bastos da Silva; Gildásio Amado; Magda Soares Guimarães e Nise Pires.

²⁰ SAVIANI, D. “Análise crítica da organização escolar brasileira através das Leis 5.540/68 e 5.692/71”. In: GARCIA, W. E. (org.) *Educação brasileira contemporânea: organização e funcionamento*. S.P.: McGraw-Hill, 1978.

²¹ O ensino profissionalizante deixou de ser obrigatório para o 2º grau em 1982, por iniciativa do CFE e foi regulamentado pela Lei 7.044, de 18/10/1982.

poder público em fazer avaliações periódicas para estabelecer cursos e volume de vagas para o 2º grau em razão das necessidades do mercado (Art.5º, § 2º, letra “b”).

Sob inspiração desta Lei houve ainda a redução das disciplinas humanistas para dar lugar tanto à obrigatoriedade do ensino de educação moral e cívica, programas de saúde e educação artística (Art. 7º e Decreto-lei nº 869/69), quanto à formação especial profissionalizante.

Em poucas palavras, a Lei de 1961, talvez refletindo o próprio momento histórico de que também foi um dos produtos, parece-nos muito mais democrática e abrangente, também porque se recusa a legislar sobre todos os aspectos e graus de ensino, instituindo a autonomia dos Conselhos Estaduais de Educação, aos quais caberia a fixação dos princípios específicos da educação nas regiões. Trata-se de uma lei mais geral em comparação com sua sucessora e que reflete a ideologia daquele momento. Da mesma forma, a Lei 5.692/71 espelha a necessidade de controle, estabelecendo a doutrina do currículo, que se traduz na existência de um conjunto disciplinar e programático comum aos diferentes Estados do país, e em um controle maior do centro sobre o conjunto.

Nesta mesma direção, as diversas medidas adotadas pelo governo entre 1964 e o estabelecimento das Leis de reforma do ensino visavam acima de tudo o disciplinamento educacional. Para citar apenas alguns exemplos, há o Decreto-lei 477, que institui o jubramento – como forma de contornar a democratização introduzida pela organização do vestibular – e o Decreto-lei 869, que torna obrigatório do ensino

da Educação Moral e Cívica em todos os níveis de ensino, este último instituído pela Junta Militar em setembro de 1969.²²

2. A Educação no discurso e na política governamental

Se as políticas de comunicação foi objeto de importantes modificações durante a vigência do governo militar, a educação sempre foi palco de preocupações dos governantes, fazendo dela reflexo de seus objetivos políticos. É assim que em praticamente cada governo se tem uma reforma de ensino. Deste modo, sob a batuta dos militares, o ensino de 1º e 2º graus conhecerá sua décima reforma só no período republicano, bem como o ensino universitário.²³

Por isso mesmo, é possível considerar essas reformas como a verdadeira política pública de educação, entendendo por isso, conforme já expressamos, o conjunto de ações ou intenções dos governantes com relação a determinada área. No caso específico aqui discutido, a política de educação é composta pelo conjunto de medidas que objetivam mudanças nesta matéria.

Da mesma forma que já o fizemos para Comunicações, a análise da política de educação no período 63-90, será baseada em três orientações. Na falta de um plano

²² Lembremo-nos que o ensino de moral e cívica há muito vinha sendo pensado, tendo havido diversas intervenções neste sentido nas discussões do Conselho Federal de Educação, bem como nos Estaduais, desde sua criação. A não introdução desta disciplina mostra a falta de consenso que cercava a discussão, o que talvez explique a sua transformação em disciplina obrigatória para todos os níveis de ensino por meio de um decreto da Junta Militar.

²³ As anteriores foram as seguintes: Benjamim Constant (1890); Amaro Cavalcanti (1892); Eptácio Pessoa (1901); Rivadávia Corrêa (1911); Carlos Maximiliano (1915); João Luiz Alves (1925); Francisco Campos (1931); Gustavo Capanema (1942); LDB (1961). GERMANO, W. *Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)*. S.P.: Cortez, 1994.

nacional de educação, avaliamos as reformas introduzidas no ensino durante o período militar, mas considerando que estas se iniciaram no governo civil. Depois, para saber qual a posição da educação nas prioridades governamentais, tomamos os Planos Econômicos e os discursos presidenciais. A partir dessas três variáveis, poderemos alinhar o que foi a Política Pública de Educação e como a visão militar de mundo nela refletiu e, portanto, qual foi a influência das Forças Armadas nessa área.

a) As reformas no ensino²⁴

Nos tempos de João Goulart, principalmente no último período do seu governo, as questões relativas às reformas de base ocupavam a ordem do dia. Entre as propostas figurava a reforma do ensino, com destaque para a educação superior.

Sendo a reforma do ensino prioridade de governo, este permitiu a instalação no país de uma comissão da USAID (United States Agency for International Development) que, diferentemente do que prevaleceu mais tarde, tinha por tarefa avaliar a situação do ensino no Brasil através de uma série de pesquisas estatísticas.²⁵

A despeito de não ter sido capaz de levar a cabo suas idéias, consubstanciadas no Plano Trienal de Desenvolvimento, muitas das propostas do presidente João Goulart acabam por influenciar o governo de seus sucessores. Na educação, foi o que se deu.

²⁴ As reformas da educação estão registradas nas Leis de Ensino. No item referente à legislação, demos maior espaço à discussão da reforma do 1º e 2º graus. Para não nos repetirmos em demasia, aqui enfatizamos a reforma universitária.

²⁵ STEPAN, A. *Os militares na política*. R.J.: Artenova, 1975, p.168.

Um exemplo é que no famoso Comício da Central, realizado em 13 de março de 1964, Goulart anuncia as reformas de base, entre elas está a reforma do ensino universitário, que assegurava ‘plena liberdade de ensino’ e abolia a vitaliciedade de cátedra,²⁶ medidas adotadas pelos governos militares.

Aliás, as reformas eram necessárias e independiam do poderoso de plantão. A percepção insuspeita do governo inglês corrobora esta nossa afirmação. Segundo o embaixador Sir Leslie Fry,

“Eu estou certo de que a maioria dos brasileiros está aliviada com o afastamento do Sr. Goulart e seu séquito, composto apenas de extremistas e oportunistas. O país, de uma maneira geral, estava cansado de sua administração vacilante e cada vez mais preocupado com sua propensão indigna por demonstrações de esquerda. No entanto, sem dúvida, existe um forte sentimento de que algumas das reformas que o presidente defendia – mas que fez muito pouco para implementá-las – deveriam ser adotadas, pois existem crescentes expectativas a serem atendidas.”²⁷

A despeito da Lei que institui a reforma universitária datar de 1968, várias medidas a antecedem e são formuladas desde a primeira hora do governo militar. Em continuidade aos trabalhos iniciados durante o governo João Goulart, a USAID elabora um relatório que ganha o nome de seu presidente, Atcon (1966); o governo edita os

²⁶ BANDEIRA, M. *O governo João Goulart: As lutas sociais no Brasil, 1961-1964*. R.J.: Civilização Brasileira, 1977.

²⁷ Palavras do embaixador inglês no Brasil, Sir Leslie Fry, datada de 06/04/64. In CANTARINO, G. *1964, a revolução para inglês ver*. R.J.: Mauad, 1999, p.130.

Decretos-lei 53, em 1966, e 252, em 1967, definindo as bases da reforma; a elaboração de alguns projetos de extensão universitária que posteriormente seriam implementados, tais como o Crutac, o Rondon e o Mauá (1966); cria ou estimula comissões e fóruns de discussão a respeito do tema, como a Comissão Meira Mattos (1967) e o fórum “A educação que nos convém” (1967), iniciativa conjunta do governo, da PUC-RJ e do Jockey Club do Brasil.

Os documentos oriundos dessas iniciativas acabaram por produzir uma série de sugestões, muitas adotadas, entre as quais podemos destacar: extinção do sistema de cátedras; introdução da organização departamental; plano de carreira docente com introdução do tempo integral; divisão curricular em dois ciclos, um básico e um profissionalizante; integração das atividades de ensino e pesquisa; ênfase na pós-graduação, etc.

Todas estas medidas, de alguma maneira, já vinham sendo exigidas pela sociedade antes de março de 1964. Tanto isto é verdade que se pode dizer que a reforma introduzida pela Lei 5.540/68 fora em parte testada pela UnB, desde 1961, e pelo ITA, desde 1947.

Assim, conforme especialistas ressaltam, essas medidas não representam somente os anseios modernizadores do regime militar, mas antes vão ao encontro de demandas difusas presentes na sociedade. É o que se depreende, por exemplo, da

avaliação de Florestan Fernandes, um crítico do regime, mas que não se furta a indicar os pontos positivos da Lei:

“Por mais severas que sejam as críticas a serem feitas às implicações tecnicistas (ou tecnocráticas) das orientações dominantes no GT [Grupo de Trabalho da Reforma Universitária], uma coisa é patente. Pela primeira vez se tenta equacionar os problemas do ensino superior tendo-se em vista relações entre meios e fins, questões de custeio e de captação de recursos, problemas de crescimento e de programação ou planejamento educacionais ...”²⁸

Um dos graves problemas que a reforma do ensino universitário deveria resolver era a questão dos excedentes. Excedentes eram os postulantes a uma vaga na universidade que, embora alcançassem a nota necessária ao seu ingresso, não podiam entrar na faculdade pois não haviam vagas. Isso, entretanto, foi parcialmente resolvido por vias outras que não a própria mudança no processo de seleção. Num primeiro caso (e talvez isto possa ser considerado como próximo ao projeto militar de construção do Brasil Potência), aumentou-se o peso relativo das carreiras tecnológicas em detrimento das humanidades, cumprindo inclusive com proposta da USAID, o que explica grande parte dos protestos estudantis da época. Também porque, como ressalta Fiechter, em 1966

“... as faculdades mais freqüentadas são, em ordem decrescente: direito, filosofia, ciências sociais e letras, engenharia, economia, medicina, odontologia,

²⁸ FERNANDES, F. *A universidade brasileira: reforma ou revolução?* S.P.: Alfa-Omega, 1975, p.211. O texto que serve de base para as críticas do autor é o Relatório que, na verdade, constituiu o anteprojeto de Lei da Reforma Universitária e foi elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído por Castelo Branco para esse fim.

agronomia, arquitetura, etc. O elemento feminino representa 25% do total e se acha principalmente nas faculdades de filosofia ...”²⁹

Também como reflexo de uma visão militar do ensino, como admitirá Jarbas Passarinho,³⁰ e para solucionar o problema do ensino superior,

“O grupo de trabalho que elaborou o anteprojeto de reforma universitária recomendou a reforma do ensino médio como medida indispensável ao crescimento ‘ordenado’ do ensino superior. Ele devia ser profissional, passando a desviar para o mercado de trabalho um grande número de demandantes potenciais dos cursos superiores.”³¹

Se entendermos por militarização a passagem de traços e valores militares para uma dada política, então o viés que possibilita uma avaliação disso no que se refere à educação, necessariamente estará ligado a esses dois aspectos. Ressalte-se, entretanto, que a bibliografia consultada não nos permite afirmar que foram somente os valores militares que nortearam as ações arroladas. Pelo contrário, houveram acordos e composições. Por exemplo, com referência à profissionalização do ensino de 2º grau, se Jarbas Passarinho, na época ministro da Educação, frisa que a introdução da terminalidade foi um traço militar, apressa-se em explicar que a sua obrigatoriedade foi resultado da ação dos parlamentares paulistas,³² enfatizando não só o acordo entre o

²⁹ FIECHTER, G.-A. *O regime modernizador no Brasil, 1964/1972*. R.J.: Fundação Getúlio Vargas, 1974, p.201.

³⁰ Entrevista com Jarbas Passarinho realizada em 11/12/98.

³¹ CUNHA, L. A. R. *Política educacional no Brasil: a profissionalização do ensino médio*. R.J.: Livraria Eldorado, s/d., p.144.

³² Nas palavras do Senador, “... a bancada de São Paulo me deteriorou a Lei. Como? Nós não queríamos obrigatoriedade de profissionalização. Nós sabíamos que 75% do alunado já se encaminhava para a profissionalização. Como? Escolas normais, fazer professores; escolas técnicas federais; colégio agrícola, começava o colégio industrial, tudo isso já existia. Então, nós queríamos que a profissionalização se fizesse, isso realmente era o ideal para nós (...) – talvez aí entre o cacete

governo e os empresários, mas também qualificando-os: eram aqueles que necessitavam de mão-de-obra especializada que queriam o segundo grau profissionalizante.

Entretanto, para revelar o quanto os militares influenciaram nos caminhos da educação, os analistas costumam ir noutra direção, qual seja a de relacionar os objetivos dos governantes fardados com os das classes dominantes e, desta composição, lançar um olhar sobre as políticas de educação como mecanismos de construção da hegemonia (no sentido gramsciano do termo) e de controle social. Para essa discussão, todas as iniciativas do governo pós-64 objetivavam, por um lado, garantir mão-de-obra qualificada e, por outro, a adesão ao projeto do governo. Nesta linha de pensamento, é quase unânime entre os pedagogos a visão de que projetos como por exemplo o MOBREAL, visavam muito mais engrossar o eleitorado da ARENA

militar, não é? –, porque quando você é aluno da Escola de Cadetes, eu termino pronto pra ser sargento, quer dizer, eu aprendo que o soldado fez o cabo e o sargento. Quando eu chego na Escola Militar, eu me preparado pra chegar a tenente e até a capitão, como capitão sou obrigado a aperfeiçoamento e depois, se eu pretendo chegar a general, tenho a Escola de Estado Maior. Então você pra chegar aqui, a ser sargento, ele deve saber o que o soldado faz, deve saber ensinar claramente. Nós tínhamos a idéia de que a partir do momento que nós fazíamos completar os 8 anos, começou o 1ª, 2ª, 3ª, até a 8ª, que aqui na 8ª série da 5.692, quando acabasse, houvesse, de preferência, uma profissionalização, que já seriam as escolas técnicas, as escolas normais (...), pra preparar o aluno contra o infortúnio que na vida pode aparecer (...), ele já tinha uma função. Mas quando tornaram isso obrigatório, quebrou a cara, porque nossa lei previa dois períodos, 8 anos no 1º grau e 3 anos, e já aplicamos esses 3 anos ou 5 para fazer o 2º grau, dentro daquele princípio de departamentalização, que até hoje eu defendo. Eu acho realmente que para uma economia de meios é uma coisa correta. Bom, aí eles botaram a obrigação e não aumentaram o número de horas (...) Infelizmente, foi a bancada de São Paulo ...”. Entrevista citada.

do que resolver ou minimizar o problema do analfabetismo.³³ O resultado de toda a política de educação é, então, de cunho privatizante e tecnicista.³⁴

No que se refere à privatização do ensino, conta ainda a favor medidas governamentais na regulamentação do salário-educação.³⁵ Conforme a Lei 4.440/64, que estatui e regulamenta o salário-educação, cabia às empresas com mais de 100 empregados, oferecer ensino primário aos seus empregados e filhos destes, seja através de organização de salas de aulas ou por meio de convênios com escolas particulares. Desta forma, elas tornar-se-iam isentas daquela contribuição.

Todavia, como os conselhos e secretarias de educação passaram a ser ocupados por donos de escolas particulares, eles tinham grande interesse em aprovar convênios que fossem benéficos às suas empresas. Isto significou, na prática, um desvio da ordem de 40% dos recursos devidos, segundo dados do próprio MEC. Com isso, na impossibilidade de angariar fundos para a educação pública, muitos municípios privatizaram sua rede de escolas a partir de convênios com as empresas que desviavam o dinheiro do salário-educação e dirigiam as novas escolas. Como notam Cunha e Góes, “Foi a forma mais ousada de submeter o ensino público ao controle do capital privado: não havia sequer a intermediação da administração pública.”³⁶

³³ Consulte-se, por exemplo, Cunha, L. A. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. R.J.: Francisco Alves, 1983.

³⁴ Cf. MANZINI-COVRE, M. L. *A fala dos homens* (Estudo de uma matriz cultural de um Estado de Mal-Estar). S.P.: Brasiliense, 1993, principalmente caps. 4 e 6.

³⁵ Veja, entre outros, MELCHIOR, J. C. A. *O financiamento da educação no Brasil*. S.P.: EPU, 1987.

³⁶ CUNHA, L. A. e GÓES, M. *O golpe na educação*. 5ª edição, R.J.: Jorge Zahar Ed., 1988, p. 45.

Essa prática atingiu proporções tais que o governo Figueiredo viu-se comprimido a alterar a Lei, mantendo a possibilidade de isenção do salário-educação apenas para as empresas que comprovadamente mantivessem, elas próprias, escolas de 1º grau para funcionários e filhos destes, ou por indenização direta do ensino dos mesmos em estabelecimentos particulares.

b) A educação no discurso oficial

A base para as teses que defendem que a educação durante o regime autoritário foi privatizante e tecnicista está no discurso do período, tanto aquele representado pelo setor econômico, e concretizado nos planos nacionais de desenvolvimento de cada governo, quanto o do setor político, particularmente os proferidos pelos presidentes da República.

Do ponto de vista da disciplina no interior das escolas e das prioridades elegidas, é possível perceber, já em Castelo Branco, que a visão compartilhada pelos membros do governo sobre educação é bastante diferente da que prevalecia antes do 1º de abril. Porém, o mesmo não pode ser dito em relação à necessidade de reforma do ensino superior, de ampliação dos anos de ensino de 1º grau, e de sua universalização.

No Plano Trienal de Desenvolvimento,³⁷ além da afirmação da necessidade de reforma do ensino superior, conforme já avaliamos, e apesar dos vultosos investimentos exigidos, estabelece-se como meta a ser atingida até 1965

³⁷ Não foi possível analisar os discursos do presidente João Goulart. Por isso, a análise desse período de governo se baseará aqui apenas pelo Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social.

“... seis anos de educação primária a todos os brasileiros das zonas urbanas e quatro anos a todos os brasileiros das zonas rurais; oportunidade de educação ginásial a 40% da população de 12 a 15 anos e oportunidade de educação colegial a 20% da população de 16 a 18 anos.”³⁸

Essas metas são apenas ampliadas nos governos militares, e muitas delas são de fato atendidas, como a reforma universitária e a ampliação dos anos de escolaridade obrigatória – não para 6 anos, e sim para 8 anos. Mas, como já afirmamos, é na ênfase em determinados aspectos que se percebe as nuances. Os governos militares, ao se referirem à educação, procurarão mostrar que a escola é local de ensino e aprendizado profissional, jamais de exercício da política. O espaço reservado para esta no interior das academias deve-se restringir aos cursos de Moral e Civismo.³⁹ Castelo Branco é claro a respeito:

“Desenvolto era o *impasse estudantil* (...) Graças, porém, a um esforço determinado e bem orientado, foi possível desmascarar-se a tutela do dinheiro e as agências de subversão. Vitalizou-se o ensino, restabeleceu-se a autoridade das direções escolares, e a quase totalidade dos alunos se encontra efetivamente voltada para o ensino e os problemas que lhes são pertinentes.”⁴⁰

BRASIL (Presidência da República) *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social – 1963-65* (síntese). Brasília: dez., 1962.

³⁸ Id., *ibid.*, p.91.

³⁹ Segundo esclarece em discurso de 09/12/66, a Educação Moral e Cívica, restrita ao ensino primário, deveria ser alargada para os demais graus de ensino, como de fato o foi pela Lei 770, de outubro de 1968. Esta Lei criou as disciplinas de Educação Moral e Cívica (para as seis primeiras séries de ensino); Organização Social e Política do Brasil (sétima e oitava séries e ensino médio) e Estudos dos Problemas Brasileiros (ensino superior), cujo *conteúdo curricular seria definido pelo governo federal, independentemente do processo de descentralização do ensino.*

⁴⁰ Reunião Ministerial de 14/03/67. CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar. *Discursos, 1967*. Brasília, Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 1967, p.75, grifos no original.

O caráter mais profissional e técnico que deveria adquirir o ensino,⁴¹ principalmente nos graus médio e superior, a terminalidade que deveria ter o ensino médio, e o resgate dos analfabetos, são temas usuais dos discursos do período.

É a educação voltada para o trabalho, seu caráter profissionalizante que dará, portanto, o principal viés por onde se afirmará que o governo militar tem uma visão tecnicista do ensino. Tanto assim que, segundo Costa Couto, no primeiro ano do governo Costa e Silva,

“Prosperaram as manifestações populares organizadas principalmente por estudantes, que pedem melhores condições de ensino e protestam contra o acordo firmado no governo anterior. Trata-se de entendimento celebrado entre o Ministério da Educação e Cultura – MEC e a USAID (...) [O acordo] envolvia recursos financeiros, material de ensino etc., e também a mudança da concepção vigente de ensino universitário. A *idéia-chave* é a de *universidade-empresa*, a abordagem de que o objetivo do ensino superior é formar técnicos para o desenvolvimento...”⁴²

A prioridade do governo do general Costa e Silva é o desenvolvimento e todo o seu programa é perpassado por esta idéia. Especificamente no ensino superior, com a reforma universitária, diversas carreiras são criadas, principalmente na área das engenharias, sempre tendo por objetivo formar os jovens para o desenvolvimento, como esclarece o seguinte trecho de um discurso seu:

“Já a partir de 1969, como solução possível para o problema dos excedentes, o aumento do número de vagas será concentrado em carreiras prioritárias para o

⁴¹ Veja nota 18.

⁴² COSTA COUTO, R. *História indiscreta da ditadura e da abertura*. Brasil, 1964-1985. S.P.: Record, 1999, pp.88-9, grifos nossos.

desenvolvimento econômico e social, sobretudo em quatro áreas: Magistério de nível médio; Medicina e outras carreiras ligadas às necessidades da saúde pública, tais como Bioquímica, Odontologia e Enfermagem; Engenharia, principalmente de Operação e carreiras curtas, de nível superior.”⁴³

Como corolário da política de treinamento para o mercado, passou a funcionar nesse governo o Projeto Rondon que, apresentado como uma forma de auxílio às populações carentes e de integração nacional, funcionava, para os estudantes, como um estágio para a formação recebida. Nos demais graus de ensino, lançou-se as bases do MOBRAL e da reforma do ensino de 1º e 2º graus, e criou-se a FENAME, concretizados no governo seguinte.

Se a idéia-chave do ensino sob Castelo Branco é a ordem e sob Costa e Silva o desenvolvimento, poder-se-ia afirmar, que a união de ambas terá seu ponto alto no governo do general Médici – o objetivo do governo é o “desenvolvimento acelerado e sustentado”, o que significa, no campo psicossocial, prioridade para a educação de mão-de-obra:

“Dentro em breve estaremos realizando uma grande campanha de alfabetização e iniciando as obras de construção, em diferentes partes do território nacional, de mais de duas dezenas de ginásios voltados para o trabalho.

“Simultaneamente, estaremos ampliando e aperfeiçoando o sistema universitário, instaurando centro de pesquisa (*sic!*) e estimulando o advento de

⁴³ Discurso proferido como patrono dos formandos em Engenharia de Operações da PUC-RJ, em 09/12/68. COSTA E SILVA, Arthur da. *Pronunciamentos* (Discursos, Mensagens e Entrevistas). Brasília: Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1983, vol. 2, tomo II, p.457.

uma mentalidade tecnológica e científica indispensável à formação de um 'know-how' brasileiro."⁴⁴

No governo Geisel há, aparentemente, uma mudança de eixo. A prioridade não é criar novos programas ou inaugurar universidades,⁴⁵ mas recolocar a questão da gestão do ensino, isto é, ao governo federal cabia as grandes linhas do ensino e seus investimentos deveriam ser para a educação superior, ficando os municípios com o 1º grau e os estados com o 2º.

Há, talvez até em consequência da crise econômica que se avizinhava, uma desaceleração de programas antes prioritários, como o MOBRAL, e um chamamento para que a iniciativa privada assumisse seu papel.⁴⁶ Neste aspecto, faz sentido a passagem do MEC para o Ministério do Trabalho, da responsabilidade sobre o "sistema s" (SENAI, SENAC, SESI) com a criação do Sistema Nacional de Formação Mão-de-Obra (SNFMOR).⁴⁷

A idéia-força de Figueiredo, como apresentada em seu discurso de posse, é *reafirmo*,⁴⁸ e representa a continuidade em relação ao seu antecessor. Neste sentido, no campo da educação, a única novidade apresentada em sua gestão foi o fim do ensino profissionalizante de 2º grau, revogado pela Lei 7044/82.

⁴⁴ Aula Inaugural na Escola Superior de Guerra, 10-03-70. MÉDICI, Emilio G. *Nova consciência do Brasil*. Brasília: Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 1971, p.77.

⁴⁵ Costa e Silva se vangloriava de ter criado, em apenas um ano, 30 novas faculdades. Veja Discurso de 05-04-68. COSTA e SILVA, A. *Pronunciamentos...*, *Op.Cit.*, p.363.

⁴⁶ D'ARAÚJO, M. C. e CASTRO, C. (orgs.) *Ernesto Geisel*. R.J.: Fundação Getúlio Vargas, 1997, principalmente pp.321-24.

⁴⁷ GERMANO, J. W., *Estado Militar...*, *Op.Cit.*, p.187.

⁴⁸ No discurso de posse (15/03/79), a palavra *reafirmo* é utilizada 13 vezes. FIGUEIREDO, João Baptista de Oliveira. *Discursos: 1979*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1981, vol. 1, pp.1-8.

A continuidade entre as duas gestões implicou na ênfase na relação ensino-trabalho, procurando mostrar que, apesar de revogada a profissionalização compulsória no 2º grau, a educação deveria seguir as orientações do mercado. Deveria continuar a prevalecer a escola-funcional, particularmente no ensino universitário.

Os economistas denominaram os anos 80 de 'década perdida', querendo com isto afirmar que houve um estancamento econômico do Brasil em diferentes setores, como emprego, renda, crescimento, etc.. No mundo, vivia-se uma nova fase de reestruturação da força de trabalho em resposta a nova revolução tecnológica, exigindo adaptações na formação dos trabalhadores e que, necessariamente, teria reflexos na educação.

Este movimento coincidiu com o final do governo militar, que não quis ou não soube assumir as mudanças imprescindíveis na política educacional. Assim, em sua gestão, Figueiredo, como já havia esboçado Geisel, assumiu o fracasso, mesmo que parcialmente, da política adotada a partir de 1964.

O mais significativo desta fase, aconteceu em razão das eleições diretas para os governos estaduais em 1982. A partir a vitória de expressivo número de candidatos da oposição, formou-se um movimento em favor da descentralização das políticas públicas. Na educação, gestou-se a proposta de municipalização do ensino por meio do estreito contato dos especialistas em educação no CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação) e da UNDIME (União Nacional de Dirigentes Municipais de

Ensino).⁴⁹ Paralelamente, trabalhadores, empresariado e Igreja organizaram suas propostas de mudanças nas políticas de educação. Todavia, todo este debate só teve algum impacto no processo constituinte porque, no governo de José Sarney, as esperanças lançadas com a inauguração do primeiro governo civil após 20 anos de militares-presidentes não se efetivaram no setor de educação.⁵⁰

As mudanças não só na política educacional mas também de visão de ensino, que nem sempre representaram avanço, como em outro momento avaliamos, foram introduzidas pela Constituição de 1988. Por outro lado, a efetiva aplicação da Lei só veio dez anos depois, com a promulgação da LDB.

Dissemos no início desta análise que é com base nos discursos do governo que se avalia a militarização do ensino. Para os analistas que comungam desta visão, houve uma gradual ruptura no ensino praticado até 1964, prevalecendo, principalmente a partir de princípios da década de 70, uma visão tecnicista e privatizante do ensino, que novamente entra em declínio em meados dos 80, voltando a se notar tendências a um 'humanismo reformado' quando do retorno dos civis ao poder. Como sintetiza Saviani,

“... A *inspiração liberalista* que caracterizava a Lei 4.024 cede lugar a uma *tendência tecnicista* nas Leis 5.540 e 5.692. Enquanto o liberalismo põe a ênfase na qualidade, ao invés da quantidade; nos fins (ideais) em detrimento dos

⁴⁹ NEVES, L. M. W. *Educação e política no Brasil de hoje*. S.P.: Cortez, 1994, pp.39-41. Interessante observar que a ministra da Educação do último período do governo Figueiredo (1982-85), Esther de Figueiredo Ferraz, é bastante crítica em relação à municipalização do ensino. Em depoimento dado a nós, ela afirmou que o grande erro da legislação de ensino adotada recentemente (1997) está exatamente em passar a responsabilidade da educação para os municípios, pois estes, raras vezes, têm condições de assumir este papel.

⁵⁰ Um resumo tanto dessas propostas quanto das discutidas nas eleições de 1989, está em Neves, L. M. W., *Educação e política no Brasil...*, *Op.Cit.*

métodos (técnicas); na autonomia *versus* adaptação; nas aspirações individuais ao invés das necessidades sociais; e na cultura geral em detrimento da formação profissional, com o tecnicismo ocorre o inverso (...). Note-se que isto está em consonância com as características do grupo que ascendeu ao poder a partir de 1964, dado que este é composto de militares e tecnocratas.”⁵¹

Se tomado pelo que prevaleceu no governo Goulart, é possível perceber uma mudança nas políticas educacionais, principalmente no planejamento escolar e nas fontes de financiamento. Porém, comparando-se as medidas vigentes durante o regime militar e os governos civis posteriores, de Sarney e Collor, verifica-se que a mesma visão de ensino tem vigência.

c) Dois exemplos de *militarização* do ensino

O processo de *militarização* do sistema de ensino do país fica patente em dois projetos específicos, o MOBREAL e a introdução da disciplina Educação Moral e Cívica nas escolas. Outro exemplo, mas que não será tratado aqui, pode ser dado pela ênfase emprestada à disciplina de educação física. Com efeito, segundo Cunha:

“A técnica de controle que os militares estabeleceram fez com que fossem abrindo caminho nas organizações voltadas para a educação física e os desportos, na burocracia do Ministério da Educação – a que a área está afeita – e fora dela. Em todos esses órgãos havia a presença maciça de militares em cargos de direção.”⁵²

⁵¹ SAVIANI, D. *Educação e Sociedade: do senso comum à consciência filosófica*, pp.147-8. Citado por MANZINI-COVRE, *A fala dos homens...*, *Op.Cit.*, p.211, grifos nossos.

⁵² CUNHA, L. A. e GÓES, M. *O golpe na educação...*, *Op.Cit.*, p.80.

No que se refere à educação de adultos, a primeira experiência do governo dos generais foi deletéria. Desde a primeira hora, a ação foi no sentido de desmontar a estrutura do que fora feito por Jango. É assim que Castelo Branco extingue o Plano Nacional de Alfabetização (PNA – Sistema Paulo Freire) pelo decreto 53.886, de abril de 1964. Mesma sorte tiveram, mas sem a força da Lei, o Movimento de Educação de Base (MEB), ligado à Igreja Católica, e a campanha “De pé no chão também se aprende a ler”, ambos tiveram seus textos e livros apreendidos, cortes de verbas e seus monitores perseguidos e cassados.

Assim, o MOBRAF não nasceu no vazio, mas foi fruto de uma série de experiências que objetivavam “livrar o país da ‘sujeira’ do analfabetismo”,⁵³ inspirando-se em experiências bem-sucedidas de outros países, como a União Soviética.⁵⁴ Criado pelo Decreto 62.455/68, tinha por finalidade executar o Plano de Alfabetização Funcional e Educação Continuada de Adolescentes e Adultos, para o que contou com recursos da Loteria Esportiva e vários incentivos fiscais que lhe garantiram receitas consideráveis.⁵⁵ Porém, distintamente do que se planejou, nem de longe o MOBRAF alcançou seus objetivos. Conforme dados do Censo de 1980, as taxas de

⁵³ Id., *ibid.*, p.58.

⁵⁴ Apesar de não traduzir explicitamente esta inspiração, Jarbas Passarinho, então ministro da Educação, a admite, imputando o fracasso nacional à não continuidade do projeto, o que não aconteceu com outros semelhantes. Entrevista citada.

⁵⁵ Sobre o financiamento do ensino, veja MELCHIOR, J. C. A., *O financiamento da educação no Brasil...*, *Op.Cit.*

analfabetismo da população maior de 15 anos, público-alvo do MOBRAL, estavam em 24,5%, contra os 33,6% registrados em 1970, ademais, o número absoluto de analfabetos havia crescido em 540 mil pessoas.

Embora fracassado, o MOBRAL é um exemplo de política pública essencialmente militar. Não sem razão, Montarroyos a apresenta como um bom exemplo de abordagem elitista de educação, inspirada na ESG e ADESGS.⁵⁶

O MOBRAL reelabora as noções apresentadas em diferentes fóruns sobre educação de adultos, principalmente aqueles utilizados pelo PNA e aprovados pela Unesco, mas distanciando-se deste no seu conteúdo, baseado fortemente na alfabetização enquanto funcionalidade econômica, apontando qual a inserção que o adulto alfabetizado deveria ter na organização social, excluindo-o, por princípio, da elite culta que o havia pensado.⁵⁷ Neste sentido,

“O que largamente escapou à atenção pública até agora, é o fato de que a política oficial não se restringe à tentativa de influenciar apenas negativamente, isto é, através de medidas de despolitização da educação o clima político deste

⁵⁶ MONTARROYOS, J.G. *Educação de adultos como doutrinação*. Recife: Universitária, 1982.

⁵⁷ Interessante observar o que pensa Passarinho a respeito do Sistema Paulo Freire: “... O outro é o que hoje todos estão batendo palma que é o do Paulo Freire. Eu me lembro de ter visto uma cartilha dele, tinha L, (...). A letra L era traduzida por um latifundiário, gordo, com um charuto na boca, cartola, puxando um lavrador com um chicote. Pô, preparava o cara pra fazer a formação, a capacitação política associada à alfabetização. Essa nós não fazíamos, nem a nosso favor, nem contra ...”. Entrevista citada. Porém, um trecho de um texto produzido pelo MOBRAL, mostra que não era bem assim, e o quanto se procurava a alfabetização como ‘funcionalidade econômica: “Benedito já sabe ler e escrever/ Arranjou um emprego melhor/ Vai trabalhar em uma fábrica”. Ou na marcha que introduzia o *Minerva no Ar*, produzida pelo MEC: “Eu quero saber mais./Preciso saber mais./Minerva no Ar./ Sabendo a gente sente/ que anda pra frente/ e começa a melhorar./ Depois que a gente estuda,/ a coisa toda muda/ e o Minerva está aí pra ajudar./ Eu quero saber mais./ Eu quero ser alguém./ Eu cresço com o Minerva/ e o Brasil cresce também.” In: CUNHA, L. A. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Op.Cit., pp.281-2.

país, mas também positivamente, através de atividades, cujo objetivo é o alinhamento doutrinário de grupos de adultos considerados importantes.⁵⁸

Não só no conteúdo, mas também na implantação concreta do programa houve participação militar. Enquanto uma prioridade do governo, quartéis e soldados foram mobilizados para auxiliar no processo de alfabetização. Assim, além de definir o conteúdo do que seria a educação de adultos, também tinham o controle, em muitos casos, de como este conteúdo era ministrado.

No esteio do MOBREAL, outros programas foram colocados em prática, tais como o Projeto Minerva (educação à distância), o Madureza (ensino supletivo de 1º e 2º graus), a Televisão Educativa. Todas essas Políticas tinham por objetivo preparar o recém-alfabetizado para uma função específica na sociedade: a de consumidor integrado (não crítico) do sistema político-econômico que o alfabetizou.⁵⁹

Outro exemplo de política pública formulada e posta em prática pelos militares está na introdução das disciplinas Educação Moral e Cívica e Organização Social e Política Brasileira nas escolas. Esta introdução, como já observamos, vinha sendo discutida desde a Lei de Diretrizes e Bases. Todavia, contrariamente às intenções iniciais, foi no interior do MEC, já no governo Costa e Silva, que o projeto foi elaborado e posto em prática.

Ao contrário das demais disciplinas escolares, o conteúdo programático desta seria elaborado pelo CFE, auxiliado pela Comissão Nacional de Moral e Civismo,

⁵⁸ Id., *ibid.*, p.65.

⁵⁹ JANNUZZI, G. M. *Confronto pedagógico: Paulo Freire e Mobral*. S.P.: Cortez, 1987.

composta por seis pessoas nomeadas pelo presidente da República, e tinha por objetivo “criar uma ideologia de oposição ao comunismo para ser ensinada como disciplina curricular nas escolas do País.”⁶⁰ Para isso, militares e civis afinados com o regime, revezavam-se na presidência da comissão. Conforme esclarece Cunha,

“A Comissão Nacional de Moral e Civismo reunia, entre seus membros, zelosos generais, que se articulavam com a Censura Federal, e civis militantes de direita. A primeira composição da comissão foi a seguinte: general Moacyr de Araújo Lopes, presidente; almirante Ary dos Santos Rangel; padre Francisco Leme Lopes; e os professores Elyvaldo Chagas de Oliveira, Álvaro Moutinho Neiva, Hélio de Alcântara Avelar, Guido Ivan de Carvalho e Humberto Grande. Este último, veterano da ditadura varguista ...”⁶¹

Durante todo o período de sua existência esta Comissão foi dominada por militares e civis de direita.⁶² Também no CFE era a direita que dominava, cabendo ao arcebispo Luciano Duarte – que coordenou a incorporação do Movimento de Educação de Base (MEB) pelo MOBRAF, enterrando, assim, um dos mais importantes sistemas de educação de base organizado no país – o parecer sobre as diretrizes curriculares da disciplina.

Pela leitura dos livros produzidos para esta disciplina, é possível notar que também aqui havia o “dedo da ESG”. Não que tenha cabido a ela qualquer elaboração

⁶⁰ LIMA, D. M. *Os senhores da direita*. R.J.: Antares, 1980, p.93.

⁶¹ CUNHA, L. A. e GÓES, M., *O golpe na educação...*, *Op.Cit.*, p.75.

⁶² Por exemplo, na gestão de Ney Braga foi um integralista histórico, Euro Brandão, que presidiu a Comissão. LIMA, D. M., *Os senhores da direita...*, *Op.Cit.*

curricular para as disciplinas de moral e civismo. Porém, os conceitos ali emitidos são uma síntese da doutrina de segurança nacional com pitadas de conservadorismo católico.⁶³ Corrobora esta avaliação o fato de a ESG ter conseguido, junto ao CFE, parecer favorável para ministrar um curso de mestrado em Estudos de Problemas Brasileiros (como informado, a nomenclatura que moral e cívica recebia nas escolas superiores), curso este que acabou por ser transferido para a Universidade Mackenzie de São Paulo.⁶⁴

Em resumo, do ponto de vista das políticas implementadas não houve diferença significativa entre governos militares e civil. Predominou, em todos os casos, uma visão *quantitativa* do avanço, isto é, a educação é entendida como cumprindo sua missão na medida em que haja crescimento nas taxas de escolaridade, e apenas no 1º grau,⁶⁵ prevaleceu a inércia no caso do 2º grau, com a continuidade de atendimento maior pelo setor privado, e sua não democratização,⁶⁶ enfatizou-se a relação entre

⁶³ Exemplo disso é que em um dos livros de Educação Moral e Cívica, adotado nas escolas bem depois dos governos militares, dizia-se que o homem é um ser superior e pensante porque possui alma.

⁶⁴ MIYAMOTO, S. *Escola Superior de Guerra: mito e realidade*. Marília: Unesp, 1988, pp.23ss.

⁶⁵ O crescimento da escolaridade entre 1940 e 1980, conforme mostra Cláudio de Moura e Castro, não foi uniforme. As taxas foram: entre 40-50, 5,4%; de 50-60, 12,2%; de 60-70, 6,0%, e de 70-80, 7,9%. Assim, a despeito de nunca ter atingido o crescimento verificado nos anos 50, houve implementação da escolaridade no 1º grau, constituindo uma vitória dos governos de então. A despeito de não poder ser comparado, a título de informação, aos índices oficiais de escolarização na população entre 7 e 14 anos chegou a 91,2% contra os 74,5% apurados por Moura e Castro, mas neste caso o universo são os maiores de 10 anos. MOURA E CASTRO, C. "O que está acontecendo com a educação no Brasil?" In: BACHA, E. et KLEIN, H. S. (orgs.). *A transição incompleta: Brasil desde 1945*. R.J.: Paz e Terra, 1986, vol. 2, pp.103-61.

⁶⁶ Em estudo que realizamos em 1989, mostramos que o índice de escolarização no 2º grau no Brasil era o menor em relação aos países classificados no mesmo grupo que o Brasil pelo Banco Mundial, ficando em 35%. SEADE. *Educação em São Paulo: uma análise regional*. S.P.: Fundação SEADE, 1989, especificamente o capítulo "São Paulo no contexto internacional", pp.117-8.

ensino-mercado, produzindo-se a universidade-funcional no ensino superior.⁶⁷ Assim, no que se refere ao ensino formal e seriado não se pode visualizar com segurança a *militarização* do ensino. Esta, como procuramos mostrar, restringiu-se a projetos específicos e datados no tempo.

3. A presença militar na administração da Educação

Nesta parte do texto, a intenção é avaliar como se deu a ocupação de cargos nos órgãos de decisão da área de Educação. Trata-se de perceber se houve uma ampliação da presença de membros das Forças Armadas particularmente no Ministério da Educação (MEC) e no Conselho Federal de Educação (CFE) a partir de 1964, e qual o seu sentido.

Considerando a totalidade dos governos militares, nota-se que a influência militar, tomada a partir da presença castrense nos órgão de decisão, foi antes indireta, isto é, não houve uma “invasão” do ministério pelos militares. Apesar disso, percebe-se a presença contínua de algum militar nos órgãos de decisão, incluindo alguns ministros oriundos da área militar. No Conselho Federal de Educação, ao revés e como veremos, os militares jamais tiveram assento, o que não impediu que influenciassem nas decisões.

⁶⁷ O conceito é de Marilena Chauí e significa que, diferentemente da universidade clássica, voltada para a produção do saber, na universidade funcional adapta-se às exigências do mercado de trabalho e, portanto, sua finalidade é a produção rápida de profissionais qualificados para este mercado. CHAUI, M. “A universidade operacional”. In: *Folha de S. Paulo*, 09/05/1999, Caderno Mais.

No governo João Goulart, vale para o MEC o que já foi discutido para o conjunto do governo, isto é, os poucos militares que ocupavam cargos, o faziam porque eram afinados com o governo e não porque usavam farda. Todas as seis pessoas que são chamadas a assumir o MEC entre 1961 e 1964, por exemplo, são civis e contavam com reconhecimento de seus serviços em educação.

Uma característica que merece ser registrada é o grande número de ministros que passaram pelo MEC. Na gestão Goulart, foram seis. Todavia, isto não cessou no período militar. Já foi destacado que os generais-presidentes, até para passar a imagem de estabilidade, procuravam manter baixa a rotatividade nos cargos de primeiro escalão.⁶⁸ Todavia, no MEC isto parece não ter sido possível, pelo menos no primeiro momento pós-64. Tanto é que Castelo Branco quase repetiu a cifra de Jango, pois teve cinco ministros da Educação. Já Costa e Silva teve somente um ministro da Educação, o mesmo acontecendo com Médici. Ernesto Geisel teve dois, e Figueiredo três. Esses números sobem com Sarney, repetindo o número de Castelo Branco, e Fernando Collor, que teve dois ministros da Educação sem ter cumprido o seu próprio mandato.

Para perceber a evolução da presença militar nos órgãos de decisão, o mais fácil é analisar a composição do Conselho Federal de Educação, pois este órgão, criado em 1961 (Lei 4.024), foi instalado neste ano e atravessou todos os governos de interesse para a análise, até ser extinto pela Constituição de 1988. Apesar de não ser um órgão executivo e sim normativo, e ser responsável apenas pela discussão da política de

⁶⁸ Cf. NUNES, E. O. "Legislativo, Política e Recrutamento de Elites no Brasil". *Dados* (17), IUPERJ, R.J., 1978, pp.53-78.

educação superior, abrigava “pessoas de notável saber e experiência em educação” escolhidas diretamente pelo presidente da República para um mandato de seis anos.⁶⁹ Em contrapartida, como se perceberá, nem sempre o registro das ações e mesmo dos membros do CFE condiz com a realidade, o que dificulta a avaliação de como eram tomadas as decisões no período. Apesar disso, esta será uma das fontes utilizadas.

Assim, a composição do CFE durante a gestão do ministro Júlio Sambaquy (21/10/1963 a 06/04/1964), dividia-se entre acadêmicos e políticos. Entre os primeiros, estavam: Celso Kelly (secretário geral do CFE); Abgar Renault; Ajadil de Lemos; Alceu Amoroso Lima; Anyisio Spindola Teixeira; Celso Cunha; Deolindo Couto; Durmeval Trigueiros; Joaquim Faria Góes Filho; José Borges Santos; Josué Montello; Newton Sucupira; e Valmir Chagas.

Pela simples leitura dos nomes, percebe-se que grandes educadores sentavam-se no CFE. Entre os outros 11 membros, haviam três representantes da Igreja Católica (d. Cândido Padim; d. Hélder Câmara; e pe. José Vieira de Vasconcellos) e oito políticos, inclusive o presidente do CFE, Antônio de Almeida Jr., mas nenhum militar.

Interessante observar que Sambaquy fez carreira no MEC, e foi durante sua gestão que se elaborou um Plano Diretor para Educação Física e Recreação, uma disciplina que, no que se refere ao seu planejamento, ao que parece, era considerada responsabilidade de militares.

⁶⁹ Um estudo pormenorizado sobre o CFE é o de HORTA, J. S. B. *Liberalismo, Tecnocracia e Planejamento Educacional no Brasil*. S.P.: Cortez/Autores Associados, 1982.

Como o mandato dos membros do CFE estava pela metade quando do golpe militar, era de se esperar que sua composição continuasse a mesma, havendo uma ou outra alteração apenas por questões internas ao órgão. De fato, tomando apenas pelo elenco que assina as reuniões, isto parece ser verdadeiro. Porém, como está nas *Documenta*,⁷⁰ havia pedidos de afastamento para uma única reunião e sem justificativa, bem como a substituição de membros sem o registro de nenhuma homenagem, como era a prática do órgão, ou então o registro do nome quando este nem mesmo estava no país.

O caso do professor Anysio Teixeira parece ser significativo. Como é sabido, esse jurista foi um grande educador, muito respeitado no meio acadêmico e um dos idealizadores do CFE. Em 1964, além de membro desse Conselho, era reitor da UnB, demitido deste cargo na invasão da Universidade por tropas do Exército em 09 de abril de 1964.⁷¹ Neste ano, cogitou-se cassá-lo já no primeiro Ato Institucional. Dado os protestos da comunidade acadêmica, esta ação não se consumou, mas Teixeira, tendo recebido convite de uma universidade norte-americana, dirigiu o pedido a Castelo Branco, que prontamente atendeu. Ele foi, assim, para o exterior, voltando apenas em 1966, tornando-se consultor da Fundação Getúlio Vargas até seu falecimento, em 1971.⁷² Nada disso foi registrado nas *Documenta* e o nome Anysio Teixeira continuou a figurar entre os membros do CFE até 1967.

⁷⁰ Publicação mensal do CFE que registra o cotidiano do órgão, inclusive suas atas e pareceres.

⁷¹ O interventor nomeado foi o então diretor da Faculdade de Medicina da USP de Ribeirão Preto, Zeferino Vaz que, a partir de 1966, assumiria a reitoria e a construção da UNICAMP, o que explica, em parte, o sucesso desta última.

⁷² FGV-CPDoc. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro (1930-1983)*. R.J.: Forense/FINEP, 1984.

Das quatro substituições (nominais) havidas no CFE sob Flávio Suplicy de Lacerda, nenhuma significou a troca de um civil por um militar. Assim, o CFE continuou dominado por acadêmicos e políticos. O que se nota é que esses nomes têm estreita relação com o regime que se procura implantar no Brasil. Assim, se eram políticos, militaram na UDN, e depois do AI-2, na ARENA; se eram acadêmicos, faziam parte de organizações como o ISEB, ou atuavam na conspiração que depôs Jango.

Porém, como dissemos, não é agindo diretamente sobre os órgãos de decisão formal que as Forças Armadas se fazem presentes nas políticas de educação. De fato, a análise dos membros do CFE leva a crer que o papel dos militares nesta área foi pequeno, pois nenhum militar teve assento no órgão, e poucos foram chamados para suas reuniões. Em contrapartida, três militares assumiram o MEC enquanto ministros no período e deles dependeu boa parte das nomeações para Comissões e Grupos de Estudo.

Como anteriormente exposto, o ensino no Brasil a partir de 1964 começa a ser reformado de alto a baixo, processo que somente terá um ponto final dez anos depois. Para a promoção destas mudanças, o governo militar faz uso principalmente de grupos e comissões técnicas, retirando, por esta via, a responsabilidade do CFE e de outros órgãos estatais. Isto não quer dizer, entretanto, que muitos destes grupos não tenham funcionado no interior do MEC, e nem que excluíssem os membros da burocracia. Porém, a nomeação de seus membros, ao que tudo indica, não seguia as regras da própria burocracia e sim as necessidades políticas do grupo que estava no poder.

Sob Castelo Branco, iniciaram-se os estudos para a reforma do ensino universitário. Para isto, além da participação direta da USAID, foi nomeado um grupo de trabalho composto por Tarso Dutra, ministro da Educação e presidente do GT; Antonio Moreira Couceiro (presidente do CNPq); padre Fernando Bastos D'Ávila; prof. José Lyra Filho; João Paulo dos Reis Velloso (representante do Ministério do Planejamento); Fernando Ribeiro do Val (representante do Ministério da Fazenda); prof. Roque Spencer Maciel de Barros; prof. Newton Sucupira (CFE); Valnir Chagas (CFE); e dep. Aroldo Leon Peres. Como se observa, nenhum dos membros era oriundo dos meios castrenses e, portanto, no estudo com vista a reformas legais não se nota a influência militar direta.

Assim, durante o primeiro governo militar, as informações disponíveis apontam para a inexistência de militares na área de educação. Apesar disso, sabe-se que houve nomeações de militares para as reitorias de algumas Universidades Federais, como na Universidade Federal da Paraíba, onde o professor Moacyr Porto foi substituído pelo comandante da Guarnição Federal de João Pessoa, coronel Athur Candal da Fonseca (abril de 1964), ou na Universidade Federal de Minas Gerais, para a qual foi nomeado o coronel Exedito Orsi Pimenta, em substituição ao professor Aluísio Pimenta (julho de 1964).⁷³ Conseqüentemente, parece que havia uma preferência pela indicação de membros das Forças Armadas para postos executivos. Talvez inclusive para exercer um controle maior dos estudantes, já que eles tinham tradição de intervenção política.

⁷³ GERMANO, J. W. *Estado Militar...*, *Op.Cit.*, pp.106ss.

Já sob Costa e Silva, a situação muda bastante. Se comparada à gestão anterior, nesta há uma verdadeira *militarização* das instituições de ensino. Assim, o governo continua a promover intervenções nas Universidades Federais, nas quais normalmente eram nomeados militares como reitores *pro tempore*.⁷⁴ Foi o que ocorreu, por exemplo, na UnB, onde o vice-reitor, capitão-de-mar-e-guerra José Carlos Azevedo, alçou-se à reitoria em razão da saída de Zeferino Vaz, ali permanecendo por 15 anos.⁷⁵

Também a Comissão nomeada em 1967 para “analisar a crise estudantil e sugerir mudanças no sistema de ensino”, é dominada por militares. Seu presidente é o general Meira Mattos e dela ainda fazia parte o coronel-aviador Waldir de Vasconcelos (secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional). Os outros três membros eram civis identificados com o regime: os professores Jorge Boaventura (que ainda hoje leciona na ESG) e Hélio Gomes, e o jurista Affonso Carlos da Veiga.⁷⁶

Na burocracia do MEC neste período, havia três militares, um deles ocupando a DISI. Neste caso, relativamente aos demais ministérios, o número estava abaixo da média encontrada para o conjunto do governo: 8% contra 12%. Ressalte-se que a Comissão Nacional de Desportos era presidida pelo general Eloy Menezes,⁷⁷ apontando para o fato de que os assuntos relativos à Educação Física sempre estiveram

⁷⁴ A nomeação cabia ao CFE. A escolha de militares para tais cargos, mostra a pouca capacidade deste Conselho em decidir sobre os rumos da educação superior, como lhe cabia legalmente.

⁷⁵ GERMANO, J. W., *Estado Militar...*, *Op.Cit.*, p.107.

⁷⁶ Id., *ibid.*, p.127.

⁷⁷ *Visão*, 29 de março de 1968, p.127ss.

a cargo de militares, da mesma forma que, como já indicamos, questões relativas à moral e civismo foram divididas entre representantes da Igreja e das Forças Armadas.

No governo Médici, o ministro é um militar, o coronel Jarbas Passarinho. Embora possa ser considerado um híbrido, pois também fez carreira política, este coronel deixa claro que o fato de ser militar sempre determinou suas decisões na vida pública.⁷⁸ É assim que o setor castrense enquistou o MEC. O secretário-geral é um coronel, como também o é o diretor da DISI. Reforçando o que já dissemos, a Comissão Nacional de Moral e Civismo é presidida por um almirante, assim como o Conselho Nacional de Desportos. Porém, os setores ligados mais diretamente à educação são preservados: as diretorias de ensino permanecem em mãos civis. O mesmo acontece com as nomeações para o Conselho Federal de Educação.⁷⁹

Também sob Geisel o ministro da Educação indicado é um híbrido, um militar com atuação política. Trata-se de Ney Braga, que antes havia sido governador do Paraná e como tal procurado influenciar as decisões do governo federal.⁸⁰ Este ministro

⁷⁸ Um exemplo é quanto às nomeações: “Não havia indicação que partia de membros das FFAA no MEC, não. O que acontece é que, se amanhã (...) por sorte deste país for reitor em tal lugar, vai automaticamente se lembrar de quem? De pessoas que com ele cresceram na vida acadêmica. Eu vinha do Exército. Eu tinha feito Escola do Estado Maior, que é a escola máxima do Exército em si. Então eu pensava em colegas meus cuja qualificação intelectual justificasse minha indicações ...”. Entrevista com Jarbas Passarinho, 11/12/98.

⁷⁹ Embora não seja tema dessa pesquisa, é interessante observar que, ainda que a profissão de professor seja considerada desde há muito como eminentemente feminina, sendo uma colocação para as moças muito antes dos movimentos feministas, é somente sob Costa e Silva que as mulheres passam a fazer parte do CFE, com a nomeação de Esther de Figueiredo Ferraz como conselheira suplente (abril de 1969), alçando-se em seguida a membro titular (agosto de 1970).

⁸⁰ Jarbas Passarinho cita especificamente Ney Braga quando informa do jogo de influências que presidia as nomeações de reitores das universidades federais. Entrevista citada.

ficou à frente do MEC até maio de 1978, quando foi substituído pelo professor Euro Brandão.

Excetuando-se o Gabinete, não há grandes mudanças nos cargos burocráticos nas duas gestões, sendo os funcionários mantidos em suas posições originais. Também no CFE, as poucas nomeações havidas durante a gestão Geisel (1974-79) não contemplam militares. Aliás, antigos membros do CFE são chamados a assumir diversos cargos no MEC, como, por exemplo, a presidência do Conselho Federal de Cultura, ocupada pelo ex-ministro da Educação Raymundo Muniz de Aragão, que fora conselheiro entre 1967 e 1970.

Os cargos diretamente vinculados ao ensino, como os Departamentos de Ensino Fundamental; de Ensino Médio; de Assuntos Universitários, etc., são ocupados por civis, normalmente professores que fizeram carreira nos seus estados natais, já para Conselho Federal de Desportos, é nomeado um brigadeiro, enquanto no Departamento de Educação Física e Desportos, assume um coronel, que acumula a presidência da Campanha Nacional de Educação Física sob Ney Braga. Também é um coronel que assume a DISI e o Serviço de Radiodifusão Educativa, o mesmo acontecendo com a Comissão Nacional de Moral e Civismo. Neste caso, porém, o presidente é substituído por um civil (o professor Humberto Grande, esguiano de 1961)⁸¹ quando Euro Brandão assume o MEC.

⁸¹ A nomeação de Humberto Grande não implica na *civilização* desta Comissão. Muito pelo contrário, ela desnuda o conservadorismo que foi implantado na administração pública a partir de 1964, reforçando, uma vez mais, nossa hipótese de que a militarização é um fenômeno também de transferência do *ethos* militar para a gestão pública. Este professor exemplifica isto, pois sempre

Com Figueiredo, se conhece a última presidência sob comando militar, e três pessoas passam pelo cargo de ministro da Educação, o professor Eduardo Portella (1979-80), o general Rubem Ludwig (1980-82), e a professora Esther de Figueiredo Ferraz (1982-85), a primeira e única mulher a receber tal honraria e que, segundo suas palavras, conseguiu deixar “o segundo orçamento do governo, perdendo somente para Transportes”, sem ter nenhuma interferência de outros ministros ou do presidente da República em sua gestão.⁸²

Repete-se sob Figueiredo o que já havia sido observado com seus antecessores, isto é, as mudanças de ministros não são acompanhadas por outras na estrutura do ministério, de forma que, no geral e excetuando-se o Gabinete, permanecem no cargo os mesmos nomes durante todo o período.

No que se refere à nomeação de militares, a Comissão Nacional de Moral e Civismo passa novamente a ter um presidente oriundo das Forças Armadas, assim como a DISI. Nos demais cargos, são nomeados civis, inclusive para a Secretaria de Educação Física e Desportos, e para o Serviço de Radiodifusão Educativa que, como destacado, eram redutos militares. Assim, pode-se dizer que com Figueiredo inicia-se um processo de afastamento dos militares da burocracia do Ministério da Educação, inclusive dos cargos que tradicionalmente eram ocupados por membros das Forças Armadas.

escreveu a favor de regimes autoritários, como em *Pedagogia do Estado Novo*. Cf. GERMANO, *Estado Militar...*, *Op.Cit.*, p.135.

⁸² Entrevista concedida à autora em 21/05/1999.

Para os governos dos civis José Sarney e Fernando Collor, as informações recolhidas sobre os cargos de segundo e terceiro escalões são muito escassas. Embora tenha-se tentado conseguir o máximo de dados possíveis, não os temos, por exemplo, sobre o desenho do MEC depois da reforma *collorida*.

Com base nas nomeações publicadas nos *Diários Oficiais da União*, pode-se dizer que não há militares no MEC, nem mesmo naqueles cargos que antes eram historicamente ocupados por indicação das Forças Armadas. No CFE (extinto formalmente em 1991), repete-se o que foi dito anteriormente, ou seja, as nomeações que aconteceram no período foram de profissionais que tiveram alguma projeção na área de educação.

Os poucos dados de que dispomos informam que os cargos diretamente vinculados ao ensino, como os departamentos e diretorias dedicados à elaboração e difusão das diretrizes de educação nos diferentes níveis e funções, não são ocupados por membros das Forças Armadas. Além disso, tanto na gestão Sarney quanto na de Collor, não foram feitas nomeações de militares para o primeiro escalão. Em outras palavras, com exceção da DISI, que continua a existir nos primeiros anos do período Sarney, em nenhuma outra instância interna ao MEC, encontram-se militares.

Ressalte-se que no período de 1986, e que se estende até 1998 (12 anos!), estava em discussão, primeiro no Congresso em razão da Constituinte, e depois no interior do MEC e na Comissão de Educação do Congresso Nacional, uma nova legislação para a Educação. Ao que tudo indica, não houve interesse e nem interferência militar nesse

processo. Apesar disso, o ensino militar continuou a ser autônomo, tanto em termos didático-pedagógicos quanto em termos estruturais. Ou seja, não cabe ao MEC definir, e nem mesmo sugerir, como deve ser a educação dos nossos futuros generais.

Por outro lado, ao contrário dos seus primeiros anos, o CFE foi perdendo prestígio ao longo do período de sua existência, até porque foi esvaziado de muitas de suas funções. Assim, os seus membros nas gestões em apreço, distintamente dos seus fundadores, já não têm o mesmo destaque na Educação. Ou, ao contrário, como prefere a ex-ministra Esther de Figueiredo Ferraz, o mundo mudou, e já “não estamos mais no período dos grandes educadores, dos Aloysio Teixeira, Abgar Renault”.⁸³

Assim, o que a análise mostra é que o número de cargos civis ocupados por militares é muito menor do que faz crer a literatura sobre educação no pós-64.⁸⁴ Talvez até porque o MEC tenha sido ocupado por três ministros oriundos das Forças Armadas no período militar, criou-se um mito em torno da participação de membros da caserna em cargos públicos que está, pelo menos em comparação com os dados que acessamos, longe de corresponder à realidade.

Em resumo, uma análise grosseira da composição do MEC apontaria para a total desmilitarização do órgão. Porém, como muitas vezes insistimos, não está na ocupação direta de cargos, mas na influência subliminar a participação castrense nas decisões de políticas governamentais.

⁸³ Entrevista citada.

⁸⁴ Por exemplo, GERMANO, W. J., *Estado Militar...*, *Op.Cit.*; L. CUNHA, L. A. e GÓES, M. *O golpe na educação...*, *Op.Cit.*; NEVES, L. M. W. *Educação e política no Brasil de hoje...*, *Op.Cit.*

O que parece ser particular à burocracia do MEC é sua formação e um certo carreirismo (no bom sentido), pois aqueles que ocupam cargos no órgão passam antes por outros, seja em nível federal, seja nas outras instâncias de governo. Aliás, para ser completo, este estudo implicaria na análise das Secretarias Estaduais e respectivos Conselhos, pois é a partir dos órgãos estaduais que, normalmente, se constrói a carreira na burocracia educacional.

Resta responder qual o papel que a Escola Superior de Guerra desempenhou no Ministério da Educação. A julgar pelos que freqüentaram seus cursos, esse papel foi praticamente inexistente. Foram muito poucos os nomes, tomando qualquer gestão, que estiveram ligados à ESG. Dos ministros, por exemplo, apenas um fez o curso da ESG, trata-se de Carlos Sant'Anna (matr. 002443/73), tendo assumido a pasta no último período da gestão Sarney. Nem mesmo os militares que dirigiram a DISI passaram pelos bancos da Escola antes de assumirem este cargo.

Assim, o papel da ESG na estrutura do MEC, e também no CFE, a julgar pelo número de *esguianos* nos cargos de decisão, foi quase nulo. Só não foi nulo porque, além de alguns membros civis assumirem diretorias do MEC ao longo do período, muitos dos que participaram das comissões e grupos de trabalho, senão fizeram parte do corpo de estudantes da ESG, nela deram cursos, ou participaram de convênios por ela promovidos, como é o emblemático caso do professor Jorge Boaventura.

Capítulo VI

Forças Armadas, Burocracia e Sistema Político

Analisamos, nos capítulos anteriores, como se deu a ocupação de cargos de decisão em duas áreas do Estado brasileiro, a Educação e as Comunicações. Aqui, a intenção é, a partir de uma comparação entre a formação e evolução dos decisores que nelas atuaram, questionar a respeito da possibilidade de generalização desses casos e, também, discorrer sobre a forma que adquire a burocracia pública brasileira.

Considerando o desenvolvimento do setor de Comunicações no mundo inteiro, não é de estranhar o alto grau de envolvimento de militares nele. As técnicas de guerra, como já foi informado, estão intimamente ligadas às técnicas de comunicação, daí o setor, no que se refere à própria distribuição de faixas de onda, ser considerado questão de segurança nacional, o que implica em um controle maior por parte do governo em relação à sua administração e, conseqüentemente, em um envolvimento maior das Forças Armadas nessa gestão.

Diferentemente das determinações técnicas que envolvem as Comunicações, a área de Educação, setor social bastante sensível em qualquer latitude, não é uma questão técnica, ou passível de ser tratada como tal. Entretanto, também ela, no seu fazer específico que é a formação de cidadãos, pode ser tomada como questão de segurança nacional. Todavia, aqui não se leva em conta uma tarefa estratégica da guerra, mas a formação de consciências, a construção das bases de sustentação pacífica de governos.

A compreensão, portanto, das diferenças das áreas tomadas como objeto de estudo é importante para a tentativa de entendimento das diferenças e semelhanças que se traduzem nas políticas públicas das mesmas. É de se supor que, ao tratar de setores tão particulares, tomando-os como exemplo, possa-se avaliar o conjunto do setor público e, assim, compreender como se processou a real participação dos militares na condução das políticas governamentais no período em que as Forças Armadas tomaram para si a tarefa de governar.

Uma primeira aproximação aponta que, se nas Comunicações o que determinou a participação dos militares foi sua experiência técnica – daí o número de engenheiros que se encontravam nos diversos postos ministeriais –, na Educação a carreira da maioria dos funcionários se faz a partir dos governos estaduais. A participação militar, neste caso, não está determinada pela carreira, mas, ao que tudo indica, pela necessidade de controle sobre as decisões. É por isso que são nas comissões e grupos de trabalho que se encontram o maior número de militares no período.

Como definido, há três níveis do que chamamos *militarização* da administração pública. Um primeiro, diz respeito à presença efetiva de membros das Forças Armadas em postos de decisão no interior da estrutura administrativa do Estado. Neste caso, identifica-se o maior ou menor grau de *militarização* pelo número relativo de militares ocupando cargos civis.

Tomando nesse sentido, o grau de *militarização* foi muito menor no Ministério da Educação do que no das Comunicações; se considerarmos os cargos indiretos –

como as empresas estatais ou Universidades Federais –, a diferença é ainda maior. Neste caso, pode-se dizer que não houve uma *militarização* da Educação, mas houve das Comunicações.

Conforme foi acompanhado anteriormente, toda a montagem da infra-estrutura de Telecomunicações no país foi feita sob controle de militares. Todas as empresas, e mesmo a estruturação do Ministério, esteve a cargo de engenheiros oriundos da caserna. Na educação, ao contrário, houve uma espécie de enquistamento dos membros das Forças Armadas no Ministério da Educação, no qual eles mantinham sob controle cargos que, se estavam no mesmo nível de outros em termos burocráticos, não interferiam no que era central às políticas de ensino nos seus diferentes graus.

Reforça essa diferença o fato de que os cargos afeitos às Comunicações, mesmo quando faziam parte da estrutura de outros ministérios, normalmente eram ocupados por militares. Exemplo pode ser dado pela própria composição do MEC, onde o Serviço de Radiodifusão Educativa sempre contou, desde sua criação até o final do governo militar, com coronéis como seus diretores.

Outra característica que afasta as Comunicações da Educação está relacionada com a formação e carreira de sua burocracia. No primeiro, além do fato de serem técnicos preparados na sua maioria em escolas militares, a sua carreira normalmente iniciava-se em setores relacionados à área de comunicações no interior das próprias Forças Armadas, daí podiam ser chamados para o exercício de cargos no Ministério, ou serem absorvidos pela iniciativa privada – principalmente por empresas de

microeletrônica. Desse posto, normalmente voltavam para o Ministério, muitas vezes passavam por outros órgãos do primeiro escalão e, finalmente, se deixavam o serviço público, tinham colocação novamente na iniciativa privada.¹

Já os funcionários do MEC, mesmo considerando apenas os cargos de confiança do ministro, normalmente chegam ao terceiro e segundo escalões por ascensão na carreira, seja por mérito ou antigüidade, e os que são indicados politicamente são escolhidos dentro da administração de ensino. Esta é uma característica que independe de o governo ser civil ou militar. Além disso, normalmente os que ocuparam cargos nas Secretarias de Estado, eram professores que haviam passado por funções semelhantes em seus municípios de origem. Não por acaso, analisar os nomes desses funcionários é deparar-se com muitos de nossos próprios professores ou autores de obras conhecidas. A carreira desses, portanto, começa e termina na administração pública do ensino, ainda que em níveis diferentes de governo.²

O que dissemos pode levar a crer que cada área do governo era estanque, que não havia rotatividade, permuta de funcionários, e políticas comuns. Se isto fosse verdade, não haveria propriamente um governo, mas várias instâncias independentes de formulação e implementação de políticas públicas. Isto não é verdade. Pelo contrário, essa relação sempre foi bastante estreita, e ainda hoje se pode apontar para funcionários

¹ Vários dos presidentes da Telebrás e Embratel, por exemplo, ainda hoje estão na iniciativa privada e, mais, assumiram cargos de direção nessas empresas, como é o caso do engenheiro Carlos de Paiva Lopes, que presidiu a Embratel entre 90 e 92, e hoje preside a Ericson do Brasil. Informação prestada pela Assessoria de Imprensa do Ministério das Comunicações.

² Exemplos: Pedro Demo foi Secretário Geral do MEC no governo Figueiredo; Vamireh Chacon membro do Gabinete de Eduardo Portella; Gamaliel Herval, Secretário de Ensino Superior no governo

que fizeram suas carreiras em um ministério e estão prestando serviço em outro,³ e políticas desenvolvidas por mais de um ministério. Mesmo porque, neste último caso, há uma dependência geral de todas as funções governamentais em relação à área econômica, como discutido no capítulo sobre orçamento. Exemplo do estreito relacionamento entre as áreas, em particular entre Comunicações e Educação, é dado pelo ex-ministro das Comunicações, Euclides Quandt de Oliveira:

“... No período em que estive no CONTEL (65-67) tive muito contato com o Ministério da Educação, na parte da educação por TV e o possível uso de satélite. O projeto do primeiro satélite brasileiro teve como principal motivação seu uso para tele-educação, sendo o uso em telefonia uma atividade secundária, considerada apenas para viabilizar economicamente o satélite (...). Quando fui para a TELEBRÁS, em 1972, retomei o contato com esse problema, que nesse intervalo (de 67 a 72) fora tratado pelo EMFA ...”⁴

Nesta mesma direção, ele aponta para a grande demanda que havia do MEC por técnicos em Comunicação, daí uma explicação para o fato de o cargo de Diretor do Serviço de Radiodifusão desse Ministério ser ocupado, na maior parte do período pesquisado, por militares.

Assim, tomando a *militarização* pela presença militar em postos civis, ela foi maior no Ministério das Comunicações do que no da Educação. Contudo, deve-se levar em conta que se tratava de uma área técnica em que, ao que tudo indica, eram as Forças

Sarney, mesmo cargo ocupado por Eunice Durhan no governo Fernando Collor, etc. Fontes: Grupo Visão: *Perfil – Poder Executivo Federal*; *Diário Oficial da União*, 19/03/1990.

³ Um exemplo é o atual Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, que foi Secretário Geral do MEC no governo Sarney.

⁴ Entrevista concedida à autora, 06/01/99.

Armadas que preparavam os especialistas, daí também no MEC as demandas por esses profissionais serem buscados no meio castrense. De um modo geral, todavia, apesar do crescimento no volume de cargos no período pesquisado, não se percebeu, nem no MEC nem no MINICOM, um aumento no número de cargos civis preenchidos por militares. Portanto, até onde foi possível avaliar pelos dados disponíveis, não se pode afirmar com segurança que tenha havido grandes diferenças na presença militar nos anos pesquisados, apesar desta participação ser relativamente menor sob comando civil.

Na verdade, o que a análise indica é que o processo de ocupação de cargos civis por militares na administração pública durante o regime militar respondeu menos a um critério corporativo (caso em que a premissa para a convocação para um cargo é pertencer às Forças Armadas) e mais a um critério de competência técnica, isto é, quem possui um dado conhecimento, domina a burocracia da área. Portanto, sob esse aspecto, *militarização* é simplesmente a ocupação de cargos tipicamente civis por membros das Forças Armadas.

Como procuramos indicar antes, o problema é que, até o final dos anos 60, não havia se formado um conjunto de técnicos competentes de forma a substituir os militares por civis, daí um dos motivos pelos quais ser no final dos governos militares que se nota a passagem para mãos civis de instâncias antes reservadas ao meio castrense. Poder-se-ia dizer, então, que a *militarização* do Ministério das Comunicações, da forma como se apresentou, era funcional ao sistema político, pois

mantinha o bom funcionamento da administração pública, reforçando a estabilidade do conjunto.

Em contrapartida, tomando por referência a gestão das políticas de cada setor, mesmo levando em conta as diferenças, percebe-se que o grau de *militarização* nas Comunicações foi maior do que na Educação, principalmente porque as políticas levadas a cabo naquele setor tiveram um militar à frente das decisões mais importantes (a presidência da empresa em formação, por exemplo). Além disso, conforme foi avaliado, a gestão do Plano Nacional de Comunicações – talvez a única política pública para o setor – ficou a cargo dos militares em todas as suas fases, desde o projeto à execução, incluindo as políticas que lhe eram correlatas. Aqui, a presença militar têm um sentido diferente, pois, ainda que a justificativa seja a competência técnica, o modo de gerir cada setor representa, ao mesmo tempo, um treinamento maior no setor e a impressão de valores ao sistema, conforme informaram tanto Jarbas Passarinho quanto Quandt de Oliveira.⁵

O segundo nível do que chamamos *militarização* da administração pública, foi avaliado a partir da vigência, nas políticas públicas de Educação e de Comunicações, de idéias das Forças Armadas, consagradas na doutrina de segurança nacional, ou ainda de metas por elas estabelecidas. Neste caso, tomando algumas políticas específicas,

⁵ Trabalhando especificamente sobre a questão da burocracia no governo militar, Daland afirma que os esforços para modernizar a burocracia falharam e "... a principal razão disto é que, a despeito da criação de um sistema administrativo, os líderes do regime vêem a reforma como um problema de transferência de tecnologia. Na realidade, o problema é de treinamento administrativo, de alocação de programas prioritários e de distribuição do comportamento administrativo através da criação de uma nova estrutura de desempenho e incentivos ..." DALAND, R. T. *Exploring Brazilian Bureaucracy: Performance and Pathology*. Washington: University Press of America, 1981, p.6, grifos nossos.

acompanhamos como as idéias de 'segurança e desenvolvimento', bem como os interesses geopolíticos determinaram a adoção de determinados programas.

Neste aspecto, novamente é nas Comunicações que se nota não um grau maior e crescente de *militarização* no período em comparação com a Educação, mas uma *militarização* mais aparente. No primeiro caso, acompanhamos como os discursos governamentais reforçam a idéia de que o desenvolvimento das telecomunicações no país redundariam em maior segurança, no sentido estrito, isto é, maior capacidade de defesa na guerra, como no sentido lato, ou seja, em garantia de tranqüilidade social para o desenvolvimento.

Na determinação das políticas para a Educação, as doutrinas militares tiveram, até por interesse e escolha dos líderes militares, um alcance menor e mais restrito. Apesar das reformas promovidas no período, estas foram levadas a cabo por alianças com setores civis ligados ao meio acadêmico,⁶ enquanto as Forças Armadas tomaram para si alguns aspectos muito específicos (como foi o controle sobre as disciplinas de Educação Moral e Cívica – OSPB, EPB – e Educação Física, ou a implementação do MOBREAL), capazes, entretanto, de influenciar na construção do consenso necessário à institucionalização do regime. Aqui, a *militarização* se processou a partir de idéias-

⁶ Germano tem uma visão diferente a este respeito. Ele entende que as universidades, com a USP e a UFRJ em primeiro plano, forneceram quadros para o regime, e não que tenha havido uma aliança entre tais setores. GERMANO, J. W. *Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)*. S.P.: Cortez/Unicamp, 1994, pp.113ss. Em contrapartida, Dreifuss e Dulci, afirmam que tanto houve acordo entre civis e militares (principalmente até 1967) quanto concessão (depois de 1967) destes para aqueles no plano da ocupação de cargos na administração pública federal. DREIFUSS, R. et DULCI, O. S. "As Forças Armadas e a Política". In: ALMEIDA, M. H. et SORJ, B. (orgs.). *Estado e Política no Brasil pós-64*. S.P.: Brasiliense, 1984, pp.93ss.

força unificadas em torno da construção do 'Brasil potência'. Discursos como os das cartilhas do Projeto Minerva exemplificam isto.

Por outro lado, vimos, pela análise das políticas específicas, que os militares não abandonaram, tanto na Educação quanto nas Comunicações, os critérios econômicos e de apoio político como norteadores do processo de tomada de decisões. Neste caso, os militares que assumiram o poder reforçaram velhas práticas sob novos disfarces.

As velhas práticas talvez sobressaiam porque ambos os setores se prestavam à política de clientela,⁷ isto é, os principais recursos que detêm o MEC e o MINICOM, não são, na verdade, os financeiros – como avaliamos no orçamento –, mas os humanos e ideológicos e até certo ponto econômicos. No caso dos recursos humanos, lembramos que não há lugarejo no país que não deva contar com uma escola ou um posto telefônico.⁸ Em relação às Comunicações, e como já indicamos antes, há ainda os recursos que se disponibilizam a partir das concessões de estações de rádio e televisão,

⁷ Entende-se por *política de clientela* a relação que se estabelece entre o representante do Estado (patrono) e o cidadão (cliente) na qual o serviço ou produto que está no centro desta relação é tomado como algo privado do primeiro que só o fornece ao segundo quando este se compromete a aderir a determinado comportamento, normalmente reforçador da relação de clientela. Cf. Mastropaolo, A. "Clientelismo" In: BOBBIO, N. et alii. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1986, pp.177-9. Outro termo, não equivalente mas que talvez traduza melhor esta relação é *patrimonialismo*.

⁸ É interessante como aqui parece permanecer a "política dos coronéis" própria do país rural que já não é o caso do Brasil. Analisando esta face da organização da burocracia ministerial, lembramos da pesquisa de Victor Nunes Leal, que, embora tratasse dos compromissos eleitorais no Brasil, não se restringe a ela, pois a prática de troca de favores parece ter extrapolado os limites da representação. Ele informava, escrevendo na década de 40, "... A influência do chefe local nas nomeações atinge os próprios cargos federais, como coletor, agente do correio, inspetor de ensino secundário e comercial etc., e os cargos das autarquias (cujos quadros de pessoal têm sido muito ampliados), porque também é praxe do governo da União, em sua política de compromisso com a situação estadual, aceitar indicações e pedidos dos chefes políticos locais ...". E ainda "A lista de favores não se esgota com os de ordem pessoal. É sabido que os serviços públicos do interior são deficientíssimos (...). Sem o auxílio do Estado, dificilmente poderiam empreender obras mais necessárias como estradas, pontes, escolas

bem como a fiscalização que garante o controle sobre os processos de publicidade e propaganda de governo.⁹

Tanto na Educação quanto nas Comunicações, percebe-se a unificação do discurso em torno da doutrina de segurança nacional, que se traduziu em ações como o combate ao analfabetismo, uma política implementada por vários ministérios; conforme informa Daland,

“Um conceito crucial na doutrina de segurança nacional é o de integração nacional, visto como uma meta psicossocial. O termo é usado para traduzir um processo complexo que produz uma classe de homens que representam o cidadão ideal para o ‘novo’ Brasil. Este homem processa uma nova consciência, uma dignidade nacional, uma atitude patriótica, um espírito cívico cooperativo. Essa atitude baseia-se nos valores fundamentais da civilização brasileira [conforme entendiam os formuladores da doutrina] entre os quais estão a dignidade humana, liberdade, respeito pela família, moralidade, fé religiosa, disciplina, respeito pelo heróis pátrios, unidade, e um sentimento por um destino comum ...”¹⁰

...”. LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*, o município e o regime representativo no Brasil. S.P.: Alfa-Omega, 1986, pp.44-5.

⁹ Como discute Mattos, “A concessão de licenças para a exploração de frequências reforça o controle exercido pelo Estado, pelo simples fato de que tais permissões só são concedidas a grupos que originalmente já apóiam as ações adotadas pelo mesmo.” Por outro lado, as pressões são exercidas pelo controle das verbas publicitárias, como o exemplo registrado por Marconi, Segundo ele, “... um dos mais fortes boicotes econômicos já registrados no Brasil a estações de TV ocorreu no Paraná, quando o ex-governador Paulo Pimentel rompeu politicamente com Ney Braga, então Ministro da Educação do governo Geisel. Como resultado do rompimento político, o sistema de comunicação do Sr. Pimentel (formado por jornais e estações de rádio e televisão) *deixou de receber verbas publicitárias e todo e qualquer tipo de subsídio proveniente do Governo do Paraná*, de alguns ministérios e de empresas estatais.” MARCONI, P. *A censura política na imprensa brasileira: 1968-1978*. S.P.: Global, 1980. Citado por MATTOS, S. “O controle econômico”, In: MELO, J. M. (org.) *Comunicação e transição Democrática*. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1985, p.68, grifos nossos.

¹⁰ DALAND, R. *Exploring Brazilian Bureaucracy...*, *Op.Cit.*, p.344.

Essa influência, por assim dizer, indireta, se somada ao poder relativamente concentrado nos Grupos de Trabalho, Comissões e Conselhos dos dois ministérios analisados, informa-nos que talvez a penetração militar nos órgãos de decisão não tenha se dado a partir dos cargos executores das políticas – o que equivale a dizer que não eram nos ministérios que se tomavam as decisões –, ou do varejo da administração, mas sim nos cargos de consultoria, de transformação de demandas em políticas que se concentravam o poder e a faculdade de formular e implementar as políticas públicas. De fato, excetuando-se o CFE, como já mostrado, a participação castrense nesses órgãos foi significativa.

Assim, a despeito da análise empreendida ter-se restringido às áreas de Comunicação e Educação, é bastante provável que este tipo de participação castrense tenha se espalhado por toda a administração pública. Através desses órgãos, portanto, as Forças Armadas faziam valer seus pontos de vista na formulação mais geral das políticas adotadas.

O que sugerem os dados, principalmente os relativos ao MEC, deixam claro que, mais do que uma ditadura das Forças Armadas, o regime implantado no Brasil a partir de 1964, era uma ditadura de classe, cujas alianças foram as verdadeiras responsáveis pelas políticas adotadas.

Neste sentido, o estudo empreendido corrobora diversas análises que mostram que, na verdade, não houve um processo de *militarização* da administração pública no Brasil, se entendida esta pelo varejo das decisões governamentais. Porém, quando

avaliada a participação dos militares na determinação das grandes linhas das políticas adotadas, dos planos a serem realizados, pode-se afirmar, com certa segurança que, de fato, a militarização do país foi um processo crescente e contínuo, que, se não teve início em 1964, se acentuou, e muito, a partir do controle do governo pelas Forças Armadas.¹¹

Como também apontado pelo estudo, o principal papel na formulação e implementação das decisões era exercido pelos órgãos de consultoria e assessoria. Na verdade, a explicação para isso está menos em um planejamento militar no sentido de controlar, pela centralização das decisões, toda a burocracia, e mais no fato de que esses organismos funcionavam também como *loci* privilegiados da organização de demandas, porque eram canais de organização e negociação de interesses entre classes e categorias sociais.¹² Em outras palavras, através da mediação dessas agências, os interesses particulares transformavam-se em políticas públicas anulando, assim, o papel que deveria ser exercido tanto pela estrutura burocrática formal quanto pelo Legislativo.

¹¹ Contra essa avaliação, pesa o fato de que, a partir de 1974, com a reforma administrativa realizada por Geisel, muito do poder tanto dos ministérios quanto dos órgãos de aconselhamento, passam para as mãos do Conselho de Desenvolvimento Econômico, centralizando, de forma hierarquizada – pois, o presidente da República também o presidia –, as decisões econômicas e o planejamento governamental. Neste Conselho, como se sabe, os militares não tinham acento, nem mesmo por meio dos ministros das Forças. Isto implicava, portanto, na perda de poder decisório por parte dos militares, mesmo que este estivessem no governo e reduzia, também, o poder do próprio Conselho de Segurança Nacional. Cf. CODATO, A. N. *Sistema Político e Política Econômica no Brasil pós-64*. S.P.: Hucitec, 1997.

¹² Cf. MACULAN, A.-M. *Processo Decisório no Setor de Telecomunicações*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, IUPERJ, Orientador: Sérgio Abranches, R.J., 1981. Veja também CODATO, A. N. *Sistema Político...*, *Op.Cit.*

Outro aspecto relevante é que as alianças promovidas no interior das agências entre as Forças Armadas e as forças políticas tinham um novo sentido. De fato, tanto na tomada de decisões quanto na ocupação de cargos, os dados apontam para o rompimento entre as Forças Armadas e seus aliados históricos, os políticos tradicionais. Concordamos, assim, com as conclusões de Dreifuss e Dulci, que afirmam que as

“Funções antes preenchidas por civis foram acumuladas pelos militares, segundo um modelo de ‘recepção incompleta de papéis e funções’. Assumidos circunstancialmente esses papéis e funções, sua atribuição a militares era rotinizada pela própria experiência adquirida por eles ao desempenhá-los; ela assim se institucionaliza e se torna manifestação estrutural do sistema. Tal *recepção de papéis e funções certamente derivava da vontade dos militares*, mas advinha sobretudo de necessidades que eles percebiam, frente às suas críticas ao sistema anterior e à *forma de ação e de comportamento dos políticos civis*.”

“... As reformas introduzidas nos canais de elaboração de políticas e de tomada de decisões – preparadas sobretudo no governo Castelo Branco e para as quais o IPES proporcionou o referencial básico – *excluíam dos centros de poder os políticos tradicionais e, no mesmo passo, favoreciam a participação dos militares*.”¹³

Esta análise aponta para o terceiro nível da *militarização* da administração pública, aquele que denominamos subjetivo porque implica na transferência dos valores militares para o processo de decisão, de forma tal que o que anima o

¹³ DREIFUSS R. A. et DULCI, O. S. “As Forças Armadas e a Política”. *Op.Cit.*, pp.98-9, grifos nossos.

comportamento dos atores e, pela transferência, o funcionamento do sistema, é o seu *ethos*. Este *ethos*, no caso da gestão por militares, seria paulatinamente constituído pela transferência dos valores castrenses para a administração civil de tal forma que o *ethos* burocrático – e, em termos globais, o político – seria a realização do *ethos* militar.

Neste caso, não há como nem porque avaliar quantitativamente a *militarização* da administração. O que se pode é, por inferência, e com base no comportamento dos atores, indicar a presença de valores castrenses na análise do processo de decisão. Assim, as tentativas de eliminar o conflito, inerente às demandas que se apresentam ao sistema político, representadas pela concentração do processo nas agências de aconselhamento é exemplo desta transferência de valores. Outro exemplo está na concentração das decisões em poucas mãos, o que se exacerba na gestão Geisel, ou ainda na implementação de políticas, as quais deveriam seguir o planejado sem interferência de outras ordens.

Quando atentamos para o processo de transição do regime político, fica ainda mais evidente a *militarização* pela sua vertente subjetiva. É que diferentemente da necessidade de devolver o controle do governo aos civis, representado pelo projeto de distensão posto em prática por Geisel e continuado por Figueiredo, a militarização da administração pública em nenhum momento foi objeto de preocupação. Assim, como aponta a análise, não houve uma transição no interior da burocracia pública brasileira. Pode-se afirmar que a própria resistência por reformas, inerente a qualquer burocracia, foi alimentada e moldada pela presença, física ou não, dos militares em seu interior. É

possível, pois, aventar-se a hipótese de que a desestruturação da administração pública federal colocada em prática por Collor de Mello, e mesmo o plano de privatizações dos serviços públicos do atual governo, sejam táticas destinadas a superar a *militarização* que deu forma à burocracia brasileira: se o *ethos* militar passou a ser o *ethos* burocrático e não se tem como revolucioná-lo, então, é mais fácil destruí-lo do que reformá-lo.

O acompanhamento da carreira de alguns atores apontou, ainda, para a formação de uma burocracia bem treinada, tanto civil como militar, pois não se chegava ao vértice da carreira, sem antes passar por outros postos. Entretanto, isto não foi suficiente – e não é possível determinar se foi um projeto dos gestores militares – para impedir a vigência, no próprio interior da administração, de práticas antigas, como o clientelismo e o revanchismo, que continuaram a permear o processo de decisão, mesmo quando o regime político era tão fechado que parecia dispensar o apoio político dos atores sociais.

A avaliação do processo de decisão, por outro lado, permite considerar como se desenvolveu a burocracia no Brasil. Neste caso, generalizando o que se estudou para Comunicações e Educação, nota-se que a Reforma Administrativa (Decreto Lei 200/67) levada a cabo pelo governo militar,¹⁴ teve pouco impacto sobre o que de fato

¹⁴ Todavia, como se sabe a Reforma Administrativa foi planejada pelo governo civil – já em 1961, tramitava no Legislativo anteprojeto de Lei a respeito, Cf. *Diário Oficial da União*, 23/01/1963, pp.794ss.

mudaria substancialmente o sistema de decisões. É que, na verdade, prevaleceram duas características do sistema anterior. Primeiro, a manutenção nas mãos do presidente da República, dos cargos de confiança (os chamados DAS – Direção e Assessoramento Superior).¹⁵ Segundo, manteve a centralização normativa enquanto estimulava a descentralização funcional.

Assim, não houve desconcentração do poder, muito pelo contrário, a modernização administrativa reforçou as características centralizadoras do sistema político, transferindo seus problemas para a própria burocracia, daí o grande papel exercido, no que se refere à tomada de decisões, pelo presidente da República. Isto explica, pelo menos em parte, porque houve maior concentração de militares em cargos diretamente vinculados à Presidência da República: eram nesses *loci* que se tomavam as decisões.¹⁶

Em outras palavras,

“... o que caracteriza o funcionamento do sistema burocrático brasileiro é a coexistência de processos centralizadores e descentralizadores. A Coexistência de tais processos, traduz-se em termos de lógicas distintas. Centralização diz respeito ao processo de tomada de decisões, considerando a burocracia governamental em seu

¹⁵ O modelo de distribuição de cargos que prevalece no Brasil é o horizontal, no qual nenhum ministro tem controle absoluto sobre sua pasta, sendo os DASs preenchidos conforme os interesses da Presidência da República. Essa distribuição privada dos cargos públicos termina por produzir a pulverização dos cargos e esquizofrenia funcional no âmbito da administração cotidiana. ANDRADE, R. C. et JACCOUD, L. (orgs.) *Estrutura e organização do Poder Executivo*, Administração Pública Brasileira. Brasília: SAF/ENAP, 1993, vol. 2, pp.253ss.

¹⁶ ANDRADE, R. C. et JACCOUD, L. *Estrutura e organização do Poder Executivo...*, *Op.Cit.*, pp.170ss.

conjunto. Descentralização diz respeito à proliferação de esferas de competência e, portanto, à lógica de expansão e fragmentação estrutural do aparelho burocrático.”¹⁷

A explicação para as características autoritárias do sistema político brasileiro estaria, assim, menos em traços culturais permanentes e mais no sistema burocrático retroalimentador tanto da concentração de poder, quanto das dificuldades de lidar com o conflito, o que foi potencializado pela presença das Forças Armadas no governo, dada a natureza fechada do processo de decisões deste grupo.

Qualquer que seja o sentido da análise, no entanto, percebe-se que a *militarização* da administração pública no Brasil foi menor e mais eficiente (tomada pela divisão de trabalho entre civis e militares nas áreas em que cada um era competente) do que se esperava no início deste estudo (e pelo que sugere o senso comum), da mesma forma que, pela concentração da análise em dois setores desta administração, nota-se que os líderes das Forças Armadas souberam controlar sua sanha por cargos, concentrando seu interesse em áreas nas quais elas tinham competência técnica para gerir, foi o que mostrou o maior grau de militarização nas Comunicações em comparação à Educação.

O estudo também reforçou análises da burocracia nacional que afirmam que mesmo as características que parecem à primeira vista disfuncionais – como o

¹⁷ BOSCHI, R. R. et DINIZ, E. “Burocracia, clientela e relações de poder”. *Dados* (17), R.J.: IUPERJ, 1978, p. 104.

processualismo, a duplicação de organismos responsáveis por dado setor, a excessiva centralização das decisões, etc. —, foram, ao que tudo indica, planejados para agir em conjunto de tal forma que, no final do processo, é isto que mantém não só a estabilidade da burocracia, mas principalmente do sistema político como um todo. O preço para esta estabilidade, entretanto, é a necessidade de manutenção de um regime político autoritário, ainda que em graus diferente do conhecido sob o governo dos generais.

Considerações Finais

O que procuramos fazer ao longo deste texto foi, de fato, aprofundar nossos conhecimentos a respeito do regime político inaugurado em Março de 1964, por meio da discussão do papel desempenhado pelos militares na formulação e implementação de Políticas Públicas.

Iniciando como um estudo de caso, percebemos, ao longo do trabalho, que, da maneira como foi abordado o tema, a análise somente faria sentido se confrontada com o processo de constituição da burocracia nacional e, conseqüentemente, avaliando-se em conjunto a administração e o governo visando compreender o sistema político.

Se fomos felizes nas nossas pretensões, então as sucintas conclusões, registradas em cada capítulo, são suficientes para informar qual a nossa visão do sistema político brasileiro. De toda forma, passamos a resumir os principais pontos do trabalho.

Em primeiro lugar, é necessário lembrar que definimos *militarização* como um fenômeno que se apresenta de três formas: 1) ela pode ser a ocupação de cargos civis por membros das Forças Armadas – e, em princípio, excetuando-se os ministérios militares (que, em si mesmos, já denotaria um altíssimo grau de militarização do Executivo Federal), todos os cargos da administração pública são civis; 2) também pode ser a realização pelas Políticas Governamentais das doutrinas ou idéias defendidas pelas Forças Armadas, como, por exemplo, a subordinação a critérios geopolíticos na adoção de um determinado projeto; 3) por último, definimos que a

transferência do *ethos* militar para o universo da política também representa um processo de *militarização*.

Lembramos que essas três formas são parte de um mesmo processo, são fenômenos que dificilmente se apresentam de forma isolada, pois são interdependentes.

Na análise concreta das áreas escolhidas, mostramos que, para o setor de Comunicações, no referente às concessões de estações de meios de comunicação, os critérios que determinaram a Política Pública de Comunicações caracterizaram-se pela convivência entre as necessidades de segurança e integração com fatores clientelísticos. Estes últimos, como discutimos, são determinantes na vigência de governos civis, mas não desapareceram durante os anos militares.

Tomando o exemplo do Plano Nacional de Comunicações, discutimos que havia uma discrepância entre o discurso oficial para a área – no qual os valores defendidos subordinavam os ganhos econômicos às questões de segurança e integração – e as práticas assumidas. Nestas, avaliadas pela concentração geográfica das concessões, e pela escolha e distribuição do tipo de frequência de onda a ser empregado em cada região, nota-se que foram os critérios econômicos que presidiram as políticas adotadas.

No plano da presença de militares nos cargos civis, mostramos que houve uma concentração castrense no Ministério das Comunicações, apontando para a *militarização* deste setor. Reforça esta idéia o fato de a proporção entre militares e civis neste setor ter-se equilibrado sob governos civis. Entretanto, outra hipótese é a de que os militares possuíam preparo para assumir as Comunicações e, ao mesmo tempo, os

civis foram sendo treinados para substituí-los, daí as diferenças encontradas entre governos civis (pós-84) e militares.

Na área de Educação, o que notamos foi um processo de centralização maior das Políticas Governamentais no Executivo Federal. Isto redundou em um controle maior por parte do governo central das Políticas de Ensino nos seus diversos graus, não somente no ensino superior que, como determina a Lei, é responsabilidade do Executivo Federal. Essa centralização, porém, teve como principal objetivo a unificação do discurso moral e patriótico a ser ministrado nas escolas. Assim, o governo militar utilizava a educação formal como mecanismo de controle social. Não sem razão, portanto, é nos setores ligados à disciplina *Educação Moral e Cívica* que a presença militar é notada. No MEC, durante todo o período pesquisado, as Comissões e Departamentos ligados a esta disciplina são dirigidos por membros das Forças Armadas. Nos demais setores do Ministério, ao contrário, continuou a predominar civis treinados nas burocracias estaduais de ensino.

Pela análise das Políticas Públicas de ambas as áreas analisadas, não se percebe um processo de *militarização* como o definido. Isto não significa que não tenha havido um aumento da presença militar na burocracia. Como mostramos, no esteio de outros estudos, essa presença foi maior e até crescente, atingindo a quase totalidade da burocracia governamental. Desta forma, não foi somente por meio do controle dos instrumentos governativos, mas também pelo controle dos instrumentos burocráticos que o sistema político brasileiro foi influenciado pelos valores castrenses.

Em resumo, a diferença maior percebida entre os governos militares e civis, é que nos primeiros houve uma centralização maior do poder, ou melhor, seguindo Franz Neumann¹ uma concentração maior de poder, com a política local, com seus “caciques” e “clientelas”, tendo sua autonomia cerceada. Isto não redundou, porém, na superação das práticas políticas que marcam a história do país. É como se as práticas políticas regionais ficassem em suspenso e, quando ressurgiu a oportunidade, voltaram a funcionar. O caso baiano é característico: o *carlismo* nasceu e se criou durante o regime militar,² mas não pôde se desenvolver. Quando os civis retornaram ao poder, entretanto, ele viu-se com rédeas soltas, voltando a ser o centro em torno do qual gravitam as escolhas políticas regionais e até nacionais.

O que permaneceu, transformando-se em característica da política nacional, foi a substituição de determinados traços, já autoritários, por outros transparentemente militares, como a prevalência da ordem em detrimento do desenvolvimento, ou a desqualificação de opositores, não tratados como adversários, mas como inimigos e que, portanto, devem ser eliminados e não vencidos. Neste sentido, e como foi definido ao longo do texto, houve um processo de *militarização* da política no Brasil pela

¹ Franz Neumann informa que a tendência à concentração de poder é inerente aos regimes autoritários. Deste ponto de vista, o regime brasileiro não foi inovador, apenas reproduziu o que é comum às autocracias. Cf. NEUMANN, F. *Estado democrático e Estado autoritário*. R.J.: Zahar, 1969.

² O *carlismo* refere-se ao fenômeno representado pela ascensão e modo de ação de Antônio Carlos Magalhães que, se não chegou à política pelas mãos dos militares, nela permaneceu somente por suas relações com as Forças Armadas. O interessante neste caso em especial é que a prepotência com que o agora senador tratava seus amigos e adversários só não foi maior por causa da presença dos militares no poder. Quando do estabelecimento do governo civil, sua nomeação para o Ministério das Comunicações garantiu a expansão de seu domínio político pelo controle das concessões, e selou o relacionamento entre ele e a Rede Globo. Outros “ismos” foram criados sob o autoritarismo militar. Um exemplo bastante interessante, porque nascido no seio da oposição, foi o *chaguismo* no estado do Rio de Janeiro.

transferência de valores nitidamente militares para o comando governamental. Este processo, como mostramos, também atingiu a administração pública, tornando-se uma das características da burocracia nacional.

A transferência de valores, no entanto, ou até por isso mesmo, não foi suficiente para transformar a burocracia em uma “máquina administrativa moderna”, conforme defende Weber. De fato, a despeito da incorporação do *ethos* castrense, a burocracia continuou a funcionar como *locus* privilegiado de negociação de Políticas Públicas nos governos civis, tomando para si uma das funções precípua dos partidos políticos.

Bibliografia Citada

- ABRANCHES, S. H. "Estratégia teórico-metodológica de investigação da variável comportamental: notas para uma estratégia de estudo do comportamento da administração pública brasileira". In *Revista de Administração Pública* 11 (4). R.J.: FGV, out./dez., p. 11-23.
- _____. "The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil". Tese de Doutorado apresentada à Cornell University, 1978, mimeografado.
- _____. & LIMA Jr., O.B. (eds.). *As origens da crise: estado autoritário e planejamento no Brasil*. Vértice, S.P.: 1987.
- ABREU, H. *O outro lado do poder*. Nova Fronteira, R.J.: 1979.
- ADESG. *Almanaque*. R.J.: ADESG, 1984.
- AGÜERO, F. "Las Fuerzas Armadas en una Época de Transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina". In DIAMINT, R. (ed.) *Control Civil e Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Nuevohacer, 1999, p. 69-104.
- ALMEIDA, M. H. Tavares de e SORG, Bernardo (orgs.). *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*. Brasiliense, S.P.: 1987.
- ALVES, M. H. M. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis: Vozes, 1985.
- ANDRADE, R. C. & JACCOUD, L. (orgs.) *Estrutura e organização do Poder Executivo, Administração Pública Brasileira*. Brasília: SAF/ENAP, 1993, em 2 volumes.
- ANDRÉ, A. *Ética e códigos de comunicação social*. Porto Alegre: Sulina, 1979.
- ARAÚJO, M. J.C. *O financiamento da educação no Brasil*, EPU, S.P.: 1987.
- ASSIS FERNANDES, F. "65 anos de rediodifusão no Brasil". *Revista Brasileira de Comunicação*. Ano X (56), jan-jun, 1987, p. 77-81.
- BACHA, E. & KLEIN, H.S. (orgs.) *A transição incompleta: Brasil desde 1945*. R.J.: Paz e Terra, 1986, Vol. 2.
- BANDEIRA, M. *O Governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil, 1961-1964*. R.J.: Civilização Brasileira, 1977.
- BARRETO, K. M. "Governabilidade e perspectivas para o papel político dos militares no Brasil". Texto apresentado no Encontro Anual da ANPOCS, out., 1991, mimeografado.

- BARROS, A.S.C. "A formação das elites e a continuidade da construção do Estado nacional". *In Dados*, nº 15, R.J.: IUPERJ, 1977, p. 101-22.
- _____. "The Brazilian Military Professional Socialization, Political Performance and State Building". Tese de Doutorado, Chicago: Universidade de Chicago, 1981 mimeografado.
- BENEVIDES, M. V. M. *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961*. R.J.: Paz e Terra, 2ª ed., 1976, 294pp.
- _____. *A UDN e o Udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*. R.J.: Paz e Terra, 1985.
- BITTENCOURT, G. *A quinta estrela: como se tenta fazer um presidente no Brasil*. S.P.: Ciências Humanas, 1978.
- BOAVENTURA, E. M. "A educação na Constituinte de 1946: comentários". In: FÁVERO, O. (org.) *A Educação nas Constituintes Brasileiras, 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2a. edição, 1986.
- _____. *A era dos direitos*. R.J.: Campus, 1992.
- _____. et. al. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1986.
- BOSCHI, R. R. & DINIZ, E. "Burocracia, clientela e relações de poder: um modelo teórico". *In Dados*, nº 17, R.J.: IUPERJ, 1978, p. 97-116.
- BRASIL. (Presidência da República) *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social - 1963-65 (síntese)*. Brasília, dez., 1962.
- _____. *I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) - 1972/74*. Brasília: SEPLAN, 1971.
- _____. *Políticas Públicas e educação*. Brasília: MEC, 1987.
- _____. (Presidência da República) *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social - 1963-65 (síntese)*. Brasília, dez., 1962, 195pp.
- _____. (Câmara dos Deputados). *Educação: doze anos depois*. Câmara dos Deputados, Brasília, 1985.
- BRASIL. *Relatório do seminário sobre política e planejamento da educação e cultura*. MEC, Brasília, 1979.
- BREED, W. "Comunicação de massa e integração sociocultural". In COHN, G. (ORG.) *Comunicação e indústria cultural*. S.P.: ed. Nacional, 1971.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. Brasiliense, S.P.: 1981.
- BRIGAGÃO, C. *A militarização da sociedade*. Zahar, R.J.: 1985.

- CAMARGO, N. & PINTO, V. *Communication Policies in Brazil*. Paris, UNESCO Press, 1975.
- CAMPANHOLE, A. & CAMPANHOLE, H. L. *Constituições do Brasil*. S.P.: Atlas, 9ª ed., 1987, 726pp.
- CAMPOS, M. R. M. & CARVALHO, M. A. *A Educação nas Constituições Brasileiras*. Campinas: Pontes, 1991.
- CANTALINO, G. *1964, a revolução para inglês ver*. R.J.: Mauad, 1999.
- CARVALHO, J. M. "As Forças Armadas na Primeira República: o poder desestabilizador". In FAUSTO, B. (org.). *História Geral da Civilização Brasileira, o Brasil Republicano (III), Sociedade e Instituições (1889-1990)*, Tomo 2, pp. 181-294, S.P.: Difel, 1977.
- CASTELLO BRANCO, C. *Os militares no poder*. Nova Fronteira, R. J., 1978, em 3 volumes.
- CASTELO BRANCO, H.A. *Discursos, 1967*. Brasília, Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 1967.
- CAVAGNARI Fº, G. L. "Introdução ao estudo de uma potência média". In OLIVEIRA, E. R. (org.) *Militares: pensamento e ação política*. Campinas: Papyrus, 1987.
- CHAGAS, C. *A guerra das Estrelas (1964/1984): os bastidores das sucessões presidenciais*. LP&M, P. A., 1985.
- CHAUÍ, M. "A universidade operacional". In *Folha de S. Paulo*, 09.05.1999, Caderno Mais.
- CODATO, A N. *Sistema Político e Política Econômica no Brasil pós-64*. S.P.: Hucitec, 1997, 367pp.
- COELHO, E. C. *Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira*. Forense Universitária, R.J.: 1976.
- COLLIER, D. (org.). *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Paz e Terra, R.J.: 1982.
- COMBLIN, J. *A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina*. R.J.: Civilização Brasileira, 2ª edição, 1978.
- CORKE, B. (ed.) *Who is Who government, politics, banking and industry in Latin America*. New York, Decade Media, 2ª ed., 1989, p. 44-72 (Brasil).
- COSTA E SILVA, A. *Pronunciamentos (Discursos, Mensagens e Entrevistas)*. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1983, em dois Tomos.
- COUTO E SILVA, G. *Conjuntura política nacional, o poder executivo*. José Olympio ed., R.J.: 1981.

- CUNHA, L. A. R. *Política educacional no Brasil: a profissionalização do ensino médio*. R.J.: Livraria Eldorado, s/d.
- _____ e GÓES, M. *O golpe na educação*. 5ª edição, R. J. Jorge Zahar Ed., 1988.
- _____. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. R.J.: Francisco Alves, 7ª ed., 1983.
- _____. *A universidade reformada; o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*. Francisco Alves, R.J.: 1988.
- CURY, C.R.J.; HORTA, J.S.B. & FÁVERO, O. "A relação educação-sociedade-Estado pela mediação jurídico-constitucional". In FÁVERO, O. (org.) *A Educação nas Constituintes Brasileiras, 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996, p. 5-30.
- D'ARAÚJO, M.C. e CASTRO, C. (orgs.) *Ernesto Geisel*. R.J.: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DALAND, R. T. *Exploring Brazilian Bureaucracy: Performance and Pathology*. Washington: University Press of America, 1981, 445pp.
- DIXON, N. F. *Sobre la psicología de la incompetencia militar*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1977.
- DRAIBE, S. M. "Welfare State no Brasil: características e perspectivas". *Caderno de Pesquisa*, nº 08. Campinas: NEPP-UNICAMP, 1988, 84p.
- DREIFUSS, R. A. *1964: a Conquista do Estado* (ação política, poder e golpe de classe). Vozes, Petrópolis, 3ª edição, 1981.
- _____ & DULCI, O. S. "As Forças Armadas e a Política". In ALMEIDA, M.H. & SORJ, B. (orgs.) *Estado e Política no Brasil pós-64*. S.P.: Brasiliense, 2ª ed., 1984.
- DROSDOFF, D. *Linha Dura no Brasil: o governo Médici, 1969-1974*. S.P.: Global, 1986.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Manual Básico*. Estado Maior das Forças Armadas, Brasília, 1980.
- EVAN, P. et. al. *Bringing the State back in*. Cambridge, Cambridge Uni. Press, 1985.
- FAORO, R. *Os donos do poder*. 2 vol., P.A., Globo, 6ª ed., 1985.
- FAUCHER, P. *Le Brésil des militaires*. Québec, Le Presses de L'Université de Montréal, 1981.
- FERNANDES, F. *A universidade brasileira: reforma ou revolução?* S.P.: Alfa-Omega, 1975.
- FERREIRA, May G. *Educação brasileira: O CEE e o projeto político pedagógico pós-64*. Ed. UNICAMP, Campinas, 1989.

- FERREIRA, O. S. *Uma Constituição para a mudança*. S.P.: Duas Cidades, 1986.
- _____. "A educação do Príncipe", *O Estado de S. Paulo*, 18/04/94, p. A-4.
- _____. *Forças Armadas para quê?*, S.P.: GRD, 1988, 212pp.
- FGV-CPDoc. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro (1930-1983)*. R.J.: Forense/Finap, 1984.
- FIECHTER, G-A. *O regime modernizador no Brasil, 1964/1972*. R.J.: F.G.V., 1974.
- FIGUEIREDO, J. B. O. *Discursos: 1979*. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1981, Vol. 1.
- FIGUEIREDO, M. F. e CHEIBUB, J. A. B. "A abertura política de 1973 a 1981: quem disse o que e quando - inventário de um debate". In *BIB - O que se deve ler em Ciências Sociais hoje* (2). Cortez/ANPOCS, S.P.: 1987.
- FINER, S. *The Man on Horseback: The Role of Military in Politics*. London, Pall Mal Press, 1975.
- FSP. "Duração dividiu aliados do regime". *Folha de S. Paulo*, 06/12/98, p. 1-12.
- FSP. "Sarney cria império de comunicações no MA". *Folha de S. Paulo*, 04/09/95, p. 1-9.
- FOSSÁ, A.A. *Manual do radioescuta*. s.l, s.n., [1994].
- FREITAG, B. *Escola, Estado e Sociedade*. S.P.: Cortez e Moraes, 1979, 3a. ed., 142pp.
- GERMANO, J.W. *Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)*. S.P.: Cortez/ed. Unicamp, 2a. ed., 1994.
- GÓES, W. "Militares ocupam 1/3 dos cargos federais" In *O Estado de S.Paulo*, 25/11/79, p. 18-9.
- _____. e CAMARGO, A. *O drama da sucessão e a crise do regime*. R.J.: Nova Fronteira, 1984
- _____. *O Brasil do General Geisel*, R.J.: Nova Fronteira, 1978.
- Grupo Visão: *Perfil - Poder Executivo Federal*, 29/03/68, outubro de 1973, novembro de 1974 e 1980.
- HAYES, M. *Policy Performance and Authoritarianism in Brazil: Public Expenditures and Institutional Change, 1950-1967*. Michigan, UMI, 1998. Tese (Doutoramento em Ciência Política) - Indiana University, 1975.
- Herz, D. *A história secreta da Rede Globo*. P. A., Tchê!, 1987, 300pp.
- HORTA, J. S. B. "A educação no Congresso Constituinte de 1966-67". In In FÁVERO, O. (org.) *A Educação nas Constituintes Brasileiras, 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996, p. 201-39
- HORTA, J. S. B. *Liberalismo, Tecnocracia e Planejamento Educacional no Brasil*. SP, Cortez/Autores Associados, 1982, 226pp.
- HUNTER, W. (1994). "Crontradictions of civilian control: Argentina, Brazil and Chile in the 1990's". *Thierd Word Quartely*, 15(4).

- HUNTINGTON, S. *Ordem política nas sociedades em mudança*. Forense Universitária e EDUSP, S.P.: 1975.
- IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil, 1963-1992*. R.J.: IBGE, 1986.
- JANNUZZI, G.M. *Confronto pedagógico: Paulo Freire e Mobral*. S.P.: Cortez, 3ª ed., 1987.
- JOHNSON, J. J. *The Military and Society in Latin America*. Stanford-CA: Stanford University Press, 1968.
- Jornal da Tarde*, edições de 08 a 29/08/1983.
- KRISCHKE, P. J. (org.). *Brasil: do 'Milagre' à 'Abertura'*. Cortez, S.P.: 1982.
- LAFER, C. *O sistema político brasileiro*. S.P.: Perspectiva, 1975 134p.
- LAMOUNIER, B. & MOURA, A. R. (1984). "Política econômica e abertura política no Brasil", *Textos IDESP*, nº 4, São Paulo.
- LAMOUNIER, B.; WEFFORT, F. & BENEVIDES, M. V. (orgs.). *Direito, Cidadania e Participação*. TAQ, S.P.: 1981.
- LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto, o município e o regime representativo no Brasil*. S.P.: Alfa-Omega, 5ª ed., 1986.
- LIEUWEN, E. *Arms and Politics in Latin America*. Concil on Foreign Relations, New York, 1967.
- LIMA, D.M. *Os senhores da direita*. R.J.: Antares, 1980.
- LINDBLOM, C. E. (1981). *O processo de decisão política*. Brasília: UnB.
- LINDBLOM, C. E. *O processo de decisão política*. Brasília: UnB, 1981.
- LINZ, J. "Regimes autoritários". In Paulo Sérgio Pinheiro (org.) *Estado autoritário e movimentos populares*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.
- LIPSET, S.M. *O homem político (Political Man)*. R.J.: Zahar ed., 1967.
- LOBATO, E. "Política marca história das telecomunicações". *Folha de S. Paulo*, 03/09/95, p. 1-13.
- _____. "Raio X das Telecomunicações". In *Comunicação e Sociedade*, ano I, nº 3, mai-ago, 1995, p. 36-41. Também em "Oito grupos dominam as TVs no Brasil", *Folha de S. Paulo*, 12/06/94, p. 1-17.
- LOBO, C. *Radiodifusão Alternativa*, manual técnico teórico e prático. Rádios Livres e Comunitárias. S.P.: ed. do autor, 7a. ed., fev., 1998 (apostila).
- LOPES, M.A.R. (coord.) *Constituição da República Federativa do Brasil*. S.P.: Revista dos Tribunais, 1996.
- MACHADO, A. *A arte do vídeo*. São Paulo, Brasiliense, 1988.
- MACULAN, A.M. "O processo decisório no setor de telecomunicações". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1981, mimeografado, p. 178.

- MACULAN, A-M. "Processo Decisório no Setor de Telecomunicações". Dissertação de Mestrado em Ciência Política, IUPERJ, Orientador: Sérgio Abranches, RJ, 1981, 196 pp.
- MANZINI-COVRE, M.L. *A fala dos homens (Estudo de uma matriz cultural de um Estado de Mal-Estar)*. S.P.: Brasiliense, 2ª edição, 1993
- MARKOFF, J. & BARETTA, S.R.D. "Professional Ideology and Military Activism in Brazil: critique of a thesis of Alfred Stepan". *Comparative Politics* 17(2), jan/85.
- MARTINS, C. E. *Tecnocracia e Capitalismo - a política dos técnicos no Brasil*. S.P.: Brasiliense/CEBRAP, 1975.
- MARTINS, C.E. & VELASCO E CRUZ, S. "De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da 'abertura'". In ALMEIDA, M.H.T. & SORJ, B. *Sociedade e política no Brasil pós-64*. S.P.: Brasiliense, 2ª ed., 1984
- MARTINS, C. B. (org.) *Ensino superior brasileiro; transformações e perspectivas*. Brasiliense, S.P.: 1989.
- MARTINS, L. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*. R.J.: Paz e Terra, 2ª ed., 1991, 265pp.
- _____. *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Anthropos, 1976, 472pp.
- MATHIAS, S. K. *Distensão no Brasil: o projeto militar*. Papirus, Campinas, 1995.
- _____. "Os militares na Constituição: a construção da autonomia". *Política & Estratégia*, vol. IX, 1991, p. 21-35.
- _____ e BELELI, I. "Os militares e a consolidação democrática". *Premissas*, Campinas, NEE-UNICAMP, caderno 10: 87-106, ago, 1995.
- MATTOS, C.M. *A Geopolítica e as Projeções do Poder*. José Olympio ed., R.J.: 1977.
- MATTOS, S. "O controle econômico". In MELO, J.M. (org.) *Comunicação e transição democrática*. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1985, p. 61-79.
- MATTOS, S. *Um perfil da TV Brasileira (40 anos de história: 1950-1990)*. Salvador, A Tarde, 1990.
- MÉDICLI, E. G. *A compreensão do povo*. Brasília, Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 1974.
- _____. *Nova consciência do Brasil*. Brasília, Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 1971.
- MELCHIOR, J.C.A. *O financiamento da educação no Brasil*. S.P.: EPU, 1987, 156p.
- MELLO, L. I. A. "Golbery revisitado: da abertura controlada à democracia tutelada". In Moisés, J.A. & Albuquerque, J.A. (orgs.) *Dilemas da consolidação da democracia*. R.J.: Paz e Terra, 1989.
- MELO, J. M. *Comunicação, opinião, desenvolvimento*. Petrópolis, Vozes, 1971.

- MELO, J. M. *Comunicação e direito à informação: questões da velha e da nova República*. Campinas, Papirus, 1986.
- MELO, J.M. (org.). *Comunicação e transição democrática*. P. Alegre, Mercado Aberto, 1985
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. *Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966*. Brasília: MPCE, 2ª edição, 1965 (Documento Epea no. 1).
- MIYAMOTO, S. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas, Papirus, 1995,
- _____. *Escola Superior de Guerra: mito e realidade*. Marília, Unesp, 1988.
- _____. "Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico (Geopolítica e política externa no Brasil pós-64)". Tese de Doutorado em Ciência Política, FFLCH-USP, 1985, mimeografado.
- MOISÉS, J. Á. "Entre a 'incerteza' e a transição política: uma crítica à primeira geração de estudos sobre transição". *Novos Estudos CEBRAP* (40), novembro, 1994.
- MONTARROYOS, J.G. *Educação de adultos como doutrinação*. Recife, ed. Universitária, 1982, 143pp.
- MORAES, J. Q. et. al. *A Tutela Militar*, São Paulo, Vértice, 1987.
- MORAIS, F. *Chatô: o rei do Brasil*. S. P., Cia. das Letras, 1997.
- SANTOS, R. *Vade Mécum da comunicação*. Rio de Janeiro, ed. Destaque, 11ª edição, 1995.
- MOTTA, L. D. *Quem manda no Brasil?* S.P.: Ática, 1987.
- MOURA, A. S. (org.). *O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática*. Vértice, S.P.: 1989.
- NEVES, L.M.W. *Educação e política no Brasil de hoje*. S.P.: Cortez ed., 1994, 120pp..
- NUNES, E.O. "Legislativo, Política e Recrutamento de Elites no Brasil". *Dados*, nº 17. R.J.: IUPERJ, 1978, p. 53-78.
- NUNES, M.A.M. "Rádios Livres. O outro lado da voz do Brasil". Dissertação de Mestrado em Comunicação. São Paulo, ECA-USP, 1995, *digit.*

O'DONNELL, G. *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990.

_____. "Democracia delegativa?". *Novos Estudos CEBRAP*, n. 31. São Paulo, out., 1991.

_____. *Contrapontos: autoritarismo e democratização*. Vértice, S.P.: 1986.

_____ & SCHMITTER, P. (eds.) *Transições do Regime Autoritário: primeiras conclusões*, São Paulo, Vértice, 1988.

_____. *Transiciones desde un Gobierno Autoritario: perspectivas comparadas*, B. Aires, Paidós, 1988.

_____. *Transições do Regime Autoritário: sul da Europa*, São Paulo, Vértice, 1988.

OLIVEIRA, A. M. M. "Introdução crítica à literatura sobre políticas públicas". In *Cadernos IUPERJ*, nº 03, R.J.: IUPERJ, 1982, 35pp.

OLIVEIRA, D. "Estado e Mercado na Radiodifusão. Dissertação de Mestrado, IFCH-UNICAMP. Campinas, 1990, *digit.*

_____. "Política de Concessão de Canais de Radiodifusão". Monografia de Conclusão de Curso em História, FCHLA, UFPR, Curitiba, 1986, p.4, mimeografado.

OLIVEIRA, E. Q. de *Renascer as Telecomunicações*. Vol. 1: Construindo a base. São José dos Pinhais: Editel, 1992.

OLIVEIRA, E. R. "A Doutrina de Segurança Nacional: pensamento político e projeto estratégico". In Oliveira, E. R. (org.) *Militares: pensamento e ação política*. Campinas, Papirus, 1987.

_____. "O aparelho militar: papel tutelar na Nova República". In Moraes, J. Q. et. al. *A tutela militar*. São Paulo, Vértice, 1987.

OLIVEIRA, E.R. *De Geisel a Collor: Forças Armadas, Transição e Democracia*. Campinas, Papirus, 1994.

_____. *As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)*. Vozes, Petrópolis, 1976.

_____ et. al. *As Forças Armadas no Brasil*. ed. Espaço e Tempo, R.J.: 1987.

OLIVEIRA, R.P. "A educação na Assembléia Constituinte de 1946". In FÁVERO, O. (org.) *A Educação nas Constituintes Brasileiras, 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996, p. 153-90.

ORTRRIWANO, G. S. "A informação no rádio: critérios de seleção de notícias". Dissertação de Mestrado. São Paulo, ECA-USP, 1982, mimeografado.

PETRAS, James. *Latin America: bankers, generals, and the struggle for social justice*. Rowman & Littlefield, Totowa, 1986.

- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985)*. Brasília: SEPLAN, 1981.
- PRZEWORSKI, A. (1994). *Democracia e mercado (no Leste Europeu e na América Latina)*. Rio de Janeiro, Relumê-Dumará.
- QUARTIM DE MORAES, J. "Alfred Stepan e o Poder Moderador", *Filosofia Política* (2), 1985.
- QUARTIM DE MORAIS et. al. *A tutela militar*. S.P.: Vértice, 1987.
- RATTENBACH, B. *El Sistema Social-militar en la Sociedad moderna*. Buenos Aires, Editora Pleamar, 1972.
- BRASIL. *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989)*. Brasília, Presidência da República, 1986.
- ROUQUIÉ, A. "La desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos dominados por los militares en América latina". In G. O'DONNELL; P. SCHMITTER e L. WHITEHEAD (Comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario, perspectivas comparadas*. Bs. As., Paidós, 1988 p. 171-211.
- ROUQUIÉ, Alain (dir.). *Les Partins Militaires au Brésil*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1980.
- SAES, D. "Uma contribuição à crítica da Teoria das Elites". In *Revista de sociologia e Política*, nº 03, Curitiba: UFPR, 1995, p. 7-19.
- SAINT-PIERRE, H. *Max Weber: entre a paixão e a razão*. Campinas, Ed. UNICAMP, 1991, 175pp.
- SANTOS, W.G. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. S.P.: Vértice, 1986.
- SAVIANI, D. "Análise crítica da organização escolar brasileira através das Leis 5.540/68 e 5.692/71". In GARCIA, W. E. (org.) *Educação brasileira contemporânea: organização e funcionamento*. S.P.: McGraw-Hill, 1978.
- SCHMITT, C. (1992). *O conceito do político*. Petrópolis, Vozes.
- SCHMITTER, P. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford: Stanford Uni. Press, 1971, 499p.
- SCHNEIDER, B. R. *Politics within the State: Elite Bureaucrats & Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991, 337p.
- SCHOOYANS, M. *Destin du Brésil*. Dulcolot, Bruxelas, 1973.
- _____. *Demain le Brésil? Militarism et Technocratie*. Les Editions du Cerf, Paris, 1977.
- SEADE. *Educação em São Paulo: uma análise regional*. S.P.: Fund. SEADE, 1989.
- SILVA, H. *1964 Golpe ou Contragolpe?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- SILVA, H. *O Poder Militar*. LP&M, Porto Alegre, 1984, em 3 volumes.

- SKIDMORE, T. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. R.J.: Paz e Terra, 1988.
- _____. *Brasil: de Getúlio a Castelo*, Paz e Terra, R.J.: 1975.
- SOARES, G. A. D. ; D'ARAUJO, M. C. e CASTRO, C. (1995). *A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura*. R.J.: Relume-Dumará, 328p.
- SOARES, M.C. "Televisão e Democracia". In MATOS, H. (org.) *Mídia, Eleições e Democracia*. S.P.: Scritta, 1994, p. 120-1
- SODRÉ, Nelson W. *A História Militar do Brasil, Civilização Brasileira*, R.J.: 1965.
- STEPAN, A. *Os militares na política*. R.J.: Artenova, 1975;
- STEPAN, A. "Camino hacia la democratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos". In O'Donnell, G. e Schmitter, P. (ed.) *Transiciones desde un Gobierno Autoritario: perspectivas comparadas*, Bs. As., Paidós, 1988.
- TAVARES, R. C. *Histórias que o Rádio não contou*. Do Galena ao Digital, desvendando a Radiodifusão no Brasil e no Mundo. São Paulo, Negócio Ed., 1997.
- THERBORN, G. *Como domina la clase dominante?*, México-DF, Siglo Vintiuno, 1982.
- TRAGTENBERG, M. *Burocracia e ideologia*. S.P.: Ática, 1985, 228p.
- VELLOSO, J.P.R. *O último trem para Paris; de Getúlio a Sarney: 'milagres', choques e crises do Brasil moderno*. R.J.: Nova Fronteira, 2a. ed., 1986, 489pp..
- VIANA Fº, L. *O governo Castelo Branco*. R.J.: Bibliex e José Olympio, 1975.
- WAAK, W. *As duas faces da glória*. Nova Fronteira, R.J.: 1986.
- WEBER, M. *Economia y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

ANEXOS

ANEXO I

A tabela apresentada a seguir, como já indicado, não foi analisada. Todavia, note-se que houve mudança quanto aos maiores crescimentos, bem como quanto à flutuação no número de estações em funcionamento para algumas regiões.

TABELA VIII – Número e crescimento de estações de rádio em funcionamento, por Unidades da Federação, 1965/1985

UF \ ANO	1965	1967	1969	1971	1978	1981	1985	85/65 %*
RO	2	3	2	3	4	9	13	550%
AC	2	3	4	4	7	6	9	350%
AM	9	8	9	7	12	19	25	177%
RR	1	--	1	1	2	2	4	300%
PA	12	12	12	13	13	17	31	158%
AP	2	1	4	4	2	3	5	150%
MA	10	10	10	10	11	15	17	70%
PI	9	9	9	9	9	12	19	111%
CE	25	25	26	25	27	43	52	108%
RN	15	14	12	11	12	14	19	26,6%
PB	10	11	11	11	12	16	27	170%
PE	32	32	26	29	30	34	40	25%
AL	8	8	9	8	10	12	14	75%
SE	4	6	6	7	8	9	9	125%
BA	29	31	34	28	35	46	63	117%
MG	110	114	121	125	133	152	189	71,8%
ES	11	11	11	11	9	14	22	100%
RJ**	77	80	80	73	64	73	100	29,8%
SP	243	254	262	263	268	326	387	59,2%
PR	88	91	98	106	122	160	178	102%
SC	55	61	62	65	71	60	112	103%
RS	115	119	123	128	138	177	216	87,8%
MT***	16	16	19	19	27	25	60	275%
GO	29	33	33	37	31	37	55	89,6%
DF	8	7	10	11	10	10	14	75%
BRASIL	922	959	994	1008	1067	1321	1680	82,1%

FONTE: IBGE (Anuário Estatístico do Brasil)

-- Dados não disponíveis

* Refere-se ao crescimento percentual, isto é, à diferença entre 1965 (base 100%) e 1985.

** Inclui, até 1966, também os dados para a Guanabara

*** Inclui Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (a partir de 1977)

ANEXO II

Tabela VIII – Outorgas de Estações de telecomunicações comerciais por Unidade da Federação e ano de concessão, 1963-1990

(continua)

Período	1963		1964		1965		1966	
	Rádio	TV	Rádio	TV	Rádio	TV	Rádio	TV
Acre							1	
Alagoas	1				1		1	
Amapá							1	
Amazonas					1			
Bahia						1		1
Ceará							1	
Dist. Federal	1						1	1
Espírito Santo			2				1	
Goiás			1	1	1		3	
Maranhão								
Mato Grosso*						2		1
Minas Gerais	1				1		1	
Pará			1		1			
Paraíba								
Paraná						2		1
Pernambuco					1			
Piauí								
Rio de Janeiro	2	2			1			
R. Grande Norte								
Rio Grande Sul					4	1	1	1
Rondônia								
Roraima								
Santa Catarina			4		1			
São Paulo			1		3			
Sergipe							1	
BRASIL								

Fonte: Aquarius/SSINF/PRODASEN

* Inclui Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (a partir de 1977)

Tabela VIII – Outorgas de Estações de telecomunicações comerciais por Unidade da Federação e ano de concessão, 1963-1990

(continua)

	1967		1968		1969		1970	
	Rádio	TV	Rádio	TV	Rádio	TV	Rádio	TV
Acre								
Alagoas								
Amapá								
Amazonas							1	
Bahia	2		1	1				
Ceará			1		1			
Dist. Federal								
Espírito Santo								
Goiás		1		1				
Maranhão								
Mato Grosso ¹		2						
Minas Gerais			2	1	1			
Pará			1					
Paraíba		1						
Paraná	1			3				
Pernambuco								
Piauí								
Rio de Janeiro								
R. Grande Norte	1							
Rio Grande Sul	2	1	3	1		2		
Rondônia					1			
Roraima								
Santa Catarina		1		1				
São Paulo			1			1		
Sergipe								
BRASIL								

Tabela VIII – Outorgas de Estações de telecomunicações comerciais por Unidade da Federação e ano de concessão, 1963-1990

(continua)

	1971		1972		1973		1974	
	Rádio	TV	Rádio	TV	Rádio	TV	Rádio	TV
Acre								
Alagoas								1
Amapá								1
Amazonas								
Bahia								
Ceará						1	1	
Dist. Federal								
Espírito Santo								
Goiás								
Maranhão								
Mato Grosso								
Minas Gerais								
Pará								1
Paraíba								
Paraná								
Pernambuco								
Piauí		1						
Rio de Janeiro						1		1
R. Grande Norte								
Rio Grande Sul						2	1	2
Rondônia				1				
Roraima								1
Santa Catarina								
São Paulo								1
Sergipe		1				1**		
BRASIL								

** Esta estação tinha o sugestivo nome de *31 de março*.

Tabela VIII – Outorgas de Estações de telecomunicações comerciais por Unidade da Federação e ano de concessão, 1963-1990

(continua)

	1975		1976		1977		1978	
	Rádio	TV	Rádio	TV	Rádio	TV	Rádio	TV
Acre								
Alagoas	1			1	1			
Amapá								
Amazonas	2		1	1			1	
Bahia	1			1	1		5	
Ceará			1		12		2	
Dist. Federal								
Espírito Santo		1	1		1		2	
Goiás		1		1	6		6	
Maranhão					2		2	
Mato Grosso ¹	1	1	3	1	8		8	
Minas Gerais				1	6		4	
Pará				1			2	
Paraíba		1	1		5			
Paraná			1	2	10	1	3	
Pernambuco					2		2	
Piauí					2			
Rio de Janeiro		2		1			1	
R. Grande Norte					2	1	2	
Rio Grande Sul			3	2	6	2	1	
Rondônia			1				2	
Roraima								
Santa Catarina			1	1	2	2	2	1
São Paulo	2	3	1	1	3		1	
Sergipe					1			
BRASIL								

Tabela VIII – Outorgas de Estações de telecomunicações comerciais por Unidade da Federação e ano de concessão, 1963-1990

(continua)

	1979		1980		1981		1982	
	Rádio	TV	Rádio	TV	Rádio	TV	Rádio	TV
Acre					1		2	
Alagoas							1	
Amapá						1		
Amazonas	1		2				1	
Bahia	3		1		3		5	
Ceará	5		1		5	1	2	
Dist. Federal								
Espírito Santo	1		1	1	2		3	
Goiás	2		2				6	2
Maranhão	3	1	3				1	
Mato Grosso ¹			2	1	6		3	
Minas Gerais	4		5		3	1	2	
Pará	4				1	1	4	
Paraíba					2		3	
Paraná	2	2	1		6		3	
Pernambuco			1		4	1	1	
Piauí	1		2		2		5	2
Rio de Janeiro	2	1				2	1	
Rio Grande Sul	3		3	1	6	1	2	
Rondônia			1		3		1	
Roraima							1	
Santa Catarina	1		1				8	
São Paulo	2		5	1	5	3	6	1
Sergipe	1							
BRASIL								

Tabela VIII – Outorgas de Estações de telecomunicações comerciais por Unidade da Federação e ano de concessão, 1963-1990

(continua)

	1983		1984		1985		1986	
	Rádio	TV	Rádio	TV	Rádio	TV	Rádio	TV
Acre			1				1	
Alagoas					1			
Amapá								
Amazonas	2		2		2			
Bahia	1			3	4	2	11	3
Ceará			4		10			
D. Federal						3		
Espírito Santo				1	1			
Goiás			1		3	2	1	
Maranhão		1	2		1		2	
Mato Grosso ¹	2		4		1	1	4	
Minas Gerais	5	1	2	1	2	3	4	
Pará	1		3		2	2	1	
Paraíba			3	2	2	1		
Paraná	1		2	4	2	1	4	
Pernambuco					1		1	
Piauí	1		2		2	1	3	1
Rio de Janeiro		1			1			
R. Grande Norte					1	1	1	2
Rio Grande Sul	3		3		1		1	
Rondônia					2		1	3
Roraima								
Santa Catarina	1					1	2	1
São Paulo	5		4	3	6	4	2	
Sergipe			2	1	1	1		
BRASIL								

Tabela VIII – Outorgas de Estações de telecomunicações comerciais por Unidade da Federação e ano de concessão, 1963-1990

(conclusão)

	1987		1988		1989		1990	
	Rádio	TV	Rádio	TV	Rádio	TV	Rádio	TV
Acre	2							1
Alagoas			3	1			1	
Amapá								1
Amazonas	1		3	1			1	
Bahia	1		9	1	3		4	1
Ceará	6		11	1	2	2	3	
D. Federal			2		2	1		
Espírito Santo	1		1		2	1		1
Goiás			7	1		4		1
Maranhão	6		12	2				1
Mato Grosso ¹	6		22	2	1		2	
Minas Gerais	5		12	3			7	5
Pará	1		8	1				
Paraíba	4		5	1			1	1
Paraná	3		11	4	4	3	3	1
Pernambuco	1		4					1
Piauí	6		13				1	
Rio de Janeiro			4	4		3		1
R. Grande Norte	1		6	1			3	
Rio Grande Sul	4		5			2	1	2
Rondônia			4	1				
Roraima								
Santa Catarina	2	2	3		1	1		
São Paulo	4	3	9	9	1	1	2	3
Sergipe			2					
BRASIL								

Tabela IX – Outorgas de Estações de telecomunicações comerciais por Unidade da Federação e ano de concessão, 1990-92*

	1990		1991		1992	
	Rádio	TV	Rádio	TV	Rádio	TV
Acre			1			
Alagoas					1	
Amapá			1			
Amazonas			2			
Bahia	1		4		2	
Ceará		1	7		3	
D. Federal			2			
Espírito Santo			5		1	
Goiás		1	12		1	
Maranhão						
Mato Grosso ¹			5			
Minas Gerais	1		19	2	4	
Pará				1		
Paraíba			4			
Paraná		1	12	2	1	
Pernambuco		1	1			
Piauí	1	1	3		1	
Rio de Janeiro	1		2			
R. Grande Norte			3			
Rio Grande Sul	1		5	4	4	
Rondônia						
Roraima						
Santa Catarina	1		5	1		
São Paulo	1		28	3	2	
Sergipe			2			
BRASIL						

*Concessões de Rádio e TV outorgadas pelo Legislativo. A partir de novembro de 1990, as concessões passam a ser feitas pelo Legislativo. Ainda assim, há duas concessões de estação de rádio para o Acre em 1992.