

JOSÉ CARLOS COSTA

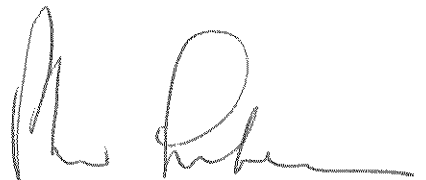
in bone

TECNOCRACIA E ESCOLA: O DILEMA DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

*Este exemplar corresponde à redação final
da dissertação defendida por José Carlos Costa
e aprovada pela Comissão julgadora em 6/7/1988*

Campinas, 6/7/1988



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Faculdade de Educação
- 1988 -

JOSÉ CARLOS COSTA *mt*

TECNOCRACIA E ESCOLA: O DILEMA DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação da UNICAMP, sob a orientação do Profº Dr. PEDRO L. GOERGEN, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação (Área de Concentração: Administração e Supervisão Educacional). *mt*

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

- 1988 -

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto de vários anos de reflexões, dúvidas, incertezas, entremeados até por momentos de desânimo. Ao final desta longa jornada não poderia deixar de registrar meus sinceros agradecimentos a todos aqueles companheiros que militam na trincheira da educação e que não permitiram, com suas sugestões, críticas, estímulos e persistente cobrança, que esta caminhada se perdesse.

Em especial ao Profº Pedro, pela maneira paciente/insistente com que acompanhou e orientou a feitura deste trabalho.

À memória do Profº Durmeval Trigueiro Mendes, que não tive a oportunidade de conhecer pessoalmente mas que, pelos seus escritos, revela ter dedicado sua vida na denúncia e no combate aos estragos causados pela tecnocracia na educação do povo brasileiro.

Aos meus alunos na Universidade Federal de Viçosa, com os quais tenho procurado discutir algumas das idéias presentes neste trabalho.

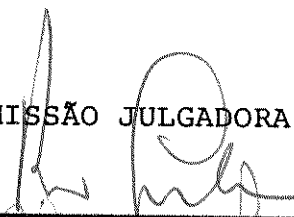
Ao Profº José Henrique de Oliveira, Chefe do Departamento de Educação da UFV, pelo empenho em proporcionar o tempo livre necessário à conclusão deste trabalho.

Orientador:

Profº Dr.

Pedro Laudinor Goergen

COMISSÃO JULGADORA







INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende ser uma contribuição ao estudo crítico da administração escolar no contexto da praxis educacional brasileira. Sua idéia inicial surgiu à época em que cursávamos a graduação em Pedagogia na Faculdade de Educação da UNICAMP e, com maior ênfase no curso de pós-graduação quando tivemos nossa atenção despertada para o fato de que, na literatura recente sobre a análise da educação brasileira, tornou-se comum o uso do termo "tecnocracia". Sem dúvida, à primeira vista, considerando-se as condições políticas gerais do país no período (1975 - 80), a questão do "poder tecnocrático" passou a ser destacado, não somente nos debates acadêmicos, mas também e inclusive pela imprensa diária.

O que nos intrigava naquela época, e que nos levou a orientar uma série de leituras e discussões a respeito do tema, foi a constatação de que, em regra geral, os autores se limitavam a fazer referência à "tecnocracia" como

provável causa do descalabro do sistema educacional brasileiro, inclusive no nível da universidade, sem contudo, apresentarem uma discussão e uma explicitação maior que tratasse do fenômeno em maior profundidade. A impressão é que parecia haver um consenso por parte dos autores (e dos leitores) desses trabalhos a respeito do significado e da extensão do conceito de "tecnocracia". A partir dessa inquietação inicial é que decidimos ir selecionando uma bibliografia específica a respeito do assunto, não só a nível de Brasil, mas também no aspecto teórico em geral e optamos por esse tema como trabalho final de tese, no intuito de procurar contribuir para a superação de uma possível lacuna no pensamento e na análise crítica da educação brasileira.

Em anos mais recentes, foram produzidos e vieram a público, alguns trabalhos acadêmicos que exploram o tema diretamente na educação. Nesta linha encontram-se os trabalhos de: (GANDINI, 1980); (BAIA HORTA, 1982); (COVRE, 1983); (RAMOS, 1980) e (PARO, 1986). Anteriormente, o que se conhece de análise do problema são os artigos em revista escritos pelo professor Durmeval Trigueiro.

Em que pese a excelente qualidade e contribuição dos trabalhos supra mencionados, inclusive como suporte para que continuássemos julgando relevante e empenhados em estudar essa questão, acreditamos que outros aspectos da problemática da tecnocracia na educação necessitam ser estudados. Por não conhecer nenhum trabalho que enfoque a questão diretamente no âmbito da administração escolar e também por estarmos de alguma forma vinculados a esta área, resolvemos direcionar o presente trabalho na investigação deste sentido.

Trata-se, portanto, de trazer para o debate atual no campo da educação, de um fenômeno que tem sido objeto de investigação e controvérsia no terreno da Ciência Política, da Sociologia Crítica e da Economia Política, no sentido de procurar contribuir para a discussão crítica dessa atividade no interior da educação que tem sido denominada de "administração escolar".

Para caracterizar o que estamos propondo como "dilema" da administração escolar, partimos do seguinte raciocínio: é notória a transformação que o Estado sofre a partir de 64 com reflexos em amplos setores da sociedade, inclusive a escola. De fato, com a modificação na orientação política e consequente rearticulação das forças no poder, o Estado, a partir de então, dá início progressivamente a um processo de "modernização administrativa", tanto a nível da política econômica quanto da política social que, em última instância, tem como objetivo buscar sua legitimação em outras bases. Não tem sido poucos os estudos das transformações operadas a nível do Estado e que apontam para a constatação de que esse processo de modernização se deve a uma visão tecnocrática das funções do Estado. Cabe-nos, neste trabalho, tentar investigar de que maneira este processo impregnou a educação de um modo geral, e a organização e administração escolar em particular. O dilema se configura então em que este modelo de gestão da escola tornou-se incompatível com os interesses e aspirações educacionais da maioria da população, comprovado pelos resultados da política educacional nos últimos 20 anos e que, com a recente mudança na forma de articulação política (para alguns em bases mais

"democráticas", para outros em bases "neopopulistas"), é possível que aquela forma de gestão da escola possa também vir a ser posta em questão. Em outras palavras, de um lado temos um modelo tecnocrático de administração da educação, derivado do processo de reforma e modernização da administração pública, de outro, os recentes movimentos sociais e políticos pressionando e exigindo, não somente o acesso à escolarização de amplas camadas marginalizadas da população, mas também a participação efetiva na organização e direção dessa educação. Resta discutirmos se, consideradas as condições econômicas, sociais e políticas do País, como resultado de um processo histórico, as propostas de "participação democrática" na administração da escola têm alguma viabilidade concreta.

A hipótese central com a qual trabalhamos é a de que, uma vez confirmada a orientação tecnocrática do Estado no Brasil, principalmente a partir de 64, e que cabe a esse Estado o monopólio da organização e administração da educação, é bem possível que o modelo organizacional e administrativo das escolas passou a ser também impregnado pela visão (ideologia) tecnocrática. Muito embora se saiba que a formação e a ideologia do administrador escolar seja, até o presente, predominantemente pautada nos parâmetros da "administração científica" ou nos moldes da "administração empresarial", a sua prática quotidiana (as rotinas administrativas) se identifica muito mais com uma forma de "administração pública" estabelecida a partir do Estado. Faz-se necessário, portanto, buscar explicitar os condicionantes desta forma de administração pública, para que o papel não declarado,

mas real do "diretor de escola" possa ser objeto de questionamento e talvez, passível de sofrer modificação.

Acreditamos que o presente trabalho se justifica pela constatação de que, dentre as áreas de estudo e investigação da educação e da pedagogia, a administração escolar é a que apresenta quase absoluta ausência de trabalhos críticos que a vincule com a questão do Estado e, conseqüentemente, do poder. Um levantamento, mesmo que breve, da bibliografia utilizada nos cursos (e concursos) nesta área, revela a predominância da visão funcionalista e a-histórica, traduzida quase sempre num "receituário" de como administrar "bem" as escolas, constituindo-se, geralmente, em traduções de "modelos ideais".

Se há uma ponta de originalidade neste trabalho, ela está no fato de que buscamos trabalhar a questão da administração escolar em meio às contradições da administração pública, o que remete inevitavelmente à discussão da natureza do Estado e do poder.

SUMÁRIO

	Página
CAPÍTULO I	
A CONTROVÉRSIA EM TORNO DA NOÇÃO DE TECNOCRACIA.	13
1.1. O Conceito de Tecnocracia	14
1.2. Crítica da Tecnocracia: um Novo Modo de Produção?	22
1.3. A Tecnocracia como Componente Ideológico Articulado ao Capital Monopolista	40
CAPÍTULO II	
O CARÁTER TECNOCRÁTICO DO ESTADO NO BRASIL PÓS-64	52
2.1. A Tecnocratização do Estado: Características, Finalidades e Conseqüências	52
2.2. Um Aspecto Relevante: A Busca da Legitimidade.	75
2.3. O Significado da Modernização Administrativa..	81
2.3.1. Apresentando o Problema	82
2.3.2. Significado Tecnocrático da Modernização Administrativa	103
2.4. Modernização Administrativa na Educação	111
CAPÍTULO III	
ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR: O DILEMA TECNOCRACIA x PARTICIPAÇÃO	125
3.1. O Impasse Teórico-prático da Administração Escolar	126
3.2. Os Limites da Participação na Administração da Escola	138
CONCLUSÃO	158
BIBLIOGRAFIA	163

- CAPÍTULO I -

A CONTROVÉRSIA EM TORNO DA NOÇÃO DE TECNOCRACIA

O que é a Tecocracia?

"Como todo ator social, a tecnocracia é o que ela se propõe. Se ela propõe (racionalidade, planejamento, eficiência, desenvolvimento, produtividade) faz com que seu ser se reduza ao de uma entidade especificamente definida no contexto capitalista e para o qual existe, desde sempre, um lugar reservado. Se é essa a única autodefinição que ela encontra para si mesma, então ela não é mais do que uma entidade perfeitamente palatável do ponto de vista do sistema dominante. Não sendo a modernização um lema estranho à burguesia, tudo indica que, nesse caso, a tecnocracia, quando movida pelo seu próprio combustível, não pode ir muito longe. De fato, suas 'conquistas' ficam esvaziadas se tudo o que é bom para a tecnocracia não consegue chegar a ser ruim para a burguesia".

(Carlos E. Martins)

1.1. O Conceito de Tecnocracia

O propósito deste capítulo será de apresentarmos algumas das principais posições teóricas a respeito do fenômeno da tecnocracia, no sentido de demonstrar a insuficiência e o caráter ideológico de algumas teses recentes; para, num segundo momento, situar a questão dando um sentido mais preciso ao conceito de tecnocracia como referencial teórico à análise posterior sobre o problema no caso brasileiro. Trata-se, portanto, de, ao fazer a crítica da visão positivista da tecnocracia, construir um conceito que recupere o seu significado ideológico articulado à fase monopolista do capital enquanto processo de legitimação do poder.

Esta apresentação, mesmo que breve, torna-se necessária devido à polêmica que o termo "tecnocracia" sempre suscita quando evocado nas Ciências Sociais, devido, em parte, aos múltiplos usos que se tem feito para caracterizar as mais diversas e díspares situações e realidades. De fato, do ponto de vista histórico, pode-se aplicar o conceito de tecnocracia desde Platão, quando descreve o papel do Rei-filósofo⁽¹⁾. Mas, se esta necessidade se impõe de início, não é o caso, dado o propósito e os limites do presente trabalho, tratar de todas as dimensões da teoria da tecnocracia, como, por exemplo, "regime político", "nova classe social", "burguesia de Estado" etc..., mas de privilegiar aquela que

(1) Para uma visão analítica do pensamento tecnocrático na Filosofia Política desde Platão, passando por Saint-Simon, Veblen e Galbraith, ver C.E. MARTINS, *A Tecnocracia na História*, São Paulo, Alfa-Ômega, 1975.

melhor foi demonstrada a sua fragilidade teórica, bem como o seu caráter ideológico, ou seja, a noção de tecnocracia como "modo de produção" que, se tomada às últimas conseqüências, tratar-se-ia, pura e simplesmente da substituição do capitalismo e o fim do projeto socialista.

Em sua globalidade, a teoria da tecnocracia tem sido refutada por autores das mais variadas tendências e correntes, inclusive tendo sido objeto de atenção da chamada "Teoria Crítica" ou "Escola de Frankfurt"⁽²⁾. Há, portanto, uma vasta bibliografia disponível tratando de dar conta da precariedade explicativa das teorias tecnocráticas em suas várias facetas, o que, não desconhecendo, estamos apenas limitando a mencioná-las, pois não é este o objeto central que estamos propondo enfocar⁽³⁾, mas sim a utilização da ideologia tecnocrática transfigurada pelo regime brasileiro pós-64, com o propósito, que pretendemos demonstrar, de buscar se legitimar, dentre outras formas, propagando a "modernização administrativa" da administração pública em todos os níveis, inclusive o educacional.

(2) A esse respeito, veja-se FREITAG, B. **A Teoria Crítica: ontem e hoje**. São Paulo, Brasiliense, 1986.

(3) No pensamento francês, referimo-nos ao trabalho original de Jean MEYNAUD, **La Technocratie**, Paris, Editions Payot, 1968 o qual utilizamos a tradução espanhola com o título de: **La Tecnocracia: Mito o Realidade?**, Madrid, Editorial Tecnos, 1968.

O tema foi também bastante explorado na Ciência Política Alemã na década de 70, tendo alguns textos sido publicados em português pela Editora Tempo Brasileiro cujos principais são os seguintes: OFFE, Claus et alii, **Tecnocracia e Ideologia**, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1975; VOGT, Winfried et alii, **Análise de Sistemas, Tecnocracia e Democracia**, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1974 e FRANK, Jürgen. et alii, **Estado e Capitalismo**, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1980

Mas, se não é o caso de retomarmos aqui toda a polêmica em torno da questão da tecnocracia desde o pós-guerra configurada num grande embate intelectual; de um lado os ideólogos defensores da inevitabilidade da solução tecnocrática, de outro, a perspectiva crítica tentando desmascará-la ou desmistificá-la, será útil uma breve menção da questão ao menos no plano conceitual.

A noção mais comum e corrente a respeito da tecnocracia, utilizada na imprensa e nas falas correntes, apresenta a conotação de tecnocracia como um sistema de organização política e social baseado na predominância e na ação dos "técnicos". Ou seja, refere-se à "sociedade" na qual os governantes justificam-se invocando especialistas técnicos que, por sua vez, justificam-se invocando formas científicas de conhecimento. E além da autoridade da ciência não cabe recurso algum"⁽⁴⁾. Assim, uma primeira aproximação conceitual quando se faz referência à existência real da tecnocracia, evoca-se comumente uma situação na qual o exercício do poder de decisão nos domínios da economia, da indústria, do comércio, ao nível do Estado ou das grandes corporações empresariais, por parte de um pequeno grupo de indivíduos portadores de um alto nível de treinamento acadêmico especializado que serve de base para o critério de sua escolha e que aceitam passiva e severamente a disciplina hierárquica⁽⁵⁾.

(4) ROSZAK, T. **A Contracultura**, Petrópolis, Vozes, 2ª edição, 1972.

(5) Gf. BILLY, J. **Les Techniciens et le Pouvoir**, Paris, PUF, 1963, p. 14, Apud BRESSER PEREIRA, L.C., **Tecnoburocracia e Contestação**, Petrópolis, Vozes, 1972.

Conceitualmente ainda, há algumas variações de significado como "tecnoestrutura" e "tecnoburocracia", utilizadas indiferente^{le}. Outros, porém, como faz IANNI, preferem diferenciar, para efeito analítico, "tecnoestrutura" e "tecnocracia". Para esse autor,

(...) o conceito de tecnoestrutura engloba o de tecnocracia. A noção de tecnocracia envolve, fundamentalmente, o conjunto de técnicos (economistas, engenheiros, agrônomos, geólogos, urbanistas, arquitetos, educadores, calculistas, estatísticos, etc.) que exercem as principais atividades no processo de elaboração, execução e controle do plano. Ao passo que a noção de tecnoestrutura engloba tanto os técnicos como os órgãos e os próprios meios necessários à elaboração, execução e controle da política econômica do governo. Isto é, no conceito de tecnoestrutura entra em jogo tanto os vários grupos que compõem a tecnocracia como os ministérios, institutos, conselhos, comissões, etc., por meio dos quais se torna possível a atividade daqueles que compõem e controlam a política econômica governamental, planificada ou não. Além disso, é no âmbito da tecnoestrutura que se realiza o balanço crítico do que é desejável e possível, tanto em termos de recursos disponíveis e potenciais como em termos do encaideamento e conciliação, entre as

razões econômicas e as razões políticas que entram em jogo. (IANNI, O., 1979, págs. 315-16)

Desta forma, segundo o raciocínio do autor citado, a noção de tecnoestrutura estatal envolveria os seguintes elementos e relações, com as respectivas implicações: a) o encadeamento entre a tecnocracia e os órgãos de planejamento; b) a utilização crescente de certas modalidades de pensamento técnico-científico; e) o fortalecimento do Poder Executivo, em detrimento do Poder Legislativo e dos princípios da 'democracia representativa; d) o sistemático encadeamento recíproco das relações de denominação (políticas) e apropriação (econômicas) ⁽⁶⁾.

Não é este o caso de outro autor, BRESSER PEREIRA que, numa outra perspectiva, trata conceitualmente da questão pondo como sinônimos os diversos termos utilizados na literatura sociológica e política, embora tome como preferência a expressão "tecnoburocracia" pois, segundo ele, define melhor o sistema que pretende analisar, justificando que a junção de "tecnocracia" com "burocracia" (não no sentido vulgar, mas no de Weber), eliminaria a característica positiva que, do ponto de vista ideológico, a palavra "tecnocracia" evocaria. Assim se refere:

(6) Cf. IANNI, O. Estado e Planejamento Econômico no Brasil, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 3ª edição, 1979.

Ao invés de socialismo, o que vemos em todo o mundo hoje, seja nos países que ainda mantêm a propriedade privada dos meios de produção, seja naqueles que já a aboliram (Sic!), é o poder político e econômico ir-se concentrando em um novo grupo sócio-econômico — o grupo dos tecnoburocratas ou simplesmente tecnocratas — e assim surgindo um novo sistema político e econômico: a tecnocracia, ou tecnoburocracia, ou tecno-estrutura, ou tecnocratismo, termos para nós sinônimos (...)(*). (BRESSER PEREIRA, L.C., Ob. cit., 1982. p. 30)

Outro autor que faz distinção entre conceito de "tecnocracia" e "tecnoburocracia" é C.E. MARTINS, tomando por base o critério da origem do poder. Diz ele:

A tecnoburocracia é, assim, o oposto de tecnocracia (...). O tecnocrata é o tecnólogo que foi capaz de afirmar o seu próprio poder, e poder inerente à sua capacitação técnico-científica. Quando essa auto-afirmação não é possível, só restam duas alternativas para o tecnólogo: ou se transforma num simples assessor técnico (um instrumento manejado pela burocracia), ou se converte em tecnoburocrata (um

(*) Grifo nosso.

tecnólogo que comanda, não com base no seu próprio poder específico e sim por meio de instrumentos de poder tipicamente burocráticos).

(MARTINS, C.E., 1974, p. 48)

Concluindo, constata-se que o conceito de tecnocracia, é utilizado, juntamente com algumas de suas variantes, tanto para se referir a questões de natureza estrutural, no caso daqueles autores que advogam a existência real de um "novo modo de produção", em substituição ao capitalismo e ao socialismo, até é usado por outros apenas para se referirem ao fato de que alguns ministros são engenheiros ou economistas profissionais, ou ainda que, os "donos do poder" na sociedade atual (tanto na empresa quanto no Estado) apresentem formação acadêmica específica em áreas tecnológicas.

De qualquer forma, a noção moderna de tecnocracia têm sua origem histórica numa corrente de pensamento iniciada por Saint-Simon, para o qual, depois do "século das revoluções", a humanidade teria entrado no século da "organização". Segundo LAPASSADE, essa doutrina teve sua continuidade através do positivismo Comtiano, para o qual, à sociologia nascente caberia ajudar os "gerentes" da sociedade industrial (sociocratas) na tarefa de ordenação racional dos conflitos sociais⁽⁷⁾.

Em resumo, sem se deter, por ora, com a questão no plano ideológico, o conceito de tecnocracia evoca sempre as seguintes idéias:

(7) LAPASSADE, G. Grupos, Organizações e Instituições, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1977.

- substituição do poder dos "políticos" pelos "gerentes", ou seja, envolve a idéia de governo ou regime em que predominam os técnicos, isto é, uma elite independente do jogo político dos partidos, das relações e da luta de classes;
- o caráter antidemocrático que essa forma gera na sociedade;
- a vinculação estreita com as várias formas de totalitarismo e autoritarismo;
- o "ethos" tecnocrático perpassa todas as instituições e atividades sociais;
- a eleição do critério da racionalidade tecno-científica como referencial último para a explicação/ação social, em outras palavras, a técnica e a ciência é uma variável independente e predominante e, finalmente,
- a existência de um Estado forte, eliminando as fronteiras entre o interesse público e o privado, através do mecanismo de alianças entre a "tecnocracia" pública e a privada.

As idéias desenvolvidas até aqui, tiveram a pretensão apenas de situar conceitualmente a polêmica em torno da noção da tecnocracia em geral, sem a preocupação se submeter as várias visões do problema a uma análise e discussão crítica. Na seção seguinte, pretende-se especificar a concepção de tecnocracia que, no nosso modo de entender, parece ser a mais problemática considerando as suas implicações teórico-práticas, ou seja, a noção de tecnocracia como "modo de produção", tendo em vista delimitar o conceito que deverá ser útil para trabalhar sobre o projeto de

"modernização administrativa" propalado pelo Estado no Brasil na década de 70.

1.2. Crítica da Tecnocracia: um Novo Modo de Produção?

"Tá legal, tá legal...
Eu aceito o argumento.
Mas não me altere o samba tanto as
sim,
Olha que a rapaziada tá sentindo a
falta
De um cavaco, de um pandeiro e de
um tamborim.
Sem preconceitos, com mania de Pas
sado,
Sem querer ficar do lado de quem
não quer navegar.
Faça como um velho marinheiro,
Que durante o nevoeiro leva o bar-
co devagar,
Tá legal...

(Do Samba "Argumento" (1975) Paulinho da Viola)

Sem dúvida, de todas as vertentes existentes a respeito da questão da tecnocracia, a que mais polêmica tem suscitado é a tentativa por parte de alguns autores de construir, ao menos no nível teórico, um outro conceito de "modo de produção", diferentemente da categoria clássica fixada por Marx.

Neste trabalho, vamos tomar por base, enquanto interlocutor, os trabalhos de BRESSER PEREIRA, devido à importância que teve no início da década de 70, considerandose a conjuntura política e intelectual do país no período⁽⁸⁾.

(8) Referimos aos principais textos nos quais o autor procura construir o arquétipo de um novo modo de produção, especialmente "Tecnoburocracia e Contestação", 1972; "Estado e Subdesenvolvimento Industrializado", 1977 e "A Sociedade e a Tecnoburocracia", 1981.

Não se trata, no entanto, de buscar retrabalhar toda a arquitetura lógica para construir o "novo" conceito de modo de produção, haja visto que a crítica a esta tentativa já demonstrou, de forma contundente e inequívoca, a fragilidade teórica do intento, mas de insistir que, se, de um lado soa absurdo pensar-se na hipótese da existência real de uma nova forma de relações de produção, por outro, faz sentido discutir-se o fenômeno da tecnocracia no plano da ideologia necessária à fase pós-liberal do capitalismo.

Assim é que, por modo de produção, devemos entender como categoria básica e fundamental, a partir da qual torna-se evidente as relações estruturais da sociedade, bem como a possibilidade de sua transformação, o conceito posto por MARX:

(...) O resultado geral a que cheguei e que, uma vez obtido, serviu-me de fio condutor aos meus estudos, pode ser formulado em poucas palavras: na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de cons

ciência. O modo de produção de vida material condiciona o processo em geral de vida social, político e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência. Em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que nada mais é do que a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade dentro das quais aquelas até então se tinham movido. De formas de desenvolvimento das forças produtivas essas relações se transformam em seus grilhões. (...) (MARX, K., 1982, p. 25-6)

Ao contrário, a perspectiva adotada pelos ideólogos da tecnocracia, cuja matriz mais acabada é a traçada por BURNHAM e sua idéia de "revolução dos gerentes", complementada pela noção de "tecnoestrutura" de GALBRAITH, autores esses que servem de referência para BRESSER PEREIRA, a construção de um novo modelo de produção está fundamentada em outros critérios. Parte-se do pressuposto da existência de uma "nova classe" social que, por ter nas mãos a gerência do processo de produção - os administradores -, estaria progressivamente ocupando o lugar histórico da classe fundamental do modo de produção capitalista, a burguesia, e que, enquanto classe, necessita projetar uma nova ideologia para se justificar enquanto classe dominante. A respeito escreve BURNHAM:

Em um nível mais avançado da evolução histórica, o sistema de propriedade privada dos meios de produção é abolido e a propriedade estatal estabelecida. Dessa forma, o controle dos meios de produção passa diretamente aos administradores e ao Estado transforma-se de certa forma sua propriedade. Finalmente, com a emergência da nova classe de administradores, conscientes ou não de sua luta mundial pelo poder, novas ideologias desenvolvem-se para justificar sua dominação. Desse ponto de vista, leninismo-stalinismo, fascismo-nazismo, 'new deal' e várias ideologias tecnocráticas^(*) são aproximações da nova ideologia gerencial, que ainda não tomou sua forma definitiva.⁽⁹⁾

O "fio condutor" da tese que propaga a progressiva substituição do modo de produção capitalista pelo "modo de produção tecnocrático" está no processo de cooptação dos administradores em relação à classe proprietária e que paulatinamente estariam assumindo o poder e o controle de todo o processo produtivo, movidos por interesses que não seriam mais os interesses dos capitalistas, mas, ao contrário, próprios desta "nova classe".

É no âmago dessas teorias que está, ainda, a idéia de "revolução", da mesma forma como ocorre histórica-

(9) James BURNHAM, Apud MOTTA, Fernando C.P. **Teoria Geral da Administração - uma introdução**, São Paulo, Pioneira, 8ª edição, 1980. p. 156.

(*) Grifo nosso.

mente a superação dos modos de produção do passado ou seja, o asiático, o escravagista e o feudal. A respeito diz BRESSER PEREIRA:

A revolução tecnoburocrática é, portanto, uma realidade - uma realidade de pouco animadora, pouco otimista, mas uma realidade. Ela não se completou ainda. O velho capitalismo ainda resiste e os novos tecnoburocratas não têm pressa nem interesse em exterminá-lo. Como fez a burguesia com o feudalismo durante séculos, preferem conservadoramente com ele conviver e dele tirar benefícios, nos locais em que ele é forte. Mesmo nos países subdesenvolvidos, em que o capitalismo é muito mais frágil, os tecnoburocratas tendem a preservá-lo. (...) O capitalismo, porém, não é o inimigo da tecnoburocracia. É simplesmente seu antecessor, sua matriz (...). (BRESSER PEREIRA, L.C., Ob. cit., 1972, p. 95)

Nesse raciocínio, a tecnoburocracia seria a realidade econômica a qual inevitavelmente tenderia o capitalismo, descaracterizando a perspectiva revolucionária de um modo de produção superior, o socialismo. Do ponto de vista estritamente econômico, a tecnoburocracia se caracteriza por ser um sistema assentado no grande Estado burocrático, ao lado das grandes comparações empresariais, "públicas" e privadas e que, ainda seguindo esse raciocínio, a etapa monopolis

ta do capital é uma simples fase de transição entre o capitalismo e a tecnoburocracia. (10)

Em relação aos aspectos estruturais, conforme a tese do modo de produção tecnocrático, a sociedade asentada sobre essas "novas" relações opera mudanças significativas no que diz respeito à estrutura de classes e à educação:

Nas sociedades tecnoburocráticas, o conceito de classe social vai perdendo sentido^(*), na medida em que a renda e a propriedade vão deixando de ser os principais legitimadores da posição social. Com o surgimento de toda uma enorme série de posições profissionais, graduadas hierarquicamente, dentro das organizações burocráticas públicas e privadas, desde as posições inferiores até as posições de cúpula, a profissão torna-se um elemento legitimador da posição social cada vez mais importante. A educação, por sua vez, na medida em que é o principal instrumento através do qual são adquiridas posições profissionais, torna-se, também, não só um elemento básico de mobilidade social, mas também um elemento legitimador da posição social adquirida. (BRESSER PEREIRA, L.C., 1974, p. 100)

(10) Cf. L.C. BRESSER PEREIRA, Ob.cit., págs. 105-6

(*) Grifo nosso.

Portanto, a aceitação acrítica da concretização de um modo de produção tecnoburocrático ou tecnocrático no mundo moderno implica que, não somente o sistema de dominação política se pauta pela lógica da racionalidade tecnocrática, como também a própria existência real da sociedade estaria tecnoburocratizada como por exemplo, os valores, as crenças, artes, lazer, etc., o que pressupõe, por sua vez, um arcabouço ideológico caracterizado pela supremacia da técnica e dos técnicos, cujos valores máximos seriam a eficiência, o desenvolvimento econômico e o conseqüente consumo de massa. Os pilares da operacionalidade do sistema seria o planejamento econômico global e a administração racional. Ao valorizar a segurança, a ordem, e a autoridade pautada na eficiência técnica, fatores essenciais para a conquista da eficiência, a contrapartida se traduz na desvalorização da liberdade e da justiça social. (11)

São inúmeros os argumentos que tentam justificar a inevitabilidade da via tecnocrática para o futuro do modo de produção capitalista. O mais forte encontramos no próprio BRESSER PEREIRA:

(...) se o problema da tecnoburocracia é um dos problemas centrais do nosso tempo, é também um dos temas ideologicamente mais conturbados. Aqueles que assinalam e analisam a importância crescente da tecnoburocracia podem fazer com is

(11) BRESSER PEREIRA, L.C. **Tecnoburocracia e Contestação**, p. 121.

so a apologia do capitalismo e da tecnoburocracia em conjunto (...). Ou podem arriscar-se, como é o meu caso, a ver sua análise, ao englobar o autoritarismo soviético, ser utilizada como arma anti-socialista da burguesia. Por outro lado, aqueles que negam a tecnoburocracia, seja pretendendo mantê-la como mera assessora do capital, seja desenvolvendo uma nova metafísica do capital, arriscam-se se pôr a serviço da própria tecnoburocracia, já que nada é melhor para uma classe emergente do que ser ocultada. (BRESSER PEREIRA, 1981, p. 226)

Até agora, limitamo-nos a indicar, em termos gerais, o que se consubstancia a essência da perspectiva que propõe a tecnocracia como constituindo-se em um "novo modo de produção". Foi deixado de lado, propositalmente, a apresentação e discussão dos meandros ou as especificidades internas que daria configuração a essa pretensa "nova" estrutura básica de relações sociais de produção, porque a perspectiva crítica a seguir incidirá sobre os pontos nodais do modelo. De fato, como bem captou LUCIANO MARTINS,

A visão ainda predominante sobre o problema — tecnoburocracia como modo de produção —, seria mais bem a de inspiração marxista, através de qualquer uma de suas duas vertentes: a que afirma a subordinação direta do Estado (e de sua bu-

rocracia) a uma dada classe ou fração do capital (cuja noção extrema está na noção de capitalismo monopolista de Estado) e a vertente que situa essa subordinação no contexto mais geral da função do Estado de manter as condições sociais necessárias ao exercício pela classe capitalista como um todo de seu domínio de classe. (MARTINS, L., 1985), p. 36)

Na linha crítica,⁽¹²⁾ há uma literatura bastante extensa que, de uma forma ou de outra, dá conta de desmistificar a ilusão e a fragilidade do arcabouço teórico que pretende dar conta da existência do "modo de produção tecnocrático". Neste trabalho, vamos utilizar basicamente os argumentos postos no livro de CARLOS ESTEVAM MARTINS - "Tecno-cracia e Capitalismo". Para esse autor, a primeira coisa que salta aos olhos e que os ideólogos da tese tecnocrática não se dão conta é que, se afirmar-se da existência de um novo "modo de produção", incorre-se, inevitavelmente no dever que chama de "ônus da prova", ou seja, a primeira falácia desse

(12) Utilizamos a perspectiva crítica, no seguinte sentido:

"Talvez seja conveniente explicitar a noção de crítica, pois não empregamos essa noção no seu sentido vulgar de recusa de uma modalidade de conhecimento em nome de outra. O objetivo, ao contrário, é situar o conhecimento, ir à sua raiz, localizar a perspectiva que o construiu. descobrir a maneira de pensar e interpretar a vida social da classe que apresenta esse conhecimento como universal (...). A perspectiva crítica pode, por isso, ultrapassar ao invés de simplesmente recusar, descobrir toda a amplitude do que se acanha limitadoramente sob determinados conceitos, sistemas de conhecimento ou métodos". MARTINS, J.S. e FORACCHI, M. Sociologia e Sociedade, p. 2.

tipo de propositura é não conseguir comprovar, de forma convincente, a concretude daquilo que se supõe ter existência real.

Argumenta MARTINS que,

Segundo alguns autores (Galbraith — inconscientemente; Veblen — conscientemente), a tecnocracia seria, do mundo contemporâneo, pura e simplesmente o substituto do capitalismo e, naturalmente, também do socialismo. Nesse sentido ultra forte e, não obstante, extremamente freqüente, a asserção de que vivemos numa sociedade tecnocrática é rigorosamente equivalente à asserção de que a sociedade em que vivemos não é escravista, nem socialista, feudal ou capitalista mas, ao contrário, é uma sociedade dominada por um novo modo de produção que, por motivos quase sempre ignorados ou propositadamente omitidos^(*) chamamos de tecnocrático. (MARTINS, C.E., 1974, p. 50)

De outra parte, a tese central das teorias tecnocráticas, a respeito da constituição de uma "nova classe social" independente em relação às duas classes fundamentais próprias do capitalismo e que, progressivamente estaria assumindo a hegemonia da "direção intelectual e moral" da sociedade, não é difícil de ser refutada, haja visto que, os

(*) Grifo nosso.

"homens de saber" que constituiriam os "tecnocratas", apresentam-se, de fato, como uma categoria social extremamente vulnerável e manipulável do ponto de vista do poder do capital. Conforme ainda MARTINS,

(...) Não se trata, conforme sugerem as análises idealistas, de uma categoria solidamente integrada graças à força coesiva dos símbolos culturais internalizados no processo de formação profissional dos seus membros: Os integrantes desse conjunto não só diferem entre si em termos de pensamento e ação como também — e esse é o ponto crucial — a origem causal dessas diferenças é constituída por fatores exógenos facilmente manipuláveis pelas classes dominantes da sociedade capitalista. O aumento ou a diminuição da autonomia ideológica e política da comunidade técnico-científica é uma possibilidade que não está nas mãos dos homens de saber, individual ou coletivamente considerados. (MARTINS, C.E., 1974, págs. 14-5)

Ainda sobre este ponto, não é demais lembrar que os "gerentes", enquanto assalariados, são os melhor remunerados sob o capitalismo, tendo objetivos perfeitamente integrados aos interesses do capital, o que, por si só, não se consubstancia a possibilidade de adotarem uma posição his

tórica independente. (13) Em síntese, conforme afirma FOSSAERT,

Esta tecnocracia não existe de fato: não se trata de uma classe dominante a um passo de desalojar a burguesia. Existem certamente os tecnocratas, enquanto técnicos aptos a dirigirem o aparelho do Estado ou a economia. Estes, entretanto, não podem aparecer enquanto permanecer incontestado o domínio da burguesia: ela os assimila, integrando-os em seus negócios, em seus interesses, (FOSSAERT, R., 1971, p. 48)

e até em suas famílias, acrescentamos nós.

Diante do exposto, um dos pilares da teoria da tecnocracia enquanto modo de produção, ou seja, a constituição de uma classe social inerente a essa nova forma, apresenta-se de difícil sustentação, indicando tratar-se muito mais de uma espécie de mistificação do que tendo qualquer referência com o real. Por certo, a crítica objetiva revela, inclusive através do aparente "apoliticismo" dessa "nova classe", a evidência de que não somente os "técnicos" aceitam o quadro social e político determinado pela sociedade baseada no modo de produção capitalista, como também integram-se de forma cabal nesse sistema, inclusive porque a própria ciência e a técnica são determinadas, em última instância, por

(13) SWEEZY, Paul. A Ilusão da Revolução dos Gerentes, 1964, p. 64.

este mesmo quadro e pelas relações sociais estabelecidas⁽¹⁴⁾, bem como a definição de interesses aparentemente próprios da camada tecnocrática, são, na verdade, derivados dos interesses dominantes.⁽¹⁵⁾

Não faz sentido, portanto, a nosso ver, partir da hipótese da constituição de uma elite uniforme de tecnocratas para justificar a superação do modo capitalista de produção, mesmo porque, estruturalmente, "(...) o capitalismo subsiste inalterado seja quais forem os atores encarregados de tomar as decisões empresariais; não importa para nada, e por isso mesmo esse fato não é mencionado na construção do conceito de modo capitalista de produção, saber se os tomadores de decisões são os próprios donos das empresas ou os seus genros, o maior acionista ou os pequenos acionistas, os administradores profissionais altamente qualificados ou os próprios operários (...) O que interessa saber é se essas decisões, seja quem for o seu porta-vóz, são ou não determinados pela lógica do movimento de acumulação do capital, ou seja, se são ou não decorrentes da existência das relações objetivas de produção nas quais o capitalismo se fundamenta".⁽¹⁶⁾

Existem duas hipóteses freqüentemente encontradas no constructo de modo de produção tecnocrático, enquanto, evidência de sua existência. A primeira é a de

(14) LEFEBVRE, Les Conditions Sociales de L'industrialisation, in GURVITCH, G. (org.), Industrialisation et technocratie, Apud Luiz PEREIRA, Ensaios de Sociologia do Desenvolvimento, p. 50.

(15) BIRNBAUM, N. A Crise da Sociedade Industrial, págs. 81-2.

(16) MARTINS, C.E. ob.cit., p. 55.

que a tecnocratização está em marcha na medida em que se constata o estreitamento das relações entre os técnicos do setor público e do setor privado, bem como o trânsito intenso dos mesmos de um setor para outro. Em outras palavras, um tecnocrata típico tanto pode atuar por algum tempo no setor público e passar em seguida para o setor privado e vice-versa. Isto é posto como evidência da substituição da relação tradicional estabelecida pelo capitalismo da interação tradicional entre capitalistas e políticos. Para MARTINS, esta hipótese nem merece crítica, pois se trata de uma trivialidade. (17)

A segunda, diz respeito à caracterização de um regime político de cunho tecnocrático como ameaça potencial do modo de produção capitalista. Em sua crítica, MARTINS argumenta que:

(...) a ocorrência de um regime político tecnocrático não é, por si mesma, a negação do modo capitalista de produção. Isto porque, continua o autor, dependendo da fase histórica que esteja atravessando, pode (o capitalismo), conviver sem se alterar substancialmente com uma pluralidade de regimes políticos, tais como os de tipo liberal-republicano, fascista, burocrático, oligárquico, militarista, monárquico, absolutista, ou qualquer combinação entre eles. (MARTINS, C.E., 1974, p. 78)

(17) Id., p. 57

Além disso,

(...) o regime político tecnocrático pode caminhar de mãos dadas com o Estado capitalista sem que isso signifique a negação do segundo pelo primeiro (...). Para tanto, basta que os regimes políticos alternativos sejam menos capazes do que o regime tecnocrático de atender as finalidades básicas do Estado capitalista. (Idem, *ibid.*, p. 87)

No limite, parece que a tentativa de se demonstrar a possibilidade da evolução de uma categoria de análise fundamental como é o conceito de modo de produção, intermediário entre o embate do capitalismo com o socialismo está, por ora, descartada, dada as incoerências e a fragilidade teórica, quando submetida diante da crítica radical. Mesmo porque, ao que consta e ao que se saiba, até os principais intelectuais defensores desta perspectiva na década de 70 não têm mais insistido neste projeto. É bem possível que se trate de uma polêmica já encerrada. De todo modo, vale a pena citar o trecho no qual GIANNOTTI lança sua crítica contundente sobre o cerne da tese de BRESSER PEREIRA, na época: (18)

(18) Os trabalhos de BRESSER PEREIRA a respeito da constituição do M.P.T. foram objeto de intensos debates na época. Para uma idéia desta polêmica veja-se: BRESSER PEREIRA, L.C. *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*, págs. 165 a 228.

"(...). Como qualquer economista burguês, Bresser Pereira parte do lucro com o um **dado**, ocultando, por conseguinte, a questão de sua origem e de sua natureza, para prosseguir dividindo o resto do excedente em formas de rendimento. Prosseguindo nesse caminho, teria cabimento decompor a renda nacional em lucros, ordenados, comissões e salários. A nova parcela (as comissões) corresponderia ao consumo de bens contrabandeados e gastos com turismo. Obteríamos, assim, novo modo de produção. Há bons argumentos que sustentam que essa nova figura, o modo de produção tecnocorruptível^(*), seria mais adequada para descrever países subdesenvolvidos, do que o assim chamado modo de produção tecnoburocrático. (GIANNOTTI, J.A., 1985, p. 74)

Em suma, face aos argumentos até agora apresentados, fosse possível, mesmo raciocinando por absurdo, tomar como válida a hipótese da constituição de um "novo modo de produção", nos moldes do figurino tecnocrático e, portanto, qualitativamente diferente do capitalismo, teríamos de admitir, por decorrência lógica, as consequências e implicações de natureza ideológica enumeradas a seguir:

- Em primeiro lugar, a imagem de que, finalmente, o capitalismo acabou. Ademais isto teria acontecido assim, imper-

(*) Grifo nosso.

ceptivelmente, sem lutas, nem lutos e, por incrível que pareça, sem nem sequer ressentimentos por parte dos velhos interesses burgueses;

- Não existindo mais o capitalismo, perguntar-se-ia: que sentido continuariam a ter as correntes de opinião e os movimentos políticos de tendência anti-capitalistas? Absolutamente nenhum;
- Como o modo de produção tecnocrático tende também a substituir o modo de produção socialista, tampouco teria sentido o socialismo como projeto, uma vez que o socialismo como fato é apenas uma realidade agonizante;
- Graças ao predomínio real do modo de produção tecnocrático, é lícito concluir que, finalmente, passamos a viver numa sociedade sem classes que substituiu o princípio social da exploração do trabalho humano pelo princípio técnico da contínua elevação da produtividade e da máxima rentabilidade dos recursos investidos pela sociedade;
- Sendo tal sociedade sem classes, o poder concentrado ao nível do Estado não é mais usado para fins opressivos, nem para a manutenção de uma ordem social injusta. Não se trata mais do Estado burguês mas de um Estado orientado pelos ditames da ciência e da técnica a serviço do desenvolvimento de todas as potencialidades da nação.

(MARTINS, C.E., 1974, págs. 50-1)

Concluindo, fica evidenciado que não existe razão suficiente, tanto de ordem lógica quanto de ordem con-

creta, para se considerar válida a tese de que o capitalismo estaria com os seus dias contados e que estaria sendo substituído por um outro modo de produção. De fato, o que a ótica tecnocrática não consegue captar é que, a crescente intervenção do Estado na economia e o crescente contingente de quadros de tecnocratas e burocratas e de trabalhadores "improdutivos", são uma decorrência necessária do processo de reprodução global do próprio, não apreendendo, por conseguinte, a natureza e o papel do Estado e das classes sociais na etapa monopolista do capitalismo. (19)

Entretanto, se, por um lado, esta concepção de tecnocracia deve ser rejeitada, inclusive porque, nem o próprio Marx, na parte em que trata do fenômeno administrativo, atribuiu tão improvável papel de independência e autonomia enquanto classe para os gestores do processo, falando em "abolição do modo capitalista de produção dentro do modo capitalista de produção" e que, portanto, o agigantamento do aspecto organizacional e administrativo deve ser entendido como consequência natural da expansão do próprio capital, não significando, por conseguinte, a sua transcendência, (20) por outro, a noção de tecnocracia pode ser útil e positivada, quando se a percebe como constituindo-se num componente ideológico da etapa monopolista do capitalismo. Na seção seguinte, procurar-se-á determinar o sentido que parece ser cabível, do ponto de vista analítico, para ser tratada a questão da tecnocracia.

(19) Cf. FRIGOTTO, G. *A Produtividade da Escola Improdutiva*, p. 103.

(20) Cf. MILIBAND, Ralph. *O Estado na Sociedade Capitalista*, p. 54.

1.3. A Tecnocracia como Componente Ideológico Articulado ao Capital Monopolista

"No quadro exteriormente harmônico e interiormente delirante da tecnocracia nada existe de real, senão uma ideologia colorida de traços utópicos, ideologia que justifica valores postos em dúvida, que confere à racionalidade um valor em si. Ideologia, ainda, que mascara a luta pelo poder, o velho poder de sempre, demoníaco nas suas dissimulações."

Raymundo Faoro

O propósito desta última parte, é o de demonstrar a vinculação orgânica e necessária entre o pensamento de cunho tecnocrático com a fase monopolística do modo de produção capitalista. De início, estamos conscientes das dificuldades e das limitações que a utilização do "conceito" de ideologia impõe.⁽²¹⁾ De todo modo, acreditamos que é da ótica da ideologia que a questão da tecnocracia deva ser analisada, a partir da qual se pode compreender em profundidade o objeto específico que estamos propondo investigar como tema central deste trabalho, ou seja, a escola e seu modelo organizacional e administrativo.

Sabemos de antemão, que não há um "conceito" de ideologia que dê conta de toda a multiplicidade e contradições que o significado real da palavra comporta. No caso do fenômeno da tecnocracia que estamos tratando, partimos da

(21) Uma discussão ampla sobre o significado da ideologia a partir da "Ideologia Alemã" de Marx, bem como em Althusser e Poulantzas veja-se MACHADO, Lia Zanotta. Estado, Escola e Ideologia, São Paulo, Brasiliense, 1983, págs. 11 a 43.

seguinte "definição" de GRAMSCI:

(...) parece-me que uma das dimensões do erro na consideração do valor das ideologias deve-se ao fato (nada casual, por sinal) de que tanto se dá o nome de ideologia à superestrutura necessária de uma determinada estrutura como às elucubrações arbitrárias de determinados indivíduos. O sentido pejorativo da palavra estendeu-se e isto modificou e desnaturalizou a análise teórica do conceito de ideologia. Pode-se reconstruir com facilidade o processo deste erro: a) identifica-se a ideologia como algo separado da estrutura e se afirma que não são as ideologias que modificam a estrutura e sim o contrário; b) afirma-se que uma determinada solução política é ideolôgica e que, por conseguinte, ainda que acredite poder modificar a estrutura, é insuficiente para modificá-la; afirma-se que é inútil, estúpida, etc; c) passa-se a afirmar que toda ideologia é 'pura' aparência inútil, estúpida, etc. Deve-se distinguir, por conseguinte, entre ideologias historicamente orgânicas, isto é, necessárias a uma determinada estrutura, e ideologias arbitrárias, racionalistas, 'voluntárias'. Na medida em que são historicamente necessárias têm uma validez 'psicológica', 'organizam' as

massas humanas, formam o terreno no qual os homens se movem, adquirem consciência de sua posição, lutam, etc.(...) (22)

É, portanto, através desta concepção histórico-estrutural da ideologia (23) que estamos nos referindo à ideologia tecnocrática no presente trabalho. Em outras palavras, utilizamos ideologia como "forma de consciência social, correspondente a uma estrutura econômica determinada, bem como no sentido gramsciano de 'cimento' que une toda estrutura social e permeia todas as relações sociais, seja na infraestrutura — as relações de produção, ou na superestrutura — as relações de poder no sentido de manter o predomínio da classe dominante, como visão de mundo organizativa desta classe. Nesse sentido, podemos apreender a ideologia neocapitalista. (COVRE, 1981, p. 33). Ou mais precisamente, a ideologia tecnocrática.

Nesta acepção, a ideologia tecnocrática se constitui em um conjunto de doutrinas (24) que se propõem a dar conta de explicar as transformações ocorridas na economia capitalista contemporânea, a partir de uma visão idealis

(22) GRAMSCI, A. *Estructura, Superestructura e Ideologías*, Apude FOLLMANN, J.I., *Igreja, Ideologia e Classes Sociais*, p. 24.

(23) "A ideologia surge, então, como um corpo de representações que expressam o aparecer social, como se fosse o ser social, que encontra sua unidade no Estado como ponto de vista particular, mas que aparece como universal, com função de ocultar os conflitos, os antagonismos." (COVRE, 1983, p. 278).

(24) Para uma análise das raízes da ideologia pós-liberal (tecnocracia) derivada da teoria sociológica deste Comte, Weber, Burnham, Galbraith e Crozier, Veja-se COVRE, Ob. cit., p. 297-310.

ta do Estado e que, por conseguinte, pretende substituir a teoria marxista da luta de classes.⁽²⁵⁾ No entanto, segundo ainda M.L. COVRE,

Não se constitui em uma 'nova' ideologia, ao contrário, trata-se da própria ideologia burguesa 'reelaborada' a partir da etapa monopolista do capital em cujos fundamentos está a razão técnica, a nível da empresa e a ênfase no planejamento a nível do Estado. (COVRE, M.L.M., 1981, p. 55)

Segundo BRAVERMAN, a etapa monopolista do capitalismo se caracteriza pelo:

(...) aumento de organizações monopolistas no seio de cada país capitalista, a internacionalização do capital, a divisão internacional do trabalho, o imperialismo,⁽²⁶⁾ o mercado mundial e o movimento mundial do capital, bem como as mudanças na estrutura de poder estatal. (BRAVERMAN, H., 1980, p. 216)

A partir das transformações operadas no interior do capitalismo concorrencial, determinando as caracte-

(25) Cf. COVRE, M.L.M., A Formação e a Ideologia do Administrador de Empresas, p. 13.

(26) Sobre a questão do imperialismo em Lenin e Rosa Luxemburgo, veja-se FRIGOTTO, G., 1984, ob.cit., p. 90-6.

rísticas acima, ocorre concomitantemente todo um "movimento" que põe a organização da produção em novas bases, fruto da utilização sistemática da ciência e da tecnologia em campos cada vez mais amplos. Esta "revolução" tecno-científica vai, a partir de um dado momento, necessitar buscar uma legitimação ideológica.

Historicamente, BRUNO TRENTIN situa a formulação, em essência, das doutrinas neocapitalistas (ou tecnocráticas), da seguinte maneira:

(...) no decorrer do período imediatamente anterior à grande crise que assistimos à afirmação nos EUA, no quadro de uma concepção 'burguesa' da economia, de novas correntes de pensamento que procuram um terreno de entendimento comum, malgrado a diversidade das premissas e a diferença ainda mais nítida das conclusões; e não somente no plano da discussão científica como também no da ação e da propaganda política. A 'Aliança Técnica', a (constituídas entre 1921 e 1929) e, num plano mais científico, a escola do **Trend of Economics** (1924) reúnem homens de orientações, origens e níveis tão diversos como T. Veblen, H. Scott, S. Chase e J.M. Clark, R. Tugnell, S. Slichter e George Soule. Entre esses homens e os seus escritos existiam, porém, pontos comuns e sobretudo preocupa

A partir de então, o desenvolvimento desse sistema com vocação para se instaurar em âmbito mundial, adquire universalidade na medida em que a expansão do capitalismo monopolista enquanto infra-estrutura, acarreta a expansão do cientificismo na super-estrutura ideológica.

A esse respeito, RAMOS⁽²⁸⁾ afirma que,

Há uma evidente correlação necessária entre uma infra-estrutura econômica de tipo capitalista e uma superestrutura ideológica de tipo tecnocrático. A tecnocracia surge como um dos matizes ideológicos do capitalismo monopolista. Embora a ideologia, sob a forma tecnocrática, não configure com exclusividade as diversas representações da sociedade burguesa, ela é, sem dúvida, uma das formas mais eficazes.⁽²⁹⁾

(27) TRENTIN, B. *A Ideologia do Neocapitalismo*, in PEREIRA, Luiz, (Org.). *Perspectivas do capitalismo Moderno*, p. 112.

(28) RAMOS, C.A. *Tecnocracia e Escola*, Revista "Educação & Sociedade, nº 05, p. 114.

(29) No mesmo sentido, diz POULANTZAS, "(...) Esse lugar objetivo dos empresários nas relações políticas e ideológicas não se reduz a simples traços de 'cultura' ou de um 'meio social'; ele se concretiza na ideologia específica desses agentes que, sob sua forma de 'racionalidade econômica', de 'eficiência de rendimento', de 'expansão', etc., em suma, sob a forma do tecnocratismo, é a variante atualmente dominante da ideologia burguesa." POULANTZAS, N. *As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje*, p. 195.

Assumindo, pois, que a ideologia tecnocrática é a forma adequada para a fase monopolista do capital, constituindo-se na modalidade dominante da ideologia burguesa e que, por conseguinte, a dominação pela via tecnocrática não substitui, em absoluto, a dominação burguesa enquanto dominação de classe, passamos em seguida a explorar as possíveis ou prováveis conseqüências da operacionalidade da ideologia tecnocrática.

Pode-se visualizar as implicações da materialidade da ideologia tecnocrática, a partir das modificações operadas no modelo de Estado liberal clássico, traduzindo-se na forma intervencionista do Estado atual, decorrendo daí uma outra concepção de política, da história e até mesmo, do ponto de vista epistemológico pois, inversamente ao que a ideologia tecnocrática procura propagar, através da insistência no princípio da "neutralidade", "ela própria exprime uma concepção de Política, e do Estado, uma concepção da História e, em última instância, uma teoria do conhecimento no campo das Ciências Sociais." (30)

No que concerne à natureza do Estado, fruto da ideologia tecnocrática, GORZ nos diz que:

(...) o trabalho de administração e de reprodução das relações sociais cresce mais rapidamente do que o trabalho direto de reprodução material e é condição para maior eficácia deste. O aparelho

(30) PEREIRA, L. *Ensaio de Sociologia do Desenvolvimento*, p. 51.

de produção exige para seu funcionamento um importante aparelho de administração e de serviços públicos (o aparelho de Estado) e, através deste, transforma a sociedade num sistema de relações de exterioridade em que os indivíduos não são mais os agentes-sujeitos, mas os objetos - agidos; os administrados. A sociedade se estiola em proveito do Estado; as opiniões, as liberdades e os poderes políticos, em proveito dos imperativos tecnocráticos. (GORZ, A., 1982, págs. 126-7)

Especificando melhor, a tecnocracia enquanto ideologia encarnada no Estado, estabelece uma maneira peculiar de relação com a sociedade que implica numa radical desqualificação da vida política, negando de forma cabal qualquer manifestação do conflito. Elege o saber técnico-científico como fonte exclusiva capaz de estabelecer as opções, os critérios e os métodos de decisão, a partir dos quais acredita ser possível encerrar, numa mesma equação, tanto os interesses particulares quanto os do todo social, procurando, desta forma, encontrar a justa medida que faz com que cada ato de poder encerre automaticamente em si o sentido da justiça. (31)

Em termos de legitimidade, o pensamento tecnocrático postula a racionalidade tecno-científica como sendo uma espécie de "archê", o que pressupõe a ciência livre

(31) Cf. MARTINS, C.E., Ob.cit., 1974, p. 130.

do jugo do capital e que, através dela, seria possível a emancipação econômica e política do homem, não dando conta, entretanto, de que somente a emancipação do próprio homem das relações de exploração e dominação seria capaz de libertar a ciência dos interesses que a determinam. (32)

Esta visão leva a se acreditar na necessidade de uma espécie de "dirigismo" da História por parte de uma elite tecno-científica, a partir dos seguintes elementos: a crescente intervenção estatal na economia; o fortalecimento do estamento técnico como agentes macrocoordenadores e o reconhecimento dos chamados "direitos sociais". (33)

É com relação ao reconhecimento dos "direitos sociais", dos quais a educação faz parte, é que vale a pena determo-nos mais atentamente em seguida. Na medida em que o Estado outorga "direitos sociais" (veja-se a recente criação do "seguro-desemprego"), em detrimento dos direitos políticos que, se admitidos, poderiam contribuir para a ampliação da participação, gerando forças capazes de contestar a legitimidade da ordem social que o Estado atual representa, ele se autolegitima como o antecipador das reivindicações sociais, promovendo a passividade e o imobilismo da maioria ex

(32) Cf. MARTINS, C.E., 1974, ob.cit., p. 77.

Ainda a esse respeito, veja-se GORZ, A. **Caráter de Classe da Ciência e dos Trabalhadores Científicos**, Les Temps Modernes, nº 330, Jan./1974.

(33) "(...) O Estado tecnocrático cria a liberdade da ciência a custo da submissão do homem. Para tanto, necessita impedir que os homens reconheçam e mobilizem suas próprias faculdades criadoras como potencialidades que são, pois tal Estado só pode existir sob a condição de separar dos homens a força social da ciência para erigí-la à parte como entidade soberana pairando acima do alcance humano (...)" MARTINS, C.E., ob.cit., p. 77.

cluída da população. (34)

Neste sentido, a ideologia se transforma numa espécie de "mitologia" (35), segundo RAMOS,

"(...) A tecnocracia, colocada como valor máximo de uma sociedade, acaba constituindo-se numa nova mitologia. Uma outra dimensão dessa dominação está na manipulação das necessidades sociais reduzindo-as a uma dimensão unívoca, apropriada à gestão da especialização técnica. Enfim, há uma relação muito íntima entre racionalidade tecnocrática, autoritarismo e dominação. Essas formas, por outro lado, se ideologizam porque, em nome do saber e pela utilização do poder — a tecnocracia apresenta-se não só como forma de poder, mas exercício do poder encarnado o próprio domínio, que se torna impessoal e invisível, e, por isso mesmo, muito mais poderoso — as relações sociais são controladas, na mesma medida em que são explicadas. (*) (RAMOS, C.A., 1980, ob.cit., p. 108)

Por esse processo, a ideologia tecnocrática pretende dissimular a contradição fundamental do capitalismo monopolista que se reflete na tensão crescente entre o gigantesco crescimento das quantidades de bens produzidos, e a di

(34) Cf. MARTINS, C.E., 1974, ob.cit., p. 125.

(35) A respeito da idéia de tecnocracia como um novo "mito", veja-se DUVERGER, M. *As Modernas Tecnodemocracias*, p. 231.

(*) Grifo nosso.

minuição progressiva da qualidade de vida em geral, buscando, enquanto ideologia, camuflar e lançar sobre outros fatores que não o próprio capitalismo, as razões profundas que geram aquela contradição. (36)

Em síntese, essas transformações efetivadas pela ideologia tecnocrática no processo de legitimação do poder, segundo a análise de POULANTZAS,

(...) comportam uma gama que vai de um deslocamento da legitimidade da **soberania popular** em direção a uma legitimidade da **administração burocrática do Estado**(...)

(...) essas transformações de legitimação têm um objetivo principal: ocultar, aos olhos das massas populares, o papel atual do Estado e a natureza do poder político que ele cristaliza, sob o disfarce de uma **instância técnica e neutra**, o **tecnocratismo atual** suplantando a dominância, no seio da ideologia burguesa, da região jurídico-política da ideologia. (POULANTZAS, N., 1978, p. 188)

Concluindo, na medida em que, "nenhuma classe alça à dominação e sua continuidade sem a organização de um **corpo de intelectuais** que lhe é próprio" e que, "não existe **organização sem intelectuais**, sem um corpo especializado na direção ideológica, desde que ela mesma é que consubstan-

(36) Cf. DUVERGER, M. ob.cit., p. 231.

cia os interesses, os privilégios da classe em questão"⁽³⁷⁾, é que podemos trabalhar mais adiante com a hipótese de que os "administradores escolares" acabam, de alguma maneira, viabilizando o projeto de gestão tecnocrática da escola.^(*) Apesar do desenvolvimento do raciocínio até aqui posto não dar conta de todas as facetas que a questão da tecnocracia implica, bem como do fato de que alguns aspectos abordados tenham sido feitos de forma um tanto sumária, é de se ressaltar que a compreensão e apreensão do objeto de interesse central que estamos propondo investigar, no caso brasileiro, pressupõe ao menos uma aproximação com a reflexão teórica mais geral do problema até aqui feita.

(37) Cf. COVRE, M.L.M., 1983, p. 312.

(*) Grifos nossos.

- CAPÍTULO II -

O CARÁTER TECNOCRÁTICO DO ESTADO NO BRASIL PÓS-64

2.1. A Tecnocratização do Estado: Características, Finalidades e Conseqüências

"Entender o 'modelo político' do Brasil consiste, antes de mais nada, em explicar a forma estatal, a ideologia do Estado, as políticas por ele engendradas. Ao fazê-lo, explicitam-se os que mandam, os que são beneficiados, os que são excluídos e os que participam".

(Fernando Henrique Cardoso)

"(...). A noção de aparelho reintroduz o pior dos funcionalismos; é uma máquina infernal, programada para realizar certos fins. O sistema escolar, o Estado, a Igreja, os partidos, não são aparelhos, mas campos. No entanto, em certas condições eles podem funcionar como aparelhos. São estas condições que é preciso examinar".

(Pierre Bourdieu)

Neste capítulo, buscar-se-á delinear a im-
pregnação tecnocrática do Estado no Brasil, acentuadamente
após o golpe militar de 1964, com a constituição e consolida-
ção de um "bloco ideológico tecnocrático", necessário para
viabilizar um modelo econômico que atrelasse de vez a econo-
mia nacional aos interesses do grande capital monopolista in-
ternacional. Pretende-se, dado os propósitos desta disserta-
ção explorar mais detidamente as mudanças operadas no inte-
rior do Estado, notadamente no que diz respeito à necessida-
de de se buscar uma outra forma para legitimar-se, diferente-
mente da maneira tradicional, contida nos postulados estabe-
lecidos pela democracia liberal burguesa, ou seja, o voto.

Outro aspecto que merece destaque dada a hi-
pótese principal com a qual estamos trabalhando, é verificar
os fundamentos do que tem sido denominado de "reforma" ou
"modernização" administrativa ampla da máquina estatal a par-
tir, principalmente, de 1967.

Para tanto, convém, inicialmente estabelecer
o sentido que se pode entender por Estado como noção central
para se compreender a questão do exercício do poder na socie-
dade. Não é fácil obter-se um conceito de Estado que abar-
que toda a complexidade de estruturas e relações que ele en-
cerra, correndo-se freqüentemente o risco de confundir o prô-
prio Estado com algum aspecto específico que o caracteriza
como o "regime" político ou uma determinada forma de "gover-
no".

A esse respeito, pode ser-nos útil a inter-
pretação dada por POULANTZAS com base no pensamento leninista
na qual chama a atenção para a necessidade de se;

(...) destacar a distinção entre poder de Estado e aparelho de Estado. Por Aparelho de Estado, Lênin indica duas coisas: a) o lugar do Estado no conjunto das estruturas de uma formação social, ou seja, as diversas funções técnico-econômicas, políticas em sentido estrito, ideológicas, etc. do Estado; b) o pessoal do Estado, os quadros da administração, da burocracia, do exército, etc. Por poder de Estado, Lênin indica, em contrapartida, a classe social ou fração de classe que detém o poder real.

(POULANTZAS, N., 1977, p. 113)

De outra parte, o poder de Estado não opera de forma linear, mas contraditoriamente. Nessa perspectiva, CARDOSO aponta para a contradição existente no interior do Estado:

(...) encaro o Estado como locus privilegiado no qual se dá a articulação política entre as classes e se estrutura primeiramente a ideologia. Ao dizer isto estou afirmando que o Estado é ao mesmo tempo um feixe objetivo de conexões de interesses e um cadinho de ilusões. Ele ao mesmo tempo que consolida interesses e molda políticas específicas que delineiam o perfil dos vencedores, elabora também o retrato transfigurado dos vencidos: desenvolvimento 'humaniza-

do', o homem como meta, a educação para todos como forma de retribuição de rendas, etc, etc., são projeções da cara da nação que não existe mas que para consolidar sua face verdadeira são tão importantes quanto reais como aspiração, como ilusão e como função social. Assim, eu penso o Estado com forma, como arena, como matriz de valores e, **last but not least**, como organização. (CARDOSO, F.H., 1975, p. 196)

Desta forma, podemos deduzir que, na medida em que o Estado encerra em si os interesses particularistas de uma classe ou fração de classe, em contraposição aos interesses e aspirações gerais, é no seu interior que se dá o embate entre essas duas formas antagônicas de interesses.

Outra faceta da questão do Estado, diz respeito ao fato de que, a forma do Estado atual, evoca necessariamente o seu caráter interventor, pragmático, fruto e resultado inevitável da própria evolução do capital para a etapa monopolística. OLIVEIRA assim se refere a este inter-relacionamento entre o Capital e o Estado:

O Estado não interventor, limitado em sua ação aos resíduos do capital foi gradativamente se transformando numa ficção diante das próprias contradições que envolviam as estruturas sócio-econômicas de então (final do século XIX). Insistir nesta postura implica torná-lo

inadaptado ou incapaz de dar conta das exigências da própria reprodução ampliada do capital. Para responder a estes desafios, os fluxos e refluxos da ação estatal tiveram que se imbuir desde então de uma visão cada vez mais pragmática, doravante impregnada de objetivos que perpassavam sobretudo a preservação do lucro, sua ampliação reprodutiva e sua legitimação social. Nesse sentido, seu papel foi se reforçando no âmbito de um processo acelerado de luta de classes, distinguindo-se como algo aparentemente sobreposto à mesma, através dos seus aparelhos ou estruturas de poder (...). (OLIVEIRA, N., 1987, p. 47-8)

Tomando, então, a noção de Estado enquanto entidade vinculada aos interesses de uma determinada classe social, bem como sua forma estabelecida a partir da lógica de reprodução e acumulação do capital e que opera por contradição, passemos em seguida a retratar de que maneira, evolutivamente, o Estado brasileiro tomou o seu caráter tecnocrático, enquanto ideologia hegemônica.

O exame da maior parte do que se tem dito e escrito sobre a presença da ideologia tecnocrática a nível do Estado no Brasil, revela que o marco histórico é a "Revolução de 30", com o conseqüente projeto nascente de industrialização do país.

Em trabalho que pode já ser considerado um clássico a respeito do estudo da política econômica e do Es-

tado de 1930 a 1970, IANNI detectou com clareza a formação e o desenvolvimento posterior de uma espécie de "tecnoestrutura estatal" no Brasil via introdução da idéia e da prática do planejamento governamental notadamente na área da política econômica.⁽¹⁾ Coerente com a noção de Estado descrita anteriormente, entendemos que, a constituição de um "corpus" de cunho tecnocrático no interior do Estado a partir de 30 tem a ver ou está diretamente relacionado com as transformações ocorridas no seio mesmo do capitalismo no país. A esse respeito, assim se expressa IANNI em outro contexto, ao tratar da questão antes de 1964:

À medida que se desenvolvia e diversificava o capitalismo no país, crescia e diversificava-se a maquinaria tecnocrática civil e militar. A subordinação crescente das distintas formas de organização social da produção às exigências da acumulação monopolista estava impulsionando a expansão e o fortalecimento do poder estatal (...). Ao desenvolver-se o poder estatal, desenvolveu também uma vasta tecnocracia civil e militar. Todo um imenso exército de funcionários passou a permear, ampla e densamente, o conjunto da sociedade, seja nos seus centros de poder (econômico, político, militar, cultural, e outros), seja nos seus extremos mais

(1) Referimo-nos ao trabalho do Autor: **Estado e Planejamento Econômico no Brasil - (1930 a 1970)**, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 3ª edição, 1979.

distantes e longínquos de execução das decisões (...). (IANNI, O., 1981, págs. 24 e 28)

Assim é que, do ponto de vista histórico, é no bojo mesmo do projeto "industrializante" nascido com o grupo que ascende ao poder a partir da "Revolução de 30" que se constitui as condições favoráveis para a instauração da forma tecnocrática de gestão do Estado intervencionista. O que caracteriza de maneira marcante a década de 30 no Brasil, além da crescente importância que vão assumindo os novos grupos sociais urbanos, é a emergência de uma nova figura que vai ter progressivamente um papel de destaque no esforço industrializante via intervenção estatal, ou seja, o assessor técnico, tanto a serviço do governo propriamente dito, quanto às entidades privadas.⁽²⁾

Em termos estruturais, é a partir do suporte ideológico pautado no nacionalismo que o governo passa a expandir sua intervenção na sociedade, desenvolvendo e ampliando os instrumentos de política econômica para manipular grupos de interesse e criar as condições que vai marcar um dos principais traços do sistema político do período ou seja, o clientalismo. Desta forma, o jogo de influências não ficava restrito a segmentos organizados da sociedade (partidos, associações, etc.), mas disperso no particularismo. É nesse contexto que entra em cena os novos atores, os técnicos ou administradores profissionais que se definem cada vez mais por possuírem formação superior nas técnicas de gerência e

(2) Cf. COHN, G. Problemas de Industrializaõ no Século XX in MOTTA, C.G. (org.), BRASIL em Perspectiva, p. 299.

planejamento. A aceitação e a delegação de poder a esse seguimento com conhecimentos técnicos especializados para dar conta das novas exigências da complexidade das tarefas geradas pela rápida industrialização e o crescente papel do setor público na economia neste período é admitida sem o menor constrangimento pela elite política e econômica já que, desde o início, os técnicos não eram encarados como uma ameaça política potencial mas, ao contrário, um aliado útil e necessário.⁽³⁾

O caso típico, freqüentemente citado que demonstra o surgimento de uma burocracia estatal modernizante com um grau de poder e autonomia próprios no período pós-30 é o referente à implantação da indústria siderúrgica. ABRANCHES assim descreve as articulações para a implantação da siderurgia brasileira:

(...) A reforma administrativa levada a efeito por Vargas deu origem a um processo de diversificação do aparelho de Estado, com a criação de agências com alto grau de autonomia, entidades alternativas à pesada máquina burocrática ou tradicional. A inexistência de mecanismos institucionais de mediação entre estado e sociedade terminou por conferir a estes organismos de assessoramento técnico o papel de arenas de decisão e negociação, verdadeiras jurisdições fecha

(3) Cf. LEFF, N.H. **Política Econômica e Desenvolvimento no Brasil**, págs. 123-28.

das, onde amalgamavam-se os interesses de grupos da sociedade e do segmento tecnoburocrático (...). Dessa conspiração em que a tecnoburocracia emergente provê informações e propostas técnicas e políticas e os militares as legitimam e reforçam, encobrendo-as com a aura poderosa da segurança nacional, sairia a fórmula estatista para a implantação da siderurgia brasileira. (ABRANCHES, S.H., 1977, págs. 13-14) ⁽⁴⁾

Outro traço que reforça a constatação da presença do pensamento de cunho tecnocrático no Brasil a partir de 1930 é uma "(...) floração excepcional do pensamento de direita, principalmente do pensamento que procura representar a sociedade civil como inerme, incapaz de auto-organização e devendo ser organizada por um poder, uma tecnocracia acima da sociedade civil". ⁽⁵⁾ A esse respeito, um dos expoentes é OLIVEIRA VIANNA, arauto do corporativismo, cujo pensamento foi muito bem analisado por VIEIRA na seguinte passagem:

(4) Mais tarde, já na década de 50, o "locus" privilegiado onde vai se alojar as articulações da tecnocracia estatal é no BNDE. Ainda, segundo ABRANCHES, é com a criação desse banco, enquanto agência autônoma do Estado, que se constitui a base institucional para a inserção dos novos tecnoburocratas no círculo do poder.
Cf. ABRANCHES, S.H. **Empresa Estatal e Capitalismo: uma Análise Comparada**, in MARTINS, C.E. (org.). **Estado e Capitalismo no Brasil**, p. 20.

(5) Cf. DEBRUN, M. **A Conciliação e Outras Estratégias**, p. 169.

Para OLIVEIRA VIANNA, o Estado gera a nação e fala em seu nome, cabendo às corporações e a responsabilidade de transmitir-lhe os principais interesses nacionais, isto é, os interesses dos agentes da produção. OLIVEIRA VIANNA desconhece as vinculações das classes sociais com o poder estatal, preferindo crer inicialmente nas elites e depois na eficiência de uma administração pública de caráter técnico e supostamente apolítico, para enquadrar-se num certo veio tecnocrático. Não lhe interessam ainda as relações entre corporativismo e capitalismo monopolista; volta-se antes para a capacidade harmonizadora daquele. (VIEIRA, E.A., 1976, p. 144)

Em síntese, sem termos a pretensão de explorar em maior profundidade o período de 1930 a 1964, mas apenas de chamar a atenção para o caráter histórico-evolutivo da introdução do pensamento tecnocrático no Estado, podemos concluir com IANNI, no sentido de que, neste período, "(...) é o âmbito da tecnoestrutura estatal que passa a realizar-se, de modo mais sistemático e eficaz, o encadeamento entre as relações e decisões econômicas e políticas, e vice-versa. Em outras palavras, é no âmbito da tecnoestrutura que se dá a metamorfose das estruturas econômicas em políticas, e destas naquelas. Neste ponto, mais uma vez, aparece concretamente a hegemonia do poder Executivo como essência do Estado." (6)

(6) IANNI, O. Ob. cit., p. 8.

A partir desta breve referência histórica da questão verifica-se que o fortalecimento do caráter tecnocrático do Estado se acentua enormemente no final da década de 60, onde ocorre o auge da internacionalização do capital produtivo do centro para a periferia, implicando, com isso, na necessidade cada vez maior de uma intervenção ampla por parte dos Estados Nacionais. É a partir dessa necessidade que vai ocorrer uma redefinição dos poderes respectivos do Estado e do Capital na regulação das relações econômicas e sociais. São esses dois processos conjugados que está na base, por um lado, da emergência dos militares e dos tecnocratas no jogo econômico e, por outro, em seu papel no jogo político, enquanto força hegemônica. (7)

Aqui torna-se necessário um breve parêntese para argumentarmos o seguinte: tratar o caráter do Estado no Brasil pós-64, do ponto de vista de hoje, traz inevitavelmente a sensação de estarmos "arrombando portas abertas" para usar a expressão de POULANTZAS em outro contexto ou seja, não se pode acreditar serenamente na originalidade teórica desse tipo de análise, quando se sabe que esta já se encontra muito mais elaborada em vários outros autores, inclusive porque, o que ocorreu no país a partir de 1964, passou a ser a matriz básica para a busca de explicação de praticamente todos os aspectos da vida nacional. Nesse sentido, não há um só trabalho de análise estrutural sobre política, economia, educação, etc., que não retome o fio da meada do regime instau-

(7) MATHIAS, G. et alii. O estado Superdesenvolvido, p. 122.

rado pelo movimento político-militar de então. (8)

Conscientes desse fato, procuramos aqui evitar mais uma repetição desse tipo de análise, para buscar privilegiar o plano ideológico do caráter tecnocrático impregnado no Estado, tendo em vista tomá-lo como suporte para o estudo do sentido e do significado da "modernização" da administração pública iniciado em 1967, via decreto-lei 200.

Metodologicamente, a apreensão do acentuado caráter tecnocrático que passa a ter o Estado no pós-64 pressupõe ter presente o esquema infra-estrutura/super-estrutura ou, em outras palavras, conceber a base econômica como determinando, "em última instância", as transformações que operam no plano político, ou seja, no Estado e sua correspondente forma ideológica. Assim é que, admitindo-se como um momento crítico da transição do país nesse período na consolidação do vínculo da economia nacional ao capital monopolista internacional, conforme FLORESTAN FERNANDES, "(...) operou-se uma

(8) Não estamos com isso sugerindo que 1964 inaugura algo inédito na história brasileira, mas preferimos entender esse marco histórico do seguinte ponto de vista:

"(...) Sem dúvida a nova situação (1964) não criou a auto-imagem dos donos do poder como tutores da sociedade civil, como sendo insdispensáveis à redenção da sua 'fraqueza'. Essa visão vem do fundo da história brasileira, e constitui em um arquétipo permanente do pensamento e ação. Ela exprime a seu modo e enorme descompasso — social, econômico, cultural e político — que sempre existiu aqui entre os grupos dominantes e dominados, e que tem permitido aos primeiros reproduzir indefinidamente esse mesmo descompasso. Havia de fato uma fraqueza inicial dos dominados, criada pelas próprias condições da colonização do Brasil, mas a atuação dos dominantes reforçava essa fraqueza, que também invocava para mantê-la. Ora, o surgimento do Estado forte a partir de 64, veio ao mesmo tempo transformar e ampliar esse jogo." DEBRUN, M. Ob. cit., p. 111.

dissociação acentuada entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento político. Isso fez com que a restauração da dominação burguesa levasse, de um lado, a um padrão capitalista altamente **racional e modernizador** de desenvolvimento econômico; e, concomitantemente, servisse de pião a medidas políticas, militares e policiais, contra-revolucionários, que atrelassem o Estado Nacional não à clássica **democracia burguesa**, mas a uma versão tecnocrática da democracia restrita, a qual se poderia qualificar, com precisão terminológica, como uma autocracia burguesa." (9)

Historicamente parece haver um consenso entre os analistas políticos do período no sentido de que a república populista anterior, no plano da articulação política, entrava em contradição com a base econômica de fortalecimento dos vínculos com o capital monopolista, chegando mesmo, em alguns momentos, a ameaçar, certo que remotamente, os interesses da fração da burguesia nacional associada.

O que ocorre concretamente é que,

A grave crise social que se seguiu teve seu desfecho com a subsunção da fração da burguesia industrial não associada à burguesia internacional e com a instauração de um Estado autoritário que, de um lado, viabilizou um modelo econômico excludente e dependente do capitalismo monopolista internacional e, por outro lado, alijou completamente as camadas populares dos processos de

(9) FERNANDES, F. A Revolução Burguesa no Brasil, p. 267.
Grifos original.

cisórios: a negociação política no encaminhamento das soluções dos problemas nacionais foi substituída por um aparato tecnológico que, sob a ideologia da racionalização dos meios, passou a validar os projetos emergentes com o novo pacto social. (NEVES, L.M.V. et alii, 1984, p. 57)

Em uma linha de análise semelhante, CARDOSO assim interpreta essa questão de fundo:

O golpe de 64 deslocou o setor nacional-burguês e o grupo estatista-desenvolvimentista da posição Hegemônica que mantinham, em proveito do setor mais internacionalizado da burguesia, mais dinâmico o mais 'moderno', porque parte integrante do sistema produtivo do capitalismo internacional. A política econômica e tanto quanto ela a reforma da administração e do aparelho do Estado potenciaram as fôrças produtivas do 'capitalismo contemporâneo' (...) (CARDOSO, F.H., 1979, p. 69)

É, portanto, a partir desse sentido limitado de uma "revolução econômica burguesa" que se pode visualizar a importância do "bloco ideológico tecnocrático" atuando no interior do aparelho estatal, na medida em que ele (o golpe de 64), "(...) possibilitou por a burguesia nacional em com-

passo e em sintonia com o desenvolvimento do capitalismo internacional e subordinou a economia nacional a formas mais modernas de dominação econômica. Neste sentido, modernizou a máquina estatal e lançou as bases para a implantação de um setor público da economia, que passou a integrar-se no contexto do capitalismo internacional." (10)

Outro autor não menos importante, dada a sua capacidade de captar a essência do processo que passou a utilizar a definição de tecnocrático ao caráter das mudanças realizadas a nível do Estado pós-64 é FLORESTAN FERNANDES. Assim ele se refere a esse caráter: "(...) um Estado de emergência neo-absolutista, de espírito autocrático ou elitista e de essência oligárquica, que une a 'vontade revolucionária autolegitimadora' da burguesia com um legalismo republicano pragmático e um despotismo de classe de cunho militar e tecnocrático." (11) Ainda segundo FLORESTAN, foi através de dois artifícios que se tornou possível a transposição do consenso burguês do plano da sociedade civil para o da nação como um todo. "Primeiro, a impregnação militar e tecnocrática dos serviços, estruturais e funções do Estado. Essa impregnação não só elevou o volume da burguesia burocrática como ampliou sua participação direta na condução dos 'negócios do Estado'. (...). Segundo, a modernização e a racionalização dos processos de articulação política dos estratos dominantes das classes burguesas entre si e com o Estado." (12) Em termos operacionais, ocorre que, conforme IANNI,

(10) CARDOSO, F.H. O Modelo Político Brasileiro, p. 71.

(11) FERNANDES, F. Ob. cit., p. 248.

(12) Ibid., p. 345.

(...). São os técnicos que fazem operar a máquina do Estado, como um vasto aparelho econômico e político, por dentro e por sobre a sociedade. Não se trata de considerá-los como categoria social especial: tencocracia, tecnoburocracia, burocratas ou burguesia de Estado. O que está em questão é o fato de que são os técnicos que articulam os interesses das classes dominantes, com as condições gerais da sociedade. (...). É no âmbito da tecnocracia que se realiza a metamorfose do econômico em político e vice-versa. (IANNI, O., 1981, p. 185) Gri
no original

Portanto, no que se refere às suas características, o que marca o regime de base ideológica tecnocrática no Brasil, não é a referência a uma meta, mas aos meios pelos quais são tomadas as decisões sobre os objetivos sócioeconômicos, cuja novidade é não estar aberto a nenhum tipo de discussão. Em outras palavras, os dois aspectos característicos do "tecnocratismo" são, em primeiro lugar, a ausência total de qualquer discussão aberta sobre aquelas decisões e, em segundo, a ausência de qualquer responsabilidade pública dos que tomam as decisões.⁽¹³⁾

Neste ponto, seria conveniente mencionarmos que não é o caso de se entender o poder tecnocrático conforme se vem descrevendo, como possuidor de uma atuação ilimitada em todos os setores do Estado. De fato, no exemplo das

(13) Cf. DREIGUSS, R.A., 1964, A Conquista do Estado, p. 486.

empresas estatais em sentido estrito, a análise de ASSIS proporciona uma idéia mais clara da característica e do papel da tecnocracia tupiniquim:

A divisão da administração pública em satrapias, nas quais as empresas estatais figuram como instrumento de poder político dos mandarins da República, deixou na opinião pública a equívoca impressão de que tínhamos um regime tecnocrático. Certamente o argumento técnico tem lastreado muitas decisões políticas na órbita administrativa, e contribuído dessa forma para mistificar o propósito último dessas decisões. Contudo, não existiu em nenhum momento da história recente brasileira uma tecnocracia do tipo francês ou italiano. O governo sempre conseguiu sobrepor-se aos quadros técnicos das empresas públicas quando, por motivos estratégicos ou por simples reajustes conjunturais de política econômica, quis enquadrá-los numa nova orientação. (ASSIS, J.C., 1984, p. 36)

e mais adiante complementa:

Ao contrário do que seria de esperar-se de uma tecnocracia, as 'estatais' se curvaram disciplinadamente à reorientação da política econômica, cujo resultado, hoje amplamente reconhecido, é o da esta-

tização da dívida externa, por um lado, e por outro, a desestruturação financeira das empresas públicas. (Id. Ibid, p. 41)

Do ponto de vista holístico, a relativa facilidade e o aparente sucesso da impregnação tecnocratizante do Estado pós-64 deve ser interpretada a partir das condições históricas gerais do país. Nesta perspectiva a constatação é que, ao contrário de outros países engajados no processo de modernização pela via tecnocrática, a peculiaridade no caso brasileiro se caracteriza pelo fato de que, aqui, o poder tecnocrático não encontrou "nenhum obstáculo ponderável, que o teria obrigado a uma reflexão sobre si e sobre sua relação com a Sociedade Civil. Devido precisamente, à estrutura social que encontrou (...) atuou de modo desinibido. Chegou, inclusive, a dobrar os próprios grupos dominantes, em vez de ser seu instrumento. Pois o fosso entre estes e o resto da sociedade, se permitia continuassem exercendo um domínio quase absoluto a nível local (na empresa em particular), era também fator de isolamento e vulnerabilidade caso esbarrassem num estamento dotado de uma perspectiva e de uma vontade própria. Reciprocamente essa autonomia relativa do estamento tecnocrático-militar cresceu à medida dos seus êxitos em relação a outros grupos, como, sobretudo, o empresariado industrial. A novidade principal é esta: no Brasil pós-64, mais do que na maioria dos outros países, a dicotomia Estado/Sociedade Civil vem se sobrepor à dicotomia grupos dominantes/grupos dominados, da qual o Estado clássico era apenas o

Em vista disso, as condições para a intromis são tecnocrática do aparelho estatal é dada pela própria natureza da estrutura social historicamente determinada. Nesta dialética entre o público e o privado, CHAUÍ assim interpreta a geração daquelas condições:

É uma sociedade (...) na qual a es fera pública nunca chega a consti tuir-se como pública, definida sem pre e imediatamente pelas exigên cias do espaço privado, de sorte que a vontade e o arbítrio são as marcas do governo e das institu ções 'públicas'. Onde o fascínio dos teóricos e dos agentes da 'modernização' pelos modelos tecnocrá ticos que lhes parecem dotados da impessoalidade necessária para de finir o espaço público. (CHAUÍ, M. S., 1986, p. 56)

Mais adiante conclui a autora sobre o "equivoco daqueles que apresentam o 'novo autoritarismo' como o divórcio entre a sociedade civil e o Estado, sem levarem em conta que a sociedade civil também está estruturada por rela ções de favor, tutela e dependência, imenso espelho do pró prio Estado, e vice-versa." (15)

(14) DEBRUN, M. Ob. cit., p. 111 (Grifo nosso)

(15) CHAUÍ, M. Conformismo e Resistência, p. 56.
A respeito da dificuldade de se utilizar a noção de "So ciedade Civil" para o caso brasileiro, já que as evidên cias demonstram que as próprias instituições civis es tão impregnadas de relações autoritárias, levou recentemente FLORESTAN FERNANDES a cunhar a expressão "Socieda de Civil não civilizada".

Buscamos até aqui, traçar as condições gerais, as características fundamentais e as funções do fortalecimento do poder tecnocrático enquanto "bloco ideológico" atuante no interior do Estado. Em termos sintéticos, pode-se entender este fenômeno como resposta à "(...) efetiva possibilidade de crises e à necessidade permanente de controle do processo de acumulação que têm exigido uma racionalidade administrativo-gerencial do topo às bases, política e econômica, que funde num só objetivo os conglomerados industriais, financeiros e os aparelhos do Estado. A racionalidade (tecnocrática) enquanto ideologia afeta assim profundamente a todos os mecanismos de funcionamento da sociedade, enquadrando nos seus limites desde a ação empresarial aos movimentos trabalhistas os quais vão se submetendo e se articulando no âmbito das próprias necessidades de administração e de gestão da sociedade burguesa". (16)

Cabe agora destacar algumas das principais conseqüências e implicações em termos amplos, fruto do caráter tecnocrático do Estado conforme procuramos demonstrar anteriormente. Aqui referimo-nos apenas às decorrências gerais porque uma das manifestações específicas da ideologia tecnocrática — o projeto de modernização e reforma administrativa da máquina estatal — será objeto de análise própria em seção adiante.

Seguramente, a conseqüência maior desse processo todo reflete-se no grau de autoritarismo do regime político, pelo desprezo e repressão a qualquer forma democrática

(16) OLIVEIRA, N. Estado: Mitos e Equívocos, p. 50.

ca de manifestação e participação popular. (17)

Consoante TAVARES,

(...) a noção de Estado burocrático-autoritário faz referência a um regime político não democrático, que exclui a participação popular, e em que o mando é exercido de forma não personalizada por elites burocráticas e tecnocráticas militares (e/ou civis), em benefício dos interesses da grande empresa internacional, estatal e, secundariamente, nacional, privada, e através da promoção do aprofundamento da industrialização. (TAVARES, M.H., 1981, p. 38)

Essa consequência, pensada em termos dialéticos é que geraria os impasses subseqüentes, causando uma tensão permanente no plano político. Assim é que FLORESTAN FERNANDES captou a essência desse processo:

O produto dessa história: o Estado, ao se autocratizar e tecnocra-

(17) É certo que a forma autoritária do regime político não suprime em absoluto um discurso e às vezes até uma prática pautada nos postulados de um certo liberalismo. Mas para a ótica tecnocrática, o sentido liberal "consiste sobretudo no reconhecimento das liberdades, de todas as liberdades, inclusive a política (eleições, liberdade de imprensa, debates televisados, etc...), desde que isso não implique uma influência decisória nos destinos da coletividade. Na verdade, porém, sua preferência é sempre que possível — pela 'conciliação', fórmula intermediária entre o liberalismo e o autoritarismo puro (...)" Cf. DEBRUN, M. Ob. cit., p. 112.

tizar, provocou um deslocamento de fronteiras históricas, pois converteu em **causa moral** a luta política contra a ditadura e pela democracia, nela envolvendo todas as forças sociais vivas, que nasciam da concentração operária nos grandes centros metropolitanos, da penetração do capitalismo 'moderno' no campo e do arranque industrial acelerado. Essas forças nada tinham a defender **dentro da ordem existente** e eram **inimigas naturais** da brutal sociedade civil herdada do passado escravista e refeita graças às ondas sucessivas de modernização pelo tope (...). (FERNANDES, F., 1985, p. 54). Grifos no original.

Outra autora, estudando a dialética Estado-oposição no Brasil pós-64, detectou aquela tensão através do que denomina de "quatro graves contradições" que tornaram a marca registrada do Estado de Segurança Nacional. Segundo o estudo de MOREIRA ALVES, "a primeira é a tendência a perder o controle do crescimento burocrático (...). Em segundo lugar, o Estado é incapaz de eliminar completamente a oposição (...). Em terceiro lugar, a tentativa de eliminar a oposição pela força ignora as injustiças reais que estão na raiz do conflito (...); e em quarto (...) a longo prazo, tende o Estado a tornar-se território exclusivo de uma pequena elite, que mantém a sociedade civil e até mesmo seus próprios integrantes sob controle, mediante o recurso cada vez mais fre-

quente à força física." (18)

Em síntese, podemos indicar que, no plano ideológico, no sentido que definimos anteriormente, a "fala dos homens" ou o pensamento tecnocrático tornou-se fundamental para a sustentação do Estado autoritário pós-64 que seguramente não sobreviveria com base somente na "manu militari". O tecnocratismo, pensando como "bloco ideológico" no interior do Estado, presta-se a viabilizar os interesses do capital monopolista no Brasil, cumprindo três funções primordiais: 1) assegurar a realização do pacto de interdependência, aspecto internamente importante da internalização das relações imperialistas; 2) manter a coesão entre as frações do capital, bem como a coesão a nível do próprio bloco ideológico e 3) compor uma "medição" entre a classe dominante e as classes dominadas (auxiliares e operárias). Se o bloco ideológico tecnocrático consegue dar conta das duas primeiras funções, depara-se com certo impasse quanto à terceira. Isso transparece mais claramente no processo deflagrado com a abertura controlada ou com a democracia relativa, com seu elenco de medidas de controle. (19) É no cumprimento eficaz dessas funções que destacamos o problema da legitimidade, objeto de discussão da seção seguinte.

(18) MOREIRA ALVES, M.H. Estado e Oposição no Brasil pós-64, p. 28.

(19) Cf. COVRE, M.L.M. A Fala dos Homens, págs. 11 e 12.

2.2. Um Aspecto Relevante: A Busca da Legitimidade

"(...). A esquerda sempre lutou, bem ou mal, contra a tradição mas, durante muito tempo, teve de fazê-lo com as armas que a tradição tornava disponíveis. Que é a hegemonia de uma classe na política senão a sua capacidade de impor o seu discurso — ou pelo menos a sua lógica — até mesmo aos seus adversários? Que é a hegemonia em política senão a capacidade de uma classe de definir o terreno e as armas que seus adversários usarão em sua própria luta? A idéia da democracia tem sido uma pedra de toque da hegemonia conservadora na história política deste país desde a República Velha."

(Francisco C. Weffort)

É sabido que nenhum regime político se sustenta somente pelo uso da força. Aqui cabe ter presente a interpretação gramsciana do poder de Estado como constituindo-se de coerção + hegemonia ou em termos althusserianos, aparelhos repressivos e aparelhos ideológicos. (20)

Nesse sentido, a legitimação do Estado deve ser entendida como a capacidade da classe (ou fração de classe) hegemônica em conseguir mobilizar política e ideologicamente as distintas classes sociais presentes numa determinada formação econômico-social, para a solidariedade com as suas (da classe hegemônica) propostas de transformação da sociedade dentro da dinâmica do capitalismo e o conseqüente as

(20) Uma discussão em profundidade sobre a concepção de Estado em Gramsci veja-se COVRE, M.L.M. Ob. cit. pág. 271 e sgts. Ainda sobre a questão da hegemonia em Gramsci e a noção de "aparelhos" em Althusser, veja-se PAOLI, N.J. Ideologia e Hegemonia, págs. 29 a 44.

sentimento dessas classes para o exercício político do bloco no poder através das instituições (por exemplo, o parlamento, a administração, o aparelho jurídico) do Estado. (21)

A partir deste postulado de caráter geral, buscamos justificar a relevância que estamos pondo no que diz respeito à busca da legitimidade do "bloco ideológico tecnocrático" na medida em que isto se prende à constatação quase unânime na bibliografia que utilizamos a respeito da tecnocracia no Brasil, da intenção desse "bloco no poder" procurar se legitimar, não mais pela via populista existente até 64, mas, ao contrário, a partir de então, utilizar-se da ideologia da eficiência e da racionalidade da política econômica e social governamental, no sentido de conformar a sociedade ao seu projeto de transformação social. Outra necessidade de destacarmos a questão da legitimidade é que é a partir dessa análise que se poderá compreender o projeto de "reforma" e "modernização" do aparelho de Estado mais adiante.

Assim é que, desde o princípio, "(...) impõe-se formular e por em prática um novo estilo de liderança. Esse é um dos dilemas com os quais se defrontam aqueles que assumem o poder em abril de 1964. A luta contra as experiências e heranças da democracia populista — particularmente o nacionalismo e a esquerda — exigem novas definições; em particular, porque os líderes do golpe não tem 'carisma' nem penetração popular. Entretanto, como os motivos 'revolucionários' são bastante 'racionais', insistem na negação das lideranças carismáticas e demagógicas. Preconizam a organiza-

(21) Cf. CARVALHO, H.M. Planejamento Estado nas Sociedades Capitalistas, pág. 74, Nota 8.

ção, a responsabilidade, a eficácia, como se as razões coletivas fossem imediatamente redutíveis a relações mecânicas". (22)

Estudando exaustivamente o problema da legitimidade do regime instaurado no Brasil a partir de 64 e sua contraface, a coação, LÚCIA KLEIN assim conclui a respeito da utilização da ideologia da racionalidade administrativa como instrumento de legitimação:

Ressentindo-se da legitimidade precária conferida pelas instituições herdadas da antiga ordem política, e pouco inclinado a formalizar a ordem política emergente, o regime parte para a criação de um novo tipo de legitimidade. Prescindindo dos instrumentos de mediação entre governantes e governados, o Executivo intensifica seus esforços visando o estabelecimento de uma comunicação direta cuja tônica será a ênfase nos êxitos de sua administração. A institucionalização desse tipo de procedimento (...) indica a tendência a se instituir a comprovação permanente da eficácia administrativa do regime como uma importante base para a sua legitimação. (KLEIN, L. et alii, 1978, págs. 90-1)

(22) IANNI, O. O Colapso do Populismo no Brasil, p. 190.

Desta conclusão, pode-se deduzir que, de fato, processa-se um deslocamento da problemática econômico-social do âmbito político e ideológico em sentido lato, para a esfera da técnica, na medida em que, "a legitimação política do Estado passa a ser dirigida para o debate da legitimidade do plano, para a natureza e a direção da intervenção direta ou indireta do Estado. Nesse contexto ideológico há uma tentativa de simplificar o conceito de Estado, trazendo este para a esfera restrita do poder executivo, parlamentar e judiciário. No limite, a visão do Estado se conturba e, assediada pela propaganda governamental, Estado e Poder Executivo se confundem. Na dinâmica do próprio autoritarismo desloca-se a ampla percepção do Estado (...) para a estreita esfera da administração, da burocracia pública." (23)

O âmago mesmo dessa forma de legitimidade, que pode ser captada em suas diversas manifestações, inclusive a de efeito propagandístico, é descrita da seguinte maneira por COVRE:

Assim é que, a 'prestação de serviços sociais e sobretudo a racionalidade administrativa tornaram-se pontos fundamentais para a legitimação estatal no momento em que o

(23) CARVALHO, H.M., Ob. cit., p. 53.

Esta forma de legitimidade, já se encontrava presente na conspiração articulada no interior do IPES. "(...) A imagem 'tecnocrática teve o mesmo papel de legitimação e generalização de demandas e interesses particulares que a idéia de 'desenvolvimento' tivera durante o período de Juscelino Kubtschek (...). A fórmula que legitimou o controle da elaboração da política econômica pelo IPES foi a do regime 'tecnocrático', baseado em tomada

mercado deixou de ser o racionalizador da sociedade'. Nesse contexto, a proposição legitimadora parece ser a de como todos podem usufruir dos bens advindos desse 'saber', e de como todos devem ter a ilusão de participação do mesmo. (COVRE, M.L.M., 1983, p. 294)

Em um trabalho mais recente, a mesma autora complementa essa constatação introduzindo a noção de "revolução consentida":

A ideologia do planejamento tem por suposto estender a 'revolução consentida' a todos. Os cidadãos não precisam se 'preocupar', porque o Estado tem um poder que se legitima pelo saber, que está na função de atendê-lo. (...). Ao mesmo tempo, é a ideologia dos direitos sociais que valida a existência do Estado. Então, as políticas sociais, como ficam? Afirmávamos anteriormente que elas são um engodo, no seu geral. Os tecnocratas, não podendo abrir mão da acumulação, encontraram um modo formidável de o Estado se apropriar de parte da mais valia produzida socialmente e ainda dizer que ele está voltado para a justiça social. (COVRE, M.L.M., 1986, p. 182)

Do ponto de vista da contradição, é certo que esta forma de legitimidade esbarraria em obstáculos intrans-

poníveis. Assim é que, a tentativa de institucionalização pela via tecnocrática, ao longo dos anos, foi se revelando cada vez mais extremamente frágil, obrigando o "bloco ideológico tecnocrático" a operar uma espécie de refinamento dos mecanismos legitimadores. "O máximo que se tem conseguido é uma legitimidade transitória, fundada, inicialmente, no compromisso com o restabelecimento do sistema democrático e, mais tarde, na eficácia administrativa. Durante certa fase do governo Geisel parecia, inclusive, que se estava caminhando para uma tentativa de legitimar o regime com base em sua dimensão social, através da implementação de algumas medidas de caráter redistributivo." (24)

No limite, as dificuldades que o discurso tecnocrático — construído sobre um modelo de racionalidade formal-burocrática, orientado essencialmente para o aumento da funcionalidade das estruturas econômico-sociais — encontrou para se transformar em uma ideologia, se não mobilizada, pelo menos enraizada numa racionalidade material efetiva, decorre da existência de uma "contradição entre, por um lado, as racionalidades parciais postas em ação nos diversos campos de intervenção do Estado e, por outro, a irracionalidade global do sistema (...). Essa contradição retira ao discurso tecnocrático toda base real de legitimação." (25)

Estruturalmente, a legitimação pela via tecnocrática desaguaria num impasse devido a dois fatores principais. Primeiro, "a articulação particularmente heterogênea e complexa das relações sociais e formas de organização

(24) KLEIN, L. et alii. Ob. cit., p. 99-100.

(25) MATHIAS, G. et alii. Ob. cit., p. 129.

do trabalho produz um tecido social pouco propício à difusão de uma ideologia racional-tecnocrática. As relações sociais paternalistas-autoritárias persistentes a nível regional, (...), são reintroduzidas nas relações intraburocráticas que ligam poder central aos poderes locais, quebrando a implantação global de uma lógica de sistema que possa ser formalizada em alternativas técnicas." Em segundo lugar, "(...) a busca de uma legitimação do tipo racional-tecnocrático choca-se com os limites colocados pela inserção subordinada do país na economia mundial o que multiplica as variáveis não controláveis (...). Trata-se, portanto, de uma legitimidade restrita e frágil." (26)

Portanto, em que pese a variabilidade das formas em momentos ou públicos diversos — invocação do prestígio da razão técnica pura e simples, anticomunismo, pragmatismo, moralismo, patriotismo, democracia social, etc. — O que transparece das citações anteriores é o fato de que no Brasil de todos esses anos, tem havido uma notória insistência na construção de uma matriz legitimadora do Estado a partir da ideologia tecnocrática. (27)

2.3. O Significado da Modernização Administrativa

"Afim, não deixa de ser irônico que as escolas de samba, organizações em que a maioria dos membros têm escolaridade formal baixa ou nula, sejam capazes de produzir um

(26) Id. Ibid., p. 129.

(27) Cf. MARTINS, C.E. *Tecnocracia e Capitalismo*, p. 115.

espetáculo que mobiliza milhares de pessoas e exige uma logística e uma coordenação sofisticadas, enquanto que o Governo, com seus quadros e sistemas gerenciais modernos, suportados por uma bateria de computadores, não foi até agora capaz de, sequer, projetar e executar um sistema decente para vender os ingressos para o desfile (...).

(Belmiro Valverde J. Castor)

2.3.1. Apresentando o Problema

Nesta parte, far-se-á uma breve descrição dos aspectos centrais do que se constituiu o processo de "reforma" ou "modernização" administrativa desencadeado no país a partir de 1967, tendo como suporte o próprio texto do decreto-lei 200/67, bem como a produção intelectual gerada no interior da Fundação Getúlio Vargas através da Escola Brasileira de Administração Pública - EBAP, entidade que edita a "Revista Brasileira de Administração Pública", na qual boa parte dos textos de análise e interpretação da "reforma" foram publicados. No entanto, não se pretende efetuar uma apresentação "neutra" do processo, mas, ao contrário, buscar captar nessa bibliografia, os pontos fundamentais que evidenciam o fundamento tecnocrático da "modernização administrativa", fazendo uma leitura tanto da legislação quanto dos comentários e interpretação sobre a mesma, utilizando o seguinte critério de análise fixado por SAVIANI:

(...) o estudo da legislação se revela um instrumento privilegiado para a análise crítica da organiza-

ção escolar porque, enquanto mediação entre a situação real e aquela que é proclamada como desejável, reflete as contradições objetivas que, uma vez captadas, nos permitem detectar os fatores condicionantes da nossa ação educativa. A partir daí torna-se possível romper com a visão ingênua do processo educativo. (28) (SAVIANI, D., 1976, p. 193)

Em outras palavras, o objetivo aqui é privilegiar o entendimento do "espírito" muito mais do que a mera "letra" do texto legal presente no decreto-lei 200/67 já que este documento é tido como o marco mais significativo do atual estágio de modernização da administração pública no Brasil. (29)

Para dar uma idéia da maneira como foi conduzida a questão nos seus antecedentes, far-se-á uma rápida

(28) A perspectiva modernizante entende esta discrepância entre a situação real e a desejada como efeito de um fenômeno que denominam de "formalismo", característico das sociedades "prismáticas" ou "em desenvolvimento".

(29) Na história da Administração Pública Brasileira existiram outros projetos de reforma administrativa no passado. Um balanço pautado numa interpretação interna dos vários projetos setoriais ou globais de reforma administrativa realizadas na esfera federal a partir de 1930 encontra-se em WAHRLICH, Beatriz M.S. **Reforma Administrativa Federal Brasileira: passado e presente**, RBAP, (8):27-75, abr/jun. 1974.

Sobre estas mesmas reformas, mas analisadas a partir das transformações políticas, econômicas e sociais, portanto, captando suas relações estruturais, veja-se o já clássico trabalho de CUNHA, Mário W.V. **O Sistema Administrativo Brasileiro - 1930-50**. Rio, MEC-INEP, CRPE, 1963. Ainda, nesta mesma linha, veja-se: GARCIA, F.C. **Modernização e Reforma Administrativa no Brasil**. Brasília, SEMOR, IPEA, Coletânea de Monografias, Vol. I, 1978.

descrição do processo que levou à formulação do projeto de reforma e modernização administrativa de 1967, a partir dos trabalhos da COMESTRA — Comissão Especial de Reforma Administrativa — que redigiu o anteprojeto do decreto-lei 200. De início, constata-se que essa comissão minimizou o trabalho de diagnóstico das causas principais dos problemas da administração pública, concentrando-se exclusivamente nas "falhas" detectadas a partir das experiências anteriores, para dedicar-se de pronto a sugerir medidas concretas para a modernização administrativa do Estado.

Desta forma, conforme o diagnóstico no qual estava baseada a referida comissão, as causas da ineficiência da administração pública até então seriam as elencadas a seguir:

- Centralização excessiva;
- Execução direta;
- Centralização de poderes na União, em detrimento dos governos locais;
- Falta de continuidade administrativa;
- Congestionamento da Presidência da República;
- Inexistência de planejamento institucionalizado;
- Deficiência da regionalização e interiorização;
- Inadequada e emperrada fiscalização dos recursos públicos.

O plano da reforma procura atacar cada uma dessas "deficiências", propondo medidas detalhadas e "concretas" para sua viabilização, tendo sempre como pressuposto básico que o "subdesenvolvimento administrativo" presente até então, é fator derivado do "subdesenvolvimento econômico e

social". A pretensão que se pode captar nitidamente é de que a reforma administrativa proposta se inserisse no conjunto de reformas institucionais que o Governo estava empreendendo. O "espírito" do plano, presente em suas declarações de intenções era capacitar a máquina administrativa de modo que se tornasse elemento propulsor do processo de desenvolvimento, com base na modernização e na dinamização de seu funcionamento. Esperava-se dotar o serviço público de eficiência operacional comparável à da empresa privada. (30)

Em termos sintéticos, a reforma administrativa consubstanciada no decreto-lei 200 de 25-02-1967 nos seus 215 artigos agrupados em 14 títulos estão baseados, conforme o próprio texto legal, nos seguintes princípios fundamentais de organização: (31) planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, conceituados do seguinte modo:

Planejamento: a ação governamental obedecerá a um planejamento que vise a promover o desenvolvimento eco-

(30) Para uma descrição dos meandros do projeto de reforma e modernização administrativa desde os antecedentes até a confecção da "moldura da reforma", veja-se DIAS, José de Nazaré T. *A Reforma Administrativa de 1967*, Rio, FGV Editora, 2ª edição, 1969. Ainda, a respeito desse detalhamento consultar BELTRÃO, Hélio. *Reforma Administrativa*, Rio, Departamento de Imprensa Nacional, 1960.

(31) Como bem demonstrou GARCIA, esses "princípios" que dão suporte à reforma administrativa são tomados, na íntegra, da Teoria Administrativa de Henry FAYOL. "(...) sugerimos agora que a reforma administrativa não apresente em sua filosofia uma teoria administrativa por assim dizer paradigmática (Kuhn), pois toda ela remonta aos clássicos da administração (enquanto ciência!), de influência marcadamente fayolista, como foi aliás toda a inspiração para a racionalização da Administração Pública brasileira, com importação in totum do modelo francês". GARCIA, Fernando C., Ob. cit., p. 38.

nômico-social do País e a Segurança Nacional, norteando-se segundo planos e programas (plano geral de governo, programas gerais, setoriais e regionais, plurianuais; orçamento-programa anual e programação financeira de desembolso)

Coordenação: as atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas serão objeto de permanente coordenação, em todos os níveis.

Descentralização: a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada em três planos principais: dentro da própria Administração Federal, distinguindo-se o nível de direção do de execução; da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; da Administração Federal para a órbita privada, mediante contrato ou concessões.

Delegação de Competência: a delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-se na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

Controle: o controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente, o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exer

cício das atividades auxiliares; o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco. (32)

No que diz respeito à justificativa da necessidade da reforma, as opiniões convergem para um ponto fundamental, ou seja, a ausência de uma máquina "moderna" a nível da administração pública estaria comprometendo o próprio desenvolvimento econômico e social do país. Assim, na avaliação de um dos ideólogos da referida reforma,

Já existe (...) a consciência de um perigoso 'lag' institucional entre, de um lado, o setor privado da economia, responsável pelo esforço industrializador e pela criação da moderna economia urbana e, de outro, as práticas, hábitos, rotinas e processos de uma administração pública que se desenvolveram historicamente para atender às exigências próprias de uma sociedade agrária e exportadora. E a consciência desse 'lag', ou desajuste, que decorre da convivência estrutural entre não coetâneos, tem levado quase todos os brasileiros politicamente responsáveis (sic!) a compreenderem a necessidade da refor-

(32) Decreto-Lei 200 de 25-02-1967.

ma administrativa como um dado ina
diável da problemática contemporâ-
nea. (MELLO e SOUZA, N., 1972, p. 2)

Outro dos principais articuladores dessa re
forma vai mais além ao justificar a necessidade da reforma
administrativa preconizada. Na consideração de BELTRÃO,

Somos vítimas de um processo de subde
senvolvimento administrativo, que
considero ainda mais grave que o
subdesenvolvimento econômico ou soci
al, porque é condicionante de am
bos (sic!).

Realmente, não tem sido a falta de
capital que tem entravado o nosso
desenvolvimento, porque capital se
aluga; não tem sido a falta de téc
nica, porque a técnica se aluga;
não tem sido a falta de recursos
naturais, porque nós os temos; não
tem sido a falta de espírito empres
sarial, porque o temos de sobra.

O que tem entravado nosso desenvolvi
vimento econômico e social tem si-
do sobretudo o péssimo tipo de go-
verno que, com raras exceções, te-
mos praticado. (BELTRÃO, H., Ob.
cit., p. 43)

Mais adiante, o mesmo Autor arremata, falan-
do na realização de uma verdadeira "revolução";

Devo, entretanto, advertí-los de
que a efetivação da Reforma Admi-

nistrativa implicará levar a cabo uma verdadeira revolução.

A reforma não se realizará modificando estruturas, substituindo organogramas, criando ou suprimindo Ministérios e Departamentos.

Será preciso revolucionar mentalidades, conceitos e métodos.

O que estamos atacando não é o arcabouço da administração, mas a sua própria maneira de funcionar. Mais do que um problema técnico, trata-se de um problema filosófico, que envolve uma nova e corajosa tomada de posição em face do problema da Administração Pública e da burocracia governamental. (BELTRÃO, H., Ob. cit., p. 72)

Portanto, conforme se pode captar no pensamento dos ideólogos da modernização administrativa, a justificativa para sua necessidade assenta-se na premissa de que, "(...) decorrendo das condições de subdesenvolvimento problemas estruturais em todos os setores, são cada vez menos úteis as soluções assistemáticas e apenas paliativas as providências, enquanto não empreendida mobilização de recursos políticos, culturais e econômicos. E, como as sociedades subdesenvolvidas carecem de capacidade para inovar quanto a tais recursos e para mobilizá-los, dada a fragmentação e incipiência de suas instituições, cabe ao Estado a função catalizadora dos esforços e energias no sentido do desenvolvimento(...)."⁽³³⁾

(33) MITRAUD, A.D. et alii. *Panorama da Administração Federal brasileira e reforma administrativa*. Rio, FGV, RAP, 11(4), out./dez. 1977, pp. 184.

Desta forma, é o descompasso entre a promoção do desenvolvimento nacional, atividade tida necessariamente como inovadora, e as condições que ainda caracterizam o funcionamento da administração federal, que se constitui o quadro de fundo para a compreensão da necessidade do processo de reforma administrativa.⁽³⁴⁾ Quer dizer, parte-se da realidade do subdesenvolvimento como um dado, sem nunca por em questão as razões estruturais que o engendram e o mantêm.

Outro ponto a considerar é a forma como o anteprojeto de reforma foi aprovado e posto em execução. WAHR- LICH assim descreve este fato: "a simples leitura do Decreto-Lei 200 de 25-02-1967, cujo objetivo específico é a Reforma Adminsitrativa (...) evidencia o cuidado de se evitarem, *a priori*, algumas das principais dificuldades com que se defrontaram reformas anteriores. Assim é que a Reforma Administrativa de 1967 foi precedida pela Reforma constitucional (leia-se Atos Institucionais), o que tornou viável sua aprovação por decreto-lei, limitados, à órbita do Poder Executivo, os debates sobre a matéria (...). Por outro lado, a reforma consubstanciada no D.L. 200, se bem que ainda filiada à teoria administrativa que consagra **princípios de administração**, levou bem menos longe do que outros projetos anteriores sua preocupação doutrinária, preferindo um enfoque mais pragmático".⁽³⁵⁾

Ainda, sobre a forma autoritária de decreto-lei, é justificada com base nos seguintes argumentos:

(34) Id. *ibid*, p. 185

(35) WAHRLICH, B. Ob. cit., p. 28.

Mesmo com a reforma constitucional (sic!) e a possibilidade de uma ampla ação reformista do Poder Executivo após a decretação da Reforma Administrativa, cujas linhas gerais estavam contidas no projeto elaborado sob o Governo Castello Branco, preferiu este expedir por decreto-lei a Reforma, em vez de submetê-la ao Congresso, como inicialmente pretendia. Estava-se em fim de Governo, que provavelmente não quis correr o risco de ver seu projeto sofrer possível desfiguramento nos debates legislativos. A experiência anterior não era animadora, nem os debates e divergências ocorridas na própria Administração, durante a elaboração do projeto, faziam pressupor o seu trânsito tranqüilo e pacífico no Congresso.

(WAHRLICH, B. Ob. cit., p. 45)

No aspecto da estratégia de implantação da reforma, já em 1967, KLEBER NASCIMENTO, tentando fazer uma "crítica" do projeto de reforma, com base nas experiências do passado, alerta para que, não obstante, do ponto de vista teleológico o projeto de reforma contido no D.L. 200 seja adequado, procura demonstrar que a questão central é de "estratégia" ou seja, a metodologia de implementação da reforma, insistindo, em termos sugestivos que se deveria utilizar não o processo mais fácil, o impositivo, mas de utilizar o processo de internalização (ou cooptativo).⁽³⁶⁾ É nesse ponto

(36) Cf. NASCIMENTO, K. Reflexões sobre a estratégia de Reforma Administrativa: a experiência federal brasileira. Rio, FGV, RAP, nº 01, 1967, pp. 11 a 50.

que ressalta com clareza o componente tecnocrático da reforma. Na definição de outro ideólogo ufanista do projeto, "(...) a presente reforma não se preocupa exclusivamente com as estruturas oficiais da administração (...), ela se preocupa em apresentar a reforma não como uma imposição de fora, mas como algo que trará para os próprios servidores públicos as vantagens de um trabalho bem pago, com tarefas interessantes, em lugar das trivialidades burocráticas que hoje ocupam o mal remunerado tempo de tantos deles (...). Os reformadores dão-se conta de que há necessidades de progresso técnico; entretanto, não mais acreditam que seja só disso que se precisa. Além da técnica, desejam formar aquele *esprit de corps* que tornou o Serviço Civil Inglês na Índia, a Classe Administrativa do Serviços Civil Britânico e os diversos grupos do funcionalismo francês, corpos funcionais tão notáveis. (37)

Mais adiante, conclui o mesmo Autor:

(...). De um modo geral, porém, tem sido feita uma tentativa encorajadora no sentido de deixar de lado a preocupação, exclusiva, com os aspectos puramente técnicos e mecânicos, como fundamento da reforma, e em vez disto, procurar dar maior importância ao moral do funcionalismo e a sua conscientização para valores como economia,

(37) LAMBERT, Francis. *Tendências da Reforma Administrativa no Brasil*, Rio, FGV, RAP, 4(1), jan/jun. 1970, p. 155.

eficiência e confiabilidade. Trata-se, em última instância, da tentativa de formar uma classe de servidores públicos imbuída de um 'fervor evangélico'. (LAMBERT, F., 1970, p. 156). Grifo nosso.

É interessante notar ainda sobre essa questão da estratégia de implantação da reforma que, na extensa produção acadêmica da década de 70 a respeito do assunto, gerada principalmente no âmbito da Fundação Getúlio Vargas — já que essa entidade era uma das agências "privada" contratada pelo Governo para prestar assessoria ao projeto de modernização administrativa — não se encontrar qualquer trabalho que tratasse do problema de forma ampla e global, que desse conta de captá-lo na dinâmica das transformações estruturais no plano político e econômico daquele período. Ao contrário, toda publicação sobre a reforma ou modernização administrativa estampada principalmente na RBAP - "Revista Brasileira de Administração Pública", procura quando muito, fazer uma "crítica" a aspectos internos da forma como vinha se processando a implantação da reforma, limitando-se a apresentar sugestões que contribuíssem para o aperfeiçoamento do processo.

Assim, a respeito da formação de uma espécie de "intelligentzia" administrativa altamente qualificada para gerir os negócios de Estado, a título ilustrativo, as citações a seguir dão bem uma idéia da ênfase posta no comportamento do pessoal administrativo envolvido como problema fundamental:

A primeira idéia que surge (a respeito da metodologia para implantação da reforma) é a de que é fundamental adotar uma orientação comportamentalista no sentido de considerar em sua metodologia um programa de treinamento voltado também para alterações de valores, atitudes e comportamentos dos agentes a serem 'reformados' e não apenas preocupados com a técnica do 'fazer' (...).

Normalmente o funcionário, por natureza, temperamento, personalidade e formação, é um indivíduo formal-legalista. Em princípio, sua posição em relação à reforma é de expectativa. Além disso, sua atitude em relação ao **status quo** é passiva; não discute. Para mudar ou inovar falta-lhe estrutura.

(NETTO, Jacintho P., 1974, p. 61)

Adiante, o mesmo Autor parece sugerir a possibilidade de uma espécie de "antropologia cultural administrativa". Nesse sentido, no rol de sugestões que apresenta destacamos:

É preciso, pois, 'fazer' modelar o homem que tenha condições para mudar. Para realizar mudanças é preciso um homem diferente, um homem que possa mudar a si mesmo e adaptar-se às novas situações por ele criadas; um homem que conteste a validade de sua própria proposição

para a mudança; um homem que esteja insatisfeito com sua obra, como se fora um artista insatisfeito com sua obra.

Qualquer movimento de renovação, reforma ou modernização exige, na verdade, um homem novo; quer dizer, um novo espírito, uma nova mentalidade, uma atitude diferente perante a problemática a enfrentar. (Id. Ibid., p. 62)

Em síntese, no plano estratégico, a intelectualidade engajada no processo de reforma, embora não desconheçam as dificuldades e "resistências" à implantação efetiva da mesma, "resistências" estas que enumeram ser de cinco fontes principais: (de origem política, social, cultural, legal e financeira), trabalham sempre dentro dos limites do esquema formal de "diagnose"/"prognose". Essa operação é em essência a seguinte: "ênfase na pesquisa como etapa preliminar da estratégia reformista. O processo seguinte seria, na lógica do desenvolvimento do projeto, a cooptação de lideranças políticas e econômicas sintonizadas com a necessidade fundamental da reforma. Dessa maneira, dispondo da necessária cobertura de cúpula, conhecendo a realidade sobre a qual vamos atuar e as limitações impostas pela realidade, poderemos fixar nossos objetivos, dividindo-os em etapas sucessivas em ordem de prioridade, de acordo com nossos recursos, possibilidades de atuação e área de poder." (38)

(38) MELLO e SOUZA, N. Notas introdutórias ao problema da estratégia de reforma administrativa no Brasil. Rio, FGV, 1972, p. 15 (texto mimeo).

Outro aspecto central diz respeito ao próprio plano conceitual entre o que seja "reforma" e "modernização" administrativa. Segundo os "teóricos" do projeto desencadeado em 67, o conceito de "modernização" é mais abrangente e se aplica com mais propriedade no caso. Desta forma, em termos de características básicas, a "reforma administrativa" se constitui em:

a) **Temporalidade:** limita-se a um período de tempo determinado;

b) **Intensividade:** representa uma concentração de esforços e recursos;

c) **Relatividade de inovação:** como está baseada na comparação e na adaptação de outras experiências reformistas de outras organizações em uma determinada realidade organizacional que se apresenta ineficaz, a resistência inercial restringe até certo ponto a inovação;

d) **Imediatismo:** aplicação de medidas com expectativa de resultados de curto prazo o que pode gerar situações traumáticas para a organização;

e) **Natureza corretiva:** caracteriza-se por aplicação de medidas corretivas tendo em vista a performance da organização.

Ao contrário, a "modernização" administrativa apresenta metodologia própria, onde são identificados as principais características:

a) **Permanência:** "tornar moderno" é uma atividade constante;

b) **Gradualismo:** desenvolve-se gradualmente, adaptando e corrigindo passos, rotinas, métodos, processos e sistemas, estruturas, competências e instrumentos legais;

c) **Alta capacidade inovadora:** por se basear fundamentalmente na própria experiência de dada organização, permite o desenvolvimento de melhores perspectivas inovadoras;

d) **Racionalismo:** por ter maior capacidade na detecção de problemas, possibilita a adoção de medidas de assimilação mais fácil, evitando-se os traumatismos;

e) **Natureza preventiva:** de todas as demais características resutla que a modernização, ao contrário da reforma, deve adotar uma postura preventiva, antecipando-se aos problemas organizacionais. (39)

Em vista disso, depreende-se que, no plano conceitual, os termos "reforma" e "modernização" administrativa quando empregados, apresentam profundas distinções. Nesse sentido, "reforma" é utilizada com a conotação de um "processo mais restrito através do qual as instituições procuram mudar suas estruturas, processos de trabalho, atitudes e comportamentos com o fim de melhorar seu desempenho interno. Seria, portanto, um processo vertical confinado a determinada

(39) Df. DUTRA, Adhemar F. **Modernização Administrativa**. Belo Horizonte, Revista da Fundação João Pinheiro, 8(11), nov. 1978, p. 40.

entidade. Modernização é um processo mais abrangente pelo qual são introduzidas mudanças normativas em áreas institucionais de atividade governamental e que geram a necessidade de criação ou reformulação de estruturas governamentais, processos de trabalho, atitudes e comportamento (...). Seria um processo mais abrangente, horizontal, ligado à mudança em áreas institucionais amplas." (40)

Portanto, a noção de reforma parece ser mais limitada, remetendo ao conceito da teoria da administração ortodoxa de "sistema fechado". Assim, consoante a opinião de WARHLICH,

A consequência final desse modelo (de reforma administrativa) é a construção e manutenção de um sistema fechado, sem o necessário feed back do meio que o cerca, extremamente suscetível de entrar em processo de entropia se lhe falta o respaldo do sistema maior em que se situa (...).

Realmente, parece indiscutível que o modelo taylorista/fayoliano/weberiano perseguido pelos reformadores brasileiros, consciente ou inconscientemente (...) era basicamente um sistema fechado: estabelecia e seguia inflexivelmente critérios gerais e uniformes, de validade científica limitada, pois é sabido que a organização adminis-

(40) Relatório do I Seminário Interamericano de Reforma Administrativa. Rio, MINIPLAN, SEMOR, FGV, EBAP, Dezembro/1973, pp. 9-10, (Mimeo).

trativa sofre a influência de fatores de comportamento não previstos e até certo ponto imprevisíveis: presumia para a reforma uma auto-suficiência inexistente, visto que a organização administrativa não funciona num ambiente estático, sendo parte de um todo cujas partes estão em permanente interação, são mutuamente dependentes e, portanto, reciprocamente influenciáveis.

(WAHRLICH, B. Ob. cit., p. 67) Grifos no original

Por outro lado, a noção de modernização administrativa é muito mais abrangente na medida em que,

(...) presume parâmetros diferentes. É que por 'modernização' se entende o processo de mudança social pelo qual as sociedades menos desenvolvidas procuram adquirir as características comuns às socieda-des mais desenvolvidas (sic!). Assim, a modernização administrativa transcende o âmbito da reforma, pa-ra compreender essencialmente transformação e/ou criação. Não lhe basta promover maior eficiência na consecução dos fins. Torna-se-lhe necessário redefinir os próprios fins, ou seja, os objetivos do de-senvolvimento, as metas desejadas e as bases em que se apoiar, formular os programas para atingir es-sas metas e organizar os projetos respectivos (...). A orientação do

minante é, assim, teleológica, e não processualística; persegue-se a eficácia (e não a simples eficiência) na consecução dos fins. Desse modo, a modernização administrativa atua e efetiva-se, necessariamente, num sistema aberto, em constante interação com o meio (...). (WAHRLICH, B. Ob. cit., p. 68) Gri
fos no original

Outro fator importante a considerar nessa questão da diferença conceitual entre "reforma" e "modernização" diz respeito ao método. Aqui é importante ressaltar que, para escamotear a influência da autonomia relativa do poder da tecnocracia, remete-se a questão para um problema de método. Conforme DEBRASCH, existem basicamente duas metodologias para a implantação de mudanças administrativas: o método experimental e o método da administração paralela. Em síntese, o método experimental consiste no ensaio da reforma projetada e sua adoção, em caráter informal e provisório, gradualmente, antes de sua generalização e formalização. Já o método da administração paralela procura-se reformar através da introdução, na burocracia, de unidades administrativas especializadas que, ao lado das tradicionais, vão incumbir-se de novos objetivos e tarefas, sob novas técnicas, influenciando assim, criativamente, o contexto em que atuam. Em outras palavras, seria uma espécie de cooptação do tradicional pelo moderno. (41)

(41) Df. DEBRASCH, Charles. Méthodes modernes de la réforme administrative, Révue d'Administration Publique, Paris, Vol. 9, pp. 21-30, jan/mar. 1969. Apud. WAHRLICH, B., Ob. cit., p. 69.

Esse problema metodológico, no entender de WAHRLICH, "é óbvio que o método experimental seria mais diretamente correspondente ao processo reformista propriamente dito, ao passo que o método da administração paralela melhor caberia no processo modernizador." (42) No caso brasileiro, a Autora exemplifica citando a reforma administrativa em andamento na época no MEC segundo ela necessária para a implantação da reforma do ensino de 1º e 2º graus (leia-se Lei 5.692/71) como exemplo típico do uso do método experimental, ao passo que a criação de um órgão tipo de IPEA, com atribuições também na área educacional, como resultado da aplicação do método de administração paralela. (43)

Um último aspecto que merece destacar nesta apreciação do problema é o fato de que, certamente devido à ocorrência da mesma experiência política no final da década de 60 e meados da de 70 em vários países da América Latina, ou seja, a instauração de ditaduras tecnocrático-militares, é sintomático que o mesmo processo de reforma e/ou modernização administrativa do aparelho estatal desses países tenha sido semelhantes à experiência brasileira. (44)

(42) WAHRLICH, B., Ob. cit., p. 70

(43) Id. ibid., p. 70

(44) Para uma idéia da identidade latino-americana desse fenômeno, veja-se: WAHRLICH, B. **Reforma Administrativa na América Latina: semelhanças e diferenças entre cinco experiências nacionais**. Rio, FGV, RAP, (8)4:5-47, out/dez. 1974.

MENA, Luiz R. **Algumas considerações sobre a reforma administrativa na Venezuela**. RAP, 9(3):69-91, jul/set. 1975.

ROBERT, Julio C. (General de Brigada). Pronunciamento no Seminário Nacional de Reforma Administrativa do Chile, RAP, 13(1):141-150, jan/mar. 1970.

LOMBARDO, Andrés C. et alii. **A Reforma Administrativa no México**, RAP, 8(2):77-90, abr/jun. 1974.

Em termos conclusivos, coerente com a abordagem que vimos desenvolvendo ao longo deste trabalho, podemos tomar o modelo teórico de modernização administrativa, conforme descrito e interpretado anteriormente em seus aspectos essenciais, como um processo de efeito muito mais de utilização ideológica do que de efetiva modernização da estrutura estatal na medida em que ele está longe de haver se concretizado em sua plenitude na realidade administrativa do Estado, configurando-se mais num efeito ideológico de legitimação do mesmo. Assim é que, no caso concreto da formação de uma casta de "executivos governamentais", em que pese todo o discurso "modernizante" sobre a administração pública insistir sempre no valor e na necessidade de preparo específico de pessoal qualificado para ocupar os cargos na máquina administrativa estatal, um estudo exploratório realizado mais recentemente por SANT'ANNA com egressos da EBAP/FGV apontou para o fundamental, ou seja, a contradição. Conclui a Autora acima referida, com base nos questionários respondidos por ex-alunos daquela Escola: "(...) qual a natureza verdadeira dos cargos que ocupam na administração pública, isto é, qual a medida de poder que corresponde a estes cargos? Esta tem sido a questão mais recorrente nas discussões normalmente realizadas entre os alunos de Administração Pública, coordenadores e professores. A idéia subjacente a esta discussão é de que a somatória das experiências acumuladas durante o curso dirige as aspirações dos alunos para postos mais elevados na administração pública, os quais, de alguma maneira, conteriam uma dose apreciável de capacidade de tomada de decisão. A idéia de que formamos futuros tecnocratas na acepção mais

concreta do termo: técnicos que tem poder." (45)

No entanto, ainda segundo a mesma pesquisa, na opinião da maior parte dos entrevistados, "tais expectativas têm sido frustrada em larga medida pela realidade que enfrentam uma vez diplomados. Mais do que uma realidade, tais tipos de afirmação confirma o fato de que, a partir de certo nível decisório o recrutamento se faz por critérios fundamentalmente políticos (...)." (46) A partir desse tipo de estudo no âmbito da administração pública que se pode deduzir a hipótese de que o projeto modernizante remete a outro significado, diferente daquele proclamado por seus ideólogos, ou seja, há algo além da mera intenção de "racionalizar" a máquina estatal.

2.3.2. Significado Tecnocrático da Modernização Administrativa

À luz das considerações anteriores a respeito do que se constituiu, em essência, o projeto de modernização administrativa consubstanciado no texto do Decreto-Lei 200 e na "teoria" a respeito do tema, cabe agora demonstrar a sua estreita vinculação com o pensamento de cunho tecnocrático, sendo mesmo a modernização administrativa do aparelho estatal um dos seus efeitos mais marcantes. Para isso, é imperioso discutir-se, inicialmente, a própria concepção de administração pública, porque a noção corrente tende a enten-

(45) SANT'ANNA, Vanya. **Os Alunos de Administração Pública: Formação e Prática Profissional.** Rio, FGV, Relatório de Pesquisa nº 06, 1980, p. 35. Grifo nosso.

(46) Id. *ibid.*, p. 36.

dê-la mais do ponto de vista jurídico e, portanto, apolítico. Assim é que, para essa visão, "(...) a administração pública como atividade de um dos elementos do Estado — na análise de Montesquieu, o poder executivo — nada teria que ver, propriamente, com a constituição do poder político. Seria uma manifestação do Estado, de caráter apolítico precisamente porque se processa quando a ação política já se esgotou toda. Por este raciocínio compreende-se que, precisamente quando o Estado assumiu feições mais marcantes de exercício do poder em benefício de uma classe dominante, a administração pública passou a ser entendida como uma técnica, ou que toda a ação do Estado se pudesse exercer através de uma organização de caráter técnico. A tecnocracia como o Estado administrativo surge, aquelas, nos Estados fascistas e este, nos Estados imperialistas." (47)

Ao contrário, a concepção da administração pública que dá conta de captá-la em sua concretude real define-a como parte da atividade do Estado (no sentido que o definimos no início deste trabalho) e, como tal subordina-se aos objetivos, à estrutura e ao próprio poder de que esse mesmo Estado disponha, sujeitando-se invariavelmente às vicissitudes do Estado. Em termos amplos, a administração pública serve primordialmente aos propósitos da classe detentora da riqueza que tem, por conseguinte, o controle do poder do Estado, em seu esforço de identificar riqueza e poder político tendo em vista garantir as condições de viabilizar e expandir o sistema econômico vigente. (48) Não tem, pois, muito

(47) CUNHA, Mário W.V., Ob. cit., p. 6.

(48) Id. ibid., p. 7.

sentido uma compreensão apolítica ou estritamente técnica do campo da administração pública.

O sentido da modernização presente no ideário tecnocrático que põe como tarefa a reestruturação estatal é descrito com precisão por F. FERNANDES na seguinte passagem:

(...). Os propósitos 'modernizadores' se concentram e se intensificam na esfera da produção, dos níveis de consumo e dos padrões de vida. 'Modernizar' não quer dizer as reformas e as revoluções capitalistas que tornam o desenvolvimento capitalista, nos seus limites históricos, um fator de transformação da sociedade civil, da cultura e do Estado.

'Modernizar' significa reajustar as economias periféricas às estruturas e aos dinamismos das economias centrais, para que o fluxo da expropriação dual do excedente econômico alimente as taxas de crescimento da acumulação capitalista nos ritmos necessários ao 'bom andamento dos negócios', ao assalto pirata do botim nacional. (FERNANDES, F., 1985, p. 60)

Por outras palavras, é a partir dessa exigência estrutural que se inaugura todo um discurso e uma ação modernizadora da administração pública, notadamente nos setores

mais ligados ao plano da economia.⁽⁴⁹⁾ É nesse novo contexto que vão ganhando importância "(...) os grupos sociais que expressam o capitalismo internacional (...) Entretanto, também ganham influência os setores das Forças Armadas e da tecnocracia que — por serem antipopulistas — estavam excluídos do sistema anterior, mas que em função de suas afinidades ideológicas e programáticas com o novo eixo de ordenação política e econômica constituíram-se em peça importante do regime atual: assumiram tanto funções repressivas no plano social, como modernizadoras, no plano administrativo."⁽⁵⁰⁾

O processo de modernização pela via tecnocrática tem então pelo menos duas funções precípuas: facilitar o papel do Estado na nova fase de acumulação do capital e substituir a forma de sustentação do regime desqualificando progressivamente o esquema predominante na República Populista anterior. Assim é que, paralelamente ao fortalecimento do poder executivo, "(...) racionaliza-se e moderniza-se a burocracia pública pelo recrutamento de numerosos especialistas — notadamente no que concerne ao planejamento econômico — transformando-se o sistema administrativo governamental

(49) É notória a concentração do esforço modernizante nos aspectos mais ligados diretamente com as questões econômicas como por exemplo o sistema tributário que passa, em termos agregados, de 20 para 30% do PIB. Na análise de LAFER, "(...). Daí um dos aspectos da viabilidade da Reforma Administrativa, da racionalização da máquina de arrecadação e da reforma tributária que assinalaram as diversas etapas de implantação do modelo econômico do sistema político pós-64 e que permitiram, pela ampliação dos recursos à disposição do Governo, a expansão dos investimentos do Estado." LAFER, Celso. O Sistema Político Brasileiro, p. 80.

(50) CARDOSO, F.H. O Modelo Político Brasileiro, pp. 54-5. Grifo nosso.

mental numa espécie de tecnoburocracia, na medida em que a autoridade delegada a esses técnicos lhes dá considerável capacidade decisória. A poderosa tecnoestrutura que se forma, gozando relativa autonomia, passa ser a força motriz da modernização e do crescimento econômico brasileiro, tornando-se por conta disso, indispensável ao regime. Por outro lado, a elite política sofre um esvaziamento por não ter o governo de lidar com a política de massa para manter-se no poder, o que veio a dar maior realce à presença dos técnicos(...)."(51)

No aspecto político, há uma vinculação orgânica do projeto de modernização administrativa com a ideologia tecnocrática. Na análise de FIGUEIREDO, isto se processa da seguinte maneira:

Em linhas gerais, os governos da revolução foram paulatinamente eliminado cada oposição nova. O que se percebe é a busca de uma identidade administrativa que possibilite uma ação integrada em todos os setores de atuação do Estado. A eliminação do jogo partidário com a burocracia; em suma, a neutralização da atividade político-partidária e ideológica no interior da burocracia civil e militar, quer pela punição, quer pelo efeito-demonstração desta ou, ainda, pela cooptação, acabou por permitir que o então competitivo sistema burocrático brasileiro se transformasse num gigantesco organismo burocrático, fun-

(51) SOUZA, Sérgio A. Tecnoburocratismo e Modernização Administrativa: um exercício interpretativo. Rio, FGV, RAP, 13(2):37-48, abr/jun., 1979, p. 43.

cional e politicamente integrado.
(FIGUEIREDO, M. et alii, 1978, p. 173)

É, pois com a decretação da Lei 200/67 que essa integração torna-se viável onde se define e se fundamenta os princípios rígidos de hierarquia e disciplina no processo de decisão e execução de políticas.⁽⁵²⁾

Outra maneira de captar o significado tecnocrático embutido no projeto de modernização administrativa está na própria fala dos expoentes do poder na época. Para DELFIN NETTO,

É absolutamente imperioso modernizar a administração pública, universalizando o recrutamento, respeitando o sistema de mérito e inculcando-lhes atitudes e valores compatíveis com a sociedade que se deseja construir. Sem essa modernização, que é um requisito fundamental para realizar o desenvolvimento econômico, nunca será possível manter a continuidade dos obje

(52) Cf. FIGUEIREDO, M. et alii. **Legitimidade e Coação no Brasil pós-64**, p. 174.

Isso é admitido abertamente numa publicação oficial cujo trecho destacamos: "(...). O efeito modernizador do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), por outro lado, passa a ser visto sob outra ótica: a da criação de um sistema administrativo moderno para o Brasil, além de propiciado a formação de uma elite técnica cujas normas e valores facilitam o surgimento de institutos e escolas dedicadas à divulgação das técnicas de modernização e reformas e que serviram para criar as condições ecológicas favoráveis para esforços subseqüentes de racionalização governamental." MINIPLAN, SEMOR, FGV, EBAP, Relatório do I Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, Rio, dez./1963 (mimeo), p. 15. Grifo nosso.

tivos, porque é evidente que, ao nível que realmente conta (isto é, no nível das regulamentações), quem administra o país é o burocrata; é ele quem diz quem paga e quem não paga impostos; quem decide o que é similar nacional; quem determina os níveis das tarifas alfandegárias (...) quem acaba impondo as prioridades, quem recebe as benesses ou as punições. (NETTO, A.D., Apud. IANNI, O., Ob. cit., p.249)

Ainda nesse sentido, a intenção básica de reestruturação do poder político através de mudanças na máquina administrativa aparece bastante explícita no seguinte trecho da mensagem ao Congresso Nacional, enviada já pelo então Presidente Castello Branco:

A eliminação das deformações do sistema, com o objetivo de melhorar o funcionamento das instituições existentes, impunha mudança de métodos de ação com o propósito de buscar soluções objetivas para os problemas, em lugar da adoção de paliativos e da criação de slogans demagógicos. Por outro lado, a fim de preparar a estrutura institucional adequada à deflagração do novo surto de progresso e a construção da nova sociedade brasileira, fazia-se mister o aperfeiçoamento das instituições, através de reformas democráticas, realisticamente con-

Outra fala que evidencia o fato que estamos abordando aqui, aparece na seguinte resposta do Roberto Campos a uma questão posta por Mário H. Simonsen sobre a formulação orçamentária do sistema educacional contida no já famoso "Forum" de debates "A Educação que nos convém", realizado em 1968. Explica CAMPOS tomando como exemplo o sistema universitário que: (54)

Claramente as imperfeições das elaborações orçamentárias são um fator perturbador da vida universitária e do financiamento das universidades. As deficiências da elaboração orçamentária são bastante conhecidas. Até recentemente, isto é, até à reforma administrativa, não havia uma entidade centralmente encarregada do orçamento. Porque, o orçamento de investimento foi atraído, gradualmente, para a esfera do Ministério do Planejamento, como seria natural, mas, o orçamento de custeio continuou entregue ao DASP. Unicamente com a reforma

-
- (53) CASTELLO BRANCO, Humberto de A. Mensagem ao Congresso Nacional, Departamento de Imprensa Nacional, 1965, pp. 31-33. Apud. IANNI, O., Ob. cit., p. 230. Nesse mesmo espírito, é atribuída ao Presidente Médice a seguinte frase: "vamos deixar o Congresso com os políticos e o Governo com os técnicos". **O Estado de São Paulo**, 9-5-1970, p. 3.
- (54) Sobre a vinculação desses personagens com o pensamento tecnocrático, veja-se a profunda análise de COVRE, M.L. M., **A Fala dos Homens**. São Paulo, Brasiliense, 1983.

administrativa é que os dois orçamentos (...) foram centralizados no Ministério do Planejamento. (CAMPOS, R., 1969, p. 77)

Em síntese, a iniciativa de modernização administrativa pode ser tomada como conseqüência da hegemonia da ideologia tecnocrática, na medida em que pressupunha um vácuo temporal, pretendendo igualar todas as organizações num mesmo padrão, com total descaso para com a evolução e a individualidade de cada ramo da organização estatal tendo como preocupação unilateral a busca da eficiência no sentido discutido anteriormente e o combate sistemático às idéias e propostas que não se referiam aos padrões da doutrina governamental. (55) A conseqüência mais nítida disso é a impregnação da administração pública do que foi chamado de quatro fascínios, perfeitamente identificáveis: o fascínio pela eficiência econômica setorial; pela uniformidade e obsessivo controle do ambiente; o fascínio pela grande escala e, finalmente, o fascínio por um tipo peculiar de modernidade. (56)

2.4. Modernização Administrativa na Educação

"O proponente das soluções importadas para o sistema educacional já não é uma figura ilustre, um generalista, mas um burocrata, um técnico de formação universitária no estran-

(55) Cf. FILHO, Gustavo P.S. Mudanças na Reforma Administrativa, Rio, FGV, RAP, nº 04/81, p. 70.

(56) Cf. CASTOR, B.V. Administração Pública no Brasil, Rio, FGV, RAP, 20(3):3-26, jul/set. 1986, p. 7

geiro e, no caso da sua formação ter sido no Brasil, com algumas viagens patrocinadas ao exterior, visitando escolas e entidades afins. Ao invés de ser um especialista da política (um deputado) que propõe as soluções, é uma equipe de tecnocratas apolíticos (supostamente) com a assessoria de especialistas estrangeiros de formação e posições análogas."

(Luiz A. Cunha)

Neste ponto, é o momento de fazermos uma inflexão da questão em direção ao campo específico da educação. De fato, uma objeção que poderia ser levantada a respeito das reflexões anteriores é a de que toda essa problemática levantada, em que pese sua relevância, pouco aponta até agora para iluminar suas implicações com a educação. Sem dúvida, numa visão apressada poder-se-ia entender que o objeto estudado até aqui, dada sua amplitude e abrangência, centrado no núcleo principal e maior do poder, teria pouca ou nenhuma relação direta com a organização e o funcionamento da escola pública de 1º e 2º graus, até porque esses níveis de ensino são quase na sua totalidade, organizados e administrados pelos poderes estaduais e municipais o que os tornaria imunes até certo ponto ao núcleo central onde se processa as articulações da tecnocracia.

É nossa pretensão demonstrar, ao contrário que, não somente a "filosofia" educacional contida nas reformas do ensino do período possuíam um forte componente da ideologia tecnocrática, como o modelo organizacional e administrativo da escola pública, que será objeto de discussão no próximo capítulo, acabou afetado em maior ou menor grau

nesse contexto. (57)

Algumas análises mostram claramente o efeito indutor que o modelo administrativo "modernizado" na esfera federal acarretou para os outros níveis de poder, perpassando toda a estrutura governamental. Isto torna-se mais evidente na medida em que se sabe da situação frágil do federalismo brasileiro dado a dependência dos Estados e Municípios em relação ao poder central, via sistema tributário.

Assim é que, após 64, "(...) os tradicionais canais políticos comumente utilizados para encaminhar pressões e demandas da periferia para o centro do sistema político foram enfraquecidos e substituídos por caminhos mais administrativos e burocráticos. Nesse sentido, a política partidária perdeu espaço para a política burocrática, enquanto que o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais perderam espaço para os anéis burocráticos." (58)

(57) O tema da tecnocracia na educação brasileira tem sido objeto de alguns estudos anteriores, sob diversos ângulos. A esse respeito, veja-se principalmente os seguintes trabalhos:
GANDINI, Raquel P. **Tecnocracia, Capitalismo e Educação em Anísio Teixeira**. Rio, Civilização Brasileira, 1980.
MENDES, Durmeval Trigueiro. **Filosofia da Educação Brasileira**, Rio, Civilização Brasileira, 1983.
BAIA HORTA, J.S. **Liberalismo, Tecnocracia e Planejamento Educacional no Brasil**, São Paulo, Cortez Editora, 1982.

(58) MEDEIROS, A.C. **Da mediação burocrática à mediação partidária: aspectos políticos das relações centro-periferia no Brasil**. Rio, FGV, RAP, 19(4): out/dez. 1985, p. 85. Há inclusive um Autor, claramente engajado na ideologia modernizante que traduz de forma inequívoca essa intenção oficial: "Este modelo conceitual (presente no Decreto-lei 200/67), também aplicado nos níveis de governos estaduais e municipais, vem permitindo uma aceleração do prazo de reorganização do serviço público, de uma forma geral, dentro de um sentido ou propósito fundamental de melhoria da eficácia. "MARCELINO, Gileno F. **Modernização Administrativa na Educação**. Tese de Mestrado, FEA-USP, 1979, p. 98 (mimeo).

O efeito disso foi a ocorrência de um fenômeno significativo: "(...) a lógica da base foi substituída pela lógica da cúpula, isto é, os principais critérios norteadores das relações centro-periferia perderam a roupagem intrinsecamente política para assumir um critério gerencialista, onde a eficiência econômica, o ethos modernizante e a panacéia racionalista predominavam. Como corolário, o Sistema Nacional de Planejamento assumiu as rédeas da dinâmica das relações inter-governamentais. Na esteira desse processo a articulação intergovernamental assumia um caráter administrativo para buscar objetivos que nunca deixaram de ser políticos, embora revestidos pela cortina de fumaça da neutralidade da técnica." (59)

Ainda sobre esse processo de transposição do modelo administrativo federal para os outros níveis governamentais, fica patente no exemplo citado adiante:

As experiências (administrativas) estaduais e municipais foram durante muito tempo reflexo das formulações estabelecidas ao nível superior de governo, ou seja, do Executivo Federal. Esse excesso de simetria fez com que numerosas distorções, quer pela impropriedade da transposição, quer pela inconveniência da solução surgissem no âmbito das máquinas administrativas estaduais e municipais. Um exemplo marcante da influência dos modelos adotados pelo

(59) MEDEIROS, A.C., Ob. cit., p. 85. Grifos no original.

Governo Federal, principalmente nos Estados, é a existência de órgãos (...) que se projetavam (...) como cópias dos existentes na esfera mais ampla (...). (PEQUENO, I.S., 1978, p. 218)

É certo, como já mencionado anteriormente, que esse fato tem como causa final a centralização tributária no nível federal. No campo educacional, logo no início do processo modernizante, M. DEBRUN, tentando contribuir de alguma forma para a implantação do processo nas Secretarias Estaduais de Educação, esbarrou nessa questão: "Chegamos a uma conclusão paradoxal: tanto mais um Estado se esforça para cumprir as exigências da Lei de Diretrizes e Bases,⁽⁶⁰⁾ no tocante ao planejamento, quanto mais ele se expõe a uma penalidade implícita. A verdade é que, na atualidade brasileira, os Estados estão numa posição falsa: só pderiam enquadrar-se plenamente na Lei de Diretrizes e Bases, e desenvolver-lhe as potencialidades, se a União pudesse limitar-se a um papel supletivo, de auxílio técnico e financeiro, e de indicação de grandes metas, que se contentariam em fixar aproximadamente percentagens a alcançar em determinado tempo, por grau de ensino, quando muito pelo ramo."⁽⁶¹⁾ Conclui logo em seguida que a evolução histórica global da sociedade brasileira se verifica no sentido contrário, ou seja, pelo pre-

(60) O Autor se refere aqui à antiga Lei 4.024/61 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

(61) DEBRUN, Michel. **Reforma das Secretarias Estaduais de Educação**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, 56(3), 1971, p. 82.

domínio reforçado da União como necessidade de resistir às consequências sócio-políticas da dispersão do território nacional que aponta como razão antiga e pela necessidade de um comando nacional de planejamento sócio-econômico, inclusive no tocante às diversidades regionais, que põe como razão moderna. (62)

Feita esta constatação, é importante ressaltar que a intromissão do pensamento tecnocrático na educação brasileira, a partir de meados da década de 60, que vai acarretar no plano administrativo a exigência da modernização nos moldes traçados anteriormente, é fruto da teoria do capital humano. Em essência, essa proposta pedagógica está centrada na idéia de se saber até que ponto a educação contribui para o crescimento da economia capitalista e de que forma é possível maximizar os rendimentos das inversões feitas no campo educativo. (63)

Em termos amplos, esse projeto educacional "(...) enfatiza a importância da educação como fator capaz de contribuir para o crescimento econômico. São os 'tecno-cratas' da educação, surgidos no campo da economia, principalmente, e cujo aparecimento corresponde à tecnificação do campo educacional no seu aspecto mais geral (não mais apenas pedagógico). (...). Seu aparecimento e a importância por eles adquirida resultou, essencialmente, do desenvolvimento

(62) Id. *ibid.*, p. 83.

(63) Uma anatomia da Teoria do Capital Humano, bem como suas implicações na educação brasileira foi realizada recentemente por FRIGOTTO, Gaudêncio. **A Produtividade da Escola Improdutiva**. Ainda, a esse respeito, veja-se: ROSSI, Wagner G. **Capitalismo e Educação**.

da economia da educação nos últimos anos e da conseqüente criação de modelos ou do desenvolvimento de técnicas para o planejamento dos sistemas educacionais." (64)

A vinculação dessa concepção de educação que passa a ser predominante, com a modernização administrativa, torna-se inevitável na medida em que, "este grupo (tecnocratas) compromete-se, politicamente, com a ordem vigente; interessa-lhes saber de que modo podemos fazer do sistema ou dos movimentos educacionais instrumentos eficazes de modernização, de funcionamento adequados das estruturas sócio-econômicas vigentes, e de fortalecimento dos grupos políticos dominantes. Para eles (...) interessa ainda (...) a melhoria qualitativa do ensino, a reformulação administrativa, curricular e metodológica das redes escolares (...), a fim de garantir sua maior eficácia e rentabilidade." (65)

Remetendo o problema da modernização administrativa no campo da educação como um processo integrado na lógica maior das modernizações empreendidas no Brasil desde a década passada, dentro da formação ideológica predominante, IANNI constata que,

Como a ditadura foi instalada inclusive sob o pretexto de que o Governo do Presidente João Goulart (1961-64) era ineficaz, desde o começo os seus governos deram especial relevância à colaboração do técnico. Economistas, administradores, engenheiros

(64) PAIVA, Vanilda. **Educação Popular e Educação de Adultos**, p. 35.

(65) Id. *ibid*, p. 35.

ros, estatísticos, educadores, sociólogos, jornalistas e outros, muitos foram os especialistas civis e militares convocados para operar e 'modernizar' a organização e o funcionamento do aparelho estatal. Tratava-se de substituir o 'político' pelo 'técnico', a 'demagogia' pela 'ciência', o 'carisma' pela 'eficiência'. Ao mesmo tempo em que constituía o seu intelectual orgânico, ela desenvolvia também as bases da ideologia desse intelectual. Tanto assim que a tecnocracia imaginava constituir-se como se tivesse um fim próprio, definido por si mesma. Com frequência, a tecnocracia revelou a ambição de conferir o sentido da organização do Estado (...). (IANNI, O., 1981, p. 29)

A partir de outra perspectiva, F.H. CARDOSO detecta o mesmo processo, ao analisar um artigo de Roberto Campos sobre o "modelo brasileiro de desenvolvimento". Verifica CARDOSO que, para a execução do referido modelo, "se requer um executivo forte, o funcionamento do sistema partidário e um mecanismo de 'reconciliação popular', baseado na informação e na comunicação entre elite e massa. Este modelo evitaria os riscos dos sistemas mobilizadores e autocráticos e permitiria a substituição da coação pela informação, (...). A base do regime consensual estaria dada pelo pluralismo econômico, como condição para o pluralismo político e pela manutenção de uma sociedade aberta, graças ao aperfeiçoamento de

canais de mobilidade social, como a educação." (66) Na prática, é certo que esse modelo acabou condicionando estritamente o político ao econômico e que os fatos acabaram indicando muito mais coação do que informação, apesar do pluralismo econômico. (67)

Nesse mesmo sentido, VIEIRA conclui que, "em nome de modernizações em todos os setores, que respondem à própria evolução da economia brasileira, a política social aqui implantada submete-se através do planejamento, aos ditames da política econômica, deixando de ser uma política social a serviço da população para ser uma política social a serviço da ideologia do desenvolvimento. Isto impede, por exemplo, a integração efetiva entre educação e trabalho, pois quem trabalha, raramente tem condições de atingir uma formação capaz de satisfazer às suas necessidades individuais." (68)

Outra forma de captar a intenção modernizante estabelecida para o setor educacional é a levada a efeito por SAVIANI, ao analisar comparativamente as duas leis de reforma do ensino. Constata com precisão o Autor que, "(...) enquanto os princípios da Lei 4.024 acentuavam o primeiro elemento dos pares de conceitos (ênfase na qualidade ao invés da quantidade); nos fins (ideais) em detrimento dos métodos (técnicas); na autonomia versus adaptação; nas aspirações individuais ao invés das necessidades sociais; e na cultura geral em detrimento da formação profissional, os princí

(66) CARDOSO, F.H., Ob. cit., p. 80. Grifos no original.

(67) Cf. Id. *ibid.*, p. 80.

(68) VIEIRA, Evaldo A. **Poder e Educação**, Revista Educação & Sociedade, nº 01, Setembro/1978, p. 93.

pios das leis 5.540 e 5.692 inegavelmente fazem a balança pender para o segundo. Assim, o princípio da não duplicação de meios para fins idênticos com seus corolários tais como a integração (vertical e horizontal), a racionalização — concentração (...) e tantas outras medidas, indicam uma preocupação com o aprimoramento técnico, com a eficiência e produtividade. Note-se que isso está em consonância com as características do grupo que ascendeu ao poder a partir de 1964, dado que este é composto de militares e tecnocratas. (69)

No aspecto estritamente administrativo, a ideologia modernizante pode ser bem captada na seguinte suges-tão do então Ministro Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva, já nos idos de 1968:

(...). É necessário ainda destaca-rem-se as funções administrativas e financeiras daquelas propriamente de ordem pedagógica. A qualificação para estas não envolve necessariamente talento para aquelas, que devem ser entregues a administradores. É indispensável que se aperfeiçoe o rendimento educacional, em termos financeiros, reduzindo o custo do ensino, pela adoção de medidas de maior racionalidade administrativa e financeira.

Além de se entregar os aspectos administrativos a pessoas qualifica-

(69) SAVIANI, D. Análise Crítica da Organização Escolar Brasileira através das Leis 5.540/68 e 5.692/71., in GARCIA, Walter E. (Org.), Educação Brasileira Contemporânea, p. 188.

das para estas tarefas, deveria o setor educacional recorrer mais a elementos estranhos aos corpos docentes para ajudá-los na fixação dos programas de planejamento, orçamento e administração financeira, através de Conselhos Curadores ou de Orientação. Essa interligação entre a Escola e a Comunidade ajudará a modificar o 'status' atual de burocratização em que a Escola é ainda concebida sob a forma de uma repartição pública, do que decorre um imobilismo e um emperramento de seu funcionamento. (NASCIMENTO e SILVA, L.G., 1969, p. 163). Grifos no original

É notória a vinculação dessa forma de conceber a administração escolar com o pensamento tecnocrático, como bem demonstrou DEBRUN, através do seguinte argumento:

Por não acreditar na especificidade dos problemas educacionais, ou por postular que a eventual especificidade do seu **conteúdo** não deve acarretar nenhuma particularidade quanto à **forma de seu tratamento** — o tecnocrata proclama que a reorganização de uma Secretaria de Educação não é diferente de qualquer outro problema de organização. Não exigiria métodos e técnicas específicas; a rigor, qualquer técnico treinado em administração geral poderia, mediante rápida adaptação a esse por-

menor que é a realidade educacional, assumir macrodecisões nesse campo, ainda que sua carreira pregressa se tenha desenrolado na Viação ou na Justiça. A administração é uma só, e a ciência da administração admite como única diferença (e ainda muito relativa) a da administração pública e da administração privada. (DEBRUN, M., 1971, p. 73). Grifos no original.

No campo da educação, encontramos inclusive um trabalho de tese realizado exclusivamente com a intenção de propor um modelo detalhado e adaptado de reforma administrativa a nível de Secretarias Estaduais de Educação, a partir dos princípios administrativos e modernizadores constantes do Decreto-lei 200 na qual o Autor pretende montar uma "estratégia de modernização administrativa aplicável ao caso em estudo — A S.E.E. do Ceará e extrapolável em tese a outras Secretarias de Educação da região. "Neste trabalho, o Autor traça um longo processo de "diagnose" da realidade administrativa da educação no Estado do Ceará, para, em cima das constatações que faz, propor uma estratégia de modernização administrativa tendo em vista "melhorar" a sua eficiência.⁽⁷⁰⁾

(70) Cf. MARCELINO, Gileno F., Ob. cit. Sobre a implantação concreta de experiências de modernização administrativa na educação, notadamente no ensino superior, WAHRLICH relata que, em 1973, "(...) no setor de educação, foram concluídos programas referentes à Biblioteca Nacional, à Universidade Federal da Bahia e à Universidade Federal de Viçosa. O programa relativo à UFV compreendeu os seguintes projetos: planejamento da organização geral; organização e orientação da implantação da administração de pessoal, do sistema de planejamento e orçamento, da administração financeira, dos serviços gerais e do processamento de dados para a utilização na área administrativa." WAHRLICH, B., Ob cit., p. 55.

Em síntese, na maior parte dos principais documentos oficiais divulgados nos últimos tempos, consubstancia-se a intenção modernizante do processo educacional, ao lado de outros objetivos. Basicamente, esses projetos educacionais operam sobre três linhas principais dentro do espírito tecnocrático: "universalização do ensino"; "democratização das oportunidades educacionais" e "esforço de racionalização do sistema de ensino em termos administrativos, técnicos e profissionais". Na área administrativa, busca-se o melhor aproveitamento da capacidade instalada, sua melhor gestão e um planejamento de acordo com as necessidades regionais (...)." (71)

O efeito desse processo modernizante, do ponto de vista posterior, não poderia ser outro senão este captado por AFONSO:

Após 1964, a tendência elitista passou a sofrer pressões derivadas diretamente das necessidades do desenvolvimento capitalista — agora exigindo mão-de-obra mais qualificada e não necessariamente preocupado em servir a uma elite ilustrada porém não diretamente útil ao sistema produtivo.

A resultante foi a combinação de uma concepção elitista com uma pressão para aumento de vagas, da qual pudessem resultar um maior contingente

(71) Cf. DEMO, P. Educação, Cultura e Política Social, 1980, p. 26.

de tipo eletista-tecnocrático.

Os críticos do sistema apontam também que a resultante é medíocre em termos quantitativos e catastrófica em termos de qualidade, se considerarmos o volume de verbas e os métodos empregados para implementar os programas educacionais. (AFONSO, C. A. et alii, 1977, p. 91-2)

Administrativamente falando, "(...) o sistema escolar modernizado, na lógica da empresa privada, interessado em produzir mais e melhor educação com menos custo, a introdução dos especialistas foi uma grande invenção: o salário dos normalistas — tidos como não especializados — foi rebaixado aos níveis dos salários mais baixos da sociedade, enquanto uma proporção mínima de especialistas passaram a fazer parte do quadro do magistério com salários baixos, mas relativamente compensadores em relação aos normalistas." (72)

(72) ARROYO, M.G. Operários e Educadores se identificam: que rumos tomará a Educação Brasileira? Revista Educação & Sociedade, nº 05, janeiro/1980, p. 21.
A respeito dessa febre modernizante da tecnocracia na educação, gerando situações no mínimo esdrúxulas, veja-se a descrição do modo como a população reagiu a um projeto típico da tecnocracia, o SACI-EXERN (Satélite Avançado Interdisciplinar/Experimento no Rio Grando do Norte) feita por CHAUÍ, M.S. Conformismo e Resistência, p. 63.

- CAPÍTULO III -

ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR: O DILEMA TECNOCRACIA X PARTICIPAÇÃO

"Não estaremos a revelar nenhum segredo dizendo que a grande maioria dos nossos atuais círculos governamentais não acredita no povo brasileiro como entidade consciente, não lhe reconhecendo, portanto, nenhuma capacidade de discernimento e deliberação. O que se ouve a cada passo é que este povo, dado o seu grande atraso, do que precisa exatamente é de uma força que o tuele, o eduque e o conduza, protegendo-o mesmo contra si próprio, pois as suas deploráveis condições de educação e cultura o predispõem a todos os desatinos. Nesta escandalosa e certamente terrível contradição é que reside a verdadeira causa do nosso já evidente embaraço constituinte. Ou somos realmente republicanos, e nesse caso temos que aceitar a capacidade do povo, para tomá-la como base real da organização do Estado; ou não somos republicanos, e, não acreditando na capacidade do povo para governar-se, precisamos organizar lealmente o governo que o contenha, tutele e conduza convenientemente."

(José Maria dos Santos)

3.1. O Impasse Teórico-prático da Administração Escolar

Ao por a questão deste capítulo final em forma de dilema, não estamos com isso sugerindo qualquer pretensão de encaminhar a discussão no sentido de apontar para a indicação de uma estratégia de superação do mesmo. O objetivo que estamos propondo é tentar demonstrar o imbróglio que, a nosso ver, está mergulhada a área de administração escolar, subproduto e efeito da concepção tecnocrática da educação que, conforme discutimos anteriormente, tem sido predominante na educação brasileira. Com esse espírito, entendemos dilema em sua acepção mais própria, ou seja, diante de um problema apresenta-se duas soluções radicalmente opostas às quais não é possível optar por nenhuma delas com exclusividade. Nas palavras de COMPARATO (1987), "a solução lógica do dilema consiste na possibilidade de se acoplarem as soluções opostas. O dilema se resolve dialeticamente. É preciso aquela superação, o *Aufheben* hegelismo; enfim, é preciso que as duas soluções, que se apresentam como logicamente contraditórias, se combinem para dar lugar a uma situação nova(...)." ⁽¹⁾

Do lado da teoria, a área de administração escolar tem sido especialmente pródiga em comprovar a presença da ideologia tecnocrática pautada na busca de um tipo de racionalidade produtivista transposta da empresa capitalista para a organização escolar. Este fato se revela mesmo numa breve análise de literatura disponível sobre o assunto, o que tem dado na ausência de um mínimo de vinculação orgânica en-

(1) COMPARATO, Fábio K. *Educação, Estado e Poder*, pp. 95-6. (Grifo nosso).

tre a teoria e a prática. De fato, soa um tanto estranho que, na formação acadêmica de administradores escolares, se dê ênfase, por exemplo, no domínio das técnicas de administração de material quando, na realidade concreta da maioria das escolas a questão central é a ausência quase absoluta de material mínimo para o funcionamento das escolas. Não será necessário nos determos aqui na explicitação desse problema, no plano da teoria, da transposição integral e mecânica do modelo gerencial da empresa capitalista para a organização escolar, tarefa já levada a efeito com bastante clareza e profundidade em outros trabalhos.⁽²⁾

É certo que o "pano de fundo" ideológico que privilegia um determinado modelo teórico para a área de administração escolar, caracterizado pela neutralidade e universalidade, não pode ser entendido como algo meramente ocasional. Isto é decorrência do fato de que, "em nossa época existe a tendência para considerar a **tecnologia** o estágio final da racionalização, acreditando-se que daqui por diante, até o final dos tempos, a vida humana será gradativamente reduzida a um processo técnico. Essa crença já atingiu o Estado, degenerando-se em **tecnocracia**, verificando-se na prática algumas de suas conseqüências. Por enquanto, a marca mais significativa dessa nova atitude é o reconhecimento de uma 'técnica do poder', que permite o domínio dos indivíduos ou

(2) Ultimamente, têm surgido e vindo a público, uma série de trabalhos na linha crítica, denunciando o caráter conservador da administração escolar vigente, motivado pela aplicação na escola da teoria geral da administração. Nessa linha estão as teses de: FÉLIX, Maria de Fátima Costa. **Administração Escolar: um problema educativo ou empresarial?** (1984); PARO, Vitor H. **Administração Escolar: introdução crítica** (1986) e KUENZER, Acácia. **A Teoria da Administração Educacional: Ciência ou Ideologia** (1984).

de grupos mediante a utilização de métodos sutis, como o controle das comunicações, a educação dirigida, a criação de mitos, tudo graças à aplicação dos mais avançados recursos da técnica. Paralelamente, num sentido mais positivo, desenvolve-se uma 'técnica de administração', com a utilização dos mesmos recursos, visando aumentar a eficiência do Estado. Dentro dessa orientação pretende-se racionalizar toda a vida social, procurando-se converter também as atividades políticas num processo técnico (...)." (3)

Ao ser aplicada no campo da educação, essa concepção de mundo, a qual a teoria da administração escolar vigente serve, "atribui à educação um caráter objetivo que a exime de opções ideológicas. Não se nega que ela lida com valores, mas afirma-se que aqueles que lhe cabe cultivar são perenes e universais. O homem que esta educação visa é um ser ahistórico que deve ser tornado eficiente, em quem se deve investir para que se desenvolva até o seu limite e garanta, assim, altos retornos para o sistema e benefícios para toda a sociedade. A busca da eficiência é tomada um fim em si mesma. A aquisição de conhecimentos visa uma competência que deve ser posta a serviço de prioridades que não compete ao 'técnico educado' discutir. A sociedade é vista como um todo harmônico, funcionando como uma máquina em que cada um deve procurar se integrar segundo as suas potencialidades, desenvolvidas pela educação." (4)

(3) DALLARI, Dalmo A. **O Futuro do Estado**, pp. 72-3 (Grifos no original).

(4) MACHADO, Nilson. **O Tecnicismo e a hipertrofia do psicopedagógico**. Cadernos da PUCC, nº 03, pp. 22-3.

Levada às últimas conseqüências e de forma acrítica, o modelo teórico vigente e ainda predominante no campo da administração escolar traz em conseqüência a formação do anti-educador. MENDES (1975) captou em profundidade as características do papel desse personagem na educação:

O tecnocrata é o demiurgo fácil. Sôfrego dos resultados, ele procura alcançá-los por todos os meios à mão. A sua idéia de eficiência é muito mais imediatista que a do filósofo, ou a do sociólogo, ou a do estadista propriamente dito. Como ele se caracteriza pela habilidade técnica, isto é, pela capacidade de fazer (*recta ratio factibilium*), se vem a dispor, igualmente, do poder, ele mistura os dois poderes, o de fazer com facilidade com o de impor com facilidade. Ou seja, poderá ordenar nos dois sentidos: de formular a ordem e de torná-la imperativa, com uma racionalidade desembaraçada de todos os empecilhos do real. Por isso mesmo, enquanto todo o filósofo ou estadista autêntico são, por excelência, educadores, o tecnocrata desse tipo é, por excelência, o antieducador. Pois o educador conhece, antes de mais nada, a *recta ratio agibilium* e os ritmos longos, densos e imprevisíveis que a praxis engendra e aritcula para dentro e para fora de cada homem. (MENDES, D. Trigueiro, 1975, p. 7) Grifos no original)

PARO (1986), ao discutir longamente sobre o caráter conservador da teoria da administração escolar, levanta a hipótese de que, ao menos na prática, a administração escolar pudesse apresentar pelo menos uma relativa dimensão progressista já que se propugna pela aplicação, na escola, dos métodos e técnicas adotadas na empresa capitalista e que, aí sim, funcionam eficientemente. Conforme o seu raciocínio, "a aplicação da administração capitalista na escola constituir-se-ia, portanto, numa maneira de se introduzirem, aí, também esses benefícios técnicos, os quais concorreriam para a consecução dos objetivos educacionais de distribuição do saber historicamente acumulado. Nesse sentido, a administração escolar poderia revestir-se de um caráter transformador, na medida em que, indo contra os interesses de conservação social, contribuísse para a instrumentalização cultural das classes trabalhadoras." (5)

Numa avaliação crítica da realidade concreta, este raciocínio se apresenta de forma diversa. Como bem demonstra o próprio autor, "o que a realidade de nossas escolas de 1º e 2º graus revela é a vigência da dimensão mais especificamente política da administração capitalista, relativa ao controle gerencial do trabalho alheio, enquanto que os aspectos positivos de sua dimensão técnica permanecem obscurecidos deixando de produzir os resultados esperados." (6)

Se, do ângulo da teoria, o conjunto de princípios e noções tidos como próprios da área de administração

(5) PARO, Vitor H. **Administração Escolar: introdução crítica**, p. 129.

(6) Id. *ibid.*, p. 130.

escolar e com o qual se pretende "formar" os gestores do processo educacional já foi suficientemente desmistificado em seus propósitos, do lado da prática quotidiana e rotineira da questão o impasse não se apresenta de maneira diferente. Neste sentido, os trabalhos de constatação da prática administrativa das escolas têm revelado claramente a face verdadeira da pretensa neutralidade e racionalidade administrativas.

Em trabalho recente, LEROY (1986) demonstrou a hipótese de que a administração pública encarregada de executar a proposta educacional do Estado é comandada por critérios políticos que, em última instância, refletem os interesses dos setores dirigentes da classe dominante e que a racionalidade técnico-administrativa é utilizada para permitir a manipulação do sistema educacional por esses setores e, assim, ampliar sua influência como grupo político.⁽⁷⁾

Da leitura do trabalho citado acima se depreende mais uma vez a questão do uso ideológico da racionalidade administrativa. Assim é que, na conclusão da mesma autora, após extenso levantamento da realidade através de entrevistas com o pessoal que ocupa postos administrativos na educação, "a suposta racionalidade administrativa passa, assim, a constituir-se em elemento facilitador de controle ideológico, já exercido anteriormente, e a representar o grande obstáculo às contestações de portadores de concepções contrárias à da classe dominante."⁽⁸⁾

(7) Cf. LEROY, Noemia M.I. **O Gatopardismo na Educação: o caso de Minas Gerais.** p. 17.

(8) Id. ib., p. 18.

Na tentativa de esclarecer melhor de um ponto de vista mais estrutural o impasse que vemos estar mergulhada a prática administrativa escolar, recorreremos à afirmativa de POULANTZAS de que,

Dada a atual retração dos partidos políticos dos postos avançados do poder, e a penetração capilar do Estado nos domínios cada vez mais amplos da atividade social, o **dispositivo administrativo** expõe-se abertamente às reivindicações populares, prensado entre as cúpulas governamentais e as lutas sociais. Ele é utilizado pelo poder como destacamento avançado contra as massas populares, mas também como bode expiatório dos fracassos de sua política. (POULANTZAS, Nicos. 1981, p. 284) Grifo nosso.

Este ponto de vista de PULANTZAS nos fornece as razões de fundo a partir das quais se pode pensar as contradições que afetam a prática administrativa escolar. Em outras palavras, o tipo de racionalidade administrativa posta em prática no interior da escola serve, de um lado, para a legitimação da política social do Estado; de outro, na medida em que ocorre o não atendimento das expectativas de escolarização da população, a culpa pelo fracasso recai em pessoas — a figura do diretor — deslocando o foco da questão sobre a natureza do Estado.

Desta forma, a gestão da escola não é muito diferente dos conflitos existentes nos vários "guichês" de atendimento da política social. Aplica-se para a escola, a mesma lógica, isto porque o Estado precisa dar um atendimento "ilusório" aos direitos sociais e ao mesmo tempo neutralizar as conquistas das classes trabalhadoras, cuja escolarização é um aspecto cada vez mais reivindicado. Na interpretação de COVRE (1983), "(...) os inúmeros 'guichês' das várias instituições estatais ligados à área social servem de apara-dor de tensões e, ao mesmo tempo, de 'controle'. Mesmo que atendam mal, que não atendam às solicitações da classe trabalhadora da região, é para estes 'postos de atendimento' — guichês — que eles se voltam, com descontentamento. É remota e vagarosa a ligação entre este, o governo e o po-der." (9)

Em pesquisa realizada no início de 1981 na qual a autora estudou uma amostra de escolas públicas da grande São Paulo, tendo efetuado entrevistas com diretores dessas escolas tentando captar o conflito de papel que está convivendo este personagem no interior das escolas públicas, parece confirmar a afirmativa de ordem estrutural que dissemos anteriormente. Conforme revelou o estudo em aprêço, a atividade administrativa escolar tem sido o foco central de conflito face as recentes formas de organização e movimentos populares. Basicamente o trabalho mostrou que de maneira geral o diretor revela um enorme desconhecimento da história das escolas a que prestam serviço, bem como dos movimentos populares da área. Há uma rotatividade bastante acentuada

(9) COVRE, M.I.M. A Fala dos Homens, 1983, p. 320.

neste cargo, como resultado das flutuações da política partidária, o que faz com que o diretor passe rapidamente pelas escolas e nesta passagem se limite a transmitir apenas a versão oficial, oca de significados e desconsiderando a participação popular. Na conclusão da autora, "(...) As justificativas, as hesitações, as outras informações sobre as carências das escolas, as tentativas de ocultar alguns problemas, dão o contexto no qual ocorrem os fatos e mostram a diretora como uma das várias peças do jogo, espremida entre a falta de condições da escola, a necessidade de mantê-la funcionando e o descontentamento da população." (10)

De outro ângulo, a compreensão do que estamos pondo como um impasse teórico-prático da administração escolar é reforçado pela constatação da valorização prática e do apego ao excessivo legalismo que essa atividade apresenta no interior da escola. Mais uma vez, remetendo a questão para uma explicação de natureza mais estrutural e retomando POULANTZAS, isto se deve ao fato de que, "(...). A lei capitalista traduz (...) o despojamento total dos agentes da produção de seu 'poder intelectual' em proveito das classes dominantes e de seu Estado. Aliás, que tal aconteça, se pode igualmente ver na relação da lei e da sistematização jurídica com a especialização dos aparelhos de Estado, relação que se manifesta na emergência do corpo de juristas especializados. Quando se trata de entender esse corpo em amplo sentido, vê-se que provavelmente é ele que melhor representa,

(10) CAMPOS, Maria M. Malta. *Escola e Participação Popular*, in MADEIRA, Felícia R. et alii (Coords.). *Educação na América Latina*, 1985, p. 94.

como rede 'separada' da sociedade, o trabalho intelectual incorporado no Estado. Todo agente do Estado em amplo sentido (...) é um intelectual na media em que é um homem da lei, que legisla, que conhece a lei e o regulamento, que concretiza-os, que aplica-os." (11)

Analisando a gestão do processo de produção escolar a partir dessa perspectiva legalista é que se pode considerar a administração escolar como constituindo-se numa espécie de vínculo entre o Estado e a classe social instituidora da escola. A ausência de uma consciência clara desse papel estrutural que exerce dentro da organização escolar é que, do nosso ponto de vista, faz com que a prática administrativa dos agentes tenda a se voltar mais no sentido de zelar pelos interesses do Estado no interior da organização escolar. Em outras palavras, "(...) a gestão da escola, apesar de exercida por pedagogos, não tem nada ou quase nada de pedagógica; é uma atividade essencialmente política." (12)

Em certo sentido, os poucos trabalhos efetuados em nosso meio, na área de administração escolar, que têm por finalidade analisar a realidade empírica dessa atividade no interior da escola, parecem confirmar esta situação. Assim é que, o trabalho de levantamento feito por COSTA et alii (1984) (13) sobre as funções legais do administrador es-

(11) POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**, 1981, p. 101.

(12) RASIA, José M. **Pedagogia e Educação**, Cadernos dos CEDES, nº 02, 1981, p. 22.

(13) COSTA, Messias et alii. **O Estado atual do conhecimento das Funções do Administrador Educacional no Brasil: Dimensão Legal**, Revista Brasileira de Administração da Educação, Vol. 2, nº 01, pp. 64-86, Jan/Jun. 1984.

colar no Brasil, tomando por base os documentos oficiais das Secretarias Estaduais de Educação de dezesseis Estados brasileiros, levou os autores às conclusões que resumimos em seguida:

- Há uma grande variação de Estado para Estado no tocante à especificação das atribuições do papel de diretor de escola;

- A legislação parece enfatizar mais as atividades-meio que as atividades-fim da função de diretor;

- dentre as atividades-meio aquelas referentes à categoria pessoal predominam sobre as referentes ao material e orçamento;

- dentre as atividades-fim há uma predominância das atividades técnico-educacionais sobre as atividades de natureza social.

Com base no raciocínio desenvolvido anteriormente, estamos convictos de que, face a inexistência de reflexões teóricas no campo da administração escolar que enfoque a questão de uma perspectiva mais abrangente, admitindo o sentido contraditório do papel dos diretores escolares, o esforço de muitos, tanto do ponto de vista teórico quanto prático não tem servido senão para reforçar a perspectiva legalista e, portanto, conservadora no âmbito dessa área, contribuindo dessa forma para a manutenção do impasse que tentamos apontar anteriormente. A título de exemplo, mencionamos um texto recente no qual a autora defende de forma até enfática, a urgência da introdução de disciplinas da área jurídica nos cursos de formação de administradores escolares, argumentando que, "no Brasil, o dirigente de estabelecimento escolar que não seja advogado toma consciência, pela prática da função administrativa, de que o processo decisório nessa

instituição não encontra limites apenas na legislação do ensino em vigor. Há que fazer cumprir, por igual, uma série de dispositivos legais oriundos de vários ramos do direito positivo, tais como: direito constitucional, do trabalho, administrativo, etc." (14)

Mais adiante conclui a mesma autora que, "não há como deixar de admitir que a um administrador escolar não devem faltar conhecimentos sobre normas de direito (constitucional, do trabalho, etc.) aplicáveis ao campo educacional, seja qual for o grau de ensino ministrado pela instituição que dirige (...)." (15)

São estas fórmulas reducionistas que procuram buscar uma especificidade própria para o campo da administração escolar que tem, na nossa percepção, caracterizado o "estado da arte" nessa área e que desviam a discussão da questão para fora da problemática geral da educação e, por conseguinte, não conseguem captar os fundamentos do caráter conservador da atividade administrativa no interior da instituição escolar e acabam contribuindo, desta forma, para a perpetuação do impasse que estamos apontando.

Se é correto admitir-se que essa situação de impasse teórico-prático no campo da administração escolar é derivado em boa medida da concepção tecnocrática da educação conforme vimos discutindo ao longo deste trabalho, resta, finalmente, tentarmos explorar a viabilidade das respostas recentes de formas participativas na gestão do processo educa-

(14) ARAGÃO, Lúcia B. **Importância do Direito para o exercício da função de administrador escolar.** Revista Forum Educacional, 9(4), Out/Dez., 1985, p. 65.

(15) ARAGÃO, Lúcia B., Ob. cit., p. 71.

cional, no sentido de se averiguar até que ponto esta "novidade" na área não é mais uma das artimanhas do jogo de poder tecnocrático com a finalidade de continuar mantendo o controle sobre a escola. Esta é a hipótese que buscamos explorar na seção final deste trabalho.

3.2. Os Limites da Participação na Administração da Escola

Nosso objetivo ao propor discutir os limites das formas de participação na administração da escola não tem em vista estabelecer uma perspectiva nihilista para a questão. Ao contrário, a intenção subjacente baseia-se na crença de que é de fundamental importância a discussão desses limites no sentido de se ter uma base real de conteúdo necessário ao engajamento dos profissionais da área de administração escolar na luta pela transformação da educação. De fato, na medida em que a questão da administração participativa não pode ser vista isoladamente do contexto sócio-político, corre-se o risco de, ao aplicá-la à educação de maneira acrítica, além de constituir-se em algo ainda muito distante da realidade, pode vir a se tornar em mais uma forma mistificadora das contradições inerentes ao processo educacional.

Para a concretização desse propósito, temos de estabelecer como limite último para as propostas participativas na gestão da educação, a função que o capitalismo estabelece, via Estado tecnocrático, para o sistema educacio-nal. Um segundo ponto limite que merece ser explorado para se pensar a viabilidade desta forma que poderia, num primeiro momento, ser tomada como anti-tecnocrática, refere-se ao

caráter de classe daqueles que ocupam o papel de dirigentes na educação.

Uma questão pertinente que merce ser levanta da como ponto de partida é que, se o Estado admite a presença da luta de classe no interior de seus próprios aparelhos, o que se traduz na possibilidade da presença nos diversos escalões da burocracia estatal de pessoas não oriundas da classe dirigente e que põe o seu trabalho a favor das classes dominadas (como, por exemplo, professores, diretores da escola, etc.), este fato não poderia ser tomado como uma possibilidade da exaustão ou mesmo da transformação do próprio Estado? (16)

No encaminhamento para se compreender a contradição posta acima, vale a pena recorrer à conclusão de SINGER (1981), após analisar o fracasso dos movimentos sociais em geral no Brasil do passado e do presente. Para o autor, "(...) trata-se, em última análise, de compreender que, numa economia capitalista, há possibilidades de conquistar direitos formais e melhorias materiais para os pobres e discriminados, mas estes direitos e melhorias se mostram efêmeros face às tendências à concentração do poder e da riqueza inerentes a esse tipo de economia. Há hoje um vasto acervo (...) de tentativas fracassadas no sentido de tornar o capitalismo economicamente mais igualitário e socialmente mais justo." (17) Historicamente, parece ser correta a constatação de que, tanto os fins últimos dos movimentos sociais ge-

(16) Cf. LEROY, Noemia M.I., Ob. cit., p. 27.

(17) SINGER, Paul. **Movimentos Sociais em São Paulo, traços comuns e perspectivas.** in SINGER, P. e BRANT, V.C. São Paulo: O Povo em Movimento, 1981, p. 220.

rais, quanto os de democratização da escola em particular, não são alcançáveis dentro dos limites impostos pelo capitalismo.

Na tentativa de aprofundar a compreensão dos limites para a participação e, portanto, da possibilidade de controle da população sobre a escola, entendemos que, uma das características mais marcantes da sociedade capitalista, é a maneira bastante peculiar de como são tratadas as contradições sociais que este modo de produção gera. Principalmente a partir da etapa monopolista, essas contradições não podem ser simplesmente resolvidas ou suprimidas, antes, porém, precisam ser manipuladas ou "absorvidas". Daí o papel da tecnocracia que se concretiza na crescente ampliação dos aparelhos burocráticos de controle.

Aqui, mais uma vez, faz-se necessário termos presente as discussões anteriores sobre o caráter tecnocrático do estado, na medida em que ele tem a hegemonia sobre a organização e o funcionamento do sistema escolar. POULANTZAS (1978), faz uma distinção importante (já utilizada anteriormente) entre o **poder de Estado e aparelhos de Estado** e que nos parece útil na discussão desse problema, no sentido de aclarar a possibilidade das forças dominadas virem a ter o controle do Estado. Para ele, "**os aparelhos de Estado (escola)** não possuem 'poder' próprio, mas materializam e concentram relações de classe, relações abrangidas precisamente pelo conceito de 'poder'. O Estado não é uma 'entidade' em essência instrumental intrínseca, mas uma **relação**, mais precisamente a condensação de uma relação de classe. (...) é o **po**der de Estado, diretamente articulado à luta de classes, que

determina o papel e o funcionamento dos aparelhos de Estado." (18) Em outros termos, o papel deste ou daquele aparelho ou ramo do Estado (escola) na coesão da formação social, da representação dos interesses de classe e da reprodução das relações sociais, não se prende à sua natureza intrínseca, mas depende do poder de Estado. (19)

Em vista disso, no caso das propostas participativas na gestão do sistema escolar, não se pode desconsiderar que há um limite de tolerância bastante nítido neste caso que se esgota a partir do próprio objetivo estabelecido para o Estado capitalista. Contraditoriamente, ele precisa tolerar e até incentivar as formas democráticas de participação no poder na medida em que isto é necessário para reforçar a sua imagem de "neutro" e poder exercer de forma mais eficiente a dominação tendo em vista a legitimação. De outro lado, o limite se configura no ponto em que a luta política pode vir a por em risco a própria dominação e portanto, levar à transformação do próprio sistema capitalista. Nesse sentido, nunca é demais lembrar que o sistema capitalista, além de constituir-se num sistema de produção, é também um sistema de dominação, no qual as funções intermediárias (as formas administrativas) entre a cúpula e a base, entre proprietários e não proprietários, tendem a constituir-se em mecanismos de controle social. (20)

(18) POULANTZAS, Nicos. **As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje**, 1978, p. 28. Grifos no original.

(19) Id. ib., p. 29.

(20) Cf. OLIVEIRA, Francisco. **O Terciário e a Divisão Social do Trabalho**, p. 142.

No caso da escola, a partir de uma perspectiva radical, ao mesmo tempo em que é tida como transmissora de conhecimentos e criadora de aptidões, transmite também valores e plasma atitudes que correspondem a uma espécie de controle antecipado de comportamentos considerados inconvenientes para a ordem social constituída. Assim é que se pode considerar que, para a ótica tecnocrática, os serviços escolares só tem sentido de eficácia enquanto manipuladores e/ou repressores das contradições sociais na medida em que a população os procura para satisfação de suas necessidades e aspirações. (21)

Outra contradição importante na qual está mergulhado o atual Estado tecnocrático-intervencionista que, por certo, limita a possibilidade de uma participação ampla no controle dos aparelhos de Estado diz respeito ao fato de que, dada a necessidade crescente desse mesmo Estado em oferecer garantias, em intervir no mecanismo de formação e fixação dos preços, enfim, regular os estragos causados pela competição entre os monopólios, ele acaba concentrando em si mesmo o controle e a interdependência dos vários setores no plano econômico. É isto que faz com que, conforme KONDER (1979), "não é por sentirem saudades dos tempos do capitalismo liberal que os grandes capitalistas torcem o nariz ante a crescente intervenção do Estado na economia (embora reconheçam que ela é necessária); é porque percebem que, se as forças populares chegarem a se apoderar revolucionariamente do

(21) Cf. SINGER, Paul. *A Economia dos Serviços*, pp. 134-5. Sobre a necessidade de controle da escola pelo capitalismo e os mecanismos administrativos acionados para tal fim, veja-se ROSSI, Wagner G. *Capitalismo e Educação*, pp. 117 a 124.

aparelho de Estado, será mais fácil para elas servirem-se de le, agora, na transformação eficiente da estrutura da sociedade." (22)

É certo que, embora a chance da tomada do poder pelas forças populares seja ainda uma possibilidade remota, a percepção pelos grandes capitalistas de que o aparelho de Estado não é imune às pressões e infiltrações e que o caráter de classe do Estado não é suficiente para vaciná-lo da interferência dos interesses das camadas cada vez mais amplas da população excluída, obriga-os a recorrerem cada vez mais aos instrumentos de manutenção do controle do Estado, lutando para "limpá-lo" das incrustações democráticas. (23)

A partir desta constatação é que se poderia, talvez, compreender em parte o insucesso até hoje, dos adeptos da "teoria das brechas" ou seja, aqueles que crêem na ocupação de espaços nos aparelhos governamentais, para, a partir daí, poder implementar algumas reformas possíveis no sentido de ampliar as possibilidades organizativas dos trabalhadores. Neste caso, como bem lembra OLIVEIRA (1987), "é bom ter claro que, mesmo as experiências revolucionárias, até as de cunho socialista, não conseguiram remover ou romper com posturas autoritárias na administração da sociedade e do Estado, pouco contribuindo para recolocar o próprio conteúdo dessa relação. Deram com isso uma contribuição pouco efetiva para quem entende mudanças como algo além de uma simples correlação de forças." (24)

(22) KONDER, Leandro. **Introdução ao Fascismo**, p. 110.

(23) Cf. KONDER, Leandro, Ob. cit., p. 110.

(24) OLIVERIA, Nelson. **Estado, Mitos e Equívocos**, p. 51.

De fato, a constatação mais conseqüente é a de que praticamente todos os problemas econômicos e políticos têm sido examinados, estudados, pesquisados, definidos, postos em prática, observados, controlados, redefinidos, avaliados, etc., a partir de uma ótica tecnocrática presente a nível do Estado, havendo mesmo uma espécie de geopolítica subjacente na compreensão que a tecnocracia estatal formula sobre os aspectos econômicos, políticos e até educacionais.⁽²⁵⁾ Em vista disso, as análises recentes sobre o discurso e a prática participacionista que se instaura no Brasil a partir dos anos 80, atingido até mesmo uma das armas mais refinadas da tecnocracia que é o planejamento, tais estudos tem apontado para os limites a que nos referimos anteriormente.

O caso da ideologia do "planejamento participativo" é um bom exemplo nesse sentido. A estratégia detectada é a de que, na medida em que se enfatiza um discurso participativo, enquanto forma ideológica, constitui-se, de fato, num instrumento eficiente de cooptação e manipulação das classes subalternas. Assim é que, por se tratar de um movimento cuja iniciativa parte dos intelectuais do aparelho de Estado, opera-se uma apropriação das reivindicações democráticas populares as quais sofrem uma reelaboração das concepções nelas contidas (principalmente pela via da ocultação na qual são subtraídas as contradições e os antagonismos de classe). Na prática, opera-se uma apropriação e uma reelaboração do discurso dos subalternos, mudando-se, evidentemente,

(25) Cf. IANNI, Octávio. *A Ditadura do Grande Capital*, p. 189.

o seu sujeito. (26)

No campo educacional, é notória a tentativa de mudança na política de planejamento, em que o discurso oficial passa a criticar abertamente o planejamento de "gabinete", preconizando a forma de "participação" para o mesmo. Entretanto, este fato, "parece representar uma adaptação do Estado às novas condições superestruturais prevalescentes, a nível nacional ou seja, o Estado tenta imprimir uma roupagem modernizante à sua política autoritária e centralizadora ainda em curso, procurando legitimar as propostas educacionais elaboradas pela tecnoburocracia central, através do processo de discussão das mesmas junto às equipes técnicas das instâncias administrativas hierarquicamente inferiores." (27)

Entendemos que esse processo não poderia se dar de outra maneira, na medida em que, o que caracteriza o dilema que estamos tentando evidenciar através da discussão de seus limites, embora não encerre a intenção de subestimar a luta antitecnocrática, por outro lado, não se pode considerar que, a possibilidade de uma participação ampliada no planejamento educacional, que se estruturasse de baixo para cima, para ser efetiva, "teria de ser concebida como parte integrante de um processo democrático que implica também a luta antimonopolista, ou seja, a luta pela democratização da esfera econômica (e não apenas esferas cultural ou política)." (28) Em outros termos, a participação progressiva na

(26) Cf. PANTOJA, A. Ideologia do Planejamento Participativo, p. 28.

(27) NEVES, Lúcia M.W. et alii. Estado e Planejamento Educacional no Brasil: A Formação do Planejador, p. 61.

(28) COUTINHO, Carlos N. A Democracia como Valor Universal, p. 111.

política educacional, para adquirir significado e importância, depende dos desdobramentos que possa vir a produzir em outras esferas.

No relato de pesquisa sobre a participação da classe trabalhadora na organização e no funcionamento da escola, a autora, após constatar a percepção contraditória que essa classe tem em relação à importância da escolarização, de um lado a visão ideologizada da educação como mecanismo de ascensão social e de outro, a consciência clara das dificuldades de acesso de seus filhos ao processo de escolarização, a conclusão ressalta os limites estruturais que a escola apresenta para uma participação efetiva, na medida em que "essa consciência e as reações dos trabalhadores podem contribuir para aumentar as pressões sociais para a modificação das condições constatadas" mas que a questão que se põe é o fato de que "a melhoria generalizada dos padrões sociais de educação implicaria na redefinição de prioridades no 'desvio' de recursos públicos que tem sido destinados a outros fins". Além disso, "a elevação dos níveis educacionais da classe trabalhadora teria não apenas implicações sócio-econômicas como, também, políticas, certamente pouco compatíveis com as características e com o pacto de poder que marcam, atualmente, o desenvolvimento brasileiro." (29)

Retomando a questão a partir de uma abordagem menos estrutural e mais para o lado das condições reais postas para a viabilidade da participação, vemos que se apresenta outro obstáculo no âmbito da chamada "sociedade civil"

(29) Cf. CARVALHO, Inaiá M. A Escolarização em Famílias da Classe Trabalhadora, pp. 58-9.

que é o problema da ausência de organização, da pobreza política, e da falta de cidadania. De fato, qualquer processo participativo nesse âmbito, pressupõe o seu sujeito legítimo, o cidadão consciente, sem o qual o processo certamente se descharacteriza. A esse respeito, DEMO (1985) afirma que, devido a precariedade de nossa cidadania, geralmente as formas participativas não ultrapassam o estágio de exercícios preliminares. Citando como exemplo hipotético uma escola básica, na qual "reunimos numa sala professores, alunos e pais e os motivássemos a se expressarem sobre a escola, isto poderia ter algum sentido, mas estaria longe de ser uma avaliação participativa adequada, a começar pelo fato de que não forma uma comunidade conveniente. Cada segmento em si também pode não representar uma expressão participativa efetiva, se não houver o fenômeno associativo claro entre os professores, os alunos e os pais. Quer dizer, está faltando o principal, ou seja, a presença do cidadão." (30)

Nessa mesma linha de raciocínio, a contundente avaliação feita por DEBRUN (1985) é elucidativa ao afirmar que, no caso da desarticulação da "sociedade civil", "(...) deve-se levar em conta a persistente atomização da maior parte da população brasileira. Sem dúvida essa pulverização diminuiu com o pipocar das associações de base, como as de bairro ou moradores de favelas, como as Comunidades de Base, etc. Mas, por um lado, essas associações ainda não conseguiram formar entre si redes consistentes, que consoli-

(30) DEMO, Pedro. **Planejamento Participativo na Educação**, pp 21-2. Sobre a ausência de cidadania no contexto brasileiro, veja-se o trabalho organizado por COVRE, M.L.M., **A Cidadania que não temos**. São Paulo, Brasiliense, 1986.

dariam o tecido da sociedade civil. Por um lado, elas abrangem apenas uma parte da população. Para amplos contingentes humanos, o melhor meio de fazer ouvir suas reivindicações é ainda o contato direto, embora meio ilusório, com o centro do poder ou seus delegados locais." (31)

Através de um estudo amplo a respeito do papel da oposição (principalmente a nível de partido) no Brasil pós-64, cuja bandeira fundamental sempre foi a defesa da participação popular na gestão do Estado, evidenciou os limites que a realidade impõe para a concretização desse objetivo ao sugerir como conclusão que, "(...) se quiser continuar ampliando sua influência e organização, ela (a oposição) terá de encontrar caminhos para fugir ao círculo vicioso que a restringe, exigido pelos mecanismos de controle desenvolvidos ao longo do tempo. Novos mecanismos de participação social e política nas decisões do Estado precisam ser desenvolvidos, para transformar de baixo para cima as estruturas políticas e econômicas da sociedade, de tal modo que atendam as necessidades da população. A dialética do Estado e da oposição evolui de tal forma que aprisiona a ambos." (32)

Em nosso entendimento, tendo em vista as reflexões anteriores, esse fenômeno recente no país que adota não só um discurso participativo na administração pública, mas que também tem proposto estratégias para tal fim, não foi capaz de avançar ainda, para além da dominação tecnocrática. Isto ficou comprovado pelos estudos avaliativos das experiên

(31) DEBRUN, Michel. *A Conciliação & Outras Estratégias*, p. 103.

(32) MOREIRA ALVES, M.H. *Estado e Oposição no Brasil pós-64*, p. 327.

cias de "administração participativa" principalmente a nível municipal que se propagaram nos últimos tempo, cujos pressupostos ideológicos os quais dão suporte a essas experiências, revelam-se incoerentes com uma participação efetiva. De maneira geral, os pressupostos que tem sido utilizados para justificar a adoção de práticas participativas na administração pública podem ser resumidas no seguinte:

- Supõe-se que o cidadão comum conheça a realidade em que vive e possa, portanto, contribuir de forma extremamente valiosa para o processo de tomada de decisões governamentais;

- Tal conhecimento está diretamente relacionado com a localização física dos problemas; quanto mais próximo do sujeito, maior seu conhecimento sobre o objeto;

- Se este não é um conhecimento suficiente para a resolução técnica dos aspectos considerados problemáticos — privilégio da tecnocracia — é, entretanto, imprescindível para a eficiência da política pública. (33)

O efeito manipulador e despolitizante dessa estratégia é claro. Aqui talvez caiba a mesma afirmativa de BRAVERMAN (1980) a respeito da participação no campo da administração em geral: "as reformas propostas atualmente não são absolutamente novas e foram populares em certas empresas(...) e para certos teóricos da administração por uma geração. Elas representam um estilo de administração mais que uma au-

(33) Cf. SOUZA, Isabel R.O.G. A Estratégia Participativa de Administração Pública, p. 45.

têmica alteração na situação do trabalhador. São caracterizadas por uma estudada pretensão de 'participação' do trabalhador, uma graciosa liberalidade ao permitir ao trabalhador um ajustamento da máquina, a troca de uma lâmpada, mudar de uma função fracionada a outra e ter a ilusão de tomar decisões ao escolher entre alternativas fixas e limitadas, projetadas pela administração, que deliberadamente deixa coisas insignificantes para escolha (...)." (34)

Uma outra faceta dessa questão dos limites da participação na administração das escolas que não pode ser ignorada diz respeito ao caráter ou pertencimento de classe daqueles que se ocupam dessa atividade. Embora tendo consciência do fato de que, no Brasil, o processo de desenvolvimento econômico resultou na configuração de uma estrutura social social fragmentada e heterogênea, conforme alerta feito por ALMEIDA (1981), "(...) tornando a própria idéia de classe de duvidoso valor explicativo, quando o que se quer compreender ou prever é o sentido da ação coletiva, especialmente na sua dimensão política." (35), cremos ser de importância para os propósitos deste trabalho levantar o problema na medida em que entendemos os "administradores escolares" enquanto intelectuais vinculados ao Estado e que, devido à parcela de poder que possam vir a dispor, executam concretamente a política educacional.

Neste caso, será de valia apoiarmos a abordagem da questão nas análises desenvolvidas por POULANTZAS que,

(34) BRAVERMAN, H. **Trabalho e Capital Monopolista**, p. 43.

(35) ALMEIDA, Maria H.T. **Os Democratas no fio da navalha**, p. 40.

talvez, tenha sido, dentre os teóricos do Estado moderno, o que melhor explorou o problema ao nível do "pessoal do Estado". (36)

A esse respeito, assim se refere o autor citado, em termos sintéticos: "O pessoal de Estado detém, ele mesmo, **um lugar de classe** (não se trata de um grupo social ao lado ou abaixo das classes), e que ele mesmo é a este respeito dividido. Pertencimento ou lugar de classe burguês para as altas esferas deste pessoal, pequeno-burguês para os escalões intermediários e subalternos dos aparelhos de Estado: lugar que deve ser ele próprio distinguido da origem de classe desse pessoal, que dizer, das classes das quais esse pessoal provém. Mas este pessoal constitui contudo, **uma categoria social específica**, possuindo, através de suas divisões de classe, uma unidade própria, efeito da estrutura organizacional do aparelho de Estado capitalista (separação do Estado e da economia) e de sua autonomia relativa com relação às classes dominantes, e que remete ao papel próprio deste pessoal na elaboração e no acionamento da política do Estado." (37)

Dada essa aparente autonomia relativa que o "pessoal do Estado" possui na condução dos negócios no inte-

(36) Os textos de Nicos POULANTZAS mais divulgados no Brasil nos quais ele traça uma anatomia do Estado capitalista são os seguintes: **O Estado em Crise**, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1977; **As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje**, Rio de Janeiro, Zahar, 2ª edição, 1978; **O Estado, o Poder, o Socialismo**, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1981, e **Poder Político e Classes Sociais**, São Paulo, Martins Fontes, 1977.

(37) POULANTZAS, Nicos. **O Estado em Crise**, p. 29. Grifos no original.

rior do Estado, poderia levar-se à conclusão de que seria possível, a partir da atuação desses agentes, operar-se uma transformação nos rumos da atuação do Estado, via participação ampliada da população em geral. No entanto, é justamente essa natureza de classe que impõe limites à transformação, dada a própria percepção que essa categoria possui com relação ao papel que cabe ao Estado desempenhar. Esse processo se dá, "(...) em virtude da situação dessa pequena-burguesia como classe intermediária polarizada entre a burguesia e a classe operária, em virtude também do isolamento de seus agentes (individualismo pequeno-burguês)" o que a leva, de forma geral, a considerar o Estado como uma força neutra em si, "cujo papel seria operar uma arbitragem entre as classes sociais." Sendo assim, mesmo nos momentos conjunturais em que se percebe como classe dominada no interior do Estado, essa percepção é frequentemente entendida como uma espécie de "deformação" técnica do Estado que pode ser superada por uma "democratização interna da administração do Estado, o que acaba não revelando a verdadeira natureza do poder político. (38)

Em outros termos, o "cimento ideológico interno do pessoal do Estado, é precisamente a do Estado neutro, representante do interesse e da vontade geral, 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

(38) Cf. POULANTZAS, Nicos. **As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje**, p. 319.

administração motor da 'eficácia' e do 'bem-estar geral' "(39)

Em vista disso, a partir de uma perspectiva radical, delinea-se os limites dentro dos quais se esgotam até mesmo os movimentos de iniciativa do próprio "pessoal do Estado" que se inclinam na defesa dos interesses das massas populares. Isto, segundo ainda POULANTZAS, porque essas dissidências "não apenas não colocam em questão a reprodução da divisão social do trabalho no seio do aparelho estatal — a burocratização hierárquica — mas, além disso, não dão importância à divisão política dirigentes-dirigidos, enraizada no Estado. Ou seja, não levam até às últimas consequências seu próprio papel e lugar diante das massas populares. Nada mais evidente que a profunda desconfiança que as iniciativas das massas de tipo autogestores ou de democracia direta despertam nesses grupos do pessoal do Estado, aliás favoráveis à sua democratização." (40)

O sentido que passa a ter, então, os movimentos de transformação pela participação interna do Estado encampados por grupos pertencentes ao próprio corpo de funcionários estatais, não vai na direção da subversão das relações políticas e ideológicas a que estão submetidos, mas sim na "direção de seu remanejamento pela 'participação'". Ainda, conforme POULANTZAS, o conjunto das reivindicações oriundas desses movimentos se resumem em pressionar o capital para que passe a assumir "uma parte maior de 'responsabilidade' nos 'poderes de decisão' e para uma 'requalificação', em

(39) POULANTZAS, Nicos. O Estado em Crise, p. 30.

(40) POULANTZAS, Nicos. O Estado, o Poder, o Socialismo, p. 180.

em seu 'justo valor', do seu trabalho intelectual; o que não vai em geral até o questionamento da própria divisão trabalho intelectual/manual nas suas relações com a classe operária." (41)

Da maneira como realizam o questionamento do centralismo tecnocrático a nível do Estado, esses movimentos acabam repondo uma espécie de "tecnocratismo de esquerda", pa usar a expressão de POULANTZAS, assim descrita: "conhece-se principalmente a forma ambígua, para só citar um exemplo, que assumem as reivindicações da 'autogestão' em certos conjuntos pequeno-burgueses (técnicos), por exemplo, reivindicações que significam para eles tomar, sob uma forma nova, o lugar da burguesia, enquanto elas recobrem, para a classe operária, o controle operário. Reivindicações que tomam então a forma de uma fixação sobre as formas de 'organização', de exigências de 'descentralização' do processo de decisão, de remanejamento do quadro 'autoritário' do trabalho, etc., mas sem se aprofundar. A luta antiautoritária que se desenvolve aqui, sob a forma de revoltas contra a burocratização e a parcelização do trabalho intelectual, está longe de atingir a dimensão e o conteúdo da luta anti-hierárquica operária." (42)

Na tentativa de fazer uma síntese conclusiva do que foi exposto anteriormente, para em seguida direcionar a questão para o campo específico do aparelho escolar, achamos que o importante a ressaltar é o fato de que "o pessoal do Estado tem, elem mesmo, um lugar de classe relacionado

(41) POULANTZAS, Nicos, **As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje**, p. 317.

(42) Id. ib., p. 317.

com suas origens. Porém, o pessoal do Estado possui uma unidade própria, cimentada com a ideologia da classe dominante que o Estado reproduz e inculca". As contradições que aparecem nos conflitos entre o Estado real e o Estado declarado, provocando alterações na dinâmica de funcionamento do Estado, gerando inclusive, nos momentos de crise de hegemonia, a adoção de medidas políticas favoráveis às classes dominadas, devem ser entendidas muito mais como um recuo tático das classes dominantes face ao combate diuturno dos dominados, do que resultado de uma pressão obtida a partir dos movimentos internos do pessoal do Estado. (43)

No caso da gestão participativa do aparelho escolar, os limites que tentamos investigar até aqui aparecem na ambiguidade da situação de classe daqueles que normalmente ocupam postos administrativos no processo educacional. Portanto, certas reivindicações oriundas de dentro do aparelho escolar no sentido de maior "democratização" desse aparelho para que passe a oferecer maior igualdade de oportunidades aos indivíduos mais aptos, quando não colocam em questão a própria natureza e estrutura do poder político ao qual se articula a escola, podem não ultrapassar o "mito da passarela", que se traduz no comportamento próprio da pequena-burguesia em não poder quebrar a própria escada pela qual ela imagina poder garantir a sua ascensão social, ou seja, transformar radicalmente o aparelho escolar. (44)

(43) Cf. CARVALHO, Horácio M. Planejamento e Estado nas So-ciedades Capitalistas, p. 67.

(44) Cf. POULANTZAS, Nicos. As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje, p. 318.

Concretamente, a ampliação dos limites discutidos anteriormente no qual esbarram as propostas de participação na administração escolar depende de se captar a própria dialética presente nessa atividade no interior da escola, tendo consciência de que "os instrumentos que os grupos dominantes utilizam, para conseguir o objetivo de a escola ser dirigida dentro de seus interesses, é a burocracia que se para o sujeito, é a administração que faz do seu produto, no intuito de retirar a responsabilidade diretiva do trabalhador. Esta ruptura, divisão do trabalho, é falsamente justificada pelo discurso desenvolvimentista (tecnocrático), no sentido de ela ser condição para melhorar a qualidade e eficiência do trabalho quando, na realidade, tem o objetivo de garantir os privilégios dos que não fazem a escola, mas possuem direta ou indiretamente a direção da mesma." (45) Assim é que, a conclusão que se pode chegar a partir da avaliação das tentativas de "desformalizar" a escola, tendo em vista torná-la mais integrada à realidade local em que está inserida, trazendo para dentro de si a participação da "comunidade", tem esbarrado em obstáculos muito nítidos. De fato, como levar a sério e acreditar no efetivo controle da população sobre a escola pública, se o aparato legal composto de regras, normas, pareceres, que dão a configuração organizativa e administrativa da escola continua intacto e sendo ditado pelos órgãos oficiais centralizados no poder de Estado. De outra parte, a interferência de cunho político-partidário permanece hegemônica na nomeação/destituição nos cargos de

(45) NOSELLA, Paolo. *A Dialética da Administração Escolar*, p. 94.

direção e responsabilidade educacional. A conclusão inevitável é a de que as experiências de ação educacional participativa, no âmbito administrativo, são afetadas pela instabilidade e restrições impostas por aqueles que dirigem e controlam o processo educacional. Dáí os seus limites.

CONCLUSÃO

A título de conclusão, queremos retornar alguns aspectos do presente trabalho que nos parecem relevantes no sentido de alimentar a discussão da problemática geral da educação brasileira, e de sua administração em particular.

O núcleo central do primeiro capítulo deteve-se na discussão, a nível conceitual, da noção de tecnocracia, movida por duas preocupações principais. Em primeiro lugar, porque se constatou que a origem do pensamento tecnocrático está de alguma forma vinculado às diversas variações da ideologia burguesa (positivismo, liberalismo), construídas a partir da necessidade de dar suporte ao fortalecimento e à expansão do capitalismo. Um segundo ponto diz respeito à polaridade de posições teóricas sobre o tema na bibliografia que vai desde a negação de sua existência pura e simplesmente, até um outro extremo que põe o conceito de tecnocracia como um novo "modo de produção", substituto natural do capitalismo e do socialismo.

Em que pese a multiplicidade de conotações que o conceito apresenta no pensamento político desde Platão, foi útil uma revisão mesmo que breve dos principais ideólogos da tecnocracia, para que pudéssemos captar o significado e o sentido mais apropriado à luz dos propósitos deste trabalho. Assim é que optamos pela visão do materialismo histórico sobre a questão, em suas duas vertentes principais, ou seja, a que atribui a subordinação direta do Estado (e de sua burocracia) a uma dada classe ou fração do capital, conjugada com a que situa essa subordinação no contexto mais geral da função do Estado em manter as condições sociais necessárias ao exercício, pela classe capitalista como um todo, de seu domínio de classe, haja visto a nítida incapacidade e insuficiência do capital per si, em dar conta de cimentar a manutenção da formação social. A partir desta ótica, foi possível trabalhar com a noção de tecnocracia como um processo ideológico articulado à fase monopolista do capital que tem o efeito de legitimação do poder de Estado e que, ao suplantando a soberania popular, busca a legitimidade através da atuação administrativa da burocracia estatal com o objetivo principal de ocultar, aos olhos das massas populares, o papel atual do Estado e a natureza do poder político que ele cristaliza, sob o disfarce de uma instância técnica e neutra.

Buscou-se, neste capítulo, rever as várias posições teóricas sobre a tecnocracia com o intuito de procurar demonstrar o caráter falacioso de algumas delas e, a partir daí, reter aquelas análises que nos parecem mais válidas no sentido de iluminar a compreensão do problema central deste trabalho, que é a intromissão da forma tecnocrática no aspec

to administrativo da educação brasileira recente.

À luz da concepção de tecnocracia conforme descrito acima, pôde-se, no capítulo segundo, buscar compreender as transformações operadas a nível de Estado no Brasil a partir da década de 30, cujo modelo tecnocrático se acentua de maneira notável a partir de 64, haja visto que, a partir de então, o grau de internacionalização do capital produtivo do centro para a periferia implicou na necessidade de uma intervenção cada vez mais ampliada da forma estatal nos domínios econômico, social e político. Em outras palavras, constatou-se que, a partir dessa necessidade, como consequência decorrente, operou-se uma redefinição dos poderes respectivos do Estado e do capital na regulamentação das relações econômicas e sociais, o que veio a se traduzir na emergência do "bloco ideológico tecnocrático".

Buscamos descrever e interpretar a transformação operada no Estado a partir de suas vinculações, alianças e compromissos de classe, através da análise da ideologia subjacente ao projeto de modernização administrativa da administração pública na qual se ressaltou a utilização dessa ideologia como moeda legitimadora do poder.

Finalmente, o terceiro capítulo trata da questão específica da administração escolar cujo modelo predominante adquire um caráter conservador na medida em que é uma decorrência da visão tecnocrática da educação predominante no âmbito estatal, que busca tornar a escola funcional aos desígnios da ideologia tecnocrática. Procuramos explicitar o dilema presente nesta atividade no interior da organização da escola pública, no sentido de superar a visão comum, mas

não mais hegemônica no campo da administração escolar, que a concebe como um simples conjunto de técnicas aplicadas à organização escolar inserida num vácuo histórico-social e que, se não se rompe com essa concepção, dentre outras coisas, torna-se impossível compreender o porque dessas teorias administrativas e não outras, são necessárias à organização e ao funcionamento das escolas na busca da superação da racionalidade formal para a racionalidade substantiva do sistema educacional, numa perspectiva transformadora.

Do enfoque adotado, é preciso concluir que não se trata de atacar a escola pelo fato dela se apresentar controlada pelo poder da tecnocracia e conseqüentemente a serviço de sua ideologia, o que levaria a uma posição paradoxal de negar-se o próprio papel da instituição escolar, confirmando exatamente o objetivo último da visão tecnocrática que é a absorção total da escola, impossibilitando que se possa pensar que, a partir dela possa surgir uma outra visão de mundo. Ao contrário, a crítica da tecnocracia na educação supõe uma visão da escola como um espaço contraditório em que é possível se pensar na possibilidade de se produzir, no interior da própria escola, apesar do seu caráter repressivo, um contradiscurso negador da tecnocracia, contribuindo, desta forma, para a ultrapassagem da ênfase na técnica, para a ênfase na política do processo educacional, substituindo a razão tecnocrática pela razão dialética.

É nosso desejo que este trabalho possa vir a contribuir de alguma forma para a construção de um paradigma novo no campo da administração escolar, no sentido de modificar a maneira como é comumente visto o campo de estudo, res-

gatando o seu caráter contraditório, o que possibilitaria al
terar a forma como são identificados os temas relevantes pa-
ra a investigação, construindo, assim, uma teoria da adminiss
tração educacional de cunho científico que suplante a hegemoo
nia da ideologia dominante.

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, Carlos A. & SOUZA, Herbert. O Estado e o Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- ASSIS, José C. Os Mandarins da República. 4ª edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.
- BAIA HORTA, José S. Liberalismo, Tecnocracia e Planejamento Educacional no Brasil. São Paulo, Cortez Editora, 1982.
- BELTRÃO, Hélio. Reforma Administrativa. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1968.
- BIRNBAUM, Norman. A Crise da Sociedade Industrial. São Paulo, Cultrix, 1969.
- BRASIL, Secretaria de Planejamento da Presidência da República, IPEA/Semor. Modernização Administrativa. (Coletânea de Monografias I) Brasília, 1978.
- BRASIL, Secretaria de Planejamento da Presidência da República, IPEA/Semor. Modernização Administrativa. (Coletânea de Monografias II) Brasília, 1980.
- BRAVERMAN, Harry. Trabalho e Capital Monopolista. 2ª edição, Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

CARDOSO, Fernando H. O Modelo Político Brasileiro. 4ª edição, São Paulo, Difel, 1979.

_____. Autoritarismo e Democratização. 3ª edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

CHAUÍ, Marilena. Conformismo e Resistência. São Paulo, Brasiliense, 1986.

COLLIER, David (org.). O Novo Autoritarismo na América Latina. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

COMPARATO, Fabio K. Educação, Estado e Poder. São Paulo, Brasiliense, 1987.

COUTINHO, Carlos N. A Democracia como Valor Universal. São Paulo, Editora Ciências Humanas, 1980.

COVRE, Maria de Lourdes M. A Formação e a Ideologia do Administrador de Empresas. Petrópolis, Vozes, 1981.

_____. A Fala dos Homens: Análise do Pensamento Tecnocrático, (1964-81). São Paulo, Brasiliense, 1983.

_____. A Cidadania que não temos. São Paulo, Brasiliense, 1986.

CUNHA, Mário Wagner V. O Sistema Administrativo Brasileiro. Rio de Janeiro, CBPE-INEP, 1963.

CURY, Carlos R.J. Educação e Contradição. São Paulo, Cortez Editora, 1985.

DALLARI, Dalmo de A. O Futuro do Estado. São Paulo, Editora Moderna, 1980.

DEBRUN, Michel. A Conciliação & Outras Estratégias. São Paulo, Brasiliense, 1983.

DIAS, J. de Nazaré T. A Reforma Administrativa de 1967. 2ª edição, Fundação Getúlio Vargas, 1969.

DREIFUSS, René A. 1964: A Conquista do Estado. Petrópolis, Vozes, 1981.

- DREITZEL, Hans-Peter et alii. *Tecnocracia e Ideologia*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1975.
- DUVERGER, Maurice. *As Modernas Tecnodemocracias*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- FÉLIX, Maria de Fátima C. *Administração Escolar: um problema educativo ou empresarial?* São Paulo, Cortez Editora, 1984.
- FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil*. 2ª edição, Rio de Janeiro, Zahar, 1976.
- _____. *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina*. 3ª edição, Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
- _____. *Nova República?*. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.
- FOLIMANN, José I. *Igreja, Ideologia e Classes Sociais*. Petrópolis, Vozes, 1985.
- FORACCHI, Marialice & MARTINS, José S. (Orgs.). *Sociologia e Sociedade*. São Paulo, Livros Técnicos e Científicos, 1977.
- FOSSAERT, Robert. *Um Novo Capitalismo?*. In: PEREIRA, Luiz. (org.). *Perspectivas do Capitalismo Moderno*. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.
- FREITAG, Bárbara. *A Teoria Crítica: ontem e hoje*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *A Produtividade da Escola Improdutiva*. São Paulo, Cortez Editora, 1984.
- GANDINI, Raquel C. *Tecnocracia, Capitalismo e Educação em Anísio Teixeira*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.
- GIANNOTTI, José A. *Filosofia Miúda*. São Paulo, Brasiliense, 1985.
- GORZ, André. *Adeus ao Proletariado*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1982.

- IANNI, Octávio. Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-70). 3ª edição, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.
- _____. A Ditadura do Grande Capital. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1981.
- KLEIN, Lúcia & FIGUEIREDO, Marcus. Legitimidade e Coação no Brasil Pós-64. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1978.
- KONDER, Leandro. Introdução ao Fascismo. 2ª edição, Rio de Janeiro, Graal, 1979.
- LAPASSADE, Georges. Grupos, Organizações e Instituições. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1977.
- LEFF, N.H. Política Econômica e Desenvolvimento no Brasil. São Paulo, Editora Perspectiva, 1977.
- MACHADO, Lia Z. Estado, Escola e Ideologia. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- MADEIRA, Felícia & MELLO, Guiomar (Coords.). Educação na América Latina. São Paulo, Cortez Editora, 1985.
- MARTINS, Carlos E. Tecnocracia e Capitalismo. São Paulo, Brasiliense/Cebrap, 1974.
- _____. A Tecnocracia na História. São Paulo, Alfa-ômega, 1975.
- _____. Estado e Capitalismo no Brasil. São Paulo, Hucitec/Cebrap, 1977.
- _____. Capitalismo de Estado e Modelo Político no Brasil. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
- MARTINS, Luciano. Estado Capitalista e Burocracia no Brasil. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- MARX, K. Para a Crítica da Economia Política. São Paulo, Abril Cultural, Coleção "Os Economistas", 1982.

MATHIAS, Gilberto & SALAMA, Pierre. O Estado Super-desenvolvido. São Paulo, Brasiliense, 1983.

MENDES, Durmeval T. (Coord.). Filosofia da Educação Brasileira. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1983.

MEYNAUD, Jean. La Tecnocracia: Mito e Realidad?. Madrid, Editorial Tecnos, 1968.

MILIBAND, Ralph. O Estado na Sociedade Capitalista. Rio de Janeiro, Zahar, 1972.

MOREIRA ALVES, Maria H. Estado e Oposição no Brasil (1964-84). Petrópolis, Vozes, 1984.

MOTTA, Fernando C.P. Teoria Geral da Administração: uma introdução. São Paulo, 8ª edição, Pioneira, 1980.

_____. Introdução à Organização Burocrática. São Paulo, Brasiliense, 1980.

PAIVA, Vanilda. Educação Popular e Educação de Adultos. São Paulo, Edições Loyola, 1973.

PAOLI, Niuvenius. Ideologia e Hegemonia. São Paulo, Cortez Editora, 1981.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. Tecnoburocracia e Contestação. Petrópolis, Vozes, 1972.

_____. Estado e Subdesenvolvimento Industrializado. São Paulo, Brasiliense, 1977.

_____. O Colapso de uma Aliança de Classes. São Paulo, Brasiliense, 1978.

_____. Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia. São Paulo, Brasiliense, 1981.

_____. Empresários e Administradores no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 1974.

POULANTZAS, Nicos. Poder Político e Classes Sociais. São Paulo, Martins Fontes, 1977.

_____. O Estado em Crise. Rio de Janeiro, Graal, 1977.

_____. As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje. 2ª edição, Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

_____. O Estado, o Poder, o Socialismo. Rio de Janeiro, Graal, 1981.

ROSSI, Wagner G. Capitalismo e Educação. São Paulo, Cortez & Moraes, 1978.

ROSZAK, Theodore. A Contracultura. 2ª edição, Petrópolis, Vozes, 1972.

SAVIANI, Dermeval et alii. Desenvolvimento e Educação na América Latina. São Paulo, Cortez Editora, 1983.

SENGHAAS, Dieter et alii. Análise de Sistemas, Tecnocracia e Democracia. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1974.

SINGER, Paul & BRANT, Vinicius C. (orgs.). São Paulo: o povo em movimento. 2ª edição, Petrópolis, Vozes/Cebrap, 1981.

SWEEZY, Paul. Ensaios sobre o Socialismo e Capitalismo. Rio de Janeiro, Zahar, 1965.

VIEIRA, Evaldo A. Oliveira Vianna & o Estado Corporativo. São Paulo, Editorial Grijalbo, 1976.

VOGT, Winfried et alii. Estado e Capitalismo. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1980.

ARTIGOS DE REVISTAS

ARAGÃO, Lúcia B. Importância do Direito para o exercício de administrador escolar. Revista Forum Educacional, Rio de Janeiro, 9(4):65-71, out/dez., 1985.

ARROYO, Miguel G. Administração da Educação, Poder e Participação. Educação & Sociedade, São Paulo, nº 02: 36-46, jan/1979.

_____. A Administração da Educação é um problema político. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, 1(1):122-9, jan/jun. 1983.

BALLALAI, Roberto. Administração participativa na educação: mito, tabu ou praxis?. Forum Educacional, Rio de Janeiro, 9(3):38-61, jul/set., 1985.

BARROS, Maria L. A Questão Educacional Brasileira é uma Questão Histórica de Classe. Salvador, Cadernos do CEAS, nº 100, 50-55, nov/dez. 1985.

BOTERF, Guy L. A participação das comunidades na administração da educação. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, 16(1):107-142, jan/mar., 1982.

CARVALHO, Horácio M. Planejamento e Estado nas Sociedades Capitalistas. Rio de Janeiro, Encontros com a Civilização Brasileira, nº 09: 49-77, março/1979.

CARVALHO, Inaiã M. A Escolarização em Famílias da Classe Trabalhadora. Salvador, Cadernos do CEAS, nº 83: 44-59, jan/fev., 1983.

CASTOR, Belmiro V.J. & FRANÇA, Célio. Administração Pública no Brasil: Exaustão e Revigoração do Modelo. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, 20(3):3-26, jul/set., 1986.

CORTÊS, Antônio. O Papel Político das Classes Médias na América Latina. Rio de Janeiro, Encontros com a Civilização Brasileira, nº 28: 105-118, 1981.

COSTA, José C. Redefinição da Função Social do Administrador Escolar, alguns pressupostos. Viçosa, Revista UFV-Debate, nº 02: 33-38, 1983.

COSTA, Messias et alii. O Estado atual do conhecimento das funções do administrador educacional no Brasil: dimensão legal. Porto Alegre, Revista Brasileira de Administração da Educação, 2(1):64-86, jan/jun., 1984.

- DEBRUN, Michel. Reforma das Secretarias Estaduais de Educação e Cultura: dificuldades e caminhos. Rio de Janeiro, *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 1971.
- DEMO, Pedro. Planejamento Participativo: visão e revisão. Rio de Janeiro, *Forum Educacional*, 9(2):3-22, abr/jun., 1985.
- FAORO, Raymundo. Tecnocracia e Política. Rio de Janeiro, *Revista de Ciência Política*, 7(3):149-163, jul/set., 1973.
- FILHO, Gustavo P.S. Mudanças na Reforma Administrativa. Rio de Janeiro, *Revista de Administração Pública*, nº 04, 1981.
- GOERGEN, Pedro. Pesquisa em educação: sua função crítica. São Paulo, *Educação & Sociedade*, nº 09: 65-96, maio/1981.
- GORZ, André. Caráter de classe da ciência e dos trabalhadores científicos. Paris, *Les Temps Modernes*, nº 330, jan., 1974.
- LAMBERT, Francis. Tendências da Reforma Administrativa no Brasil. Rio de Janeiro, *Revista de Administração Pública*, 4(1):135-158, jan/jun., 1970.
- LENHARD, Rudolf. Um Dilema da Administração Escolar. São Paulo, *Pesquisa e Planejamento*, nº 12: 141-160, out., 1970.
- LIBÂNIO, Anamaria. Participação comunitária em programas públicos no Brasil. São Paulo, *Cadernos de Pesquisa*, nº 48: 21-27, fev., 1984.
- LOMBARDO, Andrés C. & CASTRO, Alejandro C. A reforma administrativa no México. Rio de Janeiro, *Revista de Administração Pública*, 8(2):77-90, abr/jun., 1974.
- MACHADO, Nilson J. O Tenicismo e a Hipertrofia dos Psicopedagógico. São Paulo, *Cadernos da PUCC*, nº 03: 11-27, março/1980.
- MADURO, Otto. O Profissional de Classe Média e as Lutas Populares. Salvador, *Cadernos do CEAS*, nº 91: 53-61, mai/jun., 1984.

- MAIA, Paulo R. Reflexões sobre o processo de tenificação da medicina no Brasil. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, 18(4):100-24, out/dez., 1984.
- MARÊS, Carlos. Eleição de diretores e democracia na escola. São Paulo, Revista da ANDE, nº 06: 49-50, 1983.
- MARTINS, Carlos E. Tecnocracia como modo de produção. Rio de Janeiro, Revista de Administração de Empresas, 13(3): 29-46, jul/set., 1973.
- MEDEIROS, Antônio C. Da mediação burocrática à mediação partidária: aspectos políticos da relação centro-periferia no Brasil. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, 19(4):76-97, out/dez., 1985.
- NEMA, Luis R. Algumas considerações sobre a reforma administrativa na Venezuela. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, 9(3):69-91, jul/set., 1975.
- MENDES, Durmeval T. Para um balanço da Educação Brasileira. Petrópolis, Revista de Cultura Vozes, nº 02: 4-12, março/1975.
- _____. Desenvolvimento, Tecnocracia e Universidade. Petrópolis, Revista de Cultura Vozes, nº 06:421-434, agosto/1975.
- MENDONÇA, Luiz C. A participação do cidadão nas decisões da administração pública. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, 18(4):175-182, out/dez., 1984.
- MEYNAUD, Jean. Qu'est-ce que la technocratie? Paris, Revue Economique, nº 04: 498-526, 1960.
- MITRAUD, Aliysson et alii. Panorama da administração federal brasileira e reforma administrativa. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, 11(4):165-199, out/dez., 1977.
- NASCIMENTO, Kleber. Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, nº 01: 11-50, 1967.

NETTO, Jacintho P. Contribuição ao estudo dos problemas de reforma administrativa do Governo Federal no Brasil. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, 8(3):25-68, jul/set., 1974.

NOSELLA, Paolo. A Dialética da Administração Escolar. São Paulo, Educação & Sociedade, nº 11: 92-98, jan/1982.

OLIVEIRA, Francisco. O Terciário e a Divisão Social do Trabalho. São Paulo, Estudos Cebrap, nº 24: 139-168, 1981.

_____. Além da transição, aquém da imaginação. São Paulo, Novos Estudos Cebrap, nº 12: 2-15, jun/1985.

OLIVEIRA, M.G.C. & NEVES, L.M.W. Planejamento Educacional e Clientelismo Político. São Paulo, Cadernos de Pesquisa, (56):4-10, fev./1986.

OLIVEIRA, Nelson. Estado: mitos e equívocos. Salvador, Cadernos do CEAS, nº 107: 47-56, jan/fev., 1987.

RAMOS, César A. Tecnocracia e Escola. São Paulo, Educação & Sociedade, nº 05: 108-122, jan/1980.

RASIA, José M. Pedagogia e educação ou de como falr sobre o óbvio. Campinas, Cadernos de Cedes, nº 02: 9-27, 1981.

ROBERT, Julio C. A Reforma Administrativa Chilena. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, 13(1):141-150, jan/mar., 1979.

SANTOS, José M. Apud. GÓMEZ DE SOUZA, Isabel. A Estratégia participativa da Administração Pública. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, 21(1):44-53, jan/mar., 1987.

SINGER, Paul. A Economia dos Serviços. São Paulo, Estudos Cebrap, nº 24: 129-135, 1981.

SOUZA, Nelson M. Tecnocracia e Nacionalismo. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, nº 02: 71-108, 1967.

SOUZA, Sérgio A. Tecnoburocratismo e modernização administrativa: um exercício interpretativo. Rio de Janeiro, *Revista de Administração Pública*, 13(2):37-48, abr/jun., 1979.

TAVARES, Maria Hermínia de A. Os democratas no fio da navalha. São Paulo, *Novos Estudos Cebrap*, Vol. 1, nº 1, 1981.

WAHRLICH, Beatriz M. de S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. Rio de Janeiro, *Revista de Administração Pública*, (8):27-75, abr/jun., 1974.

_____. Reforma administrativa na América Latina: semelhanças e diferenças entre cinco experiências nacionais. Rio de Janeiro, *Revista de Administração Pública*, 8(4):5-47, out/dez., 1974.

ZABOT, Nircélio. Eleições para diretores escolares: uma importante conquista democrática. Porto Alegre, *Revista Brasileira de Administração da Educação*, 2(1):88-91, jan/jun., 1984.

ZUNG, Acácia Z.K. A Teoria da Administração Educacional: Ciência e Ideologia. São Paulo, *Cadernos de Pesquisa*, nº 48: 39-46, fev/1984.

TEXTO NÃO PUBLICADO

ANAIS do I Seminário Interamericano de Reforma Administrativa. Rio de Janeiro, MINIPLAN/SEMOR/FGV, 1973.

MARCELINO, Gileno F. Modernização Administrativa na Educação. Tese de Mestrado, FEA-USP, 1979.