

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
ÁREA DE POLÍTICA E PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO

O MOBILIZAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA:  
A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ANALFABETISMO

Dissertação de Mestrado

Malvina do Amaral Dorneles

Prof.<sup>a</sup> Orientadora: Maria Beatriz Moreira Luce

PORTO ALEGRE, abril de 1990

23639 0.2

*"Não importa o que as pessoas sabem, mas como elas vivem a experiência coletiva de produzir o que sabem, e aquilo em que elas se transformaram ao experimentar o poder de criar tal experiência de que o saber é um produto" (Carlos Rodrigues Brandão, 1985:157).*

A meus pais,  
João, filho de analfabeta, e  
Norma, mulher de muita fibra.  
Trabalhadores,  
lutadores de poucas letras.  
O meu sempre Porto Seguro.

A meus filhos,  
Mônica, que me ensinou a ser  
mãe, e Leandro, presença  
solidária.  
Meus companheiros nesta  
trajetória.

## SUMÁRIO

RESUMO .....	VIII
ABSTRACT .....	IX
APRESENTAÇÃO .....	X
PARTE UM - A TEORIA NECESSÁRIA: DE COMO ENTENDER OS MECANISMOS DE FUNCIONAMENTO DO ES- TADO E O ENGENDRAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	01
1 - Sobre Políticas Públicas.....	02
1.1 - Paradigmas.....	02
1.2 - A formulação de Políticas Públicas: critérios de Seletividade.....	10
1.2.1 - Condições de reprodução da natureza de classe do Estado.....	13
1.2.2 - O Processo de seletividade das instituições políticas.....	20
2 - Sobre o Estado.....	28
2.1 - Os Aparelhos de Estado.....	28
2.2 - A Constituição do Estado.....	33
2.3 - A Ação Institucional do Estado.....	40
2.3.1 - O Bloco no Poder: Unidade Po- lítica e Dominação de Classe.....	41

2.3.2 - As Classes Populares e suas Lutas: Resistência, Desor- dem e Reordenação.....	50
2.3.3 - O Pessoal do Estado: Agentes de Mediação.....	56
2.3.4 - A Ação Político-Administra- tiva do Estado.....	61
PARTE DOIS - POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO DE ADULTOS: DE COMO ENTENDER A PRODU- ÇÃO HISTÓRICA DO ANALFABETISMO E SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO PELO MOBRAL.....	71
INTRODUÇÃO.....	72
1 - O Analfabetismo como Política Pública.....	75
1.1 - O Caráter e a Orientação das Políti- cas Públicas em Educação de Adultos no Brasil.....	75
1.2 - A Produção Histórica do Analfabetismo.....	82
1.2.1 - A Política Educacional Até 1930.....	84
1.2.1.1 - O Movimento Educa- cional dos Intelec- tuais Republicanos.....	99
1.2.1.2 - O Movimento dos Trabalhadores Ur-	

banos.....	101
a) Os Socialistas e a Educação.....	103
b) Os Libertários e a Educação.....	106
c) Os Comunistas e a Educação.....	109
1.2.2 - A Política educacional Após 1930 .....	112
2 - Ao Redor de 1964: O Estado e o Movimento Popular em Cultura e Educação.....	119
2.1 - Aspectos Conjunturais.....	119
2.2 - O Movimento Popular em Cultura e Edu- ção.....	129
3 - O MOBRAL como Política Pública.....	142
3.1 - O Aparelho Educativo-cultural do MO- BRAL.....	143
3.2 - A Ação Educativa-cultural .....	168
3.2.1 - Os Programas.....	169
3.2.2 - A Estratégia Metodológica.....	186
3.3 - A Linha de Homogeneidade.....	191
3.3.1 - O Pessoal do MOBRAL.....	192
3.3.2 - O Bloco no Poder.....	205
3.3.3 - A Doutrina.....	228
4 - A Institucionalização do Analfabetismo pelo MOBRAL.....	247
BIBLIOGRAFIA .....	267

## RESUMO

Este trabalho é um estudo sobre Políticas Públicas em Educação de Adultos, mais especificamente, uma análise da questão do analfabetismo, de como ele foi produzido historicamente pelo sistema educacional brasileiro e da sua institucionalização pelo MOBREAL.

Não se trata, aqui, da elaboração de mais um estudo específico sobre a instituição MOBREAL, sua organização institucional ou sua ação pedagógica, uma vez que inúmeros trabalhos já foram realizados com essa abordagem. Trata-se, isso sim, de, a partir desse conhecimento já sistematizado, tentar refletir e analisar sobre o MOBREAL como Política Pública em Educação de Adultos, tendo como referência alguns elementos constitutivos da teoria poulantziana de Estado.

Partindo de uma reflexão teórica sobre a formulação de Políticas Públicas como resultante da relação Estado-movimentos sociais, busca entender a lógica, a ideologia e a política que se alinharam numa determinada conjuntura histórica e se materializaram no aparelho educativo-cultural denominado MOBREAL.

## APRESENTAÇÃO

Este é um texto de Dissertação de Mestrado, a ser apresentado à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, no primeiro semestre de 1990, para obtenção do Título de Mestre em Política e Planejamento da Educação. Ele trata de políticas públicas, do Estado, do analfabetismo, da educação de adultos, de cultura e educação popular, do MOBRRAL. Porém, mais que tudo, trata do processo da institucionalização, do caráter dos efeitos político-institucionais da ação coletiva, configurado nas políticas públicas engendradas pelo Estado.

A escolha do tema está intimamente relacionada à vivência de uma prática cotidiana no interior das burocracias públicas, em concomitância no movimento social, no contexto de um Estado autoritário. A necessidade de entender a virtual vinculação entre a ação estática da racionalidade normativa das rubricas e a dinâmica pujante das práticas coletivas, resultou na busca de um corpo teórico explicativo que mostrasse a anatomia de um Estado-relação e permitisse estabelecer relações entre a lógica da ação do Estado e as demandas populares.

Assim, pensar políticas públicas é o objetivo deste trabalho. A Educação de Adultos e o analfabetismo servem de motivo. E o MOBRAL, de pretexto.

Portanto, esta não é uma elaboração a mais de um estudo específico sobre a instituição MOBRAL, sua organização institucional ou sua ação pedagógica. Inúmeros trabalhos já foram realizados com essa abordagem. E é exatamente esse conhecimento existente, e já sistematizado, a referência inicial deste esforço de reflexão e análise sobre o MOBRAL, como política pública, à luz de alguns elementos constitutivos da teoria poulantziana de Estado.

A compreensão dos mecanismos de funcionamento do Estado e do engendramento de suas políticas públicas, neste trabalho, se dá, fundamentalmente, através da utilização da perspectiva teórica de Poulantzas e Offe sobre o Estado.

O entendimento de políticas públicas como sendo o processo de institucionalização de demandas coletivas, impõe uma análise aprofundada, à luz de uma teoria de Estado, da relação Estado/Poder/Classes Sociais. Esse entendimento se deu com a mediação poulantziana, cuja teoria de Estado apresenta alguns elementos que parecem contribuir de forma mais consistente para essa concepção do Estado como um sistema

dinâmico, em movimento, constitutivamente diferenciado e sobre o qual repercutem, também diferencialmente, demandas e contradições da sociedade civil.

A transposição da dicotomia entre, de um lado, a concepção teórica de Estado e de outro, a prática cotidiana da dinâmica social, aconteceu durante a leitura de um trabalho de pesquisa, elaborado por Pedro Jacobi, e intitulado *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*, onde o autor, apresenta a interação entre o Estado e as demandas populares como sendo *"uma interação entre dois polos de um mesmo processo político, onde ambos se transformam no processo"* (Jacobi, 1989:18).

Essa é a percepção e concepção que permeia toda a análise e reflexão, mostrada neste trabalho, sobre o processo de interação e de relação entre o Estado e o movimento da sociedade.

A compreensão do processo de formulação das políticas públicas, como resultante dessa interação, serve como ponto de partida para o desvelamento da lógica, da ideologia e da política que se alinharam, numa determinada conjuntura histórica, e se materializaram no aparelho educativo-cultural denominado MOBREAL.

O trabalho se constitui de duas partes, cada uma delas se subdividindo em capítulos.

A primeira parte contém a teoria necessária ao entendimento dos mecanismos de funcionamento do Estado no engendramento das políticas públicas. Apresenta alguns paradigmas existentes a respeito da relação Estado e movimentos sociais, bem como critérios de seletividade presentes na formulação das políticas públicas no Estado capitalista. Contém, também, uma análise dos elementos constitutivos do Estado sob uma ótica poulantziana, de sua dinâmica de interação e do funcionamento de sua ação político-administrativa.

A segunda parte mostra como o analfabetismo, instaurado como política pública, foi produzido historicamente pelo sistema educacional brasileiro e institucionalizado pelo MOBREAL. A partir da análise do caráter e orientação assumidos pelas políticas públicas em Educação de Adultos no Brasil e da recomposição histórica dos mecanismos de exclusão e expulsão do sistema educacional, também mostra o processo secular de produção histórica do analfabetismo. Revisitando os movimentos de cultura e educação popular do início dos anos 60, tenta compreender o processo de institucionalização das demandas colocadas por esses movimentos, através da instauração do

MOBRAL como política pública, e de como a conseqüente reordenação educacional do Estado brasileiro possibilitou a manutenção desses mecanismos de produção do analfabetismo.

O desenvolvimento deste trabalho foi resultado de uma incursão interdisciplinar, buscando suportes teóricos na Ciência Política, na Filosofia, na Sociologia, na Administração Pública, na Antropologia, no Serviço Social, na História, na Educação. A abordagem histórica se deu a partir da bibliografia existente. A configuração do MOBRAL foi reconstituída a partir da análise de documentos, planos, dissertações, livros, boletins, arquivos de correspondências e de entrevistas realizadas com técnicos do MOBRAL. Tais entrevistas foram feitas com o intuito de aprofundar e/ou referendar as conclusões elaboradas pela autora não fazendo parte do texto. Porém, muito do que aqui está exposto é resultado de um conviver cotidiano de dois anos com o planejamento institucional daquela que foi a herdeira do MOBRAL - a fundação EDUCAR - e com o pessoal técnico remanescente do MOBRAL.

No transcorrer da elaboração deste trabalho, houveram encontros e desencontros. Tanto estes quanto aqueles contribuíram para o desenvolvimento e enriquecimento do mesmo. Muitas pessoas, de uma forma ou outra participaram desta

trajetória. Porém, mais do que todas merecem agradecimento especial a Doutora Maria Beatriz Moreira Luce pela amizade e incentivo, além da orientação, e o Doutor Pedro Jacobi, pelo apoio intelectual.

PARTE UM

A TEORIA NECESSÁRIA: DE COMO ENTENDER OS MECANISMOS  
DE FUNCIONAMENTO DO ESTADO E O ENGENDRAMENTO DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS

## 1 - Sobre Políticas Públicas

### 1.1 - Paradigmas

A análise da relação Estado/movimentos populares no contexto do Brasil pós-64, na maior parte dos estudos realizados, parece ter desconsiderado o caráter específico das funções do Estado e suas transformações. A noção de contradição urbana, resultante das especificidades da gestão estatal no capitalismo monopolista, passou a ser utilizada, nos muitos estudos sobre os movimentos reivindicatórios, sem uma reflexão mais elaborada sobre o caráter particular assumido pelo Estado no Brasil.

Como decorrência, as análises privilegiaram o caráter autoritário e coercitivo do Estado, estabelecendo, a partir desse marco conceitual, uma relação quase que inevitável entre regime autoritário/modelo econômico excludente/contradições urbanas/movimentos sociais urbanos (Jacobi, 1987 - a:255).

A ênfase centrou-se, então, numa denúncia do autoritarismo do Estado e do contexto político repressivo, onde os movimentos emergentes passaram a apresentar novas alternativas em relação a outros, que existiram no passado,

determinando uma ruptura com os esquemas populistas (Jacobi, 1989: 13)<sup>1</sup>. As contradições urbanas passaram a ser vistas como um fator propulsor de movimentos sociais, lançando as classe populares numa relação antagônica com o Estado<sup>2</sup>.

Nesta perspectiva, o movimento social passa a ser pensado basicamente, enquanto pólo não-institucional em contraposição ao sistema institucional<sup>3</sup>. A análise paradigmática passa a concentrar-se, na maioria das vezes, na dinâmica que se desenvolve no interior dos movimentos e o aparelho do Estado é visto numa perspectiva monolítica e relativamente opaca. Os movimentos passam a ter seu caráter magnificado quanto ao nível de participação popular, sua espontaneidade, sua independência das elites e dos partidos e o predomínio de uma

---

<sup>1</sup> Para uma discussão sobre as formas de populismos, a ambigüidade de sua natureza e os limites e crise da democracia populista, ver Weffort (1978).

<sup>2</sup> A maioria das abordagens analisa a questão na ótica da deslegitimação do Estado. Esta noção é, principalmente, desenvolvida por José Alvaro Moisés (1982) e seguida pela maioria dos pesquisadores do tema. Apenas, recentemente, tem sido questionada. Nessa perspectiva crítica, ver Cardoso (1983), Jacobi (1987 - a), Jacobi (1987 - b) e Jacobi (1989).

<sup>3</sup> José Alvaro Moisés é um dos primeiros teóricos dos Movimentos Sociais Urbanos. A partir do estudo de movimentos autonomistas, cuja principal reivindicação era criar novas unidades políticas que deveriam ser controladas pelos setores populares, Moisés se concentra nas experiências de protesto urbano que surgiam em alguns bairros - distritos dormitórios de Osasco e Pirituba - do município de São Paulo, em meados dos anos 50 e começo da década de 60, enfatizando o caráter da prática política das classes populares urbanas.

concepção igualitária<sup>4</sup>. Já o Estado é visto a partir de uma matriz essencialista como o inimigo autoritário contra o qual se mobiliza a sociedade civil (Jacobi, 1987 - b: 11).

Fernando Calderón Gutiérrez propõe que, de certa maneira, essa tendência surge em contraposição às análises predominantes, até então, no Campo das Ciências Sociais na América Latina que, em qualquer de suas correntes interpretativas, deixaram de lado a interpretação dos movimentos sociais e outras formas de ação coletiva<sup>5</sup>. Para o autor, seria possível desenvolver muitos argumentos a respeito dessa postura, mas talvez a melhor hipótese explicativa seja a de que os movimentos sociais foram percebidos e analisados de modo secundário: ou porque as análises não podiam (ou não queriam) compreender o conjunto complexo, gelatinoso, ambíguo e criativo das relações sociais e suas mútuas interações e, com elas, a capacidade de ação da sociedade sobre si própria;

---

<sup>4</sup> Segundo Eunice Durhan, o Brasil atravessa um período particularmente fértil e produtivo da investigação antropológica. Tal sucesso está vinculado ao fato de que, hoje, as minorias desprivilegiadas - objeto de particular interesse da antropologia brasileira - emergem como novos atores políticos, organizam movimentos e exigem uma participação na vida nacional da qual estiveram secularmente excluídos (Durhan, 1986:18). Para uma maior reflexão sobre o caráter metodológico assumido no Brasil pela investigação antropológica - ou antropologia na cidade, nos dizeres da autora - ver Durhan (1986).

<sup>5</sup> Ainda segundo Gutiérrez, as teorias conhecidas como desenvolvimentistas, elaboradas principalmente na década de 50 e princípio dos anos 60, concentraram-se nos processos de modernização, industrialização e aculturação.

ou porque os movimentos sociais eram percebidos, de modo latente, implícito ou subconsciente, como o irracional ou inexplicável (Gutiérrez, 1987).

Ruth Cardoso, numa análise crítica a respeito da problemática do antagonismo entre Estado/movimentos sociais, diz que a mesma ocorre por duas razões. A primeira delas se deve à emergência das reivindicações populares em meio a uma conjuntura política repressiva, sendo por isso recebidas e percebidas como demonstrações da força latente das classes subalternas. Seu caráter anti-governo é tomado por uma crítica radical ao sistema político e o confronto estabelecido pelas reivindicações populares, frente aos aparelhos do Estado, identificado como um novo caminho político. Esta compreensão foi o elemento orientador que permeou as práticas desenvolvidas em cultura e educação popular no Brasil pós-64, percebidos, então, como independentes de qualquer relação com o Estado, cuja análise não ultrapassou os parâmetros limitadores estabelecidos a partir de uma correspondência unívoca com o governo autoritário. Ultrapassar esse enfoque estático e perceber a dinâmica da relação Estado-Sociedade é a proposta deste trabalho.

A segunda razão se deve à sobreposição de duas questões, de ordem diferente, embora intimamente relacionadas na especificidade da conjuntura brasileira do momento, que são:

- a questão da transformação do papel econômico do Estado e a conseqüente centralização das decisões e
- a questão do governo autoritário e a conseqüente repressão das forças tradicionais de expressão e reivindicação populares.

Os movimentos reivindicativos surgiram em resposta a estes dois processos. Seus intérpretes, entretanto, privilegiaram a rebeldia da população contra o autoritarismo (o que é real) e deixaram de lado o fato de que as administrações mais modernas e os planejadores mais eficientes dialogam com os usuários e consumidores de serviços estatais. Foi desconsiderada a semelhança e a concomitância das formas de protesto que ocorreram, também, em outros países, considerados democráticos<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Desde os fins da década de 60, na Espanha como em outros países europeus e latino-americanos, os conflitos urbanos e os movimentos de bairro adquiriram significância, quer pelos seus efeitos políticos e urbanos, quer pela sua generalização e continuidade. Os estudos desenvolvidos a partir de então, quebraram com a tradição anglo-saxônica dos estudos sobre participação, centrados na busca de associação entre comportamento social e meio ambiente. Tal análise orientava, explícita e implicitamente, para os mecanismos de integração social frente à crescente ameaça que apresentavam as tensões sociais urbanas. Numa abordagem oposta, autores como Castells, Borja e Lojkin desenvolveram trabalhos sobre a questão dos movimentos sociais, configurando como núcleo central do paradigma análises que localizam, no Estado e nas necessidades gerais do capitalismo monopolista, o caráter novo das reivindicações urbanas. Ver abordagens sobre diversas experiências, com destaque para a experiência espanhola de Madri, em CASTELLS, Manuel, cidade, democracia e socialismo, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980; CASTELLS, M., Movimientos sociales urbanos, Madri, Siglo, XXI, 1977; BORJA, Jordi, Movimientos sociales urbanos, Buenos Aires, SIAP, 1975.

Apesar do funcionamento tradicionalmente autoritário do Estado brasileiro, a implementação de políticas públicas lhe obriga a realizar algum tipo de interrelação com a população. Apesar dos planejadores contarem com instrumentos muito eficientes para impor suas razões técnicas, não podem deixar de lado as condições de demanda por seus serviços.

A existência de planos públicos com fins sociais faz com que os Estados contemporâneos, por mais antipopulares que possam ser (e freqüentemente são), implementam políticas sociais globais que criam expectativas de demanda (Cardoso, 1983:229). Tais expectativas transformam o Estado em agente indutor de movimentos sociais, o que lhe confere identidade de interlocutor das demandas populares.

Portanto, nessa linha de análise não cabe mais conceber o Estado como uma entidade monolítica a serviço de um projeto político invariável, mas, sim, como um sistema em permanente fluxo, internamente diferenciado, sobre o qual repercutem, também, diferencialmente, demandas e contradições da sociedade civil (Oszlak, 1980:18).

O Estado é percebido, então, como interlocutor das demandas sociais dos diferentes movimentos reivindicatórios, assim como agente indutor das políticas que regulam a dinâmica

geral da sociedade (Jacobi, 1989:6).

Embora o Estado capitalista expresse os interesses de classes hegemônicas, também se configura como condensação de uma relação de forças sociais, expressando, portanto, as contradições de classe.

Isto, porque, se o Estado age no sentido de assegurar a reprodução do capital, sua intervenção também acontece a nível da reprodução da força de trabalho, esfera vinculada à ação dos movimentos populares.

Neste sentido, o papel das instituições estatais e das diferentes funções do Estado tem de levar em conta o campo das relações de classe, cujo eixo de articulação organizacional é o Estado. Este assume o papel de articulador e organizador da sociedade, independente de sua condição de suporte de certas relações de dominação, adotando o papel de fiador de relações sociais. Nestes termos, o Estado capitalista não é diretamente o Estado dos capitalistas (O'Donnell, 1980). Trata-se de um Estado que tem de exercer funções contraditórias, de acumulação e de legitimação, para criar as bases de um consenso através da ação de suas instituições (Jacobi, 1989:4).

Assim, o surgimento de determinadas demandas, como

emergência de práticas coletivas articuladas, têm como resultado o surgimento de políticas públicas específicas. Especificidade esta que traduz o caráter dos efeitos político-institucionais da ação coletiva, ou seja, o caráter da ação do Estado, ora assimilando, ora desativando as reivindicações contidas nas lutas dos diferentes segmentos sociais. Esse caráter da ação do Estado é a materialização de um campo variável de compromissos e alianças, determinado a partir da correlação de forças entre as diferentes frações de classe dominante e das classes populares.

Utilizando essa ótica de análise, neste trabalho busca-se perceber a concomitância entre determinadas demandas populares e a priorização de certas políticas sociais por parte do Estado. Políticas essas de assimilação ou desmobilização das demandas e que, freqüentemente, traduzem a ambigüidade da ação contraditória do Estado, fruto das contradições presentes nos interesses do bloco no poder, cuja hegemonia tende a representar<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Segundo Jacobi, Carlos Nelson Ferreira dos Santos, através de seus estudos sobre movimentos urbanos no Rio de Janeiro, mostra as ambigüidades da relação Estado/moradores na qual o Estado se vê obrigado, para ser coerente com suas lógicas próprias, a fazer algo para evitar o "caos" e acaba, através da evidência dos efeitos (favelas visíveis e incomodativas), tendo de dar alguma atenção às suas causas. Os favelados, através de um desconhecimento deliberado da lei e de um enfrentamento passivo, terminam provocando a criação de planos habitacionais especiais para si próprios e que são negados a outros moradores mais "Oficializados" (Jacobi - a:265: nota 28).

Procura-se, aqui, mostrar que a política estatal torna-se uma resultante desse processo contraditório, o que dá lugar para que as demandas populares situem-se cada vez mais no terreno do Estado. Estado esse que, então precisa se reorganizar através de mecanismos de participação e controle que selecionam quais as políticas possíveis de serem formuladas.

#### 1.2 - A formulação de políticas públicas: critérios de seletividade

A ampliação e modificação do espaço institucional do Estado é a principal resultante da introdução de uma nova dinâmica de interação no campo das relações de classe, produzida pelas lutas populares e seus movimentos reivindicatórios. É o que Jordi Borja coloca como a questão-chave produzida pela emergência dos movimentos sociais.

Segundo esse autor, a presença dos movimentos provoca a urgência de mudar legislações e instituições que já não correspondem às relações sociais que se estabelecem, nem às necessidades coletivas e nem à correlação de forças presente.

Isso resulta numa reorganização institucional marcada pela criação de novas obrigações para o Estado e o capital privado, por uma descentralização administrativa que permite estabelecer mecanismos de participação e controle e pela legalização de formas de organização das ações populares o que possibilita enquadrar amplos setores sociais (Borja, 1981)<sup>8</sup>.

Portanto, os movimentos populares não podem ser situados fora do Estado. Não podem ser considerados o gérmen de um novo Estado, mas, sim, um agente de transformação do existente ao obrigarem as instituições a se modificar, tornando-se interlocutoras, assumindo novas problemáticas, negociando, fazendo conclusões, promovendo uma reordenação institucional que atenda a essas novas relações estabelecidas.

---

<sup>8</sup> Para Borja, a dimensão política dos movimentos urbanos responde a duas questões intimamente ligadas:

a) a oposição ao progressivo autoritarismo e burocratização do Estado do período do capitalismo monopolista e a presença política das classes populares e das idéias socialistas nas instituições e nos centros de poder econômico e cultural (através dos partidos de esquerda, dos sindicatos, das organizações de massa de todo tipo, do desenvolvimento das forças culturais, etc.);

b) a oposição ao tipo de desenvolvimento econômico-social e cultural do capitalismo monopolista de Estado que comporta crescentes desigualdades e disparates, que significa enormes desgastes sociais, que atomiza a vida da população, etc...

Assim nessa ótica, os movimentos sociais se inscrevem em cheio no combate social que pode mobilizar a grande maioria da população em torno de questões como a democratização do Estado e um novo modelo de desenvolvimento. No Brasil, provavelmente o exemplo mais significativo de ação conjunta seja o da "Campanha das Diretas", no primeiro semestre de 1984.

Alain Touraine propõe que o Estado, em resposta às pressões exercidas pela mobilização coletiva, se torna o agente de mudanças organizacionais e institucionais - e, por consequência, uma força social de mudança histórica - que repõe a ordem e abre espaço para a mudança através da institucionalização de novas formas de relação. Essa institucionalização do conflito social permite ao Estado - e ao bloco dominante no poder - recuperar os mecanismos de controle que lhe possibilitam manter a regulação e a integração social (Gohn, 1988:28).

A ação do Estado no processo de institucionalização de demandas populares se configura na formulação das Políticas Públicas. As relações entre demandas sociais e políticas públicas não são espontâneas e nem meramente casuais. Diversos fatores atuam como determinantes, tanto na emergência das demandas, como na formulação das políticas. Segundo Offe, a formulação das Políticas Públicas resulta, fundamentalmente, da interação das condições que asseguram a reprodução da natureza de classe do Estado e do processo de seletividade do sistema das instituições políticas (Offe, 1984).

### 1.2.1 - Condições de Reprodução da Natureza de Classe do Estado

Para Claus Offe<sup>9</sup>, a formulação de políticas públicas se dá a partir de dois elementos determinativos, constitutivos do Estado capitalista, que são:

- a) a manutenção de sua natureza ou caráter de classe pois, embora não seja ele próprio capitalista, precisa ser concebido como um Estado capitalista e não como um Estado dentro da sociedade capitalista;
- b) os limites estruturais que se impõem às suas funções como Estado, inerentes de sua própria característica de ser de classe.

O Estado capitalista para se manter enquanto tal, ou seja, para garantir a ação e reprodução de sua natureza de classe, tem de levar em conta a interação de quatro condições produzidas a partir da sua própria constituição estrutural<sup>10</sup>:

- em primeiro lugar, o Estado não pode ordenar ou controlar a produção. A acumulação acontece nas unidades de Acumulação Privada - ou capital individual

---

<sup>9</sup> Esta abordagem referente a formulação de políticas pelo Estado é baseada na concepção de Claus Offe, embora não haja a referência constante ao autor, a não ser em citações.

<sup>10</sup> A estrutura do Estado capitalista será abordada mais adiante.

nos dizeres de Poulantzas - e o Estado não pode interferir a fim de iniciá-la ou terminá-la. Existem mecanismos organizacionais que impedem a qualquer agente no Estado de tomar decisões sobre o uso concreto dessa produção;

- em segundo lugar, o pessoal do aparelho do Estado depende, para sua sobrevivência (bem como para qualquer fim político que queiram alcançar), dos recursos provenientes do processo de acumulação privada - principalmente através dos impostos - que agem como o mais poderoso critério de constrangimento (mas não necessariamente como determinante do conteúdo) do processo de tomada de decisões;
- em terceiro lugar, o Estado não somente tem autoridade como também o mandato de legitimidade para sustentar e criar condições de acumulação, promoção essa necessária uma vez que os seus recursos dependem de fontes que não são de sua propriedade. A função de criar e manter condições de acumulação implica no estabelecimento de controle às ameaças à acumulação, provenientes da concorrência entre os capitais individuais - ou unidades acumuladoras, nos dizeres de Offe - tanto nacionais quanto internacionais, bem como da classe trabalhadora;
- e, em quarto lugar, o pessoal do Estado, uma vez que

não possui uma base de poder próprio, precisa de um mandato de legitimidade para agir que tem como fonte de poder o simbolismo da participação popular na seleção do pessoal do Estado, enquanto representante dos interesses gerais e comuns da sociedade como um todo. - Isso quer dizer que o Estado somente pode funcionar, como um estado capitalista, na medida em que utiliza símbolos e fontes de apoio que escondem sua natureza como um estado capitalista; a existência de um Estado capitalista pressupõe a sistemática negação de sua natureza, como um Estado capitalista (Offe, em Carnoy, 1986:173)<sup>11</sup>. Isso também significa que, para se manter como um Estado capitalista, precisa ser legítimo aos olhos das classes populares que lhe conferem a legitimidade ao lhe outorgar o mandato de poder.

Ao mesmo tempo, o Estado não pode representar os interesses dos capitais individuais, pois colocaria em perigo a sua função de representar o interesse geral do capital e, conseqüentemente, as condições do processo de acumulação. Também não pode parecer um representante do capital em geral em detrimento de sua base de apoio popular que lhe confere a

---

<sup>11</sup> O pensamento de Poulantzas coincide com Offe nessa questão. Para ele, o Estado capitalista, para ser legítimo, deve parecer que possibilita igual acesso ao poder a todas as frações de classe ou setores da sociedade.

legitimidade - sua fonte alternativa de poder.

Em decorrência disso, o Estado apresenta limites às suas funções exatamente pela dificuldade de conciliar o processo de acumulação capitalista, de um lado, com o da legitimidade, de outro:

*"O argumento-chave que quero avançar aqui é que processo de formação das políticas do Estado é determinado através das dificuldades concretas de reconciliar esses quatro elementos constitutivos. A força motivadora da formação de toda de toda política é o problema de reconciliação desses elementos; a tomada de decisões pelo Estado não é nada mais que o processo onde esses elementos se reconciliam e, em vez de pressupor alguma instância que pressione ou manipule o processo de decisões 'de fora', o conceito explicativo-chave que queremos sugerir é o auto-interesse institucional dos agentes do aparelho do Estado, que determina a produção e os resultados das decisões (Offe, em Carnoy, 1986: 173-4).*

Assim, a tomada de decisões, a formulação de políticas por parte do governo resulta da tentativa de estabelecer um equilíbrio dinâmico entre as condições de sua reprodução. A intervenção do Estado no processo de acumulação do capital

está aí muito presente<sup>12</sup>.

De que estratégias políticas o Estado lança mão a fim de buscar a conciliação, ou o equilíbrio dinâmico das condições que lhe asseguram a sua reprodução enquanto Estado de classe? Offe responde a essa questão através de dois tipos de estratégias - **Alocativas e Produtivas** - que resultam em políticas de alocação e em políticas estatais produtivas.

As estratégias alocativas são aquelas que criam, mantêm e impõem (de forma autoritária) as condições de acumulação. São recursos e poderes legais - tais como o direito de taxar, gastar e de fazer leis e administrá-las - investidos por uma constituição ou outros documentos legais que constituem o contrato social. A autoridade estatal de alocar recursos e poder é politicamente legitimada e, desse modo, o poder político é o único critério e determinante da alocação (Carnoy, 1986:177).

---

<sup>12</sup> Essa natureza do Estado capitalista postulada por Offe, através da interação dos quatro elementos constitutivos, se aproxima muito da análise de Poulantzas sobre o Estado, conforme será demonstrada posteriormente neste trabalho. A diferença principal é que, para Offe, o Estado está vinculado ao processo de acumulação, enquanto para Poulantzas à reprodução das relações de produção, à luta de classes. Porém, se a acumulação for considerada como a condição fundamental da reprodução, as duas posições não apresentam diferenças fundamentais.

As estratégias produtivas são aquelas que determinam o ingresso físico do Estado na produção, o que se torna necessário quando as condições da produção privada são tais que os capitalistas privados não podem captar o valor total do produto, o que resultaria em prejuízo, uma vez que dependeriam de outros capitalistas no processo de produção e acumulação.

Acontece, porém, que a burocracia, suficientemente adaptada para administrar políticas de alocação - ou seja, criar impostos, estabelecer índices, determinar orçamentos, fazer e impor leis e regulamentos, promover campanhas, formular programas sociais (saúde, educação, moradia, emprego, etc.) - é inadequada, segundo Offe, para o tipo de política estatal produtiva. Isso porque a administração das atividades produtivas do Estado exige mais do que a alocação costumeira dos recursos estatais uma vez que algumas perguntas que precisam ser respondidas - qual é o produto final ou a finalidade da produção estatal, quem deve recebê-la, quais as prioridades, etc. - fogem do alcance e da responsabilidade específicos às características da mediação burocrática. As contradições que daí surgem fazem do Estado a principal arena da crise de legitimação e o espaço onde ela ou se resolve ou se agrava<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Clauss Offe, influenciado pelas análises weberianas da relação da burocracia com a sociedade civil, construiu uma visão política de um Estado relativamente autônomo, concentrando grande importância no funcionamento da burocracia do Estado que, para ele, se torna o mediador independente da luta de classes, inerente ao processo de acumulação capitalista.

O Estado capitalista, na visão de Offe não pode resolver de forma permanente as crises económicas. Embora solicitado a intervir no processo de acumulação do capital de forma a preservar as relações capitalistas de produção e desejoso, através de seu próprio interesse institucional, de assim proceder, é tolhido pelos interesses dos capitais individuais, que obstruem sua intervenção, e pelas exigências das classes populares dos quais depende como fonte de poder. Assim, o Estado está constantemente tentando cumprir sua função de acumulação de capital ao mesmo tempo em que mantém sua legitimidade (Carnoy, 1986).

Daí, um dos problemas estruturais do Estado capitalista: ele precisa, simultaneamente, praticar e tornar invisível o seu carácter de classe. Decorrem disso, as contradições e tensões que se refletem nas ambigüidades das políticas públicas.

Isso posto, surge, então, a seguinte questão: partindo da ótica de que Estado e demandas populares estabelecem uma relação de interação e são, portanto, componentes de um mesmo processo político, quais os mecanismos e critérios de seletividade que regulam a implementação das políticas públicas, de maneira a assegurar, a um só tempo, de um lado, a manutenção do carácter de classe do Estado como capitalista e, de outro, o mascaramento desse carácter de classe, tornando-o

legítimo frente às classes populares que, ao reconhecê-lo como legítimo, lhe conferem mandato de legitimidade?

Mais uma vez, a resposta é dada por Offe, para quem somente se pode falar de um "Estado Capitalista" ou de um "capitalista global ideal" se for possível demonstrar que o Sistema de Instituições Políticas, possui uma seletividade própria especificamente classista, correspondente aos interesses do processo de valorização (Offe, 1984:147).

#### 1.2.2 - O Processo de Seletividade das Instituições Políticas

Uma compreensão do mecanismo de seletividade, própria do aparelho do Estado, é possível, a partir da reflexão sobre as características estruturais das formas institucionalizadas de dominação política. Tem-se, então, que:

- 1<sup>o</sup>) A dominação organizada pelo Estado é um sistema de regulamentação seletivo, gerador de ocorrências, ou seja, é um processo de seleção.

A compreensão do que seja um sistema de regulamentação seletivo, organizado pelo Estado, pressupõe a especificação do conceito de seletividade. Se a seletividade for percebida como um processo de seleção, então pode ser definida como sendo uma

configuração de regras de exclusão institucionalizadas, cujo mecanismo de atuação vai determinar, concomitantemente, os não-acontecimentos relevantes e, por conseqüência, a restrição não aleatória - mas sistemática - do espaço de possibilidades de ocorrências.

Para demonstrar a vinculação concreta da dominação política a interesses de classe, isto é, para obter um quadro dos mecanismos de exclusão e de suas afinidades com os interesses de classe, é necessário ter à disposição uma especificação daquilo cuja possibilidade está sendo negada por tais mecanismos. Somente a especificação dos não-acontecimentos - que podem transmitir uma concepção de não-realidade, da realidade sistematicamente excluída - permitem demonstrar a existência e a tendência de classe da seletividade estrutural (Offe, 1984:154)<sup>14</sup>. As vezes, os não-acontecimentos fazem política mais significativamente que os acontecimentos explicitamente destinados a fazer política.

2<sup>o</sup>) A estrutura interna do sistema de instituições políticas precisa estabelecer mecanismos de seletividade em três sentidos para funcionar como

---

<sup>14</sup> Para Offe, qualquer forma imaginável de organização social se baseia em regras de exclusão (ou redução de complexidade). No seu entendimento, a organização social é a proteção diante da multiplicidade caótica de acontecimentos potenciais, impedidos por ela de se atualizarem. Ou seja, a organização é a redução da complexidade (Offe, 1984).

## Estado Capitalista.

Os mecanismos seletivos - mecanismos institucionais, existentes dentro do aparelho estatal são:

a) mecanismos no sentido de uma **seleção positiva** são aqueles que, a partir de um espectro de alternativas, induzem o Estado a selecionar somente as políticas compatíveis com os interesses globais do capital, de forma a favorecer sua articulação, mesmo que em detrimento de grupos locais e específicos de capitalistas. O Estado intervêm na formulação de um interesse **positivo** de classe.

b) mecanismos no sentido de uma **seleção negativa** são aqueles que excluem, sistematicamente, da atividade estatal os interesses anti-capitalistas, ou seja, protegem o capital global dos conflitos e ações anti-capitalistas. O Estado intervêm **negativamente** como órgão de repressão contra articulações de interesses contrários.

Estes dois mecanismos, diretamente vinculados ao caráter classista da dominação política e sua cumplicidade estrutural com o capital global, precisam ser desmentidos por uma terceira categoria de operações seletivas que serve de disfarce dessas funções.

c) mecanismos no sentido de **seleção divergentes** são aqueles de caráter ocultador que mascaram o conteúdo classista do caráter coordenador (seleção positiva) e do caráter repressor (seleção negativa) dos mecanismos seletivos anteriores. Os imperativos contraditórios da realização dos interesses capitalistas e da legitimação democrática somente são capazes de coexistir enquanto se escondem, com êxito, à reflexão, aparecendo como algo diferente do que efetivamente são <sup>15</sup>.

A dominação política em sociedades industriais capitalistas é o método da dominação de classes que não se revela como tal. Somente sob a condição de que as atividades estatais a serviço do processo de valorização permaneçam ocultas é que a base do poder soberano (concretizado nas instituições políticas como sistema eleitoral, democracia representativa, etc.), do qual depende a realização dessas atividades, pode ser mantida intacta e preservada. É necessário que o aparelho estatal assuma funções de classe sob

---

15

É o caso da não-identidade do conteúdo entre a percepção das exigências funcionais da economia capitalista e os motivos mobilizados para sua implementação. As justificativas invocadas e as intenções reais da atividade estatal sofrem uma divergência radical: "tudo pelo social" é o lema de um governo que torna a distribuição de renda cada vez mais desigual; "a educação como direito de cidadania" é proclamada enquanto o sistema educacional se apresenta como um mecanismo de exclusão social.

o pretexto da neutralidade de classe e invoque o álibi do universal para o exercício do seu poder particular. Essa imposição permanente decorre funcionalmente, antes de mais nada, da exigência de, em nome do bem-estar geral, concretizar as condições sociais de existência do capital contra a resistência empírica dos capitais individuais, e vice-versa, do perigo de que o caráter classista da dominação política, praticado abertamente e tornado consciente, conduza ao risco de uma polarização das classes e de uma politização da luta de classes. (Offe, 1984:162-3).

3<sup>o</sup>) Os mecanismos de seletividade da estrutura interna do sistema institucional político conferem aos processos político-administrativos uma racionalidade estratégica objetiva no processo de seleção do sistema de dominação política como dominação de classe.

Mecanismos de seleção, institucionalmente arraigados, podem ser identificados analiticamente no sistema político em pelo menos quatro níveis: estrutura, ideologia, processo e repressão. Eles constituem um sistema de filtros, um anteposto ao outro, cujo resultado, ou seja, atos soberanos concretos e processos políticos, é determinado pelas operações cumulativas de seleção deste sistema (Offe, 1984:151):

- a) Operações seletivas estruturais - determinam juridicamente e de fato o raio de ação do sistema institucional político que estabelece qual a matéria e qual o fato que podem tornar-se objeto da política estatal. A garantia de propriedade privada é um exemplo de seletividade estrutural. A disponibilidade limitada ou escassa de recursos e informações materiais também é um exemplo de seletividade estrutural à ação política. As organizações burocráticas constituem limites estruturais para que somente determinados temas sociais recebam tratamento político. A existência de organizações burocráticas "politiza" a ação de um sistema político e delimita um espaço de atuação para a política possível.
- b) Operações seletivas ideológicas - restringem, através de um sistema de normas ideológicas e culturais, o espaço de possibilidades de formulação de políticas, já delimitado pela estrutura institucional. Somente uma parte da política estruturalmente possível pode ser atualizada, no contexto das restrições normativas vigentes.

- c) **Operações seletivas processuais** - consistem em procedimentos institucionalizados da formulação e implementação política. As estruturas formais de regulamentação (como por exemplo, as assessorias de planejamento e administração burocrática) conferem maiores probabilidades de realização a determinados conteúdos políticos, na medida em que asseguram tratamento preferencial a certos interesses, concedendo-lhes prioridades no tempo, possibilidade de aplicação de meios de poder específicos, etc... Cada regra processual cria relações de favorecimento e, inversamente, de exclusão para certos temas, grupos ou interesses (não-acontecimentos). O processo de não-decisão é um instrumento através do qual reivindicações para a mudança na alocação de benefícios e privilégios no interior da comunidade podem ser sufocados antes que tenham sido expressas; ou mantidas latentes; ou eliminadas antes que acedam à arena decisória relevante: ou, falhando tudo isso, mutiladas ou destruídas no estágio da implementação da decisão, no processo político (Offe, 1984:153).
- d) **Operações seletivas repressivas** - representam o último nível da limitação do espaço de ocorrências políticas possíveis. Consiste na aplicação ou na

ameaça de atos repressivos do aparelho estatal através dos órgãos de polícia, exército ou justiça.

Esses níveis das operações de seleção do sistema de dominação política (estruturais, ideológicas, processuais e repressivas) servem como uma espécie de andaime conceitual para a identificação de regras de seleção do sistema político. Porém, demonstrar a seletividade geral do sistema político-institucional não é suficiente para caracterizar a dominação política como dominação de classe.

Segundo Offe, os limites histórico-concretos de um sistema de dominação somente podem ser percebidos no contexto da práxis política e identificados nos conflitos de classe, realizados mediante ações e organizações nas quais opções normativas coletivas se transformam em violência empírica. O caráter de classe do Estado comprova-se depois que os limites de suas funções transparecem nos conflitos de classe (Offe, 1984:161).

Essa correlação de forças presente nas relações políticas e ideológicas são materializadas e incorporadas, como práticas materiais, nos aparelhos do Estado. Mostrar como o Estado se estrutura a partir das relações de classe e como se

materializa nos diferentes aparelhos é o intento do próximo capítulo deste trabalho.

## 2 - Sobre o Estado

### 2.1 - Os aparelhos de Estado

Uma abordagem sobre a formulação de Políticas Públicas, da forma como se está aqui explicitando, pressupõe a consideração de duas questões determinantes: a natureza de classe do Estado (e as condições de sua manutenção e reprodução) e o processo de seletividade do aparelho de Estado. A referência à natureza de classe do Estado é uma referência ao estado capitalista e a referência ao aparelho de estado é uma referência a todo o conjunto de instituições, órgãos, setores e pessoal que constituem a **materialidade institucional do estado**.

O termo aparelho de Estado, aqui empregado, é baseado em Poulantzas, onde o termo **aparelho** é utilizado como sinônimo de **instituição**. Em sua obra Poder Político e Classes Sociais, o autor define instituição como sendo um sistema de normas ou de regras socialmente sancionado, atribuindo-lhes tanto funções ideológicas quanto repressivas (Poulantzas, 1986:123: nota 2). Em sua obra Facismo e Ditadura, abandona o termo instituição e

passa a utilizar somente aparelho, servindo-se da mesma definição (Poulantzas. 1978:321: nota 3). Em O Estado, O Poder, O Socialismo. apresenta o Estado capitalista constituído, não por um arcabouço estrutural (estrutura e superestrutura) no sentido de Gramsci e Althusser, mas por aparelhos moldados pela luta de classes. Para ele, o Estado é parte e resultado da luta de classes. Assim, mudanças nas relações capitalistas de produção moldam as instituições políticas. As relações políticas e ideológicas são materializadas e incorporadas, como práticas materiais, nos aparelhos. Os aparelhos não são nada mais do que a materialização e a condensação das relações de classe (Poulantzas. 1985).

Esta análise, portanto, se diferencia da análise institucional-funcionalista que vê relações de classe como surgindo dos agentes nas relações institucionais, ou mesmo de Weber, onde as relações de classe surgem das relações de poder nas instituições hierárquicas. Em Poulantzas, os aparelhos do Estado não tem poder por si mesmos. As instituições não têm poder enquanto tal, nem é o poder inerente às relações hierárquicas. Não é a hierarquia que cria as classes, mas as classes sociais que produzem a configuração particular de poder no aparelho do Estado - a luta de classes e o aparelho do Estado não podem ser separados (Carnoy. 1986: 141-2).

A classificação dos aparelhos de Estado em repressivos e ideológicos, aqui utilizadas, é trazida de Althusser para quem o aparelho de Estado é o Aparelho Repressivo do Estado (governo, administração, exército, polícia, tribunais, prisões, etc.) que pertence ao domínio público e se diferencia dos Aparelhos Ideológicos do Estado (Igreja, Partido, Sindicato, Família, algumas escolas, jornais, empresas culturais, etc.) que são instituições privadas e que, em sua maioria, não possuem estatuto político.

Também se buscou em Althusser a concepção de que pouco importa se as instituições que constituem os Aparelhos Ideológicos do Estado sejam públicas ou privadas. O que importa é o seu funcionamento. Instituições privadas podem perfeitamente funcionar como Aparelhos Ideológicos do Estado. Neste ponto, a concordância com Gramsci em que a distinção entre o público e o privado é uma distinção intrínseca ao direito burguês, e válida nos domínios (subordinados) onde o direito burguês exerce seus poderes. Assim, o Estado, que é o Estado da classe dominante, não é nem público nem privado, ele é ao contrário condição de toda distinção entre o público e o privado. Portanto, o que distingue os AIE do Aparelho (repressivo) do Estado, é a seguinte diferença fundamental: o Aparelho Repressivo do Estado funciona através da violência ao passo que os Aparelhos Ideológicos do Estado funcionam através da ideologia (Althusser, 1985:69).

A concepção de ideologia como sendo um elemento de consolidação hegemônica de poder e dominação é aqui empregada, utilizando, mais uma vez Poulantzas quando este autor concorda com Althusser e Gramsci a respeito de que um aparelho do Estado sem hegemonia significa um Estado sem poder. E também quando este autor discorda particularmente de Gramsci a quem acusa de introduzir uma ruptura teórica entre hegemonia e dominação quando postula que uma classe pode e deve se tornar a classe ideologicamente dirigente antes de poder se tornar uma classe politicamente dominante. Ela conquista a hegemonia antes de conquistar o poder político. A hegemonia é uma visão de mundo que é imposta numa formação social e conquista a dominação ideológica antes de conquistar o poder político. Nesse sentido, o poder está separado da hegemonia e a organização política de uma classe está, aparentemente, relacionada à elaboração de uma visão de mundo que ela impõe ao conjunto da sociedade. Isto tem como contraposição a posição de Althusser de que uma classe não pode conquistar a dominação ideológica antes de conquistar o poder político. A discordância de Poulantzas a esses dois autores se manifesta quando afirma que a ideologia não pode ser separada do aparelho onde se materializa e que esse aparelho tem a dominação de uma dada classe como efeito de sua localização no campo estratégico da luta de classes. Não se pode separar a ideologia da dominação de uma classe pois a ideologia é parte da luta de classes, a relação dentro da qual

a dominação de classe funciona.

Esta posição fica melhor respaldada quando se faz uma análise da formação e atuação dos Estados latino-americanos, onde o pessoal dirigente do Estado estabelece mecanismos de apropriação dos discursos e da ação dos movimentos populares, perpetuando-se, de forma travestida, na dominação política.

Essa mesma percepção é encontrada em André Gorz para quem os aparelhos de Estado são exigências de relações sociais de dominação que prolongam e consolidam, acrescentando seus próprios efeitos de dominação àqueles já existentes. Segundo esse autor, o aparelho de dominação confere um poder funcional àqueles que ocupam seus postos, determinando a natureza do poder e o modo de governo, as relações entre a sociedade civil e a sociedade política, entre a sociedade política e o Estado, independente de quem ocupa seus postos e poder. Para ele, a necessidade de se apossar do aparelho de dominação para transformá-lo depois é ilusão, pois uma classe não pode desapossar uma outra tomando o seu lugar no aparelho de dominação. Isso determinaria uma permutação dos titulares dos postos de poder, e não uma transferência do poder. Tomar o poder é capturá-lo àqueles que o exercem - não tomando o seu lugar, mas colocando-os na impossibilidade duradoura de fazer

funcionar o aparelho de sua dominação. "A revolução é, antes de mais nada, destruição irreversível desse aparelho. Supõe uma prática coletiva que coloca esse aparelho fora de circulação ao desenvolver uma rede de relações de tipo novo. Quando um novo aparelho de dominação é engendrado por essa prática e garante um poder funcional aos dirigentes, a revolução chegou ao fim: está instaurada uma ordem institucional nova" (Gorz, 1982:79-80).

## 2.2 - A Constituição do Estado

A compreensão dos mecanismos de funcionamento do Estado e do engendramento de suas políticas públicas neste trabalho, se dá fundamentalmente através da utilização da perspectiva teórica de Poulantzas e Offe sobre o Estado. Para esses dois autores a questão da compreensão da materialidade institucional do Estado passa pela busca de resposta a uma questão fundamental: por que a burguesia dispõe, para sua dominação política, deste aparelho de Estado específico, que é o Estado capitalista, este Estado representativo moderno, este Estado nacional - popular de classe? Por que este e não um outro? (Poulantzas, 1985).

Segundo Offe,

*"As estruturas formais da democracia burguesa*

não são apenas a única alternativa realizável no contexto das relações de produção capitalista. Elas são adicionalmente indispensáveis, devido a sua importância para as relações de produção. Suas funções são de dois tipos: elas estruturam de tal forma o instrumento de direção do poder político que o aparelho estatal, mesmo ao preço de novas contradições, consegue, dentro de certos limites específicos, superar a contradição entre produção social e apropriação privada; e permitem constituir um interesse de classe (sistêmico) capitalista, capaz de superar em racionalidade cada interesse individual capitalista. As funções estabelecem, ao mesmo tempo, um mecanismo ideológico que permite desmentir - através do mecanismo da seletividade divergente - a cumplicidade objetiva entre os interesses globais de valorização e as funções estatais do capital. Se, conseqüentemente, o sistema capitalista não consegue sobreviver sem formas burguesas democráticas de organização do poder político, por outro lado, a contradição entre as funções econômicas e as funções legitimadoras do Estado capitalista indicam uma politização irreversível da luta de classes, ou seja, que o Estado não pode viver com essas formas" (Offe, 1984:173-4).

Entender políticas públicas como processo de institucionalização de demandas coletivas, impõe a análise aprofundada, à luz de uma teoria de Estado, da relação Estado/Poder/Classes Sociais. Qual concepção de Estado permite esse entendimento? Não, certamente, aquela que reduz o Estado

a simples dominação política, onde a classe dominante produz seu próprio Estado, segundo sua medida e conveniência, como instrumento de manipulação, segundo sua vontade e interesse; tampouco aquela cuja representação topológica considera o Estado como simples apêndice - reflexo do econômico, qual seja, de um lado, a estrutura econômica, onde as classes e suas lutas estão ausentes e, de outro, a superestrutura do Estado, relacionada com as classes e suas lutas, utilizado pelas classes dominantes, não tendo uma natureza de classe, mas, sim, uma utilização de classe.

O entendimento dessa relação foi buscado na teoria de Estado de Poulantzas, a qual apresenta alguns elementos que parecem contribuir de forma mais consistente nessa concepção do Estado como um sistema dinâmico, em movimento, constitutivamente diferenciado e sobre o qual repercutem, também diferencialmente, demandas e contradições da sociedade civil.

Segundo Poulantzas, as instituições políticas não podem ser compreendidas, nem explicadas ou pela referência exclusiva à dominação política (à natureza da burguesia ou à luta apenas política burguesia/classe operária); ou pela referência às funções econômicas do Estado; ou a uma conjunção das duas (funções econômicas mais luta política). Para ele, a base de

partida para uma análise das relações do estado com as classes e a luta de classes está nas relações de produção, em sua especificidade capitalista: a separação do trabalhador de seus meios de trabalho, não somente na relação de propriedade econômica, como também na relação de posse (Poulantzas, 1985).

Essa dupla relação (a de propriedade econômica e a de posse), constitutiva das relações de produção capitalista, faz com que estas mesmas relações de produção sejam encaradas, não como uma estrutura econômica que origina lutas, mas como já sendo relações de luta e poder.

Ou seja: o processo de produção é constituído pela unidade do processo de trabalho (forças produtivas) mais as relações de produção (propriedade econômica/posse). Essa unidade é realizada mediante o primado - nos dizeres de Poulantzas - das relações de produção sobre as forças produtivas, sendo que estas se organizam segundo condições dadas por aquelas.

Esse primado resulta na presença de relações políticas e ideológicas no interior das relações de produção. Estas, então, se traduzem em relações de poderes de classe que se articulam, organicamente, às relações políticas e ideológicas que as consagram e legitimam e já estão presentes na formação dessas relações de produção, desempenhando um papel essencial

em sua reprodução.

Desse modo, o processo de produção e de exploração é, ao mesmo tempo, processo de reprodução das relações de dominação/subordinação política e ideológica, o que coloca a presença do Estado - que concentra, materializa e encarna as relações político-ideológicas - como parte constitutiva das relações de produção e de sua reprodução.

Por sua vez, o primado das relações de produção sobre as forças produtivas, coloca as classes sociais no próprio cerne das relações de produção, constituindo os seus lugares de classe, que se traduzem em práticas e em lutas de classe.

Portanto, no entender de Poulantzas, o papel constitutivo do Estado nas relações de produção e nos poderes de classe, o inscreve na rede de relações entre exploradores e explorados, nas oposições entre práticas de classe diferentes, ou seja, na própria luta de classes. O Estado, para ele, reflete as relações de classes e forças sociais; é o lugar de organização estratégica das classes dominantes em sua relação com as classes populares. A luta de classes, campo primeiro das relações de poder, detém a primazia sobre o Estado. Isso se refere não somente às lutas econômicas, mas também ao conjunto de lutas (políticas e ideológicas). Essa primazia da luta de classes sobre o Estado e seus anseios acontece porque o poder do Estado é dado pela relação entre lutas e práticas de

classe (exploradores/explorados, dominantes/dominados). O Estado é, pois, a condensação de uma relação de forças, mais precisamente dessa luta de classes.

Nesse entendimento, o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes e tampouco por elas monopolizado. É um lugar e um centro de exercício do poder, que não possui poder próprio e nem é o depositário instrumental de um poder-essência da classe dominante. O Estado assume uma configuração que não pode ser reduzida a cristalizações conceituais do tipo: todo Estado é um Estado de classe, ou toda a dominação política é uma ditadura de classe, ou o Estado capitalista é o Estado da burguesia; ou o Estado capitalista em geral, e todo o Estado capitalista em particular, é uma ditadura da burguesia. A perspectiva poulantziana de Estado permite visualizá-lo como um conjunto dinâmico constituído por forças em movimento que interagem num processo de relação de poder.

Para Poulantzas, o poder é a capacidade de uma ou de determinadas classes conquistar seus interesses específicos. É um conceito que designa o campo de sua luta, ou seja, o campo estratégico das relações de força e das relações de uma classe com a outra. O campo de poder, portanto, é estritamente relacional: a capacidade de uma classe em realizar seus

interesses está em oposição à capacidade e interesses de outras classes. O lugar de cada classe - e, portanto, seu poder - é, ao mesmo tempo, desenhado e delimitado pelo lugar das outras classes (Poulantzas, 1985).

O poder político de uma classe, sua capacidade de concretizar seus interesses políticos, depende não apenas de seu lugar de classe em relação às outras, mas também de sua posição no campo estratégico, organizado a partir das relações de classe, constituídas como forças sociais. É certo que o Estado capitalista constitui a burguesia como classe politicamente dominante. Porém, não se trata de uma burguesia já instituída como classe politicamente dominante fora ou antes de um Estado que ela criaria por conveniência própria e que funcionaria como um simples instrumento de dominação. Essa função do Estado está inscrita na sua materialidade institucional como natureza de classe do Estado.

Assim, *"muito mais que uma relação, ou a condensação de uma relação, o Estado é a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe. Sua política, suas formas, suas estruturas, traduzem os interesses da classe dominante, porém não de modo mecânico, mas através de uma relação de forças que faz dele uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento"* (Poulantzas,

1985:149)<sup>16</sup>.

### 2.3 - A Ação Institucional do Estado

Uma análise institucional, baseada na ótica poulantziana de Estado - entendido como expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento - deve buscar a compreensão de quais mecanismos estruturais constitutivos desse Estado-relação instituem a classe dominante como tal, conferindo-lhe (ao Estado), então e por isso, caráter de natureza de classe, ao mesmo tempo que inscreve as lutas populares em sua materialidade organizacional, numa relação que assegura a presença das classes dominadas, exatamente como classes dominadas. Tal relação deve ser compreendida a partir da análise dos papéis desempenhados pelos elementos que a materializam:

16

Para Poulantzas, as classes sociais não se reduzem a duas classes fundamentais, mas se constituem em frações de classes ligadas a diferentes interesses e formas de organização. Assim, a burguesia se apresenta constitutivamente dividida em frações de classe, ligadas ao capital não-monopolista, ao capital industrial, bancário, comercial e, ainda, aqueles provenientes de outros modos de produção, presentes na formação social capitalista, como é o caso dos latifundiários nos países dependentes. Já as classes dominadas se apresentam como frações de classe operária, camponesa, pequena burguesia, numa terminologia mais clássica, ou, ainda, como classes populares, classes trabalhadoras, numa terminologia mais recente, ligada, principalmente, aos estudos e elaborações, resultantes das pesquisas sobre os movimentos sociais.

- as classes dominantes que compõem o bloco no poder e através do qual buscam uma unidade política que lhes assegure sua dominação de classe;
- as classes populares e suas lutas que se materializam como resistência à dominação e desordenação da ordem instituída, provocando, através de demandas instituintes, uma nova reordenação;
- o pessoal do Estado, agentes mediadores do sistema de relações entre classes e frações de classe e da interação entre o instituinte e o instituído.

A interação desses elementos colocam em movimento ações contraditórias de unificação/divisão, ordenação/desordenação, configuradas como a ação político-administrativa do Estado, instituída a partir do jogo de contradições entre classes e frações de classe, resultante da situação destas na correlação de forças no campo estratégico do Estado.

### 2.3.1 - O Bloco no Poder: Unidade Política e dominação de classe

O Estado, em relação às classes dominantes, tem o papel de organizador. Ele representa e organiza, a longo prazo, o bloco no poder, composto pelas diferentes frações de classe burguesas. Ele constitui a unidade política das classes

dominantes, através da organização da aliança conflitual de poder e equilíbrio instável dos compromissos entre seus componentes. Isso se faz sob a hegemonia e direção, nesse bloco, da classe ou fração de classe hegemônica. O Estado instaura essas classes como classes dominantes.

Essa função de organização e unificação da burguesia como bloco no poder pode ser exercida pelo Estado capitalista na medida em que ele detém uma autonomia relativa em relação a uma outra fração componente desse bloco e em relação a este ou aquele interesse particular<sup>17</sup>. Autonomia essa determinada pelo que Poulantzas afirma ser o fundamento organizacional do Estado capitalista, o que ele denomina de "*ossatura material do Estado capitalista*": a sua separação relativa da estrutura econômica, criada pela, já referida, especificidade das relações de produção sob o capitalismo<sup>18</sup>.

17

Essa autonomia relativa do Estado é o fundamento organizacional do que Offe propõe como mecanismo de seleção positiva e que preserva os interesses globais do capital, protegendo-os dos interesses específicos de grupos particulares da burguesia. Para ele, a dominação política, a fim de constituir-se como dominação de classe, precisa justamente encontrar-se numa situação tutelar, autoritária ou de controle - numa espécie de "meia distância" - em relação aos interesses articulados das unidades empíricas do capital, ou capitalistas individuais (Offe, 1984:149).

18 Para Poulantzas, o Estado, enquanto condensação material de uma relação de classe, mantém uma separação constitutiva do cerne estrutural do processo de produção - a apropriação privada individual. Isso lhe confere um certo distanciamento em relação aos interesses particulares das classes e determina a sua autonomia relativa em relação à estrutura econômica. Essa autonomia relativa se constitui no fundamento organizacional dessa "*ossatura material*" que é a condensação de uma relação de forças, traduzida na materialidade institucional do Estado.

Essa autonomia não é uma autonomia do Estado frente às frações do bloco no poder, mas a resultante do que se passa dentro do próprio Estado. Essa autonomia se manifesta concretamente nas medidas contraditórias que cada uma dessas frações - em função da estratégia específica de sua presença no Estado e do jogo de contradições que disso resulta - conseguem introduzir na política estatal. Essa autonomia do Estado, em relação a uma ou outra fração do bloco no poder, se manifesta, concretamente, como autonomia relativa de um ou outro setor ou aparelho do Estado em relação aos outros.

Pensar o Estado como condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe, supõe admiti-lo permeado por divisões e contradições e entender as políticas estabelecidas como sendo resultantes dessas contradições de classe, inseridas na própria estrutura do Estado. O estabelecimento de políticas em favor do bloco no poder, o funcionamento concreto de sua autonomia relativa, bem como o seu papel de organizador, estão organicamente vinculados a essas fissuras, divisões e contradições internas que não representam acidentes disfuncionais. Elas constituem o Estado, estão presentes na sua ossatura material e é o efeito de seu funcionamento que produzem as políticas públicas.

As contradições de classe assumem, no interior do Estado,

a forma de contradições internas entre os diferentes ramos e aparelhos do Estado, e, mesmo, no interior de cada um deles. Cada ramo ou aparelho de Estado, cada face de cada um deles (pois eles são muitas vezes, sob sua unidade centralizada, desdobrados e obscurecidos), cada patamar de cada um deles, constituem a sede do poder e a representação privilegiada desta ou daquela fração do bloco no poder. Ou de uma aliança conflitual de algumas dessas frações contra as outras. Enfim, a concentração e cristalização específica de um ou de outro interesse, ou aliança de interesses, particulares. Assim, Executivo, Parlamento, Exército, Judiciário, Ministérios, Secretarias, aparelhos municipais, aparelhos ideológicos, podem representar interesses divergentes ligados a este ou aquele componente do bloco no poder (latifundiários, capital não monopolista, capital monopolista, burguesia nacional, burguesia internacionalizada, etc.).

Assim sendo, o Estado como condensação material de uma relação contraditória, não organiza a unidade do bloco político no poder desde o exterior, como se pela sua simples existência, e à distância, resolvesse as contradições de classe. Muito pelo contrário... É o jogo dessas contradições, na materialidade institucional do Estado, que torna possível - por mais paradoxal que possa parecer - a função de organizador do Estado.

E é porque a política do Estado se estabelece por um processo efetivo de contradições que, num primeiro instante e a curto prazo, ela parece prodigiosamente incoerente e caótica.

Esse jogo de contradições, cuja dinâmica constitui e institui as políticas públicas do Estado, trata-se de:

- Um mecanismo de seletividade estrutural da informação dada por parte de um aparelho e de medidas tomadas pelos outros. Seletividade determinada pela materialidade e história própria de cada aparelho (Exército, Escola, Magistratura, etc.) e pela representação específica, no seu interior, de tal ou qual interesse particular, ou seja, por seu lugar na configuração da relação de forças;
- Um trabalho contraditório de decisões, mas também de não-decisões, inseridas em sua estrutura contraditória, que se constituem numa das resultantes dessas contradições e que são necessárias à unidade e à organização do bloco no poder, assim como às medidas positivas que ele toma;
- Uma determinação, presente na ossatura organizacional de tal ou qual aparelho do setor, segundo sua materialidade própria e os interesses que representam, de prioridades e também de contraprioridades: ordens diferentes para cada

aparelho ou setor (rede ou patamar de cada um deles), segundo seu lugar na configuração da relação de forças, estabelecendo séries de prioridades e contraprioridades contraditórias entre si;

- Uma filtração escalonada - a cada ramo e aparelho - no processo de tomada de decisões, de medidas propostas pelos outros ou de execução efetiva de medidas tomadas pelos outros;
- Um conjunto de medidas pontuais, conflituais e compensatórias face aos problemas do momento (Poulantzas, 1985: 154-5).

As constantes reviravoltas da política governamental, feita de avanços, de recuos, de hesitações, de permanentes mudanças, não deve ser entendida como a expressão de uma incapacidade generalizada, mas, sim, como a expressão própria da estrutura do Estado.

Isso não significa que não existam projetos políticos coerentes por parte dos representantes e do pessoal político das classes dominantes, nem que a burocracia de Estado não desempenhe um papel próprio na orientação da política do Estado. Porém, as contradições no interior do bloco no poder atravessam a burocracia e o pessoal do Estado, estabelecendo,

através de uma forma de micropolíticas diversificadas (formação de feudos, clãs, corporativismos, etc.), uma relação conturbada por adesões e resistências e não por uma aplicação integral dos projetos originais.

Assim, entender o Estado como condensação material de uma relação de forças, significa, entendê-lo como um campo e um processo estratégicos, permeado por táticas que se entrecruzam, se combatem, encontram pontos de impacto em determinados aparelhos, provocam "curto circuitos" em outros e configuram o que se chama a Política do Estado. Essa política é mais a resultante de uma coordenação conflitual de micropolíticas e táticas explícitas e divergentes do que a formulação racional de um projeto global e coerente.

Porém, apesar do quadro aparentemente caótico e das contradições existentes nas suas políticas, o Estado instaura o seu aparelho como aparelho dominante e em favor da classe ou fração hegemônica. A classe ou fração hegemônica não instaura apenas como aparelho dominante aquele que já tenha cristalizado seus interesses, uma vez que todo o aparelho dominante de Estado, a longo prazo, tende a ser sede dos interesses da fração hegemônica e a encarnar as modificações da hegemonia.

Essa unidade - centralização de poder do Estado se materializa nos aparelhos através de um complexo processo: por transformações institucionais de tal forma que alguns centros de decisão, dispositivos e núcleos dominantes só possam ser permeáveis aos interesses da fração hegemônica, instaurando-se, ao mesmo tempo, como centros de orientação da política do Estado e como pontos de estrangulamento de medidas favoráveis a outras frações do capital. Isso se estabelece através de uma montagem organizacional que permite a subordinação de determinados aparelhos a outros através da dominação de um aparelho ou setor do Estado (o partido, um ministério, o exército) - que cristaliza por excelência os interesses da fração hegemônica - sobre outros setores ou aparelhos, centros de resistência de outras frações do bloco no poder.

Esse processo pode tomar a forma de toda uma série de subdeterminações e de dissimulações de alguns aparelhos em outros, através:

- do deslocamento das funções e esferas de competência entre aparelhos, ocasionando a ambigüidade das transmutações entre poder real e poder formal;
- da formação de uma rede nacional, transestatal que se

sobrepõe e provoca "curto circuito" em todos os níveis, nos diversos aparelhos e setores do Estado, e que cristaliza por excelência, os interesses hegemônicos:

- da subversão da organização hierárquica tradicional de administração do Estado, através de circuitos de formação e funcionamento de "corpos-destacamentos" especiais de altos funcionários de Estado, dotados de um alto grau de mobilidade não apenas interestatal mas, igualmente entre o Estado e os negócios do capital hegemônico e que, pela estratégia de importantes transformações institucionais são encarregados de colocar em ação a política a favor da fração hegemônica do capital.

Essa organização do Estado burguês lhe permite funcionar por deslocamentos e substituições sucessivas, dando condições para o deslocamento do poder da burguesia de um aparelho para o outro. O Estado não é um bloco monopolítico, mas um campo estratégico. Essa permutação do papel dominante entre os aparelhos, devido à rigidez burocrática, que os torna refratários a uma simples manipulação por parte da burguesia, não se faz de uma hora para outra, mas através de um processo relativamente longo. Essa rigidez e ausência de maleabilidade,

por sua vez, podem assumir um papel desfavorável à burguesia e proporcionar espaço para as lutas populares.

### 2.3.2 - As classes populares e suas lutas: resistência, desordem e reordenação

Existe, em geral, a tendência de considerar o Estado como um bloco monolítico que é imposto de fora às classes populares e sobre o qual elas só atuam cercando e assediando de fora, como uma fortaleza, impermeável e isolada. As contradições entre classes dominantes e classes populares permaneceriam contradições entre o Estado e as classes populares, exteriores ao Estado. As contradições internas do Estado seriam decorrência exclusiva das contradições entre frações das classes dominantes. A luta das classes populares não estaria presente em pressões sobre o Estado.

Para Poulantzas, as lutas populares se encontram inscritas na trama institucional do Estado, atravessam seus aparelhos de lado-a-lado e são elementos constitutivos de sua configuração estratégica. As lutas estão sempre inscritas nos aparelhos de poder que as materializam. A configuração precisa do conjunto dos aparelhos de Estado, a organização deste ou daquele aparelho do Estado dependem não apenas da relação de forças interna do bloco no poder, mas igualmente da relação de forças

entre este e as classes populares, isto é, da função que eles (os aparelhos) devem exercer diante das classes populares<sup>19</sup>. Segundo o autor, os aparelhos de Estado organizam/unificam o bloco no poder ao desorganizar/dividir continuamente as classes populares, polarizando-as para o bloco e ao "curto-circuitar" suas organizações políticas específicas. Eles também consagram e reproduzem a hegemonia ao estabelecer um jogo de compromissos provisórios entre o bloco no poder e determinadas classes populares. Assim, se este ou aquele aparelho detém o papel dominante não é apenas porque ele concentra o poder da fração hegemônica, mas porque ele consegue da mesma maneira, e ao mesmo tempo, cristalizar a função político-identitória do Estado diante das classes populares (Poulantzas, 1985).

Isso não quer dizer que o Estado apresente uma situação de duplo poder - o poder dominante da burguesia e o poder das classes populares - já que o centro de poder real é deslocado de um aparelho para outro tão logo a relação de forças no interior de um deles oscile para o lado das classes populares.

<sup>19</sup> Isto explica a organização diferencial, por exemplo, do exército, da polícia, da igreja, da escola, nos diferentes Estados nacionais, conforme a história de cada um deles, história que é também a marca impressa, em ser arcabouço, pelas lutas populares.

Além disso, a ossatura material, ou arcabouço material do Estado, apresenta mecanismos internos de reprodução da relação dominação-subordinação, que assegura a presença das classes dominadas em seu interior, exatamente como classes dominadas.

Não é mediante aparelhos que concentram um poder próprio das classes populares que elas se constituem no Estado, mas, no essencial, sob a forma de focos de oposição ao poder das classes dominantes. As lutas populares se constituem no Estado como expressão mediatizada da luta de classes (contradição classes dominantes/classes dominadas) através do impacto das suas lutas nas contradições das classes dominantes entre si. As contradições entre o bloco no poder e as classes populares intervêm diretamente nas contradições no interior do bloco no poder.

As diferentes frações do capital não apresentam sempre as mesmas contradições com as classes populares (ou uma ou outra dentre elas) e, portanto, suas atitudes políticas, nesse aspecto, não são sempre idênticas. As diferenças de estratégia política, numa dada conjuntura ou a mais longo prazo, frente às classes populares, são um dos fatores primordiais de divisão no interior do próprio bloco no poder.

Embora exista uma cumplicidade tácita entre as classes e frações dominantes quanto à sustentação e reprodução da dominação e exploração de classe, não existe, na realidade, um acordo sobre uma política unívoca frente às classes populares. As contradições no interior do bloco no poder são permanentes<sup>20</sup>.

Muitas vezes, frações do bloco no poder, segundo suas próprias contradições com as classes populares, procuram assegurar-se de seu apoio, através de diferentes políticas, contra outras frações do bloco. Ou seja, utilizá-las em suas relações de forças com as outras frações desse bloco, a fim de conseguir soluções mais vantajosas ou resistir a soluções que as prejudiquem em relação a outras frações.

É o caso do estabelecimento de compromissos do capital monopolista com certas parcelas da classe trabalhadora, ou com a pequena burguesia (camadas médias assalariadas) contra o capital não monopolista, ou compromisso deste com a classe

20

Essas contradições se referem tanto a problemas secundários quanto às grandes decisões políticas, inclusive as próprias formas de Estado a instaurar frente às classes populares: Estados de excessão (fascismos, ditaduras militares, bonapartismos) ou democracias (regimes de direita clássicos ou social-democratas, democracia representativa presidencialista ou parlamentarista). Nesse caso, também, a burguesia não adere em bloco a tal ou qual solução.

trabalhadora ou a pequena burguesia tradicional (pequenos comerciantes, artesãos) contra o capital monopolista.

Em resumo, as lutas populares estão inscritas na materialidade institucional do Estado, materialidade essa que traz a marca dessas lutas muitas vezes surdas e multiformes. Essas lutas políticas não se encontram em posição de exterioridade frente ao Estado, mas derivam dessa configuração de condensação material de uma relação. Essa natureza de relação do Estado estabelece, em sua materialidade, os limites impostos pelas lutas das classes populares.

Porém, se no Estado há sempre luta dos dominados, nem por isso o Estado e o poder são a razão primeira das lutas. Essas lutas, inscritas no campo estratégico dos dispositivos e aparelhos de poder, atuam no Estado em seu campo estratégico próprio sem estar, forçosamente, integrados no poder das classes dominantes. Segundo Chauí, os movimentos sociais no Brasil não agem no sentido de transformar a sociedade imprimindo-lhe um sentido novo, mas atuam como grupos de pressão cujo alvo é o Estado, do qual se espera resposta (Chauí, 1989:183).

*"Quando se examina o largo espectro das lutas populares, nos últimos anos, pode-se observar que a novidade dessas lutas se localiza em*

dois registros principais. Por um lado, no registro político, a luta não é pela tomada do poder identificado com o poder do Estado, mas é a luta pelo direito de se organizar politicamente e de participar das decisões, rompendo a verticalidade hierárquica do poder autoritário. Por outro lado, no registro social, observa-se que as lutas não se concentram apenas na defesa de certos direitos ou na sua conservação, mas são lutas para conquistar o próprio direito a cidadania e constituir-se como sujeito social, o que é particularmente visível nos movimentos populares e dos trabalhadores (Chauí, 1986:62).

Diante da emergência de demandas dos setores excluídos, o papel do Estado se modifica. Segundo Offe, para conservar seu papel fundamental, isto é, de instrumento de políticas capitalistas, o Estado não pode se reduzir à regulação e ordenação do mercado e ao jogo entre capitais particulares e capital social total, mas precisa de mecanismos administrativos e políticos novos pelos quais encontre nos grupos não-vinculados diretamente ao capital sua fonte de legitimidade e de estabilidade. A prestação de serviços sociais e sobretudo a racionalidade administrativa tornam-se pontos fundamentais para a legitimação estatal (Offe, 1984).

No processo de pressão, diálogo direto e negociação que os movimentos populares estabelecem com os diferentes ramos dos aparelhos de Estado, verifica-se que o Estado é forçado a assumir compromissos com soluções definidas, perante as lutas populares, ocasionando transformações no plano político-institucional, ou seja, na materialidade institucional do Estado.

Portanto, a implementação das políticas sociais, como reflexo da busca de uma legitimidade, obriga a modificações na postura do Estado e de seus agentes na interação com as classes populares. Estas e suas lutas políticas estão presentes, segundo Poulantzas, no campo estratégico do Estado, mediadas por pessoas que, para ele, se constituem no pessoal do Estado.

### 2.3.3 - O Pessoal do Estado: Agentes de Mediação

Para Poulantzas, as contradições de classe se inscrevem no interior do Estado, também, através das contradições presentes no conjunto de seus agentes, uma categoria social por ele denominada pessoal do Estado, que compõem as diversas burocracias estatais (administrativa, judiciária, militar, policial, educacional, etc.) e que detém um lugar de classe (Poulantzas, 1985).

Segundo o autor, o conceito de lugar de classe é diferente do conceito de origem de classe, o qual significa a classe social de onde o pessoal do Estado se origina. O conceito de lugar de classe está relacionado a sua situação no conjunto do sistema de relações, que permeia e constitui a materialidade institucional do Estado (Poulantzas, 1985).

Em razão de seu ser-de-classe, o pessoal do Estado está na luta de classes, tornando-a presente nos aparelhos de Estado sob a forma de fissuras, rupturas e divisões no interior do pessoal e dos aparelhos, bem como através de reivindicações específicas desse pessoal na divisão do trabalho no interior do Estado. Como os escalões intermediários e subalternos pertencem à pequena burguesia, são as contradições da pequena burguesia, em suas relações com as classes dominantes, que os atingem (aos aparelhos) diretamente.

Poulantzas afirma que a repercussão das lutas populares nos aparelhos de Estado passa pelo tipo de relação (conflitual ou aliança) das classes populares com a fração pequeno-burguesa. Ele vai mais longe, ao afirmar, ainda, que essas lutas regulam, de maneira permanente, a unidade do pessoal a serviço do poder e da fração hegemônica. Essas lutas se revestem de características específicas que não

correspondem ponto por ponto, nem de maneira unívoca, às divisões na luta de classes: tomam a forma de "querelas" entre membros de diversos aparelhos e setores do Estado, em função das fissuras e reorganizações do Estado, no contexto geral das contradições de classe; bem como a forma de "fricções" no interior de cada setor e aparelho.

A ideologia dominante, que o Estado reproduz e inculca, se constitui numa espécie de cimento interno dos aparelhos de Estado e também regulam a unidade de seu pessoal. Esta ideologia é precisamente a do Estado "neutro" representante da vontade e do interesse gerais, árbitro entre as classes em luta: a administração ou a justiça acima das classes, o exército pilar da nação, a polícia garantia da ordem republicana e das liberdades dos cidadãos, a administração motor da eficiência e do bem estar geral.

*"As lutas populares, que forçosamente revelam a natureza real do Estado aos olhos de agentes predisposto, por sua origem de classe, a enxergar mais claramente, acentuam assim consideravelmente as divisões, contradições e clivagens no seio do pessoal do Estado. Ainda mais que essas lutas se articulam, no mais das vezes, com as reivindicações específicas do pessoal do Estado" (Poulantzas, 1985:180).*

Porém, os agentes do pessoal do Estado, identificados com

as classes populares, vivem comumente suas revoltas nos termos da ideologia dominante, o que resulta numa politização limitada, configurada na ambigüidade de suas práticas cotidianas. O questionamento em relação às classes dominantes e às esferas hierárquicas superiores do Estado é realizado em função da dominação dos interesses econômicos que se sobreporiam, aparentemente, ao Estado, no seu papel de ordenação e coordenação, interferindo na forma eficaz e eficiente com que ele (o Estado) implantaria suas políticas públicas, se tais interesses não predominassem. Mesmo que o Estado não seja visto como ideologicamente neutro, paradoxalmente, é tido como detentor de uma função legítima de promotor do bem-estar social. Cabe a ele promover as políticas que atendam as necessidades e reivindicações das camadas populares, embora seja percebido como comprometido com as classes dominantes<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Exemplo significativo dessa questão de ambigüidade do pessoal do Estado, na sua mediação classes populares/Estado, pode ser constatado na série de ocorrências conflituais que envolveram uma escola estadual no Rio Grande do Sul, localizada num assentamento, decorrente de uma invasão de terras. Embora a luta pela escola pública, mantida com recursos do Estado (porém sem representar os seus interesses oficiais) seja uma reivindicação dos professores e, para isso, conte com o apoio das classes populares, através de seus movimentos e setores organizados, a direção e os professores da escola entraram em atrito com os pais dos alunos quando estes exigiram participar da organização curricular, tanto nos aspectos metodológicos, quanto organizacionais. A interferência direta dos pais na gestão administrativa e pedagógica provocou uma reação imediata de defesa da instituição quanto a sua legitimidade e competência de ordenação e coordenação do processo pedagógico.

E, assim, embora favoráveis à democratização do Estado, algumas iniciativas populares do tipo autogestoras ou de democracia direta, são recebidas pelo pessoal do Estado com desconfiança, pois a questão da democratização do Estado não é vista como uma participação popular direta nos negócios públicos, mas como uma restauração de seu próprio papel de árbitros acima das classes sociais. A "descolonização do Estado" em relação aos grandes interesses económicos significaria assumir seu próprio papel de direção política.

O aparente descompromisso que a forma de ingresso no aparelho administrativo do Estado confere ao seu pessoal, através da exigência de qualificação técnica e prestação de concurso, reforça a idéia de neutralidade do aparelho, cujo funcionamento, dotado de racionalidade técnica se apresenta então, independente das ações de direção política. A veiculação dessa percepção se constitui naquilo que Offe denomina de mecanismo estrutural de seleção divergente. Mecanismo esse que oculta e mascara a natureza de classe do carácter coordenador e do carácter repressor do Estado. É como se conteúdo e forma pudessem ser dicotomizados, como se a estrutura interna das instituições políticas fosse desvinculada da dominação política e do interesse de classe.

#### 2.3.4 - A Ação Político-Administrativa do Estado

Quando Gorrz afirma que o aparelho do Estado confere um poder funcional aos que ocupam seus postos e poder, independentemente de quem os ocupa. o que ele parece questionar é a questão da relação existente entre conteúdo e forma, do aparelho de Estado burguês. Ou seja, a relação entre a função pela qual esse Estado burguês se originou e a forma pela qual se materializou a fim de exercer essa função. Ou ainda, a origem do aparelho de dominação e do tipo de relações de poder que ele engendra para instaurar essa ordem institucional específica. O aparelho de Estado que institui um Estado de natureza classista é um aparelho que somente pode estabelecer relações de poder com esse caráter de dominação de classe. A sua forma institucional e organizacional é a materialização do seu caráter estrutural qualitativo de ser de classe.

A percepção de um aparelho de Estado puro que, em sua essência, poderia funcionar diferentemente da sua função de origem, é a premissa básica que permeia os fazeres cotidianos do pessoal do Estado. Tal premissa é materializada numa organização estatal dotada de uma racionalidade técnica que permite a realização de ações político-administrativas de forma eficiente e eficaz, o que assegura ao Estado a

legitimidade do seu papel de direção política. Nessa ótica, as ações contraditórias e as políticas aparentemente irracionais se deveriam à interferência de interesses "estranhos". O Estado é tido, então, como detentor de uma racionalidade organizacional que em estado de "pureza" lhe permitiria desempenhar a sua função original de promotor do bem-estar social. Bastaria, para isso, eliminar essas interferências.

Conforme já foi abordado anteriormente, é necessário que o aparelho estatal assuma funções de classe sob a aparência de neutralidade de classe, que em nome do bem-estar geral mascare seu exercício particular de dominação política em função do perigo de que o seu caráter classista, uma vez praticado abertamente e tornado consciente, conduza a uma polarização e politização da luta de classes. A busca de um alibi universal se faz indispensável. Daí o apelo ao recurso anônimo e impessoal da racionalidade administrativa do modo burocrático de dominação, como parte de um "espaço cênico" legítimo de organização e gestão.

Um mecanismo tático adequado para esse "espaço cênico" organizador é a utilização das ciências no assessoramento da administração pública que desqualifica, como incompetente, a opinião contrária das "pessoas comuns" e, conseqüentemente, institui os aparelhos de Estado como detentores daquilo que

Marilena Chauí denomina de discurso competente:

*"O discurso competente é o discurso instituído. É aquele no qual a linguagem sofre uma restrição que poderia ser assim resumida: não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa em qualquer lugar e em qualquer circunstância. O discurso competente confunde-se, pois, com a linguagem institucionalmente permitida ou autorizada, isto é, com um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir, no qual os lugares e as circunstâncias já foram predeterminados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria competência" (Chauí, 1989:7).*

Segundo Max Weber, racionalidade na administração burocrática é quando o poder estatal tem possibilidade máxima de realização e, portanto, de eficiência. Seu exercício é organizado de tal forma que o risco de contaminação por motivos adicionais e "desviantes" pode ser excluído (Weber, 1978).

Este tipo de racionalidade - imposição da norma, sem distorções - se estabelece através da disjunção total entre

as premissas de ação (racionalidade da ação burocrática), por um lado, e do aparelho que as executa (racionalidade política) por outro.

Buscando novamente Offe a respeito de critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa do Estado, ele formula a seguinte questão: uma organização do aparelho de Estado, segundo o tipo ideal weberiano da dominação burocrática, seria racional também no sentido de satisfazer os requisitos e as necessidades funcionais de uma sociedade capitalista, na medida em que tais funções precisem ser preenchidas pelo aparelho administrativo do Estado? (Offe, 1984).

Ao tentar responder essa questão, analisando a relação existente entre a racionalidade da ação burocrática e o processo de racionalização da sociedade, Offe levanta dois conceitos de racionalidade. O primeiro conceito é o da racionalidade burocrática, onde a ação administrativa do aparelho de Estado é pré-definida e seus resultados, calculáveis por todos os participantes, são um reflexo das normas jurídicas, dos programas organizacionais, das regras codificadas de procedimentos, das rotinas, etc. O segundo, é o da racionalidade política onde o processo decisório da ação administrativa do aparelho de Estado parte de critérios de

avaliação obtidos a partir dos resultados de ações anteriormente projetadas.

Para este autor, a racionalidade burocrática não assegura, e provavelmente contraria, a racionalidade política do Estado de bem-estar social, pois, a mesma estrutura sócio-econômica que determina um moroso esquema de operação normativo para a ação administrativa do aparelho de Estado, também exige o atendimento imediato às suas demandas à medida em que ocorrem. Decorre, daí, um paradoxo: a estrutura sócio-econômica não permite ao sistema administrativo do aparelho estatal desenvolver completamente aquele esquema normativo de racionalidade técnica que ela mesmo impõe.

Assim, a orientação da ação administrativa através de regras fixas e situacionalmente independentes fracassa em todas aquelas situações que não são padronizáveis e que, por sua natureza, não podem ser subordinadas a rotinas gerais, como é o caso das ações específicas das políticas sociais que se caracterizam pelo fato de terem que ser implementadas à medida que as demandas aparecem. Para isso, eles precisam "driblar" o controle normativo estabelecido o qual precisa, então, ser reelaborado dentro da especificidade de cada caso. Porém, o espaço burocrático, dentro do qual a ação administrativa pode criar e reelaborar regras adequadas às

para a ação administrativa, impõe um outro modo de racionalização - além da conformidade legal à norma e da adequação aos fins - que é a do consenso político.

A tarefa de obter consenso e harmonizar interesses se coloca para a ação administrativa não só quando se torna necessário abrandar, pela negociação, a resistência de movimentos e setores organizados com poder de veto e/ou de pressão, mas também na relação com a clientela-alvo de sua ação ou, ainda, com o próprio pessoal do Estado - os membros da administração - com seus interesses e concepções de valor, de ordem profissional, econômica e política. Assim, a politização do pessoal do Estado se deve mais ao processo em que os programas de ação vinculados ao Estado de direito, e por isso mesmo, estritamente condicionais, se tornam crescentemente inconfiáveis. No momento em que as normas jurídicas precisam ser vistas como contingentes, ou seja, utilizáveis na perspectiva de sua adequação para tarefas concretas, virtualizadas e relativizadas em sua generalidade por critérios de oportunidade e de interpretação, eles perdem sua capacidade de legitimação de uma ação administrativa que mantém com a legalidade uma relação reflexiva (Offe, 1984:223-225).

No momento em que a idéia do Estado de direito perde sua

capacidade de programar a ação da administração pública, esta precisa buscar outras formas de legitimação que não as legais.

*"(...) a administração moderna (...) é antes de mais nada uma administração planejadora que programa, ela própria, as instituições jurídicas das quais necessita, e que só parcialmente é programada pela forma jurídica. Por isso mesmo, ela depende do nível infra-legal da formação de consenso, como instância à qual pode recorrer, e como fonte de suas legitimações. Isto é válido, antes de mais nada em relação à sua clientela. Por isso defendo a tese de que a administração pública se vê hoje em dia confrontada em muitos dos seus campos de atuação com uma situação em que a execução de planos e funções estatais não pode mais ser assumida unicamente pela administração. O próprio cidadão individual e suas organizações assumem uma função executiva" (Offe, 1984:226).*

Para Offe, o cidadão "torna-se o órgão executivo último e decisivo da política estatal" sempre que "as tarefas da política e da administração sejam de um tipo que não permite o recurso aos meios clássicos da punição e da recompensa, isto é, estímulos negativos e positivos" dependendo, então "da mobilização da 'base' para tarefas específicas e de sua predisponibilidade para a cooperação". Segundo que, "as variáveis do comportamento da 'base' tornam-se, então,

*critérios decisivos para decidir se e com que custos oficiais e financeiros a política administrativa concretiza seus objetivos declarados" (Offe, 1984:227).*

Para ele, nos serviços organizados pelo Estado, a separação entre produtores e consumidores perde sua nitidez, durante o processo de produção desses serviços, uma vez que a "produção", para a qual foram instaladas escolas, hospitais, prisões, transportes e sistemas de previdência social, se realiza, essencialmente, pela interação de seus agentes com os seus usuários. A sua "produtividade" depende de características de ambos os lados, e das interações que se dão entre eles: o "objeto" ou clientela desse processo (por exemplo, o aluno) não se deixa objetivar da mesma forma que na produção material, mas, pelo contrário, consome o produto ou realiza a "produção" (aquisição de conhecimento e capacidades), por si mesmo, "sob condições administrativas organizadas, sendo que tais condições - diferentemente da produção de bens materiais - não bastam para assegurar a concretização do produto". É indispensável "a disposição do cliente de aceitar certas interações 'produtivas'" (Offe, 1984:227).

*"A necessidade, característica da política administrativa do Estado social, de angariar a cooperação das instâncias exteriores ao*

sistema político. não se estende apenas ao comportamento do cidadão individual. As organizações sociais e coletivas, sindicatos e associações, entidades profissionais e meios de comunicação tornam-se órgãos executores da política administrativa" (Offe, 1984:227-8).

Na medida, porém, em que ação político-administrativa do estado, se assenta em processos de racionalidade consensual, em detrimento dos processos normativos, dois riscos ameaçam a sua eficiência. O primeiro risco resulta da heterogeneidade dos interesses e motivos e das estruturas de poder - e conseqüente pressão - embutidas na economia capitalista que podem obstruir a construção de um fundamento de ação consensual de tal maneira que as políticas e os programas fiquem bloqueados já no início de sua implementação. A amplitude da base do consenso é restrita demais para que possa sustentar uma estratégia que se ajuste aos requisitos funcionais do sistema social como um todo, ocorrendo, então, que a ação desencadeada e os resultados obtidos são muito limitados e particularistas.

O segundo risco está numa autonomização do processo de formação de consenso pelas classes populares resultando em demandas demasiadamente radicais e ambiciosas que excedam às possibilidades de ação estatal, no plano institucional e fiscal.

Para Offe, a existência desses riscos são sintomas da incapacidade político-administrativa do Estado em "fazer coincidir suas indispensáveis funções de intervenção e de ordenamento com sua necessidade de consumo, igualmente indispensável" (Offe, 1984:230). Daí a necessidade de um mecanismo de controle adequado para eliminar esses riscos, utilizando o discurso da competência técnica e da neutralidade científica que substitui a necessidade do consenso e torna legítima a ação político-administrativa do Estado executada por especialistas.

Assim é legítimo que as classes dominantes detenham o poder não só porque detêm a propriedade dos meios de produção e o aparelho de Estado, mas, também, porque têm competência para detê-los, isto é, porque detêm o saber. A "ignorância" das classes populares justifica a necessidade de direção e coordenação pelo Estado e seus aparelhos detentores de um saber universal e, portanto, neutro, mascarando seu caráter de dominação e opressão. Portanto, "a dominação surge menos em sua forma clássica de relação entre homens enquanto sujeitos sociais e políticos e muito mais sob a forma impessoal de uma razão escrita nas próprias coisas". A dominação permanece oculta e as elites dominantes são encaradas "como simples detentores do saber e não mais como proprietários dos meios de produção e do aparelho de Estado" (Chauí, 1989:49-51).

**PARTE DOIS**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO DE ADULTOS:  
DE COMO ENTENDER A PRODUÇÃO HISTÓRICA DO ANALFABETISMO  
E SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO PELO MOBRAL**

## INTRODUÇÃO

A transposição da dicotomia entre, de um lado, a concepção teórica de Estado e do outro, a prática cotidiana da dinâmica social é o objetivo da análise e reflexão mostradas neste trabalho sobre o processo de relação e interação entre os Estado e o movimento da sociedade.

Para isso, tornou-se necessária uma compreensão mais aprofundada dos mecanismos de funcionamento do Estado e do engendramento de suas políticas públicas, como ponto de partida teórico para o desvelamento da lógica, da ideologia e da política materializadas no aparelho educativo-cultural denominado MOBREAL, aqui encarado como política pública.

Na busca do entendimento de políticas públicas como sendo o processo de institucionalização de demandas coletivas, utilizou-se, principalmente, a mediação da perspectiva teórica de Poulantzas e Offe sobre o Estado desenvolvido na primeira parte deste trabalho.

Assim, toda a análise do caráter e orientação assumidos pelas políticas públicas em Educação de Adultos, mostrando o analfabetismo, foi produzido historicamente pelo sistema

educacional brasileiro e institucionalizado pelo MOBRAF - objetivo da segunda parte deste trabalho - se faz à luz dos elementos teóricos desenvolvidos na primeira parte deste mesmo trabalho.

Portanto, as reflexões a partir de agora desenvolvidas se baseiam em alguns pressupostos fundamentais tais como:

- 1<sup>o</sup>) O surgimento de determinadas demandas, como emergência de práticas coletivas articuladas, tem como resultado o surgimento de políticas públicas específicas. Especificidade essa que traduz o caráter dos efeitos político-institucionais da ação coletiva ou seja, o caráter da ação do Estado, ora assimilando, ora desativando as reivindicações contidas nas lutas dos diferentes segmentos sociais;
- 2<sup>o</sup>) Os aparelhos não são nada mais do que a materialização e a condensação das relações de classe. É a correlação de forças existentes entre as classes sociais, que produz a configuração particular de poder no aparelho do Estado. A luta de classe e o aparelho do Estado não podem ser separados;
- 3<sup>o</sup>) O Estado nada mais é do que a condensação material dessa relação de forças. É o lugar de organização

estratégica das classe dominantes em sua relação com as classes populares:

4<sup>o</sup>) O Estado enquanto campo estratégico de organização da relações de poder, materializa tais relações através da interação de alguns componentes fundamentais:

- as classes dominante que compõem o bloco no poder e através do qual buscam uma unidade política que lhes assegure sua dominação de classe;
- as classes populares e suas lutas que se materializam como resistência à dominação e como desordenação da ordem instituída, provocando através de demandas instituintes, uma nova reordenação;
- o pessoal do Estado, agentes mediadores do sistema de relações entre classe e frações de classes, entre o instituinte e o instituído.

A interação entre esses três componente coloca em movimento ações contraditórias de unificação/divisão, ordenação/desordenação, configuradas como a ação político-administrativa do Estado. É nessa perspectiva que o analfabetismo, as política educacionais e o MOBREAL são aqui abordados.

## 1 - O Analfabetismo como Política Pública

### 1.1 - O Caráter e a Orientação das Políticas Públicas em Educação de Adultos no Brasil

Segundo Celso Rui Beisiegel *"O processo educativo, no Brasil, esteve quase sempre muito mais comprometido com as orientações e os interesses de grupos dominantes do que com os valores, crenças, sentimentos, atitudes, etc. das maiorias subalternas da população"* (Beisiegel, 1988:40).

As diferentes políticas públicas, instituídas no país, têm origem em momentos diversos e sua criação atendeu a imposições econômicas, políticas ou ideológicas distintas. Uma análise dos processos de sua criação e de suas transformações permite identificar a sua relação com os processos de mudança social e o caráter da intencionalidade assumida pelo Estado ao instituí-las.

Para Beisiegel existem duas "modalidades típicas" de articulação entre as transformações e os movimentos sociais ocorridos ao longo dos diferentes momentos históricos e a trajetória seguida pelo Estado brasileiro na formulação de sua políticas educacionais. Uma das modalidades se caracteriza pelo atendimento das reivindicações educacionais, encaminhadas por pressões populares através do crescimento da procura de

vagas<sup>1</sup>. A outra, como uma flagrante antecipação às solicitações educacionais da coletividade, evidenciada por um conjunto de providências legais (visitas domiciliares, recenseamentos, instituição da obrigatoriedade na idade própria, imposição de multas e ameaças de prisão aos pais), voltadas para a criação compulsória de uma procura de escolaridade elementar. Esse caráter antecipatório das políticas educacionais pode ser explicado mediante o entendimento das origens das idéias e tentativas de implantação da educação popular no Brasil.

Para Beisiegel, as idéias de educação para todos, importados no âmbito da doutrina liberal, que prevaleciam entre as classes dominantes durante os movimentos sociais da Independência e nos primeiros tempos do Império, apareciam como *"um componente indispensável à coerência interna de um sistema de idéias que advogava a universalização dos direitos - e, à semelhança de outros direitos universais então incorporados às leis do país, também não encontravam respaldo nas condições de vida coletiva da sociedade escravocrata e da economia colonial"* (Beisiegel, 1988:47-8).

*"... ao experimentarem seus interesses e orientações mediante a adesão a este corpo de*

<sup>1</sup> A exemplificação dessa modalidade através das políticas adotadas em relação ao ensino secundário no Estado de São Paulo, após 1945, e à expansão da rede de Instituições de Ensino Superior nas últimas décadas pode ser lida em Beisiegel, 1988, p. 43-45.

*doutrinas, estes grupos davam forma a um projeto de sociedade e, de certo modo, embora num plano retórico, vazio, irrealista, comprometiam-se com sua realização. (...) A educação era assim entendida como exigência individual e social, era necessária para todos e deveria ser levada a todos mesmo quando a coletividade ainda não tinha consciência dessa necessidade individual e desse dever cívico. Daí o seu caráter de antecipação à emergência da consciência de sua necessidade entre os habitantes e, daí, também, a justificativa das providências legais com vistas à imposição do exercício do direito à educação. Era algo que precisava ser explicitado. De algum modo, tratava-se, já aqui, de 'conscientização'. Embora ainda não soubessem que precisavam ser educados, os indivíduos deviam ser levados a ter consciência de suas exigências educacionais, mesmo quando este processo de 'conscientização' implicasse um certo grau de coerção sobre as consciências" (Beisiegel, 1988:50).*

É, pois, esse caráter antecipatório que permeia as diferentes políticas públicas instituídas ao longo da história educacional da sociedade brasileira. Caráter esse que assume maior explicitação, principalmente, em relação às políticas de Educação de Adultos.

Com relação às políticas públicas em Educação de Adultos - objeto de estudo deste trabalho - esse caráter antecipatório assumiu diferentes orientações, de acordo com a conjuntura

política, econômica e social onde se geraram.

Segundo Luiz Eduardo Wanderley, é possível distinguir três orientações norteadoras para as várias formas educativas com que se revestiram as experiências de educação popular no Brasil, as quais conviveram com graus variáveis de interdependência<sup>2</sup>. A primeira, trata-se da educação popular com uma orientação de integração. "Nela, estão as experiências cuja ideologia se expressa" no desejo de obtenção da democracia através da difusão da educação para todos, da educação permanente para o desenvolvimento, e da extensão dos direitos de cidadania e seus correspondentes deveres. Sua ideologia é percebida "mais na retórica dos discursos e dos planos", estando sua operacionalização distante parcial ou totalmente da definição e dos objetivos. Seu discurso gira em

---

<sup>2</sup> A utilização, neste trabalho, do termo "educação popular" carrega consigo todo o debate, análise e controvérsias em torno da imprecisão e ambigüidade de entendimento que o termo comporta. Embora aqui não caiba uma abordagem nesse sentido, o emprego do termo educação popular traz no seu bojo as proposições de Carlos Rodrigues Brandão em suas obras "Educação como Cultura", "Lutar com a Palavra"; Marilena Chauí em "Conformismo e Resistência", "Cultura e Democracia", "A Cultura do Povo"; Luiz Eduardo Wanderley no texto-comentário. "Apontamento sobre Educação Popular" em "A Cultura do Povo", etc.

É, porém, oportuna e providencial a afirmação de Beisiegel: "Quando o termo 'popular' especifica movimentos educacionais promovidos pelas 'elites cultas' do país - ou, em outras palavras, pelos intelectuais organicamente vinculados às 'classes dominantes', essa imprecisão é constitutiva do conceito, é condição de sua eficiência. Tem em vista integrar, homogeneizar, para assim diluir. Visa a transformar situação de classe em situação de massa, de povo, de cidadão comum" (Beisiegel, 1988:56).

torno da eliminação da marginalidade social. "ênfatizando a alfabetização como bandeira primeira de integração na cultura e no desenvolvimento", o ensino profissionalizante "com a integração escola-indústria" e os "meios de comunicação de massa como o grande meio de difusão cultural". Trata-se de uma proposta educacional voltada para "a ampliação da hegemonia das classes dominantes burguesas e sujeição das demais ideologias à ideologia dessas mesmas classes". Na realidade, uma tentativa de popularizar a educação oficial (Wanderlei, 1988:72). Pertencem a esta orientação todas as políticas do Estado, em relação à Educação de Adultos, estabelecidas até a década de 50 e, entre elas, aquela que é a maior entre todas, institucionalizada através do MOBREAL, ao longo da década de 70, e que permanece até hoje<sup>3</sup>, numa atuação inercial de progressiva desaceleração desde 1985, quando o MOBREAL transformou-se em Fundação EDUCAR.

Uma segunda orientação é a da educação popular com orientação nacional-populista. Aí se localizam as experiências de período populista, caracterizado pela ideologia nacional-desenvolvimentista. "onde governos, partidos e movimentos políticos mobilizaram setores das classes populistas em alianças com setores modernos das classes dominantes", buscando uma base política na luta "pela industrialização e

<sup>3</sup> Hoje significa março de 1990.

por uma participação ampliada das classes populares nas esferas social, econômica e política". A base comum é dada em torno do consenso de "existência de valores e tradições englobados numa cultura nacional em que todos os indivíduos da Nação se somam, indiferenciados no tocante às desigualdades sociais da estratificação por classes (na que se confunde com a orientação anterior), e, portanto, com interesses iguais e convergentes no desenvolvimento do país". Por parte dos setores dominantes essa educação se propõe a "distribuir as benesses da educação oficial", não devendo ser questionada sua legitimidade ou sua base ideológica. Da parte dos setores orgânicos às classes populares, um grupo de "prática conseqüente" se propõe uma visão de educação popular caracterizada pela "resistência à despersonalização e homogeneização forçada" das classes populares, embasada na "crença de um projeto de desenvolvimento capitalista autônomo, nacional e popular". Pertencem a esta orientação algumas políticas de Educação de Adultos desenvolvidas por governos regionais e locais nos fins da década de 50 e início da década de 60. Tais práticas são interrompidas quando esbarram em impedimentos de ordem estrutural: a aliança populista rompe-se quando setores populares passam a reivindicar participação decisiva no poder e seus intelectuais orgânicos a influir na tomada de decisões de planos nacionais de cultura e educação popular (Wanderley, 1988: 73).

A terceira orientação é a educação popular no sentido de libertação. "Compreende as experiências que, com maior ou menor consciência de seus agentes" buscam "estimular as potencialidades do povo e valorizá-las como eixo central em suas atividades educativas", tentando "uma crescente identificação com o povo e sua realidade cotidiana". Essas práticas se caracterizam pelo trabalho "com um acento especial nos processos de conscientização, de capacitação e de participação social ampla, comprometendo-se na luta pela dinamização das resistências populares contra as injustiças e a exploração" (Wanderley. 1988:74). Pertencem a esta orientação prática de Educação de Adultos, desenvolvidos por setores ligados à Inrcia e à movimentos populares, fora de âmbito de execução do Estado. Porém, como tais práticas se configuram como uma alternativa pedagógica à pedagogia oficial, e são elementos determinantes na instauração, pelo Estado, da política de Educação de Adultos, institucionalizada pelo MOBREAL, serão, mais adiante, abordados com maior profundidade neste trabalho.

A existência de uma educação voltada para adultos, nos moldes de uma educação fundamental alfabetizadora constitui o que aqui se denomina de Educação de Adultos. Embora o objeto de estudo deste trabalho seja, especificamente, políticas públicas em Educação de Adultos, é necessário ter presente que essa especificidade - ser uma educação de adultos - é uma

consequência do caráter elitista e excludente do sistema educacional brasileiro, configurado nas históricas taxas elevadas de analfabetismo e nos índices de evasão e repetência. materialização escabrosa, na educação, do imolável mecanismo de exclusão social. Políticas públicas, carregadas de retórica, embutidas em planos e legislações, buscam a legitimidade de um Estado classista particular e mostram a sua contradição através de não-decisões e um não fazer sistemáticos, que determinam um permanente construir histórico, nos dizeres de Freire, da "praga negra", das "muralhas do obscurantismo", da "chaga nacional", da "enfermidade", do "inimigo interno", do "mais funesto de todos os males", da "vergonha nacional" do analfabetismo<sup>4</sup>.

Essa exclusão secular se apresenta, ainda hoje, configurada em legislações, planos e aparelhos que, através de uma interação macabra, produzem mecanismos sutis de exclusão e expulsão.

## 1.2 - A Produção Histórica do Analfabetismo

Ao longo de cinco séculos, as diferentes políticas

---

<sup>4</sup> Ver a respeito Ana Maria Araújo Freire, 1989, com seu estudo sobre o Analfabetismo no Brasil.

educacionais engendradas no Estado brasileiro. materializaram-se institucionalmente através de leis e planos que, por meio de práticas materiais concretas. tramaram a tecitura organizacional própria e específica do aparelho educacional, de acordo com a correlação de forças historicamente presentes em diferentes momentos da formação social brasileira.

Assim, estudar as políticas públicas em educação - e, mais especificamente, em Educação de Adultos - implica numa historicização da materialidade institucional do Estado, ou seja, da configuração específica assumida pelo aparelho educacional frente ao conjunto das relações de classe presentes em diferentes momentos históricos. Ou seja, como a relação de classes se condensou numa determinada conjuntura e como o aparelho educacional do Estado materializou essa relação através de suas políticas públicas. Ou, mais especificamente, ainda, como as leis, os planos e a estrutura organizacional, elementos de configuração desse aparelho educacional do Estado e constitutivos de suas políticas, refletem o processo de interação entre o Estado e as demandas populares: seja através da criação compulsória de demanda antecipada com orientação de integração e/ou desmobilização, seja através do escamoteamento das próprias demandas populares por meio da apropriação do seu discurso reivindicativo, tornando legítima a ação político-administrativa do Estado, enquanto representante dos anseios populares e reconhecendo,

portanto, a sua competência na direção e coordenação das ações educativas.

Uma e outra forma e interação alternaram-se ao longo da trajetória das políticas públicas brasileiras em educação produzindo, através do mecanismo implacável e silencioso da não-decisão, do não-fazer e do não-deixar, a construção histórica do analfabetismo.

#### 1.2.1 - A Política Educacional Até 1930

Pode-se afirmar que, nos primeiros três séculos (1500-1800) após o "achamento" oficial da terra brasileira, a ocupação pelos portugueses se deu pelo processo de "colonização por exploração" qual seja, a formação de uma sociedade baseada no latifúndio, na grande propriedade agro-exportadora. A preocupação central de Portugal consistia, em última análise, na exploração das riquezas e na sua remessa aos mercados europeus.

Assim, é compreensível que as políticas públicas da época se caracterizassem por um não-deixar ostensivo, configurado através de proibições legais que reprimiam toda a iniciativa que não fosse do interesse da Metrópole. O aparelho do Estado, organizado em função da lógica da propriedade e da ideologia de ocupação da terra, era ocupado pela classe proprietária de

terras e de escravos, cujo poder era exercido nas "Câmaras dos Homens Bons" - as Câmaras Municipais - estabelecendo políticas de cerceamento aos interesses que não os econômicos da Metrópole.

A ação educacional realizada pelos jesuítas, subsidiada pelo Estado português, sob a coordenação do padre Manoel da Nóbrega, se organizou no sentido de instruir os descendentes dos colonizadores e catequizar os índios.

Em essência, a formação da elite colonial se constituía numa orientação universalista jesuítica, fundamentada na literatura antiga e na língua latina, utilizando um método escolástico medieval, subordinada a um monopólio que era também intelectual, necessitando de complementação dos estudos na Metrópole (Universidade de Coimbra) e privilegiando o intelectual em detrimento do manual. Tal formação afastava os alunos dos assuntos e problemas relativos à realidade imediata distinguia-os da maioria da população que era escrava e iletrada e alimentava a idéia de que o mundo civilizado estava "lá fora" e servia de modelo. Os "letrados" acabavam por rejeitar não esta maioria iletrada, e exercer sobre ela uma eficiente dominação, como também a própria realidade colonial, contribuindo para a manutenção deste traço de dominação externa e não para a sua superação. Sob essa orientação, pode-se dizer que esse incipiente sistema educacional organizado pelos jesuítas, inaugurou o analfabetismo no

Brasil.

Com a implantação do Estado absolutista português no Brasil, em 1808, a estrutura administrativa foi reformulada com a criação de um aparelho administrativo nos mesmos moldes da metrópole. Parte dele contribuiu para a dinamização de várias atividades, especialmente na corte (Rio de Janeiro). Grande parte, contudo, serviu como meio de empregar os 15.000 fidalgos aqui chegados: um simples transplante do que havia em Portugal, sem qualquer atenção à realidade específica do Brasil. Constituiu-se um aparelho administrativo mais em função da "instalação" da nobreza do que da real necessidade administrativa do Império.

A partir dessa nova realidade, se fez necessária uma série de medidas, sendo que, no campo educacional, foram criados cursos por ser preciso o preparo de pessoal mais diversificado. Tais cursos representavam a inauguração do nível superior de ensino no Brasil e surgiram de necessidades reais do Brasil, o que pela primeira vez ocorreu, representando uma ruptura com o ensino jesuítico colonial, embora o tratamento dado ao estudo da economia, biologia, etc, seguisse padrões mais literários (retóricos) que científicos. Porém, no mesmo período, apenas 60 cadeiras de primeiras letras (aulas de ler e escrever) foram criadas, indicativo de que não eram aos interesses populares que a política

educacional estava dirigida.

A emancipação política, em 1822, ocorreu dentro do jogo de forças e interesses da Revolução Industrial, sob a liderança da Inglaterra. As transformações econômicas, sociais, políticas e culturais modificavam substancialmente a fisionomia das sociedades européias. Lá, a burguesia substituía a nobreza no poder e o monopólio estatal mercantilista cedia lugar aos interesses do liberalismo econômico (capitalismo industrial). No Brasil, romanticamente, transplantavam-se as idéias políticas liberais mais avançadas, que expressavam a ideologia da burguesia em ascensão na Europa, mas conservavam-se as estruturas coloniais - latifúndios, monocultura, escravidão, patriarcalismo, etc. Na Europa, a expansão industrial rompia a estrutura de classes até então existente, gerando novas classes sociais: burguesia e proletariado. No Brasil, a Revolução Industrial ainda não havia chegado. Não havia indústria e, portanto, nem burguesia nem proletariado (Brum, 1985:21-2).

A sociedade brasileira continuava sendo formada basicamente de senhores e escravos, além de mestiços e brancos pobres marginalizados e de uma incipiente classe média. A opressão era tão intensa, bloqueando as manifestações de descontentamento, que aparentemente parecia ser aceita como necessária ou inevitável. Porém, haviam contradições internas

que motivaram lutas difíceis entre colonos e índios, senhores de escravos e escravos, consumidores e monopolizadores (motim do sal e rebelião de Beckman), senhores de terras e escravos e comerciantes (Guerra dos Mascates), contribuintes coloniais e o fisco metropolitano (Inconfidência Mineira).

Para a elite intelectual da época, a conquista da autonomia política impunha exigências à organização educacional e, por isso na Constituição de 1824, já se garantia "a instrução primária gratuita a todos os cidadãos".

Esse preceitos educacionais não foram cumpridos porém, era necessário "propagar os ideais liberais tão em voga na Europa e América do Norte, era preciso imitar, sendo no real, pelo menos no legal" (Freire, 1989:29).

A partir de então, todas as Constituições brasileiras asseguraram os preceitos de universalização do ensino - o da obrigatoriedade e da gratuidade. Tal princípio de universalização era, porém, negado pela determinação legal do analfabetismo do escravo (a escola era vedada ao escravo) e desmentido na prática cotidiana por um serviço escolar primário que atendia cerca de um décimo da população escolarizável e por uma instrução secundária caracterizada pela atuação da iniciativa privada.

Segundo Maria Luísa Ribeiro (1986:59), no Brasil não se efetivou a distribuição racional de escolas pelo território nacional porque a grande seleção se dava em termos de não-escolarizados e escolarizados. A exclusão não se fazia paulatinamente de um nível de ensino para outro, e sim, marcadamente, no início da escolarização, pois a grande maioria não tinha condições e, em boa parte, nem interesse diante do regime de vida a que estava submetida, em ingressar e permanecer na escola. Até porque o conceito de cidadania, então, não passava pelo de homem alfabetizado.

Esta foi a política educacional desse período que antecedeu a República. Uma política educacional que escamoteava a realidade social e fabricava uma realidade forjada a partir da lei. Porém, a formalidade legal criando a demanda compulsória e a profunda e vigorosa discussão a propósito dos assuntos educacionais e pedagógicos que caracterizaram esse período devem ser entendidas no contexto do ideal ilustrado brasileiro, cujos homens ilustres se propunham a transformar a sociedade brasileira, forjando uma realidade pela ação educativa da lei, da escola, da imprensa e do livro.

Agora, é verdade que, se, por um lado, o Estado exclui as classes populares, em certos momentos, as suas demandas são introduzidas na dinâmica do processo decisório da intervenção

estatal pela própria necessidade do Estado praticar e tornar invisível o seu caráter de classe. Ao introduzir as demandas populares em suas políticas, o Estado se reconhece como interlocutor das demandas sociais, ao mesmo tempo em que induz a novas demandas.

Assim é que, o período da Primeira República, período de grande efervescência do pensamento liberal, e de transformações materiais e sociais do país que provocou a expansão da burocracia pública e privada, surgiram expectativas na população no sentido de obter instrução. Os trabalhadores urbanos e os colonos começaram a ver na escolarização dos filhos um meio de aumentar as chances de ingresso numa dessas carreiras burocráticas que a modernização da sociedade oferecia (Ghiraldelli Jr., 1987:15).

Para os intelectuais que desejavam constituir a República era impossível estabelecer uma democracia com os setores populares tão à margem do processo, uma vez que o censo de 1890 apontava um contingente populacional de 85% de analfabetos. Isto porque os fundamentos que permeavam as discussões e as questões da época eram as teses do liberalismo, que postulavam ser a educação e a alfabetização as medidas capazes de resolver os problemas sociais do país.

Frente a tais idéias era de esperar que a República

trouxesse grandes mudanças educacionais. Porém, contraditoriamente, a primeira Constituição republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, não se preocupou com a educação em geral nem com o ensino em particular. Praticamente referendou a responsabilidade dos estados para com os ensinos primário e normal, como vinha acontecendo por força do Ato Adicional, desde 1834.

Assim, no campo da educação os primeiros 25 anos de regime republicano não diferem das últimas décadas do Império. O crescimento da demanda por educação elementar acontece somente nas cidades maiores e o seu atendimento é precário, embora no ensino secundário e superior tenha ocorrido um ligeiro desenvolvimento.

A inexistência de um aparelho institucional encarregado, especificamente, da coordenação do sistema de ensino ou da centralização de informações sobre a educação<sup>5</sup>, determinou uma

<sup>5</sup> A Educação foi controlada pelos seguintes ministérios: de 1822 a 1823, pela secretaria de Estado dos Negócios do Império e Estrangeiros; a partir de 13 de novembro de 1823 pela Secretaria de Estado dos Negócios do Império; a partir de 15 de novembro de 1889 até 19 de abril de 1890, pelo Ministério dos Negócios do Interior; 19 de abril de 1890 a 30 de outubro de 1891, pela Secretaria de Estado dos Negócios da Instrução Pública, Correios e Telégrafos; de 30 de outubro de 1891 a 26 de dezembro de 1892, pelo Ministério da Justiça; de 26 de dezembro de 1892 a 14 de novembro de 1930, pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores; de 14 de novembro de 1930 a 13 de janeiro de 1937, pelo Ministério de Educação e Saúde Pública, quando passou a denominar-se Ministério da Educação e Saúde, até 25 de julho de 1953, ficando, então, sob a tutela do Ministério de Educação e Cultura, até março de 1985 (Freire, 1989:165, nota 33).

total ignorância quanto ao movimento educativo do conjunto do país, além de servir de indicador da pouca consequência prática dos discursos e legislações elitistas que reforçavam os mecanismos de exclusão para a grande maioria da população de um Brasil analfabeto. A República, ao contrário do que a palavra significa ("coisa pública") não favorecia a maioria do povo. Pelo contrário, instituiu, uma exclusão que não era apenas escolar, mas social e política, uma vez que a Constituição de 1891, elaborada por um Congresso Constituinte com maioria de "republicanos objetivos" (representantes dos grandes fazendeiros), instituiu que os presidentes da República e dos Estados, assim como os membros do Poder Legislativo, em todos os níveis, seriam eleitos diretamente pelo povo, excluídos os analfabetos, as mulheres, os soldados e os menores de idade (Alencar, 1985).

Segundo Vanilda Paiva, essa determinação, juntamente com a progressiva valorização da instrução como instrumento de ascensão social, deu origem ao preconceito contra o analfabeto, identificado como indivíduo incapaz.

*"Até o final do Império não se havia colocado em dúvida a capacidade do analfabeto; esta era a situação usual da maioria da população e a instrução não era condição para que o indivíduo participasse da classe dominante ou das principais atividades do país. Nesse tempo o não saber ler não afetava o bom senso, a*

*dignidade, o conhecimento, a perspicácia, a inteligência do indivíduo; não o impedia de ganhar dinheiro, ser chefe de família, exercer o pátrio poder, ser tutor! Somente quando a instrução se converte em instrumento de identificação das classes dominantes (que a ela têm acesso) e quando se torna preciso justificar a medida de seleção é que o analfabetismo passa a ser associado à incompetência" (Paiva, 1987:83).*

Note-se que as questões da educação circulavam e eram objeto de discussão e preocupação entre as elites que a detinham, o que reforçava a sua condição de elite pensante e tornava legítima a sua prerrogativa de estabelecer as direções das políticas educacionais. Como os conceitos de homem educado se baseavam em seu próprio modelo, enquanto elite educada e letrada, o caráter das políticas se apresentava como sendo antecipatório através da criação de uma demanda compulsória.

Passados os primeiros anos da República, a discussão sobre as questões da educação e da instrução popular deixaram de ocupar posição relevante por parte do pessoal do Estado e de parte da intelectualidade do país.

Assim é compreensível que o Brasil de 1920, que se apresentava com uma população total de 30.635.605 pessoas, possuísse 23.142.248 brasileiros analfabetos (75 %). Da população de 15 anos e mais, que chegava a 17.557.282 (57 % da

população total), 11.401.715 jovens e adultos haviam sido excluídos totalmente da escola. Portanto, 65 % dos brasileiros de 15 anos ou mais eram analfabetos<sup>6</sup>.

Para melhor compreensão desse momento brasileiro é interessante entender como funcionou o mecanismo de dominação política durante a Primeira República. Campos Sales, quando presidente da república, criou a "política dos governadores" tentando obter a conciliação entre os grupos dominantes, então divididos por interesses particulares. O órgão-chave para a implantação dessa política foi a Comissão de Verificação do Governo Federal que, por lei, tinha o poder de reconhecer ou não a eleição de senadores, deputados, presidente e vice-presidente. Seu papel seria o de referendar apenas os mandatos dos políticos pertencentes às oligarquias que dominavam nos Estados. O não-reconhecimento de candidatos eleitos pelas oposições era conhecido como "degola". Em retribuição ao reconhecimento pelos poderes federais do seu domínio, as oligarquias estaduais comprometiam-se a aprovar a política presidencial. Fortalecidas pelo apoio federal, as oligarquias estaduais aumentavam o seu controle sobre os coronéis municipais. Estes, por sua vez, necessitando das verbas governamentais, obriqavam todos os seus dependentes a

---

<sup>6</sup> Ribeiro, Maria Luisa. História da Educação Brasileira, op. cit. Tabela I e II, p. 78-9.

votar nos candidatos do Governo, fazendo funcionar assim a máquina eleitoral (Alencar, 1985:193-200).

A maioria da população rural era de colonos, meeiros e posseiros, sem propriedades e sem leis que os protegessem, obrigados ao trabalho mal recompensado nas terras dos fazendeiros, sem instrução, vivendo na miséria. Dependiam dos coronéis para quase tudo: tratamento médico, licença para a plantação de uma roça, obtenção de um passe nas estradas de ferro. Até para escrever uma carta dependiam de ajuda.

O domínio do coronel era incontestável na sua fazenda. Ele era o "protetor", o "compadre, o "juíz", o "organizador das festas", mas, sobretudo, o "*mandão de todas as consciências*" (Alencar, 1985:195). Muitos desses homens submissos transformavam-se em terríveis capangas ou jagunços, para servir a seus senhores, matando adversários políticos, expulsando moradores indesejáveis, ameaçando eleitores indecisos, arrombando urnas eleitorais, eram uma garantia do poder dos coronéis.

Esse poder estendia-se ao município se ele liderasse os demais fazendeiros da região. Os chefes municipais, por sua vez, se agrupavam em torno dos líderes da cidade mais importante de uma região - como os Osório, em Pelotas, os Vargas, nas Missões, os Flores da Cunha, em Livramento (no Rio

Grande do Sul). Os mais poderosos destes se tornavam comandantes do partido no Estado, formando a oligarquia estadual que controlava o Governo.

Porém, os chefes políticos municipais, para alcançar a liderança local, precisavam do apoio do Governo do Estado, através de recursos financeiros, para a realização de obras públicas e pagamento do pessoal, através das forças policiais e do controle dos empregos públicos nos municípios. Daí que, caso quisessem continuar mandando, os coronéis e chefes municipais viam-se obrigados a curvar-se às determinações do Governo estadual.

Nesse contexto, de coronelismo, do voto de cabresto, de truculências oficiais, onde os interesses agrários, setoriais prevaleciam, não havia espaço para a fomentação de qualquer discussão sobre os grandes temas-sociais que floresceram nos finais do Império e início da República.

Segundo Alencar (1985:202-11), pelo censo realizado no início do século, havia em todo o território brasileiro 648.153 propriedades rurais. destas, cerca de 4 % constituíram-se de latifúndios de mais de mil hectares, ocupando 60 % das terras. A implantação do regime republicano não modificou a situação das famílias de trabalhadores do campo, que representavam naquela época mais de dois terços da

população do país. A grande maioria era composta de trabalhadores destituídos de propriedade, isolados do resto do país e submetidos à vontade e manipulação dos senhores de terras.

No Nordeste, estagnado economicamente, a situação agravava-se em consequência das terríveis secas que se sucederam no final do século passado. Só na grande seca de 1877 a 1879, morreram cerca de 300 mil pessoas. As secas se repetiram em 1888, 1889, 1898, 1900 e 1915, afligindo a população trabalhadora do sertão que completava três séculos de latifúndio e padecimentos. A produção estagnou e a economia entrou em crise, restando a esses trabalhadores desempregados a alternativa de migrarem para a Amazônia e o Sudeste do Brasil ou o ingresso desesperado no cangaço ou em movimentos místicos (Canudos, na Bahia e Contestado em Santa Catarina).

Tanto os sertanejos de Canudos quanto os camponeses do Contestado, foram combatidos sob a acusação de desejarem restabelecer o regime monárquico e considerados fanáticos e degenerados pelos intelectuais da época, influenciados por idéias racistas e colonialistas então predominantes. Segundo eles, o fanatismo resultava de fatores biológicos ("atavismos étnicos"), psicológicos ("psicoses progressivas", delírios) e climáticos, uma "trilínia nociva" da nacionalidade brasileira, nos dizeres de Nina Rodrigues, médico e professor da

Universidade da Bahia. Isso decorria da conjunção de três fatores que se haviam mesclado: o clima "intertropical inóspito ao branco", o negro que "não se civiliza" e o português "rotineiro e improgressista".

Essa prentência e desprezo demonstrados por parte da intelectualidade em relação ao popular, demonstra e justifica a esterilidade das discussões e legislações relativas às questões da educação do povo.

A preocupação da época em legislar sobre o ensino médio e superior e a despreocupação com o ensino elementar mostram uma política educacional, pautada pelas não-decisões e não-fazer em relação à educação popular. Por volta de 1915, os estados mais ricos como São Paulo, Minas e Rio Grande do Sul mostravam um sistema de ensino insatisfatório. Minas não conseguia oferecer escolas elementares a 25% de sua população escolar; São Paulo mal conseguia abrigar um terço de seus habitantes em idade escolar; Pernambuco, de um total de 800 escolas elementares nas últimas décadas do século XIX, baixou para menos de 200 em 1915, apesar do crescimento da população, não atendendo 10% da demanda escolar; o estado de Goiás, em 1920, apresentava 98% de sua população analfabeta; a Bahia, 95%, São Paulo, 78% (Paiva, 1987:89-92).

### 1.2.1.1 - O Movimento Educacional dos Intelectuais Republicanos

O "entusiasmo pela educação", movimento ligado aos anseios de universalização do ensino elementar e ampliação de oportunidades educacionais para toda a população, não saiu do verbalismo e foi incapaz de alterar o quadro educacional real da Primeira República. Porém, denunciou a situação problemática real de um Brasil analfabeto.

Essa eclosão de movimentos em favor da ampliação e democratização do ensino apoiou-se, inicialmente, sobre a necessidade de nacionalizar as escolas estrangeiras no sul, porém o seu móvel principal era a luta pela hegemonia política da emergente classe burguesa industrial urbana que pretendia mudar a composição do bloco do poder - cuja hegemonia pertencia à burguesia agrária-comercial - através da ampliação das bases de representação eleitoral (Paiva, 1987:94-6). Era, então, necessário o voto do alfabetizado.

Porém, mais que denunciar o analfabetismo, os intelectuais ligados à burguesia industrial, propunham fórmulas para a extinção daquilo que era considerado a "peste moral dos povos". Um dos instrumentos de combate ao

analfabetismo, entre a população adulta, foram as "Ligas", uma tentativa da burguesia industrial de utilizar os militares, aliados do poder e tradicionalmente favoráveis à industrialização, na luta pela hegemonia política, (Paiva, 1987:96). Em 1915, foi fundada a Liga Brasileira Contra o Analfabetismo, em 1916 foi fundada a Liga de Defesa Nacional, em 1917, com sede em São Paulo, foi fundada a Liga Nacionalista do Brasil; no início da década de 20 inúmeras cidades interioranas também criaram suas ligas locais, enfatizando a questão do analfabetismo ou colocando em relevo o aspecto nacionalista e patriótico (Ghiraldelli Jr., 1987:27).

A grande força das Ligas porém, foi a ideológica. Incomparavelmente maior que seus resultados numéricos, foram seus produtos qualitativos. Gerando, fomentando e difundindo uma compreensão de educação altamente discriminatória e elitista - a partir dos qualificativos para o analfabeto e analfabetismo - com seus discursos, impregnaram a população brasileira, de um modo geral e até muitos educadores, até os dias de hoje, de inferioridade intrínseca dos analfabetos (Freire, 1989:191).

No entanto, no transcorrer dos anos vinte, foi se tornando claro para os grupos em luta pelo poder que, através

da educação, a conquista da hegemonia política era problemática e demandava muito tempo. O "entusiasmo pela educação" mudou de caráter e converteu-se na luta humanitária de "redenção dos analfabetos" (Paiva, 1987:98).

#### 1.2.1.2 - O Movimento dos Trabalhadores Urbanos

Em 1920, os brasileiros chegaram a 30 milhões, vivendo em sua maioria no campo (70%). Porém, o crescimento urbano se processava de modo acelerado e, por essa época, o mínimo de operários chegou a 297.006; o Estado de São Paulo acolhia 28,8% do operariado nacional, o Rio de Janeiro, 24,6%, o Rio Grande do Sul, 8,3% e Minas Gerais, 6,3%. Essas quatro regiões juntas, apresentavam 68% dos trabalhadores de indústria brasileiros. O número de indústrias de 1907 a 1929, cresceu no Rio de Janeiro em 57,9%, enquanto São Paulo apresentou uma taxa de 299,9%, tornando-se o centro aglutinador da indústria brasileira.

A composição do trabalhador urbano pautava-se pela nítida predominância do elemento estrangeiro, principalmente o italiano e, em seguida, o espanhol e o português. Esse mesmo censo revelava que a mão-de-obra ocupada na indústria era constituída de 82,5% de estrangeiros (Ghiraldelli Jr. 1987:36-40).

Os operários imigrantes ao perceberem que as condições de vida no Brasil eram as mesmas, senão piores, que as do seus países de origem, organizaram, ao lado de trabalhadores brasileiros, a maioria dos sindicatos operários. Muitos eram adeptos do anarco-sindicalismo e estavam habituados à luta do proletariado na Europa. Organizaram também uma série de movimentos de denúncia e reivindicação, como a luta contra a elevação de aluguéis e contra a alta do custo de vida. Um deles, em 1913, na capital paulista, era dirigido pelo Comitê de Agitação Contra a Carestia de Vida.

Em 1903 ocorreu a primeira greve geral no Rio de Janeiro. Nos anos de 1905 a 1908 várias greves urbanas aconteceram, principalmente em São Paulo. Entre 12 e 15 de julho de 1917, realizou-se em São Paulo uma greve geral, das maiores realizadas no país até 1930, com a participação de 45 mil trabalhadores, sob a direção de militantes libertários.

Os anos 20 deram margem a uma intensa modificação no movimento operário. Durante os primórdios da Primeira República o movimento dos trabalhadores urbanos esteve sob a hegemonia dos socialistas e, em seguida, dos anarquistas e anarco-sindicalistas. Os libertários condenavam a participação político-partidária dos trabalhadores e, com isso, acabaram

sufocando os "partidos operários" criados pelos socialistas. Todavia, no início dos anos 20, a luta político-partidária voltou a ser assumida por certos setores do proletariado urbano. A Revolução de 1917 na Rússia provocou razoável agitação nas vanguardas operárias brasileiras e, em 1922, por dissidência do anarco-sindicalismo, nasceu o Partido Comunista do Brasil - o PCB (Ghiraldelli Jr. 1987:49-50).

a) os socialistas e a educação

Os primeiros dez anos do regime republicano tiveram a preponderância do pensamento socialista sobre outras correntes de pensamento no seio das vanguardas dos trabalhadores urbanos brasileiros. A maioria das lideranças socialistas era constituída de brasileiros militantes nas lutas sociais do tempo do Império, ou seja, nas lutas pela abolição da escravatura e pela proclamação da República que, então, já publicavam textos socialistas em jornais do Rio de Janeiro, Recife, São Paulo e Porto Alegre. Esses militantes muito cedo descobriram que um grande empecilho para a divulgação das idéias socialistas era o analfabetismo. Como vender os jornais socialistas, divulgar panfletos, organizar os operários em sindicatos sem respaldo mínimo de grupos alfabetizados? Era necessário lutar, então, pela alfabetização, pela escola de ler, escrever e contar.

Com o advento da República e a possibilidade de participação popular na Assembléia Constituinte de 1891, os grupos socialistas proliferaram. Quase todas as capitais chegaram a possuir um "círculo socialista" ou um "partido operário". Alguns intelectuais provindos das camadas médias, em conjunto com operários e principalmente com trabalhadores imigrantes, dirigiam essas entidades que, não raro, organizavam greves, publicavam jornais, fundavam escolas, organizavam sindicatos, etc. No Rio Grande do Sul, por exemplo, os operários se reuniam em torno do jornal *Echo Operário* (1896-1899), que se dizia "Órgão do Partido Socialista"; era nas páginas desse jornal que a União Operária de Porto Alegre prestava contas de suas atividades como a manutenção da biblioteca, escola operária, etc. (Ghiraldelli Jr., 1987:53-64).

Os socialistas brasileiros optaram por várias formas de conduzir a questão da educação popular. Por um lado, pressionando as autoridades republicanas na tentativa de criação e manutenção das escolas públicas - esse ponto fazia parte da plataforma dos diversos partidos socialistas do período. Por outro lado, fundaram "escolas operárias" e bibliotecas populares, alterando e mesclando recursos públicos com verbas provenientes de sindicatos para manutenção de tais entidades, em quase todos os estados brasileiros.

O movimento socialista colocou, pela primeira vez na história do país, a vinculação nítida entre educação e política. Pela primeira vez a questão da "educação das massas" esboçava-se como uma tarefa de instrumentação política do operariado na luta social. A educação surgia como parte integrante dessa luta dos trabalhadores pela direção da sociedade. A construção do socialismo se ligava a uma melhor compreensão da realidade; a educação passava a ser vista como um instrumento de colaboração na luta dos trabalhadores (Ghiraldelli Jr., 1987:90).

Questões relativas a "como educar", "quais conteúdos privilegiar", "educação nos sindicatos", "educação e política", etc., permearam a imprensa operária de cunho socialista deste período.

Os fundadores da República não se preocuparam efetivamente em assumir todos os postulados do liberalismo que professavam. O tópico do "*ensino público, obrigatório e gratuito*" parecia não ser levado tão a sério. Ora, se as elites se mostravam desinteressadas, então restava aos trabalhadores empunharem essa bandeira. E foi, de fato, nos programas dos vários partidos socialistas ou operários que a defesa do ensino público gratuito deu seus primeiros passos no sentido de se tornar uma tradição nas lutas das forças

democráticas no Brasil.

b) os libertários e a educação

O anarco-sindicalismo foi a grande ideologia do movimento operário brasileiro durante os anos dez. Os libertários eram constituídos pelo contingente de imigrantes, alguns dos quais possuíam mais laços com as lutas sociais do continente europeu do que com os fatos ocorridos na América Latina. Eles trouxeram um componente novo para o movimento operário, o do "internacionalismo proletário".

Como os socialistas, os libertários sentiram as dificuldades provocadas pelo analfabetismo generalizado dos trabalhadores. Durante anos a imprensa operária anarco-sindicalista registrou a preocupação e, em alguns momentos, desespero e ceticismo, frente aos empecilhos que a falta de uma "instrução mínima" impunha à divulgação das idéias libertárias aos trabalhadores; o ceticismo em relação ao encajamento do trabalhador nas lutas sindicais dentro de um quadro de analfabetismo generalizado. O papel reivindicatório do sindicalismo parecia só poder seguir adiante, segundo os libertários, se a questão da disseminação da instrução pudesse se efetivar.

O movimento libertário procurava manter-se atento para

que, em nenhum momento, a bandeira em prol da educação se desvinculasse de seus compromissos com a transformação social. A luta pela educação popular se inseria no contexto das demais batalhas que se desenvolveram no sentido de recuperar instrumentos de atuação social historicamente monopolizados pelas classes dirigentes. Intuitivamente, os operários percebiam que o "saber escolar", apesar de patrimônio da humanidade, era monopolizado por grupos dominantes (Ghiraldelli Jr. 1987:100-3).

Como os libertários viam no Estado um aliado da Igreja e em ambos o sustentáculo da burguesia, condenavam o ensino público-estatal. Porém, não conseguiram lidar com desenvoltura com essa posição teórica, pois, as classes populares, independentemente das vanguardas, queriam escolas para seus filhos e, intuitivamente, viam o governo como responsável pela situação de descaso em que se encontrava o ensino popular. A imprensa operária de linha libertária se via na obrigação de catalisar o sentimento de frustração da população em relação à falta de escolas. Assim, ao tecer críticas à política educacional do governo, a imprensa operária acabava deixando transparecer, mesmo nas entrelinhas, um certo desejo de responsabilizar o estado pela educação dos trabalhadores. Enveredando por essas críticas acabaram descendo ao nível das formulações pedagógico-didáticas e, dessa forma,

estabeleceram uma série de insatisfações frente ao cotidiano escolar do país. As feministas anarquistas, reunidas no Grupo Emancipação Feminina, procuravam incentivar as mães a recusarem o ensino que fomentava idéias sobre o Estado ou a religião, além de tecerem análises do trabalho dos professores enquanto mero transmissor da ideologia dos dominantes (Ghiraldelli, Jr. 1987:107-9).

As décadas de 10 e 20 foram ricas em experiências educacionais libertárias, nem todas ligadas ao movimento operário. É aí que a discussão em torno da "Educação Integral", onde o trabalho é encarado como o fundamental princípio educativo, tomou vulto: que se criaram os "Centros de Estudos Sociais", distribuídos por todo o país, alguns dos quais originaram jornais ou revistas da linha editorial ligada ao movimento operário; que a Universidade Popular no Rio de Janeiro, nasceu e morreu num intervalo de 7 meses, no ano de 1904; e que se fundaram as "Escolas Modernas" ou "Escolas Racionalistas". Essas escolas espalharam-se por todo o território nacional, ligadas a algum tipo de movimento de trabalhadores. No final dos anos 10, quando a repressão ao anarco-sindicalismo tornou-se mais severa, essas escolas foram fechadas e seus professores perseguidos pela polícia.

Após 1920, as correntes libertárias entraram em declínio;

reprimidas pela polícia, infelizes nas greves de 1917, 1918 e 1919; vítimas das ondas de deportações e, mais ainda, titubeantes frente ao debate interno sobre a questão da Revolução Russa, os libertários abriram espaço para que outras tendências se fortalecessem.

### c) os comunistas e a educação

Diferentemente do processo ocorrido na maioria dos países da América Latina, no Brasil a formação do partido comunista não se deu por obra dos socialistas (Pinheiro, 1977 em Ghiraldelli Jr., 1987:75). O Partido Comunista do Brasil surgiu, em 1922, por uma dissidência do anarco-sindicalismo.

O período compreendido entre os anos de 1919 a 1922 se caracterizou pela procura de novos caminhos ao movimento operário. Parte do anarco-sindicalismo assumiu a defesa da Revolução Russa de 1917 e, por consequência, a divulgação das idéias comunistas em relação à educação e à solução soviética para a educação popular.

À medida em que o PCB foi se consolidando como entidade partidária no contexto nacional, tornou-se necessária a reflexão sobre a situação nacional e o encaminhamento de soluções para os seus problemas. Apesar de não ter a educação

como questão prioritária, o partido organizou a atuação e o pensamento do movimento operário em relação a esse tema. Como os libertários não se organizavam em partidos, não possuíam um plano explícito de política educacional. Os comunistas ampliaram as reivindicações dos socialistas e montaram um programa partidário, contendo um plano nacional de política educacional que apresentavam nas ruas e nas campanhas eleitorais do Partido. Havia uma preocupação, também, com a formação política dos seus membros, o que se efetivou na atuação dos militantes mais preparados intelectualmente no trabalho de cursos, jornais, etc. (Ghiraldelli Jr. 1987:145-9).

Constava desse programa do Partido, veiculado pelo BOC (Bloco Operário se constituía na fachada legal do Partido que, após a sua criação, permaneceu apenas seis meses na legalidade), três pontos básicos: o primeiro com respeito ao ensino público obrigatório; o segundo referente ao ensino profissional na concepção de escola única, politécnica; e o terceiro relacionado à dignificação do magistério através da melhoria salarial.

Com o passar da década de 20 e a mudança da orientação do Partido que levou a menosprezar a participação dos intelectuais, o movimento das idéias no interior do partido

arrefeceu e, também, as reflexões sobre educação e pedagogia.

Nesse momento ganharam espaço as questões referentes aos postulados da Pedagogia Nova.

*"Toda documentação existente parece insistir na tese que afirma que a disseminação do regradado metodológico-didático da Pedagogia Nova no Brasil agiu como causa e efeito no sentido de barrar o pensamento pedagógico das esquerdas. O escolanovismo atingiu o Brasil em um momento difícil para o Movimento Operário; a repressão governamental era intensa (período das revoltas tenentistas), o Estado incentivava o 'peleguismo', o PCB ainda não detinha hegemonia substancial no Movimento Operário, a formação de quadros do Partido era precária. Dentro dessa situação um tanto caótica, as elites forneceram à nação a Pedagogia Nova, que deu um 'banho de água fria' nas elaborações pedagógicas que brotavam do meio operário. O período pós-30 tornou mais visível esse fato: enquanto o trabalhismo controlou e amorteceu o Movimento Operário ao nível da política, o escolanovismo fez o mesmo ao nível da discussão e elaboração pedagógica e educacional"* (Ghiraldelli Jr., 1987:158-9).

Como diz Freire, (1989:216).

*"Pensar que as reformas educacionais da*

*República se propunham a moralizar, sanear, normalizar e regulamentar o ensino, como até hoje acreditam até educadores (...) é negar os 'vencidos' professores, alunos e até a educação em seu processo global, enfim, é menosprezar a sociedade como um todo".*

Na verdade, as reformas educacionais elaboradas, além de não serem acompanhadas de medidas que as efetivassem, se caracterizaram pela exclusão sistemática da realidade. Construíram um Sistema de Educação fictício, refletido pelo ideário liberal, travestindo o "país dos microcéfalos" (qualificativo dado aos analfabetos por Miguel Couto). Assim, o não-explicitar, o não-fazer, o não-decidir daqueles que detinham a prerrogativa do fazer-fazer, na verdade, explicitavam o fazer silencioso do analfabetismo como política pública.

#### 1.2.2 - A Política Educacional Após 1930

Segundo Paoli, a Revolução de 30 marcou o movimento inicial da emergência de uma nova forma de exercício do poder político no país: um Estado forte e autoritário, relativamente autonomizado das classes e grupos sociais de interesses, interventor minucioso na vida social, reabsorvendo suas diferenças e conflitos e produzindo sua própria significação como foco dinâmico da sociedade. Estado, esse, onde o

movimento de uma sociedade heterogênea débil e desigual adquiriu feição organizada e viabilidade como futuro, por ter sido assegurada por um poder centralizado e eficaz. Poder, esse, construtor de todas as condições necessárias ao desenvolvimento de uma industrialização capitalista: a legislação trabalhista e sindical, a política salarial, a defesa dos recursos nacionais, a instalação de indústrias de base, a política financeira voltada à formação de capital, a orientação deliberada de investimentos e, não menos, a capacidade de compatibilizar tudo isso com a conservação de estrutura agrária, com a concentração de recursos, com a miséria (Paoli, 1988).

A década de 30, portanto, foi o tempo de construção simultânea do Estado como ação pública legítima que resolve as desigualdades, reconhece e controla os direitos de participação e concilia os interesses divergentes na medida da ampliação do seu próprio poder. Com violência, intimidação, externa, repressão policial e alguma persuasão foi possível vencer as mobilizações populares e de trabalhadores que almejavam autonomia de organização. Paoli afirma que a era do Estado teve como referência a questão de como impedir transformações sociais e políticas que pudessem vir das práticas de expressão coletivas e populares.

Isto foi conseguido através da montagem de uma poderosa burocracia formada pelos altos funcionários dos novos e atuantes ministérios, por membros do executivo e por técnicos dos institutos e conselhos estatais que conseguiram manejar os interesses constituídos.

A política educacional a partir desse período se concentrou no esforço de institucionalizar a educação escolarizada, através da criação e ampliação de um aparelho de estado centralizado que assegurasse uma política nacional de educação. Assim, em 1930, foi criado o Ministério de Educação e Saúde e, em 1938, a Comissão Nacional do Ensino Primário a fim de *"estudar e propor as bases da política a seguir em matéria de ensino primário"* e também *"estabelecer um plano de combate ao analfabetismo"*. Ainda em 1938, o governo central voltou a colaborar financeiramente com os Estados onde se fazia necessário *"esforço nacionalizador"*, na fundação e manutenção de escolas Fundamentais. Tais recursos proporcionaram o fechamento de 774 escolas particulares *"desnacionalizantes"*, ligadas, principalmente, aos movimentos anarquista e comunista e a abertura de 885 escolas públicas subvencionadas pela União nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Espírito Santo entre 1938 e 1941 onde o movimento anarquista era forte. Também nesse ano foi criado o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) com o objetivo de promover estudo e centralizar informações

acerca da educação nacional (Paiva, 1987:138-40).

Em 1942, o governo federal instituiu o Fundo Nacional de Ensino Primário (FNEP) "destinado à ampliação e melhoria do sistema escolar primário em todo o país. A destinação de 70% dos recursos do FNEP possibilitou a construção de prédios escolares e a conseqüente expansão do ensino fundamental. Em 1946, existiam em todo o país cerca de 28.300 prédios escolares destinados ao ensino fundamental dos quais somente 4.927 eram prédios públicos (menos de 18%) e, destes, apenas pouco mais de 3.000 haviam sido construídos para fins escolares. Os restantes eram prédios improvisados, cedidos ou alugados. A multiplicação dos prédios escolares a partir desse ano foi notória. Em 1958, passaram a 77 mil, 98 mil, em 1962, 107.411 em 1964 e 134.909 em 1969, graças, não somente aos recursos do FNEP, mas também aos esforços estaduais e aos programas de ajuda externa voltados para a educação (Paiva, 1987:146-9). Essa expansão da rede física se fez com orientação rural.

As greves iniciadas em 1917 e os distúrbios de rua contra a alta do custo de vida mostraram a existência da chamada "questão social": o crescimento das cidades e a incapacidade de absorção de toda a mão-de-obra disponível pelo mercado de trabalho urbano faziam com que o problema migratório fosse

vivido pelos grupos dominantes como uma permanente ameaça. Na educação, a "questão social" originou duas orientações na política educacional: a educação rural, para conter a migração na sua fonte, e a educação técnico-profissional nas cidades. Porém, o objetivo maior da expansão da rede de ensino era mesmo a defesa da ordem social, através da difusão ideológica. Pela primeira vez, a luta ideológica através da educação tornou-se realidade clara no país. A educação compunha o quadro estratégico do Estado na solução da "questão social" e no combate à subversão ideológica. A formação técnico-profissional era tão importante que a organização dos grandes serviços em cooperação com o empresariado (SENAI) antecedeu em alguns anos o funcionamento efetivo do FNEP. Da mesma forma que as Leis Orgânicas relativas ao ensino industrial e do ensino comercial antecederam a Lei Orgânica do Ensino Primário (Paiva, 1987: 130-3).

O funcionamento do FNEP propiciou o efetivo crescimento do número de unidades escolares e criou condições para que as matrículas primárias crescessem em maior proporção que nos períodos anteriores. Isso possibilitou a implantação de um aparelho educacional dotado de racionalidade administrativa centralizada capaz de afiançar ao Estado a legitimidade da intervenção pública e de controlar dos direitos de participação. A prestação de serviços sociais, entre eles a

educação, e a racionalidade administrativa conferiam conspiciência ao Estado e eram pontos fundamentais para a sua legitimação. Ao mesmo tempo, a existência de uma organização político-administrativa burocrática politizava a ação e delimitava um espaço de atuação para a política possível.

Assim, o Estado ao definir sua política pública em educação como uma política de expansão na rede escolar e ampliação do acesso à escola atendeu às antigas reivindicações dos liberais, dos socialistas e dos comunistas, que delas se apropriaram. A presença desses movimentos provocou uma mudança da relação Estado-Sociedade, promovendo uma reorganização institucional, marcada pela criação de novas obrigações para o Estado (ensino público, manutenção de prédios), pelo estabelecimento de novos mecanismos de participação e controle (Lei de Diretrizes e Bases) e pela legalização de formas de organização das ações populares (Conferências Nacionais de Educação) o que possibilitou enquadrar amplos setores sociais. Ao mesmo tempo, a criação de uma rede de ensino público tornou-o um interlocutor político e lhe possibilitou balizar o espaço de atuação para a política possível (o ensino público) por ele controlado. Isso porque o Estado ao se colocar como interlocutor das demandas educacionais, se tornou agente indutor de novas demandas, numa interação politizada que estabeleceu o espaço de atuação para a política possível. Essa

foi a "linha de homogeneidade" da política educacional brasileira a partir de 1930.

A ampliação do acesso à escola, ocasionado pela expansão da rede escolar, e o conseqüente aumento do número de matrículas minimizou o mecanismo de exclusão a partir do ingresso na escola. A grande seletividade deixou de ser com relação ao acesso à escola. Os mecanismos de seleção passaram a ocorrer ao longo do processo de escolarização, através da reprovação e evasão. Dos que ingressaram na 1<sup>a</sup> série, apenas 13% (1935), 16,4% (1945), 20,9% (1955) e 21,3% (1965) chegaram até a 4<sup>a</sup> série do curso primário (Ribeiro, 1986:130-47). O acesso à educação escolarizada pelas classes populares transferiu para dentro do aparelho escolar o processo de seleção. A progressiva privatização do ensino e o contínuo "bota-fora" da escola pública instituíram e referendaram o analfabetismo como política pública.

Essa característica autoritária da estrutura de poder da sociedade brasileira, cujas políticas públicas traduziram o esforço para manutenção e reforço dessas mesmas estruturas de poder determinou que as políticas educacionais incorporassem algumas demandas dos diversos movimentos populares, porém mantivessem os mecanismos seletivos de exclusão e elitização. Isso ficou ainda mais evidente na política educacional implantada a partir da década de 60, objeto de análise do próximo capítulo.

## 2 - Ao Redor de 1964: O Estado e o movimento popular em cultura e educação

### 2.1 - Aspectos Conjunturais

De 1945 a 1964, vários líderes populistas ocuparam a cena política brasileira: Getúlio Vargas (o mais marcante), Juscelino Kubitschek, João Goulart, Leonel Brizola, Jânio Quadros e Adhemar de Barros. A característica desse período foi a busca de um compromisso entre um regime democrático que permitisse a participação eleitoral de massas urbanas e a manutenção de um amplo controle do poder por parte das oligarquias latifundiárias e das elites ligadas ao aparelho do Estado (Souza, 1988).

A correlação de forças que sustentava o regime era constituída por três partidos: o PSD (Partido Social Democrático) conduzia a política dos setores conservadores, ligados ao Estado Novo e liderado pelos ex-interventores estaduais que haviam sido nomeados por Vargas durante o regime autoritário; a UDN (União Democrática Nacional), sustentada pelas forças estaduais (não menos conservadoras) de oposição a Vargas; o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), instituído

por Getúlio Vargas e destinado a atrair a classe operária, resgatando-a do Partido Comunista, o qual tivera razoável sucesso nas eleições de 1945.

Todas as eleições presidenciais desse período, com exceção de 1960, foram ganhas pela aliança PSD-PTB. Essa aliança congregava o voto rural e o suporte das máquinas políticas estaduais através do voto urbano motivado pelo populismo getulista e pelos sindicatos operários, ligados ao PTB e ao sistema previdenciário estatal (Souza, 1988).

A partir do final dos anos 50, o incremento da urbanização, a rápida diversificação do sistema econômico, o processo de internacionalização da produção, as altas expectativas criadas (e frustradas) sob o governo Kubitschek quanto à generalização dos benefícios do desenvolvimento econômico, no plano nacional e, no internacional, a efetivação da Revolução Cubana, fizeram surgir novos atores e introduziram novas demandas sociais e políticas (Martins, 1988).

Tais demandas, colocadas através de novas formas de ação popular, pareciam encaminhar-se para além dos limites estabelecidos pelos esquemas populistas do início do regime. O populismo foi sem dúvida uma maneira de controlar a participação das classes populares emergentes no cenário democrático, mas representou, igualmente, um meio, pelo menos

eleitoral, de expressão de suas inquietações. Se foi um mecanismo pelo qual a elite exerceu sua dominação, foi também um mecanismo potencial e real para contestar essa dominação. Num sistema político elitista, cuja estrutura de representação política muito pouco representa as demandas populares e num sistema econômico profundamente injusto e desigual, as classes populares brasileiros encontraram no populismo um meio disponível para exercer pressão sobre os governantes.

Brum (1985:84-6) coloca que as forças sociais e políticas em confronto nesse início da década de sessenta, podiam ser caracterizadas, segundo ele, como sendo, de um lado, o grupo do reformismo revolucionário e, de outro, o grupo do conservadorismo reacionário.

O reformismo revolucionário, segundo ele, colocava-se numa linha nacionalista. Nesta posição estavam a maioria da pequena burguesia, uma parcela da burguesia nacional e também:

- os camponeses sem-terra em fase de articulação através das Ligas Camponesas, no Nordeste, e do Movimento Agrário dos Sem-Terra (MASTER), no Rio Grande do Sul;

- a maioria do operariado urbano, através de suas organizações sindicais e da ação do Comando Geral dos Trabalhadores, visando a criação da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), entidade representativa do sindicalismo

operário nacional, com o objetivo de unir e integrar as forças do trabalho para uma participação mais efetiva no processo da vida do país, em defesa de seus interesses;

- crescentes setores da Ação Católica, principalmente as organizações de jovens, como a Juventude Universitária Católica (JUC), a Juventude Estudantil Católica (JEC), a Juventude Operária Católica (JOC) e a Juventude Agrária Católica (JAC), que vão superando a fase de uma ação evangélica pura e desvinculada do contexto sócio-econômico-cultural, passando a engajar-se numa perspectiva de atuação política, visando mudanças estruturais na sociedade e criação de condições objetivas para a *"vivência do Evangelho como testemunho de libertação das camadas oprimidas"*;

- os estudantes, através da mobilização de suas entidades estudantis, União Nacional de Estudantes (UNE), congregando os universitários, e União Brasileira de Estudantes Secundários, congregando os estudantes de nível médio, bem como de suas respectivas congêneres estaduais, tendo por base os centros acadêmicos, nas faculdades, e os grêmios estudantis, nos então ginásios e colégios;

- os estudantes ligados à Ação Popular (AP), integrada por representantes da juventude estudantil Católica progressista, tendo por objetivo contribuir no processo de conscientização

popular, através de programas e promoções culturais realizados pelos Centros Populares de Cultura (CPC), onde se levantavam e debatiam problemas nacionais;

- alguns grupos militares através da articulação dos sargentos, cabos e marinheiros, com o apoio discreto de pessoal mais graduado, pondo na berlinda o princípio da hierarquia militar;

- algumas organizações políticas, principalmente através dos chamados "grupos-dos-onze", sob a inspiração e orientação de Leonel Brizola;

- a participação de parlamentares através da formação da Frente Parlamentar Nacionalista, integrada por políticos de praticamente todos os partidos;

- alguns intelectuais ligados ao Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), com a elaboração de vários estudos e obras interpretativas da realidade brasileira;

- o Partido Comunista Brasileiro, atuando na clandestinidade, e ocupando, sempre que possível, posições em órgãos, entidades e organizações;

- a imprensa. através e principalmente, do jornal tablóide "Brasil, Urgente!". orientado por padres dominicanos

e um grupo de jornalistas e intelectuais progressistas de formação católica, a fim de cumprir a missão de ampliar e aprofundar o debate nacional através de um órgão de cunho popular, bem como articular, a nível nacional, as pessoas e grupos com idéias e posicionamentos afins.

Esses movimentos sociais, se configuraram na Frente Popular, um movimento em apoio às Reformas de Base, do Governo João Goulart, reformas essas, democrático-burguesas que buscavam a viabilização do capitalismo brasileiro e a garantia de maior autonomia frente aos interesses do monopólio internacional.

Em movimento de oposição, articularam-se forças heterogêneas, cujo ponto em comum era uma sistemática oposição ao então governo e às reformas preconizadas e/ou um exacerbado anticomunismo. Essa posição conservadora reacionária era ocupada pela burguesia estrangeira e seus prepostos nacionais a serviço dos interesses multinacionais, bem como a maior parte da burguesia nacional, principalmente aquela associada ao capital estrangeiro, preocupadas em garantir as conquistas da ideologia do liberalismo econômico, particularmente a chamada "livre empresa", ou seja, a posse e propriedade privada dos meios de produção. Esse segmento da burguesia via com receio o avanço das empresas estatais e as propostas de estatização dos setores básicos da economia, como também as reivindicações e propostas de reforma da estrutura das

empresas, com a participação dos trabalhadores no capital, na gestão e nos lucros. Ai se somaram, também, os latifundiários, temerosos das conseqüências que lhes poderiam advir da implantação de uma reforma agrária (Brum, 1985:88-9).

A crescente mobilização e emergência popular, por sua vez, também provocou receios e reações nos diversos setores dirigentes da sociedade. Para uma sociedade acostumada ao mandonismo patriarcal era difícil a aceitação dos novos padrões de relacionamento propostos pelos movimentos populares. A continuidade dos padrões tradicionais representava a ordem; as formas emergentes, com a participação da maioria, até então submissa, sem voz e sem vez, representavam *"a rebeldia e a subversão que levariam ao caos"*. Imperiosa, portanto, se tornava a reação, a fim de salvar a ordem e o princípio da autoridade.

Essa preocupação passou a envolver e mobilizar um número elevado de pais, professores, direções de escolas e faculdades, reitorias de universidades, cúpulas políticas e administrativas, e a maior parte da hierarquia militar das Forças Armadas. Nos meios políticos civis, as forças conservadoras articularam-se na Ação Democrática Parlamentar, integrada por representantes de praticamente todos os partidos (em antagonismo à Frente Parlamentar Nacionalista, propugnadora das reformas). Como instrumento de um grupo de intelectuais conservadores e outras forças e interesses

econômicos, criou-se o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), que, através de um folheto, de distribuição gratuita, e por outros meios, desenvolveram, com intensidade sistemática, uma atividade reacionária. Contava com recursos norte-americanos para sustentar suas atividades, bem como para auxiliar financeiramente a campanha eleitoral de 1962, ajudando a eleger algumas dezenas de parlamentares comprometidos com uma atuação contrária aos propósitos reformistas do governo Goulart. A CIA (Central Intelligence Agency) estava por trás do IBAD e de outros esforços e articulações em torno da derrubada do governo. Paralelamente ao IBAD, surgiu o Comando de Caça aos Comunistas (CCC), organização armada com o objetivo de retirar de cena pessoas indesejáveis ou suspeitos perigosos, bem como a Tradição, Família e Propriedade (TFP), representativa de um setor conservador radical do catolicismo. A grande imprensa do país desempenhou um papel importante ao abrir amplas manchetes e espaços para noticiar, comentar e alertar a opinião pública sobre o perigo da desordem e do caos da ameaça comunista (Brum, 1985:90).

O principal foco da conspiração para a derrubada do governo, no entanto, foi uma instituição criada como "organização apartidária com objetivos educacionais e cívicos": o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), fundado em 22 de novembro de 1961. Era integrado, principalmente, por empresários ligados ao capital

internacional, militares e técnicos, sob a liderança do General Golbery do Couto e Silva, hábil articulador e estrategista, contando entre seus técnicos e colaboradores com Mário Henrique Simonsen e Arlindo Lages Correa, os criadores e organizadores do aparelho educativo-cultural que se configurou na década de setenta como Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL). Contando com recursos financeiros provenientes de empresas nacionais e estrangeiras, o IPES foi a principal entidade representativa da burguesia (estrangeira e nacional) na articulação do golpe de 1964, desenvolvendo ampla e intensa ação no sentido de atrair o apoio das elites empresariais, militares, políticas e técnicas, e de influenciar a opinião pública em geral, tornando-se o cérebro da conspiração e organizando amplo e minucioso fichário de identificação de pessoas, lideranças e entidades, que, depois, em 1964, serviu como embrião e ponto de partida para o Serviço Nacional de Informações (SNI), organizado e dirigido pelo mesmo general Golbery do Couto e Silva.

O golpe de 1964 representou o afastamento da crescente influência das forças populares, em emergência, nas instâncias decisórias dos aparelhos do Estado, as quais buscavam transformações estruturais para a formação social brasileira, e a vitória das forças reacionário-conservadoras ligadas aos interesses estrangeiros e ao projeto de modernização do país.

No regime ditatorial, implantado após o golpe militar de 1º de abril de 1964, as posições de decisão no aparelho do Estado foram assumidas pelo pessoal oriundo de complexas organizações burocratizadas, como as Forças Armadas, as empresas estrangeiras, as grandes empresas privadas nacionais, as empresas estatais e do próprio aparelho do Estado. O desmantelamento das organizações populares se processou tanto através do uso da repressão como do controle vertical do Estado sobre os sindicatos e outras entidades simpatizantes e/ou aliadas ao movimento popular. A ação político-administrativa do Estado assumiu uma postura despolitizante que reduzia questões sociais e políticas públicas a problemas técnicos, equacionáveis nos gabinetes de cúpula do pessoal pertencente às instâncias decisórias do aparelho do Estado. Ao mesmo tempo, tal ação se impregnou de uma característica militar, em consequência da ocupação, por esse segmento, dos postos, cargos e funções, em todos os níveis, do aparelho do Estado, a começar pela Presidência da República, bem como pelo fato de ter sua base de sustentação nas Forças Armadas, cujo pensamento e presença permeava todos os instrumentos e canais do Poder.

Esta foi a conjuntura política e social presente no Brasil da década de 60. Tal pujança de pluralidade do movimento social se configurou, em educação, no surgimento dos

movimentos de cultura e educação popular, no âmbito de um Estado populista, cujo espaço institucional, momentaneamente, se tornou receptivo a práticas educativas instituintes, colocadas pelo movimento popular.

## 2.2 - O Movimento Popular em Cultura e Educação

A compreensão, no seu devido alcance, dos movimentos educacionais e culturais, ocorridos no Brasil, nos primeiros anos da década de sessenta, como parte do movimento maior de mobilização popular desse período, passa pela análise das percepções assumidas pela esquerda brasileira, a partir da década de cinquenta, em relação à questão do conceito de Estado e revolução.

Até então, a reflexão sobre as perspectivas do que se chamava a Revolução Brasileira levava à idéia de que o enfrentamento de classes, violento e armado, resolveria as contradições da sociedade brasileira. Havia menosprezo pela questão da participação política nas instituições que a democracia burguesa da época oferecia (Reis F<sup>o</sup>, 1986:18).

A partir da década de 50, essa perspectiva começou a ser alterada, com o movimento de esquerda orientando sua ação política na defesa da Constituição vigente, valorizando a democracia política e a necessidade de participação nas instituições políticas burguesas, através da opção pelo

caminho eleitoral.

Tal mudança de perspectiva trazia em seu boio o debate sobre a definição da natureza do Estado e a avaliação do papel da dualidade de poderes na transição ao Socialismo. Ou seja, a discussão, então emergente, sobre diferentes abordagens marxistas do Estado: de um lado, a formulação de uma teoria restrita do estado e a conseqüente concepção explosiva da revolução e, de outro, uma percepção ampliada do conceito de Estado, conferindo caráter processual à revolução.

Carlos Nelson Coutinho (1985: 24-25), ao analisar esta problemática, resume a posição teórico-política da concepção restrita do Estado como sendo:

- uma noção restrita do Estado, segundo a qual este seria uma espécie de comitê executivo da classe dominante (a sua expressão direta e imediata), um organismo que despolitiza a sociedade e se vale essencialmente da coerção para cumprir suas funções:

- uma concepção da luta de classe como conflito bipolar e simplificado entre burqueses e proletários, como uma confrontação que pode ser afinida como uma guerra civil mais ou menos oculta, que levaria necessariamente a uma explosão;

- uma visão da revolução socialista proletária como

revolução permanente, que tem seu momento resolutivo na constituição de um contrapoder, ou seja, na criação - ao lado e em choque com o poder burguês - de um poder material armado da classe operária, que deve derrubar violentamente o poder burguês e substituí-lo:

- uma percepção do duplo poder como algo transitório, de breve duração, que não só implica a eliminação violenta de um dos dois contendores, mas também a construção de um governo ditatorial pela parte vencedora (disso resultando a convicção de que a luta de classe conduz, necessariamente, à ditadura do proletariado).

A dualidade de poderes nesta posição consiste na existência concomitante de um governo burguês e um governo proletário numa situação polarizada e exacerbada do conflito de classes. Essa visão determinava o menosprezo em relação à participação nas instâncias democrático-burguesas das sociedades capitalistas e concentrava os esforços na ação de organização do proletariado e preparação da revolução. A própria questão da democracia era tratada como uma questão menor frente a esses pressupostos fundamentais de luta na construção do socialismo.

Ainda segundo Coutinho (1986:60), tal postura foi adotada pelos marxistas brasileiros, influenciados pelos paradigmas da Terceira Internacional, e que, sob essa ótica, então, pensaram

o Brasil. A democracia e a participação na sua construção era vista de forma instrumentalista, como uma etapa da revolução democrático-burguesas a caminho da ditadura do proletariado. Por isso, a ênfase na dimensão social e econômica da democracia, ignorando a sua dimensão política, a ponto de considerar a consolidação legal das conquistas obtidas na prática pelo movimento dos trabalhadores como uma questão menor frente à luta contra a burguesia.

Porém, ainda nos dizeres de Carlos Nelson Coutinho (1985:10-4), o desenvolvimento objetivo tanto do modo de produção quanto da formação econômico-social capitalistas, ao introduzir novas determinações a nível social e político, tornou necessária a superação dialética dessa concepção restrita do Estado, forçando uma evolução na teoria política marxista, através de seus pensadores mais recentes, no sentido de uma ampliação do conceito de Estado.

E foi, certamente, com Antonio Gramsci que essa ampliação recebeu sua formulação mais sistemática, num esforço teórico de dar conta de uma realidade onde a luta política já não mais acontecia entre burocracias administrativas e policial-militares que monopolizavam o aparelho de Estado, por um lado, e, de outro, pequenos grupos "conspirativos" das classes trabalhadoras. A esfera política restrita cede progressivamente lugar, a uma nova esfera pública ampliada, caracterizada pelo protagonismo político de amplas e

crescentes organizações de massa, promovendo uma intensa socialização política, através da conquista do sufrágio universal, da criação de grandes partidos políticos de massa, da ação efetiva de numerosos e potentes sindicatos profissionais e de classe.

Sem dúvida, essa ampliação do conceito marxista de Estado teve na definição de sociedade civil a sua real originalidade. Sociedade civil entendida como o *"conjunto das instituições responsáveis pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, etc."* que, através da direção e do consenso buscam exercer a sua hegemonia, a partir de um projeto de classe e que apresenta uma função na organização da vida social e na articulação e reprodução das relações de poder (Coutinho, 1985:60-1).

Nessa concepção gramsciana, a luta de classes tem como suporte fundamental os aparelhos privados de hegemonia para a obtenção da direção político-ideológica e do consenso, uma vez que existe a possibilidade de que uma classe ainda não dominante, na esfera do poder político, já o possa ser na esfera ideológica, numa conquista progressiva ou processual de espaços no seio e através da sociedade civil.

Esta compreensão ampliada do Estado estabelece um caráter processual e molecular ao momento de transição revolucionária: a expansão da hegemonia das classes populares implica "conquista progressiva de posições através de um processo gradual de agregação de um novo bloco histórico, que inicialmente altera a correlação de forças na sociedade e termina por impor a emergência de uma nova classe (ou bloco de classes) ao poder do Estado" (Coutinho, 1985:69).

Esse caráter processual dado ao período revolucionário, conferindo grande importância à luta pela hegemonia das diversas instâncias da sociedade civil, resultou numa mudança de orientação em relação à condução dos movimentos populares, cuja mobilização e organização passou a ser encarada como parte constitutiva do processo de democratização política da sociedade, o que possibilitaria o avanço hegemônico das classes populares em direção ao poder do aparelho de Estado.

E foi em meio a essa perspectiva que apareceram os movimentos renovadores em educação, absorvendo alguns dos intelectuais com experiência de lutas políticas das classes populares, buscando uma política voltada para a cultura popular. Isso somou-se ao clima das Reformas de Base fazendo com que comunistas e cristãos de esquerda, junto a liberais e

conservadores modernos construísem os movimentos de cultura e educação popular.

No entender de Carlos Rodrigues Brandão (1985:14-15) Movimentos de Cultura e Educação Popular foi o nome genericamente dado, no alvorecer dos anos 60, a diferentes grupos que desenvolveram um tipo inovador de prática pedagógica, pensaram e praticaram aquilo que ficou conhecido como Cultura Popular e Educação Popular. Envolveu pessoas como Paulo Freire e difundiu-se entre diferentes categorias de sujeitos sociais: estudantes secundaristas e universitários, intelectuais militantes cristãos, artistas eruditos e populares, dirigentes de agremiações e de partidos políticos. Entre os movimentos mais significativos do período estão: a Ação Popular, o Centro Popular de Cultura, os Movimentos de Cultura Popular, o Movimento de Educação de Base, a Campanha de Pé no Chão Também se Aprende a Ler.

A Ação Popular foi um partido político, originário da Ação Católica. O Centro Popular de Cultura foi criado pela União Nacional dos Estudantes (UNE) e se constituía num movimento dos estudantes universitários. Os movimentos de Cultura Popular que envolveram um número elevado de estudantes, de artistas e outras categorias de intelectuais, possuíam uma dimensão municipal ou estadual e entre todos o que mais se destacou foi o de Recife, em Pernambuco, do qual participou Paulo Freire. O Movimento de Educação de Base foi

criado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e entregue a uma direção de leigos remanescentes da Ação Católica. Finalmente, a Campanha de Pé no Chão também se Aprende a Ler foi desenvolvida na cidade de Natal, no Rio Grande do Norte.

Segundo Vanilda Paiva, esses movimentos nasceram das preocupações dos intelectuais, políticos e estudantes com a promoção da participação política popular e do processo de tomada de consciência da problemática brasileira que caracterizaram os últimos anos do governo Kubitschek. *"Deles participaram os liberais, as esquerdas marxistas e os católicos influenciados pelos novos rumos abertos pela reflexão de filósofos cristãos europeus e pelas transformações que se anunciavam na doutrina social da Igreja. Sua perspectiva educativa se centrava na busca de métodos pedagógicos adequados à preparação do povo para a participação política"* (Paiva, 1987:230-1). Esses métodos eram a combinação da alfabetização e educação de base com diversas formas de atuação sobre a comunidade em geral, considerando como fundamental a preservação e difusão da cultura popular e a conscientização da população em relação às condições sócio-econômicas e políticas do país.

Tais movimentos oportunizaram um efervescente debate sobre questões como o lugar do popular na cultura brasileira e, conseqüentemente, o conceito do que seja educação popular

(Centros Populares de Cultura) e o lugar do popular na gestão do aparelho de Estado constitutivo de uma sociedade de natureza capitalista (Movimentos de Cultura Popular).

O conceito de cultura popular dos Centros Populares de Cultura foram muito discutidos pela sua "tônica iluminista e vanguardista" de oferecer ao povo uma "consciência verdadeira" que este não teria por si mesmo, o que dava à cultura um "*papel diretivo, normativo, prescritivo e autoritário*" (Chauí, 1985:41). Tais discussões provocaram grandes debates nacionais o que levou à contestação das posições estéticas e culturais que deram origem ao movimento, obrigando os artistas e intelectuais a recolocarem o problema da arte e sua função na sociedade. Dessa revisão resultou um movimento de renovação artística e de busca de formas eminentemente brasileiras de arte.

Os Movimentos de Cultura Popular se inscreveram no âmbito do aparelho do Estado pela inserção, no Bloco no Poder, das forças populares através da vitória nas eleições do Recife, de uma frente formada por forças progressistas e alguns segmentos liberais e conservadores modernos. Essa composição do poder no aparelho do Estado, permitiu o estabelecimento de um canal de comunicação e deliberação entre as classes populares e o poder político, e o estabelecimento de uma política de cultura e educação popular.

Foi dentro do Movimento de Cultura Popular que se desenvolveu a proposta educativa de Paulo Freire. Em janeiro de 1962, foi realizada a primeira tentativa de alfabetização de adultos (quatro homens e uma mulher) em quarenta horas. Divulgados os primeiros resultados, surgiram diversos elementos interessados na sua aplicação. Estudantes paulistas deslocaram-se até Pernambuco onde receberam treinamento e orientação, passando a aplicar a metodologia em Osasco; a equipe de Paulo Freire passou a dar orientações às atividades desenvolvidas pela Fundação Campanha de Educação Popular (CEPLAR) da Paraíba; mais tarde, o governador de Pernambuco implantou-a em todo o Estado. O governador do Rio Grande do Norte, entusiasmado com os resultados, desenvolveu um programa de alfabetização, baseado em Paulo Freire, em todo o Estado, com recursos provenientes da Aliança para o Progresso. Em outubro de 1963 foi criada, em Brasília, a Comissão Nacional de Alfabetização tendo a finalidade de elaborar um Plano Nacional de Alfabetização, com o objetivo de alfabetizar, através da metodologia Paulo Freire, 5 milhões de adultos, num prazo de 2 anos. Num período compreendido entre janeiro de 1962 até final de 1963 e início de 1964, a proposta Paulo Freire de alfabetização saiu dos limites de uma quase anônima experiência com cinco analfabetos para ser adotada nacional e oficialmente como proposta do governo federal. O que foi bruscamente interrompido com o golpe de 64.

Para Celso Rui Beisiegel, uma pedagogia da liberdade

podia ajudar uma política popular, pois a conscientização significava uma abertura à compreensão da necessidade das "reformas estruturais", então reivindicadas pelas lideranças políticas populistas. Porém,

*"(...) cabia aos políticos não ao educador, a tarefa de orientar esta tomada de consciência numa direção especificamente política. Ora, as lideranças estudantis, taticamente interessados na educação de adultos e as lideranças políticas, que nos executivos estaduais, no Governo da União e, notadamente, no Ministério da Educação, criaram as condições de trabalho, estimularam a atividade dos grupos estudantis e depois integraram esses grupos, que então se formavam, em esquemas mais amplos de atuação, tanto umas como as outras orientavam seus interesses, sobretudo para o campo político, mesmo quando a política se realizava mediante a atividade educacional. Desde o início, os trabalhos de Paulo Freire foram assimilados mais pelas suas virtualidades enquanto meio de mobilização do que enquanto expressão de um conjunto articulado de idéias educacionais"* (Beisiegel, 1988:54).

E foi sob essa ótica que os trabalhos inspirados em Paulo Freire foram avaliados e recusados no Brasil pós-64. E que, no Irã, na cidade de Persópolis, em setembro de 1975, durante um Simpósio internacional - o Simpósio de Persópolis - fez com que a delegação brasileira, presidida por Arlindo Corrêa, presidente do MOBREAL, se retirasse em sinal de protesto

contra a outorga do prêmio que levava o nome do Xá do Irã, a Paulo Freire. Posteriormente, o Governo brasileiro teria formulado um protesto oficial ao Governo do Irã, em consequência da outorga desse prêmio que deveria caber ao Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) e não a Paulo Freire.

Assim, pode-se afirmar que os Movimentos de Cultura e Educação Popular resultaram de uma busca de caminhos alternativos às propostas tradicionais e conservadoras. Foram realizados com o apoio do poder público, através de recursos financeiros e, embora, tivessem âmbito de atuação diferente, todos terminaram por ser peças de uma estratégia política maior: a busca de apoio e legitimidade política para um governo que pretendia implantar as Reformas de Base.

Portanto, tais movimentos, mesmo que se autocaracterizassem como autônomos e independentes na sua ação, se inscreveram em cheio no movimento social maior pela democratização do Estado e por um novo modelo de desenvolvimento, não sendo possível situar, nem teórica, nem politicamente, esses movimentos, como estando fora do Estado. A inscrição dos movimentos de cultura e educação popular na relação Estado-Sociedade se efetivou no momento em que um determinado segmento social se organizou e estabeleceu objetivos pelos quais lutar frente a outros segmentos sociais e frente à lógica atuante nas instituições públicas.

Obrigaram, desta forma, o aparelho de Estado a se modificar, a criar interlocutores, a assumir novas problemáticas. Ao se tornar interlocutor, o Estado abriu espaço para a mudança, através da institucionalização de novas formas de relações.

Porém, a perspectiva de uma possível autonomização do movimento popular, anunciada por demandas radicais e ambiciosas, que colocavam novas formas de relações de poder, e uma nova recomposição da correlação de forças sociais, proporcionando, indubitavelmente, um reordenamento institucional do aparelho de Estado, levou ao golpe militar de 1964 e à subsequente implantação da ditadura militar. Dessa forma houve a recuperação dos mecanismos de controle e integração social, permitindo um reordenamento institucional favorável às forças conservadoras ligadas aos interesses estrangeiros e ao projeto de modernização do país.

Na cultura e educação, as conseqüências de tal reordenamento institucional foi a criação do aparelho educativo-cultural do MOBREAL - abordado no próximo capítulo -, configurando uma política pública específica que ocupou o espaço do movimento popular instituinte. assimilou a demanda existente por alfabetização e educação básica e desmantelou as estruturas de poder emergentes de tais movimentos ao esvaziar a sua proposta político-pedagógica do seu conteúdo político.

### 3 - O MOBREAL como Política Pública

Os movimentos de cultura e educação popular mostraram, além da inconformidade existente com a situação educacional de um Brasil que, em 1960, apresentava 39,4 % (15.815.903 brasileiros) de sua população de 15 anos e mais analfabeta, que esse quadro podia ser solucionado que existiam propostas concretas de educação popular. Era uma realidade impossível de ser escamoteada. Haviam, novas demandas que impunham novas obrigações ao Estado e exigiam deste mudanças institucionais pertinentes às novas relações sociais estabelecidas. Assim, ao reorganizar sua nova ordem institucional, o Estado brasileiro incorporou tais demandas e criou um aparelho de estado específico - a Fundação Movimento Brasileiro de Alfabetização, o MOBREAL - que procurou ocupar as prováveis áreas de influência dos movimentos e, assim, delimitou, sob o seu controle, o espaço de atuação para a "política possível" nas questões referentes à cultura e educação populares. Porém, é de supor que, se muitas das propostas dos movimentos puderam ser apropriadas por um Estado autoritário é porque tais propostas possuíam alguns elementos autoritários, que tornavam tal apropriação possível.

Ao se instituir como um aparelho de Estado formulador de uma política pública específica para Educação de Adultos e, sendo, enquanto tal, um dos aparelhos integrantes do Estado autoritário, que relações de força se condensaram e traçaram a configuração dessa instituição conhecida como MOBRAL? Qual a lógica, a ideologia e a política que se alinharam e tramaram a tecitura institucional desse gigantesco aparelho que se materializou e se tornou presença nos lugares mais escondidos deste país-continente?

Tentar refletir sobre algumas prováveis respostas para essas questões é o objetivo deste trabalho. Não se trata, aqui, de elaborar mais um estudo específico sobre a instituição MOBRAL, sua organização institucional ou sua ação pedagógica, uma vez que inúmeros trabalhos já foram realizados com essa abordagem. Trata-se, isso sim, de, a partir desse conhecimento já sistematizado, tentar pensar sobre o MOBRAL como uma política pública, tendo como referência alguns elementos constitutivos da teoria poulantziana de Estado.

### 3.1 - O Aparelho Educativo-Cultural

Em janeiro de 1965, o economista Mário Henrique Simonsen, pertencente ao Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), órgão da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, entregou ao Ministro do Planejamento Roberto

Campos, a sugestão de criar no EPEA (posteriormente IPEA) um Setor de Educação que seria responsável pelo planejamento educacional no Brasil.

A 8 de setembro de 1967, quando era Ministro de Educação o Senador Tarso Dutra, o Presidente Costa e Silva lançou, em solenidade realizada no Palácio do Planalto, com transmissão para todo o Brasil em cadeia de rádio e televisão, os fundamentos do Movimento Brasileiro de Alfabetização - MOBRAL. Juntamente, foi criado um grupo interministerial de trabalho, presidido pelo então chefe da Casa Civil da Presidência da República, Rondon Pacheco, que iria lançar as linhas gerais de atuação do MOBRAL. Na opinião do Senador João Calmon,

*"O Presidente Costa e Silva era um homem da maior seriedade, o Ministro Rondon Pacheco sempre inspirou integral confiança e o Grupo Interministerial de Trabalho compunha-se de elementos do mais alto gabarito, de acordo com os padrões da Revolução de 1964, que livrou nosso País do caos, da hiperinflação, da desordem e do comunismo" (CPI do MOBRAL, 1976:25-9).*

O relatório, elaborado pelo grupo interministerial, sugeria que a instituição deveria alfabetizar, ao longo do Governo Costa e Silva, cerca de onze milhões e quinhentos mil jovens e adultos. Esse relatório deu origem à Lei nº 5.379,

aprovada pelo Congresso a 15 de dezembro de 1967, que: a) definiu como atividades prioritárias do MEC a alfabetização funcional e principalmente a educação continuada de adolescentes e adultos; b) aprovou o Plano de Alfabetização Funcional e Educação Continuada de Adolescentes e Adultos; c) autorizou o Poder Executivo a instituir uma fundação sob a denominação de Movimento Brasileiro de Alfabetização.

Esse Plano de Alfabetização Funcional e Educação Continuada de Adolescentes e Adultos a ser realizado pelo MOBRRAL previa, entre outras coisas: assistência financeira e técnica para promover e estimular, em todo o país, a obrigatoriedade do ensino na faixa etária de 7 a 14 anos; extensão da escolaridade até a sexta série, inclusive; assistência educativa e imediata a analfabetos que se situassem na faixa etária de 10 a 14 anos, induzindo-os à matrícula em escolas primárias e proporcionando recursos para que as escolas promovessem esta integração por meio de classes especiais em horário adequado; promoção da educação de analfabetos de qualquer idade em condições alcançáveis pelos recursos audio-visuais, em programas que assegurassem a aferição válida dos resultados; alfabetização funcional e educação continuada para os analfabetos de 15 anos e mais por meio de cursos especiais; assistência alimentar; priorização na realização dos cursos diretos para a faixa etária compreendida entre 10 e 30 anos a ser realizada em cada

município, capital de Estado, Território e Distrito Federal e em grandes municípios (CPI do MOBRAL, 1976:1.005-6).

Segundo um técnico da Assessoria de Organização e Planejamento da instituição, o fato de o MOBRAL ter sido criado sob a forma de Fundação,

*"(...) Deixa bem claro a intenção de seus mentores de livrá-la dos aranhados limites que restringem a atuação dos Órgãos Oficiais de administração direta" (Costa, 1986:18).*

Por isso mesmo, parecia contraditório que, inicialmente, a presidência da instituição tivesse ficado subordinada ao Departamento Nacional de Educação, Órgão do MEC, cujo titular acumularia as duas funções. A partir de setembro de 1969, porém, esse dispositivo legal foi alterado, passando o presidente da Fundação a ser nomeado pelo Presidente da República mediante proposta do Ministro da Educação e Cultura, com mandato de três anos. Este fato marca o princípio do afastamento do MOBRAL da área de influência do MEC, órgão que deveria ser o responsável pela formulação das políticas educacionais do país.

O movimento estudantil e sua luta por maior número de vagas na Universidade haviam obrigado a utilização dos recursos destinados ao MOBRAL em favor do aumento de vagas,

motivo pelo qual, momentaneamente, ele foi deixado de lado.

Ainda em 1967, porém, havia sido criado um grupo de trabalho, presidido pelo engenheiro Arlindo Lopes Corrêa, técnico do IPEA, com a finalidade de buscar fontes de recursos para o MOBRAL. Em 1970, através de decretos de criação e regulamentação da Loteria Esportiva e da destinação de 1 % (mais tarde, se transformou em 2 %) do Imposto de Renda das pessoas jurídicas, o governo Medici viabilizou os recursos necessários à implantação do MOBRAL.

Iniciou o MOBRAL, na gestão do Senador Jarbas Passarinho como Ministro da Educação e Cultura, antecipando suas atividades previstas de 1971 para 8 de setembro de 1970 - dia Internacional da Alfabetização - sob a presidência do economista Mario Henrique Simonsen, sugerido ao ministro pelo coronel Mauro da Costa Rodrigues, na época Secretário Geral do MEC, com a meta de chegar ao ano de 1980 com o analfabetismo erradicado do Brasil que tinha, então, 33,6 % de sua população de 15 anos e mais analfabeta (18.146.977 brasileiros). A sua atuação institucional mostrava, desde o início, um aparente desconhecimento do Plano de Alfabetização Funcional do MEC<sup>6</sup>.

*"Embora tenha participado do MOBRAL a partir de*

<sup>6</sup> Para uma leitura mais aprofundada sobre o surgimento do MOBRAL, ler PAIVA, Vanilda. MOBRAL: Um desacerto autoritário. 1981. p. 83-114.

1972, esse Plano inicial, anexado à lei que o criou em 1967, parece-me que nunca serviu de parâmetro para a orientação do MOBRRAL, porque este realmente começou atendendo de 15 anos em diante. O então Presidente, Mário Henrique Simonsen estabeleceu prioridades. Primeiramente atender-se-ia a área urbana, porque mais fácil de conscientizar sua população e atraí-la. Era a faixa de 15 a 35, faixa de retorno de investimento muito mais razoável" (Terezinha Saraiva, Secretária Executiva adjunta do MOBRRAL de 1972 a 1974, em depoimento à CPI do MOBRRAL, 1976:293).

O MOBRRAL iniciou suas atividades como órgão de educação de massa no estilo de campanha, para isso estruturando-se de maneira simples de modo que suas ações fossem realizadas com o mínimo de burocracia. A flexibilidade e a velocidade foram priorizadas em detrimento do controle e as respostas aos problemas emergentes eram extremamente rápidas e casuísticas. As Coordenações Estaduais foram sendo implantadas e passaram a funcionar de imediato, no mesmo estilo de Campanha.

Para se ter uma idéia da rapidez e improvisação que acompanharam a implantação do MOBRRAL é interessante o exemplo do que aconteceu no Rio Grande do Sul: a 27 de julho de 1970 a Coordenação Estadual se instalou, provisoriamente, no Departamento de Educação Primária da Secretaria de Educação e Cultura, com quatro técnicos, cedidos pela SEC, sendo que o

Coordenador desempenhava todas as tarefas, tanto as administrativas como as pedagógicas; a 5 de setembro do mesmo ano, portanto, quarenta dias após a sua instalação, já foi realizada a primeira assinatura de convênio com 34 municípios (MOBRAL, RS - Estratégia de Ação, 1970).

Pelos depoimentos do Padre Felipe Spotorno, Secretário Executivo do MOBRAL, de junho de 1970 a abril de 1972 a realidade do MOBRAL Central, no Rio de Janeiro, não era diferente:

*"(...) nós saltamos, em questão de 7 meses, de zero município atendido em termos de alfabetização para, aproximadamente, 1.600, e no prazo de 14 meses atingimos perto de 3.000 municípios. E tudo isso feito por um punhado de gente no Rio de Janeiro e no interior do País, nas Capitais e nos municípios. No Rio de Janeiro, o nosso elenco era de, aproximadamente, 70 pessoas, sendo que na fase heróica de implantação, que foi do dia 6 de junho ao dia 8 de setembro, nós só contávamos com 17 pessoas, e conseguimos percorrer o País, desdobrando-nos de todas as maneiras, utilizando-nos de avião, de caminhão, de carro, de carro-de-boi, de mula, o que tivéssemos em mãos, para poder chegar a um daqueles municípios preconizados como prioritários, e assim realizar, em 45 dias, a implantação inicial que deveria ocorrer a partir de 8 de setembro de 1970 (CPI do*

MOBRAL, 1976:806).

Durante o ano de 1970, 613 municípios assinaram convênio com o MOBRAL, em 1971, 3.405 municípios e 3.643 municípios, em 1972. Existiam, na época, 3.953 municípios brasileiros. Em junho de 1973, o MOBRAL já havia chegado a TODOS eles, "firmando-se como poderoso instrumento de integração nacional" (Corrêa, 1979:21).

*"O MOBRAL conseguiu implantar-se nesse mundo cheio de dificuldades e nenhuma outra agência de serviço, mesmo as Correios e Telégrafos, não tem essa penetração"* (CPI, do MOBRAL, 1976:1012).

Nesse momento de implantação do MOBRAL, a UNESCO era contrária às campanhas de massa que, conforme experiências anteriores constatadas, ocasionavam o fenômeno da regressão ao analfabetismo. Conforme as palavras de Arlindo Corrêa,

*"(...) a UNESCO condenava enfaticamente a metodologia que adotamos (...) e, àquela época, escrevi um artigo intitulado 'Regressão ao Analfabetismo', no qual colocava em dúvida se esse conceito, se o perigo da regressão, pelo menos nas zonas urbanas, ainda persistia. Àquela época pedi aos técnicos da UNESCO que me mostrassem pesquisas recentes sobre regressão: jamais obtive esta resposta, jamais chegou a meu conhecimento qualquer pesquisa neste*

sentido" (CPI do MOBREAL, 1976:199-201).

Nas palavras do Deputado Flexa Ribeiro, ex-sub-diretor Geral de Educação da UNESCO e, na ocasião, Presidente da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, a UNESCO teria concluído que o índice de regressão ao analfabetismo, quatro anos depois da diplomação, chegara até a 90 %. Em alguns países, em virtude de cautelas maiores, esse índice de regressão ao analfabetismo girava em torno de 30, 40 ou 50 %..

Oficialmente, o atendimento voltou-se, prioritariamente, à população analfabeta - *"pela facilidade de acesso e impacto de um possível resultado a curto prazo"* - na faixa etária de 15 a 35 anos, *"em razão de uma melhor rentabilidade econômica"* (Corrêa, 1979:88). Porém, a 26 de setembro de 1975 foi instalada no Senado Federal uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com o objetivo de averiguar a celebração de convênios do MOBREAL com os municípios, para a alfabetização dos excedentes das escolas primárias. Na mesma época, o MOBREAL preparava um projeto que visava atender a um milhão e quinhentos mil pessoas abaixo de 15 anos, durante o exercício de 1975. Arlindo Corrêa afirmava:

*"(...) discordo da utilização da palavra desvio porque, etimologicamente, ela não corresponde ao que está ocorrendo no MOBREAL, hoje, no que concerne ao atendimento de crianças. Não houve desvio, porque o MOBREAL sempre atendeu a*

crianças" (CPI do MOBREAL, 1976:167).

O que originou a instalação da CPI foram convênios assinados com municípios dos estados do Norte e Nordeste. A 25 de setembro de 1975, a edição do jornal O Estado de São Paulo publicava uma reportagem sobre o funcionamento, em dois municípios de Pernambuco - Jupi e Capoeiras - do chamado MOBREAL Infante-Juvenil. Na mesma época, aconteceu um curso em Recife, envolvendo 3 mil crianças. A esse respeito se manifestou Arlindo Corrêa, nesse mesmo depoimento:

*"(...) o episódio de Recife, Jupi e Capoeiras não é senão a expressão - talvez a mais eloquente - de um fenômeno disseminado pelo país que ocorre com o MOBREAL desde que ele surgiu (...). O MOBREAL recebe crianças desde a sua criação! E por que as recebe? Em 1970, existiam no Brasil mais de seis milhões de pessoas entre 7 e 14 anos fora da escola. Dessas, três milhões e dois mil eram analfabetas. A situação melhorou (...), a realidade já não é a mesma: mas, ainda assim, temos mais de 5 milhões de brasileiros nessa faixa etária - dos 7 aos 14 anos - fora da escola. Como impedir que essas crianças frequentem as nossas salas de aula?" (...)*

*"É a presença do Estado brasileiro, e todos nós, ali ao lado de quem necessita, com o remédio de que carece" (CPI do MOBREAL, 1976:169-71).*

A atuação do MOBRRAL Infante-Juvenil, surgiu da iniciativa pessoal do Professor Frederico Lamarchia que era ao mesmo tempo o Secretário Municipal de Educação de Porto Alegre e Secretário Executivo do MOBRRAL da COEST-RS. O referido professor utilizou nas escolas municipais a metodologia e o material didático do MOBRRAL, adaptados pelos professores de uma das universidades gaúchas, com crianças de 9 a 14 anos que haviam sido reprovadas por duas ou mais vezes sem conseguir se alfabetizar. Os técnicos do MOBRRAL Central, assessorados por esses professores gaúchos, resolveram experimentar o mesmo tipo de projeto em estados do Nordeste e no Território do Amapá, envolvendo 20 mil crianças que não tinham acesso à escola pela sua inexistência nesses lugares. A partir daí, então, surgiu a idéia de expandir para todo o país. A instalação da CPI freou essa iniciativa, considerada inconstitucional, uma vez que a escola pública regular deveria, obrigatoriamente, atender as crianças de 7 a 14 anos, cabendo ao MOBRRAL atender jovens e adultos acima de 15 anos.

É interessante constatar que de 1970 a 1974, o número de alunos conveniados aumentou, significativamente, de cerca de 500 mil pessoas para algo em torno de 4,5 milhões. De 1975 em diante, tal número foi diminuindo, ano a ano, baixando, em 1980, para cerca de 2 milhões e 900 mil alunos<sup>9</sup>. Tais dados

<sup>10</sup> Dados quantitativos encontrados em Costa, 1986, p. 51.

indicariam que, após a CPI, o MOBRAL não tenha permitido a presença de menores de 15 anos em suas classes? É difícil tal constatação, uma vez que a instituição sempre dificultou uma avaliação de suas atividades e o acesso aos dados quantitativos que não lhe interessasse divulgar. A Fundação Carlos Chagas, de São Paulo, teria tentado fazer uma avaliação do resultados do MOBRAL, em 1974, mas não conseguiu o acesso às informações necessárias. No entanto, o depoimento da professora Terezinha Saraiva, Secretária Executiva Adjunta do MOBRAL de 1972 a 1974, é revelador:

*"A meta de planejamento que temos, absolutamente correta, para dimensionar um trabalho, pode ter sido uma faca de dois gumes, pode ter levado, algumas Coordenações, para cumprir realmente a meta, aceitar qualquer pessoa, com qualquer idade. (...) Portanto, acredito que, em muitos casos, o fato de muitas crianças terem vindo para os postos, foi o momento em que o pique do recrutamento começou a se tornar mais difícil" (CPI do MOBRAL, 1976:335).*

As dificuldades previsíveis, tanto no aspecto administrativo, quanto no de execução de ações, determinaram a montagem de uma estrutura organizacional simples, descentralizada, do tipo comunitária. A base administrativa, nos municípios, eram as Comissões Municipais (COMUN), constituídas por voluntários - 35 mil brasileiros que trabalharam gratuitamente para o MOBRAL - os quais se encarregavam do recrutamento dos

analfabetos e da mobilização dos recursos humanos e físicos. As Comissões Municipais eram coordenadas, a nível estadual pela Coordenação Estadual (COFEST) que, por sua vez, eram coordenadas a nível federal pelo MOBRRAL Central. O presidente da COMUN deveria ser, de preferência, um representante da indústria privada (empresa, indústria, comércio, etc).

O MOBRRAL Central era constituído por um núcleo de gestão simples, capaz de tomar decisões rápidas, com reduzidas implicações burocráticas que possibilitava aos coordenadores concentrar seus esforços quase que exclusivamente no objetivo político de implantação do Movimento nos diversos municípios. As decisões operacionais no MOBRRAL Central, eram centralizadas em torno da figura do Secretário Executivo que era quem detinha realmente o poder de decisão, cabendo ao presidente a condução política da instituição.

*"Numa organização do tipo 'campanha' é evidente o predomínio da improvisação: o controle praticamente inexistia; os recursos financeiros eram casuisticamente aplicados prevalecendo a sensibilidade para o alcance dos objetivos; a comunicação oral sistemática inibia o uso de normas e registros escritos para uma progressiva racionalização operacional, e o critério da improvisação predominava nas ações" (Corrêa, 1979:88).*

Uma busca cuidadosa nos arquivos de planejamento do

MOBRAL, no Rio Grande do Sul, confirma a afirmação acima. Não existe, para o período compreendido entre 1970 e 1972, nenhum plano vindo do MOBRAL Central. As pessoas que trabalharam nessa época não lembram de terem visto algum documento que lembrasse um esboço de planejamento. As orientações orais eram dadas através de reuniões dos técnicos federais com os estaduais que, por sua vez, as repassavam aos municípios. Em 1973, foi elaborado o "Documento Básico" dirigido aos Prefeitos Municipais, explicando os objetivos, a estrutura e funcionamento do MOBRAL.

Essa situação ocasionou uma excessiva autonomia das coordenações estaduais, o que provocou a desintegração administrativa e a descaracterização dos objetivos iniciais da instituição. A necessidade de uma reorientação administrativa e de dar continuidade à ampliação da educação continuada para jovens e adultos, saindo da área exclusiva da alfabetização ocasionou a mudança do Secretário Executivo. O cargo passou a ser ocupado pelo engenheiro Arlindo Lopes Corrêa, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em fevereiro de 1972, que levou consigo uma equipe de técnicos do Centro Nacional de Recursos Humanos, desse Instituto, os quais passaram a integrar os quadros do MOBRAL. Como decorrência foi criada a Assessoria de Organização e Métodos (ASSOM) que procedeu a uma racionalização administrativa da instituição. Essa providência inseriu-se num elenco de medidas de impacto,

assumidas pela nova Secretaria Executiva como a expansão do Movimento para a TOTALIDADE dos municípios, tarefa jamais alcançada por qualquer instituição do país, e o lançamento do MOBRRAL Cultural.

A reorganização administrativa partiu de um diagnóstico e de uma análise da situação, à luz das teorias da organização e gerência. O diagnóstico mostrou a seguinte realidade: pontos de estrangulamento em excesso, originados, principalmente, pela ausência de informações e de treinamento do pessoal envolvido nas diferentes tarefas; casuísmo intenso e variado pela intervenção política nas decisões e soluções; carência de especialização em algumas funções administrativas (MOBRAL Central e COEST); objetivos não claramente definidos ou freqüentemente alterados no âmbito administrativo; dificuldade na coordenação entre meios (recursos humanos e materiais) e fins (a ação pedagógica); administração improvisada, com exceção de alguns critérios financeiros, de compras e prestações de contas; tendência ao isolamento entre os diferentes grupos que compunham o MOBRRAL Central; pressão externa de outras entidades envolvidas ou com o desejo de envolver-se com o MOBRRAL, provocando distorções nas prioridades; tendências latente ao empreguismo; inconsciência quanto ao uso da moderna tecnologia administrativa; receio à inovação, usualmente observada como risco dos resultados já alcançados; ausência de critérios de seleção do pessoal;

transmissão de conhecimentos e experiência por via oral, dificultando a sistematização de informações e a substituição de pessoal nas diferentes rotinas; inexistência de critérios de supervisão e controle; incapacidade profissional de importante parcela do pessoal; resistência ao reajustamento de ações desencadeadas; estratificação das funções-chave (Corrêa, 1979:90-1).

Esse quadro caótico era o resultado organizacional de uma política pública que, a nível local, se dava através de relações clientelísticas, atreladas a interesses eleitoreiros que transformava pessoas semianalfabetas em alfabetizadores e pessoas analfabetas em eleitores. Tudo isso permeado por uma intensa campanha publicitária e tendo como cenário o Brasil do milagre econômico.

*"O lema 'Você também é responsável' parece ter mobilizado toda a população brasileira no sentido de levar o conhecimento da leitura e da escrita às classes menos favorecidas e aos rincões mais afastados do país.*

*Entre setembro de 1970 e dezembro de 1972, 3,5 milhões de adolescentes e adultos aprenderam a ler e escrever nos cursos do MOBREAL, e o programa custou apenas um terço do que seria orçado pelos critérios internacionais". (Mário Henrique Simonsen - Presidente do MOBREAL. Mensagem aos Prefeitos contida no Documento Básico MOBREAL, 1973.*

Esse entusiasmo ufanista também foi diagnosticado pelos técnicos da ASSOM, em relação aos técnicos da área pedagógica:

*"(...) a atitude do pessoal ligado às atividades pedagógicas era de inconsciência em face às condições administrativas. Identificou-se uma espécie de 'ideologia', baseada nos princípios da educação e nas características emocionais que envolvem o problema do analfabetismo, que valorizam excessivamente os fins em detrimento dos meios. Esse grupo mostrava excepcional empenho em suas tarefas, principalmente nas atividades de campo, e constituía o centro de vitalidade da Organização. As circunstâncias eram semelhantes a acontecimentos militares e religiosos, nos quais resultados podem ser alcançados por unidades isoladas, relativamente desprovidas de meios, mas altamente imbuídas de 'espírito de corpo' e dos objetivos a serem atingidos" (Corrêa, 1979:91).*

Os desvios detectados pelo diagnóstico resultaram numa reorganização administrativa que permitiu estender o Movimento para todo o país seguindo os critérios estabelecidos para a área pedagógica necessários num programa de massa: modelos únicos de metodologia de ensino, de treinamento de alfabetizadores e de material didático (diferente por editora, mas dentro dos mesmos princípios metodológicos). Tal reorganização foi delineada dentro da abordagem sistêmica - o "modismo" da época - respeitando as peculiaridades de um

MOBRAL, composto de partes "necessariamente autónomas", com graus e tipos diferentes de descentralização e agindo num dualismo (simples x complexo) operacional: nasceu, assim, o sistema MOBRAL.

O Sistema MOBRAL, dentro de um esquema dualista de administração, se constituiu na sofisticação das condições estruturais e funcionais do MOBRAL Central e das Coordenações Estaduais, visando melhor produtividade, e na simplificação das tarefas a nível da sala de aula e do envolvimento comunitário. Esse modelo de administração se baseou em estudos realizados, em 1971, por autores canadenses, sobre a configuração político-administrativa da República Popular da China, cujo modelo de descentralização operacional consistia em atribuir ao nível comunitário as rotinas simples de execução autónoma, passando as mais complexas para os níveis superiores. Isto permitia enfrentar a variedade de casos locais sem envolvimento dos centros de decisão superior que podiam, então, se concentrar nas tarefas solicitadoras de tecnologia e conhecimentos sofisticados.

O modelo administrativo chinês avaliado foi o de serviços de saúde que funcionava do seguinte modo; na base comunitária operava o chamado médico-de-pés-descalços, treinado em cursos de curta duração, que só remetia aos hospitais os casos fora

de sua capacidade de intervenção. A orientação preventiva desses "médicos" nas 26 mil comunas do país permitiu a eliminação de doenças derivadas da carência de saneamento básico, ao mesmo tempo em que, descongestionando os hospitais, melhorou a qualidade dos seus serviços.

Tal modelo administrativo adotado pelo MOBREAL inspirou a criação de um sistema de formação e aperfeiçoamento de recursos humanos por efeito multiplicador que atingiu as mais longínquas localidades do país: o Subsistema de Supervisão Global (SUSUG). Quatro fatores determinaram a sua criação: a escassez de recursos humanos especializados em educação de adultos; o número excessivamente alto de analfabetos; a grande extensão territorial brasileira, com uma grande diversificação de realidades geográficas, climáticas, culturais, étnicas e sociais; e a falta de um sistema de comunicação sistemático que ligasse todo o país.

O Subsistema de Supervisão Global (SUSUG) foi assim estruturado: o planejamento e o controle do subsistema ficariam no MOBREAL Central; nas coordenações, o gerenciamento seria realizado pelo Coordenador Adjunto, que teria sob sua responsabilidade imediata tantos Supervisores Estaduais quantos necessários, sendo que, cada Supervisor Estadual teria sob sua responsabilidade dez Supervisores de Área que, por sua vez era encarregado de supervisionar as atividades

desenvolvidas em um grupo de oito municípios. Cada município teria um Encarregado de Supervisão Global (ENSUG) que irradiaria, no município, as orientações trazidas pelos demais níveis de supervisão, oferecendo assistência técnica permanente à Comissão Municipal e aos alfabetizadores, o que possibilitava o acompanhamento integral dos programas. Estava, assim, assegurada a presença física da instituição em todos os municípios brasileiros. Nos dizeres de Arlindo Corrêa, o MOBRRAL atingiu o ideal em termos de planificação:

*"(...) temos um macroplanejamento para aquilo que é comum ao País e que pode ser planejado centralmente. E temos o microplanejamento, ao nível local, para nos adaptarmos às condições daqueles que vão buscar os nossos serviços e que são o objeto e o sujeito das nossas atenções. Não apenas o objeto, mas também o sujeito, por que o MOBRRAL não existiria sem os 150 mil alfabetizadores, sem os 35 mil voluntários das comissões municipais e dos grupos de apoio, mas também não existiria sem a credibilidade do povo que vai procurá-lo e que nos deu, até hoje, a oportunidade de registrar 20 milhões de matrículas em cinco anos" (CPI do MOBRRAL, 1976:185).*

A tarefa da supervisão era entendida como sendo a de avaliar *"constantemente a adequação entre os objetivos propostos e os meios para atingí-los"*, bem como *"orientar sistematicamente os elementos atuantes quanto ao uso adequado*

*desses meios*" (Corrêa, 1979:198). Havia instrumentais de avaliação a serem preenchidos, específicos para cada um dos envolvidos no processo (professor, Encarregado de Supervisão Global, Supervisor de Área, Supervisor Estadual, etc.). As informações, contidas nos instrumentais eram repassadas, para cima, a cada nível (Municipal, Área Local, Área Estadual, Regional e Nacional) até à Secretaria Executiva do MOBRRAL Central. Ao lado desses instrumentos específicos, outros recursos deveriam ser utilizados no processo de avaliação, tais como: observação direta, questionários, relatórios, entrevistas, fichas de avaliação e auto-avaliação para o alfabetizador e supervisor.

Nos dizeres de Roberto Costa,

*"O SUSUR constituiu-se na verdadeira espinha dorsal do Sistema MOBRRAL, criando uma ligação efetiva entre seus vários níveis (central, estadual e municipal) e funcionando como efficientíssimo canal de comunicação"* (Costa, 1986:30).

Ou, nos dizeres de Arlindo Corrêa,

*"O MOBRRAL é uma organização que, em termos administrativos, é extremamente complexa e é fácil de imaginar o porquê: chega a 3.953 municípios deste País. Ou seja, a todos eles, o que implica num sistema logístico excepcional.*

*Tem, em cada um deles, funcionando, o seu sistema de informações, que é o maior sistema de informações existente neste País; em termos de extensão territorial talvez seja o maior existente no mundo" (CPI do MOBREAL, 1976:223).*

A rede de informações era tão eficiente que, segundo as palavras de um técnico gaúcho que atuou no Programa de Educação e Saúde (PES), "quando haviam campanhas de vacinação, no outro dia já se sabia o número exato de quantas pessoas haviam sido vacinadas".

Quando se diz que o MOBREAL dispunha da maior rede de informações era porque essa rede atingia todos os municípios do país. Em cada um dos 3.953 municípios havia pelo menos uma pessoa treinada pela instituição em processamento de dados. Essa pessoa era o elemento habilitado, no município, a transferir para um cartão perfurado as informações contidas nos boletins de frequências. Essas perfurações de cartões era feita da mesma forma que a loteria esportiva, com uma pequena máquina na qual o cartão era inserido. Nas Coordenações Estaduais havia uma outra pessoa de maior gabarito, já especializada em processamento de dados, que conferia todos os cartões recebidos. Finalmente, esses cartões encaminhados ao computador, no órgão central de computação ligado à DATAMEC, onde eram extraídas todas as informações que já vinham pré-codificadas e perfuradas nesses cartões. E, assim como a Secretaria Executiva obtinha o controle das classes, podia,

utilizando o mesmo recurso, obter qualquer tipo de informação de interesse do MOBRAL. É de se supor que um tão perfeito sistema, de informações tenha servido a interesses que não somente os educacionais.

Uma tal estrutura gigantesca precisava ser administrada por peritos especialistas do mais alto nível que, segundo Arlindo Corrêa.

*"(...) periodicamente são convidados por outros países, com salários altíssimos, para neles trabalharem. Existem, pelo menos, umas cem pessoas no MOBRAL que têm nível internacional; nível para se tornarem peritos internacionais. É um pessoal escasso, porque não existe nenhuma Universidade formando pessoal especificamente para educação de adultos" (CPI do MOBRAL, 1976:223).*

Em seu estudo sobre o MOBRAL, Mendonça (1985:113-25) ao analisar os relatórios da Gerência Pedagógica, relativos aos anos de 1976 a 1980, concluiu que a supervisão estava num nível quantitativo, apenas, sendo poucas as tentativas de se fazer um trabalho qualitativo. Os relatórios limitavam-se aos aspectos formais: dados relativos ao aluno conveniado, meta para o estado, alunos alfabetizados, produtividade, número de alfabetizadores treinados, carga horária dos treinamentos. Também mostravam que a supervisão pedagógica funcionava de

modo precário e insuficiente uma vez que, apenas, 25 % a 30 % das classes eram supervisionadas. E que a avaliação do aluno era feita pelo Boletim de Frequência. Uma vez que 70 % das classes funcionavam na área rural é provável que a supervisão pedagógica encontrasse dificuldades em realizar suas atividades.

O MOBREAL, esse aparelho educativo-cultural, estruturado num pretenso "sistema dualista de administração", onde o simples e o sofisticado se encaixavam estrategicamente preocupou-se, em demasia com o seu aspecto organizacional, enquanto aparelho administrativo, relegando à segunda posição o papel desempenhado pela ação pedagógica, precária e inepta.

Ao longo da década de setenta, a estrutura organizacional do MOBREAL tomou várias configurações com a criação de vários órgãos administrativos que foram lhe acrescentando uma sofisticada complexificação, coordenados por técnicos altamente especializados e remunerados em consonância com o mercado de trabalho do Rio de Janeiro, enquanto ao alfabetizador semi-habilitado, semi-qualificado e semi-voluntário era "concedida" uma "gratificação simbólica".

Embora a instituição tivesse como objetivos específicos desenvolver programas de alfabetização, realizar educação permanente e acabar com o analfabetismo no país, conforme o

discurso oficial, na realidade, era o aperfeiçoamento da sua estrutura organizacional que merecia maiores cuidados e, na verdade, era a montagem de seu aparelho institucional o centro de todo o processo. Uma espécie de máquina sofisticada produtora de ilusão, cujos efeitos, na época, se consubstanciaram em relatório publicado pela UNESCO, em Paris, ao qual era reconhecido *"o tremendo progresso alcançado pelo MOBRAL, cujo sistema poderia ser aplicado em níveis internacionais, para assistir a mais de 780 milhões de analfabetos em todo o mundo"*. Em 1974, o MOBRAL foi cadastrado como agente de treinamento da UNESCO, que financiou um Estágio de Organização de Gerência em Educação de Adultos, assistido por onze técnicos africanos e asiáticos. A instituição, que já dava assistência técnica a cinco países (Senegal, Jamaica, Colômbia, Bolívia e Paraguai) recebeu, após a realização do Estágio, outros nove pedidos de cooperação técnica, procedentes do Irã, Iraque, Guiné-Bissau, Mali, Afeganistão, Paquistão, Portugal, Indonésia e Arábia Saudita (Cinco Anos de MOBRAL, 1975).

Esse aval concedido pela UNESCO foi complementado pelo do Ministério da Educação e Cultura que, em 1975, divulgou dados, com base em pesquisa realizada pelo IBGE, que apregoavam *"um decréscimo real de 44 % no número de analfabetos existentes no país, nos últimos cinco anos"* (Cinco Anos de MOBRAL:1975 s/p).

### 3.2 - A ação educativa-cultural

*"Nunca foi propósito, nem dos autores da lei que o criou, como se pode depreender claramente de seu texto, nem de seus responsáveis, restringir a ação do MOBRRAL ao combate ao analfabetismo. O que, de resto, seria totalmente anti-pedagógico, pois a simples aquisição das técnicas de ler, escrever e contar, não é suficiente para satisfazer os anseios daqueles que, embora tardiamente, se voltam para a educação, à procura de meios que lhes possibilitem viabilizar seu processo de ascensão social e melhoria econômica. A alfabetização sempre foi encarada como uma das maneiras, talvez a mais adequada, de atrair as massas carentes para o processo de educação permanente, este sim, o grande objetivo da Organização" (Costa, 1986:19).*

A afirmação acima é de Roberto Mario Cunha da Costa que exerceu no MOBRRAL as funções de Assessor de Organização e Planejamento, Chefe da Assessoria de Controle, Superintendente do Centro de Treinamento, Pesquisa, Documentação e Recursos Audiovisuais e Gerente de Comunicação Social. Também representou o Brasil na Conferência Internacional sobre Planejamento Educacional, realizada em 1979, na Tanzânia, sob o patrocínio da UNESCO. E, segundo ele, a alfabetização - um dos programas da instituição - era uma das estratégias - entre os outros tantos programas, também estratégicos - "de atrair

as massas carentes" para o grande objetivo educacional da instituição: a educação permanente.

### 3.2.1 - Os programas

A concepção de educação permanente que orientava a ação educativa-cultural do MOBREAL pode ser depreendida através das justificativas apresentadas por Arlindo Corrêa sobre os motivos pelos quais a Educação de Adultos recebia, "afinal, em 1970, a sua merecida prioridade". Segundo ele: os grandes movimentos de massa, para adultos, permitem o despertar de inúmeros talentos e, portanto, democratizam oportunidades e redistribuem a renda; os adultos devem adaptar-se ao novo mundo, o que se torna possível através dos veículos de comunicação social, da educação e, em termos amplos, da ação cultural; o adulto, para a aquisição de certos tipos de habilidades e conhecimentos, está melhor equipado que o jovem, permitindo resultados mais expressivos, a um dado custo de educação; a criação do espírito comunitário e de participação social, a receptividade à inovação e a propensão à criatividade dependem também, fundamentalmente, da população adulta e de seu nível cultural (Corrêa, 1979:28-9).

Assim, a ação educativa-cultural do MOBREAL era calcada nos princípios do esforço individual e da integração social, visando obter resultados imediatos e interferir nas estruturas

associativas e participativas das classes populares. As estruturas associativas, nos dizeres de Moaci Carneiro, têm a função de assegurar um elevado nível de participação de todos os seus membros e se constituem em verdadeiros centros de aprendizado político, nos quais tomam-se decisões coletivas por meio da prática do diálogo. São consideradas estruturas associativas: as associações educativas e culturais, através dos clubes de leitura, grupos folclóricos, grupos de arte, casas de cultura, grupos de teatro amador; as associações esportivas, através dos clubes de futebol, grupos de jogos de mesa, competições de corrida, passeios coletivos; as associações de reivindicação vital, através de sociedades de amigos de bairros, clubes de mães; as associações políticas como as organizações políticas locais, grupos de defesa do meio ambiente, movimento de defesa de direitos humanos; as associações profissionais através de sindicatos, associações agrícolas, cooperativas, grupos artesanais; as associações de proteção à família como comitês de planejamento familiar, ciclo de estudo de saúde, grupos de defesa sanitária; as associações religiosas através de confrarias, grupos bíblicos; as associações cívicas como comissões intermunicipais, centros de integração da mulher, grupos de defesa dos consumidores, comitês de rua, grupos de estudos legislativos, comitês de moradores, grupos de mutuários do BNH (Carneiro, 1987:20-1).

Os diversos programas desenvolvidos pelo MOBREAL se

moveram por entre essas estruturas associativas. A cada ano da década de 70 foi criado um programa diferente que determinava um envolvimento específico da comunidade. Segundo Roberto Costa, o principal motivo do êxito obtido pelo MOBRRAL, e a característica mais marcante de sua metodologia de atuação, foi o envolvimento comunitário que se conseguiu, principalmente através das Comissões Municipais. Implantadas em todos os municípios brasileiros, essas COMUN, além de implantar o Programa de Alfabetização Funcional (PAF), faziam chegar à alta direção do MOBRRAL uma série de expectativas da população que representavam, principalmente de suas camadas mais carentes que revelavam uma demanda reprimida. O MOBRRAL foi então, interpretando esses anseios e lançando novos programas que imediatamente eram acolhidos com grande interesse, e que serviam para manter acesa a chama que garantia a atuação efetiva dos voluntários que compunham as COMUN (Costa, 1986:27-8).

Durante o período de 1970 a 1980, o MOBRRAL veiculou treze programas diferentes, sendo somente dois (PAF e PEI) ligados a alfabetização e, destes, um (PEI) à educação básica. Nesses dez anos, estes dois programas atenderam a 43.368.792 brasileiros, alfabetizando a 14.471.762 pessoas. Os seus outros programas envolveram 12.419.664 pessoas. Portanto, o MOBRRAL, nesse período, mecheu com 55.788.456 de brasileiros o que, na época equivalia a quase 50 % do total da população

brasileira<sup>8</sup> .

O conjunto dos programas constituía o Sistema de Educação Permanente e eram os seguintes, por ordem cronológica de criação, de 1970 a 1980:

1<sup>o</sup>) PROGRAMA DE ALFABETIZAÇÃO FUNCIONAL - PAF (1970).

Tinha por objetivo a alfabetização da população analfabeta de 15 anos e mais, e acabar com o analfabetismo até 1980. Tal objetivo tornou-se inviável, uma vez que este programa apresentou, em média, um índice de aproveitamento entre trinta e quarenta por cento. Como as pessoas reprovadas, e mesmo algumas já alfabetizadas, voltavam a se matricular, ocorria o fenómeno da dupla contagem, o que superdimensionou os resultados alcançados. Este programa caminhou junto com a distribuição de duzentos mil óculos a pessoas com pouca visão. Dele participaram cerca de 39 milhões jovens e adultos dos quais foram alfabetizadas 14 milhões e quatrocentos mil, conforme os dados oficiais do MOBREAL.

---

<sup>8</sup> Ver quadro dos Resultados dos Programas do MOBREAL - Períodos 1970 a 1980 em Costa, 1986, p. 51. Em 1980, a população brasileira total era de 119.098.992 pessoas, sendo que, destas, 74.436.486 tinham 15 anos e mais e, destes, 19.330.254 eram analfabetos.

Para maior informação quantitativa sobre o MOBREAL, ler Paiva, Vanilda. MOBREAL: A Falácia dos Números, 1982. p. 51-72.

2º) PROGRAMA DE EDUCAÇÃO INTEGRADA - PEI (1971).

Destinava-se a atender os egressos do PAF e correspondia às quatro primeiras séries do 1º Grau. Era reconhecido oficialmente pelo Conselho Federal e Conselhos Estaduais de Educação e funcionava em convênio com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Dele participaram, entre 1970 e 1980, cerca de 4 milhões e quinhentas mil pessoas, representando praticamente, um décimo da população atendida pelo PAF e um terço dos que teriam sido alfabetizados. Tais números são indicativos de que apenas um terço dos que se alfabetizavam, permaneciam nos programas oferecidos para evitar a regressão ao estado anterior de analfabetismo, o que revela seu alcance deveras limitado.

3º) PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO COMUNITARIO - PDC (1972).

Foi a primeira tentativa do MOBRAL de implantar uma educação comunitária. No entanto, sua metodologia se revelou inadequada, por ser excessivamente autoritária e, em 1974, foi extinto.

4º) PROGRAMA CULTURAL (1973). Instalou 3.151 Postos Culturais nas periferias e interior dos municípios brasileiros. O Posto Cultural era um centro

catalizador de atividades culturais de qualquer tipo desenvolvido pelas comunidades, servindo "como pólo de referência e indutivo" para atividades como música, teatro, artesanato, folclore e outras. Apresentava uma pequena biblioteca com livros de empréstimo, instrumentos musicais, projetor de cinema, gravadores de fita, ferramenta e material de artesanato e com aquilo que a comunidade conseguisse obter para equipá-lo. Para cobrir as localidades onde o Posto Cultural não podia ser implantado de modo permanente, criaram-se as MOBREALTECAS, postos culturais volantes em caminhões e um em barco fluvial. Os postos culturais e as mobrealtecas eram ativados por "animadores culturais". Este era um programa voltado à prevenção do fenômeno da regressão.

- 5<sup>o</sup>) PROGRAMA DE PROFISSIONALIZAÇÃO (1974). Tinha por objetivo *"oferecer meios à ascensão sócio-econômica do mobaralense, através de informações e treinamento profissional, bem como criar oportunidades para o correto aproveitamento de suas potencialidades, considerando as condições peculiares do mercado de trabalho existentes nas diferentes regiões do país"* (Corrêa, 1979:300). Era constituído por três subprogramas: Testagem e Orientação Profissional, Treinamento Profissional e Colocação de Mão-de-Obra.

No período 74-80 foram treinados 299.039 pessoas e colocadas 149.206 pessoas no mercado de trabalho, através de Balcões de Emprego e Postos de Emprego. Criou o Treinamento por Famílias Ocupacionais que, através de cursos rápidos e de larga escala, dava ao aluno os conhecimentos relativos a um grupo de ocupações.

- 6º) PROGRAMA DIVERSIFICADO DE AÇÃO COMUNITARIA-PRODAC (1975). Este era o programa que, segundo Corrêa (1979:338), "*daria à Coordenação Central do MOBREAL informações suficientes para montar um painel das necessidades e aspirações*" dos 1.322 municípios onde foi implantado, obtendo dados "*relativos ao interesse e aspiração das pessoas e sua capacidade de mobilização*". Sugeria atividades que visavam, ao mesmo tempo, facilitar a comunicação entre pessoas ou grupos, aproveitar as horas de lazer para favorecer o espírito associativo (através de jogos, festas, excursões), despertar a consciência para a responsabilidade coletiva no tocante a higiene e saúde, mudar hábitos alimentares (criação e manutenção de hortas domiciliares e comunitárias), desenvolver habilidades, incentivar o artesanato, etc. Realizou ações integradas com instituições de nível nacional como FUNRURAL, ABCAR, SESI, INPS,

FSESP, SUCAM, INCRA, MEB, LBA, PIPMO, SENAI e IBGE; de nível estadual ou regional como as Secretarias de Educação, Agricultura, Trabalho, Saúde, DNOCS, Departamento de Estradas e Rodagens e coletorias estaduais; e de nível municipal como clubes de serviço, jornais, hospitais, prefeituras, câmaras de vereadores, lojas maçônicas, centros sociais, centros espíritas, grupos de igrejas, clubes de mães, grupos de jovens, cooperativas e sindicatos. A partir de julho de 1976 começou a atuar juntamente com o exército através da Ação Cívico Social (ACISO), através do projeto denominado PRODAC/ACISO. Tratava-se na realidade de introduzir o exército nas comunidades como instituição prestadora de serviço, auxiliando na execução das ações propostas nos encontros da comunidade. Esta foi a forma integrada de trabalho mais significativa do PRODAC. Segundo o depoimento de um técnico da Coordenação Estadual do Rio Grande do Sul que trabalhou no PRODAC, juntamente com o Exército, "eram os próprios capitães que determinavam em quais municípios seriam desencadeadas as ações do PRODAC". Os técnicos do MOBRRAL chegavam na comunidade, mobilizavam e reuniam as lideranças locais, viam suas demandas e a partir daí o exército participava ativamente no encaminhamento de alternativas de

solução. O capítulo 4, artigo II, item 4.2 do documento de ação comunitária do Exército estabelece como finalidade da ACISO:

*"A Ação Cívico-Social (ACISO) visa, pecipuamente, a incrementar o civismo e prestar assistência de várias modalidades aos núcleos populacionais de menores recursos. Além disso, a (ACISO) não deve alcançar seus objetivos apenas por intermédio de realizações materiais que são transitórias, mas, principalmente pelo fato de despertar no cidadão o espírito comunitário, uma das bases do aprimoramento do Sistema de vida democrático" (Documento de Ação Comunitária do Exército, em Corrêa, 1979:349).*

Esse projeto PRODAC/ACISO, aproveitou a metodologia e a fachada do PRODAC para introduzir e constituir a ACISO como fundamento deflagrador do processo de desenvolvimento comunitário.

7<sup>o</sup>) PROGRAMA DE AUTODIDATISMO (1975). Tinha por objetivo ser uma alternativa educacional, através de atendimento individualizado e personalizado, bem como ampliar a atuação do Posto Cultural, imprimindo-lhe características de uma agência de educação permanente. Participaram desse programa 544.708 pessoas, sendo que 45% dos inscritos eram alfabetizados ou ex-alunos do MOBRAL e cerca de 52%

residiam na zona rural. A expansão do programa se deu a partir de 1977. O seu conteúdo programático foi dividido em módulos, por assunto. Cada módulo constituía um fascículo de um conjunto completo que ficava no Posto Cultural à disposição dos alunos.

8<sup>o</sup>) PROGRAMA DE EDUCAÇÃO COMUNITARIA PARA A SAÚDE - PES (1976). Foi incorporado às atividades educacionais do MOBREAL quando se constatou que os problemas com a saúde eram a preocupação principal das populações rurais. Com mais da metade dos municípios brasileiros, na época, sem médicos, o PES incentivou o trabalho das pessoas que faziam as vezes do médico, tais como boticários, parteiras, rezadeiras, através de treinamentos dessas pessoas que eram utilizadas como motivadores do programa. Conseguia, assim, atingir dois objetivos: melhoria de sua atuação profissional pela incorporação de técnicas mais adequadas o que aumentava a sua eficácia e extensão à comunidade, por seu intermédio, das noções elementares que podiam ser adotadas de imediato e sem grandes custos. Utilizando a estratégia do Desenvolvimento de Comunidade, o programa, através da COMUN, organizava, em cada município, um grupo de pessoas, representantes de todos os segmentos da comunidade, que levantavam e discutiam os seus

principais problemas de saúde, bem como as possíveis soluções simples e viáveis. Inicialmente foi pensado para toda a região nordeste, mas devido a escassez de recursos, em maio de 1976 foi implantado nos estados do Piauí, Ceará e Paraíba, atingindo 290 municípios com a formação de 6.427 grupos, dos quais 42 % da zona urbana e 58 % da zona rural, envolvendo cerca de 200 mil pessoas. Até 1978, o programa foi implantado no restante do país, envolvendo 1.969.757 brasileiros, sendo 65 % da zona rural. Nesse mesmo ano expandiu-se a todos os estados o PES-via Rádio que consistia no programa Vila da Boa Saúde, de curta duração (3 episódios de três minutos) que contava a estória bem-humorada dos moradores de uma pequena comunidade rural, desenvolvendo toda a metodologia do PES, desde o levantamento dos problemas até a execução de atividades para solução dos mesmos. O programa foi transmitido por cerca de 300 emissoras em todo o país. A ação do PES, de maior presença na zona rural e integrada com o Ministério da Saúde, realizou alguns trabalhos como: construção de fossas, de redes de esgotos, de poços e depósitos d'água; aquisição de filtros; formação de hortas; criação de cooperativas alimentares; reforma e construção de casas; consertos de estradas, ruas, pontes; construção de cercados e depósitos de lixo; limpeza

de terrenos, ruas, praças e prédios; plantio de árvores; participação nas campanhas de vacinação; encaminhamento de pessoas para hospitais, médicos, dentistas; criação de farmácias comunitárias; encaminhamento de aposentadorias e sindicalizações.

- 9<sup>o</sup>) CAMPANHA ESPORTE PARA TODOS (1977). Não chegou a se constituir num programa do MOBREAL, sendo determinada pelo MEC com verba específica. Os grandes eventos esportivos comunitários eram realizados com a participação das autoridades locais e o patrocínio das empresas privadas. As pequenas iniciativas locais se davam através da rede de Postos Culturais e dos próprios monitores e alfabetizadores do MOBREAL. Em três anos de realização (foi desativado em 1980), mobilizou cerca de 8,5 milhões de pessoas.
- 10<sup>o</sup>) PROGRAMA TECNOLOGIA DA ESCASSEZ (1977). Consistia na sistematização, impressa em fascículos e difundidas para todo o país, de soluções técnicas espontâneas que as pessoas haviam encontrado para seus problemas, bem como as soluções simples encontradas por institutos de pesquisas, do Brasil e do exterior, para alguns problemas mais imediatos. A coleção composta por treze fascículos denominava-se "*Cada Cabeça é um Mundo*".

- 11<sup>o</sup>) PROGRAMA DE EDUCAÇÃO COMUNITARIA PARA O TRABALHO - PETRA (1978). Partia do princípio de que quem sabe mais, ensina a quem sabe menos. Consistia em realizar cursos (bordado, corte-costura, crochê e todo artesanato local) cujos monitores eram os artesãos locais.
- 12<sup>o</sup>) PROGRAMA DE EDUCAÇÃO DO CONSUMIDOR (1979). Destinava-se a educar o consumidor no sentido de economizar energia e buscar melhorias de preço e qualidade dos produtores existentes no mercado. Não chegou a se desenvolver em função de que o ano de 1980 marcou o início da crise institucional do MOBRAL, uma das decorrências da abertura política iniciada no país.
- 13<sup>o</sup>) PLANEJAMENTO FAMILIAR (1980). Tratava-se de um programa elaborado em colaboração com a Igreja Católica, sob o lema da Paternidade Responsável e que lançava o controle da natalidade através de métodos aprovados pela Igreja. Através do folheto intitulado "*A Transmissão da Vida*", com introdução escrita por D. Luciano Mendes de Almeida, Secretário Geral da CNBB, veiculava informações sobre a concepção e a gravidez. A mudança de direção do MOBRAL, em 1981, desativou o programa.

14<sup>o</sup>) EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR (1980). Criado a partir de uma solicitação verbal do então Ministro da Educação e Cultura Eduardo Portela, e enviado ao MEC para apreciação - o qual nunca se pronunciou a respeito - este programa organizou classes de pré-escolar que se constituíam como iniciativas da comunidade e sob sua responsabilidade. O MOBRRAL recrutava os adultos interessados em participar e os treinava. Mais tarde, este programa foi incorporado ao MEC que passou a trabalhar em colaboração com a Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.

Durante sua participação no Seminário Latino-americano "*La Universidad en el Desarrollo de la Educación de Adultos*", promovido pela Pontificia Universidad Católica de Chile, em Santiago do Chile, no ano de 1982, Renato Barbosa, inicialmente técnico do setor de planejamento do MOBRRAL e, depois, da área de pesquisa, afirmava:

*"O lançamento do MOBRRAL em 1970, surgido num contexto desenvolvimentista, atravessa a década, apresentando modificações e ajustamentos ditados pelo próprio processo histórico, político e social do país, bem como pelos resultados de avaliações, de críticas externas à Organização e de recomendações advindas de reuniões internacionais sobre a problemática do do analfabetismo" (Barbosa, 1982, s.d.).*

E, nas palavras de Roberto Costa, já citado anteriormente,

*"Ao se acompanhar esta trajetória, percebe-se nitidamente a mudança de orientação havida ao longo do tempo: no início, um único programa; aos poucos a criação de novos programas, como respostas a anseios sociais nitidamente identificados; mais tarde a educação comunitária, para a incentivação e o aperfeiçoamento da organização comunitária; e, finalmente, a transferência para as comunidades do direito de montarem o próprio leque de ofertas educacionais a ser oferecida pela organização"* (Costa, 1986:48).

Na realidade, as afirmações acima conduzem ao entendimento do que Vanilda Paiva (1982:57-91) denomina de "estratégias de sobrevivência o MOBREAL", ou seja, a montagem de estratégias em "resposta a questões específicas" que lhes possibilitassem permanecer, enquanto movimento, "como instrumento de legitimação do regime e de controle da população em nome da segurança interna". Já para Arlindo Corrêa essa diversificação de programas caracterizava o movimento como sendo de educação permanente servindo como ação complementar à alfabetização e educação básica, na tentativa e evitar o fenômeno da regressão.

Isso analisado numa percepção da relação Estado-movimentos sociais, como não só fazendo parte de um mesmo processo de

interação, mas como se constituindo no próprio processo, adquire clareza uma vez que a própria ideologia da intervenção estatal na área social pressupõe o diálogo. As administrações modernas e seus planejadores precisam dialogar com os usuários e consumidores dos serviços estatais. Mesmo num Estado autoritário onde as políticas e serviços são instituídos pelo alto, o diálogo inicia no momento em que os destinatários de tais políticas e serviços executam as tarefas por ele (Estado) propostas. O cidadão torna-se órgão executivo último e decisivo da política estatal sempre que as tarefas determinadas sejam de um tipo que não permite o recurso à punição e à recompensa - como é o caso da ação do MOBREAL, uma vez que ninguém era obrigado a se inscrever nos seus programas - dependendo, então da mobilização das pessoas para tarefas específicas e de sua predisponibilidade para a cooperação. Isso fez com que as variáveis do comportamento das pessoas se tornassem, então, critérios decisivos no estabelecimento da forma e dos recursos financeiros com que a ação político-administrativa do MOBREAL ia instituindo e configurando os seus programas. Ocorre, então o que Offe (1984) denomina de racionalidade consensual. O processo de execução de uma ação educacional, implementada pelo Estado, só se realiza na medida em que ocorre a interação dos agentes educativos com os seus usuários. Ou seja, nas "relações de produção" características dos serviços organizados pelo Estado, a separação entre produtores e consumidores perde sua

nitidez. O aluno não se deixa objetivar da mesma forma que na produção material, ao contrário, consome o produto, ao se apropriar do conhecimento, realizando a "produção" por si mesmo, sob condições administrativas organizadas (o aparelho educativo). Porém, tais condições não bastam para assegurar a "produção". É indispensável a disposição do aluno de aceitar certas interações produtivas, tornando-se executor da política administrativa do Estado.

O MOBREAL, enquanto aparelho educativo-cultural do Estado, à medida em que diagnosticava, através das COMUN, a direção e o conteúdo dos anseios que permeavam os movimentos da sociedade, ampliava sua área de atuação através da criação de novos programas que se constituíam como mecanismos de participação e controle. No momento em que tais programas eram instituídos, determinavam a criação de novas obrigações para a instituição, obrigando-a a uma reestruturação e complexificação organizacional, o que acarretava numa crescente descentralização administrativa, configurada através das ações conjuntas mediante convênios com outros aparelhos e órgãos públicos.

Como a prestação de serviços sociais e, sobretudo, a racionalidade administrativa são pontos fundamentais para a legitimação estatal, havia a necessidade constante de uma

mobilização popular que assegurasse a sua participação e cooperação, principalmente porque o MOBRAL utilizava o trabalho voluntário no desenvolvimento de suas ações. Para isso, precisava auscultar as demandas existentes e introduzi-las na dinâmica do seu processo decisório de intervenção. Daí o direcionamento natural de sua metodologia de trabalho que buscou no Desenvolvimento de Comunidade, como técnica social, um sucedâneo ou equivalente das formas institucionais de organização das classes populares.

### 3.2.2 - A estratégia metodológica

A utilização do Desenvolvimento de Comunidade<sup>o</sup> como estratégia metodológica nas políticas em Educação de Adultos já havia sido utilizada anteriormente através da Campanha Nacional de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA), criada no final dos anos 40 e coordenada pelo Departamento Nacional de Educação do então Ministério de Educação e Saúde e pautada na idéia de solidariedade, de defesa nacional e no combate às "ideologias nocivas" que poderiam envolver as "grandes massas relegadas a um plano secundário de ignorância e estacionamen-

---

<sup>o</sup> Por Desenvolvimento de Comunidade entende-se o processo através do qual o próprio povo participa do planejamento e da realização de programas que se destinam a elevar o padrão de suas vidas. Isto implica a colaboração indispensável entre o governo e o povo para tornar eficazes os esquemas de desenvolvimento viáveis e equilibrados (ONU, 1958 em Ammann, 1984:26, nota 24).

to" (Lourenço Filho, em Paiva, 1987:182). A Educação de Adultos apresentava-se, pois, como resposta a esses "perigos", devendo a CEAA desenvolver uma ação alfabetizadora de grandes contingentes, enquanto a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER), criada em 1952, seria responsável pela capacitação profissional junto às comunidades rurais, concorrendo para a elevação do seu nível econômico "*por meio da introdução do emprego de técnicas avançadas de organização e trabalho*" (Ammann, 1984:48)<sup>10</sup>.

Institucionalizado pela ONU após a II Guerra Mundial, o Desenvolvimento de Comunidade foi postulado num momento histórico em que as grandes potências deflagraram a chamada "guerra fria" pela conquista do primado político, econômico e ideológico de um mundo supostamente bipolarizado. Introduzido no Brasil no final dos anos 40, o Desenvolvimento de Comunidade passou a merecer apoio oficial, a partir da ocasião em que se afirmou como instrumento capaz de favorecer o consentimento espontâneo das classes populares às estratégias definidas pelo Estado.

Segundo Ammann (1984:28-47), a primeira fase do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil, se deu nesse contexto

---

<sup>10</sup> Sobre a CEAA e a CNER ver Paiva, Vanilda. Educação Popular e Educação de Adultos. 1987.

da guerra fria e no momento em que as atenções se voltavam para o "atraso" do meio rural como fator de impedimento de democratização, sendo a bandeira da Educação de Adultos desfraldada como grande estratégia para promover o levantamento dos níveis e padrões de vida das comunidades, através da CEAA e CNER.

O segundo período revelou as influências do nacional-populismo e as tentativas dos intelectuais da época no sentido de criarem um vínculo com as classes subalternas pela via primordial do sindicalismo rural. As classes populares urbanas e rurais viram modificada sua relação de forças com as classes dominantes, adquirindo, então, inusitada força reivindicatória pelos seus direitos e pelas mudanças estruturais, como requisito fundamental ao desenvolvimento sócio-econômico do país. A crescente mobilização desses segmentos, somada à organização de estudantes, professores e intelectuais, deu emergência a inúmeros programas, movimentos, partidos das mais variadas cores políticas e ideológicas, aglutinados todos eles em torno de um mesmo objetivo: as reformas de base. Dentre os inúmeros programas destacou-se o Movimento de Educação de Base (MEB), aqui já referido, que se caracterizou como um programa de Desenvolvimento de Comunidade num momento de marcante preocupação da Igreja Católica com a Educação de Adultos, primordialmente no meio rural. A Igreja de Natal desempenhava, na época, um papel pioneiro, ao iniciar

programas de cooperativismo, artesanato, colonização, orientação às migrações internas, treinamento de lideranças, politização, sindicalização rural e educação pelo rádio.

A terceira etapa pautou-se primordialmente na estratégia de integração instaurada pelo governo pós-64, quando o Desenvolvimento de Comunidade passou a constituir-se em instrumento coadjuvante das políticas de desenvolvimento nacional.

*"No período pós-64, quando desponta para o Estado a necessidade de descobrir um expediente capaz de angariar a simpatia das classes subordinadas - substituindo os antigos movimentos populares por organizações politicamente 'inócuas' - o Desenvolvimento de Comunidade ganha maior prestígio ao lado de outras estratégias de governo. Sob o signo da integração social, criam-se o BNH e o PLANHAP, o Projeto Rondon, o MOBREAL, os CRUTACs, os CSUs, etc., que, gerando a ilusão de poderem solucionar os problemas das populações 'carentes' são utilizados enquanto conduto de veiculação de sanção dos interesses e da ideologia dominantes, inoculados nos modelos do desenvolvimento brasileiro" (Ammann, 1984:160-1).*

Ainda, segundo os dizeres de Ammann (1984:124-162), os defensores da política de integração entendem o desenvolvimen-

to nacional como a articulação entre todas as instâncias do planejamento e entre todas as organizações e grupos sociais, que, partilhando de "valores e objetivos genéricos comuns, assumem funções próprias e obrigações recíprocas, dentro de seu papel e a seu nível". O desenvolvimento, nessa percepção, é identificado com as plataformas de governo, cabendo ao Estado promovê-lo, planificá-lo e orientá-lo.

Assim os programas de Desenvolvimento de Comunidade devem caminhar em perfeita sintonia com as diretrizes nacionais, reduzindo o conceito e a prática da participação a uma adesão aos planos governamentais. Conseqüentemente, não há lugar para a participação fora dos limites e dos modelos propostos pelo Estado e ela passa a funcionar como legitimadora incontestada da política definida pelo governo. A participação torna-se, assim, um dos "métodos de integração" e a forma pelo qual os componentes de uma sociedade legitimam o poder. Dessa forma, os programas governamentais passam a utilizar as técnicas de "ajuda-mútua" - o mutirão - em horas de folga de segmentos da classe trabalhadora para, através do trabalho voluntário gratuito, construir a infra-estrutura de povoados, vilas e favelas, abrindo esgotos, coletando lixo, construindo estradas e escolas, alfabetizando, etc.

Assim, a população ao executar as ações determinadas pelas políticas do Estado, interage no processo que o

reconhece como legítimo gestor público e confere efetividade a tais políticas ao garantir a sua exeqüibilidade.

O Estado, por sua vez, ao definir políticas públicas específicas, se coloca como o legítimo gestor de demandas específicas e, portanto, o legítimo interlocutor de tais demandas, delimitando o espaço de participação e garantindo o controle dos mecanismos que lhe permitem manter a regulação e a integração social.

### 3.3. - A Linha de Homogeneidade

As políticas institucionalizadas, a partir do Estado, instauram, ao longo de sua dinâmica de execução, um processo de alienação institucional e cultural: alienação institucional, na medida em que a institucionalização estabelece uma falsa identidade de valores; alienação cultural, na medida em que impõe a adesão a valores que não brotam da experiência e a inclusão de uma ordem cultural que envolve a todos, mesmo os excluídos (Mendes, 1985).

A análise de uma política educacional pressupõe, portanto, a recomposição da "linha de homogeneidade" que a originou. Linha de homogeneidade, esta, constituída por uma *"cadeia lógica, ideológica e política do sistema educacional"* (Mendes, 1985:85). Que linha de homogeneidade explica a

instituição do Movimento Brasileiro de Alfabetização - MOBRAL como política em Educação de Adultos? Qual a lógica, a ideologia e a política que se alinharam e se materializaram num gigantesco aparelho institucional denominado Fundação MOBRAL?

Após o estudo dos aspectos organizacionais e metodológicos da ação do MOBRAL, enquanto aparelho educativo-cultural, faz-se necessário entender qual a sua inserção lógica, ideológica e política, enquanto Aparelho do Estado, e como a sua materialidade institucional se constituía a partir das relações de forças presentes no bloco no poder.

### 3.3.1 - O Pessoal do MOBRAL

O MOBRAL ressurgiu no Governo do General Médici que assumiu a Presidência da República em plena vigência do Ato Institucional Nº 5. O AI5, como ficou conhecido, foi decretado no momento em que uma onda oposicionista ao governo golpista se configurava em manifestações e protestos de rua (1967/1968) contra a política econômica e social do Estado e numa rápida reorganização dos setores de oposição<sup>11</sup>.

<sup>11</sup>Para uma leitura aprofundada sobre as manifestações de oposição à ditadura ocorridas no ano de 1968, ler Ventura, Zuenir. 1968: O ano que não terminou. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1988.

O AI5 foi baixado no dia 13 de dezembro de 1968 e os poderes atribuídos ao executivo podem ser assim resumidos: poder de fechar o Congresso Nacional e as assembléias estaduais e municipais; direito de cassar os mandatos eleitorais de membros dos poderes Legislativo e Executivo nos níveis federal e municipal; direito de suspender por dez anos os direitos políticos dos cidadãos, e reinstituição do "Estatuto dos Cassados"; direito de demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade funcionários das burocracias federal, estadual e municipal; direito de demitir remover juizes, e suspensão das garantias ao Judiciário de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade; poder de decretar estado de sítio sem qualquer dos impedimentos fixados na Constituição de 1967; direito de confiscar bens como punição por corrupção; suspensão da garantia de "habeas corpus" em todos os casos de crimes contra a Segurança Nacional; julgamento de crimes políticos por tribunais militares; direito de legislar por decreto e baixar outros atos institucionais ou complementares; proibição de apreciação pelo Judiciário de recursos impetrados por pessoas acusadas em nome do AI5.

Segundo Maria Helena Moreira Alves (1984:135-6), o Ato Institucional N<sup>o</sup>5 marcou o fim da primeira fase de institucionalização do Estado de Segurança Nacional, do estágio de lançamento de suas bases. O caráter permanente dos controles a

ele incorporados deu origem a um novo período em que o modelo de desenvolvimento econômico podia ser plenamente aplicado, enquanto o Aparelho Repressivo buscava a Segurança Interna absoluta, impedindo a dissensão organizada contra as políticas econômicas e sociais do governo. O Ato Institucional N<sup>o</sup> 5 fornecia, assim, o quadro legal para profundas transformações sociais.

Em meio a essa conjuntura de total repressão em mensagem lida no rádio e televisão, no dia 7 de outubro de 1969, logo após a sua posse, o ditador Médici afirmava:

*Democracia e desenvolvimento não se resumem em iniciativas governamentais: são atos de vontade coletiva que cabe ao Governo coordenar e transformar em autênticos e efetivos objetivos nacionais.*

*É preciso ficar claro que não vamos restabelecer as instituições que nos levaram à crise de 1964. Jamais voltaremos àquele sistema político que subjugava completamente a vontade popular ao jogo das manifestações de cúpula.*

*Essa reforma das instituições econômicas, sociais e políticas não será obtida com simples medidas corretivas ou repressivas, adotadas ao sabor dos acontecimentos. Exige, na verdade, uma revolução.*

Vamos dar efetividade a esses objetivos revolucionários. Nesse sentido, iremos ouvir os homens de empresa, os operários, os jovens, os professores, os intelectuais, as donas de casa, enfim, todo o povo brasileiro.

Será um diálogo travado sobre o nosso País, os nossos problemas, os nossos interesses e o nosso destino. Naturalmente, esse entendimento requer universidades livres, partidos livres, sindicatos livres, empresa livre, Igreja livre. Mas livres, acima de tudo, daqueles grupos minoritários que ainda hoje, como ontem, ora pela violência, ora pela corrupção, jogando com todos os processos de uma técnica subversiva cada vez mais aprimorada e audaciosa, pretendem servir a ideologias que já estão sendo repudiadas e superadas nos seus próprios países de origem. Na medida em que os estudantes, os políticos, os operários, os jornalistas e os religiosos conseguirem livrar-se dessas manipulações e manobras, assegurando autenticidade às manifestações de sua vida institucional, estarão conquistando a própria liberdade que - é bom deixar esclarecido - não cabe ao Governo outorgar, mas, apenas reconhecer. Estarei atento a esse esforço de libertação, em cada dia do meu governo. Mas não me deixarei iludir, nem iludir ao povo. Chegou a hora de fazermos o jogo da verdade" (Médici, 1970:11-13).

Estranho "jogo da verdade" onde uma das partes ostentava um arsenal legal contra a outra amarrada numa camisa-de-força.

A pretendida revolução das intuições econômicas, sociais e políticas, apregoadas no discurso, se configurou nas Metas e Bases para a Ação de Governo, um documento que definiu os objetivos nacionais, as metas estratégicas setoriais, as realizações principais programadas e os projetos de alta prioridade nos principais setores, tendo como princípios básicos o Desenvolvimento e a Integração. Uma das quatro grandes prioridades do projeto nacional do governo era a realização de uma Revolução na Educação, através de "uma ação concentrada e renovadora na área de Educação", principalmente para implementar os "instrumentos e projetos recentemente criados", e "instituir novos instrumentos". Para atender esses dois objetivos, a política de "Educação e de Recursos Humanos" deveria transformar a educação "em meio poderoso de levar a participação crescente das massas no processo de desenvolvimento, como fator básico de produção e como destinatário dos resultados do progresso, através dos efeitos da escolarização sobre a produtividade da mão-de-obra e sobre a capacidade de ganho dos indivíduos". Para isso o Governo viabilizaria dez realizações principais, entre as quais, a implantação e progressiva universalização do ensino fundamental, tendo como projeto prioritário a Operação-Escola, e a intensificação e expansão coordenada dos "programas não-formais de valorização dos recursos humanos", destacando-se os de Alfabetização e Educação Continuada de Adultos, tendo como projeto prioritário o Novo Programa Nacional de Alfabetização de Adultos (MOBRAL).

*"O atendimento das metas previstas significa que o Brasil poderá, na década de 70, praticamente eliminar o analfabetismo na faixa de idade de 15 a 35 anos e escolarizar toda a população infantil na faixa de 7 a 11 anos"* (Metas e Bases para a Ação de Governo, 1970:58).

O objetivo do projeto Operação-Escola era atender, integralmente, de forma progressiva, à população em idade escolar entre 7 e 14 anos, devendo até o final da década estar praticamente universalizado o ensino primário. O objetivo do projeto de Alfabetização de Adultos era aumentar o atendimento dos programas de alfabetização existentes e mobilizar as comunidades para participarem da luta contra o analfabetismo. Através de leis e decretos específicos, procurar-se-ia vincular a entrega dos certificados definitivos de isenção do Serviço Militar, Carteira de Identidade e Carteira Profissional, à comprovação, pelo interessado, de que era alfabetizado. Ao mesmo tempo, estudar-se-ia a viabilidade de mobilização de todo o contingente de excedentes de convocação para o Serviço Militar e dos reservistas de 3<sup>o</sup> categoria, para o esforço nacional de alfabetização. A União, através do MOBREAL, estabelecia a política nacional e coordenaria os esforços realizados nos diversos Estados, pelos governos e pela comunidade, prestando assistência técnica e financeira (Metas e Bases para a Ação de Governo, 1970:64-8).

Uma das idéias básicas, nortedoras da política nacional a ser desenvolvida, era a de integração entre educação, recursos humanos, segurança e desenvolvimento, pois "enquanto o desenvolvimento exigia recursos humanos qualificados e em quantidade suficiente", a "segurança exigia uma conscientização de valores, perfeitamente definidos e estratificados". Somente a educação poderia atender a necessidade de ambos (Metas e Bases para a Ação de Governo, 1970).

Para desenvolver essa política nacional na educação foi escolhido para Ministro da Educação e Cultura, o Coronel Jarbas Gonçalves Passarinho. Os critérios de Médici ao escolher seus ministros ficou evidente nesta mensagem lida em cadeia de rádio TV, a 27 de outubro de 1969:

*"Visei à reunião de homens firmes e tenazes, identificados com a Revolução de Março de 64 e que coloquem o interesse nacional acima, muito acima, de qualquer interesse; homens capazes de ouvir e de comunicar; homens capazes de escolher outros homens; homens com sentido de humildade, grandeza de intenções, permeáveis à realidade do hoje e sensíveis à visão do amanhã" (Médici, 1970:24).*

Referendando tal afirmação, como homem que sabia "escolher outros homens", o Ministro Jarbas Passarinho, por indicação de seu Secretário Geral Coronel Mauro da Costa Rodrigues, convidou o economista e professor Mário Henrique

Simonsen para presidir o MOBRAL.

*"(...) o MOBRAL (...) que é um movimento acima das pessoas, e que é, como eu disse, a maior conquista, para mim, no campo da educação depois de 1964. (...) Ocorre que esta oficina de Santiago do Chile, pura e simplesmente, ignorou o Brasil como País latino-americano, e na hora de ser analisado o problema, na Conferência, o Brasil não merecia uma linha de referência a qualquer programa de alfabetização de adultos. (...) Mas, as observações sobre Cuba tinham precedência nos documentos da UNESCO, cujo secretariado é altamente infiltrado de uma esquerda. É aqui que digo que sou polêmico e não fujo disso. Não vou ser hipócrita pra dizer que ela é de direita, não é, ela é de esquerda, e por isso o MOBRAL foi tratado com suspeição ideológica. O MOBRAL foi considerado um movimento para caracterizar, apenas, cada vez mais, a dependência do trabalhador à empresa capitalista brasileira. E era esta a principal razão pela qual o MOBRAL sofria o gelo dentro da Secretaria da UNESCO"*  
 (Depoimento do Senador Jarbas Passarinho à CPI do MOBRAL em 16 de outubro de 1975).

O caráter dramático e lúcido das afirmações do Ministro Jarbas Passarinho só pode ser superado por esta declaração jocosa do Presidente do MOBRAL, economista Mário Henrique Simonsen, à Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal, no dia 17 de maio de 1973:

"Então, é claro que devemos considerar o MOBRAL como - e essencialmente ele é - um 'tapa-buraco'. É um conserto de alguma coisa que deveria ter sido feita antes e que por alguma razão não pôde ser feita. A razão, aí, evidentemente, é de ordem econômica, porque as Constituições sempre disseram uma série de coisas custavam em percentagem do Produto Nacional Bruto. (...)

Então, o primeiro ponto de sua pergunta, isto é, se deveríamos considerar que a educação integrada deveria ser olhada como uma maneira pela qual se poderia suprir esse dispositivo constitucional, eu diria, como remendo, mas não a sua forma fundamental. (...) Assim, digamos, toda a filosofia dentro do MOBRAL tem de ser a de que nós, por assim dizer, somos uma solução de segunda época para aquilo que não foi cumprido no dispositivo constitucional - mas a solução normal" (CPI do MOBRAL:1976:992-3).

É evidente que o economista Mário Henrique Simonsen foi escolhido para presidente do MOBRAL, mais pelas suas ligações com o bloco no poder - uma espécie de representante da iniciativa privada que conferia credibilidade à instituição - do que pelas suas convicções em relação ao encaminhamento das questões educacionais do país.

O Presidente do MOBRAL, após exonerar o Secretário Executivo, Padre Felipe Vicente Francisco Spotorno, um capelão militar paraquedista, também indicado pelo Coronel Mauro da Costa Rodrigues, nomeou para esse cargo, em 1972, o engenheiro

Arlindo Lopes Corrêa, seu colega de trabalho no IPEA (referência já realizada neste trabalho). Segundo o Senador João Calmon, "na fase Felipe Spotorno, havia uma confusão deliberada entre o número de alunos convencionados e o número de alunos alfabetizados" (CPI do MOBREAL, 1976:640) o que teria provocado a sua exoneração, embora o verdadeiro alcance dos motivos desta tenham sido discutidos, sigilosamente em reuniões secretas da CPI do MOBREAL.

O engenheiro Arlindo Lopes Corrêa era um técnico que institucionalizou o planejamento educacional no Brasil. Após 1964, o planejamento educacional brasileiro saiu do MEC e passou a ser realizado por técnicos ligados ao Ministério do Planejamento, Arlindo Corrêa coordenou todos os planos na área de educação que se fizeram no período da ditadura, até 1972, quando assumiu a Secretaria Executiva do MOBREAL.

Na opinião do Senador João Calmon, participante do CPI do MOBREAL, Arlindo Corrêa era um homem que se apegava muito às suas convicções, defendendo-as com muito ardor e não era com facilidade que mudava suas opiniões, os seus pontos de vista já firmados (CPI do MOBREAL, 1976:150); ele tinha ambição que algumas pessoas podiam considerar desvairada ou infeliz de levar o MOBREAL desde a alfabetização até à Universidade (Idem, p. 157).

Em 1974, Arlindo Corrêa assumiu a Presidência do MOBREAL - cargo que ocupou até 1981 nomeando para Secretária Executiva a professora Maria Terezinha Tourinho Saraiva que era sua assessora desde 1972, quando ambos, tinham vindo do IPEA para o MOBREAL.

Como se pode ver o MOBREAL, embora, administrativamente, estivesse vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, foi concebido e materializado institucionalmente no Ministério do Planejamento, mais especificamente no IPEA.

Como mentor do planejamento educacional brasileiro, Arlindo Corrêa tinha convicções firmes e declaradas em relação às questões educacionais, o que transparece em seu livro Educação de Massa e Ação Comunitária, quando se refere ao projeto político do MOBREAL:

*"Nenhuma educação é neutra, sob qualquer aspecto, realizando, inexoravelmente, projetos nos vários campos da vida nacional: o político, o econômico, o social e o cultural. (...) O MOBREAL acredita nas posições renovadoras das relações entre os homens, mas acredita que isso pode ser feito com a preservação de valores que dão identidade cultural ao povo brasileiro e sem os traumatismos pregados pelos radicais. Ao surgir em um mundo cuja tradição, propagada pelos meios de divulgação dos extremistas, era a de programas de educação de adultos associa-*

dos a movimentos de luta revolucionária armada, o MOBRRAL adotou um programa 'evolucionário', aberto, participativo, livre dos dogmas e dos mitos. Quando ouvimos falar dos chavões do comunismo internacional, da sua chamada 'educação liberadora', da sua 'pedagogia dos oprimidos', ocorre-nos que tudo isso começa com a grande contradição de que o ser humano é chamado a figurar dentro de um esquema que tem por objetivo previamente determinado, sobre o qual esse homem não influirá de modo algum. Ou será que os dogmas marxistas são passíveis de crítica nos 'Centros de Cultura' em que se faz a 'pedagogia dos oprimidos'? Não há dúvida: trata-se mesmo de uma pedagogia dos oprimidos. Não poderia haver algo mais opressor... Ao contrário, no MOBRRAL as pessoas discutem com toda a liberdade, e sem qualquer dirigismo, as coisas do seu mundo, que é também o mundo do alfabetizador, recrutado ali, no ambiente em que moram seus alunos. Nossos livros, nossas cartilhas são constituídas com palavras corriqueiras do universo linguístico brasileiro, ilustradas por cartazes sugestivos, com imagens familiares a todos os alunos. Palavras que se prestam à discussão dos seus grandes problemas, pois são retiradas das necessidades básicas do homem (comida, remédio, tijolo, família, etc.), mas que não contêm uma carga de ódio nem são desnecessariamente mórbidas (fome, doença, etc). E aí se começa a responder à pergunta sobre os antagonismos entre a 'educação liberadora' e o MOBRRAL. Na verdade, não existe inovação em qualquer dos métodos porque a sua pedagogia é igual ao que se faz

desde a década dos trinta, consistindo na escolha de palavras-geradoras com alto teor motivador: no curso da 'pedagogia dos oprimidos' trata-se de palavras de cunho revolucionário que incitam à luta armada, ao ódio entre classes. A única inovação, no caso, pertence ao MOBRAL, pois esse método atende milhões de alunos e não uns poucos como na 'pedagogia dos oprimidos'. As palavras também não são necessariamente neutras. Podem ser positivas, negativas. Nós usamos comida, remédio e união; a 'educação liberadora' prefere fome, doença e luta. Sob o ponto de vista técnico, é interessante notar que o MOBRAL usa o monitor do meio ao qual pertencem os alunos (...). A 'educação liberadora', no Brasil, usava como alfabetizadores os alunos de ensino superior engajados em sua campanha de incitação à subversão. (...) Não era um movimento de alfabetização, com tonalidade radical: era uma campanha de politização radical, de subversão, que se aproveitava da alfabetização como seu caldo de cultura. (...) Como tantas outras coisas, o prestígio da 'educação liberadora' é o resultado de uma campanha promocional intensa do comunismo internacional, apenas um instrumento da 'máquina'" (Corrêa, 1979:50-1)<sup>12</sup>.

As afirmações do Presidente do MOBRAL demonstram o

<sup>12</sup> Para um maior conhecimento do que Arlindo Corrêa faz referência, ou seja a relação entre a pedagogia de Paulo Freire e a proposta pedagógica do MOBRAL, ler Jannuzzi, Gilberto. Confronto Pedagógico. São Paulo, Cortez Associados, 1987.

caráter de confrontação da proposta mobralense em relação à Pedagogia Libertadora de Paulo Freire e aos movimentos de cultura e educação popular anteriores a 64. Fica evidenciada a intenção consciente de contrapor o MOBRAL a esses movimentos, ocupando as suas áreas de atuação e influência. Era o Estado brasileiro, através de seu aparelho educativo-cultural se reorganizando no sentido de estabelecer, sob o seu controle, o espaço de atuação da política possível em relação à educação e cultura populares. A única possível, uma vez que, enquanto Arlindo Corrêa propalava a sua *"Pedagogia dos Homens Livres"*, a maioria dos agentes engajados nos movimentos de cultura e educação popular eram expurgados do país sob os auspícios do slogan *"Brasil, ame-o ou deixe-o"*.

### 3.3.2 - O bloco no poder

Já foi feita a referência à vinculação dos dirigentes do MOBRAL ao IPEA e da sua independência em relação ao MEC. A instituição tinha vida própria e seu presidente, status de ministro. Durante a CPI do MOBRAL ficaram evidentes as insubordinações cometidas pelo seu Presidente em relação às determinações do MEC. Essas contradições internas não representavam, acidentes disfuncionais, mas, sim, a materialização dos interesses e das relações de forças presentes no bloco no poder. Cada ramo ou aparelho de Estado

pode e se constitui a sede do poder e representação desta ou daquela fração de classe do bloco no poder. É exatamente o jogo dessas contradições que torna possível a função de organizador do Estado. Esse poder organizador do Estado se materializa através de transformações institucionais nos aparelhos de tal forma que alguns centros de decisões se tornem permeáveis somente aos interesses da fração de classe hegemônica e se instaurem como centros de orientação da política do Estado e como pontos de estrangulamento de medidas favoráveis a outras frações do capital. Ocorre, então, o deslocamento das funções e esferas de competências entre os aparelhos, ocasionando a ambigüidade da relação entre poder real e poder formal. Era o caso do Ministério do Planejamento que retirou de todos os outros Ministérios o poder de formular os seus planos de ação, embora os mesmos continuassem com o poder formal de coordenar as atividades próprias de sua competência. Foi o caso do MEC que passou, após 64, a receber os planos educacionais prontos, elaborados pelo Ministério do Planejamento.

O Ministério do Planejamento e, mais especificamente, o IPEA se constituiu, após 64, num centro de subversão da organização hierárquica tradicional da administração do Estado. Reunindo nomes como Delfin Neto, Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen e Arlindo Corrêa e outros que formavam uma espécie de corpo-destacamento com alto grau de mobilidade, não

só dentro dos aparelhos de Estado - permutavam entre si cargos em diferentes ministérios - como, também, entre o Estado e os negócios do capital hegemônico - tinham a "virtude" de serem empresários da iniciativa privada - era o órgão encarregado de colocar em ação a política a favor da fração hegemônica do capital, ligada aos interesses multinacionais e associados.

Segundo Dreifuss<sup>13</sup>, é errôneo atribuir o rótulo de tecnocratas aos ocupantes das posições de poder do regime pós-64. Para ele, a maioria desses técnicos, em decorrência de suas fortes ligações industriais e bancárias, deveria ser chamada de empresários ou técnico-empresários. Em seu estudo revela que esses empresários e tecno-empresários, que passaram a ocupar as posições de poder e controlar os mecanismos e processos de formulação de diretrizes e tomada de decisão no aparelho do Estado, pertenciam ao Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES). O IPES, juntamente com o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), se constituiu num complexo político-militar, representante dos interesses econômicos multinacionais e associados, cujo objetivo era agir contra o governo nacional-reformista de João Goulart e contra a organização das forças sociais que apoiavam a sua administração.

---

<sup>13</sup> Todo este item referente ao bloco no poder é baseada no estudo de Dreifuss, René Armand. 1964: A conquista do Estado. Petrópolis, Vozes, 1981.

Os fundadores do IPES do Rio e de São Paulo, o núcleo do que se tornaria uma rede nacional de militantes grupos de ação, apresentavam diferentes posturas ideológicas. O que os unificava eram suas relações econômicas multinacionais e associadas, o seu posicionamento anticomunista e a sua ambição de readequar e reformular o Estado. O IPES passou a existir, oficialmente, no dia 29 de novembro de 1961. Seu lançamento foi recebido favoravelmente pelos diversos órgãos da imprensa, tais como o Jornal do Brasil, o Globo, o Correio da Manhã e a Última Hora. Rápidamente o IPES se expandiu até Porto Alegre, Santos, Belo Horizonte, Curitiba, Manaus e outros centros menores. Apresentava, desde o seu início, uma dupla vida política. Aos olhos de simpatizantes e defensores, a sua face pública mostrava uma organização de *"respeitáveis homens de negócios"* e intelectuais, com um número de técnicos de destaque, que advogavam participação nos acontecimentos políticos e sociais e que apoiavam a reforma moderada das instituições políticas e econômicas existentes. O lado encoberto coordenava uma sofisticada campanha política, ideológica e militar.

O IBAD agia como uma unidade tática e o IPES operava como centro estratégico, sendo que o IBAD e outras organizações subsidiárias e paralelas tomavam a si a maior parte das atividades secretas, expondo-se muito mais do que o IPES.

O complexo IPES/IBAD se empenhou na fusão dos militantes grupos antigovernamentais que se encontravam dispersos; instituiu organizações de cobertura para operações encobertas (penetração e contenção) dentro dos movimentos estaduais e operários e desencorajou a mobilização dos camponeses; estabeleceu uma bem organizada presença política no Congresso e coordenou esforços de todas as facções de centro-direita em oposição ao governo e à esquerda trabalhista; como, também, estabeleceu o que pode ser considerado como efetivo controle da mídia audiovisual e da imprensa de todo o país. Ao longo de sua oposição às estruturas populistas, ao Executivo nacional-reformista e às forças sociais populares, constituiu-se no verdadeiro partido da burguesia e seu estado-maior para a ação ideológica, política e militar.

Esse movimento de organização da burguesia se processava por toda a América Latina. Essas organizações, congêneres do IPES, que surgiram principalmente depois de 1955, assemelhavam-se em seu objetivo final e na composição de seus patrocinadores e recrutas, embora os métodos de operação utilizados fossem extremamente variados e, em alguns casos, talvez contrários. O IPES e suas congêneres latino-americanas receberam apoio de John Kennedy e, posteriormente, de Lyndon Johnson, ambos presidentes dos Estados Unidos. Quando o Coronel Vernon Walters, eficiente homem de informações que se tornaria mais tarde vice-diretor da CIA, veio ao Brasil

tornar-se adido militar, informou de que o Presidente Kennedy não se oporia à deposição do governo de João Goulart, se fosse substituído por um estável governo anticomunista que ficasse a lado do mundo "livre" ocidental e assegurava aos conspiradores que os Estados Unidos estavam ao lado deles.

Por volta de 1963, o IPES havia crescido de 80 membros iniciais para 500 associados. Os três órgãos principais de tomada de decisões compreendiam 27 dos 36 líderes da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), 21 dos 24 líderes do Centro de Indústrias de São Paulo (CIESP), bem como membros das American Chambers of Commerce, o núcleo militante do Conselho Nacional de Classes Produtoras (CONCLAP) e dos principais escritórios de consultoria existentes. Também participavam oficiais militares de prestígio, alguns dos quais trabalhavam em empresas privadas, e renomados jornalistas, acadêmicos e tecno-empresários. Influentes associados e colaboradores, como Roberto Campos e Mário Henrique Simonsen, ofereciam sua cooperação embora não fizessem parte da estrutura formal de autoridade.

O IPES não era um movimento amador de empresários com inclinações românticas ou um mero disseminador de limitada propaganda anticomunista; era, ao contrário, um grupo de ação sofisticado, bem equipado e preparado; era o núcleo de uma elite orgânica empresarial de Grande visão, uma força-tarefa

estrategicamente informada, agindo como vanguarda das classes dominantes. Para tanto, montou uma estrutura organizacional de Grupos de Estudo e Ação, assim constituídos:

a) O Grupo de Levantamento da Conjuntura (GLC) era responsável pelo planejamento estratégico, informações e preparo da ação. Ele indicava áreas de preocupação para os Grupos de Estudo e Grupos de Doutrina, levantava informações nos campos político e social e fixava diretrizes para as manobras dos Grupos de Ação que operavam no Congresso e junto aos partidos políticos, sindicatos, estudantes, Igreja, camponeses, Forças Armadas e à mídia. Até junho de 1964, o GLC do Rio foi liderado pelo General Golbery do Couto e Silva responsável pela perícia em informações e contra-informações, condução estratégica e ligações com uma íntima rede de militares eficientes tais como o Tenente-coronel João Batista Figueiredo e General Ernesto Gaisel, entre outros.

O IPES, com a colaboração de seus oficiais militares, estabeleceu de 1963 a 1964 um sistema de informação para controlar a influência comunista no governo e para distribuir suas descobertas de forma regular aos oficiais militares-chave e demais pessoas por todo o Brasil: compilação de dossiês de indivíduos e grupos comunistas e mapas que identificavam a estrutura e pessoas-chave das supostas organizações subversivas. Para obter um conhecimento acurado e eficiente da

situação política se valeu de uma ampla rede de informações dentro das Forças Armadas, da administração pública, das classes empresariais, da elite política, das organizações estudantis, dos movimentos de camponeses, do clero, da mídia e dos grupos culturais.

b) O Grupo de Assessoria Parlamentar (GAP) era o canal de financiamento do IPES para a sua rede parlamentar de beneficiários e receptores de ajuda. Ao final de 1962, praticamente controlava a Câmara dos Deputados e o Senado, principalmente por intermédio da Ação Democrática Parlamentar (ADP).

c) O Grupo de Opinião Pública (GOP) realizava ações de propaganda aos próprios associados do IPES, patrocinadores e aos recrutas em potencial. Desenvolver a penetração ideológica, neutralizar a oposição, protelar a organização política das classes trabalhadoras industriais e impedir a consolidação da posição nacional-reformista dentro das Forças Armadas, assim como a formação de favoráveis linhagens políticas e apoio ativo dentro o amplo público das classes médias, eram parte da campanha de GOP.

d) O Grupo de Publicações/Editorial (GPE), juntamente com o GLC e o GOP, conduzia uma campanha de guerra psicológica organizada pelo IPES. Escrevia, traduzia e distribuía material

impresso e reimprimia livros, artigos e panfletos escolhidos. Através da Unidade de Editorial, inseria comentários, debates e opiniões na imprensa e elaborava editoriais, divulgava notícias e artigos feitos de antemão por agências especializadas.

e) O Grupo de Estudo e Doutrina (GED) constituía a "estufa ideológica" do IPES. Preparava estudos que se tornaram a base para teses e diretrizes a longo prazo, assim como projetos de lei e emendas apresentadas no Congresso por parlamentares amigos. O IPES compartilhava a abordagem de segurança nacional desenvolvida na Escola Superior de Guerra e era um convicto disseminador da doutrina da ESG. Além disso, instava políticas de estabilização monetária e advogava reformas educacionais, tributárias, de crédito, de saúde, bancárias, de mercado, de transporte e agrárias. Entre os componentes do Grupo de Estudo e Doutrina se encontravam Mário Henrique Simonsen, Delfin Neto, Roberto Campos, Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva, Hélio Beltrão e Octávio Gouveia de Bulhões que, posteriormente a 64, ocupariam altos cargos no aparelho do Estado.

De uma listagem de 89 títulos de algumas publicações a cargo do IPES, trinta versavam sobre comunismo e/ou comunistas, duas sobre educação e duas eram livros de Mário Henrique Simonsen: Reforma Tributária (publicado pelo IPES) e

A Experiência Inflacionária no Brasil (patrocinado pelo IPES).

Os princípios ipesianos serviram de subsídios na elaboração de vinte e três propostas conhecidas como as Reformas de Base. Para isso se organizaram grupos de estudo, em dois dos quais - Remessa de Lucros e Reforma Fiscal e Orçamentária - Mário Henrique Simonsen era coordenador e relator. O projeto e justificativa das emendas relativas à lei de Remessa de Lucros em discussão no Congresso naquela época foram preparadas, para o IPES, pelo Conselho Econômico da Confederação Nacional das Indústrias, onde Simonsen era membro executivo.

Quanto ao Planejamento, o IPES se mostrava particularmente empenhado, já que era um item de preocupação maior do pessoal do IPES. Quando Celso Furtado, ministro do governo de João Goulart, lançou o Plano Trienal, um grupo técnico do IPES preparou um número de estudos críticos, tanto para informação quanto para a ação política. Alguns dos estudos, como o de Mário Henrique Simonsen eram usados como diretrizes para a ação política e ideológica do IPES, principalmente no Congresso, através da ADP. Simonsen também participou de um ciclo de conferências sobre as "Causas da Inquietação Social no Brasil", entre 13 de agosto e 29 de setembro de 1963 com a palestra "As Implicações Sociais, Políticas e Econômicas da Inflação; de um Seminário, em

*princípio de 1963*", intitulado "*Reformas Democráticas para um Brasil em Crise*", organizado pelo IPES e patrocinado conjuntamente pela Pontifícia Universidade Católica e a Associação dos Dirigentes Cristãos de Empresa (ADCE), com a palestra "Reforma Tributária". Participou, como professor, dos cursos de Atualidades Brasileiras (CAB), que tinham como objetivo informar os empresários, profissionais tanto civis quanto militares, e os responsáveis pela formação de opinião pública, como jornalistas, líderes estudantis, militantes de sindicatos, sobre os problemas brasileiros dentro das perspectivas ideológicas do IPES.

A mais significativa conquista do IPES, porém, no campo da mobilização política e ideológica consistiu na utilização das classes médias como a nova clientela política e no desenvolvimento de meios para mobilizá-las, com êxito, como uma massa de manobra, efeito que os partidos e frentes tradicionais não se dispuseram ou se capacitaram a alcançar. A mobilização das classes médias conferia a aparência de amplo apoio popular à elite orgânica e a mídia coordenada pelo IPES proporcionava grande cobertura às atividades dessas classes médias mobilizadas. Na atmosfera elitista do Brasil, as demandas das classes médias eram vistas como o ponto de referência para a identificação da legítima expressão popular. Em contraste, o apoio popular das classes trabalhadoras ao governo ou aos grupos e indivíduos políticos da esquerda e do

trabalhismo era representado como o resultado do incitamento subversivo das classes populares pelo Executivo e o bloco nacional-reformista. Mas a mobilização das classes médias era sobretudo uma campanha ofensiva, projetada para acentuar o clima de inquietação e insegurança e dar a aparência de um apelo popular às Forças Armadas para uma intervenção militar.

É nesse momento estratégico que entra em cena o engenheiro Arlindo Lopes Corrêa. Em 1962, ele elaborou para o Comitê Executivo do IPES um "position paper", para a discussão em reuniões, intitulado *"Conquista das Classes Médias para a Ação Política em Grupo"*, onde delineava um plano de mobilização da classe média, a fim de criar a atmosfera política e emocional propícia para o golpe de abril de 1964. Descreveu, nesse documento, a existência de uma gradual tendência estatizante do país, que se supunha fosse o *"objetivo final da corrente mais forte do comunismo do Brasil"*. Diversos fatores contribuíam para a tendência estatizante, entre eles a militância mostrada pelos ativistas comunistas. Para Arlindo Corrêa, o *"prestígio dos comunistas em meio às classes trabalhadoras derivava sobretudo da capacidade de liderança comprovada nas demandas desses militantes por melhorias salariais"*. Argumentava que *"os componentes da classe média, outrora bem remunerados, testemunhavam a deterioração generalizada do valor real de sua renda e um constante declínio de seu status social"*. E que

"uma camada da sociedade, sofrendo um processo de empobrecimento como a classe média, pode facilmente se reunir em torno de ideais democráticos". As classes médias "nunca haviam pressionado decisivamente e coletivamente" no sentido de obter as vantagens salariais alcançadas pelos "segmentos privilegiados das classes trabalhadoras brasileiras: ferroviários, operários marítimos e portuários, porque elas nunca haviam se organizado como uma classe". Contudo, "a insatisfação", enfatizava ele, "gera os grandes movimentos sociais". Continuando, observava que era fácil também provar que a transformação do Brasil em uma "República Sindicalista" correlacionava-se com o empobrecimento das classes médias e sua compressão pelos níveis de salários mais baixos. Ainda, "demonstrar a identidade entre a sindicalização da república e o progresso do comunismo não é difícil". Então enfatizava que o "ponto de encontro para a agregação das classes médias deve ser, conseqüentemente, a questão salarial". O objetivo tático seria o combate à inflação e o objetivo final, o combate à esquerdização do país. Observava que a "liderança das classes médias podia parecer difícil ou mesmo impossível, como conseqüência da consciência individualizada de cada um de seus membros". Argumentava, além disso, que, sendo a classe média a menor de todas, em termos eleitorais, os políticos brasileiros nunca poderiam ser chamados em sua defesa, porque, agindo dessa forma, eles estariam cometendo suicídio eleitoral. Salientava, também, que numa avaliação errônea, "o político

*brasileiro considera a classe média como impenetrável às argumentações emocionais e apenas aceita teses racionais", ao passo que em relação às massas, os políticos brasileiros achavam que seria condição "sine qua non" apresentar teses ou baseadas em termos emocionais. Porém, concluía que "a conquista da classe média tem de ser feita através de uma atividade de propaganda que mescle argumentos racionais com argumentos emocionais. Dessa forma, a liderança dessa classe será alcançada" (Dreifuss, 1981:291-2).*

Para isso, se deveria "convencer a classe média de que se deverá alcançar a qualquer preço a contenção dos salários dos setores das classes trabalhadoras, infiltrados por comunistas, e igualmente ter-se-á de identificar a inflação como sua grande inimiga". Finalmente, a classe média deve ser usada como um instrumento de pressão política. Para ele, o melhor modo de "ganhar partidários para a causa é a conquista individual dos membros da classe média, através de panfletos, propaganda pela mídia e depois, num estágio cronológico mais avançado, por meio de comícios públicos". Finalmente, ele recomendava que as "classes" a ser inicialmente "trabalhadas" deveriam compreender "a dos militares e a dos profissionais liberais em postos públicos".

Como se pode ver, Arlindo Corrêa se revelava um estrategista da campanha anticomunista e da manipulação

psicológica na comunicação de massa. A organização das atividades por ele propostas não foi difícil para o IPES. Os ativistas e associados do complexo IPES/IBAD também pertenciam a muitas organizações de classe e instituições sociais que faziam campanha através da mídia, em conferência e por panfletagem, como parte da campanha anticomunista do período da "guerra fria". O IPES também obteve êxito na coordenação dos movimentos paralelos, qual seja, organizações sociais, instituições culturais e associações de classe que compartilhavam alguns dos seus valores e táticas e que, época, chegaram a três mil.

Entre as organizações de "guerra fria", cuja campanha de propaganda coincidia com a do IPES, se encontravam a Associação dos Amigos das Nações Cativas, uma organização "guarda-chuva", fortemente anticomunista, com órgãos similares nos Estados Unidos e o Rearmamento Moral, organização internacional, sediada nos Estados Unidos. Compreendiam a União Nacional de Associações Femininas, a Associação Cristã de Moços (ACM) e a Associação dos Dirigentes Cristãos de Empresas (ADCE). Uma das conquistas de maior êxito do IPES foi a "descoberta" dos grupos femininos de pressão. O IPES custeava, organizava e orientava politicamente as três organizações femininas mais importantes: a Campanha da Mulher pela Democracia (CAMDE), no Rio de Janeiro, a União Cívica Feminina (UCF), em São Paulo e a Campanha para Educação Cívica

(CEC); também assistia financeiramente, provia experiência organizacional e orientação política a grupos conservadores católicos e de cunho familiar tais como, a Campanha da Mulher Brasileira, o Movimento de Arregimentação Feminina (MAF), a Liga Independente para a Liberdade, o Movimento Familiar Cristão (MFC), a Confederação das Famílias Cristãs (CFC), a Liga Cristã contra o Comunismo, a Cruzada do Rosário em Família (CRF), a Legião de Defesa Social, a Cruzada Democrática Feminina do Recife (CDFR), a Associação Democrática Feminina (ADF), de Porto Alegre, e a Liga de Mulheres Democráticas (LIMDE), de Minas Gerais.

O auge dos esforços das associações femininas orientadas pelo IPES se deu na coordenação da *"Marcha da Família com Deus pela Liberdade"*, em São Paulo. com aproximadamente 500 mil pessoas.

O IPES também interveio no movimento estudantil, manipulando ativistas universitários, interferindo nas eleições, patrocinando congressos, encontros, seminários e atividades culturais de estudantes secundários e universitários, bem como viagem destes para os Estados Unidos. Desenvolveu uma difícil e dura campanha de contenção e desagregação dirigida especialmente contra a UNE e também contra a sua congênere mais nova, a União Brasileira de

Estudantes Secundários (UBES), bem como contra outras organizações estudantis de cunho popular, como a Juventude Estudantil Católica (JEC), a Juventude Universitária Católica (JUC) e a União Metropolitana de Estudantes (UME). Como chefe do Grupo de Levantamento da Conjuntura, o General Golbery encarregava-se pessoalmente da supervisão da campanha do pessoal do IPES na população estudantil, alvo para assuntos que exigiam um abrangente planejamento estratégico. O IPES mantinha relacionamento com a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, com a Universidade Católica de Campinas, com o Centro de Estudos Sociais Brasileiros (CESB); criou o Instituto Universitário do Livro (IUL) e cursos noturnos de alfabetização de adultos; patrocinou Feiras de Livros; influenciou a idéia da criação da Universidade do Trabalho em Campinas; e subsidiou a publicação do livro "UNE - Instrumento de Subversão".

O IPES também desenvolveu ações no campo, juntamente com a Ação Democrática Popular (ADEP) através de agências de serviço social que ofereciam assistência médica e alimentos, bem como distribuíam sementes e ferramentas de trabalho, operando como centros de propaganda e unidade de ação política, coletando informações sobre a organização camponesa e sobre as pessoas envolvidas como ativistas, participando de campanhas intimidadoras contra os militantes de esquerda e estimulando o temor ao "comunismo". Com o seu próprio sistema

de Cursos de Formação Democrática para camponeses e líderes rurais, procurava contrapor-se ao método Paulo Freire de alfabetização e ao Movimento de Educação de Base, patrocinado pelo MEC. Os setores conservadores da Igreja também se envolviam em suas próprias tentativas de conter a mobilização no campo e de fazer oposição às atividades das Ligas Camponesas. Muitas vezes, esses esforços coincidiam ou eram mesmo coordenados com os do complexo IPES/IBAD e os sindicatos por eles patrocinados.

A ação do IPES entre as classes trabalhadoras urbanas se desenvolveu através de meios ideológicos e políticos. As atividades ideológicas englobavam propaganda geral, esquemas de assistência e mesmo manipulação clientelista. As políticas envolviam a criação de organizações de direita ou apoio às já existentes dentro do movimento trabalhista. Nessas atividades o complexo IPES/IBAD atuava autonomamente ou como um canal para outras organizações, mesmo as de fora do Brasil. A ação ideológica desenvolvia-se através de campanhas de alfabetização, de treinamento de líderes sindicais, do estabelecimento de escolas de doutrinação política para setores empresariais e populares e da projeção de um modelo imitativo de desenvolvimento, basicamente moldado no dos Estados Unidos, cuja imagem era refletida nas ações da Aliança para o Progresso. A campanha do complexo IPES/IBAD incluía também a distribuição de material de propaganda em forma de

livros, panfletos, filmes, livretos e o estabelecimento de centros de treinamento de equipe administrativa intermediária, assim como a disseminação de material de leitura através de bibliotecas móveis e o emprego da mídia audiovisual para divulgar a sua mensagem. O Grupo de Doutrina e Estudo de São Paulo e os Grupos de Opinião Pública do Rio e de São Paulo responsabilizavam-se por essas operações. A idéia de que demandas econômicas restritas eram permitidas, mas um questionamento do sistema social não o era, foi instilada através de uma meticulosa campanha de doutrinação.

As áreas de propaganda preferidas pelo IPES se constituíam naquelas, nas quais as forças nacional-reformistas haviam incursionado com a sua luta política para mudar as condições básicas de vida das classes trabalhadoras, tais como habitação, saúde e outros serviços comunitários. As atividades que o pessoal do IPES desenvolvia para contrabalançar o impacto do bloco nacional-reformista eram englobadas sob a denominação geral de ação comunitária, que incluía o Setor de Trabalho Social e o Grupo de Atividades Sociais do IPES, e se desenvolvia basicamente como esquemas de assistência e filantropia social. Tais esquemas visavam a criação das "ilhas de contentamento" entre as classes trabalhadoras com o objetivo de retardar a solidariedade ideológica de classe e a sua organização política. O IPES criou o Corpo de Assistentes Sociais (CAS) que, paternalisticamente, fornecia recursos materiais e humanos em favor das limitadas reivindicações

populares de serviços comunitários; patrocinou o Movimento Universitário de Desfavelamento (MUD) que tentava contrabalançar o projeto desenvolvido em São Paulo por estudantes universitários, visando prover os serviços básicos às favelas e estimular a consciência social do favelado, de modo a organizá-los em grupos de pressão e ensiná-los a reivindicar seus direitos.

Uma realização importante para o IPES foi apoiar e inspirar a ação política da Federação de Círculos Trabalhadores Cristãos, federação esta de direita, fundada pelo Padre Leopoldo Brentano. Essas federações foram estabelecidas em dezessete Estados do Brasil e, no princípio da década de sessenta, chegavam a quatrocentas contando com 435 mil membros. Ainda com a ajuda do Padre Brentano, o IBAD organizou a Confederação Nacional dos Círculos Operários (CNCO). O IPES patrocinava congressos nacionais para os Círculos Operários e a Escola de Líderes Operários (ELO), em doze estados, que oferecia dois tipos de cursos: os Cursos Populares para a Preparação Sindical e os Cursos Intensivos de Formação de líderes. Apoiava a Confederação Brasileira dos Trabalhadores Cristãos (CBTC) e financiava a Escola de Líderes da Pontifícia Universidade católica. Também patrocinava: o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de linha ideológica anticomunista que ministrava cursos para militantes sindicais e das classes trabalhadoras; o Centro de Orientação Social (COS) que operava nos meios urbanos e rurais; o Movimento Sindical Democrático (MSD), radicalmente anticomunista ligado

a Adhemar de Barros e Carlos Lacerda.

O apoio internacional vinha da ORIT (Organización Regional Interamericana de Trabajadores), associada regional da Internacional Confederation of Free Trade Unions (ICFTU). Seu objetivo principal era lutar contra o comunismo e promover o sindicalismo democrático. Era uma organização guarda-chuva para o MSD, a Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio (CNTC) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Terrestre (CNTT).

O complexo IPES/IBAD ligou-se, em particular, a um centro-chave de apoio, o American Institute for Free Labor Development (AIFLD), uma organização estreitamente ligada ao sindicalismo, aos empresários americanos e às agências governamentais como a AID e a CIA. Para minar o apoio a João Goulart através do movimento sindical organizado, o ICFTU, a ORIT, o AIFLD e a Embaixada dos Estados Unidos trabalharam arduamente para apoiar os sindicatos de direita e se opor ao Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), dominado pela esquerda, e que havia se tornado a maior e principal confederação de sindicatos do Brasil.

Depois de abril de 1964, as posições de poder foram ocupados por um grande número de Ipesianos e Ibadianos e por

pessoas que os apoiavam e que haviam participado da campanha para depor João Goulart e para conter a esquerda e o trabalhismo. O fundador e primeiro chefe nacional do Serviço Nacional de Informações (SNI) foi o General Golbery do Couto e Silva que, por algum tempo, continuou servindo às duas organizações. Os arquivos completos de informações do IPES, reunidos pelo Grupo de Levantamento da Conjuntura, onde haviam sido compilados dados sobre 400 mil brasileiros, foram levados por ele para Brasília como base inicial para a instalação do SNI.

O SNI teve uma ligação muito próxima com um "superministério", criado pelo novo governo, o Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. O Ministério do Planejamento transformou-se no aparelho de Estado mais importante do novo regime, opinando nas questões de todos os outros ministérios, exceto no SNI, com o qual coordenava, conjuntamente, seus trabalhos. Roberto Campos, figura central da Companhia Sul-Americana de Administração e Estudos Técnicos (CONSULTEC), professor da Escola Superior de Guerra e ex-embaixador nos Estados Unidos, foi escolhido para Ministro e se rodeou de uma equipe de assessores, quase todos do IPES e, entre eles, Mário Henrique Simonsen, membro do Grupo de Estudo e Doutrina do IPES do Rio de Janeiro.

O EPEA - Escritório de Planejamento Econômico e Social do Estado, foi transformado no IPEA - Instituto de Planejamento Econômico e Social Aplicado, sob a supervisão de Mário Henrique Simonsen e o colaborador do IPES, Arlindo Lopes Corrêa foi designado para fazer parte do mesmo. O IPEA foi constituído para realizar estudos, pesquisas e análises nas esferas econômicas e social solicitados pelo Ministério do Planejamento. Foi também criada a DATAMEC, uma agência federal de processamento de dados, que computaria, mais tarde as informações do MOBRAL.

Associados e ativistas do IPES tornaram-se, com efeito, o núcleo do Ministério do Planejamento. Além de fazerem parte do IPES, os participantes da equipe de Roberto Campos eram membros de escritórios de consultoria e não eram técnicos exclusivamente, mas, sim, tecno-empresários ou, simplesmente, industriais e banqueiros, caso de Simonsen, ligado ao Banco Bozano Simonsen e à Decred S.A.. O Ministério da Fazenda também manteve a supremacia do IPES, tendo cronologicamente como Ministros Octávio Gouveia de Bulhões, Antônio Delfim Neto (por oito anos) e Mário Henrique Simonsen. Este, por sua vez, participou da equipe que criou o FGTS. Além desses citados, o IPES ocupou os seguintes aparelhos do Estado: Casas Civil e Militar, Banco Central, BNDE, Conselho Nacional de Economia, Conselho Monetário Nacional, Instituto Brasileiro de Reforma

Agrária, Ministério da Indústria e Comércio, EMBRATUR, SUNAB, Ministério do Trabalho e Previdência Social, Ministério do Exterior, Ministério da Educação e Cultura, Ministério da Saúde, Ministério dos Transportes, Ministério de Minas e Energia, Banco Nacional da Habitação.

Assim, o poder de classe dos interesses multinacionais e associados foi expresso, após abril de 1964, pela hegemonia por eles estabelecida, dentro do aparelho do Estado, pelo controle direto dos órgãos de formação de diretrizes políticas e de tomada de decisões e pela presença pessoal dos representantes desses interesses econômicos na administração em geral. O MOBRRAL se constituiu como mais um elemento lógico, ideológico e político nessa dinâmica da relação Estado-sociedade, que instaurou uma nova ordenação institucional, marcada por novas obrigações para o Estado e o capital privado e permitiu, através de políticas públicas balizadoras do espaço de participação possível, a recuperação dos mecanismos de controle da regulação e integração social.

### 3.3.3 - A doutrina

Uma análise realizada por Fletcher (1983) sobre os resultados do MOBRRAL, mostra a validade discutível dos dados estatísticos divulgados, evidenciando o caráter da instituição

como programa social de fachada e símbolo do regime. Para esse autor, o MOBRAL foi parte de uma série de projetos de impacto da administração Médici, iniciados em 1970 e pretendeu, em parte, afastar uma preocupação pessimista com alguns dos problemas sociais mais graves do país substituindo-a por uma espécie de gratificação psicológica na forma de promessa e esperança para o futuro. O uso intensivo dos símbolos marciais e patrióticos, com suas evocações de grandezas nacionais, acompanhavam as exortações de participação nas políticas que os aparelhos de Estado formulavam e implantavam. A garantia de constante sucesso no desempenho desenvolvimentista do governo, ou, então, a renovação constante do "milagre econômico" tornou-se a preocupação central do regime.

Assim, não é por acaso que o MOBRAL surge como proposta e é implantado como política pública num período de repressão total onde todo o aparelho estatal se estrutura para enfrentar a rebelião armada existente no país através de um aparato repressivo instaurado pelos Atos Institucionais números 13 e 14, pela Lei de Segurança Nacional de 29 de setembro de 1969 e pela Emenda n<sup>o</sup> 1 da Constituição de 1969. O Ato Institucional n<sup>o</sup> 13 estabelecia que todos os presos políticos trocados por dignitários seqüestrados seriam banidos do território brasileiro. Dava ao executivo o poder de banir do país "o brasileiro que, comprovadamente, se tornasse

*inconveniente, nocivo ou perigoso à Segurança Nacional*". O Ato Institucional nº 14 tornava a pena de morte, prisão perpétua e banimento aplicáveis em casos de "guerra psicológica, guerra adversa revolucionária ou subversiva", assim como em caso de guerra externa.

A Lei de Segurança Nacional se constituía na aplicação prática dos argumentos teóricos da ideologia da Segurança Nacional. Forneciam sustentação legal à repressão de qualquer pessoa ou grupo que se opusesse à política do Estado de Segurança Nacional. Seus artigos tratavam da prevenção de greves, do controle dos meios de comunicação e informação, da proibição de partidos políticos específicos e de outras limitações à liberdade de associação. Com a Lei de Segurança Nacional de 1969, deixaram de existir no Brasil as liberdades de reunião, associação e imprensa. A Emenda nº 1 à Constituição de 1967, que ficou conhecida como a Constituição de 1969, concedia ao poder Executivo poderes extraordinários para a execução da política de Segurança Nacional, e partes do AI-5 eram incorporadas ao texto da Constituição (Alves, 1984:157-9).

Ao mesmo tempo em que o MOBRAF, com sua "pedagogia dos homens livres", era engendrado a partir do Estado, este, se estruturava, montando o aparelho repressivo que institucionalizava a ideologia da Segurança Nacional.

Para Maria Helena Moreira Alves<sup>14</sup> a ideologia da segurança nacional contida na Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento foi um instrumento importante para a perpetuação das estruturas de Estado destinadas a facilitar o desenvolvimento capitalista associado - dependente. A Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento constitui um "corpo orgânico de pensamento" que inclui *"uma teoria de guerra, uma teoria de revolução e subversão interna, uma teoria do papel do Brasil na política mundial e de seu potencial geopolítico como potência mundial"*, e um modelo específico de desenvolvimento econômico associado-dependente *"que combina elementos da economia keynesiana ao capitalismo de Estado"*. Ela não pressupõe o apoio das massas para a legitimação do poder de Estado, nem tenta obter este apoio; também não contém, como a ideologia fascista, uma teoria da supremacia racial ou uma aspiração imperial. Porém, a Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento efetivamente prevê que o Estado conquistará certo grau de legitimidade graças a um constante desenvolvimento capitalista e a seu desempenho como defensor da nação contra a ameaça dos "inimigos internos" e da "guerra psicológica". A legitimação é vinculada aos conceitos de desenvolvimento econômico e segurança interna. Essa ênfase na

<sup>14</sup>A abordagem aqui desenvolvida em relação à ideologia da Segurança Nacional e sua relação com o movimento das oposições, salvo quando explicitado em contrário, foi baseada no estudo de Alves, Maria Helena Moreira. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis, Vozes, 1984.

constante ameaça à nação por parte de "inimigos internos" ocultos e desconhecidos produz, no seio da população um clima de suspeita, medo e divisão o que permitiu ao regime executar ações repressivas que de outro modo não seriam toleradas. Dessa forma, a dissensão e os antagonismos de classe podiam ser controlados pelo terror. Trata-se por isso mesmo de uma ideologia de dominação de classe, que serviu para justificar as mais violentas formas de opressão classista. Em nome do anticomunismo e da segurança interna utilizou, inexoravelmente, o abuso do poder, as prisões arbitrarias, a tortura e a supressão de toda liberdade de expressão.

A ideologia da segurança nacional tem suas raízes nas teorias geopolíticas, no antimarxismo e nas tendências conservadoras do pensamento social católico. Com o advento da guerra fria a ela também se incorporam elementos da teoria da guerra total e do confronto inevitável das duas super potências.

O General Golbery do Couto e Silva, que liderava o Grupo de Levantamento da Conjuntura (GLC) do IPES, que se encarregava pessoalmente da campanha de intervenção estratégica no meio estudantil, que montou um arquivo de informações sobre 400.000 cidadãos brasileiros e que fundou, organizou e dirigiu o SNI, foi o maior teórico brasileiro da ideologia da segurança nacional.

A Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento foi desenvolvida pela Escola Superior de Guerra (ESG), em colaboração com o IPES e o IBAD. Trata-se de um abrangente corpo teórico constituído de elementos ideológicos e de diretrizes para infiltração, coleta de informações e planejamento político-económico de programas governamentais. Permite o estabelecimento e avaliação dos componentes estruturais do Estado e fornece elementos para o desenvolvimento de metas e o planejamento administrativo periódicos.

A Escola Superior de Guerra, fundada em 1949, com a assistência de consultores franceses e norte-americanos, tinha por finalidade *"treinar pessoal de alto nível no sentido de exercer funções de direção e planejamento da Segurança nacional"*, bem como o *"desenvolvimento de um método de análise e interpretação dos fatores políticos, económicos, diplomáticos e militares que condicionam o conceito estratégico"*, priorizando *"o adestramento em teoria do desenvolvimento"*. O enfoque básico que perpassava todo o seu currículo era a teoria do ataque indireto por parte da União Soviética e a ameaça da guerra subversiva ou revolucionária. O pessoal treinado não era apenas oficiais militares, mas também, civis das classes mais altas, e professores e alunos convidados. No período de 1950 a 1967, 646 dos 1.276 graduados da ESG eram civis. Após o golpe, os graduados da ESG ocuparam

posições de poder nas instituições políticas e econômicas brasileiras. Entre os que concluíram os cursos estavam 599 altos oficiais militares, 224 industriais, 200 ministros de Estado e tecno-burocratas de primeiro escalão, 97 diretores de órgãos governamentais, 39 parlamentares, 23 juizes federais e estaduais e 107 tecno-empresários. E, entre eles, estavam Octávio Gouvea de Bulhões, Roberto de Oliveira Campos, Antônio Delfim Netto e Mário Henrique Simonsen que, todos eles, ocuparam posições de Ministro de Estado.

Como já foi referido, a Doutrina de Segurança Nacional começa com uma teoria de guerra que prevê "uma estratégia total para uma guerra total"(Silva, 1981:24-5).

Foi baseado nesse conceito de guerra total que o Manual Básico de Treinamento da ESG definiu diferentes categorias de guerra: guerra nuclear, em sua forma total ou ilimitada e guerras limitadas ou localizadas pelas quais as duas superpotências medem suas respectivas capacidades de controlar determinados territórios. A guerra, por sua vez, pode ser declarada ou não-declarada. A guerra clássica, ou convencional, é politicamente declarada, sendo por sua natureza limitada. A guerra não-declarada ou não-clássica, por outro lado, é uma guerra de agressão indireta, podendo incluir o conflito armado no interior de um país, entre partes de sua



população: é a guerra de "subversão interna". Esta pode se configurar como "guerra insurrecional" e "guerra revolucionária": a Guerra Insurrecional se caracteriza como um conflito interno em que parte da população armada busca a deposição de um governo; a Guerra Revolucionária, como um conflito, normalmente interno, estimulado ou auxiliado do exterior, inspirado geralmente em uma ideologia, e que visa à conquista do poder pelo controle progressivo da nação. Nessa percepção, o conceito de "fronteiras territoriais" é substituído por "fronteiras ideológicas".

Segundo o Manual Básico da ESG, a guerra revolucionária comunista tem como característica principal o envolvimento da população do país-alvo numa ação lenta, progressiva e perspicaz, visando à conquista das mentes e abrangendo desde a exploração dos descontentamentos existentes, com o acirramento de ânimos contra as autoridades constituídas, até a organização de zonas dominadas, com o recurso à guerrilha, ao terrorismo e outras táticas irregulares, onde o próprio nacional do respectivo país-alvo é utilizado como combatente. Em função disso é indispensável, à necessária defesa do país, o planejamento da segurança nacional e, em especial, um eficiente sistema de coleta de informações sobre as atividades de todos os setores políticos e da sociedade civil. Isso porque o inimigo está em toda parte, uma vez que o público-alvo da propaganda psicológica e controle ideológico comunista se constitui: num público interno que inclui

militares da ativa e da reserva ou civis que trabalham em Ministérios militares, assim como a Polícia Militar e outras forças paramilitares; e num público externo composto de estudantes, líderes sindicais, meios de comunicação impressos e eletrônicos, grupos sociais influentes como os intelectuais, profissionais, artistas e membros de diferentes ordens religiosas, bem como organizações de trabalhadores, estudantes e camponeses, além de clubes, associações de bairro, etc.

A Doutrina de Segurança Nacional gira em torno de quatro conceitos principais: os objetivos nacionais, a segurança nacional, o poder nacional e a estratégia nacional.

Os Objetivos Nacionais são percebidos como sendo, ao mesmo tempo, a meta da guerra e a meta da política. O problema político consiste em definir os fins e adaptar os meios aos fins, o resto é uma questão de técnica a ser definidas pelos estrategistas. Para Golberg, os Objetivos Nacionais são "*a tradução das aspirações e interesses de todo o grupo nacional*" (Silva, 1981:155).

Segundo Amaral Gurgel, os Objetivos Nacionais do Brasil são: integridade territorial, integridade nacional, democracia, progresso, paz social e soberania (Gurgel, em Comblin, 1978:51-2). Golberg condensa os Objetivos Nacionais como

sendo: integração nacional, autodeterminação ou soberania, bem-estar e progresso (Silva, 1981:155).

A Segurança Nacional, segundo elemento constitutivo da Doutrina é definida como a garantia dada pelo Estado para a conquista ou a defesa dos Objetivos Nacionais, apesar dos antagonismos e das pressões. Assim, a prioridade para os detentores do poder deve ser a definição de uma Política de Segurança Interna, assim entendida:

*"A Segurança Interna integra-se no quadro da Segurança Nacional, tendo como campo de ação os antagonismos e pressões que se manifestem no âmbito interno. Não importa considerar as origens dos antagonismos e pressões: externa, interna ou externo-interna. Não importa a sua natureza: política, econômica, psicossocial ou militar; nem mesmo considerar as variadas formas como se apresentam: violência, subversão, corrupção, tráfico de influência, infiltração ideológica, domínio econômico, desagregação social ou quebra de soberania. Sempre que quaisquer antagonismos ou pressões produzam efeitos dentro das fronteiras nacionais, a tarefa de superá-los, neutralizá-los e reduzi-los está compreendida no complexo de ações planejadas e executadas (...) por intermédio do Estado no sentido de criar condições para a preservação dos poderes constituídos, da lei, da ordem e de garantir os*

*Objetivos Nacionais ameaçados*" (Manual Básico da ESG, p. 430-1, em Alves, 39-40).

A segurança nacional é, pois, entendida como sendo a força do Estado presente em todos os lugares em que haja suspeita do fantasma do comunismo: à onipresença do comunismo, responde-se com a onipresença da segurança nacional.

Essa teoria do "inimigo interno" induz o governo ao desenvolvimento de dois tipos de estruturas defensivas. Primeiro, o Estado deve criar um Aparato Repressivo e de controle armado capaz de impor uma formidável rede de informações políticas para detectar os "inimigos", aqueles setores da oposição que possam estar infiltrados pela ação comunista. Portanto, a segurança afeta todos os aspectos da vida social. Em toda parte pode ser desafiada por ameaças: em toda parte a subversão, sua grande inimiga, pode se manifestar. Tanto a vida política quanto a econômica, a vida cultural ou a ideológica são problemas de segurança. A estratégia deve orientar, controlar, vigiar todos esses setores.

O terceiro conceito-mestre da Doutrina de Segurança Nacional, o Poder Nacional, é entendido como o instrumento da política nacional em vista dos Objetivos Nacionais; é o conjunto de meios de ação dos quais o Estado pode dispor para

impor sua vontade. Podem ser distinguidos quatro poderes: o político, o econômico, o psicossocial e o militar.

O Poder Político abrange os órgãos e as funções de direção da sociedade política. É a capacidade do Estado de impor sua vontade a todos os cidadãos, de modo a ser obedecido. O Poder Econômico tenta controlar e integrar todos os elementos que compõem o processo econômico à luz do processo global de guerra anticomunista. O Poder Psicossocial abarca os fatores e fenômenos psicológicos e sociais, todos os que são suscetíveis de influenciar a moral do povo e que a propaganda comunista, supostamente, pode minar sob todos os aspectos: a educação, a demografia, a saúde, o trabalho e a previdência social, a ética, a religião, a ideologia, a habitação, a participação na riqueza nacional, a comunicação social, o caráter nacional, a politização, a organização e a eficiência das estruturas sociais e, finalmente, a poluição e os problemas urbanos. Os adeptos da segurança nacional crêem de que o destino da "guerra" é traçado no plano psicológico. É preciso, portanto, contra-atacar essa ação. Finalmente, o Poder Militar é entendido como uma parte do poder militar generalizado e que deve ser exercido pelas Forças Armadas (Comblin, 1978:60-2).

Dispondo de tais meios, resta articulá-los em um plano

estratégico, o que Golbery denomina de "Grande Estratégia" ou "Estratégia Nacional", e que define como a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional para obter ou manter os objetivos fixados pela Política Nacional que é a Política de Segurança Nacional.

A Estratégia Nacional, portanto, é um conceito amplo que envolve todas as atividades civis e militares, o que se chama tradicionalmente de política e o que se chama tradicionalmente de guerra ou estratégia no sentido correto. A idéia básica é que não há diferença de natureza entre o civil e o militar. A guerra total faz com que tudo se torne militar, tudo se torna objeto da estratégia (Comblin, 1978:63).

Nessa perspectiva, o Estado é visto como o agente da estratégia nacional, encarregado de colocar o Poder Nacional à disposição dos Objetivos Nacionais. Ele é, antes de mais nada, uma vontade clara, única, determinada e firme: ele é a vontade única da Nação. Assim sendo, o Estado não pode, evidentemente, tolerar uma oposição organizada que não seja controlada por ele. Como as classes populares são facilmente manipuladas pelos demagogos e excessivamente vulneráveis à subversão, somente as elites estão aptas para assumir as tarefas da segurança nacional e do desenvolvimento. Ao povo cabe se integrar nas tarefas definidas a partir do Estado. Assim, o sentido de participação se dá na execução e não na decisão.

A Grande Estratégia ou Estratégia Nacional vai depender do grau de inconformismo, oposição ou contestação existentes. O Manual Básico da ESG sugere que este seja determinado segundo: a maior ou menor quantidade de núcleos de inconformismo; o grau de intensidade de sua atuação; a qualidade e quantidade de pessoas que integram esses núcleos; as repercussões emocionais provocadas pela sua atuação no seio da população; a proporção entre o número de núcleos contestatórios e núcleos de mera oposição; a proporção entre leitores inscritos nos partidos de situação e nos de oposição; a proporção entre o número de votos obtidos pelos partidos de situação e oposição; a quantidade, qualidade e grau de aceleração das correntes de opinião pública.

Assim sendo, o planejamento e administração do estado de Segurança Nacional, partindo da necessidade de controlar a sociedade como um todo, precisa modificar constantemente suas estruturas e mecanismos de controle, na tentativa de manter a conformidade. Segundo Maria Helena Moreira Alves, isso origina quatro graves contradições que se tornam características da organização do Estado de Segurança Nacional. A primeira é a tendência a perder o controle do crescimento burocrático, em especial do Aparato Repressivo, que pode constituir sua própria base de poder, independentemente do Executivo. Em segundo lugar, o Estado de Segurança Nacional é incapaz de

eliminar completamente a oposição. Cada campanha repressiva contra determinado setor da oposição leva ao embate setores até então não envolvidos, em protesto contra o uso da força. Em terceiro lugar, a tentativa de eliminar a oposição pela força ignora as injustiças reais que estão na raiz do conflito. A dissensão não é, assim, eliminada, mas simplesmente transferida de um para outro setor da sociedade civil. Incapaz de eliminar as causas de dissensão, e, portanto, de controlar e conter a oposição, o Estado de Segurança Nacional vê-se assaltado por diferentes contradições que originam uma situação de permanente crise institucional e instabilidade do Estado.

Assim, no relacionamento dialético com um movimento de oposição que não pode destruir e cujas relações com o Estado alteram-se continuamente, o Estado de Segurança Nacional se vê constantemente forçado a incorporar algumas das exigências dos setores de oposição. Isso confirma a ambigüidade da ação contraditória do Estado porque, se por um lado exclui as classes dominadas, em certos momentos, introduz as suas demandas na dinâmica do processo decisório de intervenção. Porém, é fundamental ter em mente que, na Doutrina de Segurança Nacional, a defesa militar, mais que as necessidades materiais básicas da população, é considerada o principal objetivo do desenvolvimento econômico. O desenvolvimento das vastas extensões do interior brasileiro e da região amazônica é buscado principalmente para "tamponar"

possíveis vias de penetração, e não para elevar os níveis de vida das populações dessas áreas. O principal objetivo do modelo econômico é reforçar o potencial produtivo do país para aumentar seu poder de barganha na arena geopolítica global. As vantagens que daí puderem decorrer para a população são secundárias para as considerações de ordem geopolítica que determinam a fixação de prioridades.

Os estudos geopolíticos apontam que o destino de uma nação é em grande parte determinado por suas condições geográficas, conforme afirma o General Meira Mattos:

*"Nossa posição continental, ocupando extensa parte do território sul-americano, quase a metade, com um saliente lançado sobre a imensa massa afro-euro-asiática, incorpora-nos inelutavelmente à estratégia mundial, como donos que somos do espaço necessário, vital à realização de dois planos militares de capital importância para a segurança do Ocidente:*

- o da defesa do Continente Americano, continente que por sua vocação histórica poderá um dia vir a se transformar, outra vez, em 'bastião do mundo livre', em 'cidadela das democracias';*
- o da garantia da Segurança Atlântica, por termos em nosso território um dos suportes da ponte estratégica que liga a América à massa afro-euro-asiática, e vice-versa.*

*Nenhum desses dois planos tem um caráter apenas continental. Ambos dizem respeito à estratégia de segurança global do Ocidente. Em ambos, por imposição física incontornável, ocupamos papel preponderante. Aí estão os imperativos geoestratégicos de nossa projeção mundial na presente conjuntura da humanidade. Esses imperativos pesam sobre as nossas cabeças e devem pesar sobre a responsabilidade de nossos estadistas e estrategistas com a força de verdadeiros determinismos estratégicos" (Mattos, 1975:74).*

Assim, na perspectiva da bipolaridade, qual seja, a de que o mundo está dividido em dois campos, o Ocidente e o comunismo, o Brasil está engajado no campo do Ocidente. A geopolítica serve de firme suporte para a adesão da Nação à luta anticomunista no interior da segurança nacional. Não há brecha entre segurança nacional e a segurança coletiva. A Nação é vista como um todo homogêneo dotado de uma única vontade: a partir daí pode-se facilmente deduzir a idéia de interesse nacional que surge de uma personificação da Nação. Um interesse, uma vontade, um projeto, um poder. A partir daí todos os conflitos sociais desaparecem, assim como todos os problemas da política interna.

Como se pode depreender, os militares acreditavam, portanto, no "destino manifesto" do Brasil, em sua posição

geograficamente estratégica e em seu potencial para alcançar uma posição de superpotência. A construção do "Brasil Grande, do "Brasil Potência" devia ser o propósito dos Objetivos Nacionais. Assim, o desenvolvimento econômico não estava voltado para as necessidades fundamentais, e a política de desenvolvimento não se preocupava muito com o estabelecimento de prioridades para a rápida melhoria dos padrões de vida da maioria da população. Os programas de educação deviam ocupar-se, sobretudo, com o treinamento de técnicos que participariam do processo de crescimento econômico e industrialização. Outros programas voltados para necessidades básicas, como habitação de baixo custo, saúde pública e educação primária, não eram considerados prioritários. Em última instância, o modelo econômico destinava-se a aumentar o potencial do Brasil como potência mundial. Nessa perspectiva, a presença de grandes contingentes de analfabetos na população adulta adquiria um novo significado político. Nenhum país poderia se tornar potência mundial quando apresentava um terço de sua população adulta analfabeta. Daí, então, o MOBREAL.

O MOBREAL ao se instituir como um aparelho de Estado formulador de uma política pública específica para Educação de Adultos, ressurgiu como fazendo parte da Grande Estratégia Nacional da política de segurança interna, elaborada e instalada através da institucionalização do Aparelho

Repressivo, em reação aos movimentos de oposição e ao surgimento da luta armada no país, nos anos de 1968 e 1969. A sua inserção, enquanto Aparelho do Estado, no Estado de Segurança Nacional, se deveu a uma lógica e a uma política ditada pela ideologia da segurança nacional. Ou seja, a sua linha de homogeneidade se constituiu a partir da instauração da hegemonia dos interesses multinacionais e associados no bloco no poder a partir de 64, sob a orientação da Doutrina de Segurança nacional. Enquanto Aparelho de Estado visava, internamente, mascarar a repressão política instaurada, através de uma fachada pseudo-democrática de participação e ascensão social; estabelecer uma rede de informações eficiente de total abrangência; recompor o controle do movimento da sociedade; neutralizar os focos de descontentamento e rebelião; delimitar a política possível de participação popular; e produzir um sentimento de integração territorial e social, seja através da sua presença em todos os municípios, seja através do efeito psicológico de sua propaganda ufanista como componente do "Brasil Potência". Externamente, buscava projetar a imagem de um Brasil em desenvolvimento a caminho de se tornar uma nação desenvolvida, legitimando o seu "destino manifesto" como potência mundial perante as outras nações.

#### 4 - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ANALFABETISMO PELO MOBRAL

O MOBRAL, como política pública específica em Educação de Adultos, mesmo sendo parte e resultado de uma ditadura militar, num momento particular de acirramento desmesurado do autoritarismo, traduziu na sua materialidade institucional os efeitos político-institucionais da ação coletiva do movimento social da época. A configuração assumida, tanto pelo seu aparelho educativo-cultural quanto pela sua ação, resultou de um processo de assimilação ou escamoteamento de reivindicações e práticas anteriores daqueles segmentos que, de uma forma ou outra, se envolveram com ações de cultura e educação popular. O privilegiar a alfabetização de adultos, a comunicação de massa, a metodologia de ação comunitária, um método pedagógico de palavras geradoras, a interiorização territorial da ação pedagógica, traduziam um processo ambíguo de assimilação de demandas e práticas existentes e, ao mesmo tempo, de desmobilização do caráter político contido no bojo de tais práticas e demandas. Assim, por mais antipopular que o Estado pudesse ser (e a ditadura militar pós - 64, sem dúvida, se esmerou nesse aspecto) existiu uma concomitância entre determinadas demandas populares e a priorização de certas políticas sociais assumidas por parte do Estado.

Embora essas políticas implementadas pelo Estado assumissem, na maioria das vezes, um caráter não coincidente com aquele embutido nas reivindicações populares, o processo de implementação, por si só, criou expectativas de demandas, o que conferiu ao Estado identidade de interlocutar dessas demandas populares e o tornou agente indutor de novas demandas. Assim como esse Estado-relação era parte da hegemonia da classe dominante, e essa interação Estado/demandas populares fazia parte de um mesmo processo político, ele (o Estado) pôde afetar os termos da luta de classes, o que se deu tanto através dos seus aparelhos repressivos, quanto dos seus aparelhos ideológicos.

A tomada do Estado pelos militares, implantando um poder de classe, através da mediação catalizadora de aparelhos repressivos hipertrofiados, conduziu ao acirramento da luta de classes - configurado através das manifestações e movimentos de oposição e descontentamento, dos confrontos de rua entre povo e polícia, da luta armada - e à conseqüente deslegitimação do Estado "neutro", representante da vontade e do interesse gerais, o qual, a fim de produzir e manter a sua legitimidade, estruturou aparelhos ideológicos específicos. Assim, o surgimento de instituições, órgãos, decretos, portarias, regulamentações e medidas administrativas, englobadas sob a denominação genérica de Política Educacional

e Cultural do Governo, ocorreram como conseqüência mais ampla de uma conjuntura de Poder e uma conformação muito clara de Estado. Neste sentido ela foi consonante, para não dizer colada, à formulação mais ampla da Política Nacional criada e desenvolvida por este Poder e este Estado. Estado, este, que estava sob a égide da Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento.

Segundo Edélcio Mostaço (1983:156), *"a cultura popular, abafada pelo descaso governamental e considerada 'alienada' pela 'arte revolucionária' efetivada pelo iluminismo do CPC e outros movimentos sintonizados com o 'protesto' dos anos 60"*, passou, na década de 70, a sofrer maior vigilância e controle, contribuindo para a sua dispersão, aniquilamento e domínio ideológico. A Política Cultural que, então, surgiu e se desenvolveu, absorveu algumas dessas contradições, como por exemplo, o papel diretivo, normativo, prescrito e autoritário de oferecer ao povo uma "consciência verdadeira" (Chauí, 1985:41). Assim, todos os planos implantados pela ditadura até a década de 70, se apropriaram dos projetos desenvolvimentista do período JK e projetos populares do período JG, dando-lhes um novo sentido e uma nova finalidade. Alguns projetos, entre os quais o Projeto SACI<sup>15</sup>, o Projeto MINERVA, os Telecursos

---

<sup>15</sup>

SACI = Satélite Avançado de Comunicações Interdisciplinares.

da Globo e o MOBREAL tinham como pontos comuns: a apropriação do método Paulo Freire como uma "técnica" pedagógica despolitizada; a criação rápida de mão-de-obra alfabetizada para atender às novas necessidades do mercado de trabalho e de alfabetizados para atender às novas exigências do consumo; a neutralização de todos os núcleos e movimentos de educação popular criados no início dos anos 60; a uniformização dos conteúdos e das formas de educação para todo o país; o controle centralizado de toda a educação nacional; a caracterização de uma educação moderna e desenvolvimentista; e o controle, por meio de questionários de supervisores, do trabalho pedagógico do professor (Chauí, 1985:41-2).

Marilena Chauí, (1985:36-40), ao analisar a relação entre o Estado e a Política Educativa-Cultural Nacional, então existente, afirma que os planos educativo-culturais elaborados e implantados pelo governo central no período 1968-1978 apresentavam quatro características fundamentais:

- 1º) a centralização das decisões educativo-culturais nos Ministérios e Secretarias de Educação e Cultura. A visão de educação e cultura como investimento econômico, gerador de lucro, e não apenas como suporte ideológico, determinou que as atividades decorrentes das políticas educacionais e culturais do MEC fossem planejadas e controladas pelo Ministério

do Planejamento, quanto a investimentos, orçamentos e prioridades. Também pelo mesmo motivo foram realizadas ações conjuntas do MEC com os Ministérios do Trabalho, da Agricultura, das Minas e Energia, do Interior e algumas empresas estatais como: Embrafilme, Embratel e a Embratur. Essa centralização implicou na elaboração dos planos por um pequeno grupo de pessoas, ligadas aos interesses econômicos e políticos do bloco no poder, e na implantação de uma intrincada rede vertical de burocracias regionais ligadas ao MEC. Segundo Mostaço, as exigências burocráticas contidas nos editais, a partir de então, realizaram uma verdadeira "triagem política" pela "via econômica", entre os grupos culturais, uma vez que aqueles *"mais conseqüentes, do ponto de vista artístico, primavam, exatamente, pela não aceitação daquelas imposições legais"*. Tais medidas coercitivas *"procuravam igualar todos sob a égide de uma aceitação tácita da política econômico-cultural imposta, das normas políticas vigentes, do modelo econômico criado"*. Os que a elas não se enquadraram ficaram impossibilitados de continuar seu trabalho sem os subsídios governamentais. Tratava-se de uma estratégia política de deslocamento de cena dos "inconvenientes", garantindo-se, assim a segurança

nacional (Mostaço, 1983:18). Isto evidencia a segunda característica dos planos educativo-culturais dessa época;

2<sup>o</sup>) o vínculo entre educação, cultura e segurança nacional. Os planos educativo-culturais sempre estiveram subordinados aos critérios da Lei de Segurança Nacional, ao Serviço Nacional de Informações e à Escola Superior de Guerra, sendo diretamente colocados como instrumento fundamental de controle ideológico através: da introdução das disciplinas de Educação Moral e Cívica, no 1<sup>o</sup> Grau, OSPB e EPB, nos 2<sup>o</sup> e 3<sup>o</sup> Graus; da ampliação e o estímulo aos meios de comunicação de massa; da proibição de livros; jornais, peças teatrais, filmes, músicas; da repressão sobre jornalistas, artistas, professores universitários, líderes estudantis; e os cortes de recursos financeiros a produções culturais;

3<sup>o</sup>) o vínculo entre educação, cultura e desenvolvimento nacional. Os planos educativo-culturais foram subordinados aos imperativos do modelo econômico implantado, baseado na forte concentração de renda, na superexploração do trabalho e no arrocho

salarial, através: da produção de cultura realizada como investimento que deve gerar lucro; da formação rápida de mão-de-obra alfabetizada para o mercado de trabalho em expansão; da formação de consumidores alfabetizados para um mercado de consumo moderno; da criação de bens culturais de consumo para classe média em ascensão para compensá-la por sua falta de participação nas decisões políticas; do controle ideológico da população para o consumo de bens culturais não "subversivos", e da importação de conhecimentos e de práticas no campo da tecnologia e da ciência que permitisse a implantação de fábricas e usinas multinacionais segundo determinados padrões que iriam transformar o país em "grande potência".

- 4<sup>o</sup>) o vínculo entre educação, cultura e integração nacional. Os planos educativo-culturais, ao mesmo tempo em que deveriam ser regionalizados, adequados às condições locais, deveriam também possuir as mesmas características para todo o país porque teriam dupla função: despertar o sentimento e a consciência nacional e formar o caráter nacional. A marca principal da idéia de integração nacional era o nacionalismo que, nesses planos, se apresentava como: o ocultamento das divisões sociais de classes, das diferenças raciais, culturais e sexuais, apresentando

a imagem de uma sociedade homogênea e indivisa; a imposição pelo alto da verdadeira e correta consciência nacional, impedindo que o sentimento nacionalista entrasse em contradição com a economia multinacional; e a preparação ideológica para o espírito do "Brasil Potência".

É importante ressaltar que, no âmbito da geopolítica a Nação é definida como uma coletividade integrada pelo Homem, a Terra e as Instituições. Para se auto-organizar a Nação institucionaliza o Estado. Não existe, portanto, Nação sem Estado. Este é entendido como uma organização política e uma entidade jurídica. Compete ao seu braço Executivo, isto é, ao Governo promover os Objetivos Nacionais. A geopolítica, portanto, como concepção iluminista, não nega o autoritarismo de suas origens. Nação e Estado não são percebidos como resultantes de processos históricos políticos e sociais: Homem e Instituições formam uma cadeia "já pronta", estabelecida. Ela reduz a luta de classes à sua dimensão apenas ideológica (ideologias nacionalistas e alienígenas em confronto), esquivando-se da admissão das diferenças econômicas e políticas. As diferenças culturais são percebidas apenas como resultado da diversidade na forma de ocupação da Terra - o que explica a concepção de identidade nacional como mescla ou somatória, nunca como divisão - ou, então, como sinônimo de riqueza e diversidade, reafirmando o corolário romântico da

generosidade expressiva imanente ao "homem-cordial" brasileiro (Mostaço, 1983:22).

Expressando a geopolítica um certo conjunto de Objetivos Nacionais pré-fixados, enfatiza, especialmente, os interesses e aspirações que possam concorrer para a manutenção do Poder Nacional. A sedimentação ideológica entre aquilo que pressupõe ser Povo, Nação e Estado é uma meta básica a ser buscada, evidenciando a necessidade de criação de uma "cultura" para a promoção da sedimentação que mascare os verdadeiros meios e fins dos almejados Objetivos Nacionais. Essa criação se exprime, inicialmente, através de conceitos genéricos tais como "nacional", "essência de brasilidade", "âmago", "alma", "espírito", "vivências brasileiras", "popular" e outros semelhantes que, no contexto onde surgem, revelam-se conceitos vazios. A busca, portanto, da representação adequada para esses termos é o grande objetivo a ser alcançado (Mostaço, 1983:23).

Segundo Chauí, nessa concepção, tanto o adjetivo "nacional" quanto o adjetivo "popular" reenviam a maneira de representar a sociedade sob o signo da unidade social, isto é, Nação e Povo são suportes de imagens unificadoras quer no plano do discurso político e ideológico quer no das experiências e práticas sociais. Nessa perspectiva, o

nacional-popular, passa a indicar uma unidade geográfica, antropológica, jurídica e política dotada de uma face externa e de uma face interna (Chauí, 1989:92).

*"Todavia, visto ser possível falar em 'sentimento nacional' e em 'consciência nacional', assim como é possível falar em 'soberania popular', materializada em instituições políticas visíveis, e na materialidade do 'espírito do povo', presente nos mores e na língua, é preciso admitir que a exterioridade - o nacional - comporta interioridade, e que a interioridade - o popular - comporta exterioridade. A unificação dessas duas instâncias determinadas ou particulares só poderá ser feita por um terceiro termo, transcendente a ambos e dotado de universalidade; o Estado nacional, fundado na soberania nacional. Assim, é o Estado, finalmente, que define o nacional-popular"* (Chauí, 1986:106).

Portanto, não é casual que, no Brasil, as idéias de consolidação nacional, construção, desenvolvimento, modernização e integração nacionais tenham se constituído em políticas culturais do Estado e para o Estado, resultando em práticas "modernas" de controle estatal da Cultura Popular.

Tradicionalmente, a cultura popular era entendida como

sendo o artesanato e o folclore. Porém, o controle estatal sobre a cultura popular como "patrimônio nacional" não se refere mais ao folclore, mas à participação e à criatividade comunitárias, o que deve ser entendido como uma especialização na forma de controle social e político.

A criação de uma cultura "pré-montada" que produza a representação adequada a uma identidade nacional geopolítica, resulta de uma operação ideológica. Considerando que uma das características fundamentais da ideologia é substituir o discurso, uma prática e um ideário para o povo, transformando-os, portanto, em objetos de comportamentos, falas e idéias alheias, pode-se afirmar que *"um dos efeitos principais da ideologia consiste em expropriar sujeitos de seus saberes e práticas para lhes outorgar uma outra 'subjetividade' que os reduz à heteronomia ou à alienação"* (Chauí, 1985:73).

A ideologia, nos dizeres de Poulantzas, não pode ser separada do aparelho onde se materializa, o qual tem a dominação de uma dada classe como efeito de sua localização no campo estratégico da luta de classes. O MOBRRAL, como Aparelho Ideológico do Estado, apresentava na sua materialidade institucional, através do seu aparelho educativo-cultural e das ações desenvolvidas através dos seus programas, os

elementos ideológicos pertinentes ao poder de classe que representava. Como tal, a política pública, implementada pelo MOBRAL, se constituiu numa política institucional de alienação cultural. E a alfabetização, na verdade, se constituiu num programa de fachada para o desenvolvimento de um projeto maior de política cultural, de montagem de uma identidade nacional, de produção de subjetividade.

O MOBRAL, como aparelho educativo-cultural, vinculado administrativamente à Secretaria Geral do MEC, era ligado ideologicamente ao IPEA, da Secretaria do Planejamento e era constituído pelo pessoal do IPES, em cujas hostes foi concebido. Afirmarões de Roberto Costa (1986:87) e depoimentos retirados de entrevistas pessoais com técnicos do MOBRAL, levam a supor que o General Golbery do Couto e Silva não era apenas *"um velho e poderoso admirador"* da instituição, mas, também, o seu mentor e protetor dando todo o respaldo político necessário a Arlindo Corrêa, o qual detinha poderes de superministro e alimentava ambições desmedidas em relação ao MOBRAL, tendo jamais se submetido às determinações do MEC.

Assim, o MOBRAL, como política pública surgiu por imposições ideológicas e políticas, não econômicas. Sua ação institucional híbrida, interligando o sistema educacional e o sistema cultural, conforme a proposta dos movimentos de

cultura e educação popular, e sua presença física junto à todos os municípios do território brasileiro traduziam o seu caráter de controle ideológico das ações educacionais e culturais "possíveis" para as classes populares. Ou seja, o direcionamento da participação das classes populares em ações educativas e culturais não "subversivas".

A dominação organizada pelo Estado, nos dizeres de Offe, é um sistema de reoulamentação seletivo, gerador de ocorrências, ou seja, é um processo de seleção cujo mecanismo de atuação vai determinar o espaço de possibilidades de ocorrências. O MOBREAL delimitou o espaço de ocorrências possíveis na cultura e educação popular. Porém, ainda, segundo Offe, para demonstrar a vinculação concreta da dominação política a interesses de classe, isto é, para obter um quadro dos mecanismos de exclusão e de suas afinidades com os interesses de classe, é necessário ter à disposição uma especificação daquilo cuja possibilidade está sendo negada por tais mecanismos, a especificação dos não-acontecimentos que podem transmitir uma concepção de não-realidade, da realidade sistematicamente excluída (Offe, 1984).

A possibilidade negada e a realidade sistematicamente excluída pela ação do MOBREAL, através do seu gigantesco aparelho instalado em todos os municípios brasileiros, era a

de que, ao priorizar a alfabetização de jovens e adultos de 15 anos e mais, o MEC ignorava a alfabetização das crianças na idade própria e o ensino de 1<sup>o</sup> grau como política pública. Centenas de municípios brasileiros não contavam, na época, com escolas de ensino fundamental na zona urbana, o que era muito mais grave em relação à zona rural. Conforme depoimentos prestados à CPI do MOBREAL, um terço dos alunos matriculados no MOBREAL, até 1974, eram crianças, menores de 14 anos, pertencentes àqueles municípios onde a presença do MOBREAL era a única oportunidade educacional ou a única vaga disponível em classes de alfabetização, já que a maioria dos municípios apresentava um precário, quando não existente, sistema de educação fundamental. No entanto, lá estava o MOBREAL.

Essa ação contraditória, é decorrência das próprias contradições presentes nos interesses dos blocos no poder e deve ser entendida através da história do MEC, enquanto órgão oficial do planejamento e formulação das políticas educacionais.

O primeiro órgão central de planejamento, no Brasil, de caráter permanente, foi criado pelo governo Kubitschek, através da instalação do Conselho de desenvolvimento que elaborou um Plano de Desenvolvimento Econômico, conhecido como Plano de Metas (1956-1961), onde a Educação aparecia, pela

primeira vez, como meta setorial específica num plano governamental. O Conselho de Desenvolvimento, criado em 1<sup>o</sup> de fevereiro de 1956, era subordinado diretamente ao presidente e integrado por alguns Ministros de Estado, pelos chefes da Casa Civil e Militar e pelo Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Atuava através de uma Secretaria e de Grupos de Trabalho, constituídos por técnicos que tinham participado das tentativas anteriores de planejamento e controle da economia brasileira. Porém, foi somente em março de 1958 que o Ministro da Educação passou a participar do Conselho. Isso, porque o setor de Educação não estava presente como setor prioritário no início dos trabalhos, tendo sido incluído mais tarde.

Até então, a idéia de um Plano de Educação girava em torno da discussão do Anteprojeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A lei era o plano. E a LDB não deu ao Conselho Federal de Educação a competência de elaborar um Plano Nacional de Educação e, sim, a incumbência de estabelecer critérios de distribuição de recursos federais à Educação.

Jânio Quadros, ao assumir, montou uma nova estrutura de planejamento onde o órgão central passou a ser a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN). Com a sua renúncia

e a instituição do regime parlamentarista, o Conselho de Ministros reestruturou, em 1961, a COPLAN, determinando que a elaboração de projetos, programas e planos setoriais deveria ser realizada por organismos de planejamento de cada órgão ou entidade. O MEC criou, então, em junho de 1962, já na vigência da LDB, a Comissão de Planejamento e Educação (COPLED), que exercia suas atividades em cooperação com a COPLAN. Assim, em junho de 1962, a sistemática de planejamento educacional no Brasil estava assim definida: a elaboração do Plano Nacional de Educação competia à COPLED e, esta, no exercício dessa sua atribuição, deveria observar as orientações fixadas pelo CFE. Portanto, a Tarefa do CFE não era a elaboração dos planos e, sim, a apresentação das bases para a sua elaboração. No entanto, o documento elaborado pelo CFE e entregue ao Ministro da Educação, em ato solene, no dia 21 de setembro de 1962, foi publicado na revista oficial do CFE (outubro de 1962), sob o título de Plano Nacional de Educação, nome pelo qual se tornou conhecido. E o CFE, sem base legal na LDB, passou a ser equivocadamente reconhecido como o órgão elaborador do Plano Nacional de Educação.

Os planos pós 64 assumiram, em maior ou menor grau, um estilo economicista de situar a Educação no processo de desenvolvimento e, na prática, o protagonismo do planejamento educacional brasileiro passou a ser exercido, inicialmente de

forma indireta e depois diretamente, pelo grupo de técnicos, em geral economistas, ligados ao Ministério do Planejamento, mais especificamente, ao IPEA. Conforme já foi referido, o engenheiro Arlindo Lopes Corrêa, coordenou todos os planos educacionais do período 1964-1972.

Sob o ponto de vista puramente legal, o CFE ignorou o enfoque economicista introduzido no planejamento educacional brasileiro. O princípio do direito de todos à educação, legalmente garantido pela obrigatoriedade e gratuidade do ensino, foi sempre defendido, em tese, pelo CFE. Esse princípio, continuamente negado na prática pelo caráter seletivo e elitizante do sistema educacional, não mereceu, por parte do CFE, uma análise e pronunciamento mais críticos em relação à necessidade de uma mudança na estrutura sócio-econômica do país que possibilitasse a concretização desse ideal preconizado de igualdade de oportunidade para todos no sistema educacional. O CFE simplesmente limitou-se a propor medidas administrativas, como a chamada escolar, ou a sugerir novas medidas de caráter legal como o anteprojeto de regulamentação da obrigatoriedade escolar, em 1966 (Horta, 1982).

Essa posição do CFE e a utilização para a definição de metas e prioridades dos planos educacionais, de conceitos genéricos, tais como "realização integral do homem", "direito

à felicidade", e "dignidade intangível do homem", categorias em relação às quais o tecnocrata não podia empregar o seu instrumental teórico e metodológico, estabeleceu, na prática, uma dualidade de ações, onde o Ministério do Planejamento elaborava o Plano, e o Ministério da Educação tomava decisões fora dele.

Esse aspecto inusitado da relação entre o Ministério do Planejamento e o Ministério da Educação se tornou uma prática usual, mesmo quando, em fevereiro de 1967, o governo decretou a centralização do planejamento educacional no Ministério do Planejamento, vinculando-o diretamente à Presidência da República, cabendo à Secretaria Geral do MEC *"orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente ao seu ministério"* e, ao CFE, a apreciação, revisão e aprovação do mesmo.

Segundo afirmações de Offe (1984), às vezes os não-acontecimentos fazem política mais significativamente que os acontecimentos explicitamente destinados a fazer política. Portanto, o não-fazer e o não-decidir em relação à escola pública, revelavam que os mecanismos históricos de produção do analfabetismo continuavam atuantes.

Em maio de 1976, a partir do Encontro de Secretários de

Educação e de representantes dos Conselhos Estaduais de Educação, sob a coordenação do MEC e da Universidade de Brasília, foi realizado um estudo procurando reformular uma nova concepção e aplicação do planejamento educacional. As conclusões de tal estudo afirmavam que, se o Sistema Educacional continuasse como estava, se não recebesse uma inovação, a escolaridade brasileira só ficaria integralizada no atendimento das 1<sup>as</sup>, 2<sup>as</sup> e 3<sup>as</sup> séries, no ano de 2.200. (!). Essas condições da realidade educacional brasileira eram do conhecimento do aparelho do Estado responsável pela educação - o MEC - e do pessoal do Estado - os políticos e os técnicos - que detinham o poder decisório. No entanto, a prioridade educacional da época foi o MOBRAF que, através de sua ação educativo-cultural, comprovava, dramaticamente, que as ações desenvolvidas pelo MEC, até o momento, haviam sido insuficientes para encaminhar, de forma organizada e planejada, a educação fundamental do povo brasileiro.

Um estudo de Alceu Ferrari sobre a tendência secular do analfabetismo no Brasil, entre as pessoas de 5 anos e mais, no período de 1872 a 1980, mostra que embora tenha havido um lento declínio secular dos índices de analfabetismo (82,3 % em 1872, 57,1 % em 1950, 46,7 % em 1960, 38,7 % em 1970 e 31,9 % em 1980), o contingente de analfabetos tem aumentado ininterruptamente (7.290.293 em 1872, 24.907.696 em 1950,

27.578.971 em 1960, 30.718.597 em 1970 e 32.731.347 em 1980). Em 1980, à época do censo, não freqüentavam a escola 33 % das crianças de 7 a 14 anos, o equivalente a 8 milhões de crianças (Ferrari, 1985:35-49).

Com relação à expansão do ensino, estudos mostram que, na década de 1970, o 3<sup>o</sup> grau se expandiu em torno de 200 %, o 2<sup>o</sup> grau em torno de 180 %, as quatro últimas séries de 1<sup>o</sup> grau (5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup>) mostraram um crescimento superior a 100 %, enquanto que as matrículas das quatro primeiras séries (1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup>) mal ultrapassam os 25 %, colocando-se abaixo dos índices de crescimento da população. Os dados são especialmente dramáticos quando se referem à expansão do acesso ao Sistema Educacional, ou seja, às matrículas na primeira série do 1<sup>o</sup> grau, que, nos anos de 1960, já fora de apenas 47 % e, nos anos de 1970, não ultrapassou os 20 % (Paiva, 1986:67).

O governo militar tratou de atender fundamentalmente a sua base social, expandindo primeiramente as oportunidades de educação de nível médio e em seguida as de acesso ao ensino superior, guiado em grande medida pelas diretrizes estabelecidas pelo IPES no seminário que deu origem à publicação "A Escola que nos Convém". O ensino fundamental foi ignorado e a educação básica de jovens e adultos ocorreu via

MOBRAL e ensino supletivo. O Ensino supletivo, criado pela Lei 5.692 de 1971, pouca atenção recebeu o que é demonstrado pelo montante de recursos que lhe foram destinados, não chegando a 0,5 % das despesas com educação (Haddad, 1988:4).

O MOBRAL, como política pública em Educação de Adultos, se constituiu numa espécie de álibi para um Sistema Educacional altamente elitista e excludente. Propondo-se como alternativa educacional, que de fato não era, referendava a alta seletividade do sistema regular de ensino e com ele estabelecia, dialeticamente, uma relação de complementariedade: O MOBRAL atendia aqueles que haviam sido excluídos ou expulsos da escola formal. Assim, o analfabetismo que historicamente vinha sendo construído e instaurado como política pública no país, foi, definitivamente, institucionalizado pelo MOBRAL.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Francisco. *História da Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro, Ao Livro Técnico, 1985.

AMMANN, Safira Bezerra. *Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil*. São Paulo, Cortez, 1984. X

ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado: nota sobre os aparelhos Ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro, Graal, 1985. X

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis, Vozes, 1984.

BARBOSA, Renato. *Alfabetização de Adultos e Participação Popular - uma perspectiva de trabalho para a América Latina*. Documento preparado para o Seminário Latino-americano. "La Universidad en el Desarrollo de la Educación de Adultos", promovido pela Pontificia Universidad Católica de Chile - Santiago do Chile, 8-12 de novembro de 1982. Rio de Janeiro, s/ed., novembro de 1982. n. p.

EISIEGEL, Celso Rui. *Cultura do Povo e Educação Popular*. In: VALLE, Edênio, QUEIROZ, José J. (org.). *A Cultura do Povo*. São Paulo, Cortez: Instituto de Estudos Especiais 1988. X

ORJA Jordi. *Movimientos urbanos y cambio político*. *Revista Mexicana de Sociologia*. México, UNAM, ano XLIII, XLIII (4):oct-dic, 1981.

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. *Cinco Anos de MBRAL*. Brasília, 1975.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *A Educação como Cultura*. São Paulo, Brasiliense, 1985.

BRASIL/MBRAL. *Documento Básico MBRAL*. Rio de Janeiro, 1973.

BRUM, Argemiro. *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. Petrópolis, Vozes, Ijuí, FIDENE, 1985.

CARDOSO, Ruth C. L. *Movimentos Sociais Urbanos: Balanço crítico*. In: SORJ e ALMEIDA (org.). *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*. São Paulo, Brasiliense, 1983.

CARNEIRO, Moaci Alves. *Educação Comunitária: Faces e Formas*. Petrópolis, Vozes, 1987. X

ARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. Campinas, Papirus, X  
1986.

HAUI, Marilena. *Cultura e Democracia*. São Paulo, Cortez,  
1989.

\_\_\_\_\_. *Conformismo e Resistência: aspectos da cultura popular*  
*no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1986. X

\_\_\_\_\_. et alii. *Política Cultural*. Porto Alegre, Mercado Aberto,  
1985.

CASTRO, Cláudio de Moura e FRANCO, Maria Aparecida Ciavatta.  
*Caminhos e Descaminhos da Educação de Adultos no Brasil*.  
São Paulo - SP, Cadernos de Pesquisa (33) FCC, maio de 1980,  
p. 45-60.

COMBLIN, Padre Joseph. *A Ideologia da Segurança Nacional: O*  
*Poder Militar na América Latina*. Rio de Janeiro, Civilização  
Brasileira, 1978.

CORREIA, Arlindo Lopes. *Educação de Massa e Ação Comunitária*.  
Rio de Janeiro, AGGS: MOBREAL, 1979.

COSTA, Maria Aída et alii. MEB: *Uma História de Muitos*.  
Cadernos de Educação Popular, 10. Petrópolis, Vozes, Rio de  
Janeiro, NOVA, 1986.

OSTA, Roberto Mario Cunha da. *MOBRAL: Nascimento, Vida, Paixão e Morte*. Rio de Janeiro. Shoqun Editora e Arte, 1986.

OUTINHO, Carlos Nelson. Questões Teóricas e Políticas. In: GARCIA, Marco Aurélio (org.). *As Esquerdas e a Democracia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra: CEDEC, 1986.

\_\_\_\_\_. *A Dualidade de Poderes: introdução à teoria marxista de estado e revolução*. São Paulo, Brasiliense S.A., 1985.

CUNHA, Louiz Antônio; GÖES, Moacyr. *O Golpe na Educação*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editores, 1985.,

DREIFUSS, René Armand. *1964: A Conquista do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis, Vozes, 1981.

DURHAM, Eunice R. A Pesquisa Antropológica com Populações Urbanas: Problemas e Perspectivas. In: CARDOSO, Ruth (org.). *A Aventura Antrpológica. Teoria e Pesquisa*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

FACHIN, Rosa Maria Gonçalves. *Motivação para Realização dentro da Estratégia da Alfabetização de Adultos*. Porto Alegre. UFRGS, 1978. Dissertação de Mestrado, 71 p.

FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. *Educação no Brasil Anos 60*.

O pacto do silêncio. São Paulo, Loyola, 1985.

FAUSTO, Boris. Velhas Questões, Novas Visões. Em Folhetim. República. São Paulo, Folha de São Paulo, n.º 624, 31/12/1988, Folha 6-2/6-4.

FERRARI, Alceu Ravanello. *Analfabetismo no Brasil: Tendência Secular e Avanços Recentes*. São Paulo, Cadernos de Pesquisa (52):35-49, fev./1985.

FLETCHER, Philip Ralph. *MOBRAL e a Alfabetização: a Promessa, a Experiência e Alguma Evidência de seus Resultados*. Rio de Janeiro, RJ, IPEA, CNRH, set./1983, 58 P.

FREIRE, Ana Maria Araújo. *Analfabetismo no Brasil: da ideologia da interação do corpo, à ideologia nacionalista, ou de como deixar sem ler e escrever desde as Catarinas (Paraguaçu) Filipas, Madalenas, Anas, Genebras, Apolônias e Grácias até os Severinos*. São Paulo, Cortez; Brasília, DF, INEP, 1989.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro, Graal, 1985.

GHIRARDELLI JÚNIOR, Paulo. *Educação e Movimento Operário no Brasil*. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1987.

- JOHN, Maria da Glória. *Paradigmas Teórico-metodológicos básicos na produção sobre os movimentos sociais urbanos*. Aguas de São Pedro, ANPOCS, 1988. mimeo.
- BORZ, André. *Adeus ao Proletariado: para além do socialismo*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1982.
- BUTIERREZ, Fernando Calderón. Os Movimentos Sociais Frente à Crise. In: SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo J. *Uma Revolução no Cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina*. São Paulo. Brasiliense. 1987.
- HADDAD, Sérgio. *Breve Histórico da Política de Educação de Adultos no Brasil*. In: CBE (4:1986: Goiânia, 60) São Paulo - SP, Cortez/ANDE/ANPEd/CEDES, 1986, p. 921-36.
- \_\_\_\_\_. *Educação de Adultos: Um Início de Conversa sobre a Nova Lei de Educação*. São Paulo - SP, s.ed.. 1988, 13 p. mimeo.
- HALL, Stuart; LUMLEY, Bob; MCLENNAN, Gregor. Política e Ideologia: Gramsci. In: UNIVERSIDADE DE BIRMINGHAM. Centre for Contemporary Cultural Studies (org.). *Da Ideologia* Rio de Janeiro, Zahar Editores S.A., 1983, p. 60-100.
- HIRSCH, Joachim. *Observações Teóricas sobre o Estado Burguês*

- e sua Crise. In: POULANTZAS, Nicos, (org.). *O Estado em Crise*. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
- HOLLANDA, Heloísa B. de. GONÇALVES, Marcos A. *Cultura e Participação nos Anos 60*. Tudo é história, 41. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- MORTA, José Silvério Baia. *Liberalismo, Tecnoocracia e Educação no Brasil*. São Paulo. Cortez: Autores Associados, 1982.
- PIANZI, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira S.A, 1986.
- JACOBI, Pedro. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Demandas por Saneamento Básico e Saúde: São Paulo 1974-84*. São Paulo, Cortez, 1989.
- JACOBI, Pedro Roberto. *Movimentos Sociais - Teoria e Prática em Questão*. In: SCHERER - WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo J. *Uma Revolução no Cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina*. São Paulo, Brasiliense, 1987-a.
- JACOBI, Pedro Roberto. *Movimentos Sociais Urbanos numa época de Transição: Limites e Potencialidades*. In: SADER, Emir. *Movimentos Sociais na Transição Democrática*. São Paulo, Cortez, 1987-b.

IANNUZZI, Gilberta S. de Martino. *Confronto Pedagógico: Paulo Freire e MOBRAL*. São Paulo, Cortez, 1987.

OSIK, Karel. *Dialética do Concreto*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

LAFER, Beth Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva S.A, 1987.

MATTOS, General Meira. *Brasil: Geopolítica e Destino*. Rio de Janeiro, José Olympio. 1975.

MARTINS, Luciano. A Crise de 64 e seu Desfecho. Em *Folhetim. República*. São Paulo, Folha de São Paulo, n<sup>o</sup> 624, 31/12/1988.

MEDICI, Emílio Garrastazu. *O Jogo da Verdade*. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1970.

\_\_\_\_\_. *A Verdadeira Paz*. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1971.

MENDES, Durmeval Trigueiro (org). *Filosofia da Educação Brasileira*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1985.

ENDONÇA, Terezinha Nádia Jaime. *Movimento Brasileiro de Alfabetização: Subsídios para uma Leitura Crítica do Discurso Oficial*. Goiânia, Ed. da Universidade Federal de Goiás, 1985.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *Reforma Administrativa*. Brasília, 1970.

MOBRAL. Coordenação Estadual do Rio Grande do Sul. *Índice de Analfabetismo Conforme Censos de 1970/80*. Porto Alegre, s.d. mimeo.

MOBRAL. Coordenação Estadual do Rio Grande do Sul. *Estratégia de Ação*. Porto Alegre, 1970, s./p. mimeo.

MOBRAL. *Sistema MOBRAL*. Rio de Janeiro, 1972.

MOBRAL. *Sistema Integrado de Informações*. Rio de Janeiro, 1973.

MOBRAL. *Alfabetização: um Projeto Brasileiro*. Rio de Janeiro, Abril Cultural, 1972.

MOBRAL/COORDENAÇÃO ESTADUAL - RS. *Índice de Analfabetismo Conforme Censos de 1970/1980: Brasil e Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, s/d. mimeo.

OSTAÇO, Edelcio. *O Espetáculo Autoritário-Pontos-Riscos-Fragmentos Críticos*. São Paulo. Proposta Editorial, 1983.

OSZLAK, Oscar. *Políticas Públicas y Regímenes Políticos; reflexiones a partir de algunas experiências latino-americanas*. Estudos Cedes, Buenos Aires, Cedes, v.3, n<sup>o</sup> 2, 1980.

OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

PAIVA, Vanilda Pereira. *Educação Popular e Educação de Adultos*. São Paulo, Loyola, 1987.

\_\_\_\_\_. (org.). *Perspectivas e Dilemas da Educação Popular*. Rio de Janeiro, Graal, 1984.

\_\_\_\_\_. *Estratégias de Sobrevivência do MOBREAL. (Um Desacerto Autoritário III)*. Belo Horizonte, MG, Síntese, 9(25), maio/ago. 1982, p. 57-91.

\_\_\_\_\_. *MOBREAL: Um Desacerto Autoritário. 1<sup>o</sup> Parte: O MOBREAL e a Legitimação da Ordem*. Rio de Janeiro - RJ, Síntese, 8(23), set./dez. 1981, p. 83-114.

\_\_\_\_\_. *MOBREAL: A Falácia dos Números (Um Desacerto Autoritário II)*. Belo Horizonte - MG, Síntese, 9(24), jan./abr., 1982,

p. 51-72.

\_\_\_\_\_. *O Movimento Brasileiro e a Educação*. In: CBE (3:1984: Niteroi, R.J.). Sessão de Abertura: Simpósios: sessão de encerramento. São Paulo - SP, Loyola, 1986, p. 66-73.

PAOLI, Maria Célia. *A Era do Estado*. Em Folhetim. *República*. São Paulo, Folha de São Paulo, n<sup>o</sup> 624, 31/12/1988, Folha 6-4/6-6.

PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o Bloco Histórico*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Rio de Janeiro, Graal, 1985.

\_\_\_\_\_. *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo, Martins Fontes, 1986.

\_\_\_\_\_. *Fascismo e Ditadura*. São Paulo, Martins Fontes, 1978.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Metas e Bases para a Ação de Governo*. Brasília, 1970.

REIS, F<sup>o</sup>, Daniel Aarão. *Questões Históricas*. In: GARCIA, Marco Aurélio (org.). *As Esquerdas e a Democracia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra: CEDEC, 1986.

IBEIRO, Maria Luísa S. *História da Educação Brasileira: a organização escolar*. São Paulo, Moraes, 1986.

BARRIERA, Jorge Castellá. *Técnicas de Reforço Social na Aprendizagem de Adultos Analfabetos Cursando o MOBRAL*. Porto Alegre, PUC-RS, 1981. Dissertação de Mestrado, 148 p.

SENADO FEDERAL. *CPI do MOBRAL*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1976.

SILVA, Golbery do Couto e. *Conjuntura Política Nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1981.

SODRÉ, N. W. *Formação Histórica do Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1973.

SPERANZA, Nair Paiva. *A Clientela do MOBRAL: Suas Características Sócio-Econômicas*. Rio de Janeiro, MOBRAL, 1974.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. *A República Populista*. Em *Folhetim. República*. São Paulo, Folha de São Paulo, n<sup>o</sup> 624, 31/12/1988.

VENTURA, Zuenir. *1968: O ano que não terminou*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1988.

ANDERLEY, Louiz Eduardo W. Apontamentos sobre Educação Popular. In: VALLE, Edênio e QUEIROZ, José J. (org.). *A Cultura do Povo*. São Paulo. Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1988.

\_\_\_\_\_. *Educar para Transformar*. Petrópolis, Vozes, 1984.

IEBER, Max. Os fundamentos da Organização Burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia de Burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978.

JEFFORT, Francisco. *O Populismo na Política Brasileira*. 1978.