

DOCTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL E DESENVOLVIMENTO NA DITADURA CIVIL-MILITAR: ESTRATÉGIAS E A EDUCAÇÃO

Nadia G. Gonçalves¹

Introdução

No Brasil, durante a ditadura civil-militar a Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento - DSND, proposta pela Escola Superior de Guerra - ESG, foi grande direcionadora das políticas e ações dos governos militares. No campo da Educação, dois dos principais marcos deste contexto foram a Lei 5.540/68, que “fixou normas de funcionamento e organização do ensino superior” e a Lei 5.692/71, que estabeleceu o 1º e 2º graus, e novas diretrizes para eles.

Alguns autores que abordam a educação na ditadura, como Ghiraldeli Jr. (1990) e Romanelli (1988), compartilham uma perspectiva que foi bastante comum em bibliografias produzidas a respeito do período militar (FICO, 2004), mas que vem sendo questionada por trabalhos mais recentes, como o de Oliveira (2003) e o de Reis (2004). A principal crítica se refere à visão determinista que parece envolver a ação do Estado, ignorando o pensamento e a ação dos indivíduos que o compunham naquele momento, e também daqueles a quem as determinações estatais atingiam, neste caso, por meio da educação e da escola; e a ação quase que exclusiva dos militares nesse contexto.

Neste trabalho, compreende-se o político enquanto um lugar “onde se articulam o social e sua representação, a matriz simbólica onde a experiência coletiva se enraíza e reflete ao mesmo tempo” (ROSANVALLON, 2002: 12), ou seja, como uma modalidade de prática social. Por sua vez, o conceito de representação, por meio do qual Chartier (1988) aborda os entendimentos possíveis, ou as diferentes formas que uma realidade é dada a ler, estabelece que as percepções dos agentes sociais não são neutras, dependendo do contexto em que foram elaboradas, e derivando delas suas práticas. Nesse sentido, cabe seu uso para instituições, embora reconhecendo-se que estas também são constituídas por agentes individuais.

Especificamente no caso da ditadura civil-militar, o próprio uso desse termo, tal como aqui assumido, indica um olhar menos usual para aquele contexto. A proposição

¹ Universidade Federal do Paraná – DTPEN/PPGE. Doutora. E-mail: nadiagg@ufpr.br

do termo *ditadura civil-militar* assume que militares – e não todos eles – sozinhos não teriam feito e mantido a ditadura no Brasil, por duas décadas. Não se trata de desresponsabilizar ou de ignorar desvios, excessos e barbáries cometidos no período por militares, nem de negar que exerceram papel central naquele contexto, mas de reconhecer que também houve a participação de civis nele. Reis (2004) evidencia como na construção da memória a respeito da ditadura, foram elaboradas e reelaboradas explicações a esse respeito:

A ditadura, quem a apoiou? Muito poucos, raríssimos, nela se reconhecem ou com ela desejam ainda se identificar. Ao contrário [...] quase todos resistiram. Mesmo a esquerda revolucionária transmutou-se numa inventada resistência democrática. De armas nas mãos. E assim a nação que construiu a ditadura absolveu-se e reconstruiu-se como uma nação democrática [...] (REIS, 2004: 50, grifos no original).

Tal perspectiva é assumida neste trabalho. As principais fontes utilizadas são o Manual da ESG e as Leis 5.540/68 e 5692/71. Para sua análise, parte-se da proposição de Ragazzini (2001), de que fontes históricas sejam “lidas a partir de múltiplas relações, tais como as relações subjacentes à sua produção, seleção, modo de reunião, conservação e, também, de forma comparativa, na perspectiva de encontrar reiteração ou especificidade diferencial” (p. 17). Ou seja, indagadas a partir de suas condições de produção e de uso.

Dessa forma, pretende-se identificar representações sobre Educação, por parte da ESG, em seu Manual e nas Leis, compreendendo o papel que se lhe atribuía naquele contexto.

1. A Escola Superior de Guerra: finalidades e diretrizes

A ESG foi criada² em 1949, visando a dirigir e planejar a segurança nacional, associada ao desenvolvimento do país, elementos compreendidos como interdependentes. O seu Curso Superior de Guerra era voltado para civis e militares,

² No período pós Segunda Guerra foram criados órgãos para estudo e proposição do desenvolvimento, tanto no âmbito mundial, como a CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – pela ONU em 1948, como no nacional – caso do ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ver GONÇALVES e GONÇALVES, 2008). A ESG foi criada pela Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949. Entre seus fundadores estavam oficiais que haviam participado da Força Expedicionária Brasileira, na Itália, sob comando dos Estados Unidos. Esta ligação com os EUA caracterizará a ESG desde sua idealização. Seu objetivo, conforme a Lei acima mencionada, era “desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de assessoramento e direção superior e para o planejamento da segurança nacional”. A ESG ainda encontra-se em funcionamento.

comemorando-se em 1972, que a ESG havia “diplomado um milhar e meio de estagiários, dos quais 800 civis e 700 militares” (ESG, 1972: 3).

*O CSG atinge saudável **integração** entre civis e militares, em uma visão muito verídica de que os problemas de Segurança Nacional não são exclusivos dos militares e sim de participação obrigatória dos civis, uns e outros responsáveis, pela Segurança Nacional por imposição Constitucional (art.86). (ESG, 1972: 3, grifo no original)*

Este é um dado significativo, pois a ESG, de forma geral, tinha a finalidade de

[...] treinar pessoal de alto nível no sentido de exercer funções de direção e planejamento da segurança nacional. Seu papel foi ampliado [...], passando a incluir o desenvolvimento de um método de análise e interpretação dos fatores políticos, econômicos, diplomáticos e militares que condicionam o conceito estratégico [...] passando-se a dar crescente prioridade ao adestramento em teoria do desenvolvimento (ALVES, 2005: 28).

A partir de 1964, a ESG assume papel estratégico no governo, sendo possível identificar de forma mais explícita a presença de sua Doutrina na política de Estado. A fim de conhecer melhor essa proposta, seu Manual é fonte relevante, dada sua minúcia, em especial no aspecto conceitual, e o fato de nele ser anunciado “uso exclusivo da ESG” indica o público a que se destina, ou seja, aqueles em formação ou em exercício na instituição. Cada termo abordado tem sua acepção explicitada e os conceitos apresentados são interrelacionados, de forma sistêmica. Por exemplo, quando é apresentada a Política Nacional:

[...] a Política Nacional se desdobra em Política de Desenvolvimento e em Política de Segurança, admitindo, respectivamente, os seguintes conceitos:

Política Nacional de Desenvolvimento, integrada na Política Nacional, é a arte de orientar o Poder Nacional no sentido de seu fortalecimento global, visando à conquista e à manutenção dos Objetivos Nacionais.

Política Nacional de Segurança, integrada na Política Nacional, é a arte de orientar o Poder Nacional, visando a garantir a conquista ou a manutenção dos Objetivos Nacionais (ESG, 1975: 83)

O objetivo nacional permanente, geral, é o bem comum, composto por dois valores: a segurança e o desenvolvimento, interdependentes (ESG, 1975: 35); e os fins do Estado são “a Segurança, visando a criar e a manter a ordem política, econômica e social; e o Desenvolvimento, visando a promover o Bem Comum” (p.26). Cabia ao Estado:

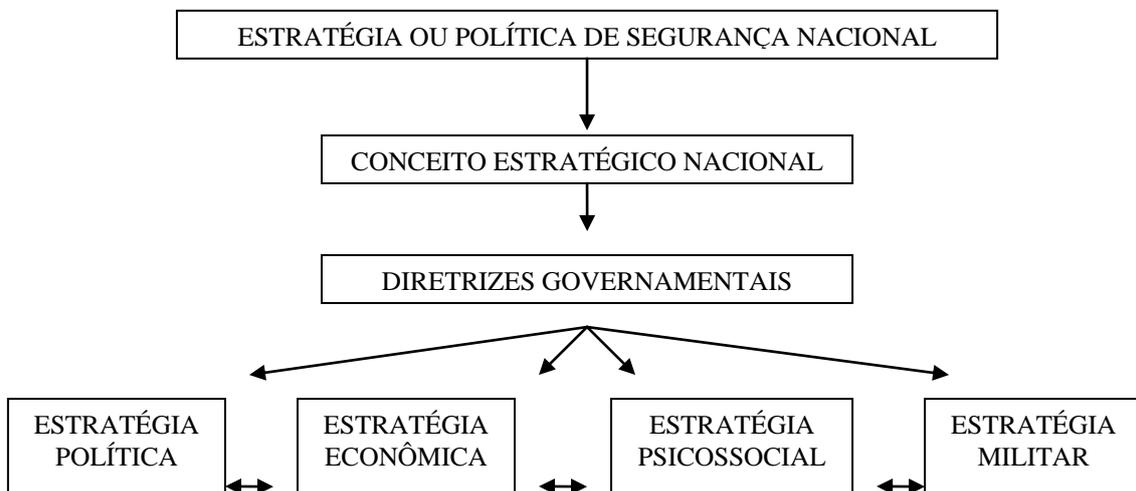
- instituir e dinamizar uma ordem jurídica (função normativa, ordenadora ou legislativa);

- *cumprir e fazer cumprir as normas constantes dessa ordem, resolvendo os conflitos de interesses ocorrentes (função disciplinadora ou jurisdicional);*
- *cumprir essa ordem, administrando os interesses coletivos, gerindo os bens públicos e atendendo às necessidades gerais (função executiva ou administrativa) (p.26-27).*

A proposição da ESG acerca da Segurança Nacional pode ser observada por meio da Figura 1, que traz o esquema da Grande Estratégia, gestada desde os anos de 1950, e apresentada pelo General Golbery do Couto e Silva, cuja primeira edição da obra data de 1967.

Todas as estratégias estão articuladas e subordinadas à Política de Segurança Nacional, que, como visto, é interrelacionada à Política de Desenvolvimento. Porém o Manual alerta que “depende da conjuntura a prevalência, seja da Segurança, seja do Desenvolvimento, que, por acaso, possa existir num determinado instante da vida nacional” (ESG, 1975, p.239).

Figura 1. Segurança Nacional



Fonte: SILVA (1981: 26).

A aceção de Desenvolvimento assumida pela ESG não se restringe à dimensão econômica, reconhecendo-se que se contemplasse somente este viés, apresentaria uma visão deformada da realidade. Assim o Desenvolvimento deve abranger:

a – desenvolvimento do homem, o processo de permanente aperfeiçoamento de seus atributos físicos, intelectuais e espirituais para que ele, comungado com as aspirações nacionais, possa participar da formação de uma sociedade cada vez mais evoluída e aproveitar-se dos benefícios por ela proporcionados;
b – desenvolvimento da terra, o realizado através da crescente transformação dos recursos naturais em riquezas, do aumento da produtividade agropecuária, do estabelecimento de infra-estrutura (viária, energética, de comunicações, etc) e da adoção de medidas que assegurem e fortaleçam a integridade territorial;
c – desenvolvimento das instituições, o aperfeiçoamento e crescimento das instituições políticas, econômicas, psicossociais e militares, adequando-as à complexidade e ao volume de encargos gerados pela própria evolução e, sobretudo, capacitando-as a dar continuidade ao processo de desenvolvimento nacional. (ESG, 1975: 335-336)

No que tange ao desenvolvimento econômico, a proposta da ESG volta-se para um capitalismo moderno, “um modelo baseado em forte interferência do Estado no planejamento econômico nacional, na produção direta e no investimento infra-estrutural, com eventual apropriação direta dos recursos naturais por este mesmo Estado” (ALVES, 2005: 59). Nesse sentido, aproxima-se de um capitalismo de Estado, o que pode ser observado na estrutura centralizadora desenvolvida pelos governos militares a partir de 1964.

Para assegurar a função do Poder Nacional, o Manual remete à Lei de Segurança Nacional³, que “arma o Estado de meios legais para se opor a todas as manifestações e suas ameaças que visem à conquista subversiva do Poder” (ESG, 1975: 254). Destaca que a Segurança Interna deve ter ação mais preventiva que punitiva, e para este fim, são definidas medidas para neutralização de causas possíveis de fomentar antagonismos, em conformidade com a Política Nacional de Segurança:

O Estado tem como missão inalienável a de superar, neutralizar, reduzir ou diferir os efeitos internos dos antagonismos e pressões. Para isto, necessita ele aplicar um adequado mecanismo repressivo que possa, prontamente, desencadear a Ação-Resposta para garantir as instituições e manter o primado da lei e da ordem, o que se faz através da Defesa Interna. (p.255)

Na Seção intitulada “Operações Psicológicas” há subsídios sobre algumas das estratégias de ação propostas pela ESG. Tais operações são assim definidas:

³ Decreto-Lei 898, de 29 de setembro de 1969.

2.1. Operações Psicológicas

São as operações que incluem as ações psicológicas e a guerra psicológica. Compreendem as ações políticas, militares, econômicas e psicossociais planejadas e conduzidas para criar num grupo – inimigo, hostil, neutro ou amigo – emoções, atitudes ou comportamentos favoráveis à consecução dos Objetivos Nacionais.

2.2. Ação Psicológica

Ação que congrega um conjunto de recursos e técnicas para gerar emoções, atitudes, predisposições e comportamentos de indivíduos ou coletividades, favoráveis à obtenção de um resultado desejado.

2.3. Guerra Psicológica

É o emprego planejado da propaganda e da exploração de outras ações, com o objetivo de influenciar opiniões, emoções, atitudes e comportamento de grupos adversos ou neutros, de modo a apoiar a consecução dos Objetivos Nacionais. (ESG, 1975: 316)

Não é difícil perceber como essas Operações foram utilizadas durante a ditadura civil-militar, seja por meio de campanhas, sob o mote da Copa do Mundo, de todo o controle e cerceamento dos meios de comunicação, entre outros. O Manual orienta o uso de uma idéia-força (ou idéia-apelo), “elemento capaz de influenciar e mesmo persuadir o público-alvo no sentido do cumprimento da missão psicológica” (p.318), como desenvolvimento e nacionalismo. Conforme o público-alvo, um simples *slogan* pode ser suficiente – como “Ninguém segura este País” (p.319) – ou pode ser necessário um planejamento mais sutil. Dessa forma, a propaganda é um importante instrumento desse tipo de Operação⁴.

Deve-se considerar que as Estratégias apresentadas na Figura 1 são necessariamente articuladas na proposta da ESG, e têm, cada uma, sua finalidade específica, de acordo com a qual são indicados elementos a serem observados, quando da realização de uma avaliação estratégica de conjuntura, o que é apresentado no Quadro 1.

⁴ No caso da Educação, um exemplo desse tipo de Operação seria a obrigatoriedade da implantação da disciplina escolar Educação Moral e Cívica, relacionada à Ação Cívico-Social (CORDEIRO, 2010); ou ainda, o caso da Orientação Educacional, a partir da Lei 5692/71 (SILVA, 2008).

Quadro 1. Estratégias da Política de Segurança Nacional

Estratégia	Finalidade/ Fatores para análise da conjuntura
Política	<p>“criar e fortalecer laços de coesão interna e de cooperação externa, em benefício da consecução e salvaguarda dos Objetivos Nacionais, ao mesmo passo que busca dissociar e enfraquecer a coesão e cooperação com que possam contar os antagonistas considerados” (p.157).</p> <p>“<i>fatores políticos</i>- no âmbito nacional – cultura política do povo, organização administrativa, estrutura política, dinâmica partidária, grupos de pressão, etc; no campo internacional – antagonismos e fricções, cooperação internacional, acordos e tratados, alianças e contra-alianças, organismos supranacionais, etc.” (p.253).</p>
Econômica	<p>“reforçar a estrutura econômica nacional e o seu rendimento, garantindo-lhe a complementação mediante recursos exteriores, ao mesmo passo que busca enfraquecer o sistema econômico dos antagonistas considerados” (p.157).</p> <p>“<i>fatores econômicos</i>- no âmbito nacional – recursos naturais, força de trabalho, finanças, equipamento de produção e circulação, estrutura econômica, etc; no campo internacional – interdependência e rivalidades econômicas, circulação econômica internacional, potencial econômico de grupos antagônicos, organizações supranacionais e suas atividades, etc” (p.253).</p>
Militar	<p>“reforçar a estrutura militar da Nação e empregar suas Forças Armadas contra os antagonistas considerados, contrapondo-se às Forças Armadas destes e derrotando-as, se necessário” (p.157).</p> <p>“<i>fatores militares</i>- no âmbito nacional – estrutura militar, potencial militar, desdobramento territorial das forças, etc.; no campo internacional – potencial militar de grupos antagônicos, etc.” (p.253).</p>
Psicossocial	<p>“fortalecer o moral da Nação e de seus aliados, quebrantando o dos antagonistas considerados” (p.157).</p> <p>“<i>fatores psicossociais</i> - no âmbito nacional – dados demográficos (volume e composição da população, distribuição espacial, etc.), educação, cultura e adestramento técnico, estrutura e dinâmica sociais, mentalidade nacional, moral do povo, ideologias e opinião pública, etc.; no campo internacional – ideologias em conflito, caracterização psicológica e social de grupos antagônicos, potencial demográfico de outras nações, etc.” (p.253).</p>

Fonte: Silva (1981, grifos no original).

Para este trabalho, a Psicossocial é a mais diretamente relacionada ao tema, por tratar da Educação, embora, como já destacado, não seja possível desvincular suas diretrizes e consequências, das outras estratégias. Porém, antes de abordar mais diretamente a Educação, cabe ressaltar o detalhamento acerca do Planejamento, abordado na Seção “Teoria do Planejamento”. Ele é definido como “a atividade permanente e continuada, que se desenvolve de modo ordenado e racional, sistematizando um processo de tomada de decisões” (ESG, 1975: 537), que abrange ações políticas e ações técnicas. Quando envolver “atividades de setores ou órgãos diversos, mas interdependentes, persiste não só a necessidade de coordenação, mas também a de integração das ações planejadas pelos diversos setores” (p.538). Daí a

relevância de agentes e órgãos competentes para este fim, e a importância da ESG, em especial por meio do Curso Superior de Guerra, em sua finalidade de formação desses agentes:

a – habilitar civis e militares para o exercício de funções de direção e assessoria, especialmente, dos órgãos responsáveis pela formulação e planejamento da Política Nacional de Desenvolvimento e Segurança.

b – cooperar no aprimoramento de uma metodologia de formulação e planejamento da Política Nacional de Desenvolvimento e Segurança. (ESG, 1974: 1)

2. Educação no Manual da Escola Superior de Guerra

No Manual, na Seção “Expressão Psicossocial do Poder Nacional (Poder Psicossocial)”, a Educação e a Cultura são os primeiros fatores destacados como constituintes da Expressão Psicossocial⁵, relacionados à formação humana de forma ampla, desde a socialização, à aquisição de sentimentos, crenças e valores, sendo que a escola representa a forma mais explícita do caráter institucional da educação (ESG, 1975: 170-171).

Os Órgãos por meio dos quais a Expressão Psicossocial se constitui são: Família, Imprensa, Escola, Sindicato, Igreja e Empresa. A Escola é assim definida:

Escola é aqui tomada como o lugar onde se realizam ensino e aprendizagem ou, genericamente, como um termo usado para designar as instituições de ensino.

O conjunto orgânico das escolas de uma sociedade nacional compõe o seu sistema escolar, que consta das instituições educativas, articuladas e coordenadas de modo a abrangerem todos os graus e modalidades de ensino e aprendizagem necessários à vida e ao desenvolvimento, tanto das pessoas como da sociedade a que serve.

Os sistemas escolares nacionais tendem a identificar-se de modo sempre crescente, com as necessidades vitais e as aspirações das sociedades que os instituem. (ESG, 1975: 184).

É preciso destacar que o termo Escola abrange todas as instituições de ensino, incluindo então o ensino superior. Parte das necessidades vitais e aspirações mencionadas, são estabelecidas na Seção “Expressão Econômica do Poder Nacional (Poder Econômico)”, no tópico Força de Trabalho. Nele pode ser identificado o viés da Teoria do Capital Humano⁶, quando identifica três razões principais que explicam

⁵ Os outros fatores abordados neste tópico são Saúde e Saneamento, Trabalho e Previdência Social, Religião e Ética, Ideologia, Habitação, Integração Social, Caráter Nacional, Urbanização e Ecologia.

⁶ Sua proposição foi coordenada por Theodore W. Schultz, em 1950, nos Estados Unidos, e visava explicar os fatores que ocasionavam os diferentes níveis de desenvolvimento sócio-econômico entre

diferenciações quanto à mão de obra e ao crescimento econômico: condições físicas, socialização e educação, esta última abordada com maior detalhamento:

A acumulação do capital humano através da educação tem fundamentalmente dois efeitos:

- o aumento de produtividade do fator trabalho, que se reflete no mercado por aumento no salário real;

- o aumento de mobilidade do fator trabalho, que passa a explorar, de maneira mais efetiva, as diferenciações de produtividade setorial existente na economia. Corresponde, portanto, a aumento na capacidade de utilizar os fatores de produção de maneira mais eficiente. [...]

Caracteriza-se, pois, a importância fundamental da educação do homem como “investimento” mais produtivo para o desenvolvimento. É através do preparo profissional técnico-científico que uma sociedade se coloca em condições de assimilar a tecnologia já criada e de aplicar e ampliar tecnologia mais desenvolvida. (ESG, 1975: 153)

Neste caso, observa-se uma clara diretriz quanto à formação necessária, com papel importante em relação ao Desenvolvimento. Dentro da lógica da ESG, o Desenvolvimento contribuiria para melhores condições econômicas e sociais da população, favorecendo assim, a Segurança Nacional.

A Escola também é contemplada na Seção “Instituições Sociais Contemporâneas”, juntamente com a Família e a Igreja. O Manual estabelece uma educação democrática como desejável, que deve buscar “promover, através de sua escola, oportunidades para grande variedade de interesses e aptidões individuais das pessoas de qualquer classe social” e “proporcionar a igualdade de oportunidades para o acesso às escolas de diversos tipos e graus” (ESG, 1975: 400-401). Observa-se que a conotação para “democrática” corresponde à idéia de acesso expandido. Os quatro objetivos gerais da educação são assim apresentados:

- Ajudar a pessoa em sua auto-realização

Isso significa o desenvolvimento dos talentos individuais sem limitações estritamente utilitárias. [...] A escola democrática assevera que toda pessoa merece respeito e a mesma oportunidade educacional.

- Fazer do indivíduo um bom cidadão

O respeito à lei e a lealdade aos ideais e princípios da Democracia são ensinados através da História, do civismo e da literatura, e também, através das organizações estudantis. O testemunho de compreensão e obediência às leis é dever cívico, significa

os países. Um de seus principais argumentos é que há relação direta entre qualificação, força de trabalho e crescimento econômico (VALÉRIO, 2007).

participação nos problemas da sociedade e desejo de cooperar com as outras pessoas, tendo em vista o bem comum.

- Fazer do indivíduo um trabalhador produtivo, dentro de uma sociedade aberta, acessível

A finalidade da educação, a este respeito, é preparar o jovem para uma ocupação. A escola ajuda-o, então, a desenvolver atitudes que conduzam à produtividade, numa sociedade de padrão de vida ascendente e de estrutura de classes aberta.

- Fazer do indivíduo um bom membro da família e da comunidade

É possível que a finalidade máxima da educação democrática seja a de fazer da criança uma pessoa bem ajustada na família e na comunidade. A opinião geral é de que a cidadania, em seu sentido amplo, baseia-se na experiência da participação em valores e esforços conjugados no seio da família e da comunidade. (ESG, 1975: 401, grifos no original)

Compreende-se que estes quatro objetivos gerais evidenciam a concepção educacional e o papel esperado da Educação, dentro da Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, sendo tomados como referência para as proposições das Leis 5540 e 5692.

2.1. A Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento e as reformas educacionais

Elementos presentes na DSND, proposta pela ESG, podem ser observados em vários aspectos das Leis 5540/68 e 5692/71⁷. Por exemplo, em argumentos apresentados quando da proposição da Lei 5692 pelo então Ministro da Educação, Jarbas Passarinho, ao Presidente, Emílio G. Médici: “torna-se cada vez mais nítida, a convicção de que precisamente na escola, tomada em sentido amplo, se faz a síntese do econômico e do social para configuração de um desenvolvimento centrado no Homem e para ele dirigido” (PASSARINHO, 1971:7). Nota-se aqui a concepção de Desenvolvimento da Doutrina, que implica em um círculo virtuoso, da Educação contribuindo para o desenvolvimento, na medida em que torna acessíveis à população, a cultura e o trabalho, entre outros; e do desenvolvimento, compreendido como recursos e condições sociais e econômicas e o acesso à escola, elevando o nível da Educação da população; o que, em consequência, também favoreceria a Segurança Nacional.

⁷ Não é pretensão deste trabalho abordar todas as minúcias das referidas Leis, mas apenas evidenciar exemplos de elementos delas nos quais a Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento se faz presente.

No Relatório do Grupo de Trabalho para a Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus⁸, são apresentadas explicações e justificativas para as proposições da nova lei, enfatizando a necessidade dessa reforma educacional em função de “duas ordens principais de razões”, convergentes:

A primeira situa-se no maior desenvolvimento sócio-econômico, que vai incorporando à força de trabalho e de consumo amplos segmentos da população, antes marginalizados, para os quais a Educação já surge como necessidade imediata; e a segunda identifica-se com a evolução dos conhecimentos determinando novas técnicas de produção e formas de vida, num mundo governado pela ciência, que tornam insuficiente a tradicional educação primária como preparo mínimo do homem comum. (RELATÓRIO, 1971: 133).

A terminalidade é compreendida não como ideal, uma vez que este seria o ensino superior. Porém, considerando o panorama educacional brasileiro, justifica-se que naquele contexto, a terminalidade real deveria ser compatível com a obrigatoriedade e gratuidade da Educação, o que havia sido estabelecido dos 7 aos 14 anos, pela Constituição de 1967, e foi reiterado na Lei 5692/71, em seu artigo 20: “O ensino de 1º grau será obrigatório dos 7 aos 14 anos”. Porém, como a Lei não estabelece a responsabilidade e garantia de oferta de vagas, para além do 1º grau, nem aos Municípios, nem aos Estados e Territórios, nem à União, essas possibilidades, a partir do 2º grau, obviamente serão restritas, e permanecerão ainda como inacessíveis a grande parte da população. O Relatório ainda afirma: “o aluno que, por deficiências próprias ou falta de oportunidade, tiver de interromper o seu curso antes de completá-lo deverá receber uma formação mais terminal que o habilite a tornar-se um cidadão útil a si e à sua comunidade” (p.135). Desta forma, parece muito naturalizada essa restrição ao acesso, como se a falta de oportunidade não decorresse grandemente da escassez de oferta de vagas e de garantias de acesso e permanência, por parte do Estado.

Ainda na citação acima, é possível observar um elemento presente em muitas diretrizes da Lei 5692: a preparação para o trabalho. Já no artigo 1º, este é um dos objetivos estabelecidos: “O ensino de 1º e 2º graus tem por objetivo geral proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício consciente da cidadania” (BRASIL, 1971). No caso do ensino superior, seus objetivos

⁸ Grupo de Trabalho criado pelo Decreto n.66.600, de 20 de maio de 1971.

devem ser “a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de profissionais de nível universitário” (BRASIL, 1968: art.1º). Eles, por sua vez, estão respaldados nos quatro objetivos enunciados no Manual Básico da ESG.

Quanto ao currículo, no artigo 5º da Lei 5692/71 estabelece-se uma parte de educação geral e outra de formação especial, distribuídas de modo que:

a) no ensino de primeiro grau, a parte de educação geral seja exclusiva nas séries iniciais e predominante nas finais;

b) no ensino de segundo grau, predomine a formação especial.

§ 2º A parte de formação especial do currículo:

a) terá o objetivo de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho, no ensino de 1º grau, e de habilitação profissional, no ensino de 2º grau;

b) será fixada, quando se destine a indicação e habilitação profissional em consonância com as necessidades do mercado de trabalho local ou regional, à vista de levantamentos periodicamente renovados. (BRASIL, 1971).

No caso do ensino superior, a orientação é mais vaga: “Art. 26. O Conselho Federal de Educação fixará o currículo mínimo e a duração mínima dos cursos superiores correspondentes a profissões reguladas em lei e de outros necessários ao desenvolvimento nacional.” (BRASIL, 1968). Pode-se observar a vinculação de ambas as Leis, à preocupação com o desenvolvimento e a preparação para o trabalho.

Esta função preparatória é ressaltada em outras disposições relativas ao 2º grau, como no artigo 4º: “§ 3º - Para o ensino de 2º grau o Conselho Federal de Educação fixará, além do núcleo comum, o mínimo a ser exigido em cada habilitação profissional ou conjunto de habilitações afins” ou no artigo 6º que prevê a possibilidade de realização da habilitação profissional em parceria com empresas, na forma de estágio (BRASIL, 1971). A preocupação com a oferta de habilitações que considerem as necessidades locais é explícita no Relatório, justificada pelo fundamento econômico-social, uma vez que desta forma, o círculo virtuoso desejável entre educação e desenvolvimento seria potencializado: a formação atenderia à demanda específica da economia local, e por sua vez, o emprego seria favorecido, contribuindo para melhores condições econômicas e sociais da população.

A formação de docentes, mediante a desejável expansão do acesso à escola, necessária ao desenvolvimento, já havia sido contemplada anteriormente, na Lei 5.540/68:

Art. 30. A formação de professores para o ensino de segundo grau, de disciplinas gerais ou técnicas, bem como o preparo de especialistas destinadas ao trabalho de planejamento, supervisão, administração, inspeção e orientação no âmbito de escolas e sistemas escolares, far-se-á em nível superior. (BRASIL, 1968)

Já na Lei 5692/71, a preparação de professores e especialistas para atendimento à crescente demanda pela escolarização que se desenhava, era prevista em modalidade mais modesta – embora desenvolvida no ensino superior – como a licenciatura curta (art.30), bem como o corpo pedagógico poderia ser formado por curso superior de curta duração (art.33). No Relatório do Grupo de Trabalho, esse aligeiramento é justificado pelo diagnóstico de escassez de profissionais regularmente habilitados, agravado pela expansão no número de matrículas que a reforma educacional previa. São reconhecidos outros problemas, como a remuneração do magistério, que desvalorizava a profissão. Dessa forma, propunha-se como que um mal menor, a fim de garantir “um mínimo de qualidade [que] é necessário à eficácia que precisamente justifica a manutenção do ensino” (RELATÓRIO, 1971: 156), na expectativa de que pelo círculo virtuoso esperado, como resultado da relação entre Educação e Desenvolvimento, esta fosse uma situação que progressivamente seria superada, com “níveis de preparo ‘que se elevam progressivamente, ajustando-se às diferenças regionais do País’” (p.156), ou seja, teriam caráter transitório.

A maior fragilidade e incoerência entre as proposições da ESG e as leis que estabeleceram as reformas educacionais durante a ditadura civil-militar encontra-se no financiamento da Educação. Na Lei 5540, esta questão não é claramente definida. Na Lei 5692, a orientação também é genérica: “Art.41. A educação constitui dever da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios, das empresas, da família e de comunidade em geral, que entrosarão recursos e esforços para promovê-la e incentivá-la”.

Elas seguem uma tendência já desenhada na Constituição de 1967, que não estabelece vinculação de recursos para a Educação, apenas “aos Municípios e fora do capítulo da Educação” (CURY, 2005: 26). Esta questão evidencia uma orientação da ESG que não encontra respaldo tão significativo nestas Leis. No Manual destaca-se “a importância fundamental da educação do homem como “investimento” mais produtivo para o desenvolvimento” (ESG, 1975: 153). A relevância da educação para o

desenvolvimento está também presente em discursos oficiais, conforme exemplificado abaixo:

Sucedem-se, [...] a partir de 1964, providências de grande alcance no sentido de refundir, nos seus aspectos capitais, o sistema de ensino, de maneira a imprimir-lhe maior rendimento, tanto em termos de quantidade como de qualidade. Objetivam essas medidas, no seu conjunto, democratizar o ensino, de maneira que a todos se assegure o direito à educação. (MÉDICI, 1971: 6)

Vossa Excelência não proporá ao Congresso Nacional apenas mais uma reforma, mas a própria reforma que implica abandonar o ensino verbalístico e acadêmico para partir, vigorosamente, para um sistema educativo de 1º e 2º graus voltado para as necessidades do desenvolvimento. [...] em uma palavra: é o que Vossa Excelência preconiza: a Revolução pela Educação. (PASSARINHO, 1971: 15).

Porém, a União não assume os custos desse investimento, optando por uma responsabilização genérica quanto ao financiamento. Parte da justificativa para que não houvesse um detalhamento quanto à vinculação orçamentária nesta Lei, está em uma legislação específica, que a precedeu⁹.

Finalmente, destaca-se um elemento da Doutrina que marca as reformas educacionais: a ênfase à modernização, à racionalização, à concentração e ao necessário planejamento da Educação, compreendidos como um processo em desenvolvimento, ou seja, como uma reforma administrativa em andamento. Tais princípios estão presentes no Manual da ESG, quando da discussão da Teoria do Planejamento, e o método proposto para o seu desenvolvimento pode ser identificado no formato do Relatório, em especial por meio das explicações e justificativas para os problemas identificados e as soluções propostas. Este cuidado é coerente com a compreensão da ESG: “O planejamento adequado e objetivo é essencial ao sucesso de qualquer empreendimento. O planejamento apropriado permite o exame detalhado e sistemático de todos os fatores envolvidos em um problema a solucionar.” (ESG, 1975: 547)

Na Lei 5540 há menção a essas diretrizes, nos primeiros itens do artigo 11:

⁹ Em 1968 a Lei 5537 estabeleceu a criação do Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), que tinha por finalidade “captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação” (BRASIL, 1968b, Art.2º). O INDEP foi substituído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) logo em seguida, pelo Decreto-Lei n.872/69, mas em ambos, a vinculação orçamentária existente, remete aos Municípios.

As universidades organizar-se-ão com as seguintes características:
a) **unidade** de patrimônio e administração;
b) **estrutura orgânica** com base em departamentos reunidos ou não em unidades mais amplas;
c) unidade de funções de ensino e pesquisa, **vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes**;
d) **racionalidade** de organização, com plena utilização dos recursos materiais e humanos;[...]
(BRASIL, 1968, grifos não presentes no original).

Embora estes elementos não apareçam explicitamente na Lei 5692/71, são ressaltados no Relatório do Grupo de Trabalho, como pode ser ilustrado pelos trechos abaixo:

*A estrutura que preconizamos funda-se na ideia de **integração**: integração vertical dos graus escolares, integração horizontal da modalidade de habilitação em que estes se diversificam. (p.132)
[...] necessidade de uma **racionalização** fundada na integração horizontal das habilitações e das instituições que as ministram. Numa hora em que, no mundo como no Brasil, para todas as atividades se formam grandes consórcios que ensejam a plena utilização dos meios disponíveis, como pressuposto de produtividade, não é admissível que continuemos com a política imediatista das pequenas escolas [...] numa dispersão que anula todos os esforços para a expansão do ensino e, pela melhoria dos seus recursos materiais e humanos, para o seu aperfeiçoamento como condição de eficácia. (p.135)
[...] a pedra de toque é a **concentração**, já adotada na Reforma Universitária, que no anteprojeto [da Lei 5692] se traduz como a plena utilização dos recursos materiais e humanos, sem duplicação dos meios para fins idênticos ou equivalentes. (RELATÓRIO, 1971: 132, 135, 138. Grifos no original)*

Considerações finais

Embora não tenha sido objetivo deste trabalho analisar os agentes individuais envolvidos tanto na ESG e suas proposições, quanto os relativos às Leis 5540/68 e 5692/71, um pressuposto que perpassa o olhar sobre o tema é o de que civis e militares participaram de todo esse processo. De tal compreensão decorre assumir que as diretrizes da DSND, e seus desdobramentos nas políticas do período militar, foram difundidos por meio de diversos recursos e estratégias, e foram compartilhados, aceitos ou ao menos acatados por grande parte da população. A maior ou menor consciência em relação às suas origens ou implicações, deveria variar, conforme o acesso e a proximidade em relação ao grupo dirigente e a informações mais complexas e elaboradas a respeito dos governantes e de seus governos.

A Educação está presente nas diretrizes Doutrinárias da ESG, mas não como a responsável principal pelo Desenvolvimento. A partir de uma representação mais sistêmica, a Educação e a escola eram reconhecidas como relevantes, tanto para o fortalecimento do Desenvolvimento e da Segurança Nacional desejadas, na medida em que contribuiriam para a preparação de mão de obra e para a difusão de valores e atitudes que auxiliassem na legitimação do governo.

As Leis 5540 e 5692 atendiam a elementos propostos pela Doutrina, apresentando coerência com uma política de reforma administrativa que perpassava outros âmbitos e setores do governo, para além do educacional. As estratégias previstas e utilizadas pelos governos militares, contemplavam valores e aspirações da população, como forma de fortalecer sua legitimidade. Isso não significa que tenha sido apreendida de forma automática ou em sua totalidade, nem de maneira homogênea em todos os locais. Daí a riqueza e diversas outras possibilidades de desdobramento de investigação desse tema, ressaltando, em concordância com Faria Filho (1998) que a legislação traz uma dinamicidade e desdobramentos diversos, no âmbito administrativo e pedagógico das escolas, que seria impossível abarcar, somente por meio da lei.

Por tratar-se de um período relativamente recente, as fontes disponíveis para a investigação acerca das apropriações e da implementação das diretrizes legais são inúmeras, inclusive a respeito da percepção sobre a DSND e o contexto da ditadura, e o papel da Educação e das reformas educacionais naquele momento.

Referências

- ALVES, Maria H.M. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Bauru-SP : Edusc, 2005.
- BRASIL. *Lei nº 5540*, de 28 de novembro de 1968l. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências.
- _____. *Lei nº 5537*, de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP) e dá outras providências.
- _____. *Lei nº 5692*, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.
- CHARTIER, Roger. *A história cultural: entre práticas e representações*. Lisboa: Difel, 1988.
- CORDEIRO, Emanuelle G. R. *A disciplina escolar de Educação Moral e Cívica no Colégio Estadual do Paraná (1969-1986)*. Dissertação (Mestrado em Educação). UFPR, 2008.

- CURY, Carlos R. J. A educação nas Constituições brasileiras. In: STEPHANOU, Maria CAMARA BASTOS, Maria H. (orgs.) *Histórias e memórias da educação no Brasil*. Vozes: Petrópolis, 2005, p.19-29. Vol.III: Século XX.
- ESG. DEPARTAMENTO DE ESTUDOS. *A Escola Superior de Guerra: origem – evolução – tendências*. C1 – 123 – 72. Mimeo, 1972, 15p.
- _____. *Currículos dos Cursos – D1 – 74*. Mimeo, 1974, 17p.
- _____. *Manual básico – MB - 75*. Rio de Janeiro: ESG, 1975.
- FARIA FILHO, Luciano M. A Legislação escolar como fonte para a história da educação: uma tentativa de interpretação. In: _____. (Org.) *Educação, modernidade e civilização*. Belo Horizonte: Autêntica, 1998, p. 89-125.
- FICO, Carlos. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 24, n° 47, p.29-60 – 2004.
- GHIRALDELLI JR., Paulo. *História da Educação*. São Paulo: Cortez, 1990.
- GONÇALVES, Nadia G. e GONÇALVES, Sandro A. Desenvolvimentismo e Educação no Paraná (décadas de 1960 e 1970). *Diálogos*, DHI/PPH/UEM, v. 12, n. 2, p. 143-171, 2008.
- MÉDICI, Emílio G. Mensagem nº 55, de 1971 (CN) do Exmo. Sr. Presidente da República. In: MEC. *Ensino de 1º e 2º graus*. MEC/SEED/FUNDEPAR: Curitiba, 1971, p.5-6.
- OLIVEIRA, Marcus A. T. Políticas públicas para a Educação Física no Brasil durante a ditadura militar: uma só representação? *Perspectiva*. Florianópolis, v.21, p.151-178, 2003.
- PASSARINHO, Jarbas G. Exposição de Motivos nº 273, de 30 de março de 1971, do Exmo. Sr. Ministro da Educação e Cultura. In: MEC. *Ensino de 1º e 2º graus*. MEC/SEED/FUNDEPAR: Curitiba, 1971, p.7-15.
- RAGAZZINI, Dario. Para quem testemunham as fontes da História da Educação? *Educar em Revista*, Curitiba: Ed. da UFPR, nº 18, 2001, p. 13–42.
- REIS, Daniel A. Ditadura e sociedade: as reconstruções da memória. In: REIS, Daniel A.; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo P.S. (orgs.) *O golpe e a ditadura militar 40 anos depois (1964-2004)*. Bauru – SP: EDUSC, 2004, p.29-52.
- RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO para a Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v.56, jul/set.1971, p.130-168.
- ROMANELLI, Otaíza O. *História da educação no Brasil (1930-1973)* 10ª.ed. Petrópolis: Vozes, 1988.
- ROSANVALLON, Pierre. Por uma história conceitual do político. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, n.21, set/dez 2002.
- SILVA, Golbery do C. *Conjuntura política nacional*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1981. Coleção Documentos Brasileiros, v.190.
- SILVA, Alicia M. L. L. *Tempo de indicar caminhos: o Serviço de Orientação Educacional no Colégio Estadual do Paraná (1968-1975)*. Dissertação (Mestrado em Educação). UFPR, 2008.
- VALÉRIO, Telma F. *A reforma do 2º grau pela Lei 5692/71 no Paraná: representações do processo*. Dissertação (Mestrado em Educação). UFPR, 2008.