

MARIA DE FATIMA COSTA FELIX

ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESA E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

— ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA ?

(uma análise da proposta do Estado capitalista brasileiro para burocratização do sistema escolar)

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação, na área de Administração e Supervisão Educacional, sob a orientação do Prof. Dr. Dermeval Saviani.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

- 1982 -

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

Para Os Que Virão

Como sei pouco, e sou pouco,
faço o pouco que me cabe
me dando inteiro.

Sabendo que não vou ver
o homem que eu quero ser.

.....

Os que virão, serão povo,
e saber serão, lutando.

(Thiago de Mello)

Agradeço a todos aqueles que participaram direta ou indiretamente deste trabalho, criando as condições necessárias para a sua elaboração:

Aos meus pais e irmãos, pelo carinho e apoio irrestrito durante a realização do Curso de Mestrado.

À diretora da Faculdade de Educação de Caxias, Maria Gemma de Jesus Carvalho, pelo incentivo e apoio permanente.

Aos professores, James Patrick Maher e Dermeval Saviani, pela orientação valiosa.

Aos professores, James Patrick Maher, José Camilo dos Santos Filho, José Dias Sobrinho, Dermeval Saviani, Antonio Muniz de Rezende, Evaldo Amaro Vieira e Newton Aquiles von Zuben, pela análise e discussão do projeto inicial durante o exame de qualificação.

Aos amigos distantes, pelo encorajamento nos momentos mais difíceis do mestrado.

Aos amigos Maurício Tragtenberg, Eduardo Chaves, José Dias, May Guimarães Ferreira, Rosemary Sheen, Edna Santos Martins, Rita e Antonio Carlos Ferreira Marques, Conceição Braide, Regina Monteiro e Ondina Fratini, que participaram ativamente da fase final, criando condições para sua apresentação.

Aos funcionários da Faculdade de Educação da Unicamp, pelo seu trabalho, fundamental para o funcionamento do Curso de Mestrado, e, de modo especial, à Maria Helena Gabrielli, pelo seu interesse no encaminhamento final do processo de defesa desta dissertação.

COMISSÃO EXAMINADORA

S U M Á R I O

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I	- RELAÇÃO ENTRE A ESTRUTURA DO SISTEMA ESCOLAR E O DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO NO BRASIL	15
CAPÍTULO II	- ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESA E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR - ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA?	40
	1. A relação entre a administração e o capitalismo.	40
	2. A relação entre a administração escolar e a administração de empresa	91
CAPÍTULO III	- O ESTADO CAPITALISTA BRASILEIRO E A BUROCRATIZAÇÃO DO SISTEMA ESCOLAR	126
	1. O estado capitalista	126
	2. O estado capitalista brasileiro	156
	3. A burocratização do sistema escolar	224
CONCLUSÃO		259
BIBLIOGRAFIA		268

LISTA DAS SIGLAS CONTIDAS NO TEXTO

SENAI	-	Serviço Nacional da Indústria
SENAC	-	Serviço Nacional do Comércio
INEP	-	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
MEC	-	Ministério de Educação e Cultura
BNDE	-	Banco Nacional do Desenvolvimento
SUMOC	-	Superintendência da Moeda e do Crédito
CACEX	-	Carteira do Comércio Exterior do Banco do Brasil
CEPAL	-	Comissão Econômica para a América Latina
FGV	-	Fundação Getúlio Vargas
PCB	-	Partido Comunista Brasileiro
SUPRA	-	Superintendência de Política Agrária

INTRODUÇÃO

Tornou-se comum a expressão "crise da educação", principalmente, a partir de 1968. A denúncia dessa crise é feita por vários segmentos da sociedade, incluindo os próprios educadores. Não é possível dizer, portanto, que a crise foi superada, porém o que se torna cada vez mais evidente, é que os determinantes dessa crise não são os fatores internos às escolas, apenas, os fatores externos a ela, configurando-se uma crise da sociedade em geral, e de suas instituições, o que significa, em última análise, a crise do modo de produção capitalista.

Observa-se que vivemos numa sociedade em crise, mas que, ao mesmo tempo, cresce a participação de diversos segmentos sociais na discussão dos problemas dessa sociedade. No Brasil, as reuniões para debates sobre a educação têm se realizado sucessivamente nos últimos anos. Isto revela o posicionamento de cientistas e educadores no sentido de redefinir o seu papel na área em que desenvolvem suas atividades, fazendo-as a serviço da transformação dessa realidade.

A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência realizou reunião, em 1980, cujo tema foi Ciência e Educação para uma Sociedade Democrática, traduzindo-se, assim, como um marco da década de 80, a compreensão dos problemas de desenvol-

vimento da ciência e da educação resultantes de uma sociedade capitalista e do seu Estado autoritário. Os encontros dos profissionais das diferentes áreas da educação no Brasil, que se sucederam em 1980 e 1981, bem como as publicações mais recentes sobre os problemas educacionais, têm um elemento comum que é a explicitação dos condicionantes econômicos, políticos e sociais que determinam a sociedade brasileira e a educação nesse contexto.

Poder-se-ia dizer que se vive uma fase de reflexão crítica sobre o conjunto das diferentes áreas de atividade profissional, principalmente daquelas que resultam da formação universitária, e o seu modo de inserção na realidade brasileira. O resultado desse movimento reflete-se numa nova perspectiva teórica e numa nova postura dos profissionais, de um modo geral, e, particularmente, dos educadores que começam a assumir a urgência da transformação da sua prática, no processo de transformação da sociedade nacional.

O objetivo deste trabalho é contribuir para a consolidação desse movimento crítico, mediante uma análise da Administração Escolar, explicitando as relações que se estabelecem entre o sistema escolar e a evolução do capitalismo no Brasil.

A escassez de estudos críticos, no Brasil, sobre o conteúdo da Administração Escolar pode indicar a complexidade inerente às questões que a ela se relacionam, a orientação dos Administradores Escolares para a análise dos problemas mais ligados aos processos administrativos em si, e, ainda a aceitação da concepção mais comum de que a Administração Escolar deve desenvolver uma teoria capaz de fornecer ao sistema escolar elementos para sua adequação às necessidades de

uma sociedade tecnológica. De um modo geral, a Administração Escolar se caracteriza como instrumento, atividade-meio, para concretização da política educacional. Questões relativas a relação entre essa política educacional e a política mais geral do Estado, a estrutura do sistema escolar e o projeto do desenvolvimento econômico do país não constituem preocupações comuns dos Administradores Escolares.

A análise crítica da relação entre a Administração Escolar e a Administração de Empresa não tem constituído objeto de estudo da Administração Escolar. Apesar de estar engendrado no âmbito da sociedade capitalista, o sistema escolar, na perspectiva dos estudos de Administração Escolar, mais divulgados no Brasil, adquire uma autonomia aparente como se o seu funcionamento dependesse, apenas, da sua estrutura organizacional e da operacionalização dos procedimentos administrativos.

Essa perspectiva ao reduzir as questões políticas da administração do sistema escolar brasileiro a questões técnicas, reforça a necessidade da incorporação dos princípios e modelos da Administração de Empresa, cuja eficácia é validada pelo grau de racionalidade e produtividade alcançado nas indústrias. Nesse sentido, a Administração Escolar cumpre uma função ideológica que é a de orientar a prática da administração da educação, de acordo com a estrutura e administração burocrática, como se essa forma de organização e funcionamento fosse a única e como se ela não constituísse uma forma de mediação da estrutura de poder do Estado, que assume o controle do processo educacional, para adaptá-lo às necessidades da sua política econômica, conforme a evolução da estrutura econômica da sociedade capitalista.

Considerando que essa perspectiva da Administração Escolar deve ser superada, dada a sua insuficiência para a compreensão da realidade educacional, pretende-se, com este trabalho, introduzir elementos para explicitar a relação da Administração Escolar com a Administração de Empresa, identificando as razões pelas quais ela se estabelece e, evidenciando o resultado dessa relação no sistema escolar brasileiro para explicar a função da sua burocratização e "cientificização".

Ao se optar pelo estudo dessa questão, vislumbravam-se as dificuldades de ordem prática, implicadas na elaboração de um trabalho teórico com dimensões tão amplas.

Durante a discussão do projeto inicial deste trabalho, a conclusão unânime dos professores do Mestrado em Educação da Unicamp que participaram da sua análise, foi a de que a questão posta era, indiscutivelmente, relevante, porém bastante ampla; implicando certo domínio no tratamento de muitos conceitos cuja compreensão é básica para elaborar uma análise crítica da Administração Escolar.

Existiam duas alternativas para enfrentar essas dificuldades. A primeira consistia numa delimitação do problema, de forma que, reduzindo-se a questão mais ampla a algumas questões mais específicas fosse possível trabalhar com um conteúdo mais limitado, evitando, nessa etapa, incursões teóricas mais profundas. A segunda opção era arriscar-se nessas incursões, na tentativa de construir um instrumento teórico que abarcasse a questão de forma mais abrangente e que pudesse se tornar um instrumento de trabalho para a reflexão-prática futura na área de ensino de Administração Escolar.

Adotou-se a segunda opção e o resultado foi um longo

"détour". Com efeito, no caminho percorrido poderiam ter sido evitados os desdobramentos, às vezes, desnecessários na discussão de certos aspectos. Isso mostra que as dificuldades de ordem teórico-metodológica não foram completamente superadas. Entretanto, entendia-se que este trabalho na sua forma final deveria conter o resultado de um processo de conhecimento, incluindo, assim, o próprio percurso teórico desenvolvido.

Isto, por um lado, acarretou problemas na organização e apresentação do próprio texto, tornando-o, de certa forma extenso. Por outro lado, oferece àquelas que se interessam pela elaboração crítica das questões educacionais a revisão de alguns conceitos básicos que são como ferramentas de trabalho para a prática dos educadores comprometidos com a transformação da escola e da sociedade brasileira.

Para se proceder à compreensão da relação Administração de Empresa e Administração Escolar, orientou-se a análise a partir de alguns pressupostos básicos:

- O sistema escolar é engendrado no contexto econômico, político e social do Brasil, por isso se entende que a realidade educacional brasileira resulta da evolução econômica, política e social do país;
- A compreensão da realidade educacional é possível se se explicitarem os condicionantes econômicos, políticos e sociais que a determinam;
- O Estado brasileiro resulta do confronto que se dá entre a classe dominante, que detém o capital e as classes dominadas, que dispõem apenas, da força de trabalho. O controle da classe dominante sobre a classe dominada não é exercido diretamente, sendo mediatizado pela superestrutura jurídico-política

tica e cultural. Entretanto, esse controle não é absoluto porque a contradição social é um elemento inerente ao capitalismo.

- As novas formas de Estado e das instituições jurídico-políticas e culturais decorrem das mudanças econômicas, políticas e sociais que, por sua vez, determinam novas formas de confronto entre as classes sociais.

Certamente os estudos sobre a escola como aparelho ideológico do Estado e como agência reprodutora das relações sociais já revelaram alguns aspectos fundamentais da realidade educacional brasileira.

Neste estudo, porém, a questão que se torna central é a do aperfeiçoamento da estrutura burocrática do sistema escolar. A questão da burocracia, pressupõe o seu entendimento como fenômeno político. Nesse sentido, entende-se que a modernização administrativa do sistema escolar brasileiro tem uma função política, na medida em que corresponde a uma nova direção do Estado para a organização e o funcionamento das instituições jurídico-políticas e culturais na etapa do capitalismo monopolista.

Partindo da concepção da função política de burocracia e da burocratização do sistema escolar brasileiro é que se esboça a hipótese que orientará a análise crítica sobre a Administração Escolar: - talvez a principal função da Administração Escolar na etapa atual do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, seja a de, tornando o sistema escolar cada vez mais burocratizado, permitir ao Estado um controle maior sobre a educação, para adequá-la ao projeto de desenvolvimento econômico, descaracterizando-a como atividade humana específi

ca, submetendo-a a uma avaliação cujo critério é a produtividade, no sentido que lhe atribui a sociedade capitalista.

Se a Administração Escolar procura validar a estrutura burocrática do sistema escolar, utilizando-se dos pressupostos da Administração Científica de Empresas, pode-se deduzir que, na sua perspectiva a função do sistema escolar é preparar recursos humanos para atender as necessidades do desenvolvimento do capitalismo. Desse modo, o tipo de educação, o modo de organização do sistema escolar e os resultados alcançados no processo educativo não são questionados, pela Administração Escolar, uma vez que o seu objetivo é equiparar o sistema escolar às organizações que alcançam altos índices de racionalidade, eficiência e produtividade.

Como se pretende tratar essa questão sem esgotá-la, dada as limitações deste trabalho, a análise crítica da Administração Escolar está assim orientada:

o primeiro capítulo deste trabalho contém uma pequena síntese histórica em que se pretende elucidar a questão da estruturação do sistema escolar brasileiro, a partir do desenvolvimento do capitalismo, apontando as modificações do Estado brasileiro, conforme as mudanças econômicas do país e como se altera o sistema escolar, na medida em que ele vai se tornando parte integrante desse Estado.

no segundo capítulo é explicitada a relação da Administração Escolar com a Administração de Empresa, identificando os pressupostos que são elaborados por esta e incorporados pela Administração Escolar, que cumpre assim uma função ideológica. Teoricamente, procurando validar a estrutura burocrática do sistema escolar, enquanto na prática, torna-se instru

mento de execução da política educacional do Estado, que condiciona a educação ao projeto de desenvolvimento econômico associado ao capitalismo mundial.

O terceiro capítulo constitui uma análise de política educacional no contexto da política de desenvolvimento econômico desencadeada pelos governos da década de 70, através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento e dos Planos Setoriais de Educação e Cultura. Com essa análise o que se pretende é evidenciar o processo de burocratização do sistema escolar brasileiro, como estratégia que permite maior controle do Estado e possibilita, de certa forma, a adequação do sistema escolar à etapa atual de desenvolvimento do capitalismo no país.

A conclusão não contém proposições definitivas, mas pode ser entendida como uma reflexão sobre a dimensão política do processo educacional. Nesse sentido, ela adquire papel fundamental, uma vez que, neste trabalho, em decorrência do tratamento dado a sua questão central - a relação entre Administração de Empresa e Administração Escolar - destacou-se, sobretudo, o aspecto da determinação dos condicionantes econômico-políticos no modo de organização do sistema escolar.

CAPÍTULO I - RELAÇÃO ENTRE A ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA ESCOLAR E O DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO NO BRASIL.

A realidade educacional brasileira atual resulta da evolução econômica, política e social do país, no sentido das mudanças que ocorreram na sua estrutura econômica, desencadeando transformações no regime político e na estrutura social brasileira nos diferentes momentos da sua história. Para compreender essa realidade é necessário, portanto explicitar os condicionantes econômicos, políticos e sociais que engendram a sociedade brasileira. Para isto, será adotada uma perspectiva de análise integrada da realidade, de modo que a explicitação desses condicionantes possa emergir como resultado da própria relação que entre eles se estabelece no âmbito do Estado.

O Estado brasileiro não é uma instância autônoma em relação ao seu contexto, pois resulta do confronto entre as classes sociais de uma sociedade capitalista. O confronto que se dá é entre a classe dominante, que detém o capital, e as classes dominadas, que dispõem, apenas, da força de trabalho. O controle da classe dominante sobre a classe dominada não é exercido diretamente, mas através das instituições jurídico-políticas e culturais da superestrutura que garantem as condições necessárias à reprodução do capital e à preservação

da hegemonia da classe dominante.

Como as condições de reprodução do capital e de preservação da hegemonia se alteram na medida em que se modificam as condições econômicas, políticas e sociais, as mudanças no modo de produção capitalista determinam novo confronto entre as classes sociais e a emergência de novas formas de Estado e das instituições jurídico-políticas e culturais.

Ora, sendo o Estado resultante de uma conjuntura econômica e política, em dado momento histórico, o seu funcionamento se dá no interior da luta de classes, onde se definem as suas funções econômicas e políticas. Assim, tomando-se como ponto de partida para análise da realidade brasileira o próprio Estado, será identificada a sua função mediadora entre o momento econômico e o momento político. A ação estatal direta e indireta sobre as instituições, de um modo geral, indica a necessidade de se explicitar, de forma integrada, a relação entre as diferentes formas do Estado brasileiro e as modificações institucionais delas decorrentes.

As modificações do Estado brasileiro, que acompanharam as mudanças econômicas do país, podem elucidar, portanto, a estruturação do sistema escolar, como parte integrante desse Estado.

A passagem do regime monárquico para o regime republicano não decorreu da elaboração da estrutura econômica do país, mas da expansão da atividade agrário-exportadora.

A constituição do Estado liberal favoreceu a criação de condições políticas e jurídicas necessárias ao desenvolvimento econômico nacional, consoante com o desenvolvimento do capitalismo concorrencial dos países centrais da Europa. A organização federativa do país permitiu o fortalecimento das oli

garquias rurais e garantiu a sua hegemonia política por um longo período.

Nas primeiras décadas da Primeira República apesar das repetidas proclamações das idéias liberais sobre a educação, permaneceu em vigor a medida descentralizadora do Ato Adicional de 1834. Pode parecer inexplicável o fato de que apesar de amplamente debatida a necessidade de criação de um sistema nacional de ensino desde o império, nenhuma medida nesse sentido tenha sido tomada até a década de 20. Este fato está relacionado à estrutura econômica que se instalara no Brasil, desde o império, e que na década de 20 já abalada.

A atividade agrário-exportadora tinha se fortalecido com a Independência e com a República, pois não ocorreram mudanças na estrutura econômica, alterando-se, apenas, as condições políticas favoráveis à sua consolidação.

Na década de 20, porém, a crise do setor agrário exportador com a superprodução de café e a impossibilidade de ser mantida, pelo governo, a política protecionista de socialização dos prejuízos, engendrou as condições econômicas para a diversificação da estrutura econômica mediante a emergência do setor urbano-industrial.

Essa diversificação acompanha a expansão do capitalismo concorrencial e gera o conflito entre as oligarquias rurais e a burguesia industrial emergente. O conflito se traduz na luta pelo controle do Estado, mas como já se diferenciava a estrutura social, com a industrialização, a dissidência entre as frações da classe dominante é reforçada pela participação da classe média e do proletariado urbano, em movimentos de oposição ao Estado oligárquico.

que buscavam ampliação das bases eleitorais através dos movimentos para alfabetização de adultos, como a Liga Nacionalista de São Paulo, cujos objetivos estavam centrados na idéia de alfabetizar a maior parte da população para que ela pudesse exercer seus direitos políticos.

Ora, embora as medidas adotadas pelo governo federal em termos de organização do sistema escolar indicassem uma tendência à centralização, isto não implicou numa tentativa de controle sobre a educação em todo o país. A estruturação do sistema escolar no âmbito federal e estadual ocorria, simultaneamente, conservando-se divididas as áreas de ensino sob a responsabilidade da União e dos governos estaduais*. Não houve, concretamente, uma medida para uniformização do ensino. Também essa iniciativa de organização do sistema escolar não implicou em medidas de financiamento do ensino elementar pela União, o que só ocorreu excepcionalmente, em 1917 e 1919, quando a União destinou recursos orçamentários para nacionalização das escolas estrangeiras nos estados do sul do país.

Apesar das medidas de centralização se caracterizarem mais como medidas políticas, já se esboçava a elaboração de uma justificativa técnica para a estruturação dos órgãos da administração da educação. A ênfase nos aspectos "essencialmente" técnicos constituía o ponto central da proposta da Escola Nova e a influência do escolanovismo no Brasil foi mar

* "Ao fortalecimento e ao predomínio de algumas unidades federadas, no domínio das decisões políticas, das atividades econômicas e das experiências sociais, corresponde a doutrina do 'estadualismo' em matéria de escolarização. A frequência e a continuidade com que são reorganizados os sistemas escolares estaduais representam uma ilustração desse aspecto". (NAGLE, 1974, 190).

cante, principalmente nas reformas estaduais, mediante a introdução de princípios técnicos e pedagógicos considerados fundamentais para garantir a elevação da qualidade do ensino. O aperfeiçoamento da administração do sistema escolar, a modificação da metodologia de ensino, a reformulação de objetivos e conteúdos curriculares eram os objetivos das reformas, que contribuíram para a autonomização dos problemas educacionais, tratando-os como questões técnicas e administrativas e não, políticas, como pretendiam os diferentes movimentos de mobilização política em prol da educação.

"Com efeito ao destacar e superestimar determinados aspectos técnicos da escolarização, o movimento escolanovista deslocou o enfoque fundamentalmente político que a questão da educação popular tivera até então; como consequência, deu origem a um tipo de análise interna, cujos resultados só poderiam interessar a determinadas camadas da clientela escōlar, principalmente a de alguns núcleos urbanos. Por isso é que se pode dizer que com o escolanovismo — um dos tipos de otimismo pedagógico que se desenvolve na década dos vinte — se dá a gradual substituição da dimensão política pela dimensão técnica, isto é, a substituição de um modelo mais amplo por um outro mais restrito de percepção da problemática educacional". (NAGLE, 1974, 259).

A autonomia dos sistemas estaduais conservada durante esse período favoreceu, também, a regionalização do ensino e das medidas adotadas para controle das organizações escolares pelos grupos hegemônicos regionais. O reduto dos governadores ficava preservado, sendo mantido a nível estadual, o controle das iniciativas educacionais através da utilização de critérios políticos na escolha dos responsáveis pela direção dos ōrgãos de administração da educação locais.

As medidas de centralização e/ou descentralização convergiam para um único objetivo: manter sob o controle do Estado oligárquico os ōrgãos de administração da educação. Nesse sentido, a estruturação desses ōrgãos, as diretrizes curri

culares, não alteraram a orientação dualista do sistema escolar brasileiro. Embora a legislação escolar elaborada durante as reformas atribuísse grande importância à escola primária, não se alterou, no período da Primeira República, a discriminação das competências entre os Estados e o Governo Federal, ficando ao encargo deste, a manutenção do ensino secundário e superior para "formação das elites", enquanto os Estados se encarregam da educação elementar.

Apesar da reação do governo federal face aos movimentos políticos e sociais que pressionavam a estrutura de poder para uma recomposição política que adequasse o Estado aos novos interesses da burguesia industrial emergente, a revolução de 30 é o marco do rompimento do pacto oligárquico. Mesmo assim, o Estado se constitui através da aliança entre frações da classe dominante ligadas ao setor agrário-exportador e ao setor industrial e a classe média, uma vez que, o modelo de desenvolvimento adotado tinha como base a industrialização para substituição de importação de bens de consumo não-duráveis, e estava orientado para o nacionalismo, ou seja, para uma política econômica centrada no capital interno.

O projeto nacional-desenvolvimentista estruturou-se com a vigência de diferentes regimes políticos. Após a Revolução de 30, o regime político pode ser caracterizado como de uma democracia populista em que o Estado assume a função de planejador e adota medidas que favorecem a indústria nacional, portanto, uma fração da burguesia ligada a este setor, ao mesmo tempo que procura conter as massas urbanas através de projetos sociais de proteção ao trabalhador urbano e rural.

Durante a Segunda República, o Estado mantém a política de descentralização administrativa dos sistemas de

ensino e os Estados continuam com a responsabilidade de manter o ensino primário. Por outro lado, assim como o Estado assumiu a criação de uma infra-estrutura para a indústria nacional, como a Usina de Volta Redonda e a Hidrelétrica de São Francisco, criou, também, o Ministério da Educação e Saúde, em 1930, e o Conselho Nacional de Educação, em 1931, estabelecendo, dessa forma, a possibilidade de melhor organização e controle sobre a educação do país.

Ainda em 1931, foi realizada a Reforma Francisco Campos, que através de três decretos empreende a alteração do ensino superior, do ensino secundário e do ensino comercial. Nesta reforma predominou mais uma vez a orientação elitista da educação brasileira, excluindo qualquer medida voltada para o ensino primário e o ensino normal, bem como o ensino técnico, embora houvesse da parte do governo interesse em utilizar a educação rural e o ensino técnico-profissional para solucionar a questão social. O objetivo principal do governo com a adoção dessa medida era conter a migração rural e, também, qualificar o trabalhador, proporcionando uma elevação relativa do seu nível de emprego.

Essa situação do ensino elementar modificou-se, posteriormente, com a promulgação da Constituição de 1934 em que a influência dos educadores foi decisiva, pois tendo o governo solicitado a sua participação, eles apresentaram uma proposta educacional através do Manifesto dos Pioneiros. Sua orientação foi incorporada apenas, parcialmente, ao Título da Cultura e do Ensino dessa Constituição, em virtude da reação dos educadores católicos, representantes dos interesses da oligarquia, que reunidos na Liga Eleitoral Católica (LEC) conseguem pressionar o governo, introduzindo seus princípios "espiritualistas", centrados na lei natural e na lei eterna,

que deveriam preservar a formação religiosa do homem brasileiro para combater a "secularização da cultura".*

Através da Constituição de 34, confirmou-se a autonomia dos sistemas de ensino estaduais, mas ao governo federal competia fixar um Plano Nacional de Educação de todos os graus e ramos, cabendo-lhe, ainda, coordenar e fiscalizar a execução desse plano. Foi reforçada a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário integral e para isto foram determinadas as taxas de aplicação de recursos do governo federal, estados e municípios e mais a criação de fundos especiais que possibilitassem o auxílio financeiro do governo federal aos governos estaduais para difusão do ensino.

Como a composição da nova estrutura de poder resultava da aliança entre as diferentes frações da classe dominante, as contradições estavam presentes em todas as iniciativas do governo. No âmbito da educação o confronto entre os educadores renovadores e conservadores na Assembleia Constituinte de 34 indicou, mais uma vez, a luta das frações ligadas ao setor agrário-exportador e ao setor urbano-industrial pela hegemonia política. Essa luta se dá no nível econômico e no nível político, desencadeando o golpe de Estado de 1937, quando

* O confronto entre os "Pioneiros da Escola Nova" e os educadores católicos não significa apenas o confronto entre os princípios liberais-democráticos e os princípios religiosos "espiritualistas". Com efeito, esses dois grupos debateram-se por uma orientação mais progressista ou mais conservadora da educação, respectivamente, como representantes do pensamento das diferentes frações da classe dominante que se instalaram no poder apesar das suas divergências. "Os católicos como 'intelectuais' dos grupos oligarcas e setores autoritários que já despontavam e os 'Pioneiros' como 'orgânicos' dos setores progressistas da classe dominante, mas que para dar guarida educacional à liberação das forças capitalistas necessitavam abrir espaço (ainda que formal) para as classes populares". (CURY, 1978, 190).

se implanta um regime ditatorial que atinge todas as formas institucionais do regime liberal anterior. De fato, instalou-se o Estado Novo com o objetivo de organizar e administrar a economia nacional.

Durante o Estado Novo a orientação da política educacional se altera, mas apesar da centralização administrativa predominante em todos os setores, a Constituição de 1937, mesmo conservando como atribuição do governo federal a fixação das diretrizes da educação, desobrigou o Estado do dever de assegurá-la, incentivando as iniciativas públicas e particulares. Por outro lado, assumiu o ensino pré-vocacional e profissional destinado às "classes menos favorecidas".

O objetivo de qualificar mão-de-obra para a indústria emergente foi de fato confirmado pela Reforma Capanema através da Lei Orgânica do Ensino Industrial e da criação do SENAI para organização de serviços de ensino técnico-profissional em cooperação com as empresas. Pela primeira vez, foi adotada uma medida que estabelecia uma relação mais direta entre a escola e a indústria, o que se explica, em parte, pela escassez de mão-de-obra qualificada no país e a impossibilidade de importá-la em consequência da guerra*.

Com a reforma Capanema ficaram explícitos, também,

* Nesse período do Governo Vargas, chegou-se até a cogitar a fundação de uma Universidade do Trabalho, que foi defendida pelo próprio Vargas como uma alternativa para a formação de operários. "A escola, no Brasil, terá que produzir homens práticos, profissionais seguros, cientes dos seus variados misteres. Ao lado das universidades do ensino superior, destinadas à formação das elites, faz-se necessário fundar a Universidade do Trabalho. Daí sairá, no futuro, a legião dos nossos operários, dos nossos agricultores, dos nossos criadores, em suma, a legião dos obreiros dos campos e das fábricas". (TELLES, 1979, 5).

os objetivos do Estado Novo para manutenção do ensino elitista destinado à classe dominante, através da Lei Orgânica do Ensino Secundário. Além de manter a orientação do ensino clássico voltado para o ensino superior, havia uma intenção de preparar lideranças mediante a difusão do ensino de moral e cívica, ficando nítida a introdução de uma ideologia nacionalista de caráter fascista.

Ao lado do ensino secundário, industrial e comercial, também, regulamentado com a reforma Capanema, a iniciativa do governo federal em relação ao ensino primário foi a solicitação feita aos interventores estaduais para que o ampliassem, e a criação do Fundo Nacional de Ensino, que só em 1945 teve regulamentada a forma de concessão do auxílio federal aos estados.

O funcionamento do sistema escolar, embora orientado conforme as diretrizes elaboradas pelo governo federal, através do MEC, não se modificou basicamente, a não ser no tocante ao ensino técnico, indicando, portanto, que a educação não era área prioritária do Governo Vargas.

É interessante notar, porém, que nesse período são incentivados os estudos técnicos realizados pelo INEP, criado em 1938 e, também, pela Comissão Nacional do Ensino Primário, abrindo-se, assim, campo de trabalho para os "especialistas em educação" que aderiram ao Estado Novo, ao mesmo tempo que a política educacional adotada passaria a ser cada vez mais justificada, em termos técnicos*.

* A influência da concepção escolanovista foi predominante nesse período, pois segundo os renovadores, a novos fins deveriam corresponder novos meios; "...por isto a educação deve estar baseada em princípios científicos e valer-se de métodos ativos a fim de superar tanto um empirismo grosseiro como as tendências intelectualistas, através da pesquisa, descoberta e verificação". (CURY, 1978, 83).

Nesse contexto, são desenvolvidas as bases de uma organização escolar "científica". A Administração Escolar surge como disciplina introduzida no Curso Pedagógico do Instituto de Educação do Rio de Janeiro, cuja reforma foi elaborada por Anísio Teixeira, em 1933, sendo em seguida adotada, em 1934, no currículo do curso especializado de Administradores Escolares do Instituto de Educação de São Paulo. Em 1939, é incluída, também, no currículo do Curso de Pedagogia da Faculdade de Filosofia da Universidade do Brasil.

O próprio funcionamento do INEP sob a direção de Lourenço Filho e Anísio Teixeira estava orientado para a formação de pessoal docente, técnico e administrativo cuja escassez dificultava a administração dos serviços de educação, conforme avaliações realizadas pelo INEP.

Entretanto, apesar da influência dos estudos e opiniões dos técnicos do INEP, a estratégia do Estado Novo, em termos de política educacional, era muito mais determinada pela complexa situação política, dada a heterogeneidade dos interesses da classe dominante. Apesar de ter sido a educação um dos meios utilizados pelo Estado Novo para difusão da sua ideologia nacionalista, os recursos para uma efetiva expansão do ensino elementar só vieram a ser garantidos em meados de 1945, quando foi determinada a forma de aplicação dos auxílios federais nos estados. A concessão dos recursos previa a articulação dos órgãos estaduais de educação com o MEC para que fossem prestadas informações sobre a situação do ensino primário.

A importância dada aos técnicos da educação, coincide na época do Estado Novo, com a valorização do planejamento estatal como instrumento de racionalização do processo de

desenvolvimento do país, em decorrência do próprio desenvolvimento do capitalismo. Essa tendência é fortalecida no Primeiro Governo Vargas, especialmente no âmbito empresarial; entretanto, restringiu-se no Governo Dutra em que houve recuo do Estado no exercício de suas funções planificadoras, uma vez que, apoiado pela fração do setor agrário-exportador, assumiu uma política orientada para o liberalismo econômico e para a democratização restrita, reprimindo fortemente os grupos considerados como de esquerda.

As medidas do Governo Dutra em relação à educação foram alteradas, a partir da própria Constituição de 1946, que além de confirmar o direito da União em legislar sobre a educação, reintroduziu o que a Constituição de 37 omitira, ou seja, o dever do Estado em proporcionar e garantir a educação, determinando a aplicação de recursos federais, estaduais e municipais, embora adotasse a descentralização administrativa e pedagógica. A concretização dessas diretrizes e o seu objetivo, logo se explicitariam no projeto de reforma geral da educação nacional, que foi encaminhado à Câmara Federal, em 1948.

Antes porém de ser elaborado esse projeto, foram promulgadas as Leis Orgânicas do Ensino Primário, do Ensino Normal e as Leis Complementares do Ensino Profissional, instituindo o SENAC que ficava, assim como o SENAI, encarregado da preparação de mão-de-obra. Esse sistema paralelo de ensino, garantia a manutenção do ensino secundário para as elites, ao mesmo tempo que assegurava o atendimento às necessidades do mercado de trabalho do comércio e indústria, encaminhando para esses setores as camadas populares.

As leis relativas ao ensino primário e ao ensino normal favoreceram a uniformização desses ramos de ensino, ape

sar de ser mantida a descentralização dos sistemas estaduais. O ensino primário foi mais uma vez reconhecido como obrigatório e gratuito e foram introduzidos princípios técnicos e pedagógicos para a sua implantação, como o planejamento dos sistemas do ensino, preparo técnico dos professores e do pessoal da administração, normas para preenchimento dos cargos de magistério e divulgação de diretrizes pedagógicas para articulação do ensino com as realidades do meio-ambiente e privilégio das atividades discentes.

O projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional previa a uniformização da estrutura do sistema escolar brasileiro, propondo um sistema federal de educação, para organizá-la e administrá-la, no âmbito federal e dos territórios, e auxiliar técnica e financeiramente os sistemas estaduais.

A luta que se desenrolou entre as forças conservadoras e "progressistas" em torno desse projeto, centrou-se, inicialmente, na questão da centralização e descentralização do sistema escolar; entretanto, tornou-se mais explícita, quando as forças conservadoras, representadas pelos grupos de educadores católicos e leigos, ligados às escolas particulares, em punharam a bandeira da liberdade de ensino*. Nesse confronto, que durou treze anos, fortaleceu-se a definição dos educadores e intelectuais "progressistas" sobre a democratização do ensino, entendida como a responsabilidade do governo federal em

* Sobre a polêmica entre educadores católicos conservadores e educadores "progressistas" ver o "Episódio Anísio Teixeira" in: Ester BUFFA. *Ideologias em conflito: escola pública e escola privada*, 1979, p.21.

assumir a difusão da educação pública para todos, em termos da sua organização e financiamento. Por outro lado, as forças conservadoras lograram êxito, sendo definida no texto da lei, a responsabilidade da União, em garantir a liberdade de ensino, assumindo o financiamento das escolas públicas e particulares, de modo a salvaguardar os "direitos da família", de escolher o tipo de ensino que lhe convém. Para que tivesse garantia de serem preservados esses direitos, foram incluídos nos Conselhos Federal e Estaduais de Educação, representantes das escolas particulares.

Antes e depois da promulgação dessa lei, outras modificações políticas foram se processando no período que vai de 1950 até 1963, sendo um elemento comum a esse período a crise do projeto nacional-desenvolvimentista com a definição da expansão da economia nacional associada ao capitalismo mundial.

Com o retorno de Vargas ao poder, em 1950, caracterizou-se a retomada do processo de desenvolvimento econômico, marcado pelo nacionalismo-populista. Apoiado por grupos financeiros ligados a setores da indústria nacional, aparentemente, sua política era de contenção do imperialismo. Entretanto, a dependência da economia nacional em relação ao capital estrangeiro demonstrava a impossibilidade de sustentar um projeto de capitalismo "autônomo" que fosse contrário aos interesses da burguesia nacional ligada aos grupos financeiros estrangeiros.

O Governo Vargas assumiu uma política de modernização do Estado em termos de planejamento econômico e pretendeu com essa medida modificar a estrutura econômica do país. O Plano Lafer incluiu a criação de órgãos como BNDE, SUMOC, CACEX e empresas estatais, como a Petrobrás.

O modelo de organização e administração racional foi amplamente divulgado, nesse período, através dos estudos de Administração como a fórmula para que fossem alcançados níveis de racionalização mais elevados no processo de desenvolvimento. Um dado importante para compreender-se como se difundiram essas concepções durante o Governo Vargas é a existência de uma assessoria dada ao governo brasileiro pelos técnicos da CEPAL, cujo objetivo era fortalecer os governos latino-americanos na condução de um projeto de desenvolvimento econômico próprio.

Outros fatos relevantes no sentido da divulgação das concepções de planejamento e administração, no período do Governo Vargas, foram a criação da Escola Brasileira de Administração Pública, em 1952, embora, em 1944, já houvesse sido criada a Fundação Getúlio Vargas e, também, realizado o curso de Administração de Empresas, em 1954, pela própria FGV, através da Escola Brasileira de Administração de Empresa de São Paulo.*

Apesar da "pretensão" do Governo Vargas de desenvolver um projeto de desenvolvimento auto-determinado, a ação estatal não estava, de fato, orientada para a transformação da estrutura econômica nacional. Com efeito, a adoção de um modelo de planejamento da economia decorria do próprio desenvolvimento do capitalismo e não constituía condição suficiente para alterar o sentido do desenvolvimento econômico.

Também, na área da Administração Escolar tornava-se evidente a articulação entre a estruturação do sistema escolar

* Um histórico sobre a introdução do estudo da Administração Pública e Privada pode ser encontrado em Maria de Lourdes Manzini COVRE. *A formação e a ideologia do administrador de empresa*, 1981.

e o capitalismo. Dos estudos realizados na área, nesse período, pode-se tomar como exemplo dessa articulação a análise da experiência de transplantação de um método de treinamento em técnicas de chefia e supervisão, do campo industrial para o escolar, no serviço público estadual de São Paulo , em 1954*.

Todos esses antecedentes constituíram uma plataforma ideológica e, também estrutural, para a implantação do Plano de Metas do Governo Kubitschek, que conjugou a ideologia nacionalista com uma política internacionalista.

A transformação da estrutura econômica na segunda fase de substituição de importações exigia capital e know-how estrangeiros e para isso o governo de transição, de Café Filho, havia aprovado a Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) criada pelo Ministro da Fazenda Eugênio Gudin, que

"... reconhecia-se às empresas estrangeiras interessadas em operar no Brasil, a concessão de favores cambiais para transferir de seus países de origem, máquinas industriais depreciadas como se fossem equipamentos novos, embora já funcionando aqui indústrias nacionais similares". (BASBAUM, 1981, 219).

A ativação da indústria, no período do Governo Kubitschek, favoreceu a ampliação do mercado de trabalho e as condições de vida pareciam mais favoráveis para todos os grupos sociais. Essa consideração, porém só é admissível se forem analisados apenas os efeitos imediatos da nova políti-

* Vale lembrar a importância da análise dessa experiência para aprofundar o conhecimento sobre a relação entre a Administração Escolar e o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Para isto ver: Carlos Corrêa MASCARO. *TwI no ensino e na administração escolar (relatório de uma experiência de aplicação e adaptação)*, 1957.

ca econômica, porque, de fato, apenas a burguesia industrial associada aos grupos capitalistas internacionais poderiam deter, através dessa política, uma acumulação cada vez maior de capital, a médio e longo prazo.

Como resultado desse período de desenvolvimento acelerado da economia nacional, ocorreu um processo inflacionário que desencadeou uma nova crise econômica e política, exigindo a redefinição do projeto de desenvolvimento da economia nacional ou a compatibilização desse projeto com uma nova orientação política.

Os governos de Quadros e Goulart tenderam para uma redefinição do projeto que pudesse conjugar o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social. Entretanto, forças externas e internas impediram essa reversão e o golpe de 64 instaura uma forma de Estado autoritário intervencionista que consolida o projeto de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, garantindo, assim, a internacionalização da economia nacional.

O regime ditatorial garante a "acomodação social" necessária à hegemonia da fração da classe dominante integra da ao capitalismo monopolista. Essa "acomodação" resulta de um processo violento em que são acionados todos os mecanismos repressivos através das instituições jurídico-políticas e redefinidas as instituições culturais.

O Estado intervencionista atinge níveis mais complexos de organização, porque o aperfeiçoamento burocrático é uma exigência do novo projeto de desenvolvimento em que o Estado se associa ao capital nacional e estrangeiro. Dã-se um processo de burocratização generalizado, identificando-se as burocracias pública e privada e surgem os novos profissiou

nais da modernização e da racionalização.

Em 1965, é regulamentada a profissão de Administrador e a expansão de cursos de administração, economia e ciências afins, atinge índices surpreendentes. No estado de São Paulo, a evolução das matrículas "é de 235, em 1950, para 21.082, em 1974". (COVRE, 1981,80).

O reflexo das mudanças econômicas e políticas de correntes da redefinição do projeto de desenvolvimento econômico do país é muito abrangente e duas medidas do governo no âmbito da educação retratam o alcance dessas mudanças no sistema escolar.

A reforma universitária de 1968 e a reforma de 1º e 2º graus, em 1971, atingiram a organização do sistema escolar em todos os níveis com o objetivo de torná-lo mais racional, capaz de adequar o ensino às necessidades do desenvolvimento econômico do país, tornando "produtiva" a escola brasileira.

Nos termos de Saviani,

"o princípio da não duplicação de meios para fins idênticos com seus corolários tais como a integração (vertical e horizontal), a racionalização-concentração, a intercomplementariedade; o princípio da flexibilidade; da continuidade-terminalidade; do aproveitamento de estudos, etc..., bem como medidas como a departamentalização, a matrícula por disciplina, o 'sistema de créditos', a profissionalização do 2º grau, o detalhamento curricular, e tantas outras indicam uma preocupação com o aprimoramento técnico, com a eficiência e produtividade. Note-se que isto está em consonância com as características do grupo que ascendeu ao poder a partir de 1964, dado que este é composto de militares e tecnocratas". (SAVIANI, 1980,148).

No caso da universidade, as mudanças na sua estrutura organizacional e administrativa permitiram, ao mesmo tempo, instalar um processo de burocratização que facilitas

se o controle do Estado em todos os seus órgãos e criasse mecanismos de contenção de custos para aumentar o atendimento da demanda, ampliada nos anos que antecederam a reforma, em decorrência da crise econômica do país que atingira particularmente a classe média. Ao Estado não interessava investir mais recursos no ensino universitário, pois sua função principal no contexto da nova política econômica era a de concentrador de capital. (CUNHA, 1973)..

Nessas circunstâncias era necessário tornar a escola "produtiva". Para isto, o governo adotou, por um lado, medidas para racionalização dos recursos; por outro lado, tratou de adequar o ensino ao projeto de desenvolvimento econômico.

Assim, a universidade foi duplamente atingida pelo Estado intervencionista. Além da modificação da sua estrutura que permitiu a ampliação do controle ideológico e a racionalização dos recursos em detrimento dos seus objetivos, o Estado privilegiou áreas de ensino necessárias à formação de recursos humanos destinados ao desenvolvimento das empresas capitalistas. Foram valorizadas as áreas relacionadas à economia, administração e tecnologia, tornando desvalorizadas as áreas de formação profissional que não se enquadrassem no projeto de desenvolvimento econômico do país, estabelecendo, assim, como "natural", a relação entre o conhecimento e o capital.

Essa desvalorização pode ser identificada, por exemplo, dentro do próprio sistema escolar que ao adotar, no 1º e 2º graus, um currículo predominantemente voltado para a área técnica, reduziu o mercado para os profissionais de nível superior das áreas de nível superior das áreas de ciência

cias humanas e sociais, e criou um novo mercado para os profissionais das áreas técnicas cuja formação em excesso faz com que assumam o magistério do 1º e 2º graus como um subemprego.

A reforma de ensino de 1º e 2º graus, também, pretendeu uma articulação do sistema escolar com o mercado de trabalho apontando a necessidade de técnicos de nível médio no setor industrial, comercial e de serviços.

Esta reforma resultou da indicação do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, como uma medida de contenção de demanda no nível do ensino superior, uma vez que o ensino profissionalizante a ser implantado tinha como principal objetivo a terminalidade, ou seja, a formação completa do técnico de nível médio, para entrada imediata no mercado de trabalho.

Ora, essa justificativa apresentada para a formação do técnico de nível médio não corresponde à realidade do mercado. Às indústrias não interessa empregar o técnico qualificado pela escola porque sua formação especializada, de certa forma, implica numa valorização salarial. Por outro lado, esse técnico não é necessário porque há um excesso de profissionais com formação universitária, no mercado de trabalho, determinando a ocupação de cargos de técnicos de nível médio por profissionais de nível superior, o que favorece duplamente a acumulação de capital pelas empresas capitalistas, que obtêm trabalho qualificado por menor custo.

Note-se que, a relação entre o sistema escolar e o desenvolvimento econômico do país se desdobra em muitos aspectos cuja finalidade é uma só: adequar a escola ao desenvolvimento do capitalismo na sua etapa atual.

Em síntese, a reforma universitária e a do 1º e 2º graus, decretadas mediante as Leis 5.540/68 e 5.692/71, respectivamente, consumaram ao nível legal, um processo de inter

venção da estrutura econômica na redefinição das instituições culturais do país, que já se evidenciava desde a celebração dos primeiros acordos MEC/USAID no governo Dutra*, na área do ensino industrial.

O sistema escolar na sociedade capitalista tem funções definidas pela estrutura econômica, mediatizada pelo Estado intervencionista que consistem, em primeiro lugar, na preservação da divisão entre o trabalho manual e o trabalho intelectual que constitui a chave do processo de produção de mais-valia e acumulação do capital no modo de produção capitalista**.

Com efeito, conforme a conclusão de Cunha, no seu estudo sobre os sistemas escolares nas sociedades capitalistas, o sistema escolar brasileiro, apesar da proposição de uma "escola única" manifesta no texto da Lei 5.692/71, continua discriminando a grande maioria da classe trabalhadora que permanece fora do sistema escolar, constituindo mão-de-obra desqualificada necessária ao capital para controle do exército de reserva. Paralelamente, o sistema escolar se expande para escolarizar a classe trabalhadora, porém em "ramos distintos onde recebe formação profissional, ao contrário dos estudantes oriundos da classe dominante e das camadas médias que recebem educação geral e propedêutica" (CUNHA, 1978, 170). O efeito

* Para uma análise histórica sobre esses acordos ver: José Nilo TAVARES, *Educação e imperialismo no Brasil*, p.5.

** Nesse sentido, Warde, adotando a tipologia trabalhada por Luís Antonio Cunha no seu livro *Educação e Desenvolvimento Social no Brasil*, conclui "o fato de que a escola não 'prepara' para o trabalho — seja o produtivo seja o improdutivo não implica em insuficiência ou mau funcionamento da escola. Muito ao contrário, é só aparente o fato de que a escola não prepara. Sob a perspectiva das relações dominantes, o 'não-preparo' do filho do operário é o seu preparo necessário para que se reproduzam as relações sociais de produção". (WARDE, 1979, 61).

dessa escolarização diferenciada é a manutenção da diferenciação hierárquica dos trabalhadores entre os que planejam e controlam e aqueles que executam o processo de produção.

Outra função do sistema escolar brasileiro na atual etapa de desenvolvimento econômico é o aperfeiçoamento burocrático da sua estrutura de forma que possam ser neutralizadas as forças antagônicas, mediante o estrito controle do processo educativo com a introdução de técnicas de planejamento e avaliação capazes de disciplinar a produção do conhecimento. Através de mecanismos diversos são difundidos os princípios da eficiência e da produtividade, impregnando o sistema escolar da ideologia da acumulação capitalista.

Ainda pode ser considerada outra função do sistema escolar brasileiro, demonstrando-se que a sua estrutura burocrática introduz na própria escola a divisão capitalista do trabalho.

"Isto é, a criação de novas funções no interior da escola corresponde em certa medida à criação de novas funções no interior da organização do trabalho na esfera do modo de produção capitalista, por um lado. Por outro, corresponde também a complexificação da ciência enquanto atividade produtiva. A escola vai se tornando uma organização complexa, burocratizada, em 'resposta' ao desdobramento das contradições da sociedade capitalista, que criam mecanismos de adequação e de submissão do trabalhador cada vez mais eficazes e que procuram na medida do possível dinamizar mecanismos já existentes". (RASIA, 1981, 20).

Noutras palavras, a especialização no interior da escola e o controle exercido pela administração da educação sobre o processo educativo, através do MEC, SEC, DE e do próprio administrador escolar, em última análise indica um processo de descaracterização da educação, tornando-a cada vez mais adequada ao modo de produção da sociedade capitalista.

É a caracterização do sistema escolar brasileiro como uma estrutura burocrática que se pretende evidenciar neste trabalho para explicitar a relação entre a Administração Escolar e o capitalismo no Brasil.

Para isto, serão desenvolvidos dois momentos. O primeiro em que se pretende tornar evidente a relação teórica entre a Administração Escolar e a Administração de Empresa, buscando as causas dessa relação no desenvolvimento do capitalismo. No segundo momento, o esforço de identificação do processo de burocratização do sistema escolar brasileiro será concentrado na análise das medidas do governo, no período da década de 70, relativas à organização e funcionamento do sistema escolar, procurando-se evidenciar a relação entre a política educacional e a política econômica governamental.

REFERÊNCIAS

- BASBAUM, Leôncio. *História sícenra da república. De 1930 a 1960*, 1981.
- COVRE, Maria de Lourdes Manzini. *A formação e ideologia do administrador de empresa*, 1981.
- CUNHA, Luiz Antonio. O milagre brasileiro e a política educacional, *Argumento*, (2), nov/73.
- _____. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*, 1978.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. *Ideologia e educação brasileira*, 1978.
- NAGLE, Jorge. *Educação e sociedade na primeira república*, 1974.
- RASIA, José Miguel. *Pedagogia e educação ou de como falar sobre o óbvio*, Caderno do CEDES, (2):20, 1981.
- SAVIANI, Dermeval. *Educação: do senso comum à consciência filosófica*, 1980.
- TELLES, Sarah Silva. Um projeto populista para o ensino: a Universidade do trabalho, *Revista Educação e Sociedade*, (3): 5, maio/79.
- WARDE, Míriam Jorge. *Educação e estrutura social. A profissionalização em questão*, 1979.

CAPÍTULO II - ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESA E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR — ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA?

1. A relação entre a Administração e o Capitalismo.

O fato de ser a Administração, de um modo geral, compreendida como uma decorrência da evolução da organização social, reforça a necessidade de se explicitar a sua função enquanto meio de organização do trabalho na sociedade capitalista.

A Administração como um fenômeno que é geral, já identificado na organização social dos povos mais antigos* , manifesta-se de forma específica nas sociedades em que o modo de produção é o capitalista.

O modo de produção capitalista tem como objetivo a acumulação do capital e como efeito a sua reprodução ampliada, o que decorre do modo como são organizados os seus componentes: os meios de produção e a força de trabalho.

* Na história das sociedades asiáticas, o modo de produção asiático implicava na existência de um Estado patrimonial-burocrático em que "a burocracia confundia-se com Estado" e cumpria a função de exploração e dominação dos povos. Ver: Maurício TRAGTENBERG. *Burocracia e Ideologia*, 1977, p.21.

A evolução da Administração e a relevância que ela adquire ocorre simultaneamente à expansão do capitalismo, pois a relação entre ambos é reciprocamente determinada. Com o surgimento do modo de produção capitalista, quando se dá a substituição progressiva dos artesãos com seus ofícios independentes, pela manufatura, são criadas as condições para conjugar esta forma de produzir com a expansão do capitalismo. A partir da manufatura o capital cria uma força produtiva nova, pois reúne os trabalhadores, obtendo através da cooperação que entre eles estabelece uma força coletiva e, também os divide, organizando sua atividade produtiva em operações parceladas, cujo resultado não é um produto, mas parte dele.

Essa organização dos trabalhadores constitui a principal função da administração porque é através dela que se estabelece e se mantêm a relação entre o capital e o trabalho, assentada na exploração da força de trabalho para produção de mais-valia. Segundo Marx,

"a direção exercida pelo capitalista não é apenas uma função especial, derivada da natureza do processo do trabalho social e, por isso, tem por condição o antagonismo inevitável entre o explorador e a matéria-prima de sua exploração". (MARX, 1980, 380).

A administração da empresa capitalista assumida pelos gerentes, chefes de departamento e supervisores é diretamente responsável pela manutenção da relação social que se estabelece entre o capitalista e o trabalhador. A função da administração é, portanto, de exercer pleno controle sobre as forças produtivas, o que ocorre desde o planejamento do processo de produção até o controle das operações executadas por cada trabalhador.

"Se a direção capitalista é dúplice em seu conteúdo, em virtude da dupla natureza do processo de produção a dirigir que, ao mesmo tempo é processo de trabalho social para produzir um produto e processo de produzir mais-valia ela é, quanto a forma, despótica". (MARX, 1980,380).

Se se explicita a função da Administração, a partir da sua inserção no modo de produção capitalista, toma-se como base concreta do "pensamento" no campo da Administração a sua relação com o capitalismo. De certa forma a Administração, em termos de sua elaboração teórica, se traduz pelos teóricos da Administração Científica que, em seus trabalhos sobre a administração nas empresas capitalistas, procuraram caracterizar essa relação como natural e aperfeiçoá-la, desenvolvendo métodos e técnicas de administração como instrumento para a expansão do capital.

Alguns princípios, como racionalização, produtividade, especialização, controle, constituem os fundamentos teóricos da prática da Administração, orientada para garantir a divisão do trabalho e o seu controle em todos os níveis da organização da empresa, desde o planejamento do processo de produção até a sua execução.

Verifica-se uma compatibilização entre a teoria e a prática da administração porque essa relação não se dá ao nível teórico, mas no nível concreto da existência e ampliação do modo de produção capitalista. Em outros termos, poder-se-ia dizer que existe uma prática que gera uma teoria, que por sua vez reproduz e aperfeiçoa essa prática, na medida em que ambas se produzem no interior do movimento de expansão do capitalismo.

As teorias clássicas da Administração são um exemplo da tentativa de descobrir "cientificamente" formas de garantir

a apreensão de todos os resultados possíveis de serem produzidos pela força de trabalho, transformando-os em lucro. Para Lapassade,

"a primeira tentativa moderna de organização da produção é a que efetuou no começo do século F.W.Taylor. Ele quis resolver os problemas do trabalho industrial, mediante a racionalização do trabalho operário. Ele começou por distinguir nas relações de produção, as funções de direção, das funções de execução". (LAPASSE, 1977, 133-34).

Essa divisão de funções enquanto resultante da divisão técnica do trabalho, no modo de produção capitalista, assegura em todos os níveis da empresa a subordinação do trabalho ao capital, uma vez que a direção é que decide sobre o processo de produção e o seu objetivo não pode ser o aperfeiçoamento desse processo em detrimento do lucro. Fayol teorizou sobre essa divisão, propondo que a Administração possa mantê-la através do planejamento, da organização, da coordenação, do comando e do controle.

Para Peter Drucker a Administração Científica já não consegue aumentar mais a produtividade; portanto, para atender às exigências da sociedade capitalista é preciso encontrar novos fatores de produtividade para otimizar o desempenho econômico das empresas, garantindo o atendimento ao número cada vez maior de reivindicações humanas. "Uma das funções primordiais da administração nos países adiantados, nas próximas décadas será a de tornar produtivo o conhecimento". (DRUCKER, 1975, 35).

O que isto pode significar em termos da relação entre Administração e Capitalismo?

De certa forma a Escola Clássica da Administração e a Escola das Relações Humanas contribuíram para o máximo da

exploração possível do trabalhador manual. No entanto, a acumulação do capital exige a sua expansão em dimensões cada vez mais ampliadas, o que se realiza, na medida em que o capital é lançado em toda área possível de investimento, criando nova distribuição do trabalho e transformando a vida social.

"Na fase do capitalismo monopolista o primeiro passo na criação do mercado universal é a conquista de toda a produção de bens sob forma de mercadoria. O 2º passo é a conquista de uma gama crescente de serviços e sua conversão em mercadorias e o 3º é um ciclo de produto, que inventa novos produtos e serviços, alguns dos quais tornam-se indispensáveis à medida que as condições da vida moderna mudam para destruir alternativas". (BRAVERMAN, 1980, 239).

A proposta da chamada escola empiricista da Administração*, conforme o pensamento de Peter Drucker, significa aperfeiçoar a organização administrativa que já existe e colocar em funcionamento uma organização inovadora capaz de transformar o atendimento às necessidades sociais num negócio lucrativo. Nesse sentido, o aumento da produtividade não se limita mais, ao nível da maior exploração do trabalhador manual, apenas, mas implica a subordinação progressiva do trabalhador intelectual, de um modo geral, ao movimento de expansão do capital.

É necessário entender a relação entre o trabalhador e o capital como de fato ela existe no contexto das relações sociais engendradas no modo de produção capitalista. A subordinação da força de trabalho ao capital na sociedade capitalista é a consequência mais imediata da relação social que se estabelece entre as classes sociais numa situação historicamente determinada, em que o processo de produção tem como base

* "Os adeptos da escola empiricista combinam a pesquisa teórica com a atividade prática como consultores de administração e como gerentes". GVISHIANI. *Organisation and management. A sociological analysis of western theories*, 1972, p.36-7.

concreta a produção de mercadorias e de mais-valia.

A relação social que decorre desse modo de produção é uma relação antagônica em que se confrontam os detentores dos meios de produção e da força de trabalho. Nessa relação, de um lado, os que possuem o capital se apropriam da mais-valia mediante a exploração da força de trabalho. Do outro lado, os trabalhadores vendem a sua própria força de trabalho para subsistirem, porém isto implica em manter a relação de produção estabelecida no capitalismo.

Sendo as relações sociais de produção relações antagônicas, a relação entre a administração e o capitalismo, apesar de resguardada a sua compatibilidade no nível da sua prática, apresenta-se, às vezes, teoricamente, como uma relação conflitante, como foi interpretado o pensamento da Escola das Relações Humanas da Administração. Elton Mayo, por exemplo, deslocou o foco de interesse da administração, da organização formal para os grupos informais, a partir da demonstração da relação entre rendimento e grupo, que ele realiza como consultor na Western Electric Company. O fato de se contrapor à organização formal e valorizar a satisfação das necessidades de segurança, aprovação social, prestígio e auto-realização, de certa forma provocou, segundo Reinhard Bendix,

"uma limitada aceitação de Mayo na prática administrativa, mas a sua influência sobre a ideologia administrativa foi poderosa." Bennis chega a dizer que na última década se operou uma mudança fundamental na filosofia do comportamento gerencial a qual se reflete principalmente nas 3 seguintes áreas: um novo conceito de homem baseado em melhor conhecimento de suas complexas necessidades, que se modificam progressivamente, conceito esse que substitui a ideia simplista do homem sempre igual, quase autômato; um conceito de poder, baseado na colaboração e na razão, que substitui o modelo de poder, baseado em coação e medo; e um novo conceito de valores organizacionais, baseado numa orientação humanista-existencial, que substitui o sistema de valores despersonalizados e mecanísticos". (WAHRLICH, 1971, 149).

Essa nova ideologia administrativa apesar de se apresentar como uma "filosofia humanística" e, portanto, colocar-se como se fosse oposta às formas de exploração do capitalismo, ao introduzir a preocupação com a dimensão social do trabalho forneceu informações e instrumentos à Administração de Empresa que permitem circunscrever essa dimensão social ao nível da relação entre o comportamento individual e grupal, impedindo que as questões sociais possam se caracterizar como questões econômico-políticas, mantendo-as no âmbito dos problemas psicológicos gerados pela comunicação, pelo relacionamento no grupo, pela necessidade de participação e auto-realização.

"Relações humanas, relações trabalhistas ou relações industriais designam uma prática empresarial surgida entre as décadas de 20 e 30, após a Revolução Russa e a Recessão, como adequação patronal ao desenvolvimento da empresa capitalista, que reduzia o esforço físico da mão-de-obra e aumentava o desgaste nervoso. Daí o chamado 'tédio' na indústria, produtividade baixa, rotatividade de mão-de-obra". (TRAGTENBERG, 1980, 23).

De fato, as análises feitas por Tragtenberg mostram que as conclusões dos estudos de Mayo favoreceram o maior controle por parte da administração sobre os grupos informais, evitando a geração de conflitos entre esses grupos e a organização formal, uma vez que passa a utilizá-los como novas formas de organização do trabalho cooperativo entre os trabalhadores e entre eles e a própria direção. Disto resulta, em parte, a neutralização dos conflitos e um aumento da produtividade, já que são, parcialmente, eliminadas as tensões, desde que dirigentes e dirigidos se identifiquem como elementos de um mesmo grupo cujos objetivos são comuns.

Naturalmente, o efeito da prática das relações humanas é relativizado pela existência real das relações antagôni

cas entre o trabalho e o capital. A sua função ideológica, em bora se concretize através do uso de técnicas e instrumentos de dinâmica de grupo, por exemplo, permanece muito mais efe tiva, apenas, no plano teórico, como tentativa de negação dos conflitos e simulação dos reais objetivos da administração na empresa capitalista.

O que temos, portanto, delineada é a relação entre a Administração e o Capitalismo, relação esta, muito concreta, tanto no nível prático, como no teórico, considerada pelos teóricos da Administração não apenas como uma relação "natural" e "eterna", mas que deve ser continuamente aperfeiçoada a ponto que se consolide o estatuto de "ciência" da Administração, pelo aperfeiçoamento dos seus princípios "científicos" de organização e administração, para efetivação integral dos objetivos das empresas capitalistas e da própria sociedade capitalista.

E quais são os objetivos da sociedade capitalista ?
Segundo Peter Drucker,

"em virtude de a nossa sociedade estar se transformando aceleradamente numa sociedade de organizações, todas as instituições inclusive o mundo dos negócios terão que se responsabilizar pela qualidade da vida humana e terão de fazer do atendimento de valores sociais básicos, crenças e objetivos fundamentais, uma das principais metas de suas atividades normais, em vez de uma responsabilidade social que se restrinja ou que fique alheia às suas funções principais usuais. As instituições precisarão aprender a tornar a qualidade de vida compatível com suas finalidades precipuas. Na empresa privada, isso significa que a consecução de qualidade de vida deve ser levada em conta como uma oportunidade a ser convertida pela administração num negócio lucrativo".
(DRUCKER, 1975, 37).

Recorrendo-se ao pensamento de Drucker, o moderno teórico da Administração no período de expansão do capitalismo monopolista, pode-se entender, que a ênfase está no atendimento

mento às necessidades sociais e isso poderia indicar o início de uma evolução da sociedade para o estágio, em que "o bem-estar do homem" é o objetivo visado por todas as organizações : empresas privadas e instituições de serviço. No entanto , o próprio Drucker fornece os elementos necessários para uma interpretação realista da sociedade capitalista no seu estágio atual. Como *"novos fatores de produtividade precisam ser encontrados para otimizar o desempenho econômico; as necessidades sociais, a administração e o trabalho intelectual devem ser convertidos em recursos produtivos"*. (DRUCKER, 1975, 35). Essa interpretação é polêmica mas é considerada como elemento-chave para entendimento da relação entre Administração e Capitalismo na medida em que este se reproduz e se amplia.

No início deste século, a necessidade de expansão da produção industrial estimulou a busca de formas diferentes de organização do trabalho para melhor aproveitamento das máquinas. Taylor é o principal protagonista do movimento da Administração Científica, pois foi quem desenvolveu métodos de organização do trabalho manual, visando uma operação mais racional para alcançar uma produção-padrão altamente lucrativa.

O fundamento da racionalização é, portanto, o melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais que significa, no modo de produção capitalista, elevar a taxa de exploração da força-de-trabalho, uma vez que é através da sua adequação às máquinas que se torna possível obter uma produção-padrão com índices mais elevados de produtividade.

Na forma atual de organização do trabalho na empresa capitalista é não apenas nela, mas em quase todas as instituições jurídico-políticas e sociais, permanecem os princípios do sistema de Taylor, perpetuando-se a divisão do trabalho em

tarefas cada vez mais simplificadas, o que resulta num processo de especialização interminável, justificado pelo imperativo do desenvolvimento tecnológico. A esse processo no nível do trabalho manual corresponde um processo similar ao nível do trabalho intelectual, garantindo a expropriação definitiva do conhecimento do trabalhador, o que implica a perda de sua autonomia e o efetivo controle da administração sobre a sua produção, para expansão do capital*.

A divisão entre as funções de execução e planejamento foi aperfeiçoada por Taylor que com a sua proposição de uma administração funcional influenciou decisivamente no processo de especialização e intensificação do trabalho, permitindo a manutenção de uma administração despótica da força de trabalho, apesar da "aparente" participação do trabalhador nas decisões da direção.

Naturalmente, esse despotismo não resulta de uma estrutura hierárquica, baseada na unidade de comando apenas, pois a própria especialização amplia a estrutura funcional, mas daquilo que Gorz chama a "organização despótica da produtividade" entendida como a forma de organização que, para alcançar uma maior eficácia da produção deve fazer os trabalhadores trabalharem com maior intensidade sob controle dos dirigentes, que detêm o controle do consumo dos meios e da qualidade dos produtos.

* Taylor introduziu o método para expropriação do conhecimento do trabalhador manual. No seu famoso livro *The principles of scientific management* diz que, para a direção alcançar o método ideal de trabalho deve "reunir todo o conhecimento tradicional que os trabalhadores possuísem anteriormente, a seguir classificá-lo, tabulá-lo e reduzi-lo a normas, leis ou fórmulas, que são de grande utilidade para o operário na execução do seu trabalho diário...", 1974, 36.

"Como reduzir a autonomia dos produtores diretos no processo de trabalho? Como tornar absoluta a autoridade do capital? Pela divisão e organização do trabalho em formas estritamente hierarquizadas, parcelando ao máximo as tarefas, generalizando o salário em função do rendimento, multiplicando os controles. É a resposta dos teóricos do despotismo da fábrica: Taylor, Bedaux, Rowan, etc..." (GORZ, 1974, 91).

O processo de subordinação real do trabalho ao capital estrutura-se, portanto, num sistema de produção em que o trabalhador está submetido à dominação do capital mediatizada pela hierarquia e pelo processo de produção, destacando-se, nesse processo, os meios de produção e a execução do próprio trabalho como instrumentos dessa dominação.

"A estrutura burocrática pressupõe o surgimento paralelo da concentração dos meios materiais nas mãos do chefe. Isso se dá nas empresas capitalistas privadas que apresentam essa característica". (WEBER, 1964, 722).

Essa afirmação de Weber dá uma indicação para que se compreenda a função da estrutura hierárquica da empresa capitalista, pois aponta a sua base de sustentação, que é a propriedade privada dos meios de produção. Sendo concretamente uma relação antagônica, aquela que se estabelece entre o capitalista e o trabalhador, muitos mecanismos são criados e readaptados, continuamente, para manter essa separação que define, enfim, a separação entre as classes sociais na sociedade capitalista.

A organização do trabalho e do capital através da estrutura hierárquica mantém a separação entre planejamento e execução, entre trabalho manual e intelectual e conjuga, num processo de contínuo aperfeiçoamento, os meios técnicos com a organização da produção, de modo que a dominação do capital sobre o trabalho se intensifica, dada a sua extensão gradativa a todos os níveis de atividade humana.

Quando o trabalhador vende a sua força de trabalho ele não está negociando uma mercadoria comum porque é ele próprio, enquanto trabalho vivo que é apropriado pelo capitalista. A troca não é de mercadorias entre si, mas entre um produtor e uma mercadoria (meios de subsistência pagos em salário ao trabalhador). O produtor (trabalhador) fica subordinado ao capitalista que, ao se apropriar dele (do seu trabalho), cuida para que, encaixando-o no mecanismo de produção ele possa se adaptar, tornando-se como uma de suas partes. Isto implica que a propriedade privada do capitalista não se restringe aos meios de produção, mas também ao próprio trabalho*, que por ele é explorado no processo produtivo, de tal forma, que ao se consumir essa força-de-trabalho, realiza-se o seu valor-de-uso e se opera a sua transformação em valor-de-troca, efetivando-se, assim, o processo de valorização dos meios de produção**.

* "... a propriedade privada do produto do próprio trabalho está identificada à separação do trabalho e da propriedade; de tal forma, que, por trabalho será entendida a produção da propriedade alheia e por propriedade, dirigir o trabalho do outro". (MARX, 1971, 1639).

** "... qualquer mercadoria se apresenta sob o duplo aspecto de valor-de-uso e de valor-de-troca. A mercadoria é em primeiro lugar, como dizem os economistas ingleses, 'qualquer coisa de necessário, útil ou agradável à vida', objeto de necessidades humanas, um meio de subsistência no sentido mais amplo do termo. (...) O valor de uso só tem valor pelo uso e só se realiza no processo de consumo(...)"
 Ainda que o objeto de necessidades sociais, e, portanto, ligado ao todo social, o valor de uso não exprime nenhuma relação social de produção (...)
 O valor-de-troca constitui a base material sobre a qual se manifesta de modo imediato uma relação econômica determinada.
 O valor-de-troca aparece em primeiro lugar como uma relação quantitativa, segundo a qual os valores de uso são permutáveis entre si". (MARX, 1977, 31-2).

Os mecanismos utilizados na organização da empresa capitalista acionam o controle sobre a força-de-trabalho através de uma estrutura hierárquica em que predomina a unidade de comando, apesar da diversificação funcional dessa estrutura, em virtude da especialização desenvolvida com a divisão capitalista do trabalho.

Segundo Tragtenberg,

"como ideólogos da reprodução do trabalho simples fundado na indústria mecanizada, as teorias de Taylor-Fayol traduzem no plano administrativo, a impessoalização burocrática definida pelo enunciado das tarefas e por sua especialização. As pessoas alienam-se nos papéis; estes se alienam no sistema burocrático." (TRAGTENBERG, 1977, 196).

A integração entre o saber técnico e a forma de organização do processo produtivo permite a combinação, no interior da empresa capitalista, do processo de valorização da mercadoria com a desvalorização do trabalhador, da autonomização dos produtos com a subordinação disciplinada do seu produtor*.

Nesse sentido, a perspectiva de Fayol para uma "Teoria da Administração" conforme o enunciado dos seus 14 princípios, constitui um dos modelos de estrutura e funcionamento organizacionais adequados para a consecução desses objetivos imediatos da empresa capitalista.

* MARX, no Capítulo VI (inédito), faz a distinção entre processo de trabalho e processo de valorização. Para ele, "o processo de produção de mercadorias, é a unidade imediata dos processos de trabalho e de valorização". Enquanto o processo de trabalho é a atividade dirigida para a criação de valores-de-uso, o processo de valorização que está imediatamente unido ao primeiro, tem como finalidade a produção de valores, especificamente, a produção de mais-valia.

Segundo Fayol, divisão do trabalho, autoridade, disciplina, unidade de comando, unidade de direção, subordinação de interesses individuais aos interesses gerais, remuneração, centralização, hierarquia, ordem, equidade, estabilidade do quadro de pessoal, iniciativa, espírito de solidariedade e lealdade são a base para uma Teoria da Administração. Não é difícil entender porque esses princípios continuam sendo aplicados à administração, de um modo geral.

No caso específico da empresa capitalista para a qual Fayol os formulou, a sua aplicação, embora possa se dar, atualmente, com modificações secundárias, indica que na sua estrutura e no seu funcionamento prevalece a subordinação do trabalho ao capital e, portanto, o controle do processo produtivo por parte da direção, o que é lógico, uma vez que não foi, ainda, superado o modo de produção capitalista.

A unidade de comando e a unidade de direção são a garantia desse controle operacionalizado através da hierarquia, portanto, via autoridade legal, desde o planejamento até a execução do processo produtivo, onde se encontra o trabalhador desqualificado pela divisão e especialização do trabalho, reduzido à condição de instrumento de trabalho, fundamental para a transformação do processo de trabalho num momento do processo de valorização.

Se o trabalhador está submetido a uma estrutura hierárquica e há um processo de produção assentado na divisão do trabalho e especialização das tarefas, isso ocorre como uma decorrência natural do avanço tecnológico, é o que dizem os teóricos do capitalismo, como Adam Smith que "afirmava que a divisão capitalista do trabalho surgiu por causa da sua superioridade tecnológica". Argumentando a favor da superioridade

tecnológica diz Smith:

"este grande aumento na quantidade de obra que um mesmo número de braços está em condições de fornecer, em consequência da divisão do trabalho, deve-se a três circunstâncias diferentes: em primeiro lugar, a um aumento da perícia em cada operário tomado individualmente; em segundo lugar, a poupança do tempo que normalmente se perde quando se passa de um tipo de trabalho para outro; finalmente, em terceiro lugar, a invenção de um grande número de máquinas que facilitam e permitem a um homem realizar a tarefa de vários". (SMITH, 1937, 7).

Esses argumentos são insuficientes como demonstra Marglin, quando trata das origens e funções do parcelamento das tarefas:

1º) "o aumento de perícia do operário não pode ser considerado quando se fala da divisão parcelar de atividades industriais banais em diferentes especialidades; 2º) a economia de tempo implica a separação de tarefas e a duração de uma atividade, não a especialização; 3º) o operário reduzido à execução de uma tarefa monótona, cortada do contexto e desprovida de sentido perde o controle sobre o seu trabalho e a propensão para a invenção." (MARGLIN, 1974, 14-5).

A questão da estrutura hierárquica e da especialização de tarefas não pode ser, portanto, explicada, a partir do argumento da racionalização administrativa e tecnológica, pois o modo de produção capitalista não visa, apenas, a alcançar a eficiência do processo de produção, aumentando a sua produtividade, mas, sobretudo, e de modo específico, visa a diminuir o preço do trabalho, o que significa intensificação do trabalho e sua desqualificação*.

*"...do ponto de vista do operário, a produtividade do trabalho não aumenta senão quando pode produzir mais sem acréscimo de fadiga; do ponto de vista do capital, a produtividade do trabalho aumenta sempre que o capital possa impor ao operário um acréscimo de dispêndio de trabalho sem aumentar o seu salário na mesma proporção". (GORZ, 1974, 185).

A organização da força de trabalho e dos meios de produção pela direção capitalista não tem como objetivo criar condições de eficácia produtiva máxima do trabalho, o que implicaria a própria participação do trabalhador na organização do processo produtivo. Mas, alcançar a produtividade máxima, do ponto de vista do capital implica em exercer poder e controle sobre o trabalhador mediante a utilização de processos técnicos objetivos de divisão e organização do trabalho, de terminados em função dos próprios meios de produção.

Essa autonomização do processo produtivo, na medida em que se dá a subordinação do trabalhador ao capital, ocorre quando se efetiva a subsunção real do trabalho ao capital conforme a análise, feita por Marx, do modo de produção especificamente capitalista.

"Com a subsunção real do trabalho ao capital, dá-se uma revolução total (que prossegue e se repete continuamente) no próprio modo de produção, na produtividade do trabalho e na relação entre capitalista e operário.

Na subsunção real do trabalho ao capital fazem sua aparição no processo de trabalho todas as modificações (changes) que analisávamos anteriormente. Desenvolvem-se as forças produtivas sociais do trabalho, e, por força do trabalho em grande escala, chega-se à aplicação da ciência e da maquinaria à produção imediata. Por um lado, o modo capitalista de produção, que agora se estrutura como um modo de produção 'sui generis', dá origem a uma figura modificada da produção material. Por outro lado, essa modificação da figura material constitui a base para o desenvolvimento da relação capitalista, cuja figura adequada corresponde, em consequência, a determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas do trabalho". (MARX, 1978, 66).

Nesse estágio de desenvolvimento do modo de produção capitalista os meios de produção constituem, como a estrutura hierárquica, a mediação da função do capital que é a exploração da força-de-trabalho para obtenção de mais-valia.

De fato, nesse estágio, com a plena utilização da ciência e da tecnologia, pelo capital, o trabalho não é mais o elemento predominante no processo de produção, porque as máquinas são o ponto de partida do processo.

Ao contrário do que ocorria nos processos de produção pré-capitalistas, em que o instrumento de trabalho era um elemento intermediário entre o homem e a natureza, no modo de produção capitalista é o trabalhador que serve como elemento de mediação entre as máquinas e a natureza.

"A atividade do operário, reduzida a uma simples abstração de atividade, é determinada e regulada, em todos os seus componentes, pelo movimento da máquina e não vice-versa." (MARX, 390).

O trabalho torna-se abstrato na medida em que o trabalhador é separado das condições objetivas e o processo de trabalho se transforma em processo de valorização, uma vez que o resultado do trabalho não é a produção de bens, mas a valorização do trabalho objetivado.

Nesse sentido, a dominação do capital sobre o trabalho torna-se completa porque, a partir da separação do trabalhador das condições objetivas da produção, seu conhecimento do processo produtivo é transferido para o capital, tornando esse processo autônomo em relação à subjetividade do trabalhador.

A consequência imediata dessa subsunção real do trabalho ao capital é a utilização da ciência tanto no processo de produção propriamente dito, como na organização do trabalho, garantindo a reprodução e ampliação do capital, tanto quanto a reprodução das relações de produção. Para que se reproduzam essas relações é necessário que o capital mantenha as condições de total dependência do trabalhador, de modo que ne

cessite vender o seu trabalho, que se transforma em capital , no interior do processo produtivo*.

O que, portanto, constitui de fato, o elemento de terminante no processo de subsunção do trabalho ao capital é o modo de produção, pois as relações sociais de produção nele engendradas reproduzem-se desde a instância da produção até o consumo, passando pela troca e pela distribuição. Existe uma unidade que perpassa todos esses momentos, garantindo a sua manutenção. No entanto, no processo produtivo a estrutura hie rárquica, os meios de produção e o próprio trabalho, que me diatizam a dominação do capital sobre o trabalhador, aparecem como condições naturais e necessárias do processo de trabalho, como se nesse processo não se desse início e continuidade a um processo mais amplo que é o da própria produção social da existência dos homens.

Os meios de produção e o próprio trabalho (operação executada pelo trabalhador no processo produtivo) que se cons tituem em instrumentos de dominação são resultados históricos do modo de produção capitalista. A partir da produção de pro dutos privados, o desenvolvimento tecnológico que se concreti za na forma material das máquinas, por exemplo, como resultado do trabalho, não pertence ao produtor (trabalhador) porque entre ele e o seu produto existem a troca e a distribuição. Na

* "Vimos que a transformação de dinheiro em capital decompõe-se em dois processos autônomos, que pertencem a esferas completamente diferentes e existem separadamente um do outro. O primeiro processo pertence à esfera da circulação de mer cadorias e, portanto, se efetua no mercado. Trata-se da com pra-e-venda da capacidade de trabalho. O segundo processo consiste no consumo da capacidade de trabalho adquirida ou no próprio processo de produção". (MARX, 1978, 32-3).

- Para melhor compreensão da formação do capital, ver: Karl MARX. O capital. Processo de produção do capital in: Contri buição à crítica da economia política, 1977, p.319.

troca que se efetiva entre o trabalhador e o capitalista o que se dá é a troca de mercadorias que não são equivalentes, ou seja, "...o capitalista recebe realmente pelo salário é o trabalho vivo..." (MARX, 1978, 50). Na distribuição, a participação do trabalhador fica restrita à sua participação no processo de produção. Neste caso, o que conta é a produção individual do trabalhador que se reduz à execução de uma operação simples, da qual não resulta um produto completo, acabado, mas apenas parcela dela. A medida de produtividade do trabalhador não é tomada, levando em conta o resultado do trabalho coletivo, o que corresponderia a uma participação maciça dos trabalhadores na distribuição dos produtos. Deste modo, "...é a própria estrutura de produção que determina a estrutura da distribuição..." (MARX, 1977, 213).

Constatada a determinação do processo de produção sobre as relações sociais de produção, torna-se necessário compreender melhor porque o processo de trabalho, no modo de produção capitalista, combina o processo de produção de valor com a desvalorização do trabalhador, constituindo-se como mediação do domínio do capital sobre o trabalhador.

"De um lado o processo de produção transforma continuamente a riqueza material em capital, em meio de expandir valor e em objetos de fruição do capitalista. Por outro lado, o trabalhador sai sempre do processo como nele entrou, fonte pessoal da riqueza, mas desprovido de todos os meios para realizá-la em seu proveito. Uma vez que, antes de entrar no processo, aliena seu próprio trabalho, que se torna propriedade do capitalista e se incorpora ao capital, seu trabalho durante o processo se materializa sempre em produtos alheios. Sendo o processo de produção ao mesmo tempo processo de consumo da força-de-trabalho pelo capitalista, o produto do trabalhador transforma-se continuamente não só em mercadoria, mas em capital, em valor que suga a força criadora de valor, em meios de subsistência que comprem pessoas, em meios de produção que utilizam os produtores. O próprio trabalhador produz, por isso, constantemente, riqueza objetiva,

mas sob a forma de capital, uma força que lhe é estranha, o domina e o explora, e o capitalista produz também constantemente a força de trabalho, mas sob a forma de uma fonte subjetiva de valor, separada dos objetos sem os quais não se pode realizar, abstrata, existente apenas na individualidade do trabalhador; em suma, o capitalista produz o trabalhador sob a forma de trabalhador assalariado. Essa reprodução constante, essa perpetuação do trabalhador é a condição necessária da produção capita-lista." (MARX, 1980, 664).

Esse trecho de Marx clarifica o antagonismo e a dominação que se estabelece entre o capitalista e o trabalhador. No processo produtivo, a organização dos meios de produção e da força-de-trabalho, função da Administração, é feita de modo que dele resulta a produção de mercadorias que absorvem esses elementos e contêm, ao mesmo tempo, valor de uso e valor de troca*, o que garante ao capitalista a recuperação do capital adiantado nos meios de produção e na força de trabalho, porém, com uma diferença: o capital adiantado retorna aumentado.

Na citação de Marx, o elemento-chave dessa produção e reprodução do capital é o trabalho. "O próprio trabalhador produz, por isso, constantemente, riqueza objetiva, mas sob a forma de capital ...". Essa indicação é suficiente para que se distinga no processo de produção, a função dos meios de produção, da função da força-de-trabalho. Apesar de ser essa força-de-trabalho reduzida a, apenas, um instrumento dos meios de produção, é ela que lhes valoriza, tor

* "Toda mercadoria, portanto, na medida em que é essencialmente valor, tem um determinado valor-de-troca. E esse valor de troca tem três partes componentes: valor da parte do capital que se destina a aquisição de meios de produção; vālor da parte destinada à aquisição de força-de-trabalho é o valor adicional ou mais-valia gerado pela força de trabalho". (NAPOLEONI, 1981, 24).

nando-os parte do novo produto*. Além de conservar o valor dos meios de produção, a força de trabalho reproduz seu próprio valor e também cria o valor excedente (a mais-valia). Para que a força-de-trabalho produza a mais-valia, algumas condições são criadas pelo comprador dessa força-de-trabalho.

"O trabalhador trabalha sob o controle do capitalista a quem pertence seu trabalho. O capitalista cuida em que o trabalho se realize de maneira apropriada e em que se apliquem adequadamente os meios de produção, não se desperdiçando matéria-prima e poupando-se o instrumental de trabalho, de modo que só se gaste deles o que fôr imprescindível à execução do trabalho.

Além disso, o produto é propriedade do capitalista, não do produtor imediato, o trabalhador. O capitalista paga, por exemplo, o valor diário da força de trabalho. Sua utilização, como a de qualquer outra mercadoria, por exemplo, a de um cavalo que alugou por um dia, pertence-lhe durante o dia. Ao comprador pertence o uso da mercadoria, e o possuidor da força de trabalho apenas cede realmente o valor de uso que vendeu, ao ceder seu trabalho. Ao penetrar o trabalhador na oficina do capitalista, pertence a este o valor de uso da sua força de trabalho e incorpora o trabalho, fermento vivo, aos elementos mortos constitutivos do produto, os quais também lhe pertencem." (MARX, 1980, 209-10).

Se o capitalista comprou o próprio trabalho e, portanto, tornou-o sua propriedade, a sua utilização é feita de modo que ele se reproduza, produzindo valor necessário à sua manutenção (trabalho de meia jornada, por exemplo) e valor excedente (trabalho excedente que ultrapassa o tempo necessá

*"Quando o trabalho produtivo transforma os meios de produção em elementos constitutivos de um novo produto, ocorre uma transmigração com o valor deles. Esse valor se transfere do corpo consumido para o corpo que novamente se forma(...)"

"O valor dos meios de produção reaparece no valor do produto, mas falando exatamente, não é reproduzido. O que é produzido é o novo valor de uso em que reaparece o anterior valor de troca". (MARX, 1980, 232-33).

rio para produzir um valor-de-uso) para ampliação do ca
pital*.

O processo de trabalho é mediação de processo de exploração da força de trabalho, exatamente porque sendo ele, simultaneamente, um processo de valorização, ou seja, de criação de valor, o capitalista deve, para obter a mais-valia, exaurir o trabalhador**.

Considerando-se que a exploração do trabalhador é inerente ao modo de produção capitalista, pode-se identificar na estrutura hierárquica e no processo de produção das empresas capitalistas a consecução de um objetivo comum que é o controle, a subordinação do trabalhador, embora as justificativas apresentem argumentos técnicos relativos à racionalização, à produtividade que são, de fato, adequadas ao contex

* "Na parte do dia de trabalho na qual gera o valor diário da força de trabalho, digamos 3 xelins, o trabalhador só cria o equivalente ao valor dela, já pago pelo capitalista, apenas substitui o valor desembolsado do capital variável pelo novo valor criado, e essa criação de valor é mera reprodução. Chamo de tempo de trabalho necessário essa parte do dia de trabalho na qual sucede essa reprodução (...) o segundo período do processo de trabalho, quando o trabalhador opera além dos limites do trabalho necessário de força de trabalho, não representa para ele nenhum valor. Gera a mais valia, que tem, para o capitalista o encanto de uma criação que surgiu do nada". (MARX, 1980, 242).

** Um relato sobre o processo de exploração do trabalho nas fábricas brasileiras pode ser encontrado no livro *Administração, poder e ideologia* em que o seu autor, Maurício Tragtenberg, no capítulo sobre a Exploração do Trabalho II, p. 129, analisa as condições de trabalho a que estão submetidos os operários. "Não bastasse as condições de trabalho serem as piores possíveis, desenvolve-se, na empresa industrial, uma política de baixos salários, jornadas excessivas, tensão nervosa e acidentes. O elevadíssimo número de acidentes do trabalho o demonstra, e nem sempre a responsabilidade é devida à imperícia da mão-de-obra. ~~As mesmas~~ condições de saúde da população liga-se a impossibilidade de a mão-de-obra ativa reivindicar um salário que possibilite sua reposição como força de trabalho em termos medianamente saudáveis, pois a rotatividade, incentivada com a implantação do FGTS, suprimiu a antiga estabilidade do trabalhador".

to dos problemas e das soluções encaminhadas, uma vez que o objetivo da empresa é tornar o trabalho cada vez mais produtivo, ou seja, capaz de produzir maiores taxas de lucro.

Nesse sentido, as proposições teóricas da Administração são consideradas cada vez mais indispensáveis, pois a obtenção de maior produtividade não pode mais ser alcançada através do prolongamento da jornada de trabalho, tornando-se necessários, portanto, novos métodos de organização do trabalho para que sejam elevados os índices de produtividade*.

A partir da introdução das máquinas nas fábricas, apesar da redução da jornada de trabalho, a sua intensidade resulta em maior quantidade de trabalho despendido pelo trabalhador, o que é conseguido com a introdução de alterações tecnológicas nas máquinas e ferramentas e, também, através de um controle maior da administração sobre os movimentos do trabalhador.

Naturalmente, a utilização de outros recursos para o aumento da produtividade vai se tornando necessária na medida que os trabalhadores organizados oferecem resistência aos novos métodos de exploração.

Daí a importância dada ao desenvolvimento da Administração na sociedade capitalista, para divulgação de princípios que podem parecer, à primeira vista, contrários ao crescimento do próprio capitalismo. Este é o caso das propo

* A plenitude da produção capitalista só tem lugar quando o capital determina a tecnologia, a ciência, e neste estágio consegue auferir não apenas a mais-valia absoluta, mas a mais-valia relativa. Nesse sentido pode-se estabelecer a relação entre a Administração e a produção de mais-valia relativa. Para se compreender melhor a mais-valia absoluta como expressão material de subsunção formal do trabalho no capital e a mais-valia relativa como a subsunção real do trabalho no capital, consultar Luís PEREIRA, *Capitalismo. Notas teóricas*, 1977, p. 99.

sições da escola de Relações Humanas, cujo representante mais conhecido é Elton Mayo. Segundo Tragtenberg, "a escola de relações humanas, foi a resposta patronal no plano intelectual, ao surgimento das grandes centrais sindicais norte-americanas que centralizavam a mão-de-obra operária". (TRAGTENBERG, 1977, 197).

A lógica da disciplina veiculada pela Escola Clássica foi substituída pela lógica da cooperação introduzida pela Escola das Relações Humanas. Essa substituição, no entanto, como indica Tragtenberg não ocorre, teoricamente, sem que se processem alterações no âmbito mesmo das empresas capitalistas, quando atingem alta taxa de crescimento e desenvolvimento tecnológico avançado, entre as décadas de 20 e 30, nos Estados Unidos*.

A automação das fábricas, ao mesmo tempo que implica modificações no processo produtivo, requer modificações na organização da força de trabalho que, embora, liberada de operações manuais pesadas, passa a um ritmo mais intenso de trabalho, pois as tarefas tornam-se ainda mais especializadas e provocam maior desgaste nervoso do trabalhador.

Uma nova organização da força de trabalho é a proposta da Escola de Relações Humanas que identifica as organizações informais como a forma mais natural de organização dos trabalhadores e propõe melhor conhecimento dessa forma. Essa

* "Na empresa norte-americana onde a acumulação e reprodução ampliada do capital foram realizadas, o fator humano começa a ter status. Tem-se o surgimento da Escola de Relações Humanas de Mayo, como resposta intelectual a um sistema industrial onde a alta concentração do capital fora traduzida na formação de grandes corporations, em que as formas de regulamentação da força de trabalho do operário efetivadas por via autoritária direta (esquema Taylor-Fayol) cedem lugar à sua exploração de forma indireta..." (TRAGTENBERG, 1977, 197).

proposta implica por um lado, sistematizar a exploração dos grupos que se constituem, naturalmente, entre os trabalhadores, obtendo, portanto, maior controle sobre eles para integrá-los, totalmente, na estrutura de produção, alcançando maior produtividade; por outro lado, ressaltar a função da organização informal como se a organização formal houvesse desaparecido, tentando assim, minimizar a função da estrutura hierárquica como mediadora da exploração do trabalho pelo capital.

Na realidade, algumas propostas de alteração da estrutura hierárquica são feitas por Mary Parker Follet e Rensis Likert. Ambos insistem na maior participação dos trabalhadores nas decisões sobre a direção da própria organização.

"Para Follet uma vez que não há uma separação definida entre planejamento e execução, a distinção entre aqueles que dirigem e os que são dirigidos é, de certa forma, ilusória. Ela também antecipou a visão de que os trabalhadores participam, inevitavelmente, na administração quando eles decidem, de acordo com sua própria compreensão, como as ordens deveriam ser cumpridas. Entretanto, a 'administração moderna' deveria desenvolver nos trabalhadores uma consciência, não apenas, da responsabilidade individual, mas o que é mais importante, da responsabilidade coletiva. Follet defende a criação, na empresa, de uma atmosfera de interesses 'comunitários verdadeiros', os quais, ela afirma, serão a mais importante contribuição para a eficiência da atividade organizacional". (GVISHIANI, 1972, 221).

Likert, também insiste na maior participação dos trabalhadores para obtenção de maior produtividade.

"Ao mesmo tempo em que continua procurando satisfazer as necessidades físicas dos empregados, as empresas deveriam descobrir maneiras de também satisfazer suas necessidades psicológicas, tais como sentimento de responsabilidade e auto-realização. Estas coisas, a longo prazo, fazem com que os trabalhadores rendam mais". (GVISHIANI, 1972, 240).

A aplicação de alguns princípios da Escola das Relações Humanas à prática da administração de empresas tem, de fato, produzido modificações na sua organização, tais como a criação de comitês de trabalho que integram os diferentes escalões hierárquicos na discussão sobre o processo produtivo. Esse tipo de modificação foi introduzida, por exemplo, na Donnelly Mirrors, conforme orientação teórica de Rensis Likert

"Os comitês de trabalho compreendem os representantes de todas as equipes de trabalho, os contramestres e um quadro superior, bem como, caso seja necessário, técnicos e engenheiros". (GORZ, 1974, 65). As equipes de trabalho reúnem os operários que estão ligados a uma operação particular, sendo que há em cada equipe um elemento de articulação responsável pela sua coordenação e articulação com a equipe de direção, da qual fazem parte.

Como a negociação dos salários está relacionada ao Índice de produção, a principal função dos comitês de trabalho é discutir as modificações apresentadas pelas equipes para aumentar a produtividade e reduzir os custos do processo de produção.

As consequências dessa reorganização foram o aumento da produtividade, a diminuição do absenteísmo e do turnover, a melhoria de qualidade de produto e, por isso, a redução do número dos controladores.

A organização passa a ter uma estrutura mais democrática com a participação dos operários que são eleitos para o conselho das equipes, mas seus poderes são limitados, pois as decisões, por exemplo, são fixadas pelo conselho, mas dentro dos limites definidos pela direção. Além desse controle interno dissimulado, a direção utiliza a pressão do mercado

externo como o maior controle sobre a produção dos trabalhadores que são, inclusive, premiados, coletivamente, por cada setor de produção.

Outras modalidades de integração e participação dos operários vêm sendo desenvolvidas, desde a década de 50, com a ajuda dos sindicatos de tipo trade-unionista. O Plano Scanlon, criação de um operário sindicalista, J.N.Scanlon, aplicado em algumas empresas como a Machine Tool Company e a Donnelly Mirrors, também é um exemplo da aplicação das ciências humanas na organização industrial com o objetivo de aumentar a produtividade.

Se se pode constatar a aplicação das concepções bãsicas da Escola de Relações Humanas à organização das empresas, nas últimas décadas, isso não significa que prevalece na administração de empresas o movimento de relações humanas , mas que na evolução das teorias da administração não se dá a total substituição das concepções de cada escola. O que se observa, pelo contrário, é a integração das concepções das diferentes escolas e a sua aplicação na organização do trabalho e da produção nas empresas capitalistas.

De fato, pode-se dizer que as proposições teóricas das diferentes escolas e correntes da Administração refletem as transformações do próprio capitalismo, na medida em que se expande e determina a criação de estruturas organizacionais cada vez mais complexas para fazer funcionar processos de produção tecnologicamente mais avançados.

No estágio atual de desenvolvimento do capitalismo, ~~embora o fator~~ humano continue sendo objeto de estudos como os que vêm sendo desenvolvidos por Likert, por exemplo, através das suas investigações sobre as organizações e as formas

de direção, a questão não se limita apenas no âmbito da valorização do homem e da criação de condições de auto-realização, mas a extensão da racionalidade técnica à gestão dos recursos humanos. Para Likert,

"as ciências sociais e a sua capacidade de medir as variáveis humanas e organizacionais estão tornando possível a extensão dessa idéia fundamental de Taylor da organização do trabalho propriamente dito, ao problema de criar a forma mais produtiva e satisfatória de organização humana para levar a termo qualuquer empreendimento". (LIKERT, 1971, 15).

Nessa direção, os trabalhos dos chamados behavioristas, teóricos da Escola das Relações Humanas cujas pesquisas estão centradas nas questões do processo de tomada de decisão, da relação entre os trabalhadores e a organização, da estrutura organizacional e da comunicação introduzem uma perspectiva mais científica no tratamento das relações humanas, uma vez que as contradições entre o trabalho e o capital não podem ser dissimuladas, apesar das tentativas de "humanização" das empresas. Também as proposições dos empiricistas apresentam elaborações práticas para a solução dos problemas de estrutura e funcionamento das empresas, a partir do estudo da prática da administração*.

Com a expansão do capitalismo e da concorrência no mercado internacional, o processo de tomada de decisões cons-

* "Os administradores que detêm os melhores índices de desempenho na empresa e no governo norte-americano estão prestes a apontar o caminho para um sistema de administração muito mais eficiente do que o atualmente em vigor. Com o auxílio de pesquisas de ciência social, torna-se agora possível formular uma teoria generalizada de organização, baseada nas práticas de administração de tais produtores de máximo rendimento". (LIKERT, 1971, 13).

titui o ponto nevrálgico na manutenção das empresas nesse mercado. Nesse sentido, além de alcançar a eficiência tecnológica é imprescindível a sobrevivência das empresas, a eficiência e eficácia da administração.

Os primeiros trabalhos sobre o processo de tomada de decisões são de Chester Barnard, *The functions of executive* (1938), *Organization and Management* (1947) e Simon, *Administrative Behaviour* (1945) e *Organizations* (1958), sendo co-autor deste último, James March. Embora os principais aspectos abordados por esses autores estejam mais relacionados aos processos cognitivo e psicológico da tomada de decisão, os seus trabalhos estão voltados para o estudo da forma pela qual a organização mediante sua estrutura, pode racionalizar a tomada de decisão, enquanto atividade dos administradores. Para isto, a informação é o elemento chave. O sistema de comunicação torna-se a espinha dorsal da organização, uma vez que a tomada de decisão envolve a seleção entre ações alternativas possíveis, ou seja, uma análise racional que implica num diagnóstico e num prognóstico da situação da organização elaborado, a partir de todas as informações coletadas.

A evolução das pesquisas nesse sentido tem sido acelerada com a introdução de métodos específicos de tomada de decisão. Simon já destacara a importância da utilização da pesquisa operacional e da computação para que seja alcançado o máximo de automatização no processo de tomada de decisão. Alguns teóricos da escola sistêmica* desenvolveram mo

* Simon, Scott, Forrester têm trabalhos relacionados com o processo de tomada de decisão. Herbert Simon, *Administrative Behaviour*; William Scott, *Organization Theory: and overview and an appraisal*; Jay W. Forrester, *Industrial Dynamics*.

delos e técnicas para a otimização do processo de tomada de decisão. Como do ponto de vista da escola sistemática a organização é considerada como um sistema, cuja composição resulta da coordenação e da interação dos diferentes subsistemas, para que sejam tomadas as decisões adequadas é necessário entrelaçar todos os fatores possíveis da organização. Isto requer, conforme Forrester, "*a interação de seus fluxos de informação, de materiais, de capital, de mão-de-obra e de equipamentos*", (ABREU, 1969, 49).

A pesquisa operacional desenvolveu-se a partir das operações militares por volta de 1940, quando se constituiu o primeiro grupo orientado por Blackett, composto por diferentes especialistas*. O seu objetivo era, mediante uma análise global dos problemas, encontrar a alternativa mais adequada para realização das operações militares, com os recursos existentes.

Posteriormente, a pesquisa operacional passou a ser desenvolvida como um ramo independente de pesquisa e aplicação prática voltada para duas grandes áreas de interesse: construção de modelos matemáticos para análise de problemas relacionados à administração, como planejamento da execução de operações cuja sequência do processo deve ser precisa; e desenvolvimento de métodos específicos de tomada de decisão, incluindo a definição de princípios de escolha e elaboração de critérios de qualidade. Nessa segunda área de interesse também são utilizados os modelos matemáticos, as teorias estatísticas e a teoria dos jogos. Uma terceira área de interesse tem se desenvolvido, relacionada à elaboração de sis

* O grupo orientado pelo Prof. Blackett (físico), incluía físicos, matemáticos, fisiologistas, físicos-matemáticos, militares, astrônomos. Ver: D. GVISHIANI, *Organization and Management*, 1972, p. 348.

temas de previsão que utilizando-se do processamento de informações obtidas, procede ao estudo do desenvolvimento tecnológico e econômico, por exemplo, por períodos de dez a mais anos*.

Essas informações sobre o desenvolvimento da pesquisa operacional são relevantes para que se possa compreender a relação entre o desenvolvimento das teorias da administração, e a expansão do capitalismo, bem como as consequências dessa expansão e da evolução da administração no que se refere à estrutura organizacional das empresas e à situação dos trabalhadores nessa estrutura.

Na medida em que a expansão do capitalismo implica a solução de problemas novos no âmbito da empresa e da sociedade capitalista, os teóricos de administração tentam elaborar uma abordagem científica fundada na tecnologia da informação, nos modelos estatísticos e matemáticos, na computação, de tal modo que possa a ciência da administração assegurar o comando dos administradores nas empresas e, ainda, projetá-los como líderes em potencial, para o comando da própria sociedade como sugere Burnham, quando diz que será inevitável a dominação dos "businessmen-managers".**

* Para conhecimento da pesquisa operacional e seus desdobramentos em diferentes áreas de aplicação ver: D. GVISHIANI. *Organization and Management*, 1972, p. 347.

**James Burnham expõe a sua tese de uma revolução mediante o desenvolvimento da administração em dois livros: *The Managerial Revolution* e *The Machiavellians Defenders of Freedom*.

A abordagem científica da administração fundada na tecnologia da informação não implica, diretamente, em alterações na base da estrutura da empresa onde se dá o processo de produção, porém sugere profundas modificações no escalão intermediário da estrutura organizacional onde se desenvolvem as atividades de administração.

Apesar da Escola de Relações Humanas ter introduzido o princípio da delegação de responsabilidade, da descentralização como uma estratégia para motivação do trabalhador, obtendo mediante seu envolvimento uma participação mais produtiva, como propõe Likert, e ter sido, esse princípio utilizado, principalmente nas indústrias, que criaram os comitês de produção, "the new scientific management approach" implica numa re-centralização, criando condições de controle da direção superior sobre o escalão intermediário, da mesma forma como o fez sobre o escalão inferior conforme os padrões de organização e controle propostos pelo taylorismo.

Essa re-centralização não é discutida pelos teóricos da administração, como uma das consequências da expansão do capitalismo e do controle do capital sobre o conhecimento e sobre o trabalhador intelectual. É apresentada como um avanço dos princípios e métodos da administração, sobretudo, pelo fato de alcançar um processo de centralização que não tem um caráter pessoal, mas que resulta do aproveitamento da tecnologia da informação para aperfeiçoar as atividades de planejamento e as atividades operacionais, separando-as, definitivamente. Isto implica em formalizar, também no escalão intermediário, a divisão entre concepção e execução en

tre trabalho intelectual e trabalho manual*.

Nesse sentido, a proposta dessa nova orientação da administração de empresa contribui para a proletarização dos empregados do escalão intermediário da organização e, ao mesmo tempo, para a formação de um staff altamente especializado, que detém o poder de elaboração das informações através das técnicas de investigação, organização e planejamento, mas que está completamente subordinado ao capitalista, na medida em que o seu conhecimento é adquirido, pela empresa, como uma mercadoria. O controle sobre a utilização desse conhecimento não está nas mãos do técnico ou do cientista porque o desenvolvimento desse conhecimento implica direta ou indiretamente em modificações na estrutura de produção, cujo controle não lhe pertence, mas à direção superior e ao capitalista.

"Consequentemente, se as camadas médias de técnicos e profissionais do management, os "técnicos das idéias gerais", como lhes chama Meynaud, não pensam em ser mandatários do empresário (e, objetivamente, não o são); se por outro lado, eles são detentores, diversamente dos operários e dos empregados proletarizados, de um poder técnico e de uma certa influência sobre a evolução do sistema, não se deve crer que, na estrutura atual, eles possam exercer a sua profissão e o seu poder para algo que não seja o fortalecimento e desenvolvimento do sistema capitalista". (GORZ, 1974, 144).

Os especialistas (técnicos, cientistas, managers) têm, portanto, uma função definida na estrutura organizacional e ,

* "No princípio, o escritório era o local do trabalho mental, e a oficina o local do trabalho manual... Mas uma vez que o próprio escritório sujeitou-se à racionalização, o contraste perdeu força. As funções de pensamento e planejamento tornam-se concentradas em grupos cada vez menores dentro do escritório, ao passo que para a massa dos demais empregados o escritório passou a ser o lugar do trabalho manual exatamente como no piso de fábrica". (BRAVERMAW, 1980, 267-68)."

à direção da empresa o que interessa é considerá-los, cada vez mais, como "participantes" da própria direção, diminuindo a possibilidade de conflitos entre os administradores e os especialistas. Para Gouldner, esse conflito pode ser evitado se for assegurada autonomia funcional aos especialistas. Ora, isso não significa uma descentralização que condicione a direção superior às decisões e iniciativas dos especialistas, pois os resultados dessas iniciativas são avaliados, em última instância, pela direção. De fato, Gouldner admite que existe, na organização, uma oscilação entre centralização e descentralização, o que é, também, apontado por Selznick, sendo que, do seu ponto de vista, é necessário exercer o controle sobre as diferentes unidades de trabalho, para obter uma integração da organização como um todo, prevalecendo seus objetivos e suas metas.

Nesse sentido, Selznick considera a formalização dos procedimentos como a forma de controle que deve ser adotada para que, tendo havido uma homogeneização possa se dar, posteriormente, a descentralização. *"Do ponto de vista de Simon os problemas de centralização e descentralização não existem isoladamente do processo de tomada de decisão"*. (GVISHIANI, 1972,323).

Recoloca-se, portanto, a questão da participação efetiva dos trabalhadores no processo de tomada de decisão. Em que medida as modificações na estrutura organizacional das empresas, sob diferentes formas de centralização e descentralização, criam condições para a participação efetiva dos trabalhadores no processo de tomada de decisão da empresa?

Considerando-se que as alterações no processo de produção e nas estruturas organizacionais das empresas decorrem da expansão do capitalismo, é necessário entender que a centralização e a descentralização, a maior ou menor valorização do

fator humano não resultam de proposições teóricas mais ou menos avançadas da Administração. De fato, os teóricos da Administração, a partir dos problemas de produção gerados no movimento de expansão do capitalismo, procuram adaptar a organização do trabalho ao processo de produção, para que, ajustada a organização à produção, seja possível obter o rendimento máximo do trabalho e, portanto, maiores taxas de produtividade, de mais-valia.

Quando Taylor teorizou sobre a divisão do trabalho, alcançando uma organização dos trabalhadores capaz de torná-los tão produtivos quanto mais submissos estivessem em relação à direção, o que ele propôs foi o maior controle da direção sobre o trabalhador, de modo que, através da formalização dos procedimentos para realizar as operações, da supervisão funcional, do controle dos movimentos, da determinação do índice de produção, a empresa pudesse tornar o trabalhador mais produtivo.

Com as propostas da Escola das Relações Humanas são introduzidas novas formas de ajustamento da organização ao processo produtivo, criando novas formas de subordinação do trabalhador, uma vez que, com o crescimento do capitalismo dá-se a organização dos trabalhadores. À empresa convém encontrar uma forma de neutralizar a ação sindical, ao mesmo tempo em que aumenta a produtividade, reduzindo os custos para enfrentar a concorrência no mercado internacional.

Se a centralização da empresa conforme o modelo Taylor-Fayol foi suficiente para garantir o aumento da produtividade, essa solução já não é suficiente para as empresas no contexto mundial do capitalismo, a partir dos anos 30. A valorização dos grupos informais em oposição à organização for

mal e as experiências de descentralização nas grandes empresas americanas através da criação dos comitês de trabalho, comitês de produção indicam que, tendo sido alcançado maior grau de automação no processo produtivo é necessário encontrar novas formas de subordinação do trabalho ao capital. Isso significa encontrar novas formas de exploração do trabalhador, o que se dá, efetivamente, quando os trabalhadores são organizados de forma a participarem dos comitês de produção, assumindo junto à direção, a responsabilidade de aumentar a produção e reduzir os custos para assegurar a estabilidade da empresa no mercado.

"Neste sistema, contrariamente ao que se passa no sistema clássico, a pressão não incide diretamente na produtividade em sentido restrito. Para o produtor direto, a realização dos objetivos não se reduz a manter uma determinada cadência. Libertar a iniciativa operária, mas continuando capaz de controlar, tal é o sonho de Bob Doyle, diretor de pessoal da Donnelly Mirrors". (GORZ, 1974, 68-9).

Essas experiências de "democratização" da estrutura da empresa foram satisfatórias. No entanto, nem por isso, a estrutura hierárquica é substituída. Na realidade, os comitês funcionam dentro da própria estrutura hierárquica pois o seu poder de decisão é limitado pelas determinações da direção.

Enquanto as formas de subordinação do trabalhador manual parecem oscilar no sentido centralização-descentralização, parece ocorrer o inverso com os trabalhadores intelectuais, ou seja, na medida em que se expande o capitalismo parece existir uma tendência a aumentar o controle da estrutura organizacional sobre o trabalho intelectual. Naturalmente, as formas de controle são diferentes, porém, essa possível constatação pode indicar que, na medida da evolução do capitalismo, evoluem as formas de subordinação do trabalho ao capital, tornan

do-se ao mesmo tempo, mais complexas e mais abrangentes.

O que se quer evidenciar é que, na medida em que o conhecimento do trabalhador é absorvido no modo de produção capitalista, o controle que a empresa exerce sobre ele, torna-se objetivado nos padrões de produção e nas normas de organização, mas esse processo é contínuo, porque existe a contradição entre o trabalho e o capital. O primeiro não está completamente subordinado ao segundo, mas na medida em que o resultado material da produção capitalista é a sua expansão em todas as esferas produtivas, existe uma desvalorização de trabalho nessas esferas e o trabalhador para subsistir tem que se tornar assalariado, portanto, tem que se submeter ao capital*.

Como as formas de subordinação do trabalhador variam conforme a sua posição na estrutura organizacional pode-se inferir o seguinte: conforme o desenvolvimento das forças produtivas sociais do trabalho, o capitalismo alcançar grandes proporções, sendo necessária a aplicação da ciência e da maquinaria à produção imediata. Isso quer dizer que, inicialmente, a subordinação do trabalhador manual foi suficiente para que se instalasse o modo de produção capitalista, porém

* "Na produção capitalista, por um lado a produção dos produtos como mercadorias, e por outro a forma de trabalho como trabalho assalariado, se absolutizam. Uma série de funções e atividades envoltas outrora por uma auréola, e consideradas como fins em si mesmas, que se exerciam gratuitamente ou se pagavam indiretamente (como os profissionais (profissionais), médicos, advogados (barristers) etc, na Inglaterra, que não podiam ou não podem se queixar, para obter o pagamento de seus honorários), por um lado se transformam diretamente em trabalhos assalariados, por diferente que possa ser seu conteúdo e pagamento; por outro, caem — sua avaliação, o preço dessas diversas atividades, desde a prostituta até o rei — sob as leis que regulam o preço do trabalho assalariado". (MARX, 1978, 73).

o próprio desenvolvimento das forças produtivas, daí decorrente, implicou na subsunção real do trabalho ao capital, mediante o desenvolvimento de um modo de produção tecnologicamente específico, que absorveu a ciência e a maquinaria e, consequentemente, tornou o trabalhador intelectual subordinado ao capital.

Enquanto o trabalhador manual é submetido a uma rígida disciplina imposta pela direção da empresa que determina a produção-padrão, o trabalhador intelectual é, de certa forma, autônomo, pois a sua função é o planejamento. A partir do momento em que, grande parte da atividade do trabalhador manual foi absorvida pelas máquinas, já não se faz necessário o rígido controle da organização sobre ele, pois o seu ritmo de trabalho já está determinado objetivamente pelos meios de produção. São propostas, então, as modificações nas estruturas organizacionais, para que os trabalhadores participem do planejamento do processo produtivo, uma vez que, a sua experiência de trabalho com as máquinas fá-lo possuidor de um conhecimento novo, de uma competência que deve ser reabsorvida pelo capital.

Por outro lado, a autonomia inicial do trabalhador intelectual tende a ser restringida, na medida em que, a sua produção torna-se determinada objetivamente pelo mercado, pelas metas das empresas e a sua permanência na empresa está sujeita aos critérios de rentabilidade e lucro estabelecidos pela direção. Naturalmente, as medidas que estabelecem a produtividade do trabalhador manual, não se aplicam ao trabalhador intelectual, mas existem formas da empresa introduzir um controle embutido no planejamento, que ele mesmo faz, do seu trabalho. Além disso, o sistema de comunicação, o processamento

das informações sobre os diferentes setores da empresa não tem, apenas, a função de coordenação, mas de controle.

Para Harold J. Leavitt e Thomas L. Whisler (Management in the 1980) a introdução da tecnologia da informação implica numa re-centralização.

"A alta administração se tornará menos dependente dos subordinados porque as áreas em que são necessárias a experiência e julgamento destes, estarão reduzidas ao mínimo, particularmente também porque a introdução da tecnologia de informação gerará uma redução considerável do número de pessoas envolvidas nos níveis administrativos médios. Enfatizando o fato de que tem aumentado extraordinariamente o número de matemáticos e especialistas em análise econômica engajados na indústria, os autores comentam: 'Da mesma forma que a programação das operações dos empregados horistas criou a engenharia industrial, a tecnologia da informação, com o planejamento sendo gerado no nível administrativo médio, deverá criar novos planejadores, com novos 'nomes' no nível da alta administração'.

Leavitt e Whisler ressaltam que com a difusão da automação, o processo administrativo se tornará cada vez mais despersonalizante, o indivíduo será forçado a agir dentro dos limites das rotinas estabelecidas para ele". (GVISHIANI, 1972, 384-85).

.....

"Whisler (Automação e o processo administrativo) enfatiza que a distinção radical da reestruturação através da nova tecnologia de informação em oposição às mudanças estruturais anteriores, é que pela primeira vez os gerentes serão forçados a tomarem decisões que afetarão seu próprio bem-estar". (GVISHIANI, 1972, 389).

O que se destaca na oscilação entre centralização e descentralização é que enquanto a estrutura organizacional assume variações entre uma estrutura mais ou menos centralizada, isso não implica o deslocamento do centro de decisões do escalão superior; portanto, essas modificações estruturais ocorrem mais como exigências do próprio processo produtivo e da própria alteração, conforme o desenvolvimento das forças produtivas, do processo de subordinação do trabalho ao ca

pital*.

As proposições de Peter Drucker parecem confirmar essa tendência de expansão do controle da direção sobre os trabalhadores, apesar da aparência "democrática" dos processos de reorganização das empresas.

Ao mesmo tempo que Drucker defende a participação, no planejamento, dos trabalhadores envolvidos no processo de produção, assegurando que essa participação implica em responsabilidade assumida pelo trabalhador, e, portanto, em maior produtividade, ele introduz o conceito de federalismo, que de acordo com o seu ponto de vista é um novo princípio de descentralização, mas que na realidade, apenas altera a relação entre a direção superior e as diferentes unidades da produção ou departamentos.

"De acordo com Drucker a aplicação consistente do 'princípio federativo' significa que a alta administração determina os principais objetivos da empresa, organiza seus recursos humanos, seleciona, treina e testa seus futuros líderes, estabelece os padrões para a avaliação de eficiência. Ao mesmo tempo, cada unidade empresarial é um empreendimento, 'responsável' pela produção e engenharia, compras e vendas, contabilidade e administração de pessoal. Ela deve exercer sua unidade empresarial como um todo".

Drucker enfatiza as ligações estreitas entre as decisões adotadas, de um lado, pela alta administração e, por outro, pelas sub-unidades empresariais autônomas, 'Uma organização federativa' ele diz, 'as administrações locais devem também participar das tomadas de decisões que determinam seu empreendimento local e definem os limites de sua autoridade. Automaticamente elas participarão das discussões e decisões sobre as políticas e procedimentos administrativos básicos'. (GVISHIANI, 1972, 276).

* "Enquanto os explorados são constrangidos pela força ou pela persuasão, não somente a aceitar como inevitável sua exploração, mas participando eles mesmos nela assegurando a co-gestão e a autodisciplina do sistema social onde estão confinados, pode-se dizer que o capitalismo, em se modernizando, passa por fases tanto "democráticas" como "totalitárias", que se conjugam numa espécie de crise permanente onde a máquina social torna-se "louca", isto é, desgovernada. (TRAGTENBERG, 1981, 106).

O princípio do federalismo aplicado às empresas transforma cada departamento, unidade, numa empresa e essa é uma tendência que acompanha a evolução do capitalismo atual, submetendo os trabalhadores às pressões do mercado para que sejam alcançados níveis cada vez maiores de produtividade e de lucro. Neste caso, a descentralização em nada modifica a situação dos trabalhadores na estrutura organizacional, em termos da sua participação efetiva no processo de tomada de decisões.

Essa questão é bem definida por Drucker, quando ele distingue as decisões empresariais, das decisões sociais. Para ele, as decisões que devem ser descentralizadas são as sociais, relacionadas à "comunidade" de trabalho: restaurante, recreação, férias.

"Uma comunidade de trabalho autogovernada não é uma democracia com participação. Não há eleições, nem assembléias. As equipes de trabalho são organizadas pela administração para operações específicas e serviços específicos". (DRUCKER, 1975, 309).

"Trabalhador responsável, grupo de trabalho responsável e comunidade de trabalho que se autogoverna, tudo isso é descentralização. O que está sendo descentralizado não é a administração da empresa, é a administração do trabalho". (DRUCKER, 1975, 331).

Etzioni no seu livro *Modern Organizations* critica as propostas da Escola de Relações Humanas, de participação dos trabalhadores no processo de tomada de decisão, pois esta proposta é uma farsa e o seu objetivo é obter a cooperação dos trabalhadores para o fortalecimento da empresa.

Segundo Tragtenberg (Folhetim - 08/11/81), "o participacionismo" no nível europeu, tem se constituído numa técnica a mais de manipulação da mão-de-obra operária, atribuindo-lhe poder simbólico enquanto o poder real está nas mãos do em

presário e do Estado".

Afinal, a contradição entre capital e trabalho não foi superada, portanto, todas essas estratégias para obter a participação dos trabalhadores têm um objetivo muito definido que é a integração cada vez maior dos trabalhadores no modo de produção capitalista, como o único capaz de lhes garantir a subsistência*.

Observa-se uma diferença entre a abordagem inicial dos teóricos da Escola das Relações Humanas e as proposições dos representantes mais atuais dessa escola no que se refere ao tratamento da questão do conflito permanente entre capitalistas e trabalhadores nas empresas. O movimento inicial de relações humanas tentou resolver essa questão, simplesmente, caracterizando-a como uma decorrência dos problemas psicossociais, gerados pelas dificuldades em atender as necessidades pessoais, dos trabalhadores, de auto-valorização e satisfação no trabalho e pelos confrontos entre os grupos informais e a organização formal. Na perspectiva dos trabalhos mais recentes dos pesquisadores como Bennis, Schein, Lawrence, Lorsch e Likert** a existência do conflito não é negada, po-

* "Mesmo os sociólogos norte-americanos reconhecem que isso não passa de uma técnica utilizada para enganar o público e dar impressão, à mão-de-obra, de que ela possui papel importante nas decisões, o que é uma farsa", conforme, Mcgregor, ou, como escreve McMurry, é nada mais nada menos que "palavrório puro". (TRAGTENBERG, 1981, 27).

** BENNIS, Warren G. *Organizational Development: its nature, origins and prospects*. Massachusetts, Addison Wesley Publishing Company, 1969.
SCHEIN, Edgar H. *Process Consultation: its role in organizational development*. Reading, Massachusetts, Addison Wesley Publishing Company, 1969.
LAWRENCE, Paul R. e LORSCH, Jay W. *Developing Organizations: how to create the new organization*. Massachusetts Addison-Wesley Publishing Company, 1969.
LIKERT, Rensis. *The New Patterns of Management*. New York, McGraw-Hill, Inc., 1961.

rêm suas propostas de solução, mediante mudanças comportamentais e mudanças na estrutura organizacional evidenciam que, embora reconhecendo o conflito, esses teóricos da administração pretendem solucioná-lo, através da transformação dos componentes da organização e, não, do modo de produção capitalista.

Para Warren Bennis as metas a serem alcançadas pelos agentes de mudança (consultores contratados para efetivar mudanças organizacionais planejadas) são:

- "1a. - aprimoramento nas relações interpessoais ;
- 2a. - transformação nos valores, para que o fator humano venha a ser considerado legítimo e digno de atenção;
- 3a. - aprimoramento do entendimento inter e intra grupal no sentido de reduzir tensões;
- 4a. - desenvolvimento de uma equipe administrativa mais eficiente;
- 5a. - desenvolvimento de melhores métodos de solução de conflitos;
- 6a. - substituição de sistemas mecânicos por orgânicos." (MOTTA, 1981, 109).

A rigor, pode-se dizer então que, embora evoluam as análises dos teóricos da administração no sentido de tentar abranger grande parte dos aspectos envolvidos na questão do conflito, poucos deles, incluem nas suas análises as raízes concretas desse conflito o que implicaria em admitir a necessidade de superar essas causas, significando isto, a superação do próprio capitalismo. Ao contrário dessa perspectiva de análise o que se apresenta como evidência da evolução da Administração é o desenvolvimento da abordagem empírica que pretende através das concepções da "scientific management" construir a "management science" capaz de propor a solução para os problemas decorrentes da relação entre os

indivíduos e a indústria.

A elaboração de uma moderna teoria de administração como pretendem os empiricistas deve resultar numa teoria integral que leve em conta todos os aspectos da administração interrelacionados, do modo como se desenvolvem essas interrelações, na prática da administração, como um processo único.

A Escola "Empírica" pretende, assim, fazer uma síntese da scola Clássica e da Escola das Relações Humanas, procurando, através da pesquisa empírica sobre a prática da administração, construir um sistema de administração que proporcione aos administradores, uma "orientação científica" na condução da empresa, obtendo resultados satisfatórios em termos de produtividade, de relações humanas, mediante a utilização de métodos e técnicas de integração dos elementos estruturais, técnicos e humanos.

Os empiricistas têm realizado pesquisas e estudos sobre questões como: centralização, descentralização, delegação de responsabilidade, estrutura organizacional, motivação, comunicação, classificação e análise das funções de administração; organização do trabalho de executivo, otimização das relações entre elementos humanos e técnicos da administração, levantamento de critérios de seleção de pessoal, distribuição de pessoal por unidade. Além desses problemas, mais relacionados à sociologia industrial, de outro lado, estão as pesquisas sobre as questões técnicas e econômicas como: cálculos de custô, planejamento e controle de produção, finanças, sistema de salários, etc*.

* Sobre os problemas pesquisados pelos empiricistas ver: D. GVISHIANI. *Organization and Management*, 1972, p. 252, 275., 287.

Apesar das diferentes tendências assumidas pelos empiricistas, basicamente duas correntes estão definidas, conforme os trabalhos que vêm sendo desenvolvidos e caracterizam a abordagem da escola empírica como uma aplicação de sociologia à prática de administração ou segundo Gifford H. Symonds, ex-presidente do Instituto de Ciências Administrativas, "*a ciência administrativa, conseqüentemente, não é apenas uma ciência multidisciplinar mas também uma nova ciência afim à sociologia*". (GVISHIANI, 1972, 257).

O esforço dos teóricos da Administração no sentido de desenvolver a Administração em bases científicas, pode ser entendido como o encaminhamento natural de todas as ciências, cujo estatuto científico ainda não se consolidou, dado que, o seu próprio campo de conhecimento resulta do conjunto de estudos feitos por diferentes ciências. No entanto, essa explicação não é suficiente para que se entenda porque a Administração adquiriu, nas três últimas décadas, uma importância tão grande, a ponto de se tornar comum a concepção de que os problemas econômico-políticos são, apenas, problemas de "ordem técnica", podendo ser solucionados mediante uma administração eficiente.

Torna-se necessário, então, uma análise mais profunda, crítica e radical que faça emergir a questão da ciência da Administração no contexto do desenvolvimento do modo de produção capitalista para que se revele a relação entre a Administração e o capitalismo, no bojo desse desenvolvimento.

Na realidade, as teorias da administração abrangem aspectos que vão desde a organização do processo de produção, até as atividades administrativas mais abrangentes como o planejamento, o processo de tomada de decisão, a integração dos

indivíduos na organização e desta, no contexto do qual é parte integrante, o que de certo modo é uma indicação de como se amplia o processo de subordinação do trabalho manual e intelectual na empresa capitalista.

Apesar de identificados a diferentes escolas, os teóricos da Administração, de um modo geral, têm proposições complementares, que podem ser integradas. Em primeiro lugar, todas estão assentadas no modo de produção capitalista e nenhuma delas propõe a sua transformação, pois sendo engendradas no próprio movimento de expansão do capitalismo, geram as formas de organização do trabalho sob o domínio do capital. Em segundo lugar, como decorrência da primeira constatação, as propostas teóricas das diferentes escolas podem ser consideradas como distintas porque propõem modificações que chegam, às vezes, a se caracterizarem como contraditórias, mas essas diferenças são, apenas, modificações das formas de subordinação do trabalho ao capital. Em terceiro lugar, porque na medida em que avança a expansão do capitalismo, a tendência é obter proposições teóricas cada vez mais abrangentes, de forma que possa ser abarcado o conjunto das questões que se levantam sobre os diferentes aspectos da organização do trabalho e suas consequências para o capitalismo.

Dessa forma, pretendem os teóricos da Administração garantir a eficiência da prática administrativa e criar provas de que a Administração é capaz de propor as formas de condução do próprio desenvolvimento do capitalismo e da sociedade; como se ela fosse determinante de todo esse processo.

"O aparecimento da administração poderá ser a pedra angular de nossa época, muito mais importante que todos os acontecimentos que chegam às manchetes dos jornais. Raramente, ou talvez nunca, uma nova instituição básica, um novo grupo de vanguarda, uma nova função central surgiu tão rapidamente como a administração, desde o início do século. Poucas vezes em toda a história humana uma nova instituição de monstrou ser indispensável, com tamanha rapidez" (DRUCKER, 1975, 11).

Os princípios da Escola Clássica desenvolvidos, principalmente, por Taylor e Fayol introduziram, no processo de organização da produção, a divisão do trabalho, a especialização, a estrutura funcional, mas não foram determinantes do surgimento das empresas capitalistas, pois elas já existiam. No entanto, constituíram-se como fatores de racionalização para o crescimento da produção. Isto significa que, embora a Administração não determine o desenvolvimento do capitalismo, ela é uma prática que dele decorreu e que, no estágio atual do capitalismo monopolista tem uma função determinada e determinante no seu processo de expansão.

A proposta de uma Administração Científica resulta, justamente da expansão do capitalismo e, por isso, ela é muito mais do que uma decorrência da sua simples evolução teórica. A Administração enquanto prática e enquanto "ciência" tem dupla função: técnica e ideológica.

De fato, a evolução da Administração permitiu o desenvolvimento de métodos e técnicas de organização tão eficientes que obscurecem o seu aspecto ideológico, embora seja possível constata-lo de forma mais ou menos nítida em cada Escola da Administração. É possível dizer que o aprimoramento da sua função ideológica ocorre quase, simultaneamente, ao seu desenvolvimento teórico-prático, o que não pode ser entendido

como um fato isolado do contexto da construção dos modelos teóricos e do sistema ideológico na superestrutura da sociedade capitalista.

Na medida em que se desenvolve "the scientific management approach" vai sendo elaborada "the philosophy of management". Louis Newman um dos representantes dessa "corrente filosófica" diz: "eu acredito que a filosofia do administrador pode ser mais importante para o seu sucesso futuro do que as suas próprias habilidades". (GVISHIANI, 1972, 290).

Entre os principais protagonistas da Filosofia da Administração estão Ralph C. Davis, Peter Drucker, Ernest Dale*. Os princípios postulados por esses teóricos podem ser tomados como evidências do aprimoramento da função ideológica da Administração.

O êxito alcançado pelo capitalismo nas últimas décadas, resultado do desenvolvimento das forças sociais produtivas é apontado por esses teóricos como exemplo da organização racional construída pelo capitalismo, mediante a aplicação da teoria da Administração e, ainda, pela prática desenvolvida de forma singular pelos administradores. Drucker, na maioria dos seus trabalhos tem enfatizado a importância do conhecimento gerado no interior das empresas para o desenvolvimento de

* DAVIS, Ralph C. *A Philosophy of Management*. Advanced Management Journal, 4(4), 1959.

_____. *Frederick W. Taylor and the American Philosophy of Management*, Advanced Management Journal, 24(12), 1959.

DALE, Ernest. *The Great Organizers*, New York, 1960.

NEWMAN, Louis E. *Some Philosophies of Management*. Advanced Management, 24(2), feb., 1959.

DRUCKER, Peter F. *Management's role in the new world*. C.I.O.S XV, Tokyo, 1969.

todas as instituições de sociedade capitalista.

"O surgimento da administração como uma instituição básica, distinta e líder é um evento central na história social. Raramente, ou talvez nunca na virada deste século, tenha emergido um novo grupo líder, tão rapidamente, quanto o da administração. Raramente, na história da humanidade uma nova instituição provou ser indispensável, tão rapidamente; e menos ainda uma nova instituição se instalou com tão pouca oposição, dificuldade e controvérsia. A Administração manter-se-á como uma instituição fundamental e dominante talvez enquanto durar a própria civilização ocidental". (DRUCKER, 1954, 3-4).

A apologia da empresa capitalista é a apologia do próprio modo de produção capitalista como o único capaz de desenvolver a produção para atendimento das necessidades sociais. E isso só é possível, segundo Davis, porque se mantém a propriedade privada e os interesses dos capitalistas são os interesses da sociedade. "A filosofia da administração é uma filosofia de serviço econômico da empresa privada para o interesse público". (DAVIS, 1959, v.24).

Considerando essa atuação dos administradores em função dos interesses da coletividade é que Davis e Drucker propõe a maior divulgação da filosofia da administração para que as pessoas possam entender a sua importância. Ao mesmo tempo, esses autores postulam a urgência que há na participação dos administradores na política, para solucionar os problemas da sociedade, que os governos já não conseguem resolver.

"Se os administradores de nossas principais instituições e especialmente das empresas, não se responsabilizarem pelo bem comum, ninguém mais poderá e nem irá se responsabilizar. O governo já não é mais capaz de ser o 'soberano' e o 'guardião do bem comum' numa sociedade pluralista de organizações, como ainda acham as teorias políticas. Os grupos de liderança nessa sociedade, e isso quer dizer os administradores das instituições chave, gostem eles ou não disso — e inclusive quer eles sejam compa

tes ou não — precisam pensar bem sobre quais responsabilidades podem e devem assumir, em quais áreas e para quais objetivos". (DRUCKER, 1975, 356).

A relação entre a empresa e o governo deve ser uma relação de complementaridade. As empresas devem ter uma área, cada vez maior de atuação, sem que isso deva significar uma ameaça ao desempenho do governo, enquanto este deverá criar condições para o desenvolvimento econômico e para a autonomia das empresas.

Essa ideologia neo-capitalista implícita na filosofia da administração sugere a conjugação de esforços da empresa privada e dos órgãos públicos, para o aperfeiçoamento da sociedade capitalista, que reúne todas as condições para a promoção do bem-estar social, assegurando uma economia descentralizada, regulada pelo livre mercado e uma democracia plena, onde existe a pluralidade dos grupos de liderança. Exemplos dessa sociedade capitalista "aperfeiçoada", apontada pelos filósofos da administração, são os países que atingiram o estágio mais desenvolvido do capitalismo.

"Para Drucker, o povo organizado na 'sociedade sem classes' norte-americana constitui uma realidade; o capitalismo dissolve a classe proprietária e proletária, criando um povo-classe média. Isso é possível pela união de burocratas, técnicos e gerentes vinculados aos proprietários. Em síntese, Drucker caracteriza a sociedade industrial pela inexistência de luta de classes, posto existir apenas uma classe: o povo-classe média vinculado as grandes corporações". (TRAGTENBERG, 1981, 12).

Em todas as proposições dos filósofos da administração persiste, portanto, a proposta de "transformação" da sociedade capitalista, tornando-a capaz de distribuir os recursos da sociedade e da economia de um modo racional, de acordo com critérios objetivos, desenvolvidos a partir da experiência.

riência de administração das empresas.

De fato, a função técnica da administração está, de tal modo imbricada com a sua função ideológica que o aproveitamento dos métodos e técnicas da administração só será possível, na medida em que tiver sido feita uma análise crítica rigorosa que revele todos os seus aspectos ideológicos implícitos. Noutras palavras, isso significa ressaltar a função determinada da Administração no capitalismo, para que se possa compreender a prática da administração em todas as áreas de atividade da sociedade capitalista como sendo, também, uma prática ideológica que não deixa de ter a sua finalidade técnica, mas que está determinada pelas funções que o capitalismo lhe impõe conforme os seus objetivos de reprodução ampliada.

2. A Relação entre a Administração Escolar e a Administração de Empresa

Enquanto a Administração de Empresa desenvolve as teorias sobre a organização do trabalho nas empresas capitalistas, a Administração Escolar apresenta proposições teóricas sobre a organização do trabalho na escola e no sistema escolar. No entanto, a Administração Escolar não construiu um corpo teórico próprio e no seu conteúdo podem ser identificadas as diferentes escolas da Administração de Empresa o que significa uma aplicação dessas teorias a uma atividade específica, neste caso, à educação.

A revisão de estudos de Administração Escolar no Brasil* indica a sua orientação para o conhecimento das teorias da administração, para a sistematização dos seus princí

* Estão sendo considerados estudos de Administração Escolar no Brasil os livros de autores nacionais que tratam das questões relacionadas ao sistema escolar, à organização escolar, ao administrador escolar, indicados na bibliografia dos planos de curso da disciplina Administração Escolar de algumas universidades brasileiras, conforme levantamento realizado em 1980. Para efeito de ilustração, nesta dissertação, serão utilizados apenas dois livros, ambos citados nas referidas bibliografias, sendo que o primeiro, Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar - José Querino Ribeiro, apesar de não estar indicado em todos os planos de curso, foi escolhido por ser considerado um clássico da Administração Escolar no Brasil. O segundo, O Papel do Diretor na Administração Escolar - Myrtes Alonso foi selecionado por estar indicado na bibliografia de todos os planos de curso recolhidos.

pios e sua aplicação na operacionalização do processo educacional.

Se a Administração Escolar enquanto disciplina e enquanto prática administrativa tem como referencial as teorias da Administração de Empresa, utilizando-o na análise das questões da estrutura e funcionamento do sistema escolar e na proposição de modelos de organização e administração, constata-se a existência de uma relação entre a Administração Escolar e a Administração de Empresa, relação esta que deve ser investigada para que se tornem explícitos os condicionantes que a determinam.

A existência dessa relação é vista pelos teóricos da Administração de Empresa como uma decorrência do desenvolvimento dos estudos e pesquisas por eles empreendidos, cujos resultados são avaliados pelo êxito das empresas na sociedade capitalista, o que autoriza a sua aplicação na administração das demais organizações.

"As instituições de serviço tornaram-se 'conscientes da administração'. Cada vez mais as instituições de serviço se voltam para as empresas para aprenderem administração. Desenvolvimento administrativo, administração por objetivos e muitos outros conceitos e instrumental da administração de empresas são agora comuns em todas as instituições de serviço(...)"

"Isso é um bom sinal, mas não significa que as instituições de serviço entendam os problemas de se administrarem. Só significa que elas começaram a perceber que atualmente não estão sendo administradas". (DRUCKER, 1975, 146).

Os teóricos da Administração Escolar procuram utilizar nos seus estudos as teorias da Administração de Empresa, procurando alcançar um grau de "cientificidade" necessário para comprovar a importância da Administração Escolar como orien

tação teórica capaz de assegurar o funcionamento satisfatório da organização escolar em correspondência às expectativas da sociedade*.

"De acordo com James D. Thompson (Modern Approaches to Theory in Administration) a grande falha que tem caracterizado o desenvolvimento teórico em Administração Escolar é a sua tendência à especificidade, atendo-se a situações típicas de dados sistemas de ensino, o que torna a teoria não aplicável a situações diferentes.

Para ser realmente útil e assim universalmente válida, a teoria deve ser generalizável, e portanto, servir-se de todo o conhecimento existente sobre administração, seja ele empresarial, escolar, militar, etc... além do mais, ela não pode ser limitada ao tempo e ao espaço". (ALONSO, 1976, 30).

Nota-se, portanto, de um lado, o empenho dos teóricos da Administração de Empresa em elaborar uma teoria que se aplique à situação de administração de todas as organizações, garantindo assim, a sua generalização. Por outro lado, o desenvolvimento dos estudos dos teóricos da Administração Es

* A complexidade alcançada pela escola, exigindo-lhe cada vez mais unidade de objetivos e racionalização do seu funcionamento, levou-a a que ela se inspirasse nos estudos de Administração em que o Estado e as empresas privadas encontraram elementos para remover suas dificuldades decorrentes do progresso social. Sendo evidente a semelhança dos fatores que criam a necessidade dos estudos de administração pública ou privada, a escola teve apenas de adaptá-los à sua realidade. Assim, a Administração Escolar encontra-seu último fundamento nos estudos gerais de administração. (RIBEIRO, 1978, 59).

"Uma tendência recente para estabelecer teorias aplicadas à Administração Escolar é a que consiste em reunir um conjunto de preceitos gerais coerentes que permitam a formulação e testagem de hipóteses que podem levar à reformulação de proposições ou mesmo de princípios já estabelecidos.

Os preceitos gerais são formulados com base em conclusões científicas e se propõem a explicar os fenômenos da Administração Escolar através de conclusões provindas das diferentes ciências. Esta é uma forma de se tentar estabelecer estreita relação entre a teoria geral e a prática comumente observada. É o caso da utilização dos conceitos de 'sistema', de 'papel' ou de 'liderança' aproveitados para a Administração e particularizados para a Administração Escolar". (ALONSO, 1976, 137).

colar, a partir das teorias da Administração de Empresa, na tentativa de validar as suas proposições teóricas em "bases científicas" para nortear a prática administrativa na organização escolar de tal forma que ela possa alcançar padrões de eficiência e racionalização, já alcançados por outras organizações e, especialmente, pelas empresas.

Dois pressupostos básicos estão subjacentes e essas posições assumidas pelos teóricos da Administração de Empresa e da Administração Escolar e a explicitação desses pressupostos pode encaminhar a discussão sobre a relação que se estabelece entre ambas.

O primeiro deles é o de que as organizações, apesar de terem objetivos diferentes, são semelhantes e, por isso têm estruturas similares, podendo ser administradas segundo os mesmos princípios, conforme os mesmos modelos propostos pelas teorias da Administração de Empresa, feitas apenas as adaptações necessárias para atingir suas metas específicas.*

"As instituições de serviço não diferem muito das empresas em qualquer área exceto na sua missão específica. Enfrentam desafios parecidos ou mesmo iguais para tornarem o trabalho produtivo e os trabalhadores realizados. Não diferem muito das empresas em suas responsabilidades sociais.(...)"

* "Com efeito, a administração possui seu próprio sistema de regras, normas e preceitos, seus próprios princípios acerca do ato administrativo independentemente do objeto ou realidade que será administrada. Em outras palavras do ponto de vista da administração, a Volkswagen, a universidade, o primeiro e o segundo graus, o Detran, a P.M., o museu de arte, o cinema, o teatro, a Bom-Bril ou a Bendix são absolutamente equivalentes. Nada há, do ponto de vista da administração, algo que individualize ou singularize esses "objetos", pois são todos igualmente administráveis, isto é, organizáveis, planejáveis."(CHAUI, 1980 (5): 28).

"As instituições de serviço também não diferem muito das empresas no que diz respeito ao trabalho e encargos do administrador, ao planejamento e à estrutura da organização ou mesmo aos encargos e à estrutura da alta administração. Internamente, as diferenças tendem a ser diferenças de terminologia e não de substância(...)"

"Mas a instituição de serviço é fundamentalmente diferente das empresas nos seus 'negócios'. É diferente na finalidade. Possui valores diferentes. Necessita de objetivos diferentes e faz uma contribuição diferente à sociedade. O desempenho e os resultados são bastante diferentes numa instituição de serviço e numa empresa(...)"

"Administrar para o desempenho é a área na qual a instituição de serviço difere significativamente da empresa." (DRUCKER, 1975, 148).

"O processo administrativo é essencialmente o mesmo em todo o empreendimento humano. Inclui determinação de objetivos, garantia de recursos, determinação de política de ação e padrões de serviço, distribuição de recursos de conformidade com o plano de trabalho, manutenção da operação de forma a produzir a quantidade e qualidade desejadas de serviço, avaliação e contabilidade para o uso dos recursos." (TRECKER, 1967, 20).

O segundo pressuposto é o de que a organização escolar e o sistema escolar como um todo, para adequar-se às condições sociais existentes e atingir os objetivos que são determinados pela sociedade, necessitam assimilar métodos e técnicas de administração que garantam a eficiência do sistema, justificando assim a sua própria manutenção.

"Muito embora inúmeros autores tenham apresentado estudos e sugestões relativos à problemática do ensino brasileiro, traçando linhas de análise explicativas e tentando muitas vezes formular sugestões para solucionar ou minorar tais problemas, na maioria dos casos as proposições se referem ao aumento da escolaridade, à ampliação dos recursos para tornar o ensino mais eficiente, mas muito raramente se efetua no sentido de verificar o rendimento efetivo das escolas, a eficiência de seu trabalho ou a completa e adequada utilização dos recursos". (ALONSO, 1976, 8).

"A problemática central da escola brasileira possivelmente da escola em geral, parece situar-se em uma falha de natureza administrativa, qual seja, a sua incapacidade de ajustar-se às exigências da vida contemporânea, ajustamento esse que requer, necessariamente, ação organizada e planejada, realizada por pessoas qualificadas a fim de que sejam atendidas as crescentes demandas quantitativas e qualitativas da sociedade atual.

A idéia central em discussão é aquela de que a organização escolar deve sofrer um processo de organização, onde a eficiência é determinada pela capacidade de atingir plenamente objetivos bem definidos, para os quais são canalizados todos os recursos disponíveis, ordenados dentro de um sistema julgado o mais adequado para aquela situação. Esses objetivos, entretanto, são susceptíveis de mudanças e, conseqüentemente, a estrutura geral da organização escolar também deve mudar.

Trata-se de introduzir aqui uma alteração no modo de conceber a escola, passando de um organismo meramente institucional, isto é, preso à tradição e tendendo a cristalizar normas e valores para uma "organização escolar", compreendida esta como uma entidade social especialmente dirigida para a consecução de determinados fins (os quais são retomados e explicitados através do tempo) e preocupada com a "ação eficiente". (ALONSO, 1976, 11).

Em síntese, a Administração Escolar adota a orientação da Administração de Empresa, buscando o seu modelo de eficiência e esta procura ampliar a sua validade, elaborando proposições sobre as estruturas organizacionais e os critérios da avaliação do seu funcionamento, considerados elementos que definem o desempenho da maioria das organizações.

A ênfase na generalização da orientação teórica da Administração de Empresa na prática da administração das outras organizações é adotada por alguns teóricos da própria Administração Escolar. José Querino Ribeiro diz, por exemplo:

"estamos de acordo com Prihoda e Dottrens no que concerne à conveniência do aproveitamento do taylorismo e do faylorismo para a formulação de problemas escolares; com Sears quanto à necessidade de se pensar uma nova teoria da Administração Escolar; com Maehlmann quanto à condição meramente instrumental da Administração Escolar no sentido de que sua função principal é a de ajustamento das atividades de escolarização à filosofia e à política de educação". (RIBEIRO, 1978, 95).

Se se constata que as teorias da Administração de Empresa são generalizáveis e podem se aplicar à prática administrativa da maioria das organizações porque entre elas existe uma similaridade de estrutura organizacional que se modifica em função de objetivos específicos torna-se necessário analisar as bases concretas da relação entre Administração Escolar e Administração de Empresas porque ela não se dá apenas no nível teórico, mas ocorre efetivamente no nível da prática da Administração Escolar, a partir do momento em que se implementam os modelos de estrutura e funcionamento da empresa, no sistema escolar.

Em primeiro lugar, deve-se tentar compreender porque as organizações têm estruturas similares, conferindo às teorias da Administração uma validade generalizada. Adotando-se o pressuposto da generalidade, o conteúdo da Administração compreende uma realidade conceitual abstrata aplicável a qualquer tipo de organização. No entanto, essa sua generalidade não é um atributo teórico da Administração de Empresa, desligado da realidade concreta. Como foi demonstrado, a relação entre a Administração e o Capitalismo é muito concreta e a sua sistematização resulta da própria prática da Administração nas empresas capitalistas.

De fato, a generalização das teorias da Administração de Empresa e a constatação da sua aplicabilidade no conjunto das organizações da sociedade capitalista indica que é sob o modo de produção capitalista que se constituem as organizações ligadas à produção material e à produção não-material. Noutras palavras, a similaridade das organizações resulta da própria relação entre a estrutura econômica da sociedade capitalista e a sua superestrutura jurídica, política-cultural.

"Na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; estas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina a realidade; ao contrário, é a realidade social que determina sua consciência." (MARX, 1977, 24).

Ocorre, portanto, que a generalidade das teorias da Administração de Empresa não é apenas o resultado do seu desenvolvimento teórico ao ponto de elaborar uma teoria integral* capaz de abarcar toda a realidade da prática administrativa de qualquer tipo de organização. Nem a tentativa da Administração Escolar em adotar os princípios de organização e administração das empresas capitalistas e os critérios de eficiência e produtividade resulta, apenas, da sua evolução teórica em direção às teorias mais modernas da Administração de Empresa, cuja "base científica" vai se solidificando, a partir das pesquisas das ciências comportamentais e das ciências exatas.

É a elaboração das teorias da administração no bojo

* "É essencial, dizem os adeptos do gerencialismo, criar uma teoria única da atividade administrativa, "um sistema", um "sistema dos sistemas", etc. Eles enfatizam que toda a pesquisa sobre organização e administração trata do econômico, da engenharia-técnica, do psicológico, do sociológico e de outros aspectos como objetos científicos independentes, quando, na prática, a administração é um processo único. Para se tornar útil ao chefe de uma empresa moderna, a teoria precisa elaborar todos os problemas da administração em suas complexas interrelações. Isto é importante porque os teóricos podem prevê-lo, não com concepções parciais, mas com uma teoria integral." (GVISHIANI, 1972, 251).

do capitalismo que determina a sua aplicação generalizada na maior parte das organizações, cujos padrões de eficiência, racionalização, produtividade são determinados, também, pelo próprio modo de produção capitalista. Nesse sentido, o que se generaliza é o modo de organização na sociedade capitalista, que é legitimado pelas teorias da administração que buscam comprovar, "cientificamente", que este é o modo mais correto e adequado de se organizar e administrar as organizações.

A perspectiva de evolução da Administração como uma ciência — Administração Científica — deve ser submetida a uma análise rigorosa da relação entre o capitalismo e a administração. O avanço científico não se dá fora de um contexto social, portanto, a atividade da produção científica está relacionada à estrutura econômica da sociedade capitalista, à sua atividade de produção material. Nesse sentido, "... *também a ciência é uma superestrutura, uma ideologia...*" (GRAMSCI, 1981, 71).

Quando as modernas teorias da Administração de Empresa complementam as proposições da teoria clássica da Administração, confirmando os princípios da divisão do trabalho, da especialização, da organização funcional e os critérios de eficiência, racionalização, produtividade, o seu objetivo é, enquanto, "teoria científica" legitimar a racionalidade técnica do modo de produção capitalista, apresentando-a como de corrrência do imperativo tecnológico e científico do atual estágio de desenvolvimento da sociedade.

A racionalidade técnica é o critério da produção científica e tecnológica, da organização da produção e da organização administrativa das empresas capitalistas, da administração das instituições de serviço, compreendendo a combinação

de meios eficazes para deter os resultados previstos e desejados, portanto, incluindo normas técnicas "que constituem elementos de definição desta racionalidade. Obter sucesso e reduzir custos são sinônimos de racionalidade e eficiência e são normas fundamentais dentro da tecnologia" (THIOLLENT, 1980, 65-6).

A racionalidade técnica está, portanto, diretamente ligada à racionalidade econômica, entretanto, os técnicos em administração tratam da adequação entre meios e fins como se esta fosse uma questão formal, puramente técnica, distinta da questão econômica.

"A racionalidade técnica é diferente da racionalidade econômica. Contudo a técnica "pura" adquire na tecnologia industrial um "conteúdo econômico". Isto quer dizer que a combinação puramente técnica de meios naturais e de trabalho humano é submetida a critérios econômicos de rendimento e minimização de custo. A racionalidade técnica, formalmente independente dos critérios econômicos, está "encaixada", na racionalidade econômica dentro do contexto da atividade industrial." (THIOLLENT, 1980, 73).

A análise da questão técnica exige, portanto, a explicitação da questão econômica, pois embora o desenvolvimento da ciência e da tecnologia possa se revestir de uma autonomia formal, a sua utilização está vinculada às determinações econômico-sociais. Logo, a "razão técnica" é, também, utilizada como instrumento de expansão do capitalismo, para manutenção do modo de produção capitalista. E é nessa perspectiva que devem ser avaliadas as proposições teóricas da Administração de Empresa e o aperfeiçoamento da prática da administração nas organizações da sociedade capitalista, de modo particular, neste estudo, da prática da administração escolar.

Quando se constata no conteúdo de Administração Escolar, a assimilação do modelo de organização da empresa capi

talista e a adoção dos critérios de eficiência, racionalização e produtividade, o que se torna mais relevante é destacar o ponto de vista dos próprios teóricos da Administração Escolar sobre esse fato, e, mais, detectar a sua aplicação na prática da Administração Escolar, para evidenciar a relação entre a Administração de Empresa e Administração Escolar como resultado de uma situação historicamente determinada pelo modo de produção capitalista, o que é totalmente omitido nas análises da maioria "especialistas em educação".

Para José Querino Ribeiro,

"os princípios fundamentais do processo de escolarização moderna são: a liberdade, a responsabilidade, a unidade, a economia e a flexibilidade que, a nosso ver, constituem mais um dos fundamentos da Administração Escolar". (RIBEIRO, 1978, 49).

O que o Prof. Querino diz sobre o princípio da economia é uma ratificação do critério da racionalização aplicado à organização escolar.

"Trata-se de tirar dos enormes dispêndios o melhor e maior proveito possíveis. O objetivo da economia deve ser buscado ajustando e articulando, tão perfeitamente quanto possível, o pessoal às funções, não com a preocupação da avareza e do simplismo, mas com a do aproveitamento integral dos recursos disponíveis e a satisfação integral dos objetivos a atingir". (RIBEIRO, 1978, 55).

O reducionismo desta proposição está no fato de estabelecer de antemão a norma técnica, sem nenhuma referência à definição social sobre os recursos disponíveis e os objetivos a serem atingidos. Não se deve omitir o fato de que essa definição social está explicitada no conjunto dos capítulos que constituem a proposta do autor de uma teoria da Administração Escolar, quando ele postula a necessidade de modernização da escola em consequência do "progresso social" desencadeado na

passagem do século XVIII para o século XIX com a expansão da industrialização e urbanização, instalação da "democracia de urnas" e as modificações da economia com a crescente competição industrial e comercial*.

É interessante notar como a exposição do Prof. Querino sobre as mudanças políticas e econômicas do século XIX e deste século estão marcadas pela perspectiva liberal que orienta a sua análise dos fatores determinantes dessas mudanças. No capítulo I, em que trata da complexidade da escola moderna destacam-se algumas passagens.

"Um dos aspectos concretos dessa nova situação foi a industrialização decorrente das novas técnicas de produção, rapidamente aperfeiçoadas, quantitativa e qualitativamente, pela multiplicação das máquinas e aplicação das novas fontes de energia, disciplinadas e aproveitadas pela ciência".

.....
 "A industrialização multiplica em quantidade e variedade os artigos de uso comum. O comércio se esforça por distribuir rápida e largamente essa massa de produção por toda parte. "O que os olhos não vêem o coração não deseja", mas, entre as funções do comércio está a de fazer os olhos verem para os corações desejarem. É o desencadeamento do crescimento das exigências de padrão de vida: alimentação, vestuário, habitação, conforto, luxo, tudo se torna mais conhecido, mais apetecido e exigido com requintes de recomendações científicas de variações de moda. É um grande movimento em marcha, causa e consequência da nova técnica de imprevisíveis resultados: a propaganda."

.....
 "A nota dominante destes tempos novos é a correspondência das massas ao apelo que lhe fizeram as elites para que participassem integralmente da vida social, correspondência essa que, aliás, excedeu a todas as expectativas, não só quanto à extensão como quanto à rapidez."

* "A Administração Escolar deve igualmente, como a de qualquer outro tipo de empresa, resolver, dentro do setor da economia, a questão dos sistemas de medidas para o rendimento de trabalho e o aproveitamento do material." (RIBEIRO, 1978, 99).

"Toda a civilização está vivendo uma intensa e permanente crise revolucionária consequente do mesmo 'progresso', principalmente porque novas, instáveis e variáveis bases da estrutura social se desenvolvem criando instabilidade na constelação das instituições e grupos, mormente a família, a igreja, a escola e o próprio Estado. O como que novo edifício construído tão rapidamente foi ocupado antes que as argamassas de ligação e segurança estivessem consolidadas e o movimento interno fez vacilar toda a estrutura.

Correspondentemente às novas bases, as relações sociais também se mostram variáveis e instáveis e a única tendência que parece firmada é a da diminuição das distâncias sociais entre as elites e as massas".

"... mais do que nunca, a estrutura pedagógica vai refletir a estrutura social, uma vez que, ao contrário dos tempos passados em que a escolarização era um privilégio e interessava apenas a alguns grupos reduzidos, passa a interessar a todos os grupos e classes, não importando qual seja sua condição de raça, de posição geográfica, política, econômica ou social"*.

"As características do Estado moderno (especialmente as influências de massas que lhe penetraram por todos os poros, massas de que ele depende porque é um Estado representativo, sustentado pela democracia de urna) faz da estatização do ensino fonte de novos e difíceis problemas: a escola para todos conduz a escola em toda parte e, consequentemente, a escola de todos os tipos.

A estatização consolida-se e se expressa depois nos sistemas nacionais de ensino e a empresa do Estado, em plena concentração, faz da escola também uma das empresas suas.

Mesmo quando o Estado não absorve completamente todas as escolas e permite as de iniciativa privada, faz-lhes tal concorrência ou impõe-lhes tais restrições que estas sofrem da mesma forma, embora indiretamente, as consequências da estatização". (RIBEIRO, 1978, 28-9).

Como fôra observado, anteriormente, embora a definição de padrões de eficiência tivessem sido enunciados sem nenhuma referência à definição social desses padrões, é possível

* Os trechos citados acima foram extraídos do livro de José Querino Ribeiro. Ver as páginas 24, 25-6, 24, 26 e 27, respectivamente.

vel inferir dos trechos transcritos, que essa determinação social existe e está assentada na estrutura econômica da sociedade capitalista, a que o Prof. Querino atribui as características de uma sociedade industrializada, cada vez "menos" diferenciada, em termos sociais, porque nela se dá a "aproximação" entre elites e massas que têm influência sobre o Estado, porque ele é um Estado representativo, cuja política de atendimento às próprias massas se dá, por exemplo, através da criação de escolas estatais para todos.

Embora os padrões de eficiência sejam recomendados para que, havendo uma racionalização de todos os recursos disponíveis, sejam atingidos os objetivos previstos, como: "escola para todos", isso não significa que a definição dos princípios, regras e padrões da Administração Escolar ocorra no âmbito da prática da administração do sistema escolar como uma questão técnica, isenta da interferência de quaisquer determinações econômico-sociais, por ter sido comprovada a superioridade técnica da alternativa administrativa a ser adotada. No entanto, ao tratar da Administração Escolar, o Prof. Querino, mesmo considerando-a como uma estrutura intermediária que funciona como instrumento executivo em função dos ideais da educação desenvolvidos pela elite, recomenda, endossando o pensamento de Sears, que para o desenvolvimento dos estudos de Administração Geral ou Administração Escolar é fundamental

"desembaraçar a matéria específica deste campo de conhecimento dos demais assuntos que lhe são correlatos — a Filosofia e a Política — para possibilitar a noção clara e precisa da Administração propriamente dita, condição sine qua non do estabelecimento conveniente das bases sobre as quais se poderia construir uma teoria, produtora e, instrumentalizável desse ramo de estudo, hoje tão procurado como uma das chaves para resolver problemas de natureza empresarial, em particular, e mesmo de natureza social ampla". (RIBEIRO, 1978, 118).

O que se pretende destacar do pensamento de alguns teóricos da Administração Escolar no Brasil é que, ao assimilarem a perspectiva da administração empresarial, cujo aperfeiçoamento de métodos e técnicas resultam do imperativo do desenvolvimento do capitalismo, reforçam e legitimam a relação entre a Administração Escolar e a Administração de Empresas, relação esta que não é apenas teórica, pois que resulta de situação historicamente determinada, em que o modo de produção capitalista determina as relações sociais de produção, e a organização das instituições jurídico-políticas e culturais da sociedade de classe.

Quando se diz que as proposições teóricas da Administração Escolar reforçam e legitimam essa relação, destaca-se sua função ideológica*. De fato, na medida em que a prática da administração escolar é tratada do ponto de vista "puramente" técnico são omitidas as suas articulações com as estruturas econômica, política e social, obscurecendo a análise dos condicionantes da educação. As normas técnico-administrativas que são propostas como normas para o funcionamento do sistema escolar constituem um produto desses condicionantes. No entanto, elas são adotadas e implementadas como se fossem autônomas, isentas das determinações econômico-sociais.

"O processo de ideologização da Teoria Administrativa está em sua postura como ontologia, despida de historicidade. Ela representa a tradução em linguagem administrativa da práxis-econômico-social, historicamente definida. A mesma divisão de trabalho que separa planejamento de execução, trabalho manual de trabalho intelectual na empresa capitalista, opera a divisão entre a Sociologia, Filosofia"

* Função ideológica de ocultar os fundamentos concretos da prática da administração escolar.

e a Teoria da Administração, formando os experts em Teoria Administrativa. A autonomização da Teoria Administrativa em relação às determinações econômico-sociais se dá por mediação das instituições — escolas, institutos de pesquisa, centros de estudo — encarregadas pela divisão do trabalho na produção e reprodução de ideologias. A Teoria Administrativa se constitui como apreensão de um momento do processo social historicamente delimitado, encarado como processo de estruturação e desestruturação de objetos e idéias. A autonomização da Teoria Administrativa é ideológica, na medida em que ela é desvinculada do processo onde as partes não se reconhecem pertencer à totalidade". (TRAGTENBERG, 1977, 209).

A este tipo de análise muitos argumentos contrários podem ser apresentados, indicando que no estágio atual de desenvolvimento da Administração Escolar no Brasil existem estudos que, a partir de uma perspectiva sistêmica introduziram uma análise que aponta as ligações existentes entre o sistema escolar e a sociedade e propõe que a administração escolar tenha como principal função o ajustamento dos fatores internos e externos do sistema escolar, para que ele possa, adequando-se às necessidades da sociedade, manter-se em equilíbrio.*

A perspectiva sistêmica na Administração Escolar é uma assimilação da Escola Sistêmica da Administração que, a partir de Kenneth Boulding (General Systems Theory - The Skeleton of a science) passou a utilizar na análise das organizações os princípios desenvolvidos por Bertalanffy para formulação de

* "... como decorrência, sobretudo, da aplicação de conceitos extraídos das Ciências Sociais e do comportamento, a função administrativa sofreu uma reconceptualização, sendo então definida como um processo complexo no qual intervêm variáveis sociais, políticas, econômicas e psicológicas. Tais conclusões refutaram integralmente a tese anteriormente aceita que reduzia a Administração Escolar a um conjunto de técnicas eficientes norteadoras da ação." (ALONSO, 1976, 40)

uma teoria geral dos sistemas. Em relação ao aspecto psico-sociológico os estudos clássicos das organizações como sistema são os de William G. Scott, Talcott Parsons, sendo mais recente o estudo de Daniel Katz e Robert Kahn.*

A elaboração de um modelo de análise da estrutura das organizações sociais, a partir da concepção de sistema que é, segundo Bertalanffy, "qualquer entidade cujos elementos físicos ou não, guardem relações de interdependência, de interligação ou de interação" (ABREU, 1969, 43) permitiu o desenvolvimento da chamada teoria dos sistemas que busca, através da análise da relação das partes de um sistema, caracterizar a estrutura da organização.

Embora a moderna teoria dos sistemas, segundo Buckley**, esteja desenvolvendo o modelo de processo em que a concepção estática de estrutura social é substituída pelo conceito de processo que implica em graus variáveis da estruturação, a influência do modelo parsoniano é visível nas análises das organizações sociais e da organização escolar.

O estruturalismo funcionalista de Parsons está assentado no modelo mecânico e orgânico de sistema cujas características principais são o estado de equilíbrio que resulta da interrelação das suas partes e a estreita cooperação das partes entre si, neutralizando as forças internas e externas

* SCOTT, William G. *Organization Theory: an overview and an appraisal*; PARSONS, Talcot. *Towards a general theory of action*; KATZ, Daniel & KAHN, Robert. *The social psychology of organizations*. apud. ABREU, A. Bergamini. *Evolução da teoria administrativa e o administrador do futuro*. 3(2): 33-71, jul./dez., 1969.

** Ver Walter BUCKLEY. *A sociologia e a moderna teoria dos sistemas*, 1971.

que possam provocar a sua desestruturação*. A ênfase no conceito de ordem na concepção parsoniana de sistema implica no estado de equilíbrio alcançado pelo sistema, na medida que atinge um nível de integração de seus elementos, apoiado num conjunto de valores e normas institucionalizados.**

Se do ponto de vista de Parsons, as tensões são consideradas como disfunções que devem ser neutralizadas através dos mecanismos de socialização e de controle acionados pelo sistema, pode-se inferir que a corrente funcionalista da sociologia contemporânea cumpre, no nível das ciências sociais os objetivos da ideologia burguesa que postula a conservação, a ordem, a estabilidade, a "acomodação social" tão necessárias ao processo de expansão e solidificação do capitalismo.

Essas necessidades são, de certa forma, traduzidas por Parsons como necessidades dos sistemas sociais que estão sujeitos a

"tais imperativos funcionais são o da manutenção, satisfeito pelos valores sociais e subsistemas culturais, o de integração, satisfeito pelas normas sociais e subsistemas sociais, o do atingimento de metas, satisfeito pelas coletividades sociais e subsistemas políticos e o da adaptabilidade, satisfeito pelos papéis sociais e subsistema econômico. A manutenção se refere à estabilidade do sistema de valores institucionalizados; o atingimento de metas refere-se à relação entre o ator e um ou mais objetos da situação, relação esta que maximiza a estabilidade do sistema, já que este precisa atingir metas através do controle dos elementos da situação ;

* Sobre os modelos mecânico e orgânico assimilado pela sociologia contemporânea, da física e da biologia, ver : Walter BUCKLEY, op. cit. p. 24-36.

** Para uma análise da concepção parsoniana de sistema e para uma crítica a essa concepção, ver: Alvin GOULDNER, La crisis de la sociología occidental, 1973.

que possam provocar a sua desestruturação*. A ênfase no conceito de ordem na concepção parsoniana de sistema implica no estado de equilíbrio alcançado pelo sistema, na medida que atinge um nível de integração de seus elementos, apoiado num conjunto de valores e normas institucionalizados.**

Se do ponto de vista de Parsons, as tensões são consideradas como disfunções que devem ser neutralizadas através dos mecanismos de socialização e de controle acionados pelo sistema, pode-se inferir que a corrente funcionalista da sociologia contemporânea cumpre, no nível das ciências sociais os objetivos da ideologia burguesa que postula a conservação, a ordem, a estabilidade, a "acomodação social" tão necessárias ao processo de expansão e solidificação do capitalismo.

Essas necessidades são, de certa forma, traduzidas por Parsons como necessidades dos sistemas sociais que estão sujeitos a

"tais imperativos funcionais são o da manutenção, satisfeito pelos valores sociais e subsistemas culturais, o de integração, satisfeito pelas normas sociais e subsistemas sociais, o do atingimento de metas, satisfeito pelas coletividades sociais e subsistemas políticos e o da adaptabilidade, satisfeito pelos papéis sociais e subsistema econômico. A manutenção se refere à estabilidade do sistema de valores institucionalizados; o atingimento de metas refere-se à relação entre o ator e um ou mais objetos da situação, relação esta que maximiza a estabilidade do sistema, já que este precisa atingir metas através do controle dos elementos da situação ;

* Sobre os modelos mecânico e orgânico assimilado pela sociologia contemporânea, da física e da biologia, ver : Walter BUCKLEY, op. cit. p. 24-36.

** Para uma análise da concepção parsoniana de sistema e para uma crítica a essa concepção, ver: Alvin GOULDNER. La crisis de la sociología occidental, 1973.

a adaptabilidade refere-se ao controle, ele próprio, do ambiente para o atingimento de metas e, finalmente, a integração refere-se à manutenção de solidariedade entre as unidades para o funcionamento eficiente do sistema." (MOTTA, 1981, 79).

Na Administração de Empresa a influência da teoria geral dos sistemas permitiu a caracterização da chamada escola sistêmica que reúne os estudos voltados às questões da otimização do processo de tomada de decisões através da aplicação dos modelos matemáticos e estatísticos nas atividades de planejamento e execução. Relacionados à primeira questão estão os estudos psico-sociológicos sobre a estrutura da empresa, identificando seus subsistemas para efeito de sua integração interna e dos mecanismos de interação externa. Nesse conjunto de estudos destacam-se os aspectos da coordenação das partes do sistema (empresa), da comunicação, da tomada de decisão, do conjunto de papéis, e do equilíbrio. Relacionados à questão mais específica do planejamento e execução de projetos, os estudos estão voltados para a organização do subsistema técnico-econômico das empresas, incluindo os aspectos de análise sistêmica, pesquisa operacional, tecnologia da informação, mecanismos de controle, sendo utilizadas as contribuições da engenharia industrial, matemática, estatística, cibernética, computação, economia e psicologia social.

Na Administração Escolar a influência da escola sistêmica no trabalho de alguns teóricos dessa área não se faz sentir, apenas, pela identificação da escola como um sistema social, classificando-a como uma organização de manutenção* e

* Ver classificação das organizações de acordo com sua função na sociedade, segundo KATZ e KAHN. *Psicologia social das organizações*, 1974, cap. 5.

pela modernização do vocabulário com a introdução dos termos como entrada (input), saída (output), processo, produto, realimentação (feedback), mas pode ser identificada como suporte teórico de algumas análises como a que é feita por Myrtes Alonso no seu livro *O papel do diretor na administração escolar*.

O que se constata nessa análise é a assimilação de um referencial teórico, que apesar de estar atualizado em termos das mais recentes contribuições da sociologia, da psicologia e da administração de empresa, não é suficiente para que se proceda a uma análise concreta do sistema escolar.

A abordagem sistêmica é utilizada, por Alonso, como enfoque explicativo e, também, prescritivo da realidade educacional, no âmbito do sistema escolar, sem que sejam analisados os determinantes econômico-sociais dessa realidade, o que faz com que essas explicações e prescrições, pelo seu grau de abstração e atemporalidade possam ser entendidas como generalizações aplicáveis à análise de qualquer sistema escolar da chamada "sociedade complexa".

Ora, se por um lado esse tipo de análise é considerado um avanço, por aqueles que pretendem elaborar uma "teoria" da Administração Escolar; por outro lado, essa abordagem reforça a função ideológica da Administração Escolar, qual seja a de revestir a ação administrativa de um potencial de eficiência capaz de, a partir da integração dos subsistemas do sistema escolar, alcançar adequação entre meios e fins, realizando plenamente os objetivos educacionais. Nesse sentido são adotados os pressupostos da eficiência na consecução dos objetivos educacionais "especialmente" definidos sem que se proceda a uma análise da determinação concreta desses pressupostos no sistema escolar da sociedade capitalista.

Assim é que, sem nenhuma consideração acerca desses determinantes, Alonso endossa a função social da escola capitalista sem nenhuma restrição.

"Embora a função social da escola permaneça basicamente a mesma, assume características diversas através do tempo e do espaço. Considerada a característica dinâmica das sociedades modernas, é fácil compreender o estado de perplexidade em que se encontra a escola ao tentar propor e justificar os seus objetivos. O compromisso da escola atual é essencialmente com os valores definidos a partir do desenvolvimento científico e tecnológico presentes, os quais questionam a validade de formulações menos práticas, ainda que mais comprometidas com a natureza essencial do homem. O que se requer nesta sociedade é basicamente o indivíduo apto a enfrentar situações as mais variadas, imprevisíveis para as quais deve dispor de uma flexibilidade tal que lhe permita efetuar respostas rápidas, já que é impossível tê-las prontas. A fim de se encaminhar para um objetivo dessa ordem, a escola atual precisa rever toda a sua estrutura, todo o seu sistema de trabalho e mesmo os papéis definidos tradicionalmente." (ALONSO, 1976, 146).

Atribuindo à escola a função social determinada pela sociedade moderna e complexa, Alonso ratifica, no caso do sistema escolar, os imperativos funcionais do modelo parsoniano: adaptação, consecução de objetivos, integração, manutenção estrutural. Nas proposições em que faz referências à necessidade de adaptação da escola ao mundo moderno, onde cada organização assume uma função diferenciada, omite as relações entre o desenvolvimento das diferentes funções das organizações, inclusive a escolar, e o desenvolvimento do capitalismo. Assim, ao definir o objetivo da escola, citando José Querino Ribeiro, diz Alonso:

"O objetivo da escola é a "produção" de comportamentos definidos como desejáveis socialmente e úteis ao indivíduo para a sua integração e participação no mundo social. Através de um conjunto de operações "técnicas", a escola pretende transformar o comportamento dos educandos de modo a atingir "um estado desejável" estabelecido como meta da escola". (ALONSO, 1976, 104).

Analisando essas proposições constata-se, mais uma vez, que a perspectiva sistêmica favorece a elaboração de uma análise do sistema escolar reduzida às questões internas do aperfeiçoamento da sua estrutura para que seja alcançado um estado de equilíbrio interno e externo sendo, aumentada a sua eficiência, fica assegurada a consecução dos objetivos que são definidos pela sociedade e, assim a escola terá cumprido a sua função social.

Ora, essa perspectiva reducionista só pode ser considerada válida se forem dados como suficientes para explicar a realidade concreta, conceitos vagos e imprecisos como "sociedade moderna", "objetivos definidos a partir do desenvolvimento científico e tecnológico", "comportamentos desejáveis socialmente e úteis para integração e participação do indivíduo no mundo social".

O que se quer destacar é a insuficiência dessa abordagem sistêmica para proceder a uma análise da realidade educacional uma vez que, ao apresentar as relações entre o sistema escolar e o "sistema social" não ultrapassa o aspecto formal dessa relação, reduzindo a compreensão da articulação real entre essas instâncias à adequação dos objetivos do primeiro às exigências do segundo.

Ocorre que a articulação entre o sistema escolar e o "sistema social" não se dá de forma direta, pois as necessidades sociais são geradas pelo próprio modo de produção capitalista e mediadas pelas instituições jurídico-políticas e culturais.

"Por isso é que Marx examina, sempre, os diversos momentos e expressões das relações capitalistas. Ele reconhece que a 'anatomia' da sociedade deve ser procurada na 'economia política', isto é, na análise

das relações de produção. Mas entende que, para conhecer as relações de produção, é preciso examinar desde o grau de desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção até às relações e estruturas jurídico-políticas, jamais perdendo de vista as suas especificidades e os seus encadeamentos recíprocos. Inclusive as interpretações precedentes e contemporâneas são examinadas criticamente, como dimensões ou expressões ideológicas e teóricas desse modo de produção. Todo esse trabalho intelectual está orientado pela convicção de que não se pode compreender a sociedade se não se examinam os encadeamentos, desdobramentos e determinações recíprocas das forças produtivas, relações de produção, estruturas políticas e modalidades de consciência."(IANNI, 1979, 23).

Para proceder, portanto, a uma análise da realidade concreta é necessário alcançar uma compreensão da totalidade concreta o que não é possível através do enfoque sistêmico compreendido como uma concepção interdisciplinar que recorre aos conceitos diversos de várias disciplinas para explicar as relações da organização com o ambiente externo,* mesmo porque "o concreto, a totalidade, não são, por conseguinte, todos os fatos, o conjunto dos fatos, o agrupamento de todos os aspectos, coisas e relações, visto que a tal agrupamento falta ainda o essencial: a totalidade e concreticidade"(KOSIK, 1976, 36).

O problema em questão é, pois, o do método de investigação da realidade.

Embora não se pretenda tratar aqui dessa questão torna-se indispensável explicitar que o que se contrapõe ao enfoque sistêmico, uma das aplicações da lógica formal,

* Ver Myrtes ALONSO, op. cit., p. 74.

é o método dialético, a lógica dialética*, que permite apreender o concreto real, ou seja,

"a compreensão dialética da totalidade significa não só que as partes se encontram em relação de interna interação e conexão entre si e com o todo, mas, também, que o todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima das partes, visto que o todo se cria a si mesmo na interação das partes." (KOSIK, 1976, 42).

Retomando-se a influência da escola sistêmica na Administração Escolar, a partir do exemplo da análise do sistema escolar elaborada por Alonso, constata-se que estar subjacente à concepção sistêmica a idéia de manutenção do status quo, apesar de ser apresentada como característica predominante dos sistemas abertos a flexibilidade, dinamicidade e tendência para a inovação. Como se explica, então essa contradição?

De fato, a contradição existe, pois não há, como pretende a abordagem sistêmica, uma integração entre todos os sistemas que compõem o sistema social maior, pois a base concreta das relações sociais na sociedade capitalista está fundada no antagonismo das classes sociais. Logo, as relações entre a estrutura e a superestrutura não são relações mecânicas, mas relações que se determinam reciprocamente, a partir do antagonismo das relações de produção.

* Sobre a questão do método podem ser consultados nessa sequência os seguintes livros:

- MARX, Karl. *Método da economia política*. IN: Contribuição à crítica da economia política, 1977, p. 218.
- SAVIANI, Dermeval. *Educação: Do senso comum à consciência filosófica*. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1980 p. 9-15, p. 69-84.
- KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.
- LEFEBVRE, Henri. *Lógica formal. Lógica dialética*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.
- GOLDMANN, Lucien. *Dialética e cultura*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- KONDER, L., *O que é dialética*. S. Paulo, Brasiliense, 1981.

Assim, quando se trata de adequar os objetivos do sistema escolar e a sua própria estrutura às condições de cada momento histórico e social em que ele é considerado, o que se pode inferir daí é que existe uma necessidade gerada no bojo do movimento de expansão do capitalismo que é, por um lado, de criar funções cada vez mais diferenciadas mediante a divisão do trabalho e a especialização, gerando um número cada vez maior de instituições; por outro lado, de organizar todas essas instituições conforme um modelo único que possibilite um controle cada vez mais abrangente sobre as forças antagônicas que existem no seio da própria sociedade e de todas as suas instituições e que ameçam romper a ordem, as estruturas da sociedade capitalista.

Enquanto o imperativo do cumprimento da sua função social deve provocar mudanças internas na estrutura do sistema escolar, o seu parâmetro externo deve ser o equilíbrio e a estabilidade.

Noutras palavras, as instituições devem se adaptar ao modelo que lhe impõe a sociedade capitalista e ao atingirem o padrão de organização estabelecido, deverão contribuir para a manutenção do equilíbrio externo.

É nesse contexto de "integração" dos elementos materiais e não-materiais da estrutura econômica e da superestrutura, jurídico, política e cultural e de "manutenção estrutural" da sociedade capitalista que a administração ganha relevo porque a sua função é, justamente, de mediação nesse processo de homogeneização da estrutura organizacional das diferentes instituições.

O modelo de organização é aquele que foi consagrado

pelo capitalismo, por terem sido alcançados, com a sua implantação, os padrões mais elevados de racionalidade e produtividade. A burocracia, segundo Weber,

"implica predomínio do formalismo, da existência de normas escritas, estrutura hierárquica, divisão horizontal e vertical de trabalho e impessoalidade no recrutamento dos quadros. A ação racional burocrática é a coerência da relação entre meios e fins."
(TRAGTENBERG, 1977, 139).

O capitalismo tem como finalidade a acumulação de mais-valia e lucro para sua reprodução ampliada. Para que isso ocorra, é necessário adequar todos os meios no nível do processo de produção, da estrutura econômica, e, também, no nível da superestrutura, porque é nesse nível que os homens tomam consciência das formas de exploração e dominação engendradas pelo modo de produção capitalista*. Dessa forma, a ação racional burocrática, conforme a expansão do capitalismo, vai se estendendo do nível de integração interna das instituições, ao nível da integração externa dessas instituições num "sistema social" maior, de forma que fique assegurada a estabilidade desse sistema, mediante a reprodução, no âmbito da estrutura das instituições jurídico-políticas e culturais, do modo de produção capitalista.

* "A transformação da base econômica altera, mais ou menos rapidamente, toda a imensa superestrutura. Ao considerar tais alterações é necessário sempre distinguir entre a alteração material — que se pode comprovar de maneira cientificamente rigorosa — das condições econômicas de produção, e as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas, em resumo, as formas ideológicas pelas quais os homens tomam consciência deste conflito, levando-o às suas últimas consequências. Assim como não se julga um indivíduo pela idéia que ele faz de si próprio, não se poderá julgar uma tal época de transformação pela mesma consciência de si; é preciso, pelo contrário, explicar esta consciência pelas contradições da vida material, pelo conflito que existe entre as forças produtivas sociais e as relações de produção".
(MARX, 1977, 25).

A tentativa de formação de um sistema social integrado é um dos meios encontrados pelo capitalismo para garantir a homogeneização das estruturas organizacionais, ao mesmo tempo em que se tornam cada vez mais diferenciadas as funções das organizações sociais.

"Uma sociedade como um sistema em ação deve assim se tornar suficientemente diferenciada, desenvolver sistemas... que satisfaçam todos os requerimentos funcionais como sistemas... As sociedades diferem uma das outras em graus e direções de diferenciação, e diferem nas maneiras em que os componentes estruturais são organizados para constituir um sistema, mas num determinado nível de diferenciação elas não diferem quanto aos componentes estruturais que estão presentes ou ausentes." (PARSONS, 1965, 161).

Se o sistema escolar na sociedade capitalista tem uma função que lhe é atribuída por essa sociedade, através do Estado, a sua estrutura deve se adequar ao modelo de organização capitalista. Assim, a estrutura burocrática racional implantada no sistema escolar deve ser aperfeiçoada continuamente, de modo que possa cumprir, com eficiência, sua finalidade determinada pela estrutura econômica.

"Por um lado, o capitalismo em seu estágio atual tende a fomentar de maneira acentuada o desenvolvimento da burocracia, embora ambos tenham surgido de fatos históricos diferentes. Por outro lado, o capitalismo constitui a base econômica mais racional para a administração burocrática e lhe possibilita o desenvolvimento sob a forma mais racional porque, do ponto de vista fiscal, fornece-lhe os recursos monetários requeridos." (WEBER, 1978, 26).

Nas instituições, de um modo geral, e no caso específico do sistema escolar, a administração é responsável pelo funcionamento da estrutura burocrática, do modo mais eficiente. Essa competência da administração está fundada no saber técnico e na especialização que garantem maior racionalidade porque se efetiva maior controle e, portanto, "o exercício da dominação baseado no saber".

Na análise do sistema escolar Alonso, apesar de em diversas passagens, citando autores como Victor Thompson e Blau e Scott, esboçar algumas críticas a estrutura burocrática das organizações, de certa forma, enfatiza sua condição de modelo, de organização do sistema escolar e reforça a sua adequação a esse modelo, para que se torne mais integrado ao seu ambiente.

É possível evidenciar essa contradição a partir de algumas proposições que serão confrontadas a seguir:

"Poder-se-ia dizer que um processo de burocratização da escola se desencadeou e os seus aspectos formais ganharam terreno, transformando-se a escola em uma instituição burocratizada por excelência. (...) Isto significa que com a formalização houve uma especialização de funções, uma atomização do trabalho especializado dentro da escola e o caráter integrador do processo educativo foi-se perdendo a relação estreita entre o aprendiz e o educador deixou de existir, tornando-se mais e mais reduzida a preocupação com os resultados efetivos do processo." (ALONSO, 1976, 98).

"Resumindo, pois, as principais funções apontadas para a administração escolar, verifica-se que estas se agrupam num conjunto de funções específicas relativas à organização e direção do trabalho escolar, ao desenvolvimento de atividades da liderança ou estimulação e manutenção do comportamento humano produtivo, ao controle dos resultados e apreensão do seu valor social." (ALONSO, 1976, 142).

Ora, o que significa desenvolver essas funções administrativas senão efetivar o exercício da administração burocrática?

As funções administrativas, segundo Alonso, não devem ser desligadas das funções técnicas, no caso, as funções do professor, supervisor, orientador, etc. Para evitar isto, a formação do administrador deveria estar mais voltada para a educação.

Esta forma de conceber o processo de formação do administrador escolar e a própria operacionalização das funções administrativas resulta de uma concepção idealista que desconhece a dimensão real dos problemas. No entanto, quando na sua proposta para análise da função administrativa na escola, Alonso privilegia o papel do diretor e do supervisor como controlador de todo o conjunto de atividades desenvolvidas no sistema escolar*, o que está sendo privilegiada é a hierarquia e a aceitação do princípio da autoridade legal, o que significa noutros termos o fortalecimento da estrutura burocrática, legitimada pelo conhecimento teórico e científico em que deve se fundamentar a ação administrativa.

Nos termos de Alonso, *"uma nova forma de conceber a Administração Escolar veio impor-se a partir das modernas contribuições científicas e do desenvolvimento da Teoria das Organizações."* (ALONSO, 1976, 171). Dessa forma a administração escolar deve estar centrada, sobretudo, nas tarefas de organização, planejamento, direção e liderança para que possa assegurar o equilíbrio interno e externo da organização escolar.

* "O diretor de escola pode ser visto como o "executivo" principal do sistema escolar, aquele de quem depende o êxito das decisões, e, por isso mesmo, só ele pode ser considerado como co-participante essencial do processo de "tomada de decisão". A função da direção corresponde ao comando dentro do conjunto dos cinco elementos propostos por Fayol, e permanece como a função residual do executivo, uma vez que as demais funções aí previstas podem ser delegadas aos especialistas, enquanto o comando não pode ser delegado". (ALONSO, 1976, 169).

"A participação dos elementos da supervisão na renovação do trabalho escolar pode ser encarada também como uma forma de facilitação de mudança na medida em que tais elementos se encontram mais próximos do grupo operativo, que constitui o grupo de referência do supervisor". (ALONSO, 1976, 159).

Para Alonso, para desenvolver adequadamente essas tarefas o administrador precisa ter uma visão de conjunto de toda a escola, de tal forma que não sejam consideradas distintas as atividades técnico-pedagógicas e as administrativas ainda que cada qual apresente suas próprias características. Nesse sentido, o conjunto da escola deve constituir uma estrutura flexível e à administração escolar cabe propiciar os ajustes necessários para o seu funcionamento adequado. Embora as medidas de reajuste em função dos objetivos a serem cumpridos pela escola possam gerar conflitos e tensões, incompatibilizando-se com a hierarquia existente, Alonso diz que o administrador deve encontrar as fontes verdadeiras de reforço à autoridade para que sejam efetivadas aquelas medidas.

Assim como a análise do sistema escolar feita por Alonso restringiu-se às questões do modelo de integração interna e externa do sistema, a sua análise sobre a função administrativa na escola sofre as consequências de uma perspectiva sistêmica-reducionista que fundamenta prescrições insuficientes para o estudo dos problemas da administração escolar numa situação concreta como no caso da administração do sistema escolar brasileiro.

Vale ressaltar que a Administração Escolar não é uma função autônoma em relação ao contexto econômico, político e social e que, por isso mesmo, não é o diretor de escola, no caso brasileiro, que planeja a educação e organiza as atividades técnico-pedagógicas. Ele, também, não participa, como prôpõe Alonso, da formulação de uma política educacional.

A realidade educacional brasileira é outra, nitidamente, marcada pelos determinantes econômico-sociais do capitalismo monopolista que se expande no Brasil. A administração es

colar tem que ser compreendida no quadro das relações entre a estrutura econômica e a superestrutura jurídico-política e cultural como elemento de mediação entre as exigências do capital em relação à educação das diferentes classes sociais.

Nesse sentido é que se procurou explicitar a relação entre a Administração Escolar e a Administração de Empresa, evidenciando as bases concretas que engendram essa relação no nível das proposições teóricas da Administração Escolar.

No nível teórico essa relação foi demonstrada mediante a utilização de partes de dois livros de Administração Escolar de autores nacionais, que foram tomados para ilustrar a assimilação das teorias da Administração de Empresa, pela Administração Escolar na tentativa de fundamentá-la em bases teóricas "científicas". Essa tendência é entendida como resultado da relação direta entre a administração e o capitalismo já demonstrada no item 1 deste capítulo.

Entendida como elemento de mediação do domínio exercido pela classe detentora do capital no nível da estrutura econômica e da superestrutura da sociedade capitalista, a Administração de um modo geral e a Administração Escolar, de modo específico, cumpre dupla função: técnica e ideológica. Isto significa que, na operacionalização da função administrativa os parâmetros da eficiência e da produtividade são utilizados para orientar o aperfeiçoamento da estrutura burocrática como se o único critério que determinasse essa ação fosse o da racionalidade técnica.

A separação entre racionalidade técnica e racionalidade econômica resulta do modo de produção capitalista. Logo, a ênfase na assimilação de um modelo de estrutura altamente racional, comprovada, "cientificamente", pela Administração de

Empresa, capaz de assegurar a eficiência do sistema escolar na sociedade capitalista deve ser entendida como o resultado da ampliação do controle do capitalismo sobre o modo de organização das instituições jurídico-políticas e culturais.

No nível da prática da administração do sistema escolar brasileiro será feita a tentativa de se explicitar, a partir da análise das diretrizes que definem a política educacional no período de 1972 a 1985, a relação entre a Administração Escolar e a Administração de Empresa mediante a utilização de modelos de modernização administrativa que são indicadores da expansão do processo de burocratização do sistema escolar brasileiro. Para isto, será necessário recorrer à análise do próprio Estado, nesse período, como elemento de mediação entre a estrutura e a superestrutura, entre o capital e as classes sociais antagônicas na sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABREU, A. Bergamini. Evolução da teoria administrativa e o administrador do futuro. *Revista de Administração Pública*, 3(2):33-71, jul/dez, 1969.
- ALONSO, MYrtes. *O papel do diretor na administração escolar*, 1976.
- BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista. A degradação do trabalho no século XX*, 1980.
- CHAUI, Marilena. Ideologia e educação. *Revista Educação e Sociedade*, (5):24-46, jan/1980.
- DAVIS, Ralph C. A philosophy of management. *Advanced Management Journal*, 24(4), 1959, apud: GVISHIANI, Organization and management, 1972, p. 428.
- DRUCKER, Peter F. *Practice of management*. 1954, p. 3-4, apud: GVISHIANI, Organization and management, 1972, p. 431.
- _____. *Administração, tarefas, responsabilidades, práticas*, 1975.
- GÖRZ, André - *Divisão social do trabalho, ciência, técnica e modo de produção capitalista*, 1974.
- GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*, 1981.

GVISHIANI, D. *Organization and management*, 1972.

IANNI, Octávio (org.). *Marx. Sociologia*, 1979.

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*, 1976.

LAPASSADE, Georges. *Grupos, organizações e instituições*, 1977.

LIKERT, Rensis. *Novos padrões de administração*, 1971.

MARX, Karl. *Elementos fundamentados para la crítica de la economía política*, 1971, p. 1.639. apud: TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*, 1977, p. 181.

MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*, 1977.

_____. *O capital*. Livro I. Capítulo VI (inédito), 1978.

_____. *O capital*, 1980, Livro I, v.2.

_____. *Grundrisse*, v.2, 390. apud: Napoleoni, Claudio. *Lições sobre o capítulo sexto (inédito) de Marx*, 1981, p. 89.

MARGLIN, Stephen. *Origens e funções do parcelamento das tarefas*, 1974, p. 14-5. In: GORZ, André. *Divisão social do trabalho, ciência, técnica e modo de produção capitalista*, 1974.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. *Teoria geral da administração: uma introdução*, 1981.

NAPOLEONI, Cláudio. *Lições sobre o capítulo sexto inédito de Marx*, 1981.

PARSONS, Talcott et alii. *Family, socialization and interaction process*, 1965, p. 161 apud: SANDER, Benno. *O sistema social e as organizações humanas*, (2):2-7 abr/maio, 1980.

- RIBEIRO, José Querino. *Ensaio de uma teoria da administração escolar*, 1978.
- SMITH, Adam. *The wealth of nations*, 1937, p. 7 apud: MARGLIN, Stephen, *Origens e funções do parcelamento das tarefas*, 1974, p.13-4.
- THIOLLENT, Michel. Crítica da racionalidade e reavaliação da tecnologia. *Revista Educação e Sociedade*, (7):65-6, 73, nov/80.
- TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*, 1977.
- _____. *Administração, poder e ideologia*, 1980.
- TAYLOR, F.W. *The principles of scientific management*, 1947, p. 36 apud: WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. *Uma análise das teorias da organização*, 1974, p. 9.
- TRECKER, H. *Novas perspectivas de administração*, 1967, p. 20 apud: ALONSO, Myrtes. *O papel do diretor na administração escolar*, 1976, p. 27.
- WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. *Uma análise das teorias de organização*, 1971.
- WEBER, Max. *Os fundamentos de organização burocrática: uma construção do tipo ideal*. In: *Sociologia da burocracia*, 1978.
- _____. *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1964, v.I, 722, apud: TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*, 1977, p.140.

CAPÍTULO III - O ESTADO CAPITALISTA BRASILEIRO E A BUROCRATIZAÇÃO DO SISTEMA ESCOLAR

1. O Estado Capitalista

Na sociedade capitalista, identifica-se um modo específico de organização do modo de produção material e das relações sociais entre os indivíduos das diferentes classes sociais, o que resulta da especificidade do modo de produção capitalista que é a produção de mais-valia e a reprodução do capital.

A relação que se estabelece, na sociedade capitalista, entre a estrutura e a superestrutura é predominantemente determinada pelo elemento econômico sem que isso implique atribuir uma relação mecanicista entre esses dois momentos.

Na realidade, a estrutura econômica é o momento determinante; em última análise; entretanto, segundo afirma Marx no Prefácio à Contribuição da Crítica à Economia Política, é no plano das formas ideológicas da superestrutura que os homens tomam consciência do conflito entre as forças produtivas e as relações de produção. Também, nesse sentido, Gramsci

estaca a importância do momento ético-político como aquele em que se dá a organização política e ideológica dos grupos sociais na superestrutura*.

"A relação entre estrutura e superestrutura é por tanto uma relação dialética e orgânica. Aliás, o próprio Gramsci alerta contra o erro que consiste em considerar separadamente esses dois elementos; o conceito de bloco histórico tem, justamente, objetivo de evitar esse erro: 'A análise dessas afirmações serve, creio para reforçar a concepção de bloco histórico em que as forças materiais são o conteúdo e as ideologias a forma (essa distinção entre a forma e o conteúdo é, puramente didática): as forças materiais não seriam concebíveis historicamente sem a forma e as ideologias seriam pequenos caprichos individuais sem as forças materiais'". (PORTELLI, 1977, 56).

Considerando-se, portanto, que a estrutura econômica é determinante no modo de organização das relações sociais numa sociedade capitalista, existindo uma relação dialética entre a estrutura econômica e a superestrutura jurídico-política, o Estado tem a sua função definida.

"Sendo o Estado a forma através da qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, conclui-se que todas as instituições públicas têm o Estado como mediador e adquirem através dele uma forma política..." (MARX e ENGELS, 1980, 95).

Naturalmente, o controle do Estado pela classe dominante na sociedade capitalista é uma extensão do seu controle sobre a estrutura econômica. No entanto, assim como essa estrutura está fundada na luta de classes, o Estado é permeado pela relação de forças entre classes e frações de classe. Para se manter no poder, a classe hegemônica detém o controle

* Antonio GRAMSCI. *Concepção dialética da história*, 1981, p. 118-270-1 e *Maquiavel, a política e o estado materno*, 1980, p. 49-50.

do Estado no âmbito da sociedade política e da sociedade civil*, através do conjunto de organismos da superestrutura que compõem o aparelho repressivo do Estado e os aparelhos ideológicos do Estado.

Segundo Gramsci,

"por enquanto pode-se fixar dois grandes "planos" superestruturais: o que pode ser chamado de "sociedade civil" (isto é, o conjunto de organismos chamados comumente de "privados") e o da "sociedade política ou Estado" que correspondem à função de "hegemonia" que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e aquela de "domínio direto" ou de comando, que se expressa no Estado e no Governo "jurídico" (GRAMSCI, 1979, 10-1).

A concepção do Estado capitalista é elaborada em contraposição à concepção de Estado moderno, a partir da crítica de Marx às proposições de Hegel nos seus *Princípios da Filosofia do Direito*.

Para Hegel,

"o Estado é a realidade objetiva da vida ética, o Espírito ético enquanto vontade substancial revelada, clara a si mesmo que se pensa e se reconhece, que executa o que a vontade sabe e na medida em que sabe. Tem sua existência imediata nos costumes, mediatizados na consciência de si, no saber e na atividade do indivíduo, ao mesmo tempo que o indivíduo, por sua convicção, possui sua liberdade substancial no Estado que é a sua própria essência, seu fim e o produto de sua atividade." (HEGEL, 1975, 257).

Numa concepção idealista do Estado, Hegel organizando-o como sendo capaz de conduzir a subjetividade dos indivíduos, à realização plena através da formação do consentimento em

* Noção gramsciana de Estado = sociedade política + sociedade civil. Ver: Antonio GRAMSCI. *Os intelectuais e a organização da cultura*, 1979, p.10 e *Maquiavel, a política e o estado moderno*, 1980, p. 147-49.

torno do interesse hegemônico. A formação desse consentimento resulta da educação escolar e todas as atividades culturais das instituições privadas. A mediação entre o Estado e a sociedade, segundo Hegel, é efetivada pelos "burocratas produtores e organizadores da filosofia, da política e do estado" (CHIZZOTTI, 1980, 60).

Essa forma de conceber e representar o Estado capitalista tem seu fundamento básico na impossibilidade do conhecimento da realidade objetiva fora da consciência.

"Na Lógica, Hegel mostra que a 'Idéia é a unidade do conceito e da objetividade, ou o verdadeiro'... 'do conceito e da realidade' e se um objeto, por exemplo, o Estado não fosse absolutamente conforme à sua Idéia, isto é, se não fosse inteiramente a Idéia de Estado, se sua realidade, ou seja, os indivíduos conscientes de si mesmos, não correspondessem ao seu conceito, então sua alma e seu corpo estariam separados; a primeira se perderia nas regiões do pensamento, enquanto estaria dispersa nas individualidades particulares." (CHIZZOTTI, 1980, 62).

Essa autonomia do espírito e de suas idéias pressupõe que a transformação do mundo se dá mediante a transformação das idéias e que o Estado deve assumir a iniciativa dessa transformação, pois só ele é portador de racionalidade capaz de conjugar as individualidades numa vida ética.

Quando Marx elabora a sua crítica ao pensamento hegeliano na Contribuição à Crítica da Filosofia do Direito de Hegel, o seu alvo é o método da dialética abstrata, como orientação metodológica insuficiente para a compreensão e transformação da realidade e, sobretudo, como ideologia legitimadora da ordem burguesa mantida pelo Estado prussiano.

O princípio da universalidade abstrata* encarnado pelo Estado é uma representação ilusória que encobre a determinação dos interesses da classe dominante na organização e atividade dos aparelhos do Estado.

Marx quer mostrar, ao contrário de Hegel, que o poder do Estado, a expressão de uma vontade geral através do Estado não resulta da autocriação do espírito, mas é produto do modo de existência material dos indivíduos.

"A estrutura social e o Estado resultam constantemente do processo vital de indivíduos determinados; mas não resultam daquilo que estes indivíduos aparentam perante si mesmos ou perante outros e sim daquilo que são na realidade, isto é, tal como trabalham e produzem materialmente. Resultam, portanto, da forma como atuam partindo de bases, condições e limites materiais determinados e independentes da sua vontade". (MARX e ENGELS, 1980, 24).

O que Marx demonstra, portanto, é a relação entre a estrutura econômica e a superestrutura jurídico-política cuja mediação é feita pelos organismos da sociedade civil e da sociedade política. Se é ao nível da superestrutura que os indivíduos tomam consciência das contradições do modo de produção capitalista, essa mediação é feita no sentido de concretizar ainda mais a direção econômica e ideológica da classe dominante sobre a sociedade, de modo que se estreite o vínculo orgânico entre a estrutura e a superestrutura, na tentativa de manter a sua dominação.

* "O princípio da universalidade abstrata (em suas múltiplas expressões), pelo qual tendencialmente os membros de uma formação social capitalista ou de um complexo de formações sociais capitalistas são todos igualmente determinados como 'indivíduos-cidadãos' é o conteúdo dessa região jurídico-política capitalista - tanto de sua dimensão ideológica como da constituída pelos aparelhos institucionais correspondentes - conteúdo este combinado e respaldado pelo consistente na repressão ou coerção física (o poder de Estado)". (PEREIRA, 1977, 40-1)

Nesse sentido, Gramsci ressalta a função do "aparelho de hegemonia" da classe dirigente que reúne todas as organizações encarregadas da difusão da sua direção política-cultural:

"aparelho escolar (da escola primária à universidade), aparelho cultural e editorial (das bibliotecas aos museus), organização da informação (jornais, diários e revistas), sem esquecer a Igreja, o quadro de vida e até o nome das ruas" (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, 36).

mostrando como é construída a estrutura ideológica desta classe para impedir que a classe dominada tome consciência de si e de sua classe.

Ocorre, porém, que mesmo detendo a hegemonia e o controle da sociedade, a classe dominante não pode deter o desenvolvimento das forças produtivas e, conseqüentemente, o desdobramento das contradições nas bases materiais da existência social dos indivíduos, o que provoca, a médio e a longo prazo, o desencadeamento de uma ruptura entre estrutura e superestrutura.

O Estado (sociedade política e sociedade civil) não é, portanto, uma instância autônoma cuja função é realizar os interesses gerais comuns e, por isso, não é invulnerável às pressões das classes dominadas. Ele é o produto histórico resultante das relações sociais entre as classes antagônicas da sociedade capitalista, portanto, não está imune da luta política que se verifica entre essas classes no nível da estrutura e da superestrutura.

Conforme o desenvolvimento do capitalismo, em diferentes momentos históricos, o Estado assume formas diversas:

"Estado absolutista, correspondendo à fase de transição; Estado liberal correspondendo à etapa concorrencial da fase de reprodução ampliada e Estado intervencionista correspondendo à etapa monopolista da fase de reprodução ampliada". (PEREIRA, 1977, 41).

Para identificar a especificidade de cada modo de produção Luís Pereira utiliza o critério da substancialidade da infraestrutura e da sua superestrutura. Nesse sentido, ele propõe a superação das categorias formais de determinação das instâncias econômica, jurídico-política e ideológica, considerando que

"em qualquer modo de produção, a determinação em última instância do econômico está já retida pelo conceito de infra-estrutura, desde que não se tome esta expressão como metafórica apenas. E o problema da especificidade de cada modo de produção deixa de ser questão de dominância de uma ou das três instâncias (admitidas) sobre as demais para se pôr como questão diversa: a da especificidade da infra-estrutura e a da supra-estrutura (as duas únicas instâncias) de cada um dos modos de produção. Em outras palavras, a questão da especificidade de cada modo de produção se põe em termos da substancialidade de sua infra-estrutura e da sua supra-estrutura e não em termos da combinação variável (formal) de suas três pretendidas instâncias". (PEREIRA, 1977, 13-4),

No modo de produção capitalista a infraestrutura assume uma substancialidade específica que consiste na produção de mais-valia. Também a superestrutura tem uma substancialidade específica que é a dominância do jurídico-político sobre as outras regiões da superestrutura. Essa dominância se realiza, principalmente, pelo exercício do poder do Estado que se apresenta

= Para efeito de análise posterior do Estado brasileiro será retomada a caracterização do Estado liberal e do Estado intervencionista que se encontra no livro de Luís Pereira — *Capitalismo. Notas teóricas*. 1977.

"como encarnando o interesse geral de toda a sociedade, como substancializando a vontade desse 'corpo político' que seria a 'nação' (Pouvoir Politique et Classes Sociales). Em suma, o mesmo princípio da universalidade abstrata como conteúdo da região jurídico-política da supra-estrutura do modo de produção capitalista, comum tanto à dimensão ideológica dessa região como à constituída pelos aparelhos institucionais correspondentes. E conteúdo combinado é respaldado por outro: o monopólio da repressão ou coerção (o poder de Estado)". (PEREIRA, 1977, 19).

Se a cada etapa de desenvolvimento do capitalismo correspondem formas diversas de Estado, cabe identificar, segundo a orientação adotada por Pereira, as articulações que ocorrem entre a estrutura econômica e a superestrutura jurídico-política na etapa concorrencial e na etapa intervencionista do capitalismo, para que seja possível caracterizar o Estado liberal e o Estado intervencionista.

Na etapa concorrencial do capitalismo predomina a exportação de mercadorias na medida em que se estabelecem relações de comércio e concorrência entre países capitalistas e, também, entre esses e países ainda não capitalistas.

A forma específica do Estado nessa etapa é a de Estado liberal, sendo o liberalismo a ideologia dominante da região jurídico-política da superestrutura, que conjuga os interesses da classe que domina a estrutura econômica, com uma ideologia fundada na noção de liberdade, na noção de defesa da iniciativa individual*. Para garantir a liberdade de

* "Toda a ideologia liberal com as suas forças e as suas fraquezas, pode ser enfeixada no princípio da divisão dos poderes o que revela a fonte da debilidade do liberalismo: a burocracia, a cristalização do pessoal dirigente, que exerce o poder executivo e que, num determinado ponto, se transforma em casta. Daí a reivindicação popular da elegibilidade para todos os cargos, reivindicação que é, simultaneamente, o liberalismo extremo e a sua dissolução (princípio da Constituinte permanente, etc; nas repúblicas, a eleição temporária do chefe do Estado dá uma satisfação ilusória - a esta reivindicação popular elementar)". (GRAMSCI, 1980, 95).

todos, o Estado assume a função de proteger os indivíduos, ao mesmo tempo que os seus direitos políticos são generalizados e definidos constitucionalmente. O "Estado-nação" é a encarnação do princípio jurídico da universalidade abstrata que determina todos como "indivíduos-cidadãos".

Apesar da ideologia liberal colocar o Estado como se estivesse à margem das atividades econômicas,

"este Estado, realmente devido aos interesses que contribuíram para a sua formação, tinha propósitos mais limitados que o bem-estar geral da comunidade. Sua aspiração fundamental foi servir aos proprietários. Estendeu, sem dúvida, a idéia de propriedade de tal forma que concedeu direitos na lei a todos que exerciam uma demanda efetiva. Destruiu os títulos de nascimento como direitos especiais por si mesmos. Impediu os proprietários da terra de reclamarem qualquer privilégio especial dentro do Estado. Seus horizontes fundamentais, no entanto, não se estendem além dessa proeza. Isto fica demonstrado por sua atitude para com o pobre. Demonstra-se por sua posição ante as organizações trabalhistas. Demonstra-se pela longa luta que foi necessária — uma luta longe de concluir-se para o estabelecimento de níveis decentes de educação, de saúde, de habitação e de proteção ao trabalho. Pela natureza especial do Estado liberal, todas as questões tiveram, afinal, que ser referidas ao motivo essencial sobre o qual estava edificado: o da obtenção de lucros." (LASKI, 1936).

O liberalismo introduziu uma representação de Estado e de sociedade que, segundo Gramsci está fundada num "erro teórico que consiste na distinção entre sociedade política e sociedade civil". Ao dizer que o Estado, nessa etapa do capitalismo fica à margem das atividades econômicas, o que está sendo dito é que a atividade econômica é exercida pela sociedade civil. No entanto, adotando-se a noção gramsciana de Estado: sociedade política + sociedade civil,

"deve-se considerar que também o liberalismo é uma 'regulamentação' de caráter estatal, introduzida e mantida por caminhos legislativos e coercitivos: é

um fato de vontade consciente dos próprios fins, e não a expressão espontânea, automática do fato econômico. Portanto, o liberalismo é um programa político, destinado a modificar, quando triunfa, os dirigentes de um Estado e o programa econômico do próprio Estado; isto é, a modificar a distribuição da renda nacional." (GRAMSCI, 1980, p.32).

Instaura-se, portanto, no Estado liberal uma dominância do jurídico-político, implicando a produção de uma ideologia que oculta a relação entre o econômico e o político, na medida em que atribui a todos os indivíduos "a qualidade de 'indivíduos-sujeitos' políticos e jurídicos, despojados da sua determinação econômica e portanto, de sua inserção em uma classe." (POULANTZAS, 1977, 124).

Assim, a superestrutura jurídico-política do Estado liberal, mesmo determinada em última instância pela estrutura econômica isola as determinações econômicas das relações capitalistas de produção, das relações sociais e cria instituições políticas que se apresentam como representantes da vontade geral do povo-nação.

"A superestrutura jurídico-política do Estado cabe, portanto, aqui uma dupla função que é possível elucidar precisamente a partir destas observações:

- 1) Em particular sob o seu aspecto de sistema jurídico normativo, de realidade jurídica, instaurando na qualidade de sujeitos jurídico-políticos os agentes da produção distribuídos em classes, tem como efeito o isolamento nas relações sociais econômicas.
- 2) Na sua relação com as relações sociais econômicas, as quais manifestam esse efeito de isolamento, tem por função representar a unidade de relações isoladas instituídas nesse corpo político que é o povo-nação. O que, por outras palavras, quer dizer que o Estado representa a unidade de um isolamento o qual, em grande parte — dado o papel que o ideológico aí desempenha — é o seu próprio efeito. Dupla função esta — isolar e representar a unidade — que se reflete em contradições internas nas estruturas do Estado. Revestem estas a forma de existência de contradições entre o privado e o público, entre os indivíduos-pessoas políticas e as instituições representa-

tivas da unidade do povo-nação, e até mesmo entre o direito público, entre as liberdades políticas e o interesse geral, etc." (POULANTZAS, 1977, 129-30).

De fato, a relativa independência entre a estrutura econômica e a superestrutura no capitalismo permite que se estabeleça um certo grau de autonomia do Estado, que se reflete na relação entre o Estado e a classe dominante ou sua fração-dominante.

Essa autonomia relativa do Estado em relação às classes ou frações dominantes resulta da contradição das relações sociais de produção da sociedade capitalista. De um lado, o Estado capitalista aparenta uma unidade própria como representante do interesse geral, realizando no nível político a unificação dos "sujeitos jurídicos". Por outro lado, a sua unidade política resulta do poder político da classe dominante, portanto, a sua autonomia em relação a essa classe, embora possa parecer contraditória, tem como finalidade o cumprimento dos seus interesses políticos, circunscritos no âmbito da luta de classes da sociedade capitalista*.

A realização do Estado liberal como uma forma de Estado capitalista, na etapa concorrencial foi analisada por Marx e Engels, tomando a revolução burguesa na Alemanha, Inglaterra e França e, a partir dessa análise, Poulantzas conclui que existe uma dupla característica do Estado capitalista:

* "As variações e modalidades desta autonomia relativa dependem da relação concreta entre as forças sociais no campo da luta política de classe; dependem, em particular, da luta política das classes dominadas. É aqui que efetivamente intervem o problema do equilíbrio das forças sociais presentes na luta política". (POULANTZAS, 1977, 285).

"por um lado, a sua autonomia relativa ao econômico implica a possibilidade, segundo a relação de forças concretas, de uma política 'social', de sacrifícios econômicos em proveito de certas classes dominadas; por outro lado, é esta própria autonomia do poder político institucionalizado que permite cercar por vezes o poder econômico das classes dominantes, sem jamais ameaçar o seu poder político". (POULANTZAS, 1977, 188).

Com o desenvolvimento do capitalismo, alteram-se as características do Estado. Na etapa monopolista da fase de reprodução ampliada do capital, o Estado liberal é ultrapassado pela forma de Estado intervencionista, dando-se, conseqüentemente, formas diversas de articulação da estrutura econômica e da superestrutura jurídico-política.

Na etapa monopolista o que caracteriza o capitalismo é o surgimento dos monopólios e a exportação de capitais, alterando-se o mecanismo de concorrência que é adaptado a uma situação de desenvolvimento desigual do capitalismo com a finalidade de assegurar a expansão do capitalismo no âmbito nacional e internacional*.

Mediante um "pacto de interdependência" que oculta a dependência que se estabelece entre formações capitalistas dominantes e dominadas, ocorre o processo de "desnacionalização" da economia e, conseqüentemente, a centralização do capital financeiro nas formações sociais dominantes.

* "No que se refere à Europa, pode-se fixar com bastante exatidão o momento em que o novo capitalismo veio substituir definitivamente o velho: princípios do século XX... O resumo da história dos monopólios é este: 1) 1860 a 1880, ponto culminante de desenvolvimento da livre concorrência. Os monopólios não constituem senão gérmenes apenas, perceptíveis; 2) Depois da crise de 1873, longo período de desenvolvimento dos cartéis, os quais ainda constituem uma exceção, não são ainda sólidos, ainda representam um fenômeno passageiro; 3) Auge de fins do século XIX e crise de 1900 a 1903: os cartéis convertem-se numa das bases de toda a vida econômica. O capitalismo transformou-se em imperialismo." (PEREIRA, 1977, 50).

A extensividade da dinâmica capitalista, segundo Luís Pereira, realiza-se a partir da etapa concorrencial através de um

"mecanismo principal de dissolução de relações de produção não capitalistas preexistentes e a instauração de relações de produção capitalistas e de um mecanismo secundário de preservação do não-capitalismo ou a sua instauração (por vezes reinstauração)". (PEREIRA, 1977, 119).

Na etapa monopolista essa extensividade implica, ao mesmo tempo, a socialização da produção em âmbitos cada vez maiores e a concentração do capital financeiro, consolidando-se, ainda mais, a propriedade privada.

Sendo essas as características principais do capitalismo monopolista, é necessário compreender de que modo se altera a forma do Estado, nessa etapa.

Enquanto o Estado liberal era instaurado como Estado-nação e a sua autonomia relativa face à classe dominante também era afirmada no âmbito internacional, mediante a ideologia liberal fundada no mecanismo da livre concorrência e da igualdade jurídica, o Estado intervencionista, correspondendo à etapa monopolista tende a realizar o princípio jurídico da universalidade abstrata através da ideologia do neocapitalismo.

"As teses que se tornaram 'típicas' da chamada ideologia 'neocapitalista': a) A tendência à superação das contradições 'tradicionais' e dos antagonismos entre capital e trabalho na grande empresa capitalista, em função de um duplo processo: 1º) separação da direção e da propriedade das empresas; 2º) qualificação gradual da mão-de-obra até a sua fusão, numa nova espécie de nova classe, com os quadros dirigentes da empresa capitalista; b) A possibilidade, comportada pela automação de suscitar novos fatores de equilíbrio no desenvolvimento capitalista, quer graças a novas e crescentes margens de auto-regulamentação e controle da produção capitalista e

do seu mercado, quer em razão do desenvolvimento incessante das pequenas e médias empresas industriais e do setor terciário, que os novos processos tecnológicos tornariam absolutamente necessários; c) A consequente aparição de novos centros de poder suscetíveis de coexistirem com o fortalecimento da indústria monopolística e de equilibrarem a crescente influência desta sobre a vida econômica das nações; em particular, o desenvolvimento do capitalismo de Estado (em todas as suas manifestações), a revitalização em novas bases e com novas funções dos sindicatos, a criação de novos organismos de planejamento econômico e de novas instituições para a defesa dos consumidores; d) a transformação gradual (embora este último tema tenha inicialmente permanecido um pouco à sombra) da própria natureza e da organização da democracia nas economias capitalistas 'maduras', em razão do peso crescente de novos tipos de instituições ao lado de instituições tradicionais do Estado. Entre estes novos tipos de instituições, especificamente: as grandes empresas, os sindicatos e os organismos públicos de planejamento econômico que, isolada e conjuntamente, estariam fadados a desempenhar um papel completamente novo na direção da economia." ... "Nem todos, evidentemente aceitaram estas concepções sem reservas, sobretudo nas suas conclusões extremas. Mas, ainda quando a aceitação permanece parcial e limitada às premissas objetivas, isto é, à interpretação das transformações estruturais da economia capitalista contemporânea, ela acaba por marcar profundamente esta tentativa de dar uma resposta ou uma solução 'socialista' às modificações em curso: a ótica marxista da luta de classes é obscurecida ou deformada em favor de uma concepção idealista do Estado, da intervenção pública e do planejamento." (PEREIRA, 1977, 53-4).

Como o que interessa aqui é a caracterização do Estado intervencionista, é fundamental retomar a especificidade da superestrutura no modo de produção capitalista para entender de que modo o Estado está articulado ao capitalismo monopolista.

No modo de produção capitalista a substancialidade da superestrutura resulta da sua articulação com a estrutura econômica, cuja substancialidade específica é a produção de mais-valia e a reprodução ampliada do capital. A dominância da região jurídico-política é constatada na etapa concorrencial e na etapa monopolista, confirmando-se como dominante a

função política dessa região, apesar das suas modificações em cada uma dessas etapas.

Considerando-se as duas dimensões da região juríco-política: a ideológica e a constituída pelos aparelhos institucionais, pode-se identificar na forma de Estado intervencionista o desdobramento de uma política de intervenção estatal na economia, de realização de uma política social em atendimento às necessidades das classes dominadas, através da utilização sistemática dos recursos desenvolvidos pelos técnicos em planejamento e administração que assumem papel primordial no funcionamento e controle dos aparelhos de Estado.

Embora a intervenção mais direta do Estado nessa etapa possa ser entendida como a redução da autonomia entre os níveis econômico, político e ideológico, não é isso que ocorre de fato. Poulantzas indica, interpretando o Capital, que Marx define a autonomia do econômico e do político como sendo específica ao modo de produção capitalista e como a forma de Estado liberal, tanto quanto a forma de Estado intervencionista constituem formas diversas dessa autonomia do tipo de Estado capitalista em relação à estrutura econômica*.

Como essa autonomia não significa a não determinação em última instância do econômico, fica claro que ela resulta das formas diversas de articulação entre a estrutura econômica e a superestrutura jurídico-política, conforme a função de mediação atribuída ao Estado em cada etapa do desenvolvimento do capitalismo.

* Ver no livro *Poder político e classes sociais* de Poulantzas, o capítulo II - O Estado capitalista, p. 115.

Na etapa monopolista, a função do Estado é, fundamentalmente, criar condições para que a acumulação do capital seja acelerada. Essa função se realiza mediante a interferência estatal na economia, via planejamento. A atividade econômica do Estado se desenvolve direta e indiretamente, sendo possível constatá-la no nível do planejamento e, também, da execução da política econômica.

Segundo Luís Pereira,

"a ação estatal é basicamente indireta, realizada sobretudo pela manipulação dos instrumentos de política econômica conhecidos como estabilizadores: instrumentos fiscais (impostos, gastos e empréstimos públicos); instrumentos monetários, pelos quais o Estado atua sobre a economia em conjunto através de sua atuação sobre o sistema bancário: percentagem da reserva, taxa de redesconto, operações em mercado aberto; e os ditos estabilizadores automáticos (imposto de renda progressivo, seguro contra o desemprego) [...] caberia juntar os estímulos econômicos específicos (isenções tributárias, empréstimos, subvenções) às empresas, ou setores privados conforme delineamento das metas do plano. Quanto à atuação direta, faz-se através dos investimentos públicos conforme as metas do plano (o Estado comportando-se assim, não apenas como comprador, mas também como produtor) e através de interferência mais direta sobre os preços (o Estado pode congelar preços do setor privado impor preços monopsonicamente, etc...)" (PEREIRA, 1977, 55-6).

A intervenção do Estado se realiza também mediante a ação disciplinadora dos aparelhos de Estado no que se refere à agudização das relações sociais de produção. Os aparelhos de hegemonia e os seus aparelhos repressivos são acionados em consonância com o princípio da universalidade abstrata encarnado pelo Estado-nação capitalista. Isto significa que ao Estado capitalista compete, promover a coesão da formação capitalista, procedendo à organização da atividade econômica e política das classes na sociedade capitalista, em nome do interesse geral, uma vez que, isolando na região jurídico-política as determinações econômicas, das relações sociais, consegue promover os in

teresses da classe dominante como expressão da "vontade popular".

"O poder de Estado constitui uma unidade própria, na medida em que as suas instituições são organizadas como constitutivas da unidade do povo e da nação. O Estado, estabelecido como lugar do "universal", da vontade geral e do interesse geral, do público, é tido como representando não estes ou aqueles interesses privados e constelações econômico-sociais, ou a sua soma, mas o conjunto político unitário do povo-nação (POULANTZAS, 1977, 274).

Na realidade, o Estado capitalista assume a realização de medidas que vão ao encontro dos interesses das classes dominadas, indicando, assim, por um lado, o resultado da luta empreendida por essas classes e por outro lado, a autonomia relativa do Estado em relação às classes ou frações hegemônicas, para tomar essas medidas que são necessárias à manutenção do seu próprio poder político.

Nesse sentido, torna-se conveniente ao Estado desenvolver uma "política social" que mesmo se caracterizando como "sacrifícios econômicos reais" das classes dominantes evita que sejam abaladas a estrutura econômica e a superestrutura da sociedade capitalista. Poulantzas afirma que essa garantia de atendimento aos interesses das classes dominadas tem como objetivo "a desorganização política das classes dominadas". (POULANTZAS, 1977, 186).

De fato, não é apenas a realização da política social do Estado intervencionista o fator responsável pela desorganização política dessas classes. Ocorre que o próprio funcionamento do aparelho do Estado dificulta a sua organização, ao mesmo tempo que assume a organização das classes dominantes.

A burocracia do aparelho de Estado, segundo interpre

tação de Poulantzas acerca da análise de Marx no 18 Brumário ,

"não se apresenta como um aparelho de dominação de classe, mas como a "unidade", o princípio de organização e a encarnação do "interesse geral" da sociedade, o que aliás tem incidências capitais no funcionamento concreto do aparelho burocrático: ocultação permanente do saber no seio desse aparelho por intermédio de regras hierárquicas e formais de competência, o que só se torna possível pelo aparecimento da ideologia jurídico-política burguesa. "A racionalidade formal" do aparelho burocrático não é, com efeito, possível sendo na medida em que a dominação política da classe aí se encontra particularmente ausente, sendo reforçada pela ideologia da organização". (POULANTZAS, 1977, 210).

A organização da superestrutura é função assumida por uma camada social que é, segundo Gramsci, a dos "funcionários da superestrutura" também chamados de intelectuais, pois Gramsci ampliou esse conceito, considerando que cada grupo social, determinado segundo uma função na esfera da produção, possui a sua própria camada de intelectuais.

"A relação entre os intelectuais e o mundo da produção não é imediata, como é o caso nos grupos sociais fundamentais, mas é "mediatizada" em diversos graus, por todo o contexto social, pelo conjunto das superestruturas, do qual os intelectuais são precisamente os "funcionários" ". (GRAMSCI, 1979, 10).

O aprofundamento das questões acerca da relação entre a burocracia e o Estado e a burocracia e as classes sociais é fundamental para a compreensão do Estado capitalista, na etapa monopolista, porque na medida em que o Estado assume a função de intervenção direta e indireta na estrutura econômica, ocorre a ampliação da burocracia e o fortalecimento dos "técnicos" como força social autônoma*.

* Adotando-se o conceito de burocracia de Marx, Engels, Lenin e Gramsci, utilizado por Poulantzas, torna-se necessário distinguir os seus dois sentidos: a) "burocracia como categoria social do aparelho de Estado" ; b) "sistema específico de organização e funcionamento interno do aparelho de Estado, que manifesta sobretudo o impacto político da ideologia burguesa sobre o Estado: fenômeno este frequentemente expresso pelo termo particular de burocratismo ou burocratização". (POULANTZAS, 1977, 328)

Para entender porque a burocracia do aparelho de Estado, segundo Marx, não se apresenta como um aparelho de dominação de classe, mas como a "unidade", o princípio de organização e a encarnação do "interesse geral" da sociedade, é necessário retomar a noção gramsciana do Estado. De fato, a concepção do Estado, segundo Gramsci, significa "além do aparelho governamental, também o aparelho "privado" de hegemonia, ou sociedade civil". De acordo com essa concepção não existe uma dicotomia entre as funções de coerção e hegemonia do Estado. Ora, não havendo essa dicotomia, deduz-se que a coerção não é exercida apenas pelo aparelho governamental e nem a hegemonia é alcançada somente através do aparelho de hegemonia. Isto implica reconhecer que existe uma relação dialética entre Estado e sociedade, relação essa, determinada pela correlação de forças contraditórias que se dá na sociedade capitalista.

Dessa concepção de Estado, deduz-se que existem elementos de mediação que articulam, dialeticamente, a estrutura e a superestrutura. Gramsci aponta a burocracia como um desses elementos. "...Fator de unificação social e política, ela funciona como instrumento de hegemonia no aparelho de Estado e como unificação burocrática do bloco no poder..." (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, 139) .

A relação entre a burocracia e o Estado decorre das funções do Estado na formação capitalista, portanto, "o fenômeno burocrático é um fenômeno especificamente político" . (POULANTZAS, 1977, 340) .

Assim, a ampliação da burocracia e o fortalecimento dos técnicos não decorrem de um poder que lhes é próprio. Na realidade, o poder técnicos e a racionalidade formal encarnada

pelo aparelho de Estado dissimula as contradições existentes na relação entre as classes na sociedade capitalista.

A questão fundamental é, portanto, a seguinte: como a burocracia possui uma autonomia relativa frente às classes dominantes e se apresenta como unidade representativa do "povo-nação", se ela própria enquanto categoria social está vinculada a essas classes?

Gramsci mostra como os intelectuais-funcionários da superestrutura estão ligados aos grupos sociais e como eles desempenham funções organizativas da hegemonia social do grupo dominante; no entanto, a burocracia constitui uma categoria específica e apesar da sua determinação de classe pode se instaurar com certa autonomia em relação a ela e isso parece contraditório.

A partir das proposições de Poulantzas sobre a burocracia no Estado capitalista, pode-se esclarecer essa questão que contém a contradição entre o Estado e as classes sociais e a burocracia no campo da luta de classes.

As funções do Estado na etapa monopolista do capitalismo são identificadas, especificamente, pela sua intervenção na economia. Nessa etapa,

"... o Estado capitalista não abrange apenas as funções econômicas, mas também as funções políticas e ideológicas desse estado (...) Ele assume o papel dominante de uma formação capitalista, o que vai influir no funcionamento político da burocracia e no papel desse funcionamento, que cresce com o papel dominante do Estado." (POULANTZAS, 1977, 341).

Sendo uma característica do Estado capitalista a autonomia específica da superestrutura jurídico-política em relação à estrutura econômica, as suas relações com a clas

se dominante são paradoxais: ao mesmo tempo que ele é a unidade de poder dessa classe assume uma autonomia relativa em relação a ela. Para entender como isso é possível devem ser ressaltados alguns fatores determinantes dessa situação, apontados por Poulantzas, quando trata do Estado capitalista e o campo de luta de classes*.

Nos termos de Poulantzas, o Estado constitui o fator do isolamento das relações sociais econômicas através das suas instituições jurídico-políticas nas quais estão ausentes "a existência econômica de classe e a luta política de classe". Desse modo, o Estado apresenta-se como

"unidade do povo-nação composto de agentes instaurados na qualidade de sujeitos "indivíduos-pessoas-políticas", isto é, na medida em que representa a unidade política de um isolamento econômico que constitui o seu próprio efeito..." (POULANTZAS, 1977, 272).

Na medida em que o Estado capitalista representa a unidade de poder da classe dominante e a unidade política dos "indivíduos-pessoas-políticos" mediante o isolamento das relações sociais de produção, ele não está em relação direta com os interesses econômicos da classe dominante, mas com seus interesses políticos. Assim ocorre que, para garantir os interesses políticos da classe dominante, o Estado dispõe de certa autonomia em relação à própria classe, pois ela apesar de deter o poder de Estado se apresenta incapaz de realizar a hegemonia política, dada a dificuldade de realizar uma unidade interna de suas frações.

Marx e Engels, a partir da análise política do bona

* Ver o capítulo O Estado capitalista e o campo de luta de classes à página 271 do seu livro *Poder político e classes sociais*.

partismo francês mostram como a classe burguesa é fracionada e, por isso, em determinadas situações tem dificuldade de realizar a hegemonia sobre as classes dominadas. Nesse caso concreto, o Estado capitalista na França, tornou-se autônomo em relação à classe dominante, para garantir sua organização política e seus interesses. Para isto, ele faz alianças com as classes dominadas (o campesinato e a pequena-burguesia), às vezes, contra as próprias classes dominantes, sem prejudicar, no entanto, seus interesses políticos.

"Essa autonomia relativa permite-lhe precisamente intervir, não somente com vista a realizar compromissos em relação às classes dominadas, que, a longo prazo, se mostram úteis para os próprios interesses econômicos das classes e frações dominantes, mas também intervir, de acordo com a conjuntura concreta, contra os interesses a longo prazo desta ou daquela fração da classe dominante: compromissos e sacrifícios por vezes necessários para a realização do seu interesse político de classe. Basta mencionar o exemplo das chamadas "funções sociais" do Estado, que atualmente as sumem uma importância crescente..." (POULANTZAS, 1977, 281).

As variações dessa autonomia do Estado são, portanto, definidas no âmbito da luta de classes, isto é, na medida em que o Estado se utiliza das classes dominadas, ainda desorganizadas, para fortalecer o poder político das classes dominantes. e, também, na medida em que as classes dominadas, já organiza-das exercem pressão nas estruturas do Estado capitalista, de sencadeando novas formas de organização política das classes dominantes.

Com efeito, a função política do Estado capitalista é de unificar o bloco no poder*, mediante a organização políti

* Esse conceito é fundamental para o entendimento da relação entre classes e frações dominantes na sociedade capitalista onde coexistem classes que foram dominantes em formações capitalistas anteriores. Ver: Nicos POULANTZAS, op.cit., p. 293.

ca das classes dominantes e a desorganização política das classes dominadas.

Se o Estado capitalista possui unidade própria e uma autonomia relativa que decorrem da sua relação com as classes sociais e das suas funções na sociedade capitalista, também a burocracia ainda que relacionada a essas classes pode assumir uma certa autonomia em relação a elas.

Sendo entendido o fenômeno burocrático como um fenômeno político, a análise da burocracia não pode ser feita fora do âmbito da luta política das classes sociais.

A burocracia é recrutada em diferentes classes ou frações sociais.

"Marx e Engels assimilaram a importância dessa classe ou fração através de um conceito específico, o da classe detentora do Estado. Este conceito pareceu-lhes indispensável a fim de indicar que essa classe ou fração pode identificar-se, mas também não se identificar com a classe ou fração politicamente dominante". (POULANTZAS, 1977, 331).

Ocorre, no entanto, que a burocracia não está diretamente ligada às classes onde foi recrutada. Ela está vinculada a uma classe, mas a sua relação com o poder político dessa classe não é imediata, porque passa pelo funcionamento do aparelho de Estado na sociedade capitalista. Desse modo, o poder que lhe é atribuído como sendo próprio, resulta da relação que se estabelece entre o Estado e as classes dominantes como fator de unificação do seu poder político. Isto significa que a sua unidade enquanto categoria específica não decorre da classe-detentora e nem, também, da classe hegemônica, mas depende da sua relação específica com o Estado.

"O chamado "poder burocrático" não é, efetivamente, senão o exercício de funções do Estado - é esta a segunda acepção que Marx e Engels atribuem ao termo aparelho de Estado - Estado esse que não constitui o fundamento do poder político, mas sim o centro do poder político pertencente a classes determinadas, na ocorrência a classe ou fração hegemônica. Por outras palavras, o funcionamento da burocracia corresponde, em última análise, ao interesse político dessa classe ou fração; isso, porém, por intermédio da relação complexa entre o Estado e o poder político dessa classe ou fração, e não através da atribuição ou do recrutamento da classe da burocracia". (POULANTZAS, 1977, 332).

Assim, tanto quanto é possível que o Estado disponha de certa autonomia em relação à classe dominante, também a burocracia, apesar de desempenhar funções que são, em última análise, a realização dos interesses dessa classe, pode assumir, de certa forma, autonomia em relação à classe detentora e à classe hegemônica.

Com efeito, em situações de transição, exemplificadas por Marx e Engels, mediante a análise política do aparelho de Estado na Grã-Bretanha e na Prússia, é possível constatar que a burocracia se constitui uma força social capaz de criar condições de acesso ao poder para as classes detentoras não-hegemônicas.

"... Na transição na Grã-Bretanha, o estabelecimento particularmente nítido e obtido, da dominância do M.P.C. opera-se, de algum modo, a despeito da atribuição de classe do aparelho de Estado (nobreza fundiária). Na transição na Alemanha, o estabelecimento de hegemonia da classe burguesa opera-se, de forma característica, por intermédio do aparelho de Estado que, não obstante, tem uma atribuição de classe de nobreza fundiária. Esses funcionamentos concretos da burocracia são possíveis na medida em que dependem estritamente da relação das forças sociais e do papel do Estado durante o período transitório..." (POULANTZAS, 1977, 334).

A questão da autonomia da burocracia, apesar da sua relação com as classes detentora e hegemônica fica assim explícita, a partir da relação específica que se estabelece entre a burocracia e o Estado. Assim, a sua avaliação e o fortalecimento dos técnicos também podem ser explicados como resultado da relação entre o Estado e as classes sociais.

A ampliação da burocracia, segundo as análises concretas de situações históricas, feitas por Marx, Engels e Gramsci decorre da coexistência na sociedade capitalista de classes e frações de classe da formação social anterior, não-capitalista. Segundo Poulantzas, existem "*razões econômicas, políticas e ideológicas*" (POULANTZAS, 1977, 335) que implicam na ampliação da burocracia, porque ao mesmo tempo que são criadas condições de trabalho para uma super-população sem trabalho, essas camadas subalternas nas quais são recrutados os elementos responsáveis pelo funcionamento do aparelho de Estado, constituem-se em classes-apoios às classes dominantes.

Essa ampliação da burocracia é um fato típico da sociedade capitalista, quando o Estado assume funções econômicas definidas, enquanto na superestrutura jurídico-política são isoladas as relações sociais dos indivíduos, das relações de produção capitalistas. A burocracia é um fator representativo da unidade política das classes dominantes e das classes dominadas, portanto, tem um papel específico no Estado intervencionista, como forma de organização da dominação política das classes dominantes*.

* "Regra geral a predominância do executivo, característica de uma forma de Estado, significa assim, atualmente, uma incapacidade, particularmente ~~de ajuda da fração monopolista~~ em organizar, por intermédio de seus próprios partidos, a hegemonia relativa ao povo-nação — transformações de legitimidade — e a hegemonia relativa ao bloco no poder: em uma palavra, um recrudescimento da prática política organizacional do aparelho de Estado." (POULANTZAS, 1977, 312).

Com efeito, o Estado intervencionista assume os interesses dos monopólios e se encarrega de organizar a sua hegemonia em relação ao bloco no poder através de um modo específico de organização e funcionamento do aparelho de Estado, que se enquadra como elemento da ideologia neocapitalista de "racionalização do desenvolvimento econômico", encarnado pelas instituições da sociedade capitalista na sua etapa atual.

Nesse sentido é que, na sociedade capitalista, desencadeia-se um processo de burocratização que possibilita , apesar da autonomia da superestrutura jurídico-política, na etapa do capitalismo monopolista, uma relação orgânica entre esta e a estrutura econômica, a ponto de se tornarem homôlogas as suas formas de organização. Segundo Tragtenberg "*a bu*rocratização *flue do Estado à empresa*" (TRAGTERBERG, 1977 , 186). No capitalismo concorrencial e na etapa monopolista as relações entre as empresas e o poder estatal são cada vez mais estreitas.

Essa estreita vinculação resulta do fato de ser a burguesia industrial a detentora do poder político, sendo por isso a fração dominante que faz prevalecer os seus interesses no funcionamento do Estado. A burguesia industrial consegue deter a hegemonia política, na etapa monopolista, principalmente, porque enquanto classe dominante ela extrapola o âmbito nacional e se converte -uma única classe cujos interesses passam a ser garantidos, também, pelas suas frações no âmbito internacional.

Ocorre, porém, que nessa etapa de desenvolvimento do capitalismo torna-se muito mais aguda a contradição entre as forças produtivas e as relações de produção, o que implica a ampliação das classes dominadas, também, no âmbito internacional.

A luta política das classes sociais torna-se acirrada e como consequência a classe hegemônica redefine suas formas de dominação através de mecanismos de concentração do capital, de controle das atividades produtivas e de contenção das forças sociais antagônicas.

Nesse sentido, o aparelho de Estado adquire função específica de controle sobre essas forças para garantir a expansão do capitalismo e do poder político da classe dominante."O efeito de isolamento" alcançado através da região jurídico-política tanto incide sobre as classes dominadas no âmbito nacional, transformando-as, no nível jurídico em um conjunto de "indivíduos-cidadãos", como atinge as suas relações com as frações da mesma classe no âmbito internacional, na tentativa de reduzir os efeitos da acelerada socialização das forças produtivas.

Não existe, portanto, uma distinção entre a burocracia pública e a burocracia privada apesar da especificidade do funcionamento da burocracia como forma de dominação, justificada segundo os critérios de racionalidade, especialização, eficiência e produtividade inerentes ao modo de produção capitalista.

Com a generalização do processo de burocratização das instituições jurídicas, políticas e culturais da sociedade capitalista, verifica-se uma tendência à homogeneização das suas formas de organização segundo os modelos desenvolvidos, pelas empresas monopolistas, o que é possível constatar, a partir do próprio recrutamento dos especialistas em organização e administração de empresa para as "cúpulas" do aparelho de Estado.

* Poulantzas atribui ao termo burocratismo o sentido de modelo normativo ideológico de organização e usa, também, burocratização nesse mesmo sentido. Ver: Nicos POULANTZAS. *Poder político e classes sociais*, 1977, p. 328, 340.

De fato, a adoção de um "único modelo normativo ideológico de organização" decorre do próprio desenvolvimento do capitalismo, na etapa monopolista. Embora, a superestrutura jurídico-política funcione com uma certa autonomia, a extensão do processo de burocratização das instituições da sociedade capitalista indica a determinação, em última instância, da estrutura econômica, mediante a conversão dos interesses econômicos da classe dominante, em interesses políticos que são encarnados pelo Estado e seus aparelhos, na medida em que exercem a função de coesão e unidade política, o que significa garantir a hegemonia política da classe dominante em relação às classes dominadas, ainda que em determinadas conjunturas políticas, o Estado possa tomar medidas que parecem contrárias aos interesses da classe que detém o poder do Estado.

Segundo Poulantzas,

"o burocratismo do aparelho de Estado precisamente por intermédio das suas relações com a ideologia dominante no conjunto da formação capitalista, apresenta homologias com os modelos normativos que regulam a organização e a divisão do trabalho nos diversos setores dessa formação: nas fábricas, nas instituições culturais, etc. Contudo o burocratismo só para o aparelho de Estado constitui um efeito específico dessa ideologia, precisamente na medida em que se relaciona, no interior das formações capitalistas, com a existência da burocracia como categoria social. E isto, de resto, na medida em que a ideologia se conjuga, nesse domínio, com as estruturas do Estado para produzir o burocratismo nas suas relações com o fenómeno político da burocracia, em uma palavra a burocracia nas suas relações com a luta política de classes." (POULANTZAS, 1977, 344).

A explicitação da relação entre a burocracia e o Estado e a burocracia e as classes sociais permite concluir que o processo de burocratização na etapa do capitalismo monopolista se caracteriza como um processo específico que decorre das funções assumidas pelo Estado intervencionista, justificadas

pela ideologia neocapitalista.

Enquanto o Estado liberal, mesmo tendo uma função econômica manifesta na regulamentação das atividades econômicas mediante a legislação, é representado pela ideologia liberal como estando à margem dessas atividades, sendo sua função específica proteger os "indivíduos-cidadãos". A ideologia neo-capitalista apresenta o Estado intervencionista tal qual ele funciona, como fator de aceleração do processo de acumulação do capital e expansão do capitalismo, no entanto, justifica essa função como sendo necessária para que o Estado possa garantir o atendimento dos "direitos sociais" de todos os indivíduos-cidadãos.

Em síntese, o Estado capitalista é o centro de poder político das classes dominantes, porém, a sua autonomia relativa em relação a essas classes torna possível a ação estatal concreta no sentido de garantir o poder político da classe hegemônica e a defesa dos seus interesses políticos que são, em última instância, interesses econômicos.

O desdobramento das relações entre as classes sociais e o Estado é mediatizado pelos aparelhos repressivos e de hegemonia do Estado, destacando-se a função específica da burocracia enquanto categoria específica e forma de dominação política, na etapa monopolista.

Embora seja cada vez mais orgânica a relação entre o Estado e a estrutura econômica, na medida em que o capitalismo concorrencial é superado pelo capitalismo monopolista, a dominância da região jurídico-política permanece, uma vez que ela decorre da separação que se dá entre o trabalhador e os meios de produção no modo de produção capitalista.

"Ora, se a separação entre o produtor direto e os meios de produção na relação de apropriação real do processo de trabalho, separação esta que origina a autonomia específica do político e do econômico — determina a instauração dos agentes na qualidade de "sujeitos" jurídico-político, isto sucede na medida em que ela imprime ao processo de trabalho uma estrutura determinada." (POULANTZAS, 1977, 125).

Da separação entre o trabalhador e os meios de produção decorre, portanto, a instauração de relações jurídicas em que os produtores são constituídos como "indivíduos-pessoas-políticos". Desse modo, são isoladas as determinações econômicas das condições de produção, sendo as relações sociais de produção capitalista determinadas, juridicamente, como relações de troca entre iguais: trabalhadores e capitalistas.

Assim, na etapa monopolista a luta de classes é, ao mesmo tempo, uma luta econômica e uma luta política, em que o Estado tem a função específica de organização política da classe dominante e desorganização política das classes dominadas. Isso ocorre na medida em que ele assume uma certa autonomia em relação às classes dominantes para assegurar a sua hegemonia política. De fato, o Estado enquanto fator de unificação do bloco no poder aciona mecanismos de controle e dominação das forças sociais antagônicas, dos quais se destaca a burocracia, conseguindo, dessa forma se manter como unidade política do "povo-nação".

2. O Estado Capitalista no Brasil

Mediante a caracterização das formas de estado capitalista: liberal e intervencionista, a partir da análise da substancialidade da estrutura econômica e da superestrutura jurídico-política nas formações sociais capitalistas, foram identificadas, de um modo geral, as relações entre o modo de produção capitalista e as formas de Estado correspondentes às diferentes etapas de desenvolvimento do capitalismo.

A análise histórica do Estado brasileiro, desde a sua forma liberal, enquanto ainda predominava o capitalismo concorrencial até a sua forma atual de Estado intervencionista permite identificar a sua atuação no processo de consolidação do capitalismo monopolista, mediante a execução de sua política econômica e da sua relação com as classes sociais nas diferentes conjunturas políticas nacionais, que emergiram no processo de desenvolvimento do capitalismo.

Interessa, de modo particular, nessa análise do Estado brasileiro, identificar as relações entre a consolidação do capitalismo monopolista e o processo de burocratização dos aparelhos do Estado, especificamente, do sistema escolar brasileiro, mediante a definição da política educacional, de acordo com as diretrizes da política econômica, no período correspondente aos governos da década de 70.

Para proceder a análise do estado capitalista brasileiro é necessário retomar a sua própria formação, entendendo que ela ocorre na medida em que se desenvolvem as relações econômicas internas e externas do país, determinadas pela estrutura de produção capitalista que sustenta a economia nacional, desde o período colonial.

Com efeito, uma das causas imediatas da Independência foi a modificação das relações entre o Brasil e Portugal, na medida em que a Inglaterra assumiu o controle sobre a economia portuguesa e de suas colônias. A Independência resultou, de um lado, da unificação interna das frações da classe dominante em torno de um interesse econômico comum que era livrar-se do domínio português para desenvolver o livre comércio no mercado externo; por outro lado, da pressão política da Inglaterra sobre Portugal, interessada que estava em assegurar mercado para sua produção industrial.

Na realidade, esse fato mostra como se estabelece uma aliança entre a classe dominante da colônia e a burguesia industrial da Inglaterra, acarretando a penetração do capital estrangeiro na economia do país, o que consolidou a dependência do Brasil em relação ao capitalismo mundial.

A estrutura econômica assentada na agricultura e na exportação de matéria-prima assegurou a hegemonia da oligarquia rural do império à república, apesar da sua divisão interna resultante das crises financeiras que abalaram o país nesse período, atingindo a fração dominante no poder. A decadência da agricultura açucareira fez com que os senhores de ~~engenhos~~ ~~perdessem~~ a direção política e foi fator determinante na Proclamação da República que interessava, sobretudo, aos senhores do café, a nova aristocracia emergente.

Com a mudança de regime não se alterou a estrutura econômica do país, pois a sua dependência do mercado externo de produtos e de capitais continuou se expandindo, na medida em que, os agentes financeiros do exterior participam do mercado do café, alcançando um controle quase absoluto sobre a produção e comercialização do produto. No entanto, é com a República que são criadas novas formas de articulação entre o Estado e a economia em defesa dos interesses da classe dominante.

Com efeito, durante a primeira república o Estado assumiu uma política protecionista em relação a economia cafeeira para assegurar o fortalecimento da burguesia agrária no poder. Não interessava ao Estado criar condições para o desenvolvimento de outros setores, como o industrial, apesar da sua importância como fator de equilíbrio na balança do comércio externo.

Desse modo, a indústria padecia de carência de capitais, dificuldades de importação de equipamentos, em consequência da política de baixo câmbio que favorecia o comércio externo do café, da debilidade do mercado interno, uma vez que a estrutura agrária de latifúndios impedia que a população rural tivesse acesso direto ao mercado e, ainda, a ausência de indústrias de base, o que determinava a importação dos meios de produção, acarretando a elevação dos seus custos.

Fica claro que até então não interessava ao governo alterar a sua política econômica que tinha assegurado até mesmo uma ampliação da sua base política, com adesão dos senhores rurais através da política dos governadores. Entretanto, a decadência da produção e do comércio de café determinou,

de um lado, o enfraquecimento da burguesia agrária que se manteve no poder por mais de 20 anos; por outro lado, a emergência da burguesia industrial e do proletariado com novas forças políticas e econômicas mesmo sendo, ainda, reduzida a indústria nacional.

A crise política de 30 é a manifestação do confronto que se dá entre as frações da classe dominante que detêm o poder político e o poder econômico. De fato, a dependência da estrutura econômica nacional em relação ao capitalismo mundial acarretava crises financeiras que abalaram fortemente o país, nos últimos anos da década de 20, enfraquecendo o poder político da classe hegemônica.

A burguesia industrial ainda que fosse, economicamente débil, se fortalecia porque o desenvolvimento do capitalismo mundial criara condições para a expansão da indústria nacional associada a grupos estrangeiros.

O proletariado embora tivesse uma formação de classe recente, já expressara a sua consciência política nos movimentos populares da década de 20, e, também através da organização nos sindicatos e no P.C.B.

Note-se que essas forças não se aliaram na luta política de 30, contra a burguesia agrária. O proletariado enquanto força organizada não participou da revolução, pois naquele momento as divergências entre o PCB e os elementos remanescentes da Coluna Prestes dificultaram a unificação dos trabalhadores na luta pela transformação total do país, através da Revolução. A burguesia industrial, por sua vez, não hesitava a aliar-se com os trabalhadores, receando a radicalização do movimento e preferiu ter como aliada permanente a classe média, que assumiu seus interesses, pois estava alarma

da com sua progressiva proletarização. Entretanto, para obter o amplo apoio das massas populares desorganizadas, politicamente, a burguesia incluiu no programa da Aliança Liberal as reivindicações da classe trabalhadora e do povo, em geral, dissimulando os seus objetivos reformistas, nitidamente burgueses, próprios da classe conservadora que dominava o país.

De fato, a Aliança Liberal reunia os partidos conservadores: o partido republicano mineiro, o partido democrático de São Paulo, o partido republicano do Rio Grande do Sul e o partido Libertador, congregando grupos econômicos e políticos os mais diversos

"... De um lado o PRM que a princípio, como já foi dito, se colocara contra a política de valorização do café; de outro o Partido Democrático cujos interesses estavam na valorização, embora tivesse em seu seio elementos contra a valorização: alguns lavradores e muitos industriais; e um terceiro lado, os Partidos Riograndense e Libertador, que nada tinham a ver diretamente com o café." (BASBAUM, 1981, 263).

A luta política tinha sido desencadeada pela crise do café, porém ela decorria, sobretudo, da crise de hegemonia da fração dominante da burguesia e a estratégia da "revolução" implicava a recomposição do bloco no poder.

"...A equação estava posta nestes termos: de um lado o Partido Governamental, o PRP, ligado tradicionalmente ao imperialismo inglês, dono do poder e contando com o apoio dos grupos políticos estaduais dominantes, de outro o PRM agora na oposição, e o PD, unidos aos Partidos Sul-riograndenses, desejando partilhar do bolo governamental e dar novos rumos à economia e à política do país, buscando o apoio do imperialismo americano, ansioso, aliás, por cedê-lo, todos agora reunidos para fins eleitorais, na Aliança Liberal." (BASBAUM, 1981, 292).

No dia 19 de março de 1930 foram realizadas as eleições saindo vitorioso o candidato do governo, Júlio Prestes,

com 1.100.000 votos contra 737.000 votos de Vargas, candidato da Aliança Liberal. Entretanto, o desdobramento do movimento "revolucionário" conduz a burguesia industrial ao poder, substituindo a burguesia agrária dominante. No dia 03 de novembro Vargas assume o governo, após a deposição de Washington Luís no dia 24 de outubro.

A revolução de 30 constitui um marco histórico do processo de redefinição do Estado liberal, considerando-se que com a deposição de Washington Luís, em 1930, e a posse de Getúlio Vargas são modificadas as estruturas políticas, predominantemente, controladas pelas oligarquias rurais, para atenderem as exigências da transformação da estrutura econômica de base agrário-exportadora para a de base industrial.

De fato, a crise política das oligarquias rurais teve início na década de 20 com a crise do setor agrário-exportador atingido pela crise econômica mundial. A revolução de 30 resultou do confronto das frações da classe dominante, sendo apoiada pela classe média a fração da burguesia ligada à expansão do setor urbano-industrial.

Segundo Ianni,

"... a Revolução de 30 cria condições para o desenvolvimento do Estado burguês, como um sistema que engloba instituições políticas e econômicas, bem como padrões e valores sociais e culturais de tipo propriamente burguês. Enquanto manifestação e agente das rupturas estruturais internas e externas, a Revolução implicou na derrota (não se trata propriamente de liquidação) do Estado oligárquico". (IANNI, 1979, 13-4).

Assim, a partir da década de 30, as modificações do Estado brasileiro indicam as alterações na relação entre a política e a economia nacional. Apesar da ascensão da burguesia industrial a situação econômica do país era deficiente porque

o setor agrário era predominante no mercado interno e externo. Nessas circunstâncias é que o Estado desencadeia uma política econômica orientada para o desenvolvimento industrial, adotando medidas de estímulo à produção através da concessão de crédito e garantias de comercialização.

O desenvolvimento dessa política não se deu sem que se acirrassem as lutas políticas entre os representantes da oligarquia e a fração hegemônica no poder, e se manifestassem os setores populares, reivindicando o atendimento de suas necessidades de emprego e melhores salários. Essas crises políticas decorriam, principalmente, da dependência financeira ainda existente entre a economia cafeeira e o desenvolvimento da industrialização. O setor industrial já se instalara desde o início do século, no entanto, a sua consolidação só ocorre na década de 30, quando se combinam fatores internos e externos favoráveis à sua expansão.

As crises externas decorrentes da depressão econômica mundial obrigaram o setor agrário a investir noutras atividades produtivas. Assim, num primeiro momento as indústrias já existentes são estimuladas a aumentarem sua produção, utilizando sua capacidade ociosa e, num segundo momento, inicia-se a expansão do setor com o surgimento das indústrias de bens de consumo que substituem os produtos importados.

Ora, para que se consolidasse a indústria nacional tornou-se premente a necessidade de planejamento da economia. Para isto, era necessário unificar os interesses das frações da classe dominante, bem como controlar o crescimento das forças políticas das classes dominadas que emergiam da expansão industrial recente.

Essas funções são assumidas pelo Estado, a partir de uma ação política e econômica definida pelo Governo de Getúlio Vargas, principalmente após o golpe de 37, quando são impostos limites às lutas políticas pelo poder.*

Com o golpe, o Poder Executivo é fortalecido e assume a direção política do projeto de desenvolvimento econômico nacional.

Na Constituição de 37 são explicitadas as suas funções:

"A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado.

A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta (Constituição de 1937, art. 135)." (IANNI, 1979, 46).

Tomando-se essa configuração histórica do Estado brasileiro na década de 30, constata-se a peculiaridade da formação do Estado liberal nacional que se apresenta, predominantemente, orientado para uma política econômica nacionalista, conduzida por um Estado autoritário.

Essa peculiaridade pode ser constatada pelo próprio texto constitucional em que se expressa o "Estado-nação", guar

* Nesse sentido, o golpe de Getúlio consegue unificar as frações da classe dominante que aterrorizada pela possibilidade de radicalização dos movimentos sociais, adota a ditadura, a exemplo, das tendências totalitárias da burguesia que adota o nazi-fascismo.

Sobre o golpe de 10 de novembro de 1937 ver: Leôncio BASBAUM, *História sincera da república. De 1930 a 1960*. 1981, p.88.

dião dos interesses nacionais e age o Estado de classe, para garantir os interesses econômicos da burguesia ascendente, sendo necessário para isto intervir no seu próprio domínio, uma vez que o desenvolvimento das contradições sociais ameaça a sua hegemonia.

A intervenção do Estado, na economia nacional, com o governo de Vargas pode ser analisada sob dois aspectos: econômico e político; porém, esses aspectos estão organicamente articulados nas formações sociais capitalistas, portanto, as consequências dessas medidas econômicas e políticas não devem ser consideradas de forma isolada.

A operacionalização das medidas econômicas tornou necessária a ação política do governo no sentido da criação de órgãos e empresas que assumiam funções relativas ao planejamento e execução da política econômica do Estado*. Alguns desses órgãos como o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Conselho Federal do Comércio Exterior, Conselho Nacional de Petróleo, Coordenação de Mobilização Econômica, Superintendência da Moeda e Crédito tinham a função de disciplinar: as relações comerciais internas e externas, as relações entre o capital e o trabalho e a exploração de novos setores da economia nacional através da criação de empresas estatais como a Usina Siderúrgica de Volta Redonda e a Companhia Nacional de Alcalis.

* Para uma análise detalhada acerca da política econômica do Governo Getúlio Vargas, no período de 1930-1946, ver no livro de Ianni, *Estado e planejamento econômico no Brasil* (1930/1979), à página 122 a relação dos órgãos e empresas criadas.

A prática do planejamento econômico provocava a reação das frações ligadas à economia agrária. No entanto, era considerada necessária pelos empresários nacionais que participavam ativamente da definição da política governamental, apresentando recomendações e adotando as diretrizes formuladas pelo governo, para solucionar a crise econômica do país.

Essa fusão dos interesses da burguesia nacional na ação estatal permitiu a redefinição do desenvolvimento econômico, sendo evidente a predominância do seu caráter nacionalista. A opção do tipo nacionalista resultou das próprias situações de crise enfrentadas pelo Brasil em decorrência das oscilações da economia mundial.

As evidências de que a relação de dependência estrutural da economia nacional em relação ao capitalismo mundial tinham sido prejudiciais à economia do país indicavam a necessidade de mudanças na estrutura econômica. Para isto, o governo adotou medidas políticas tais como: a lei antitruste (decreto-lei nº 7.666 - 22/06/1945) que favorecia a expansão das empresas nacionais, restringindo a criação de monopólios nacionais e estrangeiros; a regulamentação das atividades econômicas dos estrangeiros e a legislação trabalhista.

De modo particular, era necessário regulamentar as relações entre o capital e o trabalho, pois segundo o pensamento de Getúlio Vargas,

"o Estado não compreende, nem permite, antagonismos de classes nem explosões violentas de luta; para esse fim, criou órgãos reguladores, que não só coordenam as relações, como dirimem divergências e conflitos entre as diferentes classes sociais." (IANNI, 1979, 35).

Como é possível constatar, a legislação trabalhista adotada pelo governo federal tinha um caráter, nitidamente, político. Com efeito, na medida em que atuam o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o Departamento Nacional do Trabalho vão sendo estabelecidas as relações da subordinação da classe trabalhadora ao aparelho de Estado.

Com a Consolidação das Leis do Trabalho (1943) os sindicatos passam a funcionar sob a tutela do governo e isto implica o seu controle pela própria classe patronal. Desta forma, as possibilidades de organização política, já demonstrada pelos movimentos sociais da década de 20, vão sendo minadas pela ideologia da "paz social", difundida pela política populista de Vargas.

Além desse aspecto propriamente político, pode ser considerado o aspecto econômico da legislação trabalhista. De fato, ao Estado convinha manter sob controle a exploração dos trabalhadores, assegurando-lhe o atendimento de suas necessidades mínimas, de modo que pudesse conter, de certa forma, a contradição entre o trabalho e o capital e assegurar a continuidade do projeto econômico do país, fundado na concentração de renda e acumulação do capital.

O governo de Vargas caracteriza-se, portanto, como um regime político autoritário que se fortalece, internamente, na medida em que desenvolve uma política econômica intervencionista adequada aos interesses da burguesia industrial, cujo projeto de desenvolvimento da economia nacional se define na direção do nacionalismo.

Esse projeto foi, de um lado, favorecido pela II Guerra Mundial, pois "... as exigências da economia de guerra (de

sesa nacional e indústria de base) precipitaram a criação das condições finais à instalação da "grande siderurgia" (IANNI, 1979, 32). Entretanto, o desfecho dessa guerra, com a derrota dos países do Eixo, determina uma reversão do nacionalismo econômico. Com efeito, acentuou-se a relação de dependência do Brasil em relação ao capitalismo mundial, em decorrência da aliança estabelecida com os Estados Unidos*, acarretando alterações na conjuntura política do país.

Assim, altera-se a correlação de forças, no sentido da redefinição do bloco no poder. Vargas tenta conter as forças políticas e econômicas contrárias, reunindo os trabalhadores e, até, os comunistas em torno de uma campanha em favor da Constituinte. No entanto, as forças oposicionistas representadas pela UDN, com o apoio externo dos E.U.A. conseguem depor Vargas, em 1945. Com essa vitória é eliminada a ameaça de uma radicalização do regime, através de uma aliança do governo com a esquerda.

O Governo Dutra restabelece a hegemonia da oligarquia o que significa naquele contexto, uma redefinição política e econômica do Estado em direção ao fortalecimento do liberalismo econômico, portanto, das relações entre o capital nacional e o capital estrangeiro. A sua vitória sobre o brigadeiro Eduardo Gomes (UDN) significava a reação da oligarquia contra a burguesia urbano-industrial. No entanto, "... Dutra era precisamente a continuação de Getúlio sem o esquerdismo..." (BASBAUM, 1981, 177). Isso significava tranquilidade para os corôneos, mas, também, liberação da economia para a burguesia, de um modo geral.

* Sobre os termos dessa aliança entre Brasil e E.U.A.. Ver: Leôncio BASBAUM. *História sincera da República. De 1930 a 1960.* 1981, p. 153.

Com a Constituição de 1946 são restabelecidas as funções do legislativo e os partidos políticos em nome da democracia. No entanto, nesse mesmo ano o governo aciona seus mecanismos de repressão contra os comunistas, cancelando em 1947 o registro do seu partido. Ora, essa medida no conjunto das diretrizes políticas do Governo Dutra adquire um significado especial que é o fato do Estado ter adotado medidas políticas e econômicas favoráveis ao estreitamento das relações com os E.U.A., favorecendo, de modo particular, a associação entre o capital nacional e o capital estrangeiro. Para facilitar esse processo era necessário, portanto, eliminar as forças sociais antagônicas.

A análise dessas medidas permite constatar que o Estado assume o papel típico de "guardião das regras do jogo econômico"*, de modo que a sua função é de coordenar os investimentos da economia nacional e tomar decisões sobre a política monetária que favoreça o pleno desenvolvimento da iniciativa privada. Ocorre, porém, que de acordo com a ideologia liberal, o Estado mesmo adotando uma política que favorece apenas a burguesia, reduz, aparentemente, as medidas de intervenção na economia nacional.

A política cambial do Governo Dutra, segundo Ianni, possibilitou o esgotamento da reserva de divisas acumuladas no período da II Guerra e, também, foi responsável pela supervarização do capital estrangeiro, mediante a remessa de lucros para o exterior além da taxa de 8% ao ano, conforme regulamentação determinada ainda no Governo Vargas.

* Segundo IANNI essa função do poder público significa o "compromisso fundamental com a livre iniciativa". Ver: Octávio IANNI, op.cit., p. 84.

Essa política cambial agravou a situação econômica do país, enquanto dela se beneficiava a burguesia nacional e o capital estrangeiro. O consumo das reservas resultou da importação de artigos supérfluos e aquisição de equipamentos obsoletos, como das ferrovias, e o retorno de capitais para o exterior são indicadores da política econômica "internacionalista" adotada pelo Governo Dutra.

Outra indicação de que a função do Estado era de consolidar a acumulação de capital da burguesia é a política salarial adotada. No período de 1946 a 1950, não foi alterado o salário mínimo e o "*Índice real dos salários foi de 100, em 1940; 104, em 1943; 90, em 1946 e 87, em 1949.*" (IANNI, 1979, 100). Essa medida acarretou a pauperização da classe trabalhadora em oposição à concentração de renda da burguesia.

Nem mesmo o Plano SALTE que previa a ação do Estado nos setores da saúde, alimentação, transporte e energia foi concretizado, o que comprova, mais uma vez, o caráter classista do Estado liberal.

Ao contrário do Governo de Vargas não foram criados órgãos de planejamento econômico e mesmo o Conselho Nacional de Economia, criado pela Constituição de 1946 só foi ativado em 1949. No entanto, essa omissão do Governo Dutra em termos do planejamento econômico não pode ser entendida como não-definição de uma política econômica do Estado. Essa política foi operacionalizada, justamente, através da adoção de uma estratégia de liberalização dos setores da economia que interessavam à burguesia nacional e ao capital estrangeiro.

Nesse sentido, são significativas as recomendações elaboradas pela Comissão Mista Brasileiro-Americana (Missão

Abbink), em 1948:

- aproveitamento do capital estrangeiro para desenvolvimento da indústria petrolífera e de combustíveis;
- programas de cooperação entre os Governos do Brasil e dos Estados Unidos para concessão de garantias especiais aos investidores privados;
- criação de órgãos, pelo poder público, que se encarregassem de eliminar os pontos de estrangulamento da economia nacional para maior expansão do setor privado.*

Assim, pode-se constatar que a orientação da política econômica nacional era influenciada pelas decisões do governo americano cuja política externa intervencionista tinha como objetivo assegurar a sua hegemonia sobre os países do bloco capitalista, em especial, sobre aqueles chamados de "subdesenvolvidos", para que não se desse a ruptura da sua relação de dependência econômica.

Um exemplo dessa política intervencionista dos Estados Unidos foi a determinação da chamada Doutrina Truman, que orientaria as relações de assistência e cooperação com os países subdesenvolvidos. No caso do Brasil foi estabelecido um Tratado de Assistência Recíproca, em 1947, quando aqui esteve o próprio presidente Truman para realização da Conferência Interamericana para Manutenção da Paz e da Segurança no Continente.

* "A Comissão Mista Brasileiro-Americana, também conhecida por Missão Abbink, foi constituída em 1948, pelos governos dos Estados Unidos e Brasil. Ela se compõe de economistas, técnicos, empresários e membros dos governos dos dois países, sob a presidência de John Abbink e Octavio Gouvêa de Bulhões." (IANNI, 1979, 95)

A liderança dos Estados Unidos sobre os países capitalistas, a partir da II Guerra Mundial teve repercussões concretas na política e economia nacional como foi possível constatar pela análise da política governamental do Governo Dutra. No entanto, também, o Governo de Vargas estava empenhado em facilitar a expansão do capitalismo. Em que consistiu então a diferença entre esses dois governos?

Para explicar a formação do Estado capitalista brasileiro é interessante enfatizar as diferentes formas que ele assume conforme o desenvolvimento real do capitalismo.

Nesse sentido, a distinção entre Estado liberal e Estado intervencionista indica a relação que se estabelece entre o Estado e a economia na etapa do capitalismo concorrencial e do capitalismo monopolista, respectivamente, entretanto, vale lembrar que essa formação do Estado capitalista não corresponde a um processo evolucionista e unilinear de transição.

Essa observação é importante, porque poder-se-ia incorrer no erro de, por um lado, enquadrar o Governo Dutra na forma de Estado liberal, significando que, nesse período, a economia nacional estava subordinada ao capitalismo concorrencial e, por outro lado, dizer que no Brasil, no período do Governo de Vargas, predominava o capitalismo monopolista, dado que o Estado assumiu uma política intervencionista.

O que ocorre de fato, segundo Poulantzas, é que na formação capitalista coexistem diversos modos de produção e de formas do modo de produção capitalista. Isto significa que

"... em uma formação social, pode encontrar-se um estágio dominado pelo capitalismo monopolista e pelo Estado intervencionista antes de um estágio dominado pelo capitalismo privado e pelo Estado liberal. veja-se, após a primeira guerra mundial, nos países ocidentais, o período que se seguiu à "economia de guerra". Este período é seguido por um outro, relativamente breve, correspondendo a um estágio dominado pelo capitalismo privado e pelo Estado liberal. Em segundo lugar, podemos constatar com frequência a passagem de um estágio a outro sem passar por um outro estágio que, se procurarmos na lei teórica de sucessão tendencial uma via de sucessão unilinear histórica, deveria ter sido um estágio intermediário: passagem, por exemplo, na Grã-Bretanha, após a segunda guerra mundial, de um estágio de capitalismo privado e de Estado liberal de antes da guerra para um capitalismo monopolista de Estado e para um "Estado forte", sem um estágio intermediário de capitalismo monopolista e de Estado intervencionista, sucedendo na França o caso contrário..." (POULANTZAS, 1977, 150).

Com esse esclarecimento, é possível entender que, sendo característica na formação social em que predomina o modo de produção capitalista, a autonomia relativa da superestrutura jurídico-política em relação à estrutura econômica, as diferentes formas de Estado correspondem às formas específicas de articulação entre o econômico e o político.

Assim, a forma de Estado liberal, predominante no Governo Dutra e a forma de Estado intervencionista que emerge no Governo de Vargas, não podem ser consideradas como resultante de uma estrutura econômica totalmente determinada pelo capitalismo concorrencial ou pelo capitalismo monopolista, respectivamente.

De fato, o capitalismo concorrencial era predominante no período do Governo Vargas, dado que a economia se encontrava, ainda, fundamentalmente, sustentada na estrutura agrário-exportadora, sobretudo pela comercialização do café que continuou sendo um elemento fundamental para o reequilíbrio da economia nacional, em diversas situações de crise, em que as

condições do mercado externo favoreceram a sua valorização. Apesar disso, a combinação de elementos internos e externos provocou a mudança política do Governo Vargas e através de um regime ditatorial foi feita a tentativa de transformar a estrutura econômica do país, tornando-a autônoma, sustentada por um capitalismo nacional.

No caso, do Governo Dutra, pelo contrário, configurou-se um Estado liberal que criou condições para a expansão do capitalismo no Brasil, através da associação, em diversos setores do capital nacional e o capital estrangeiro. Essa situação favorável ao investimento do capital estrangeiro na economia nacional, iniciava o processo de transformação da estrutura econômica do país, para a etapa do capitalismo monopolista, da qual resulta a forma de Estado intervencionista.

A partir dessa análise, é possível concluir com Poulantzas que

"um Estado determinado apresenta as características de várias formas de Estado, devido precisamente à coexistência, neste estágio da formação, de várias formas do M.P.C. Uma forma de Estado apresenta contudo a dominância na unidade complexa de um determinado Estado, a qual lhe atribui assim os seus traços distintivos concretos." (POULANTZAS, 1977, 151).

Observando, principalmente, o princípio do não-evolucionismo linear do desenvolvimento do capitalismo e das formas de Estado a ele correspondentes é que se pode entender porque ao final do Governo Dutra, Getúlio consegue ser eleito e inicia em 1951 o seu segundo governo.

A eleição de Getúlio Vargas era uma ameaça às frações da burguesia ligadas ao capital estrangeiro que anteviam a possibilidade de ser reativado o projeto do nacionalismo eco

nômico interrompido em 1945. Como de fato Vargas conseguira se eleger através de uma aliança entre o PSD e o PTB, a última tentativa da UDN de se livrar dessa ameaça foi tentar impedir a sua posse sob a alegação de que Vargas não tivera maioria absoluta. Sendo inútil a sua campanha contra a posse de Vargas, a UDN se constitui como uma das forças políticas antagônicas ao seu governo, porque era contrária a sua política econômica já vislumbrada no período da sua campanha eleitoral, cujo lema "O Petróleo é Nosso" indicava a sua orientação nacionalista, o que aliás lhe valeu a adesão das massas populares, e de parte do exército, a ala dos "militares nacionalistas".

De fato, o Governo de Vargas adota uma política econômica intervencionista, definindo novas relações entre o Estado e a economia, o que se devia ao fato de ter sido a burguesia industrial que retomou o poder do Estado.

Ora, reverter o processo de "internacionalização" da economia nacional iniciada no Governo Dutra sob a influência direta dos Estados Unidos constituía um plano audacioso. Com efeito, a presença do capital estrangeiro em diversos setores da indústria nacional tinha se expandido, de modo considerável, nos anos posteriores à guerra e o acúmulo dos débitos do Brasil em 1947 era da ordem de US\$ 82 milhões*. Além disso é necessário esclarecer que apesar da tendência nacionalista da burguesia industrial isto não significava que fossem

"... totalmente contrários ao capital e à tecnologia estrangeiros. Não se tratava disso. Eles eram favoráveis ao intercâmbio e à participação de capital e tecnologia externos, mas sob controle nacional. Por

* Para aprofundar a análise da questão da internacionalização da economia ver: Caio Prado JÚNIOR, *História Econômica do Brasil*, 1981, p. 306.

isso, também, eram favoráveis ao fortalecimento do setor público e à própria planificação, como garantias contra as pressões das empresas e governos dos países hegemônicos. Para eles, a médio prazo, seria possível emancipar economicamente o País..." (IANNI, 1977, 135-6).

Nesse sentido, a ação estatal concentrou-se na criação de um sistema de planejamento econômico, capaz de propor estratégias adequadas para o fortalecimento da economia nacional. Ao lado dessa ação, via planejamento, o governo Vargas adotou outras medidas da participação direta na economia através da criação de empresas estatais.

A intervenção do Estado através do planejamento foi delimitada no Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico (Plano Lafer) que previa os investimentos a serem feitos nos setores considerados como pontos de estrangulamento da economia nacional: indústrias de base, transporte, energia, frigoríficos e agricultura. Paralelamente, foram criados os órgãos que seriam responsáveis pelo financiamento de operacionalização dos programas. Foram criados o Banco do Nordeste do Brasil, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico.

A criação da Petrobrás como empresa estatal para a exploração de petróleo

"... foi um ato típico (talvez o mais expressivo) do nacionalismo que o governo podia praticar. Note-se que a lei não estabeleceu o monopólio da comercialização dos derivados de petróleo. Isto é, os derivados continuaram a ser comercializados pelas empresas estrangeiras e suas subsidiárias no Brasil. Em consequência, a fundação da Petrobrás não afetou os interesses econômicos estrangeiros pré-existentes; afetou apenas as suas pretensões no campo da indústria petrolífera. Nesse sentido é que a criação da Petrobrás foi um ato nacionalista ambíguo, e não apenas parcial. Estabeleceu o monopólio estatal da pesquisa, refino e transporte do petróleo e derivados mas não interferiu na comercialização." (IANNI, 1977, 127).

Como se pode constatar, a política econômica de Vargas era predominantemente nacionalista. No entanto, esse nacionalismo econômico tinha limites externos e internos. À fração da burguesia empenhada nesse projeto não interessava uma radicalização que pudesse pôr em risco a própria estrutura econômica que sustentava os seus interesses.

De qualquer modo, a concepção de um capitalismo nacional autônomo incomodava a fração da burguesia dependente do capital estrangeiro e ao governo americano. Nesse sentido, o reconhecimento da CEPAL pelo governo Vargas provocou a reação dos Estados Unidos que, em junho de 1953, tornou claro o seu desejo de acabar com a Comissão Mista Brasileiro-Americana, constituída em 1948, no Governo Dutra.

As estratégias e projetos sugeridos por essa Comissão no estudo da situação econômica nacional, por ela elaborado, foram adotados no Plano Lafer, porém, em 1953, foi formado um grupo misto BNDE-CEPAL, cujo objetivo era elaborar um programa de desenvolvimento da economia brasileira. Sendo a concepção de desenvolvimento econômico veiculada pela CEPAL coincidente com as aspirações de autonomização da estrutura econômica nacional em relação aos Estados Unidos, Vargas apoiou essa Comissão, utilizando-a para introduzir instrumentos e mecanismos de planejamento em bases mais técnicas.

Nessa etapa de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, a necessidade de um planejamento "científico" favoreceu a expansão do aparelho de Estado. De modo específico, da burocracia estatal o que indica a sua relação com a forma de Estado intervencionista, bem como a sua relação com as classes sociais. Embora a sua função tivesse sido definida, no Brasil, a partir do desenvolvimento do capitalismo, o seu fortalecimen

to provocava a oposição dos grupos mais conservadores que anteviam com o aumento do controle estatal, uma possibilidade de estatização progressiva da economia e de transição para o socialismo. Do ponto de vista dos grupos de esquerda, essa mesma possibilidade não era considerada viável porque reconheciam os limites da concepção nacionalista e os objetivos pretendidos por Vargas com a sua estratégia de política populista.

Nessas circunstâncias, o governo Vargas era alvo da oposição das diferentes classes e frações.

"Por volta de 1954 Vargas tinha contra si: a) grande parte do povo que o havia eleito e que agora, com todo o salário mínimo, gemia sob o peso da inflação; b) a UDN e os partidos menores, inclusive o PCB, para o qual, apesar de tudo, Vargas continuava sendo "agente do imperialismo americano". E nisso fazia onda com a UDN, proclamando em seu Programa oficial, aprovado poucos dias antes de sua morte, que "era preciso derrubá-lo"; c) todos os grupos apartidários que simpatizavam com os "entreguistas" e eram "amigos dos americanos"; d) a quase totalidade das forças armadas, principalmente a Marinha e a Aeronáutica, enquanto os grupos mais reacionários, representados pela dupla Conrobert-Juarez dominavam o Clube Militar; e) toda a força dos "trusts" e monopólios, a fazer pressão agora, não sobre Getúlio mas sobre seus inimigos: Delenda Getúlio! Era preciso derrubar Getúlio. Já estava passando da conta." (BASBAUM, 1981, 206).

Esse quadro resultava, de um modo geral, da situação econômica que gerava tensões sociais em grande parte do país. A inflação agravada pela política econômica do Governo Dutra dificultava a execução de uma política salarial mais favorável às classes trabalhadoras. Por outro lado, os setores ligados ao capital estrangeiro exigiam do governo a adoção de medidas para estabilização financeira e social.

Apesar desses pontos de estrangulamento, o governo Vargas continuou desenvolvendo a sua política de fortalecimento

to da economia nacional, chegando a tomar diversas medidas para evitar a redução do crescimento da indústria. Entre essas medidas pode ser citada as relativas às importações de equipamento facilitadas pela Carteira de Comércio Exterior (CACEX), que favoreceram diretamente a burguesia da indústria nacional.

Nessa conjuntura, marcada pelas contradições sociais que se tornavam mais definidas na medida em que se diferenciava a estrutura econômica do país e a estrutura social classista, a luta política pelo poder provocou uma crise insuperável para o Governo Vargas, o que o levou ao suicídio, pressionado pelos últimos fatos desencadeados pela campanha da UDN relacionada ao atentado a Carlos Lacerda e a morte do seu guarda-costa Major Rubem Vaz.

Com o suicídio de Vargas a UDN toma posse do poder, pois embora o vice-presidente Café Filho fosse do PSP todo seu ministério foi composto por udenistas. Durante dezesseis meses, desdobrou-se, no cenário político, a luta entre as frações dominantes pela tomada do poder. A UDN que tinha assumido o governo federal não desejava perder o controle do Estado, realizando assim manobras políticas como tentar adiar as eleições e quando, de fato, elas se realizaram, sendo vitorioso o candidato do PSD, Juscelino Kubitschek, tentar impedir a posse do novo presidente.

Durante o impasse criado pela UDN para impedir a posse de Juscelino, o presidente Café Filho licenciou-se, assumindo o presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz, que, de acordo com a UDN e com o seu apoio tentou dar um golpe de Estado.

Essa tentativa foi frustrada pelo General Lott, então Ministro da Guerra que num contragolpe demite o presidente Carlos Luz, colocando em seu lugar o vice-presidente do Senado, Nereu Ramos.

Feito um balanço do governo udenista, Basbaum diz que das medidas econômicas e políticas desse governo resultaram:

"... alienação da economia nacional, servilismo diante dos interesses americanos, terror policial, e para findar uma tentativa de golpe anti-democrático para impedir a posse do presidente eleito e perpetuar-se no poder. Tal como iria acontecer em 1964." (BASBAUM, 1981, 220).

Com a posse de Juscelino Kubitschek de Oliveira, em janeiro de 1956, nova redefinição do bloco no poder determinaria uma rearticulação entre o Estado e a economia, de modo que se verifica durante todo o seu governo a execução de um projeto de desenvolvimento econômico, também, voltado para a expansão como fôra o do Governo Vargas. Porém, com uma diferença fundamental que era a orientação desse projeto para a internacionalização da economia nacional, mediante a associação com o capital estrangeiro nos setores mais importantes da indústria nacional.

A hegemonia da fração da burguesia industrial ligada ao capital estrangeiro determinou a "transformação qualitativa" na economia brasileira e a "mudança qualitativa do papel do Estado"*.

* Esses conceitos são tomados por IANNI, da análise realizada por Carlos Lessa na sua obra *15 anos de política econômica no Brasil*. Ver: Octávio IANNI, op. cit., p. 142 e 149.

Mediante uma análise da política econômica do Governo Kubitschek é possível constatar como se desenvolveu esse processo do qual resultaria o Estado intervencionista atual e a consolidação do capitalismo monopolista.

A política econômica desse governo foi traduzida no Programa de Metas, cujos objetivos eram os seguintes:

- "a) abolir os pontos de estrangulamento da economia, por meio de investimentos infra-estruturais, a cargo do Estado, pois que esses investimentos não atrairiam o setor privado;
- b) expandir a indústria de base, como a automobilística, indústria pesada e de material elétrico pesado, estimulando investimentos privados nacionais e estrangeiros."

"... Além deste objetivo pretendia estimular a poupança nacional e incentivar a modernização geral do sistema produtivo." (IANNI, 1977, 153).

.....
 "As metas do programa governamental abrangiam quatro setores importantes da Economia: energia, transportes, alimentação e indústria de base. Ao todo, somavam trinta metas, incluindo-se o programa de formação do pessoal técnico." (IANNI, 1977, 155).

A partir desses objetivos pode-se constatar que a ação estatal foi ampliada no sentido da intervenção direta da economia nacional, assumindo a ativação de novos setores da indústria e, sobretudo, revigorando as relações entre a estrutura econômica do país e o capitalismo mundial.

Nesse sentido, o Estado desempenhava uma dupla função: planejar o desenvolvimento da indústria e garantir ao setor privado nacional e internacional condições políticas e econômicas favoráveis à acumulação do capital.

A experiência de planejamento acumulada pelos órgãos do Estado nos governos anteriores, permitiu a centralização das decisões sobre a política econômica de tal modo que a execu

ção do Programa de Metas ficou a cargo de órgãos como o Conselho de Desenvolvimento, a SUMOC e a SUDENE, diretamente vinculados ao poder executivo.

Esse fortalecimento do Executivo através da extensão da burocracia estatal já não constituía uma ameaça às frações da classe dominante, ligadas ao capital estrangeiro, dado que os empresários americanos passaram a aceitar a intervenção do Estado, na economia, através do planejamento, quando constatarem que essa estratégia, ao contrário do que pensavam, não implicava riscos para o setor privado, mas era "... *garantia política e econômica para as empresas estrangeiras.*" (IANNI, 1977, 149).

Sendo, portanto, autônomo para elaborar medidas políticas e econômicas, o governo Kubitschek através da operacionalização do Programa de Metas consegue expandir o desenvolvimento econômico por intermédio da expansão e diferenciação interna do setor industrial e multiplicação das relações de complementaridade e interdependência internas e externas.

De fato, a diversificação do setor industrial brasileiro ocorreu mediante a intervenção direta, através da criação de empresas estatais; ou indireta, através da racionalização dos investimentos do setor privado, nas áreas de energia, transportes, alimentação e indústria de base, criando-se um sistema integrado do setor industrial que tendo superado a fase de "substituição de importações" havia atingido o estágio da produção de bens de capital.

Justamente essa expansão industrial é que determina as relações de complementaridade e interdependência internas e externas. Essas relações internas são desenvolvidas em decorrência da criação de novas indústrias que se complemen

tam no processo de fabricação de um produto final ou, ainda, em decorrência da inovação tecnológica introduzida num setor da indústria, que aciona a renovação do processo de produção de todo um setor, enfim, através da relação de interdependência criada entre os diversos setores da economia: primário, secundário, terciário.

No nível das relações externas a complementaridade e interdependência não podem ser explicadas apenas pela expansão mundial do capitalismo, mas decorrem, também, no caso do Brasil no período do Governo Kubitschek, de uma decisão política da classe dominante no sentido de internacionalizar a economia nacional e consolidar, definitivamente, a associação entre o capital nacional e o capital estrangeiro.

As medidas do governo nesse sentido foram muito concretas. Ressalte-se a ênfase dada pelo governo à Instrução 113 da SUMOC criada no governo de transição de Café Filho, em 1955, para captar tecnologia e capital estrangeiros, às normas da Cacex, criando licenças de importação sem cobertura cambial, à criação de incentivos para a associação de empresas nacionais e estrangeiras, e à política de estímulo à poupança nacional e elevação da taxa de investimentos, que para ser alcançada deveria:

- a) "... aumentar o influxo de capitais estrangeiros, seja sob a forma de investimentos diretos, seja por empréstimos a longo prazo, ou, ainda, pelo recurso aos créditos comerciais a prazo médio;
- b) aumentar o volume da poupança nacional, seja através do combate à inflação, para incentivar a poupança voluntária, seja pela imposição de tributos ou o recurso a empréstimos compulsórios..." (IANNI, 1977, 153).

As consequências dessa política econômica do Governo Kubitschek foram, de fato, a aceleração do desenvolvimento econômico do país, o agravamento do processo inflacionário que já há algum tempo constituía um dos pontos de estrangulamento da economia nacional e a concentração de renda da burguesia industrial.

Essa situação repercutia diretamente sobre as classes trabalhadoras urbanas e rurais, a classe média e as frações da burguesia ligadas ao setor das pequenas e médias empresas.

Na medida em que se expande o capitalismo a situação de exploração do trabalhador torna-se generalizada, mesmo quando as circunstâncias em que se processa o desenvolvimento econômico, através da expansão industrial, represente a melhoria econômica de uma parcela de trabalhadores qualificados.

"Nessas condições, a política salarial do governo teve o efeito de uma política de confisco salarial. As reivindicações operárias conseguiam no máximo repor o poder aquisitivo dos salários de algumas categorias de trabalhadores. Apenas uma parcela do proletariado teve melhoras salariais que compensavam satisfatoriamente as elevações do custo de vida."
(IANNI, 1977, 171).

A situação dos trabalhadores rurais, no Brasil indica um processo de pauperização tão acentuado, em decorrência da questão da terra, que nenhuma medida será adequada enquanto não se realizar a reforma agrária. Essa medida não foi adotada pelo Governo Kubitschek e nem poderia ser, pois uma das frações da classe dominante no poder era a dos latifundiários que apoiaram a sua candidatura. Por isso, essa camada de trabalhadores continuou sendo explorada, principalmente, no Nordeste, em que as relações de produção no campo estão imbrica-

das na estrutura política do "coronelismo". Essa é uma das causas do agravamento da situação econômica do Nordeste.

Como alternativa de solução para a situação de defasagem econômica do Nordeste em termos do desenvolvimento nacional, foi criada a SUDENE. Entretanto, essa medida além de tardia, não tinha como objetivo solucionar a questão da população nordestina, na sua grande maioria, constituída pelos trabalhadores rurais. Os programas de industrialização desenvolvidos serviram aos interesses dos grupos econômicos da região, associados à classe dominante da região sul, repetindo-se a nível interno, um processo de desenvolvimento dependente, que beneficiou aqueles grupos locais e os grupos industriais de fora que ali se instalaram, enquanto a população se tornava cada vez mais pobre.

Naturalmente, os efeitos mais imediatos da criação da SUDENE e das indústrias, como a criação de novos empregos, significaram uma aparente melhoria da situação econômica da região e com isso a SUDENE cumpria a sua função política que era diminuir as contradições sociais no Nordeste e, dessa forma, desorganizar politicamente as classes trabalhadoras.

As frações da burguesia ligadas ao setor de pequenas e médias empresas, também atingidas pela política econômica do governo Kubitschek, reagiram, mostrando que essa política praticamente decretava sua falência, uma vez que os programas de incentivo ao setor industrial estavam concentrando recursos, apenas, no setor das grandes empresas.

Para atender as reivindicações dessas frações o governo criou o Grupo Executivo de Assistência à Média e Pequena Indústria (GEAMPE).

Como se pode constatar, a política econômica do Governo Kubitschek estava orientada, preferencialmente, para atender os interesses da grande burguesia industrial* associada ao capital estrangeiro. Noutras palavras, esse governo hava feito uma opção política pelo desenvolvimento econômico através da internacionalização da economia nacional. Entretanto, essa opção política era traduzida pela ideologia desenvolvimentista veiculada por seu governo. Tanto quanto Vargas, Kubitschek associava desenvolvimento à industrialização; no entanto, adotava uma política contrária à de Vargas. Para realizarar o desenvolvimento, atendendo aos interesses da Nação, a estratégia escolhida foi da política econômica internacionalista.

Segundo a análise de Basbaum esse período poderia ser assim resumido:

"O Presidente Juscelino vinha disposto a dar uma vialenta sacudidela no país". (BASBAUM, 1981, 221).

"Ao findar o seu governo, viu-se que ele havia construído um belo edifício com alicerces de barro e vazio por dentro. E completamente hipotecado." (BASBAUM, 1977, 225).

De fato, a situação econômica do Brasil no final do governo Kubitschek, em 1960, era singular porque grande parte das metas previstas tinham sido alcançadas. A produção industrial que era "para 1948 igual a 100, atingiu 262, enquanto a produção agrícola apenas a 149 (sic)" (BASBAUM, 1981, 227). Foram construídas as usinas elétricas de Três Marias e Furnas

* IANNI faz a distinção entre a pequena burguesia industrial ligada à produção de bens de consumo tradicionais; a grande burguesia industrial ligada à produção de bens de consumo, mas com base em empresas e de grande vulto articulados com o grande comércio de exportação-importação e o capital financeiro; a grande burguesia industrial internacional surgida com os investimentos de capital estrangeiro e as primeiras associações de capitais. Ver: Octavio IANNI. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*, 1979, 110).

e a produção de petróleo teve um aumento sensível. No setor da indústria destacou-se a indústria automobilística com as fábricas de caminhões, ônibus e carros de passeio.

Entretanto, como consequência desse crescimento acelerado alguns pontos de estrangulamento da economia nacional foram agravados.

"A política de penetração do capital estrangeiro criou déficits permanentes nas trocas cambiais pela evasão contínua de dólares, ganhos com o sacrifício do povo para sustentar os preços do café, sob a forma de lucros, royalties e dividendos." (BASBAUM, 1981, 225).

Nessas circunstâncias, a situação econômica das classes trabalhadoras se agravava, pois embora o salário mínimo tivesse aumentado de Cr\$ 1.200,00, em 1948, para Cr\$ 13.000,00 em 1960, a inflação tornava o seu poder aquisitivo mais reduzido do que fora em 1948. (BASBAUM, 1981, 227). Essa inflação galopante foi acentuada pela emissão de papel-moeda que o governo fez para sustentar os preços do café e a burocracia estatal que se expandiu, consideravelmente, no período do seu governo*.

Foi nesse contexto, que a campanha eleitoral de Jânio Quadros, centrada na crítica e oposição ao governo, surtiu o efeito esperado, sendo esmagadora a votação por ele alcançada.

O resultado dessas eleições era, aparentemente, um paradoxo, porque como candidato da UDN, anunciava um governo predominantemente orientado para o nacionalismo e o populismo,

* Para uma análise mais profunda sobre a situação econômica do Brasil ver outros autores que tenham tratado, ao contrário de Basbaum, mais especificamente do aspecto econômico.

o que era totalmente contrário aos interesses dos grupos econômicos-políticos vinculados a esse partido. Por outro lado, o General Lott que prometia uma continuação do projeto de desenvolvimento econômico do Gov. Kubitschek e poderia ter atraído o apoio das frações dominantes da burguesia, foi derrotado.

Como se explica esse paradoxo?

Em primeiro lugar, o confronto entre UDN (oposição) e PSD (situação) tinha se iniciado desde a revolução de 30 e as derrotas da UDN foram sucessivas; porém, a conjuntura econômica e política que foi sendo instaurada, a partir do Governo Dutra, eliminara as principais divergências entre os interesses defendidos pelo PSD e pela UDN.

Basbaum mostra que ocorreu uma "decomposição do PSD". Isto implicou a alienação da burguesia nacional do projeto econômico, assentado no imperialismo e defendido pela UDN.

"A decomposição do PSD significa por sua vez que, o que restava da grande burguesia nacional, inclusive alguns setores da burguesia agrária, foi por sua vez igualmente devorado, e dela quase nada mais resta. E isso vem enfraquecer, ou pelo menos diminuir, os setores da população potencialmente anti-imperialista. A grande burguesia brasileira, e amplos setores da burguesia agrária e da média burguesia, passaram-se, com armas e bagagens, para o imperialismo." (BASBAUM, 1981, 239).

Essa constatação da coincidência de interesses do PSD e da UDN explica em parte o paradoxo. Note-se, portanto, que a derrota de Lott não colocava em risco a continuidade da política econômica do Governo Kubitschek, pois era a burguesia ligada ao capital estrangeiro que interessava solidificar essa política e ela já estava no poder com a vitória da UDN.

Permanece, no entanto, a contradição entre o programa da UDN e o discurso do seu candidato, que ao tomar posse,

pretendeu cumprir as suas promessas. Por isso é necessário analisar as razões da candidatura de Jânio Quadros.

A UDN lutava pelo poder desde 1930 e era vital continuar lutando porque a prosperidade alcançada pelos grupos econômicos ligados ao partido era decorrente da progressiva internacionalização da economia nacional, mediante a associação com o capital estrangeiro. A aceleração do desenvolvimento no Governo Kubitschek, favoreceu a concentração da renda desses grupos, entretanto, provocou, também, a acentuação das desigualdades sociais, criando tensões sociais no campo e na cidade e a organização das classes trabalhadoras.

Ora, essa situação era uma ameaça à continuidade do projeto da burguesia industrial, por isso era necessário conseguir a simpatia das massas populares. Para isto é que a UDN escolheu Jânio Quadros, dada a sua popularidade. Por outro lado, também, porque acreditava que ele seria facilmente manobrado.

Ocorreu, porém, que para enfrentar os graves problemas econômicos do país o Governo de Jânio Quadros adotou medidas econômicas contraditórias, tentando conciliar o atendimento às reivindicações populares com o fortalecimento da economia nacional, conforme o projeto da burguesia industrial.

Algumas dessas medidas como as relativas à política cambial e financeira restabeleceram em parte os interesses do setor agrário-exportador que havia sido prejudicado pela política de industrialização que "Além de discriminar a agricultura no setor cambial, prejudicando a exportação, intervinha também, no mercado para limitar os preços dos produtos agrícolas, como se o aumento do custo de vida pudesse ser combatido nos

seus efeitos, em vez de ser atacado em suas causas." (IANNI, 1977, 199).

Outro efeito, dessa medida, foi alcançar uma certa estabilidade financeira que possibilitou negociações com os Estados Unidos e os bancos europeus e a obtenção de novos empréstimos.

Entretanto, não era possível conciliar a política antiinflacionária com as reivindicações das classes trabalhadoras, porque na medida em que foram reduzidos os subsídios de alguns produtos, aumentavam os preços internos e decrescia o poder aquisitivo dessas classes.

Assim, as tensões sociais se avolumavam porque, também, desagradara à burguesia a adoção de uma política externa de aproximação com países socialistas como a Romênia, Hungria, União Soviética e Cuba. Uma das suas atitudes consideradas atentatórias ao país foi ter condecorado o Ministro da Economia de Cuba, Ernesto Che Guevara.

Em decorrência desses fatos, os mesmos grupos que haviam apoiado a sua candidatura, iniciaram uma ampla campanha contra Jânio Quadros, acusando-o de manter relações com os comunistas e de pretender implantar o comunismo no país.

Para Jânio só restou uma alternativa: renunciar. Com efeito, isto aconteceu no dia 25 de agosto de 1961.

Com a renúncia de Jânio, deveria assumir o vice-presidente João Goulart. Entretanto, como ele se encontrava em Pequim em viagem oficial, assumiu Ranieri Mazzili, presidente da Câmara, dando à UDN, condição para planejar um golpe que impedisse a sua posse. Goulart além de pertencer ao PTB, fôra Ministro do Trabalho do último governo de Getúlio Vargas e portanto, devia ser afastado do poder para evitar que transfor

masse o país numa "República Sindicalista".

Embora a UDN constituísse uma força política poderosa, as Forças Armadas, através da atitude do General José Machado Lopes, comandante do III Exército, apoiaram a posse de Goulart. Antes porém que isso acontecesse no dia 07 de setembro de 1961, o Congresso aprovou uma emenda constitucional que transformava o regime político do país, num regime parlamentar.

A partir dessa medida, ficou definida a contradição entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, refletindo a correlação de forças na conjuntura política do país.

Controlado pelo Congresso, Goulart teve dificuldade de compor o seu Ministério e no período de nove meses escolheu quatro primeiro-ministros, sendo que desses, apenas dois foram aprovados pelo Congresso.

De um modo geral seu Ministério foi composto por membros do PSD, do PTB e até da UDN, no entanto, as oposições insistiam em adiar o plebiscito que seria realizado para que o povo optasse entre o presidencialismo ou o parlamentarismo.

Na tentativa de obter o apoio das massas populares, o Presidente se pronuncia, mostrando que todas as reformas estruturais que pretendia realizar, inclusive a Reforma Agrária, estavam sendo impedidas pelo Congresso, por isso era necessário retornar ao regime de presidencialismo.

Com a realização do plebiscito, no dia 06 de janeiro de 1963, foi rejeitado o parlamentarismo e isso significou uma derrota para a UDN, no entanto, ela não se afastaria do seu objetivo que era depor Goulart.

O Governo Goulart enfrenta sérios obstáculos decor

rentes das medidas contraditórias do governo anterior e, para criar alternativas de solução, elabora o Plano Trienal que "foi o primeiro instrumento de política econômica global e globalizante dentre todos os formulados até então pelos diversos governos no Brasil" *. Os objetivos do Plano Trienal eram os seguintes:

"a) manutenção de uma elevada taxa de crescimento do produto; b) redução progressiva da pressão inflacionária; c) redução do custo social presente do desenvolvimento e melhor distribuição de seus frutos; d) redução das desigualdades regionais de níveis de vida" (IANNI, 1977, 207).

Assim como o Governo de Quadros, a política monetária, cambial e salarial do Governo Goulart era antiinflacionária e deveria seguir a orientação do Fundo Monetário Mundial para que fossem obtidos recursos dos Estados Unidos. Diante dessa política houve a reação de vários setores da sociedade, pressionando o governo a adotar outras medidas econômicas.

Mais uma vez se apresentava o impasse de uma política econômica que pretende conjugar o desenvolvimento econômico do tipo nacionalista com um regime populista.

"A luta contra a inflação exigia o sacrifício do populismo, que servia de suporte político do governo. A política cambial, por outro lado, exigia o sacrifício do nacionalismo econômico, que era um dos principais elementos da ideologia governamental. E a luta pela reforma agrária, por fim, mobilizava contra o governo todas as forças políticas tradicionais, então dominantes no Congresso Nacional." (IANNI, 1977, 214).

Essa situação econômica era agravada pela crise política permanente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo

* Referência feita à evolução do próprio modo de elaboração do plano. Ver Octavio IANNI, op.cit. p. 205.

constituído por forças políticas antagônicas entre si. Goulart não contava com o apoio do Congresso Nacional, principalmente depois de ter expressado os objetivos do seu governo através das reformas de base, pretendendo com isto solucionar problemas graves que atingiam as classes trabalhadoras como, por exemplo, a questão agrária e a questão salarial.

A operacionalização das reformas de base foi considerada prioritária pelo governo, porque Goulart contava obter o apoio das massas e assim se fortalecer junto ao Congresso. Estavam previstas no Plano Trienal as reformas das estruturas administrativas, bancária, fiscal e agrária, porém esta última era considerada a mais importante.

Assim, algumas medidas mais administrativas foram tomadas para encaminhar a solução da questão agrária. Foi criada a Superintendência de Política Agrária (SUPRA) que procederia a desapropriação de áreas próximas às estradas de ferro, rodovias federais e açudes públicos. Também interessava ao governo obter o controle sobre a organização dos trabalhadores rurais. Para isto, decreta o Estatuto do Trabalhador Rural e dá toda cobertura ao reconhecimento dos sindicatos rurais.

Todas essas medidas ampliavam a ruptura entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo e de acordo com a Constituição em vigor, o Poder Legislativo não poderia ser sobrepujado pelo Executivo, pois isso significava ferir os princípios da divisão de poderes, própria de uma democracia. Para o Congresso, o Presidente estava instaurando um "estado de ilegalidade" e isso era uma ameaça a continuidade do projeto de desenvolvimento econômico da burguesia.

Essa ameaça tornou-se mais visível quando foi realizado no dia 13 de março de 1964, no Rio de Janeiro, um Comício

ao qual Goulart compareceu "armado de decretos-leis de interse popular que foram assinados no próprio palanque." (BASBAUM, 1981, 44). A realização do comício foi considerada uma manifestação pública do antagonismo entre o Executivo e o Legislativo.

O governo parecia desconhecer as reações generaliza-
das dos grupos mais reacionários e acreditava ter o apoio das
Forças Armadas através do General Jair Dantas, Ministro da Guer
ra, escolhido por Goulart. Jair Dantas e mais os comandantes
do exército no Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Reci
fe eram de sua inteira confiança. Ocorria, no entanto, que o
Estado Maior das Forças Armadas, comandado pelo General Caste-
lo Branco, já havia se pronunciado contrariamente às posições
do governo, declarando a sua disposição em defender a nação do
perigo do comunismo.

*"O Brasil se achava agora nitidamente dividido em duas
facções: a dos que queriam as reformas e a dos que não
as queriam, a dos que apoiavam Jango e a dos que dese-
javam derrubá-lo. E esta era ainda bem forte, como se
verificou a seguir." (BASBAUM, 1981, 47).*

Com efeito, essa divisão refletia o impasse entre a
política e a economia. Essa articulação estava se alterando na
medida em que o Estado ameaçava reverter o processo de desenvo-
limento econômico na direção do nacionalismo econômico, median-
te um regime de concentração de poder do Executivo e participa-
ção das massas populares.

Essa não era a opção econômica e política da classe
dominante, portanto, urgia criar condições para depor o gover-
no Goulart.

Depois do comício do dia 13, sucederam-se as reações
organizadas pela UDN, como a "Marcha da Família com Deus pela

"Liberdade", e os pronunciamentos do governador e vice-governador de São Paulo, de D. Jaime Câmara, cardeal a Guanabara e do Governador Carlos Lacerda. Por outro lado, manifestações como as dos marinheiros no dia 24 de março e da população de um modo geral, indicavam os anseios das massas por uma redefinição política do Estado brasileiro.

O impasse exigia uma solução e ela resultaria da correlação de forças na luta política pelo poder.

Ora, desse confronto saíram vitoriosas as forças reacionárias da classe dominante que através das Forças Armadas executaram o golpe de Estado de 31 de março de 1964, mas é interessante analisar toda a extensão dessas forças para entender as causas da sua vitória.

A UDN e o PSD estavam reunidos em torno de uma opção política comum que era a consolidação do seu projeto de desenvolvimento econômico associado ao capital estrangeiro. Isto significava o fortalecimento da relação de dependência da estrutura econômica nacional face ao capitalismo mundial e, conseqüentemente, a ampliação da dependência do Brasil em relação aos E.U.A., que detêm a hegemonia política no bloco dos países capitalistas, desde a II Guerra Mundial.

Assim, as forças reacionárias agem, inteiramente, de modo coerente com a política adotada pelos Estados Unidos em relação aos países da América Latina. "A política intervencionista dos Estados Unidos em relação a esses países não é de agora: ela tem pelo menos 150 anos." (BASBAUM, 1977, 101).

No Brasil, essa intervenção já fora exercida, embora de forma diversa da que houve em São Domingos, por exemplo; entretanto, de forma tão efetiva que já havia derrubado Var

gas, Quadros e, em 64, Goulart para assegurar a expansão do capitalismo dependente.

Enquanto as forças reacionárias possuíam uma organização resultante da própria expansão do imperialismo, as forças de oposição que podem ser consideradas "revolucionárias" estavam dispersas em frações que divergiam quanto a estratégia de luta a ser adotada e exitaram em apoiar o Gov. Goulart, que de certo, não pretendia atingir o grau de radicalização desejado por muitos grupos de esquerda.

O discurso pronunciado por João Goulart, no dia 30 de março, na comemoração realizada pela Associação dos Subtenentes e Sargentos da Polícia Militar, no Automóvel Clube da Guanabara deu às Forças Armadas a oportunidade, há muito, esperada de assumir o poder do Estado.

Embora as forças revolucionárias estivessem divididas, conforme a análise desse período apresentada por Basbaum, o governo tinha em mãos grande parte do exército e da marinha, que esperaram uma ordem de João Goulart, que, no entanto, não foi dada. À pergunta porque não foi dada, Basbaum responde, mostrando que

"João Goulart não desejava a 'república sindicalista' que nem ele nem seus acusadores sabiam o que era. Muito menos desejava o comunismo ou o socialismo. Era rico, dono de estâncias de gado e queria continuar sendo. Desejava apenas uma série de reformas estruturais para o País, mesmo débeis ou parciais. Não desejava nem mesmo uma ditadura pessoal, pois com o estado de sítio que havia solicitado, teria condições e força para prosseguir em sua política. Não obstante, a última hora, recuou." (BASBAUM, 1981, 127).

A crise política que se desdobrou no período de 1961 a 1964 nos governos de Jânio Quadros e João Goulart era o resultado de uma situação de desenvolvimento da estrutura eco

nômica que tornava imperiosa a necessidade de adequação da superestrutura jurídico-política do país a esse desenvolvimento. Não que não houvesse se verificado ao longo dos governos de Dutra, Vargas e Juscelino a modificação legal e institucional do país no sentido de adaptar sua superestrutura ao processo de consolidação do capitalismo monopolista. Entretanto, como também decorre dessa etapa de desenvolvimento das forças produtivas, uma diferenciação mais acentuada entre as classes e o agravamento das contradições na cidade e no campo, tornou-se irreversível a redefinição das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e as classes sociais, no sentido de uma opção econômica e política radical que realizasse uma forma específica de articulação entre o político e o econômico, eliminando as ambiguidades próprias de um período de transição econômica já superado.

O que estava em jogo, em 1964, era justamente essa opção econômica e política. De acordo com Ianni,

"no que dizia respeito às relações entre o Estado e a Economia, tratava-se de equacionar, de modo claro e consequente, o dilema consubstanciado nas seguintes opções políticas: a) Política econômica governamental no sentido de emancipar as decisões sobre a economia do País. b) Política econômica governamental destinada a acentuar as relações de interdependência e complementaridade da economia brasileira com a economia internacional. c) Política econômica governamental destinada a fortalecer e ampliar o setor estatal da economia brasileira, com a finalidade de acelerar a transição para o socialismo." (IANNI, 1977, 220-21).

O golpe de Estado de 64 não deixou dúvidas quanto a opção política adotada, a partir de então, pelo Estado. Foi consolidada a hegemonia da burguesia industrial ligada ao capital estrangeiro e isso implicou a consolidação das relações de complementaridade e interdependência entre a estrutura eco

nômica nacional e o capitalismo monopolista das potências econômicas do bloco dos países capitalistas, em especial, dos Estados Unidos.

Em decorrência disso, o primeiro governo instituído após o golpe de março redefine, de imediato, as relações entre o Estado e a economia através do seu Programa de Ação Econômica do Governo, cujos objetivos eram os seguintes:

- "a) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do País, interrompido no biênio 1962-1963;
- b) conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio dos preços a partir de 1966;
- c) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida;
- d) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que continuamente afluí ao mercado de trabalho;
- e) corrigir a tendência a deficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaçam a continuidade do processo do desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento jurídico da capacidade para importar." (IANNI, 1977, 231).

Para entender a extensão desse Programa e a sua orientação predominantemente voltada para a consolidação da relação de interdependência entre a estrutura econômica do país e o capitalismo mundial, deve-se ressaltar que o regime político instaurado com o Governo Castelo Branco constituiu a primeira ditadura militar na história política do país e

"... o novo governo se caracterizava por ser eminentemente udenista, embora tivesse alguns antigos pesedistas, devidamente udenisados, escolhido que fora entre os elementos mais reacionários, como seria óbvio, do momento político nacional, e muitos deles intimamente ligados aos interesses do capital estrangeiro, tais como Mário Tibau, Roberto Campos e Gouveia Bulhões e que iriam determinar a luta econômica e política do governo revolucionário." (BASBAUM, 1981, 139).

A partir da intervenção direta do Estado na economia, foram criadas novas condições do "*funcionamento dos mercados de capital e de força de trabalho*", segundo Ianni. A política econômica no seu conjunto, era elaborada, executada e controlada através da burocracia estatal que se expandira, na medida em que foram ampliadas as funções econômicas do Novo Estado autoritário. Com efeito, o governo redefiniu "*as políticas monetária, bancária, tributária, cambial, salarial e de investimentos*" (IANNI, 1977, 231). Mantendo sob estrito controle as decisões políticas e econômicas, a fim de garantir a expansão do setor privado, numa nova fase de concentração do capital, em nível internacional.

A política econômica do Governo Castello Branco foi, principalmente, uma política antiinflacionária, pois o cicloviçioso da inflação desencadeava tensões sociais e políticas. O combate à inflação foi considerado "um tratamento de choque" que se desdobrava numa política de confisco salarial das classes trabalhadoras e numa política creditícia que atingia principalmente a pequena e média indústria, enquanto facilitava o crédito às grandes empresas, de modo especial, às estrangeiras.

O novo Estado brasileiro, através de uma política econômica planificada, deveria solidificar a sua aliança com os Estados Unidos, o que significa dizer que deveria criar condições especiais para o investimento das empresas americanas em diversos setores da economia nacional, na tentativa de obter, em contrapartida, uma ampliação do seu mercado de exportações nos E.U.A.; propriamente dito, e na América Latina na medida em que os americanos abrissem mão de certos setores desse mercado.

Nessas circunstâncias, pode-se analisar a política econômica do Governo Castelo Branco, do ponto de vista das medidas adotadas para fortalecimento das relações econômicas com os Estados Unidos.

A primeira medida foi a modificação da Lei de Remessas de Lucros, eliminando o limite estabelecido anteriormente, em 10%. No início de 1965, foi firmado o Acordo de Garantia de Investimentos, concedendo garantias especiais às empresas americanas que investissem no Brasil. Ainda, para estimular os investimentos estrangeiros, foi criado, através da Instrução 289 a SUMOC, *"um mecanismo pelo qual as empresas estrangeiras passaram a usufruir de uma faixa privilegiada de crédito e, o que é mais importante, a juros extremamente baixos."* (MEDINA, 1970).

Outra medida, também, considerada importante na reproximação com os Estados Unidos, após os impasses criados pelo governo anterior, foi a compra da American Foreign Power, comprada por 135 milhões de dólares, quando uma comissão nomeada pelo governo tinha avaliado em 57 milhões, apenas.*

As medidas que visavam fortalecer as relações com os E.U.A. e com o capitalismo mundial não se restringiam ao setor econômico. Para assegurar a sua execução o Governo Castelo Branco deveria manter sob controle as forças sociais antagonicas.

Ora, o golpe de 64 teve como objetivo mais imediato conter o

* BASBAUM diz que essa foi uma das medidas da política de "aparrar arestas" imposta ao Brasil pelos Estados Unidos. Ver: Leôncio BASBAUM, *História sincera da república*. De 1961 a 1967. 1981, 154-55.

avanço das forças revolucionárias, mas a ação estatal não se limitou a depor o Governo Goulart e a reprimir os movimentos populares. A principal função do Estado autoritário era adequar a superestrutura jurídico-política e cultural do país à estrutura econômica nacional que se consolidava como estrutura dependente do capitalismo mundial.

Nesse sentido, o Marechal Castelo Branco entendia que

"... a fim de preparar a estrutura institucional adequada à deflagração do novo surto de progresso e à construção da nova sociedade brasileira, fazia-se mister o aperfeiçoamento das instituições, através de reformas democráticas, realisticamente concebidas." (IANNI, 1977, 228).

A análise das medidas de reformulação das instituições, adotadas pelo Governo Castelo Branco, permite confirmar a forma específica de articulação entre o político e o econômico decorrente da instauração da ditadura. Essa análise pode indicar, também, o tipo de relação que se estabelece entre o Estado e as classes sociais.

A principal característica do Estado autoritário é o fortalecimento do Poder Executivo. No Brasil, com o Golpe de 64, "conforme o preâmbulo do Ato Institucional nº 1, do dia 09 de abril de 1964: A revolução vitoriosa se investe no exercício do poder constituinte" e, a partir de então adota uma estratégia de "eliminação" das contradições sociais e lutas políticas. Note-se, porém, que todos os atos do Governo Castelo Branco, ao mesmo tempo, que solapavam a organização política das oposições, criavam uma nova forma de organização capaz de manter sob controle as reações contrárias ao regime.

Assim é que, enquanto o Ato Institucional nº 1 e nº 2

liquidavam as organizações políticas e sindicais, o governo elabora uma nova Lei Eleitoral e um Estatuto Legal dos Partidos com a finalidade de criar condições para a instauração de uma democracia representativa. É significativo que na mesma ocasião tivesse sido criado o SNI como um "órgão do qual se ressaltava a estrutura governamental" (IANNI, 1977, 230).

Ainda constatando-se a ação do governo no sentido de destruir-construir uma "ordem" social, nota-se a sua atuação nos setores em que havia maior grau de organização política : os sindicatos e os movimentos estudantis, culturais, de um modo geral.

A política de "arrocho salarial" constituía causa de tensão social no seio das classes trabalhadoras, entretanto , era meta do governo criar condições de funcionamento dos mercados de capital e de força de trabalho, para assegurar a participação dos investidores estrangeiros no processo de edificação da estrutura econômica nacional. Ora, isto significava que ao governo competia ter controle sobre as forças políticas para garantir o funcionamento das empresas privadas nacionais e multinacionais.

Em relação às classes trabalhadoras o governo , em primeiro lugar, agiu desmobilizando as organizações de classe existentes e transformando o sindicato em um órgão da burocracia estatal.

"A partir de 1964, os percentuais de aumento salarial passaram a ser estabelecidos pelo Conselho Nacional de Política, segundo os índices de crescimento e produtividade e os resíduos inflacionários calculados pelo Conselho Nacional de Economia e o Conselho Monetário Nacional." (IANNI, 1977, 282).

No setor cultural , após o primeiro expurgo de 64 que atingiu algumas universidades brasileiras, a ação anti-subversiva foi executada nas organizações estudantis, nos jornais e nos ambientes culturais, de um modo geral. Através da Lei Suplicy a UNE foi fechada e em seu lugar foi criado o Diretório Nacional de Estudantes. Também foi criado o acordo MEC-USAID mediante o qual seria reestruturado, posteriormente, todo o sistema escolar brasileiro, tornando-o coerente com o projeto de desenvolvimento econômico do país. Foram ainda decretadas duas leis: a Lei de Segurança Nacional e a Lei de Imprensa, completando-se, assim, o conjunto dos dispositivos legis que legitimavam o aparelho repressivo do Estado.

A reformulação das instituições fôra orientada no sentido da "modernização do sistema político-administrativo e econômico". Para tornar eficiente a estrutura econômica era necessário assegurar a hegemonia do Poder Executivo, através da burocracia, para que fossem controladas as relações sociais e políticas das classes.

A expansão da burocracia foi uma decorrência da execução do Programa de Ação Econômica do Governo, que pretendia modernizar a estrutura econômica de forma que através da sua reintegração no capitalismo mundial fosse alcançado um ritmo acelerado de desenvolvimento econômico do país. Como essa modernização da estrutura econômica constituía uma opção política que redefiniu as relações entre o Estado e a economia, a burocratização não se restringiu a estrutura econômica, sendo visível a sua expansão, também, na superestrutura jurídico-po^lítica e cultural.

Sendo o Governo Castelo Branco o primeiro, após o

glpe de 64, foi responsável por uma ação econômico-política ampla que pretendeu criar condições especiais para o desenvolvimento econômico do país, a longo prazo. Durante o seu governo foi esboçado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social cujo objetivo era garantir a continuidade da política econômica governamental implantada em 64.

Esse Plano, no entanto, não foi finalizado, mas o Governo Costa e Silva através do seu Programa Estratégico de Desenvolvimento (68-70) deu continuidade às diretrizes do Governo Castelo Branco, embora tivesse introduzido

"... expressões relacionadas com as idéias de desenvolvimento "auto-sustentável", de "valorização do homem brasileiro" e de "humanização da revolução", com isso procurava distinguir-se do governo anterior."
(IANNI, 1977, 240).

O Governo Costa e Silva enfrentou, segundo diagnóstico realizado pelos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, problemas que embora já existissem no período do Governo Castelo Branco foram agravados pela política antiinflacionária adotada.

"O Diagnóstico... conclui pela caracterização do seguinte quadro, encontrado pela atual Administração: 1) Debilitamento do setor privado; 2) Pressão excessiva exercida pelo setor público, sob várias formas."
(IANNI, 1977, 241-42).

O Programa Estratégico de desenvolvimento pretendia atuar, principalmente, nos setores atingidos pela política econômica do Governo Castelo Branco, como as pequenas e médias empresas cujo funcionamento fôra prejudicado pelo processo de concentração de capital nas grandes empresas, particularmente as empresas multinacionais.

De fato, a política creditícia e tributária acarreta

ram dificuldades para muitas empresas nacionais cuja capacidade de sustentação decrescia, também, em decorrência da política de congelamento salarial que fazia cair a demanda.

"Em poucos anos, transformou-se a estrutura do sistema empresarial no Brasil, acentuando-se a importância relativa e absoluta das grandes empresas (e corporações) multinacionais no conjunto do subsistema econômico do País." (IANNI, 1977, 262).

Essa desnacionalização, entendida como processo de reprodução e concentração do capital, em nível internacional, segundo IANNI, ocorreu, principalmente, nos setores industrial e financeiro.

Diante desse quadro,

"... o Programa Estratégico de Desenvolvimento, formulado para os anos 1968-70, preconizava uma política econômica governamental destinada, entre outros fins, a superar o estrangulamento tecnológico da indústria nacional e aumentar a participação da oferta nacional na oferta global." (IANNI, 1977, 295).

Assim, estava se esboçando no Governo Costa e Silva uma tendência nacionalista na política econômica adotada o que se explica, em parte, pelo fato de que era necessário reativar a ideologia do nacionalismo face as investidas dos setores mais atingidos pela internacionalização acelerada do setor privado nacional.

Cabia ao governo Costa e Silva consolidar o projeto de desenvolvimento econômico implantado com o golpe de 64. Para solucionar a crise econômica do setor privado nacional foram adotadas medidas diretas e indiretas para reduzir a expansão dos custos e aumentar a demanda. Entretanto, não seria possível estancar o processo de concentração de capital das empresas estrangeiras, mesmo porque não era esse o objetivo do

Governo Costa e Silva.

A hegemonia do Poder Executivo foi fortalecida com o Ato Institucional nº 5, decretado em dezembro de 1968 e com a Constituição de 1969, que manteve o AI-5, conservando a soberania do Executivo face ao Legislativo.

Fazendo uso dos seus poderes excepcionais, o governo decreta a reforma da universidade para criar nova forma de ascensão das classes médias, uma vez que a sua atuação no setor econômico tornou-se quase inviável, dada a decadência das pequenas e médias empresas atingidas pela concentração da renda das grandes empresas nacionais e multinacionais.

O Governo Costa e Silva mesmo não tendo superado os pontos de estrangulamento da economia nacional, conseguiu reativar a demanda interna através de uma política de liberação de crédito e estimular o crescimento econômico mediante a atuação das empresas estatais. Embora essas medidas tenham, de certa forma, aliviado a situação das classes médias, as classes trabalhadoras continuaram sofrendo as consequências de uma política salarial adotada para facilitar a concentração de renda da burguesia. De fato,

"o que ocorreu foi que a política antiinflacionária do governo, nos anos 1964-70, não conseguiu senão reverter a inflação de custos em inflação de lucros; isto é, em técnica de poupança monetária forçada. Trabalhava-se de aumentar a poupança nacional, pela transferência de renda dos assalariados aos que manipulavam (e manipulam) os preços e a oferta." (IANNI, 1977, 272).

Essa política de exploração das classes trabalhadoras foi bem definida nos Governos Castelo Branco, Costa e Silva e Garrastazu Médici. Note-se, porém, que é no Governo Médici que o Estado pretende através de um Programa de Integração Social "integrar o trabalhador brasileiro no sistema econômico do

País", e, ainda, favorecer "a permanente e indispensável harmonia entre o capital e o trabalho.

A proposta de um programa como esse, deve ser analisada no âmbito da política econômica global adotada por esse governo através do seu Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo, apresentado, em outubro de 70, para o período de 1970-73 e o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - 1972/74, apresentado em setembro de 1971.

Apesar dos rasgos de nacionalismo do governo Médici expressos nas campanhas em torno dos temas do Brasil como grande potência, sua política econômica não interrompeu o processo de internacionalização da economia nacional através da participação ampliada do capital estrangeiro.

Uma de suas realizações seria a modernização da empresa nacional, fortalecendo-lhe a capacidade competitiva e eliminando as condições de desigualdade em que opera, relativamente a estrangeira.* Entretanto, esse fortalecimento não exclui a mediação do capital e da tecnologia estrangeiras, como esclarece o Ministro da Fazenda do Governo Médici, Antonio Delfim Netto em discurso proferido no Conselho para a América Latina, em New York:

"O Brasil espera contar com a colaboração externa em seu novo impulso de desenvolvimento econômico. Maiores serão os benefícios resultantes de investimentos estrangeiros se estes se dirigem preferencialmente para setores de produção de exportação ou de substituição de importações com adoção de nova Tecnologia. Salutar será a sua associação a empresas nacionais, para a tarefa comum de satisfação das necessidades do processo de nossos dias, permitindo conjugar os benefícios de investimento estrangeiro com o fortalecimento das empresas nacionais. O grau

* Ver: República Federativa do Brasil. I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1972/74. p. 9.

de nosso desenvolvimento econômico já oferece vantagens para tanto e as tarefas de crescimento da América Latina estarão em breve a justificar que essa associação possa assumir a forma de empresas multinacionais.

O Brasil oferece o atrativo maior para o investimento privado, que é a perspectiva de uma economia em forte crescimento. Não apenas um mercado interno vasto e em expansão, mas já agora os meios e as possibilidades de acesso aos mercados externos, permitindo que o investimento seja planejado levando em conta os dois mercados, como uso mais intenso da capacidade em benefício da produtividade e da competitividade.

Esse clima estimulante para os investimentos se acentua com a crescente racionalidade da política econômico-financeira." (NETTO, 1969).

De fato, as relações entre o Estado e a economia estavam direcionadas no mesmo sentido da opção política adotada pelo Estado autoritário brasileiro, a partir de 64. Entretanto, pode-se constatar que a intervenção do Estado adquire novas características resultantes do processo de modernização do sistema político-administrativo e econômico que introduziu critérios de eficiência no funcionamento dos setores públicos e privados, aperfeiçoando, assim, a ação direta e indireta do Estado.

Essa era outra realização prevista pelo Governo Médici.

"Atuação eficiente do Governo, na administração direta, autarquias ou empresas governamentais, definindo suas tarefas com clareza e preservando a viabilidade e dinamismo do setor privado. O setor público procurará operar mediante estruturas simples e modernas, aperfeiçoando-se os sistemas de coordenação e acompanhamento da execução." (BRASIL, 1972).

O governo Médici tinha estabelecido um plano ambicioso e para executá-lo necessitava ter sob controle a economia nacional, bem como as relações entre as classes, o que implica conter dentro dos limites suportáveis pela estrutura

econômica, os movimentos sociais e políticos.

"A paz social, por exemplo, foi definida como "requisito fundamental da segurança nacional". Em consequência, a "greve proibida" ou deflagrada de modo ilegal, passou a ser considerada como atentatória à segurança nacional." (IANNI, 1977, 279).

A reformulação das instituições fora iniciada, desde o Governo Castelo Branco, portanto, não era difícil acionar o conjunto dos aparelhos repressivos do Estado para garantir a segurança nacional "... que é no fundo apenas a segurança de uma classe." (BASBAUM, 1981, 123).

Por outro lado, constata-se no IPND a formulação de uma política social que deveria promover a "integração do trabalhador no sistema econômico do País.". Com o IPND o governo pretendia, portanto, alcançar os maiores índices de produtividade, mediante a maior exploração do trabalhador e, ao mesmo tempo, conter a sua participação na luta política, através da "... política de transferência de renda pelo aumento do salário indireto (habitação, saúde, assistência social) (...) sem prejuízo da política antiinflacionária." (IANNI, 1977, 286).

Com o Programa de Integração Social o governo determina atividades e funções não políticas dos sindicatos, estabelecendo a concessão de recursos para assistência social e sindical aos trabalhadores e transformando os sindicatos em órgãos do próprio Estado.

São um Estado autoritário diretamente vinculado aos interesses do capitalismo mundial criaria essa condição de funcionamento do mercado de trabalho em que a força de trabalho nacional é explorada e pauperizada através de um processo de concentração de capital, em nível internacional.

Ainda assim,

"... ao longo desses anos, pouco a pouco, a política econômica governamental incorporou e desenvolveu, também, diretrizes e objetivos de tipo nacionalista. Pouco a pouco começaram a repetir-se nos documentos e discursos produzidos na esfera governamental, expressões tais como: indústria nacional, empresário nacional, poder nacional, projeto nacional, soberania nacional, prioridades nacionais, desenvolvimento auto-propulsionado, etc.. No interior da linguagem comprometida com a doutrina de interdependência, surgiram aos poucos, indícios de uma doutrina nacionalista." (IANNI, 1977, 289).

A realidade econômica do país era, no entanto, muito diversa da sua representação ideológica e os fatos comprovavam a contradição. A partir de 74, após um período de crescimento em que a taxa média anual foi de 23,8%, entre 1967 e 1973, começa um declínio acelerado do crescimento, o que era um indicador de que os objetivos do IPND: a) colocar o Brasil no espaço de uma geração na categoria das nações desenvolvidas; b) duplicar até 1980 a renda per capita do Brasil e c) elevar a economia em 74 a um PIB anual entre 8 e 10%; não tinham sido plenamente alcançados.

Uma das causas dessa situação de crise da economia nacional era a política cambial que favorecera as importações e os investimentos de capital estrangeiro, acarretando o endividamento externo.

"..."As limitações à expansão exportadora e os preços inflacionados dos bens importados, levaram ao desequilíbrio na balança de pagamentos e, para manter a capacidade importadora, o país teve que recorrer a substanciais empréstimos externos, elevando vultosamente a dívida externa." (CHIZOTTI, 1980, 160).

Quando em 1975, toma posse o Governo Geisel, apesar da crise econômica do país, persiste ainda o mito do milagre e a previsão é de que a estrutura econômica será capaz de man

ter uma taxa de crescimento em torno de 10% ao ano.

Os objetivos estratégicos do II Plano Nacional de Desenvolvimento são: ampliar a base do sistema industrial e aumentar o grau de inserção da economia no sistema de divisão internacional do trabalho.

"Se os objetivos referidos refletiam a percepção de necessidade de reestruturar o sistema produtivo, a falta de realismo foi total no que respeita à identificação da magnitude dos meios a mobilizar." (FURTADO, 1981, 48).

A situação era delicada porque tornou-se necessária a atuação da indústria de bens de capital para suprir as necessidades internas e criar excedentes para a exportação. Explica Furtado que "as empresas públicas e privadas foram incitadas a buscar recursos no exterior para cumprir metas de um plano de desenvolvimento excessivamente ambicioso, assumindo o Estado a responsabilidade cambial". (FURTADO, 1981, 49).

Em decorrência dessa alternativa de apelo à poupança externa, o que se verificou foi um desequilíbrio ainda maior da balança de pagamentos. Na medida em que o Estado sobrevalorizou o cruzeiro, permitindo às empresas que contrairam empréstimos no exterior, uma redução dos custos financeiros dessa dívida, houve um desestímulo às exportações dos produtos agrícolas. Foram, então, concedidos subsídios às exportações, mas esses subsídios conduziram a um déficit financeiro que chegou a absorver 5% do Produto Interno. Esse déficit, por sua vez, foi financiado através da emissão de obrigações que exerceram pressão sobre o mercado financeiro, elevando as taxas de juros e atraindo os investidores estrangeiros.

"...Entre 1974 e 1979, os bancos e mesmos as empresas que tinham acesso direto à poupança externa foram autorizados a depositar esses recursos no Banco Central, cabendo a este pagar os juros e correr o risco da desvalorização cambial." (FURTADO, 1981, 50).

O que Furtado tenta mostrar é que como resultado dessa política econômica o governo desencadeia um aumento da dívida externa que era de 12,5 bilhões de dólares em 1973, para 43,5 bilhões em 1978 e nem por isso a estrutura econômica demonstra indícios de uma transformação que possa torná-la mais autônoma. Conforme análise de Furtado, a taxa de investimento em capital fixo no período 1975-79 foi igual à do quinquênio anterior: 23,7 por cento. A participação do setor industrial no Produto Interno Bruto aumentou de 76,7 para 80,3% entre as duas metadas do decênio.

Concluindo sua análise sobre o comportamento da economia brasileira na década de 70, Furtado diz que há um forte declínio na relação incremental produto-capital e as causas desse fenômeno são de natureza estrutural-reciclagem do setor energético, degradação da base de recursos naturais, distanciamento da fronteira agrícola, maior necessidade de investimentos infra-estruturais decorrente da centralização da atividade industrial e outros fatores.

A situação de endividamento do país resulta, portanto, da operação de captação de recursos externos cuja utilização para efeito de investimento tende a ser reduzida, uma vez que esses recursos são destinados a absorver a pressão inflacionária, gerada, às vezes, pela acumulação de reservas de câmbio.

Existe, portanto, um impasse estrutural que se apre

senta em grandes proporções no período do Governo Geisel, da do que foi planejada a expansão da indústria de bens de capital. O dilema está colocado entre a elevação da taxa de poupança e a expansão do mercado de bens de consumo durável. Feita a opção para frear o declínio da taxa de crescimento do PIB, houve a busca de recursos externos e novas dívidas são contraidas.

"Posto que o serviço da dívida externa compete com os investimentos na absorção de poupança, se esse serviço cresce mais do que o Produto a taxa de investimento deverá declinar. Essa situação se vem evitando mediante o refinanciamento permanente da dívida." (FURTADO, 1981, 55).

Diante dessas circunstâncias, o Governo Geisel adota uma estratégia de desaquecimento da economia, através da contenção de gastos públicos e inversão nas empresas estatais e, ainda, eliminando as medidas protecionistas no setor das importações e proteção à produção local.

De fato, o que ocorria era uma redefinição das funções econômicas do Estado. De certa forma, os setores da indústria nacional prejudicados pela política econômica de tendência "internacionalista" pressionam o governo para conseguir a desestatização da economia e um tratamento igualitário em relação ao capital externo.

A crise econômica do país provocou uma oscilação do Governo Geisel entre a distensão política e o recrudescimento do aparelho repressivo do Estado. De um lado, o Estado teria ganho o apoio da fração da burguesia ligada à indústria de base, ao tomar certas medidas no setor de importações que favoreceram as indústrias nacionais de equipamentos usados no

setor siderúrgico, hidroelétrico e petroquímico*. Por outro lado, essa fração tinha interesse na mudança do regime autoritário, para um regime "democrático" e isso implicava uma recomposição do bloco no poder, criando possibilidade de outra vitória das forças antagônicas que se mostraram, de certa forma, organizadas, ao derrotarem o governo em 74.

Ao contrário das pretensões dessa fração da burguesia nacional, o Governo Geisel elabora o pacote de abril, redefinindo as regras do jogo eleitoral, de forma a que ficasse garantida a sua hegemonia.

É também nesse sentido de fortalecimento da hegemonia desse Estado autoritário que o Governo Geisel dá continuidade a "política social" iniciada pelo Governo Médici. É criado um Conselho de Desenvolvimento Social e continua sendo adotada a estratégia de remuneração indireta do trabalhador através do PIS, PASEP e a Previdência, como políticas redistributivas que devem ser operacionalizadas, "enquanto o bolo cresce". Também o trabalhador rural é "amparado" pela legislação trabalhista, previdência social e um Programa de Redistribuição de Terras - PROTERRA.

Em síntese o Governo Geisel como terceiro governo da "Revolução" deveria até o final da década consolidar um modelo econômico-social baseado em:

" - Economia moderna de mercado, com as conquistas a ela incorporadas, nas economias desenvolvidas, nos últimos 40 anos: condução da estratégia de desenvolvimento, ativamente

* O Conselho Nacional de Desenvolvimento através da Resolução nº 9 recomenda as empresas estatais só importarem máquinas e equipamentos depois de consultada a indústria nacional. Ver: Guido MANTEGA e Maria MORAES. *Acumulação monopolista e crises no Brasil*, 1979, 100.

te, pelo Governo; preocupação contínua com o crescimento ; preservação de grau adequado de competição no sistema.

- Forte conteúdo social.
- Pragmatismo reformista, nos campos econômico e social, principalmente com relação à agropecuária.
- Orientação de nacionalismo positivo, voltada para assegurar a execução da estratégia nacional de desenvolvimento , realizando o equilíbrio entre capital nacional e estrangeiro e, garantindo, na articulação com a economia internacional, a consecução das metas do país"(BRASIL, 1975, 34).

Essa idéia de um modo brasileiro de capitalismo industrial não corresponde à realidade econômica do país, desde a década de 50. Na medida em que a estrutura econômica nacional é inserida no capitalismo mundial, o que ocorreu, aliás , a partir da colonização do Brasil mediante uma relação de quase total dependência, torna-se inviável a operacionalização de um projeto de desenvolvimento econômico autônomo.

A insistência dos governos pós-64 na defesa desse projeto autônomo deve ser compreendida no contexto das relações que se estabeleceram entre o Estado e as classes sociais após a instauração do Estado autoritário. Isto significa, evidentemente, saber quem defendia esse projeto antes de 64 e que classe social assumiu o poder de Estado com o golpe militar.

De qualquer modo, vale identificar nos Planos Nacionais de Desenvolvimento a contradição que permeia o Estado brasileiro enquanto Estado de classe e Estado-Nação. Enquanto Estado-classe a sua política econômica está centrada nos interesses econômicos da classe dominante, mesmo que possa parecer o contrário, quando determinadas medidas possam desencadear um

efeito contrário a esses interesses. Por outro lado, são essas medidas, sobretudo aquelas que se orientam no sentido dos "direitos sociais" que permitem a esse Estado apresentar-se como unidade política do conjunto de indivíduos-cidadãos.

A ênfase dada à política social nos governos Medici e Geisel orienta, de modo particular, o III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980/85), cujos objetivos de todos os setores estão subordinados ao "objetivo-síntese" que é o seguinte: *"O objetivo-síntese deste III PND é a construção de uma sociedade desenvolvida e livre, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível."* (BRASIL, 1980, 2).

Para realização desse objetivo o Governo Figueiredo definiu uma política econômica que está assentada num tripê de estratégias: de crescimento, de distribuição de renda e de descentralização administrativa.

A estratégia de crescimento deve garantir um ritmo de crescimento correspondente ao grau de desenvolvimento das forças produtivas do país. Entretanto, para que sejam superadas as desigualdades do desenvolvimento das diferentes regiões o governo Figueiredo apresenta um plano que define o conjunto das políticas que devem ser executadas, no período 80-85, para obtenção de um crescimento integrado.

Ora, tanto quanto é possível antever os resultados da execução desse plano com base na constatação do comportamento da economia nacional, até o início dessa década, pode-se deduzir que uma política econômica que tenta acelerar o crescimento mediante o aumento da exportação, certamente implicará em elevação dos investimentos e das importações.

Da combinação desses fatores sempre resulta a infla

ção, dado que torna-se quase impossível exercer controle so
bre o mercado externo, dominado pelas potências imperialistas.

O governo Figueiredo reconhece no próprio plano algumas
dessas dificuldades. No entanto, acredita que elas

"... "abrem novas oportunidades e desafios à imaginação
criadora do empresário e do trabalhador brasileiro.
O governo tem convicção de que as precondições para
o sucesso dessa opção estão presentes na realidade
econômica do país." (BRASIL, 1980, 7).

Comentando esse plano, diz Furtado:

"O primeiro objetivo da política atual é fazer que
aumente o coeficiente de exportação — estas devem
crescer não somente mais do que o Produto Interno,
mas principalmente com mais intensidade do que as
importações. O segundo é reduzir a pressão inflacioná
ria. Ora, conciliar esses dois objetivos requer
introduzir modificações nos preços relativos, com
transferência de recursos entre setores, e também um
aumento de esforço de poupança, pois o fluxo de ren
da — pagamentos e fatores — deverá crescer mais
do que a oferta interna de bens e serviços.

A política de incentivos às exportações e à pro
dução agrícola exportável baseada em subsídios só
mente poderia conciliar esses dois objetivos se os
subsídios fossem financiados de forma não-inflacion
ária, vale dizer, se houvesse uma liberação efetiva
de recursos, portanto, transferências aceitas ex
ante pelos grupos de onde seriam retirados os re
ursos." (FURTADO, 1981, 78).

Além da inflação, pode ocorrer a recessão se não houver
uma alta taxa de inversão de capitais, o que, por outro la
do, implica o aumento da dívida externa.

Ora, a execução da política econômica do Governo Fi
gueiredo, no período de três anos, já provocou altos índices de
inflação e um estado de recessão prolongado, não reconhecido pelo
s técnicos do governo, que preferiram explicar esse fato co
mo sendo resultante de algumas medidas tomadas pelo governo pa
ra "desaquecer" a economia nacional, evitando uma "possível" cri
se financeira do país.

O que o Governo Figueiredo também não admitiu é que a inflação é uma forma de elevar a taxa de poupança às custas da classe trabalhadora que finda sendo ainda mais explorada, no contexto de execução desse plano de crescimento.

Embora essas consequências tivessem sido previstas, o Governo acreditou que poderia evitá-las, a ponto de adotar uma estratégia de crescimento como condição necessária para a execução de uma estratégia de distribuição de renda.

A expressão "distribuição de renda", diz Furtado, "é um eufemismo criado pelos economistas, por trás do qual se oculta a realidade da estrutura de poder.

De fato, em todo o plano são feitas referências a uma política social que produza efeitos no sentido de uma "repartição social dos resultados."

"Desse modo, o grande desafio é identificar uma estratégia de crescimento que conduza à redução das desigualdades sociais e à correção, ainda que gradual, dos desequilíbrios do balanço de pagamentos e das pressões inflacionárias internas." (BRASIL, 1980, 3).

Nota-se, porém, que as consequências dessa política têm sido contrárias às expectativas de realização de uma política social justa, porque para que ocorra o crescimento das exportações o primeiro requisito é elevar os índices de produtividade ao que deveria corresponder reajustamentos salariais compatíveis, refletindo os ganhos de produtividade da força de trabalho.

Essas previsões estão contidas na III PND, entretanto, a realidade tem provado que para realizar uma distribuição de renda, é necessário mais do que uma política econômica,

a curto prazo, a transformação da própria estrutura econômica.

Com efeito, ao contrário do previsto, a classe trabalhadora tem sido duplamente explorada. Sendo obrigada a produzir mais e estando sujeita a uma política de confisco salarial, em decorrência do ciclo inflacionário, que não foi controlado, até hoje, ela tem sofrido um processo de pauperização progressiva.

Essa situação tem gerado uma agudização das contradições sociais e, contrariando o próprio Plano Nacional de Desenvolvimento, a classe trabalhadora tem sido tolhida em suas iniciativas de organização e luta pelos seus direitos.

Mais uma vez é possível constatar que o Plano Nacional de Desenvolvimento como instrumento de ação do Estado contém medidas econômico-políticas que representam os interesses da coletividade dos cidadãos, porém, esse é o nível ideológico da representação do Estado-Nação. Na prática, são os interesses da classe dominante em conflito com os interesses da classe dominada que vão determinar as formas de execução desse plano.

Esse fato pode ser constatado, por exemplo, no caso das greves deflagradas pelos operários. Conforme o III PND na questão da remuneração do trabalho algumas medidas devem ser introduzidas, como:

" negociações coletivas diretas , entre empregadores e empregados, referentes à parcela de aumento da produtividade e sua distribuição entre os integrantes de cada categoria profissional, reduzindo-se, portanto, a intervenção do Poder Executivo e aumentando-se o espaço normativo para a Justiça do Trabalho." (BRASIL, 1980, 21).

Ora, sabe-se que os movimentos grevistas nos últimos três anos têm sido reprimidos com violência pelo Poder Executivo e que as decisões da Justiça do Trabalho foram, eminentemen

te, políticas o que mostra bem em que nível são solucionadas as questões entre o capital e o trabalho. Noutras palavras, isto significa que no nível da correlação de forças é que se definem as relações entre as classes sociais, entretanto, o Estado capitalista dispõe de aparelhos repressivos adequados para disciplinar essa luta política.

É evidente que o funcionamento desses aparelhos se altera e que, também funcionam em conjunto os aparelhos de hegemonia do Estado.

Vários exemplos do funcionamento desses aparelhos podem ser identificados no III PND, relacionados à terceira estratégia para execução da política econômica, que é a descentralização administrativa.

A análise ainda que superficial desses exemplos, clarifica o sentido global da política econômica adotada pelo Governo Figueiredo.

Nota-se, por exemplo, que o Plano contém a seguinte definição de Estado capitalista:

"o Estado numa economia moderna, além de suas tradicionais funções normativas, tem importante papel a desempenhar no campo da produção, avaliação e distribuição de bens e serviços. No Brasil esta ação se faz sentir em diversos setores da atividade econômica, em alguns casos com elevado destaque. É preciso, entretanto, ordenar e disciplinar a participação do governo, em particular de suas empresas, na economia nacional." (BRASIL, 1980, 13).

Para isto o Governo propõe uma política de descentralização administrativa e desburocratização através da qual ">::: deve se descentralizar o processo de tomada de decisões e fortalecer os Estados, Municípios e os próprios órgãos executores da esfera federal na sua função de tornar realidade os programas, projetos e atividades de interesse da população ,

combatendo-se os excessos da burocracia."

Ainda definindo essa política, diz o III PND:

"O setor público terá sua ação primordialmente voltada para a infra-estrutura econômica e social, limitando sua participação nos demais setores ao indispensável e perseguindo a desburocratização administrativa e a descentralização de decisões. Como resultante de tais princípios, cabe atribuir ao setor privado crescente responsabilidade na condução do desenvolvimento." (BRASIL, 1980, 12).

Para explicitar o funcionamento conjunto dos aparelhos repressivos e aparelhos de hegemonia, esse trecho é significativo:

"A política de proteção ao trabalhador objetiva assegurar-lhe maior estabilidade no emprego, condições de trabalho seguras, proteção e assistência social à sua família em caso de riscos e acidentes e regulamentação profissional para garantir os benefícios da legislação trabalhista e previdenciária às várias categorias."

"A política de participação social incluirá aperfeiçoamento das formas tradicionais de organização e participação dos trabalhadores (sindicatos, cooperativas) e a promoção de outras formas legítimas de associativismo, aprimoramento do sistema de relações entre empregados e empregadores, dos processos de negociação e das formas de participação dos trabalhadores nas atividades das empresas." (BRASIL, 1980, 22).

A ênfase dada à política social e a descentralização no III PND indica que há alterações na estrutura política do país e que elas decorrem da aceleração no processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Com efeito, o Governo Figueiredo elaborou um plano de distensão política com o objetivo de recompor a hegemonia da burguesia industrial, uma vez que no decorrer dos últimos anos as forças antagônicas emergiram revigoradas no cenário político do país, apesar da repressão exercida pelo Estado autoritário durante 15 anos.

Analisando-se essas e outras medidas adotadas pelos governos anteriores, pode-se constatar que o Estado autoritrio instaurado com o golpe de 64 não se alterou através dos governos que se sucederam na década de 60 e 70.

Embora tenham se apresentado formas específicas de encaminhamento da política econômica em cada governo, indicando modificações na articulação entre o político e o econômico, o Estado não alterou a sua opção política de desenvolvimento econômico associado ao capitalismo mundial. Daí, porque os pontos de estrangulamento da economia nacional, decorrentes da estrutura econômica do país, permanecem sem solução.

A política econômica do Estado se desdobra em politicas cambial, salarial, tributária que têm a função de definir as relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e as classes e as classes entre si.

Ora, os problemas resultantes dessas relações o se agravam ao logo dos anos e não serão solucionados enquanto não resultar da correlação de forças um novo bloco no poder, cujos interesses estejam relacionados à solução desses problemas.

A ampliação da dependência estrutural da economia nacional em relação ao capitalismo mundial, a expansão da indústria de bens de capital em detrimento de setores mais ligados ao atendimento das necessidades internas do país, a política de confisco salarial e a política de remuneração indireta do trabalhador, a reversão da inflação de custos em inflação de lucros são alguns dos graves problemas da economia nacional que não podem ser solucionados, porque para que isso ocorra é necessário transformar a própria estrutura econômica.

3. A Burocratização do Sistema Escolar

As manifestações históricas da burocracia como forma de organização, antecedem ao modo de produção capitalista.

É ainda sob o modo de produção asiático que surge a burocracia na forma do Estado patrimonial burocrático, porém é no modo de produção capitalista que

"... a ênfase do processo de burocratização flue do Estado à empresa, no período liberal do desenvolvimento econômico capitalista. A intervenção do Estado na economia, enfatizará as relações da empresa com o poder estatal..." (TRAGTENBERG, 1977, 186).

Deve-se ressaltar, em primeiro lugar, que na sociedade capitalista existe uma articulação entre o Estado e a economia. Em segundo lugar, que essa articulação é mediatizada por um "sistema específico de organização e de funcionamento interno do aparelho de Estado."*

Entretanto, na etapa do capitalismo concorrencial, o Estado liberal dissimulava essa relação mediante a distinção entre sociedade política e sociedade civil e a divisão dos poderes. Ora, essa distinção é o ponto central da ideologia do

* Esse é o segundo sentido que Marx, Engels, Lenin e Gramsci conferem ao termo burocracia. Ver: Nicos POULANTZAS. *Poder político e classes sociais*, 1977, p. 328.

liberalismo e Gramsci mostra "como na realidade fatual, sociedade civil e Estado se identificam..." (GRAMSCI, 1980, 32)

Mas é na etapa do capitalismo monopolista que essa relação se apresenta de forma mais direta, embora exista na formação social capitalista uma autonomia relativa entre o político e o econômico. O Estado, nessa etapa, assume funções econômicas bem definidas, que são exercidas através das formas particulares com que se articula com o econômico. Em decorrência disso o aparelho burocrático do Estado intervencionista se amplia.

Posto isto, entende-se que não existe uma distinção entre burocracia pública e burocracia privada. Naturalmente, elas existem, distintamente, enquanto empresas privadas e orgãos estatais, porém resultam de um único processo que é o da formação social capitalista. Isto significa que enquanto forma de organização, "o fenômeno burocrático é um fenômeno especificamente político" que resulta das relações de produção capitalista.

Se no Estado intervencionista o aparelho burocrático se amplia é porque ele tem uma função política definida, que no entanto se apresenta como uma função puramente técnica. Essa representação técnica da função política da burocracia é formulada no âmbito da ideologia dominante nessa etapa do desenvolvimento do capitalismo.

Enquanto o liberalismo restringe as funções do Estado à tutela da ordem pública e do respeito às leis, a ideologia neocapitalista atribui ao Estado intervencionista amplas funções econômicas tais como, o planejamento econômico, o control do mercado, a distribuição de renda, todas justificadas a partir da concepção de produtividade, como condição necessária

ria para que se instale uma nova democracia.

Retomando-se a questão da burocracia e da sua função política no funcionamento do Estado intervencionista é possível compreender, a partir de uma perspectiva de totalidade, as relações entre a burocracia e o Estado brasileiro, na década de 70, e o processo de burocratização do sistema escolar como de corrência dessas relações.

Note-se, porém, que as relações que se estabelecem, na década de 70, resultam de um processo histórico de forma-ção do Estado capitalista brasileiro que data da colonização do Brasil. Portanto, esse corte histórico só se justifica pelo fato de ser, nessa década, que se dá a consolidação da forma de Estado intervencionista, cuja emergência pode ser atribuída a uma causa mais imediata que é o golpe militar de 64.

O significado desse golpe no processo de consolida-ção do Estado intervencionista se deve ao fato de que, feita a opção política pelo projeto de desenvolvimento econômico associado ao capital estrangeiro, a burguesia industrial dominante redefine a estrutura econômica para acelerar o processo de acumulação do capital, mediante a internacionalização da economia nacional.

O que se verifica a partir de então, é a criação de mecanismos e ôrgãos no aparelho de Estado que assumem o planejamento, execução e controle sobre a política econômica do País. Isso pode ser constatado nos governos pós-64 e de modo mais sistemático nos governos da década de 70, que se incumbem da execução dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Ocorre que essa redefinição da estrutura econômica implica a redefinição da superestrutura jurídico-política e

cultural. Não que isso resulte de uma relação mecânica entre a estrutura e a superestrutura, porque elas se articulam, dialeticamente, mediatizadas pelo momento político em que se dá o confronto das classes dominante e dominada.

A instauração do Estado autoritário, em 64, resultou da correlação de forças que se estabeleceu entre as frações da classe dominante entre si e entre estas e a classe dominada. Assim, a fração da burguesia industrial que detém o poder do Estado aciona, também, o aparelho de Estado para consolidar a sua dominação.

Para atingir esse objetivo era necessário adequar as instituições jurídico-políticas e culturais à nova etapa de desenvolvimento capitalista do país. Nesse contexto, o aparelho burocrático adquiriu papel dominante, porque o que interessava à burguesia era, sobretudo, através do princípio da organização, dissimular sua dominação de classe.

Poulantzas indica no 18 Brumário de Marx a identificção desse papel ideológico da burocracia, dizendo que a dominação de classe é ocultada no aparelho burocrático através das "regras hierárquicas e formais de competência, o que se torna possível pelo aparecimento da ideologia jurídico-política burguesa..." Nesse sentido,

"... a racionalidade formal do aparelho burocrático não é, com efeito, possível senão na medida em que a dominação política de classe aí se encontra particularmente ausente, sendo reforçada pela ideologia da organização." (POULANTZAS, 1977, 210).

Com efeito, o governo Médici dando continuidade à execução do projeto de "construção da nova sociedade brasileira" iniciado no Governo Castelo Branco, dá ênfase aos projetos de aperfeiçoamento da burocracia do Estado, que se justi

ficava , segundo o Ministro da Fazenda, Delfim Neto pelo fato de que

"... sem a modernização da Administração Pública, que é um requisito fundamental para realizar o desenvolvimento econômico, nunca será possível manter a continuidade dos objetivos, porque é evidente que, no 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 a expansão do crédito; quem acaba impondo as prioridades, quem recebe as benesses ou as punições."(NETTO 1979).

Essa exigência imperiosa de aperfeiçoamento da burocracia está ligada, portanto, ao desenvolvimento econômico do país e a modernização da Administração Pública deveria se traduzir, por um lado, no aperfeiçoamento das suas funções econômicas. Por outro lado, esse processo de modernização deveria atingir outros setores da Administração Pública, o que de fato ocorreu no setor da Administração da Educação.

O Plano Setorial de Educação e Cultura (72/74) tinha como um dos seus objetivos

"a preparação do sistema educacional brasileiro para realizar a institucionalização da mudança. Para isto foram previstos os instrumentos de execução da estratégia educacional dos quais destacam-se os mais relacionados à proposta de modernização da Administração Pública.

INSTRUMENTOS DE EXECUÇÃO DA ESTRATÉGIA EDUCACIONAL

- 1) Consolidação da Reforma Universitária nos níveis institucional (implantação do sistema departamental, físico (desenvolvimento dos campi), docente (implantação da pós-graduação), discente (participação em programas de desenvolvimento nacional.
- 2) Implantação progressiva de um Sistema Avançado de Tecnologias Educacionais, pelos modernos meios de comunicação social, com elevado nível didático-científico e instrumentos não convencionais de educação.
- 3) Implantação de mecanismos eficazes para a integração Escola-Empresa-Governo através de organiza

ção como o CRUTAC (Centro Rural de Treinamento e Ação Comunitária) e o CIEE (Centro de Integração Escola-Empresa).

- 4) Implantação da Reforma Administrativa do Ministério da Educação e Cultura, diretamente ligada ao plano de transferência para Brasília, com o fim de compor uma estrutura mais flexível, dotada de maior capacidade de dinamismo e compatível com a renovação geral da administração pública brasileira.
- 5) Implantação de um sistema de planejamento, coordenação, acompanhamento e avaliação de todos os programas e projetos educacionais diretamente ligados ao Ministério da Educação e Cultura, objetivando-se estabelecer um processo integrado de planejamento e atender à necessidade de acompanhamento e avaliação, a partir do qual se atinja uma racional utilização de recursos existentes. O sistema estabelecerá também a constante atualização dos processos de implantação, para modernizar a máquina administrativa do setor.
- 6) Implantação de um sistema de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal técnico e administrativo do MEC.

A administração do setor educacional, carente de recursos humanos adequados a seu volume e importância, sob o aspecto qualitativo, requer um intenso esforço de capacitação. A implantação de um sistema contínuo de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal técnico e administrativo tem importância capital para que o setor possa absorver novas tecnologias de pesquisa, planejamento e administração."

Destacam-se nesse Plano Setorial de Educação e Cultura (72/74) de modo específico, para melhor compreensão do objetivo de aperfeiçoamento da burocracia previsto pelo Governo nos projetos:

"Projeto 10 - Operação Produtividade no ensino superior como decorrência da exigência de se racionalizar, em cada universidade, a organização acadêmico-didática e administrativa que deveria ser alcançada mediante a implantação do sistema de créditos."

O Projeto 16 - Integração Escola-Empresa-Governo, cujo objetivo é ajustar o ensino superior e o ensino médio às necessidades do mercado de trabalho, motivando as empresas a participarem mais diretamente do processo educacional.

O Projeto 27 - Assistência aos Estados, Territórios e Distrito Federal que visa prestar Assistência Técnica do Departamento Ensino Fundamental para elaboração dos Planos de Educação das unidades federa-

das e a elaboração de projetos que visem a aumentar a produtividade dos sistemas, implantar e implementar o ensino fundamental.

O Projeto 28 - Reforma Administrativa que deve dotar o MEC de uma nova estrutura através de um trãbalho com sentido de participação e por objetivos, no qual os administradores procurarão incutir, em todo o pessoal recrutado, não a simples execução de trabalhos ou o cumprimento de rotinas administrativas, mas objetivos a atingir. É esse um dos princípios recomendados pelo espírito que orienta a implementação da reforma administrativa federal" (MEC, 1971, 31-104).

Embora os textos dos Planos Nacional de Desenvolvimento e do Plano Setorial de Educação e Cultura do Governo Médici indiquem, explicitamente, os objetivos a serem alcançados pelo Estado mediante o aperfeiçoamento da burocracia, com a modernização da Administração Pública e da Administração da Educação, torna-se necessário aprofundar a análise sobre a relação entre a burocracia enquanto instância mediadora entre o Estado e a economia, no modo de produção capitalista.

Nos trechos do Plano Setorial de Educação e Cultura (72/74) transcritos acima podem ser deduzidos alguns elementos que permitem esclarecer essa função mediadora da burocrcia na sociedade capitalista. em formação, no Brasil.

A função do Estado na sociedade brasileira foi redefinida, a partir do golpe de 64, e como foi constatado ele assumiu a direção do desenvolvimento econômico do país, criando condições especiais para a expansão do capitalismo e a acumulação do capital das empresas privadas, nacionais e multinacionais.

Para garantir a execução desse projeto o Estado tem que enfrentar a realidade concreta das contradições da sociedade capitalista em que as classes antagônicas se confrontam numa luta política permanente. Para isto, o Estado brasileiro

atua na estrutura econômica e na superestrutura jurídico-política e cultural.

A ação estatal no nível da estrutura econômica pode ser identificada a partir da execução da política econômica governamental. Como exemplo desse tipo de ação, podem ser tomadas algumas medidas econômico-políticas, adotadas pelo Ministério da Fazenda do Governo Médici como a criação de incentivos para investimentos estrangeiros nos setores de produção da exportação ou de substituição de importações, mobilização intensa do sistema financeiro nacional e do mercado de capitais, para maior participação no financiamento da participação real de capital do setor privado. (IANNI, 1979, 250-51).

A ação estatal no nível da superestrutura pode ser identificada em três níveis diferentes: racionalização dos gastos públicos, acumulando recursos que são revertidos para o setor privado e favorecem a sua expansão; disseminação de uma ideologia coerente com o processo de acumulação capitalista, fixando os critérios de produtividade, racionalidade e eficiência como indicadores do grande desenvolvimento da sociedade e de suas instituições; controle sobre as forças políticas antagônicas, disciplinando as contradições no âmbito externo e interno das instituições.

Essas ações do Estado nos dois níveis são operacionalizadas pela burocracia estatal que preenche os requisitos necessários para que essas funções políticas sejam desempenhadas como funções puramente técnicas, que emergem como necessidade imperiosa do estado de evolução científica e tecnológica da sociedade atual.

Se a burocracia preenche os requisitos necessários

ara desempenhar as funções políticas decorrentes da ação estatal no nível da estrutura e da superestrutura é porque, em primeiro lugar, ela se apresenta como uma forma de organização adequada ao capitalismo, pois é a partir do desenvolvimento do modo de produção capitalista que emerge a estrutura burocrática da empresa capitalista. Em segundo lugar, porque é inerente à própria forma de organização burocrática a ideologia da racionalidade econômica gerada no processo de acumulação capitalista, para dissimular a função de dominação exercida pela estrutura hierárquica das empresas, cujo efeito mais imediato é a exploração da força-de-trabalho.

Refletindo-se sobre os trechos do I Plano Setorial de Educação e Cultura, nota-se que a reforma universitária, com seu objetivo de racionalização da organização acadêmico-didática e administrativa, deu início a um processo de burocratização da universidade brasileira, cujos objetivos reais foram apontados por Luiz Antônio Cunha no seu texto - O milagre brasileiro e a política educacional.*

Segundo Cunha, a reforma foi a estratégia adotada pelo Estado para, através da racionalização dos recursos destinados ao ensino superior, economizar verbas que seriam aplicadas em programas econômicos orientados para criar condições de expansão das empresas industriais privadas e concentração de capital.

As medidas de racionalização adotadas pelo governo, para expandir o ensino superior, com um mínimo de custo, visavam atingir outros objetivos relacionados à disseminação de uma ideologia "empresarialista". Interessa ao governo adequar

* CUNHA, Luiz Antônio C. *O milagre brasileiro e a política educacional*. Revista Argumento, (2), nov./73.

a organização universitária aos padrões do capitalismo, de modo que seja facilitada a integração escola-empresa. A departamentalização, matrícula por disciplina, instituição do ciclo básico, vestibular unificado por região constituem medidas que introduzem na universidade critérios de racionalidade econômica e de produtividade próprios das fábricas, onde a divisão do trabalho e a produção em série são aperfeiçoadas, de acordo com esses critérios, para a obtenção de maiores taxas de lucro.

Ora, essas medidas são adotadas em detrimento da especificidade da educação e da sua organização porque ao governo convém integrar todos os setores no projeto de desenvolvimento econômico do país, redefinindo a partir daí, suas funções. É nesse sentido que o governo aciona o seu aparelho repressivo contra a universidade através de muitos mecanismos, entre estes, o Decreto-Lei nº 477, de modo a impedir que sejam elaboradas concepções de educação, de universidade e de desenvolvimento econômico que destoem do projeto governamental. Assim, esse decreto tem por objetivo dificultar a produção de um saber crítico contrário à ideologia dominante.

Além da adequação da universidade ao projeto capitalista através da reforma de sua organização, foram criadas condições institucionais para sua adequação aos interesses do capitalismo. O projeto integração escola-empresa tinha objetivos bem definidos nesse sentido, porém outros projetos como o da criação de um sistema avançado de tecnologias, também, estavam relacionados ao objetivo de integrar a educação no processo acelerado de expansão do capitalismo.

Ora, a criação de um sistema avançado de tecnologias através dos modernos meios de comunicação introduz na educação a concepção de modernização e de inovação educacional de corrente do próprio desenvolvimento do capitalismo de um modo geral, e da indústria no setor das comunicações. Com a operacionalização desse objetivo o governo criaria um amplo sistema de difusão da ideologia dominante, facilitando o processo de assimilação de novos padrões de comportamento gerados pelo capitalismo avançado. Ao mesmo tempo o governo criava um novo setor de produção industrial, beneficiando, num primeiro momento, as empresas estrangeiras com a importação de tecnologia e de equipamentos.

Em síntese, era necessário assegurar a adequação do sistema escolar ao projeto de desenvolvimento econômico em fase de consolidação. Para garantir a operacionalização dessas medidas foi realizada uma reforma no MEC, criando um sistema de planejamento, coordenação, acompanhamento, avaliação e um sistema de treinamento e aperfeiçoamento do pessoal técnico e administrativo do MEC. O funcionamento desse sistema deveria garantir o controle da implementação da Reforma Universitária e dos demais projetos, bem como assimilar os modernos modelos criados pela administração de empresa para introduzi-los na administração escolar.

Feita essa análise, parece evidente que a burocracia cumpre funções políticas definidas no âmbito do funcionamento do Estado capitalista brasileiro e que essas funções são dissimuladas nas funções técnicas decorrentes da complexificação da sociedade. Entretanto, torna-se necessário ressaltar que o funcionamento da burocracia é "... o efeito da relação do Estado com as estruturas econômicas, por um lado, e com as

classes sociais e frações de classe, por outro..." (POULANTZAS, 1977, 329).

Assim fica entendido que a burocracia mediatiza a relação entre Estado e economia, porém sua própria função política é resultante do "... funcionamento concreto do aparelho de Estado, a saber do lugar do Estado no conjunto de uma formação e das suas relações complexas com as diversas classes e frações..." (POULANTZAS, 1977, 331).

Posto isto, deve-se ressaltar que o processo de burocratização do sistema escolar brasileiro não resulta de um poder político próprio da burocracia; por isso as indicações desse processo, mediante a análise dos Planos Nacionais de Desenvolvimento e dos Planos Setoriais de Educação e Cultura não têm caráter conclusivo. Só a análise concreta do funcionamento do aparelho de Estado pode oferecer evidências do modo pelo qual esse processo de burocratização tem se ampliado, efetivamente.

Nota-se, porém, que os Planos apresentam uma certa continuidade na consecução dos seus objetivos de adequação do sistema escolar à estrutura econômica, o que se explica pelo próprio fato de que essa estrutura se mantém inalterada, no sentido dado ao desenvolvimento da economia nacional integrada no capitalismo mundial. Isto não significa que não se observe em cada novo plano as alterações na política governamental que implicam alterações na estrutura econômica. Porém, essas alterações são feitas no sentido de aperfeiçoar os mecanismos de acumulação capitalista, por isso é que se diz que a estrutura se mantém inalterada pois não sofre modificações estruturais.

O que vem ocorrendo nos governos pós-64 é o aperfeiçoamento do projeto de desenvolvimento econômico associado ao capital estrangeiro. Isso se reflete nas medidas tomadas pelo Governo Geisel, quando decide criar, por exemplo, o Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa cujo objetivo é "alcançar todos os Estados, realizando programas não apenas para a Indústria e o Comércio, como para outros setores como a Exportação e a Agricultura". Paralelamente

"deveriam ser montados, nas diferentes regiões, programas de crédito orientado, ligados ao Sistema CEBRAE, através do BNDE, dos bancos de desenvolvimento regionais e estaduais, assim como de outros agentes financeiros. O propósito é efetuar, com o crédito, a transferência de conhecimentos técnicos, assim como de administração e gerência." (BRASIL, 1974, 52).

A decisão de prestar apoio à pequena e média empresa é uma indicação de que, no período do Governo Geisel, a crise econômica que atinge a economia nacional precisa ser superada com a utilização de novos mecanismos de "extensividade da reprodução capitalista."* No caso da criação dos programas destinados ao desenvolvimento das pequenas e médias empresas, através da utilização de conhecimentos de administração e gerência estariam sendo criadas as condições necessárias à sua ampliação através de diferentes alternativas, como a fusão de

* Luiz Pereira mostra no seu texto Extensividade da Reprodução Capitalista in: *Capitalismo. Notas Teóricas*, que esse processo é inerente à fase de reprodução ampliada do capital e se realiza através de um mecanismo principal, que consiste "na dissolução de relações de produção não-capitalistas preexistentes e a instauração de relações de produção capitalistas (em substituição àquelas ou em outros espaços, economicamente vazios) e de mecanismos secundários que são a preservação do não-capitalismo ou a sua instauração (por vezes, reinstauração)." (PEREIRA, 1977, 117)

pequenas empresas de um setor, formando empreendimentos conjuntos, conforme está explicitado pelo próprio governo no item em que trata do "Fortalecimento da Empresa Nacional e Capital Externo". O Governo Geisel planejava a emergência de forte expressão da capacidade empresarial nacional mediante a implantação de várias linhas de ação. Entre outras,

"o apoio à transformação de pequenas e médias empresas, através de financiamentos, concedidos para tal fim, e de aportes de capital minoritário." (BRASIL, 1974).

É nesse quadro de extensividade da reprodução capitalista que se pode entender porque o Governo Geisel desencadeia a ação administrativa do Estado no campo do planejamento, orçamento e modernização e reforma administrativa, tendo como um dos seus objetivos

"a implantação de métodos modernos e gestão empresarial em áreas como Agricultura, Saúde (inclusive nos hospitais), Previdência Social (no setor de Assistência Médica do INPS), assim como nas Universidades, para completar o esforço já feito na Educação." (BRASIL, 1974, 141).

Trata-se em primeiro lugar de adequar os diferentes setores à política governamental do Estado, integrando-os numa administração centralizada que planeja em função dos objetivos do desenvolvimento nacional fixados pela classe dominante, e não, em função das necessidades reais das classes dominadas.

Ora, a utilização de métodos de gestão e controle pelas empresas governamentais e privadas favorece o aperfeiçoamento da burocracia, cujos efeitos são a padronização do funcionamento das organizações públicas e privadas e a homogeneização dos objetivos dos setores público e privado o que permite, por um lado, descaracterizar a especificidade das questões relati

vas ao desenvolvimento de cada setor e, por outro lado, obter um controle mais abrangente sobre a realidade concreta em que se debatem as forças antagônicas.

É nesse sentido que os Planos Nacionais de Desenvolvimento estabelecem estratégias de planejamento e execução de projetos integrados, que não deixam a nenhum setor a oportunidade de ficar fora do controle estatal, pelo menos, em termos da elaboração dos seus planos. Subjacente a essa metodologia de planejamento pode-se constatar a influência da concepção sistêmica, cujo objetivo é transformar "o todo social" num "sistema integrado e perfeitamente equilibrado" apesar das diferenciações decorrentes do funcionamento de uma sociedade capitalista.

É significativo, portanto, que na apresentação do III Plano Setorial de Educação e Cultura (1975/79) possa se constatar o esforço de integração a ser empreendido pelo MEC.

"Na área da educação pretende o MEC uma integração, tão perfeita quanto possível, dos diversos sistemas de ensino do País e um entrosamento, cada vez maior, do pré-escolar à pós-graduação, de modo a dar força, coesão e unidade ao conjunto das atividades voltadas para a educação do homem brasileiro. Essa integração resultará, necessariamente, em economia de recursos, com melhor aplicação, além de maior eficiência e produtividade." (MEC, 1975, 2).

Essa estratégia é inclusive desdobrada em estratégias específicas, sendo a primeira delas:

"-Implantação de um sistema integrado de informação, pesquisa e planejamento educacional e cultural, que permita:

- . disponibilidade de informações fundamentais à pesquisa, planejamento e gestão administrativa do setor;*
- . realização de análises científicas da realidade educacional, em seu contexto econômico, social e cultural;*

- . tradução das metas do II Plano Nacional de De se nv olv im en to em termos educacionais;
- . aproveitamento máximo dos recursos humanos, ma te ria is e financeiros existentes;
- . consolidação da estrutura e da implementação dos planos, programas e projetos do setor;
- . análise permanente de ações em função dos obje t i v os e metas, de modo a sistematizar e dar con si st ê n c i â n c i a e continuidade ao planejamento.
- . utilização do plano operativo como mecanismo de programação anual que assegure o cumprimento e o reajuste das metas do PSEC." (MEC, 1975, 43).

Como se constata, todas as medidas do MEC orien ta da s para a modernização da administração do sistema escolar se just ifi ca m pelo próprio desenvolvimento econômico do país. É imperiosa a necessidade de serem alcançadas efi ci ê n c i ê n c i a e pro du t i v i d a d a d e para que o sistema escolar possa expandir o atendi men to em todos os níveis, elevando, ao mesmo tempo a sua qua li d a d e, é o que diz o II PSEC.

Entretanto, é possível identificar os conceitos de "neutralidade científica" e de "administração como instrumen to", implícitos nessa argumentação.

O aperfeiçoamento da burocracia visa atingir a ra ci o n a l i d a d a d e técnica que por sua vez decorre da neutralidade do "espírito científico".

Ora, identificando-se o lugar e a função da burocracia, a partir do funcionamento do aparelho do Estado interven c i o n i s t a esse argumento é insustentável. A Administração Escolar não é apenas um instrumento de execução da política educa c i o n a l, pois é possível constatar a sua integração no "mode lo norma t i v o ideol ó g i c o de organi za ç ã o"* do conjunto da socie

* POULANTZAS diz que as homologias das organizações são devidas à domi n â n c i a de um modelo ideológico de organização. Ver: Nicos POULANTZAS. Poder político e classes sociais, 1977, 340.

dade em seus diferentes setores, na etapa do capitalismo mono
polista.

Os próprios planos oferecem evidências que permitem avaliar os reais objetivos a serem atingidos através da utili
zação dos recursos técnicos e tecnológicos mais avançados. Es
ses objetivos implícitos indicam sobretudo, que o setor da educação deve estar perfeitamente integrado à estrutura econômica, de modo que, mesmo que se expanda seja possível controlar o seu funcionamento, para que não sejam elaborados e executados projetos educacionais contrários à consolidação da estrutura econômica nacional, como subsistema do sistema capitalista mundial.

Assim, a principal função da administração escolar é de, tornando o sistema escolar cada vez mais, uma estrutura burocrática, permitir ao Estado um controle maior sobre a educação, para adequá-la ao projeto de desenvolvimento econômico do país, descaracterizando-a como atividade humana específica e submetendo-a a uma avaliação cujo critério é a produtividade, no sentido que lhe atribui a sociedade capitalista.

Nesse sentido é que o II PSEC descreve a Ação Programada a ser desenvolvida na área de Administração e planejamento.

"Esta área visa a consolidar um sistema nacional de planejamento integrado da educação de tal forma que articule os diversos níveis e modalidades de ensino com as necessidades e aspirações da sociedade. Ao mesmo tempo, o sistema de planejamento assegurará o processo contínuo de avaliação e controle das ações programadas, de modo a atingir os objetivos de modernização e eficiência interna e externa do sistema educa

cacional.

A concretização destes objetivos se fará através das seguintes ações:

1. "implantação de um sistema de informações abrangendo estatística, documentação e bibliografia e in formações gerenciais;
2. implantação de mecanismos de financiamento da educação e cultura, de tal forma que os recursos sejam canalizados adequadamente, em função das prioridades determinadas na política do Plano;
3. adoção de instrumentos que permitam uma eficiente programação do setor tanto a nível federal como regional e estadual;
4. implantação de um subsistema para acompanhamento, avaliação e controle do plano." (MEC, 1975, 61).

Cabe ressaltar ainda que essa estratégia de articulação entre os diversos níveis e modalidades de ensino operacionalizada, pelo MEC no Governo Geisel, tinha um objetivo particular que era consolidar a implantação da reforma de 1º e 2º graus, compatibilizando-a com a reforma universitária, em fase mais adiantada de implementação.

Conforme a análise feita por Cunha, sobre a reforma universitária e a do ensino médio,

"... elas se completam e têm o mesmo objetivo possibilitar que o Estado desempenhe suas funções (não educacionais) na atual fase do desenvolvimento da economia brasileira. Simultânea, contrária e necessariamente, no entanto, são elaboradas certas concepções destinadas a explicar e/ou justificar essas medidas, fazendo-as desejáveis: é o caso tanto da justificativa "pedagógica" do curso básico quanto das "evidências" de uma suposta grande carência de técnicos de nível médio no país." (CUNHA, 1973, 5).

Ao lado dessa explicação que aponta para o fato concreto da ampliação das funções econômicas do Estado brasileiro e das consequências do exercício dessas funções no setor educacional, vale lembrar que o II PSEC justifica a concentração

dos esforços para ampliação das escolas de 1º e 2º graus, a partir de dois argumentos que merecem ser analisados:

1º) "Com o advento da Lei 5.692/71, o ensino de nível médio deve ser mais pragmático: ao mesmo tempo que permite a ida do jovem para a universidade, permite-lhe ir, também, para o mundo do trabalho. Espera-se, portanto, retorno maior e mais rápido, praticamente inexistente no regime anterior, dos vultosos investimentos feitos em educação média." (MEC, 1975, 18)-

2º) "Sendo os recursos humanos, em última análise, recursos para si mesmo, reconhecendo-se dentro de uma filosofia humanística, que o homem é o destinatário do processo global de desenvolvimento sócio-econômico, pode-se e deve-se falar em democratização do acesso à educação, mas também a do sucesso que ela proporciona ao ser humano em sociedade. Será, basicamente individual, na medida em que atende às aspirações da pessoa humana, colocada como fundamento orientador da política da educação.

Mas será, igualmente, um sucesso em escala social, na medida em que corresponda ao segundo dos fundamentos enunciados: o da satisfação dos direitos do homem, enquanto indivíduo e enquanto ser integrado em sociedade." (MEC, 1975, 32).

Parece evidente que esses dois argumentos se encaixam na linha de ação política adotada pelo governo Geisel cujos fundamentos estão em teorias econômicas divulgadas amplamente pelo Estado, nos últimos quinze anos, para justificar a política econômica governamental.

Essa linha de ação política está contida na Estratégia de Desenvolvimento Social do II PND cujas bases são: "conjugação da política de emprego com a política de salários, política de valorização de recursos humanos e a política de integração social." (BRASIL, 1975).

O governo Geisel adotou essa linha de ação, visando a distribuição de recursos da sociedade, em benefício da classe média e baixa através da democratização dos serviços so

ciais; entretanto, condicionou a execução dessa política à elevação do índice de crescimento decorrente da produtividade gerada pelo acrescimo de educação do fator humano.

Ora, a falácia da Teoria do Capital Humano tem sido denunciada pela própria realidade. Em primeiro lugar, a distribuição de renda através da democratização dos serviços sociais, com a criação do Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) não produz o efeito de suplementação da renda do trabalhador, tal como é anunciada pelos governos. Em segundo lugar, a distribuição dos recursos públicos destinados aos setores dos serviços sociais não é feita de modo equitativo.

Conforme análise feita por Cunha sobre essa questão, "o PIS e o PASEP têm uma face redistributiva, têm outra reconcentradora." (CUNHA, 1978, 105), porque enquanto, por um lado, os trabalhadores dispõem de um montante depositado, em conta própria, no valor correspondente "ao rateio de uma parte do faturamento das empresas e de deduções do imposto de renda, conforme o seu salário e tempo de serviço." (CUNHA, 1978, 104), do outro lado,

"essa concentração de recursos do Estado e das empresas privadas possibilita a sua utilização a juros baixos: 9% ao ano e correção monetária, prazos de até 8 anos e carência de até 2 anos, o que, em última análise, constitui capital de empréstimo a baixo custo, revertendo para as empresas um aumento da sua taxa de lucro." (CUNHA, 1978, 105).

As estatísticas sobre distribuição de renda têm mostrado que o efeito dessa política não corresponde às metas divulgadas pelos governos.

"O último informe do Banco Mundial (1979) sobre distribuição de renda, nos permite depreender que o Brasil num conjunto de 28 países de diferentes situações

econômicas e sociais, é campeão em termos de concentração da renda. Os dados do informe revelam que 10% mais ricos dispunham de mais de 50% de renda, enquanto os 40% mais pobres detêm apenas 7%." (FRIGOTO, 1982, 4).

O outro aspecto determinante desta política está relacionado à alocação dos recursos públicos nos setores sociais e as estatísticas indicam que

"nos últimos 17 anos houve uma redução de quase 60% na dotação do orçamento nacional para Educação. Ministério da Educação, Saúde, Previdência Social e Trabalho, conjuntamente, dispunham 8,7% do orçamento nacional em 1980." (FRIGOTO, 1982, 8).

Retomando-se, agora, os argumentos apresentados pelo II PSEC para justificar a ampliação das escolas de 1º e 2º graus, nota-se que, ao mesmo tempo, que eles podem ser considerados sem validade porque estão fundados em teorias insustentáveis, eles têm validade e fazem sentido, quando analisados no conjunto da política social do Governo Geisel cujos efeitos são a concentração da renda e o declínio do atendimento das necessidades sociais da classe dominada, tanto em termos de quantidade, como de qualidade.

Apesar dos fatos indicarem nitidamente, que o principal objetivo dos governos brasileiros, da década de 70, foi criar condições para a expansão do capitalismo monopolista, adequando a estrutura econômica ao sistema capitalista internacional, são identificados nos planos governamentais objetivos e medidas orientadas, para uma política social integrada à política econômica governamental. Isto significa que esses governos foram aos poucos assumindo mais uma característica do Estado intervencionista que é o reconhecimento dos chamados direitos sociais.

"O reconhecimento dos "direitos sociais" resulta de uma incorporação subordinada de interesses de classes dominantes que, ao exprimi-los como inerentes ao direito de cidadania, "devolve-os" às classes dominadas como uma das expressões, característica da forma intervencionista, do princípio da universalidade, abstrata inerente à região jurídico-política capitalista. Ou seja, "devolve-os" como um dos elementos da dimensão ideológica da supra-estrutura dominante da etapa monopolista, em contraste, também quanto a este elemento, com a da etapa concorrencial" (PEREIRA, 1977, 64).

Parece claro que quando o capitalismo atinge a etapa de reprodução ampliada aciona seus mecanismos de extensividade da reprodução capitalista, instaurando relações capitalistas em todos os vazios econômicos.

Partindo-se desse ponto, é possível compreender que a ampliação dos serviços sociais para atendimento dos "direitos sociais", também tem uma função econômica no processo de acumulação do capital. Vale lembrar o exemplo dos programas PIS, PASEP, analisados anteriormente.

Entretanto, além da sua função econômica, os serviços sociais cumprem uma função política no processo de redefinição das relações entre o Estado e as classes sociais para garantir a hegemonia da fração dominante da burguesia industrial.

"Com efeito, uma classe ou fração hegemônica, a que, afinal de contas, detém o poder político de uma formação capitalista com autonomia entre a luta econômica e a luta política, só pode dominar efetivamente se exigir os seus interesses econômicos em interesses políticos. Ela não pode perpetuar as relações sociais existentes pela detenção do poder de Estado não através (sic) de toda uma gama de compromissos que mantêm o equilíbrio instável das classes presentes, senão através de toda uma organização política e um funcionamento ideológico particular, através dos quais consegue apresentar-se como representativa do interesse geral do povo e como encarnando a unidade da nação. Trata-se aí do papel do Estado capitalista em relação às classes dominadas, o que estabelece, aliás, a relação específica entre esse Es

tado e os interesses políticos das classes e frações dominantes." (POULANTZAS, 1977, 279-80).

Posto isto, torna-se evidente porque algumas medidas relacionadas às questões sociais são tomadas pelo Estado, às vezes, contra os interesses mais imediatos da classe dominante. Essa ação do Estado é a garantia, a longo prazo, da consecução dos objetivos econômicos da classe dominante, porque essa autonomia relativa do Estado em relação a essa classe implica a organização política da classe dominante e a desorganização política da classe operária. (POULANTZAS, 1977, 283-84).

Nos termos de Poulantzas essa autonomia relativa do Estado decorre da sua função política na sociedade capitalista que é justamente essa de organização/desorganização para garantir o equilíbrio entre as forças antagônicas.

Com efeito, a ideologia neocapitalista representa o Estado intervencionista como a instituição neutra que através da administração técnico-burocrática introduz o equilíbrio e a harmonia entre os diversos grupos de interesse. "É a concepção atualmente conhecida, na sua forma moderna, sob o termo de "institucionalização da luta de classes". (POULANTZAS, 1977, 264).

A partir dessa perspectiva, é possível analisar o III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980/85) e o III Plano Setorial de Educação e Cultura e entender porque a política social e a descentralização administrativa são os aspectos predominantes nesses planos.

O governo Figueiredo tem se caracterizado como o governo da abertura política e isso tem relação com aqueles dois

aspectos predominantes.

É sintomático que as propostas de distensão política do Governo Geisel e do Governo Figueiredo coincidam com períodos em que se configura uma agudização da crise econômica do país.

A situação econômica brasileira nos últimos três anos tem apresentado indicadores de que se agravam os problemas estruturais da economia brasileira.

"A desaceleração da acumulação e, conseqüentemente, dos investimentos, tanto do setor privado quanto no setor público faz com que a geração de empregos também se desacelere. (...) O enorme endividamento externo do país e a incapacidade de cumprir os prazos de pagamento, juntamente com o desequilíbrio da balança de pagamentos, gera uma crise de confiança que dificulta a atração de novos capitais externos bem como a obtenção de empréstimos. A menor entrada de capitais e as dificuldades de obtenção de empréstimos com responde uma menor geração de emprego tanto por parte do setor privado quanto do setor público. Por outro lado, o aceleramento vertiginoso da inflação provoca a contenção dos gastos governamentais, com a estagnação ou mesmo redução da sua burocracia". (PAIVA, 1980, 52).

Essa situação, como sempre, atinge a grande maioria da população e de modo particular as classes trabalhadoras, que sofre os efeitos da política de arrocho salarial. Esses efeitos podem ser avaliados pelos dados fornecidos pelo IBGE: "dentre os assalariados 32,3% ganham um salário mínimo; 25,8% ganham dois salários mínimos e 18,4% ganham entre dois e cinco salários mínimos." (FRIGOTO, 1982, 5).

Ora, a agudização das contradições sociais acirra a luta de classes e as conseqüências dessa correlação de forças podem ser desfavoráveis para a classe dominante. É nessas circunstâncias que o Estado assume uma posição de autonomia relativa e age no sentido de recompor a hegemonia do bloco no po

der, através da organização política da classe dominante e da desorganização política da classe dominada.

No caso do Brasil, o governo Figueiredo através do III PND procurou estabelecer prioridades que vão ao encontro das necessidades das classes dominadas e devem ser operacionalizadas mediante estratégias definidas pela política social.

"A prioridade para o desenvolvimento dos setores sociais é decorrência da realidade social existente e do objetivo-síntese de desenvolver e democratizar a sociedade brasileira. As ações que beneficiem diretamente a expansão e a melhoria da educação e cultura, saúde e saneamento, previdência social, habitação popular e desenvolvimento comunitário se conjugam com o objetivo básico de progressiva redefinição do perfil da distribuição da renda em benefício da população mais pobre.

E importante que o esforço no período do III PND vá além da simples canalização de mais recursos para esses setores. É urgente e fundamental melhorar a relação benefício/custo nas diversas áreas, a fim de atender ao objetivo de tornar acessíveis à população melhores serviços sociais.

A eficaz atuação governamental nessas áreas exige bons instrumentos e regras de política salarial, rigorosos critérios de seleção de investimentos e regras de política salarial, rigorosos critérios de seleção de investimentos e de tecnologia e opções coerentes quanto ao desenvolvimento agrícola e urbano. Requer, enfim, que se atue integradamente sobre todos os aspectos envolvidos no esforço nacional de desenvolvimento." (BRASIL, 1980, 20).

É interessante notar, que essa política social não tem produzido os efeitos previstos haja vista o desempenho da previdência social, no último ano, e os cortes orçamentários impostos ao setor social, de um modo geral, e, particularmente, ao setor da educação para o exercício de 1982.

Deve-se ressaltar que apesar dessa estratégia de atendimento aos "direitos sociais" ter uma função eminentemente política, na fase atual de recomposição da hegemonia da classe dominante ela é incompatível com a política econômica governamental. Assim, a política social tem sido, so-

bretudo, um dos elementos da ideologia neocapitalista utilizado dos pelo aparelho de Estado atual.

A análise do III PSEC permite identificar o desdobramento da política social no setor da educação.

"A questão social é responsabilidade conjunta de to dos os ministérios, ainda que os da área social es sejam mais diretamente ligados a ela. Nesta perspectiva, o esforço educacional faz parte de um esforço geral, não somente dentro da área social, mas também dentro da área econômica, porque não há solução satisfatória dos problemas, se não houver suficiente convergência entre as áreas sociais e as áreas econômicas." (MEC, 1980, 13).

Permanece em vigor a concepção de educação como fator de crescimento econômico e de equalização social adotada nos Planos Setoriais de Educação, elaborados na década de 70.*

"A educação, considerada na ôtica da política social, compromete-se colaborar na redução das desigualdades sociais, voltando-se preferencialmente para a população de baixa renda. Procura ser parceira do esforço de redistribuição dos benefícios do crescimento econômico, bem como fomentadora da participação política, para que se obtenha uma sociedade democrática, na qual o acesso às oportunidades não seja função da posse econômica ou da força de grupos dominantes. Educação é direito fundamental e basicamente mobilizadora, encontrando especialmente na sua dimensão cultural, o espaço adequado para a conquista da liberdade, da criatividade e da cidadãnia." (MEC, 1980, 14).

Essa "preferência" pela população de baixa renda determinou a orientação das linhas prioritárias nacionais no setor da educação que foram definidas como educação do meio rural, educação nas periferias urbanas, desenvolvimento cultural e valorização dos recursos humanos.

* "Para o Ministro Ludwig, investimento em educação é provavelmente a forma mais adequada para proceder-se à distribuição de renda". Folha de São Paulo. 19/08/81.

Refletindo-se sobre essas linhas prioritárias no conjunto da política governamental do Estado não é difícil encontrar a base da redefinição da relação entre o econômico e o político no governo Figueiredo.

Dada a desaceleração do setor industrial na economia mundial, em consequência da crise energética dos últimos anos, o Banco Mundial definiu as linhas a serem adotadas pelo Brasil, dando ênfase à política agrária de apoio ao pequeno produtor e isso determinou na elaboração do III PND a definição de três setores prioritários: agricultura e abastecimento, o energético e social.

Nota-se que esses setores estão diretamente ligados à atividade econômica das populações rurais e, por isso, tornou-se necessário definir uma política social, voltada para as necessidades dessa população, centrada, principalmente, numa política de distribuição de renda.

Ora, a prioridade dada ao setor rural permitiria ao governo, minimizar os problemas da economia nacional e, ao mesmo tempo, restabelecer a base política do Estado, apoiando-se nas classes trabalhadoras rurais cujo nível de organização política ainda é, relativamente, baixo.*

Poulantzas esclarece a relação entre a classe dominante e as classes-apoios, mostrando que o apoio da primeira em relação a uma classe determinada não implica "em qualquer sacrifício político real dos interesses do bloco no poder ...

* O conceito de classe-apoio foi utilizado por Marx na análise histórica da Revolução Burguesa da França. "Casos típicos destas classes-apoios: os camponeses parcelares no quadro do bonapartismo, a pequena burguesia no fim do primeiro período da República parlamentar: o 'Lupemproletariat' do bonapartismo." (POULANTZAS, 1977, 238).

Esse apoio é, em primeiro lugar, baseado em um processo de ilusões ideológicas". (POULANTZAS, 1977, 238).

Assim, pode-se entender porque entre outros interesses da classe dominada o governo decide por atender prioritariamente, aqueles ligados aos setores sociais e, de modo particular, à educação. Em primeiro lugar persiste entre as classes populares, de um modo geral, a concepção da educação como canal de ascensão social, o que garante em parte, resultados políticos favoráveis ao governo com seu plano de educação centrado na educação das classes populares rurais e urbanas. Em segundo lugar, atuando sistematicamente, sobre essas classes através de programas educacionais e culturais descentralizados o Estado desempenha a sua função política de desorganizá-las, observando "... os métodos utilizados por elas em sua mobilização ao longo dos últimos 15 anos." (PAIVA, 1981, 55). Introduzindo "outras formas legítimas de associativismo." (III PND, 1980/85, 22).

A descentralização administrativa, como outro aspecto predominante dos Planos de Governo Figueiredo pode ser analisada, a partir desse ponto de vista da atuação do Estado, como fator de organização política da classe dominante e desorganização política da classe dominada.

Com efeito, a ênfase na descentralização e desburocratização de todos os setores, incluindo a educação, não deve ser entendida como um processo que reverte a burocratização do sistema escolar, apesar do discurso do MEC.

"Passando para o nível de instrumentos essenciais na obtenção dos resultados esperados, o primeiro se configura como a questão do planejamento e da modernização técnico-administrativa. Sob este prisma, entende-se, em primeiro lugar, o esforço do planejamento

descentralizado, na tentativa de recuperar a influência das bases, tanto na linha da criação e condução de programas quanto na linha de controle e de avaliação feitos igualmente com a sua participação. Uma vez que se reconhece a importância da educação não-formal, do concurso da comunidade no fomento à educação básica e da eliminação do centralismo burocrático, torna-se meta prioritária o planejamento educacional participativo. Tal planejamento ganhará em efetividade e aprofundamento, se baseado em conclusões de estudos e pesquisas em que se acentuam o conhecimento e a avaliação dos problemas prioritários do setor." (MEC, 1980, 17).

É fundamental que se entenda que os princípios subjacentes a essa política de descentralização não alteram o processo de burocratização do sistema escolar, enquanto fenômeno político.

Assim, nota-se em primeiro lugar, que a introdução da concepção do planejamento participativo decorre da estratégia de distensão política do Governo Figueiredo e, também, da absorção dos métodos de gestão empresarial, pelos órgãos do setor público.

No setor privado verifica-se, paralelamente, ao desenvolvimento do capitalismo, a elaboração de novas concepções de organização e administração que apresentam novas formas de exploração da força-de-trabalho para acelerar a acumulação capitalista. Os novos métodos de gestão empresarial, utilizados no Brasil estão direcionados pelos princípios da Escola das Relações Humanas em que se destacam a democratização da estrutura hierárquica das empresas através da criação dos comitês de trabalho, criando condições de participação dos trabalhadores na administração da empresa.

Ora, tanto quanto na empresa, a descentralização dos setores públicos não implica a descentralização dos centros de decisão. Esse é um fato que já pode ser avaliado concretamen-

te, a partir das últimas medidas que vem sendo adotadas pelo MEC. É sintomático que seja enfatizada a participação efetiva das clientelas rurais e periféricas na definição dos programas e projetos educacionais e culturais, quando, ao mesmo tempo, o escalão superior do MEC planeja uma nova reforma de 1º e 2º graus e da universidade em detrimento das reivindicações permanentes das clientelas, desses níveis de ensino, pelo direito de auto-gestão e de autonomia.

A nível do 1º e 2º graus a decisão de reverter o processo de profissionalização da educação* está sendo tomada sem a participação das bases, provando que a "nova escola" a ser implantada não pretende atender às necessidades da classe trabalhadora, mesmo porque a experiência frustrada de criação de uma escola única profissionalizante mostrou-se incompatível com os interesses da classe dominante que são, de um lado, preservar um ensino elitista que mantenha os seus privilégios de "classe iluminada" e, por outro lado, dificultar um projeto de transformação da "escola para o trabalho" o que não pode acontecer numa sociedade capitalista em que "a escola é um produto da divisão entre o trabalho intelectual e o trabalho manual." (WARDE, 1979, 87).

No nível do 3º grau, o MEC durante todo o ano de 1981, trabalhou no sentido de encaminhar dois projetos que atingem frontalmente, a universidade brasileira. São os projetos do ensino pago e da reforma da estrutura e organização universitária.

* C.F.E. reunindo em Brasília, enviará até o final desta semana, ao MEC, documentos propondo a alteração da Lei 5692/71 que instituiu o ensino profissionalizante a nível de 2º grau. Folha de São Paulo. 01/12/81

Embora, de passagem, vale lembrar que ambos os projetos estão vinculados aos interesses econômicos e políticos da classe dominante. A privatização do ensino superior além de criar novas áreas de investimento de capital para o setor privado, possibilitaria disciplinar através da estrutura e organização empresarial* "as áreas do saber, apegadas ao cultivo do saber crítico ou que ainda vieram a se mostrar como "núcleos" remanescentes ou emergentes do cultivo desse saber crítico". (PEREIRA, 1977, 93).

Posto isto, deve-se enfatizar que descentralizar não significa, somente, "deslocar funções executivas do MEC para as agências ou agentes regionais, estaduais e locais de administração dos respectivos sistemas (regionalização da administração do ensino, da educação e do desporto)" (MEC, 1981, 8). Desburocratizar, também não significa, apenas,

"aperfeiçoar a divisão do trabalho, dos recursos e dos encargos administrativos no âmbito do Ministério da Educação e Cultura, visando otimizar a ação governamental no seu campo de atuação; racionalizar procedimentos administrativos de forma a minimizar custos operacionais e ampliar a capacidade e a qualidade de atendimento à clientela do setor educacional e cultural, utilizando para isto, novas experiências e tecnologias e, ao mesmo tempo, a qualificação dos quadros de pessoal para o adequado exercício de funções gerenciais." (MEC, 1981, 12).

Essas concepções estão perfeitamente integradas nos objetivos do III PND e compõe, portanto um "todo integrado", ao nível teórico, da política econômica e social do Governo Figueiredo. Com efeito, essa é uma das funções políticas da burocracia: "harmonizar" interesses de grupos diversos e, até, antagônicos. Nesse sentido, é que se constata a amplia

* "Ludwig propõe reforma Gerencial à universidade". Folha de São Paulo, 29/07/81.

cão do aparelho burocrático do Estado brasileiro, na última década, e paralelamente, o fortalecimento das técnicas, cujas funções, quer sejam exercidas no aparelho repressivo ou no aparelho de hegemonia, decorrem do funcionamento do próprio Estado na sua relação com a economia e com as classes sociais.

As suas funções são, portanto, eminentemente, políticas apesar de se revestirem como funções técnicas, apolíticas, decorrentes do processo de desenvolvimento científico e tecnológico do país.

Deve-se enfatizar, portanto, nos termos de Gramsci, que

"cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica cria para si, ao mesmo tempo, de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência de sua própria função não apenas no campo econômico, mas também no social e no político..." (GRAMSCI, 1979, 3).

A análise histórica do processo de formação do Estado capitalista brasileiro permitiu verificar, à luz do quadro de referências elaborado sobre o Estado capitalista, a evolução das suas formas liberal e intervencionista, destacando-se o fato de que convivem diferentes formas num mesmo período, o que resulta da coexistência de várias formas do modo de produção capitalista. Assim, é que a instauração do Estado liberal teria se dado, a partir da Proclamação da República, alternando-se os regimes autoritários e liberais. Por sua vez, o Estado intervencionista teria emergido, a partir da situação econômica e política do país, com a Revolução de 30.

A forma de Estado intervencionista predominante no Estado brasileiro atual, caracteriza-se pela intervenção di

reta do governo na economia do país. A orientação dada pe los governos ao desenvolvimento econômico nacional oscilou en tre o nacionalismo e o internacionalismo da economia tendo predominado a última forma, após o golpe militar de 64.

A partir de uma análise mais detalhada da política econômica dos governos, da década de 70, constatou-se a continuidade do projeto de desenvolvimento econômico associado ao capital estrangeiro e as alterações introduzidas nas institui ções jurídico-políticas e cultural para adequá-las a esse pro jeto.

Entre essas alterações verificou-se o aperfeiçoamento da burocracia e a modernização administrativa dos orgãos públicos, a partir da adoção de métodos de gestão gerencial, o que prova a relação entre burocracia pública e privada como indicador de que não há separação entre sociedade política e sociedade civil.

A burocracia como fenômeno político mediatiza a ar ticulação entre o Estado e a economia e entre o Estado e as classes sociais, porém resulta dos limites estabelecidos pelo funcionamento do Estado nessas relações.

Enquanto se estende a burocracia estatal decorrente da ampliação das funções econômicas do Estado intervencionista verifica-se a extensão do processo de burocratização do sistema escolar brasileiro.

Esse processo foi evidenciado, a partir da análise dos Planos Setoriais de Educação e Cultura. Ficou evidente em todos os planos a relação estabelecida pelo governo entre a política econômica e a política social e, de modo específico, a política educacional, comprovando a predominância dos inte

resses econômicos da classe dominante, mesmo quando foram anunciadas medidas orientadas para o atendimento das necessidades das classes dominadas.

Nota-se que a padronização das instituições nos diversos setores de atividades públicas e privadas, de acordo com a forma de organização burocrática, cumpre objetivos ligados à racionalização dos recursos públicos para investimento em setores privados e, também, e, também, funções políticas ligadas ao controle das forças sociais antagônicas, evitando a agudização da luta política entre as classes sociais.

Constatou-se que essa é a principal função atribuída ao sistema escolar pelo Estado capitalista brasileiro que procura adequar a educação ao projeto de desenvolvimento econômico do país, descaracterizando-a como atividade humana específica.

REFERÊNCIAS

BASBAUM, Leôncio. *História sincera da república. De 1880 a 1930*, 1981.

_____. *História sincera da república. De 1930 a 1960*, 1981.

_____. *História sincera da república. De 1961 a 1967*, 1981.

BUCCI-GLUCKSMANN, Christinne. *Gramsci e estado*, 1980.

CHIZOTTI, Antonio. *Estado, educação e ideologias; o Estado brasileiro e ideologias de educação (1930-79)*, 1980.

CUNHA, Luiz Antonio. *O milagre brasileiro e a política educacional. Argumento*, (2) nov/73.

_____. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*, 1978.

FRIGOTO, Gaudêncio. *Política e financiamento da educação: sociedade desigual, distribuição desigual dos recursos, Caderno do CEDES*, (5):, 1982.

FURTADO, Celso. *O Brasil pós-milagre*, 1981.

GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*, 1979.

_____. *Maquiavel, a política e o estado moderno*, 1980.

HEGEL, G.N.F. *princípios de la philosophie do droit*, 1975, p. 257, apud: CHIZOTTI, Antonio. Estado, educação e ideologias: o estado brasileiro e ideologias da educação (1930-79), 1980, p. 56.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*, 1979.

LASKI, *The rise of european liberalism*, 1936. apud. PEREIRA, Luís. *Capitalismo. Notas teóricas*, 1977, p. 47.

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã I*, 1980.

_____. *A ideologia alemã II*, 1980.

MEDINA, R. Desnacionalização, 1970 apud: MARTINS, Carlos Estevam. *Brasil-Estados Unidos: Dos 60 aos 70*, CEBRAP, (9):22, 1975.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *Plano setorial de educação e cultura (72/74)*.

_____. *II Plano setorial de educação e cultura (1975/1979)*.

_____. *III Plano setorial de educação, cultura e desporto (1980/1985)*.

_____. *Esboço do plano de modernização administrativa (1981/82)*.

NETTO, Antonio Delfim. *País espera grandes aplicações dos EUA*, 1969. apud: IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*, 1977, 251.

PAIVA, Vanilda. *Estado, sociedade e educação no Brasil. Encontros da Civilização Brasileira*, (22): 37-58, 1980.

PEREIRA, Luís. *Capitalismo. Notas teóricas*. 1977.

PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o bloco histórico*, 1977.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*, 1977.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *I Plano nacional de desenvolvimento econômico e social (1972/74)*.

_____. *II Plano nacional de desenvolvimento (1975/1979)*.

_____. *III Plano nacional de desenvolvimento (1980/85)*.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*, 1977.

WARDE, Miriam Jorge. *Educação e estrutura social. A profissionalização em questão*, 1979.

CONCLUSÃO

Procurando explicitar a relação existente entre a Administração Escolar e a Administração de Empresa, procedeu-se a uma análise dessa relação em dois níveis: da teoria e da prática da administração.

No primeiro capítulo, procurou-se retomar a história da administração escolar no Brasil, relacionando-a ao desenvolvimento do capitalismo. O objetivo foi, através de uma síntese histórica, elucidar a questão da função da Administração Escolar na sociedade capitalista.

No segundo capítulo, tentou-se identificar, ao nível teórico, a partir da construção de um quadro explicativo, que contém dois momentos, a relação de administração com o capitalismo e a relação da administração escolar com a administração de empresa. O ponto de partida dessa análise foi a forma de organização burocrática moderna como resultado da instauração do modo de produção capitalista e o ponto de chegada é a identificação da homologia entre o modelo de organização proposto pela Administração de Empresa e pela Administração Escolar, resultante da determinação da estrutura econômica sobre a superestrutura jurídico-política e cultural na sociedade capitalista.

No terceiro capítulo — O Estado capitalista no Brasil

e o processo de burocratização do sistema escolar — procedeu-se à análise histórica da ação do Estado na década de 70, tentando-se identificar as consequências dessa ação no sistema escolar e demonstrando que o modelo burocrático, aperfeiçoado nos últimos anos pela Administração de Empresa, orienta o funcionamento do sistema escolar e a prática da administração do setor da educação.

O ponto de partida dessa análise foi a caracterização do Estado capitalista, em suas formas liberal e intervencionista, e o modo pelo qual se dá, na formação social capitalista, a articulação entre o Estado e a estrutura econômica e entre o Estado e as classes sociais. Em primeiro lugar retomou-se essa questão no nível teórico, construindo-se, assim, um quadro de referência que orientasse a análise histôrica da formação do Estado capitalista brasileiro.

O ponto de chegada é a constatação da extensão do processo de burocratização do sistema escolar brasileiro resultante da ampliação das funções econômicas do Estado intervencionista. A burocracia como fenômeno político tem suas funções definidas, no âmbito do funcionamento do aparelho de Estado que resulta da articulação entre o político e o econômico, entre o Estado e as classes sociais.

O Estado brasileiro, na etapa do capitalismo mono-polista, assumiu amplas funções econômicas que foram identificadas, a partir da análise da política econômica governamental, desde a década de 30 e, de modo mais detalhado, no período dos governos da década de 70. Paralelamente à sua política econômica, a ação estatal se estendeu à superestrutura jurídico-política e cultural para adequá-la, através de re

reformas destinadas ao aperfeiçoamento da burocracia e à mo dernização administrativa dos órgãos públicos e privados, ao projeto de desenvolvimento econômico associado ao capitalismo estrangeiro, que vem sendo implementado no Brasil, desde o golpe de 64, quando essa opção política da burquesia indus trial prevaleceu com a tomada do poder do Estado pelos mili tares.

A adequação da superestrutura jurídico-política e cultural tanto tem sido efetivada mediante a adoção de medi das de ativação do aparelho repressivo como do aparelho de he gemonia do Estado.

Nos Planos de Desenvolvimento Nacional e nos Planos Setoriais de Educação e Cultura, do período 72-85, foi cons tatada a continuidade que tem sido dada a essas medidas, mes mo sob diferentes formas de operacionalização, no sentido de garantir a consolidação do projeto de desenvolvimento econômi co.

Na análise dessas medidas foi possível ressaltar o seu caráter, eminentemente político, sobretudo, a partir do momento em que os governos Geisel e Figueiredo oscilam entre a "abertura política" e o recrudescimento da repressão sobre as forças antagônicas.

Com efeito, sob a aparente proposta de descentralização a burocracia do Estado tem alargado seu controle sobre as instituições jurídico-políticas e culturais, integrando-as na consecução de um plano governamental global e disciplinando o seu funcionamento através de mecanismos de planejamento e execução dos seus projetos e avaliação da sua eficiência e produtividade.

Assim, tornam-se evidentes os objetivos implícitos na ação estatal, nos últimos anos, quando o governo desenvolve, por um lado, uma política econômica nitidamente adequada aos interesses da burguesia industrial dominante e, por outro, uma política social que deve promover a distribuição da renda entre as classes dominadas e democratizar os serviços sociais para atender às suas necessidades básicas.

Ao promover essa política governamental contraditória o Estado tenta dissimular as causas reais da desigualdade social para minimizar a luta política entre as classes. Nesse sentido, ele atua como fator de organização política da classe dominante e de desorganização política das classes dominadas. Para isto, amplia a burocracia estatal e define suas funções políticas nos limites da sua relação com as classes sociais. Ao mesmo tempo fortalece o grupo de técnicos e especialistas em organização e administração, conferindo à burocracia um caráter formal, e funções técnicas justificadas pelas teorias "científicas" da Administração.

A extensão do processo de burocratização do sistema escolar decorre da ampliação da burocracia do Estado intervencionista. Torna-se necessário adequar o sistema escolar ao projeto de desenvolvimento econômico do país através do aperfeiçoamento e modernização da sua estrutura de modo que se torne mais eficiente e, portanto, possam ser racionalizados os recursos públicos para aplicação em setores privados. Essa eficiência, também se relaciona à sua capacidade de disseminar uma ideologia educacional coerente com o processo de acumulação capitalista e exercer um certo controle sobre as forças políticas antagonicas da sociedade.

Na medida em que o governo tenta integrar todos os setores da sociedade, inclusive a educação no seu projeto de desenvolvimento econômico, e unificar esses setores através de uma forma de organização comum, ela está solidificando a dominância da estrutura econômica sobre a superestrutura jurídico-política e cultural.

Essa padronização do funcionamento das organizações públicas e privadas e a homogeneização dos objetivos dessas organizações permite, por um lado, descaracterizar a especificidade das questões relativas ao desenvolvimento de cada setor e, por outro lado, obter um controle mais abrangente sobre a realidade concreta em que se dá a luta de classes.

Ora, nesse sentido é possível dizer, mediante o resultado das análises desenvolvidas netes trabalho, que se confirma a hipótese levantada de que a principal função da administração escolar no processo de desenvolvimento do capitalismo é de, tornando o sistema escolar, cada vez mais, uma organização burocrática, permitir ao Estado um controle maior sobre a educação, para adequá-la ao projeto econômico, descaracterizando-a como atividade humana específica e submetendo-a a uma avaliação, cujo critério é a produtividade, no sentido que lhe atribui a sociedade capitalista.

Tendo sido constatada a ampliação do processo de burocratização do sistema escolar nos últimos anos, e identificando-se as funções que têm sido atribuídas à educação pelo Estado brasileiro é que se evidencia a descaracterização da educação enquanto atividade específica. Entretanto, no momento em que se confirma essa hipótese, torna-se evidente que a educação e a organização escolar têm uma especificidade própria.

No entanto, na sociedade capitalista sua especificidade tende a ser descaracterizada, pois é necessário adequá-la ao que é específico do modo de produção capitalista que é a reprodução das relações sociais de produção, mantendo a divisão capitalista de trabalho: a dicotomia entre trabalho manual e trabalho intelectual e a separação entre a força de trabalho e os meios de produção.

Se a organização escolar está estruturada pela sociedade capitalista para manter, em última instância, as relações sociais de produção e, no entanto, apesar do controle do Estado sobre ela, constitui-se em muitos momentos como uma força antagônica é porque, de fato, ela possui uma especificidade apesar da sua inserção na sociedade de classes. Isto significa que a luta de classes perpassa a sua própria organização, por isso a sua especificidade não pode ser totalmente descaracterizada, porque o Estado não tem controle total sobre essa luta.

Nos termos de Snyders, "A escola não é o feudo da classe dominante; ela é terreno de luta entre a classe dominante e a classe explorada; ela é o terreno em que se defrontam as forças do progresso e as forças conservadoras. O que lá se passa reflete a exploração e a luta contra a exploração. A escola é simultaneamente reprodução das estruturas existentes, correia de transmissão da ideologia oficial, domesticação — mas também ameaça à ordem estabelecida e possibilidade de libertação." (SNYDERS, 1977, 105-6).

A especificidade da educação consiste no seu caráter

ter criador, como geradora do conhecimento que é a unidade entre a teoria e a prática.

Ora, sendo essa unidade dissociada pelo modo de produção capitalista, a educação e a sua organização são atingidas. De fato, quando o Estado capitalista impõem ao sistema escolar e à escola a forma de organização burocrática, essa medida constitui uma ameaça à especificidade da educação.

Assim, permanece nas sociedades capitalistas uma tensão no interior da escola entre a produção do conhecimento e a sua dissociação. Isto significa que apesar da expansão do controle do Estado sobre as instituições culturais, esse controle é relativo, porque na escola se reproduz a contradição gerada pelo próprio capitalismo.

Nesse sentido, ao mesmo tempo que se dá a dissociação entre teoria e prática, entre escola e trabalho, ocorre o aperfeiçoamento do saber, que por sua vez é apropriado pelo capital. Na medida em que o capital dele se apropria, dá-se, por outro lado, o desenvolvimento das forças produtivas, gerando em seu bojo a própria negação do capitalismo.

Com efeito, a relação entre estrutura e superestrutura é dialética e orgânica o que implica dizer que na sociedade capitalista a contradição constitui o caráter específico das relações de produção da vida material e social dos homens. A relação antagônica entre as classes sociais mantém o movimento contraditório no nível da estrutura e da superestrutura. Logo, a escola não é apenas a agência "reprodutora" das relações sociais, mas o espaço em que se reproduz o movimento contraditório da sociedade que gera os elementos da sua própria transformação.

Posto isto, deve-se ressaltar que a constatação da burocratização do sistema escolar não deve ser entendida como o "congelamento" das contradições sociais no âmbito da educação e da cultura. Pelo contrário, diante dessa constatação, pode-se inferir que as contradições tornam-se tão visíveis no interior da escola, que se torna necessária a manutenção da estrutura capitalista a criação de mecanismos de neutralização. Esse efeito é relativo, porque a contradição que perpassa a escola é gerada pelo próprio modo de produção capitalista.

Dessa forma, a educação contém em si a unidade dialética da reprodução e da transformação que resulta do movimento contraditório presente na sociedade de classe.

O que se ressaltou neste trabalho foi o primeiro elemento dessa unidade, pois na área da Administração Escolar ainda são escassos os estudos que apontam de forma sistematizada a tendência predominante no nível teórico e prático da Administração Escolar que é, justamente, de reforçar o funcionamento dos mecanismos de reprodução das relações sociais no âmbito da escola.

Na perspectiva de continuidade dessa reflexão crítica sobre a Administração Escolar levanta-se agora, outra questão que é a da utilização da Administração Escolar no processo de organização da escola como um momento da hegemonia. Nos termos de Gramsci toda relação de hegemonia é necessariamente uma relação pedagógica e isto implica dizer que na luta das classes sociais pela hegemonia os aparelhos de hegemonia, entre eles a escola, constituem espaços decisivos para consolidar uma relação de forças diversas para a construção de um novo bloco histórico.

A organização da escola no plano mais geral da organização da cultura é uma dimensão da luta pela hegemonia.

E em que consiste a tarefa prática e política da hegemonia? Para Gramsci essa tarefa está fundada na dialética da destruição/construção, organização/desorganização que determina o processo de transformação da sociedade.

O que se pode inferir daí é que aos educadores, de um modo geral, e aos administradores escolares, de modo específico, está posto o desafio que é participar efetivamente do processo de transformação da escola e da sociedade. No dizer de Gramsci este seria o novo intelectual *"que se mistura ativamente na vida prática, como construtor, organizador, persuasor permanente."*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros Citados

ALONSO, Myrtes. *O papel do diretor na administração escolar*.
São Paulo, DIFEL, EDUC, 1976.

BASBAUM, Leôncio. *História sincera da república. De 1889 a*
1930. São Paulo, Alfa-Omega, 1981.

_____. *História sincera da república. De 1930 a 1960*. São Pau
lo, Alfa-Omega, 1981.

_____. *História sincera da república. De 1961 a 1967*. São Pau
lo, Alfa-Omega, 1981.

TRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista. A degradação*
do trabalho no século XX. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

BUGI-GLUCKSMANN, Christinne. *Gramsci e o estado*. Rio de Janei
ro, Paz e Terra, 1980.

BUCKLEY, Walter. *A sociologia e a moderna teoria dos sistemas*.
São Paulo, Cultrix, 1971.

BUFFA, Ester. *Ideologias em conflito: escola pública e escola*
privada. São Paulo, Cortez e Moraes, 1979.

- CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- COVRE, Maria de Lourdes Manzini. *A formação e a ideologia do administrador de empresa*. Petrópolis, Vozes, 1981.
- CHIZZOTTI, Antonio. *Estado, educação e ideologias: o estado brasileiro e ideologias da educação (1930-79)*. Tese de doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1980.
- CUNHA, Luiz Antonio. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1978.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. *Ideologia e educação brasileira*. São Paulo, Cortez e Moraes, 1978.
- DRUCKER, Peter F. *Administração, tarefas, responsabilidades, práticas*. São Paulo, Pioneira, 1975.
- FURTADO, Celso. *O Brasil pós-milagre*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.
- GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.
- _____. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.
- _____. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1981.
- GOULDNER, Alvin. *La crisis de la sociologia ocidental*. Buenos Aires, Amorrortu, 1970.
- GORZ, André. *Divisão social do trabalho, ciência, técnica e modo de produção capitalista*. Porto, Escorpião, 1974.

GVISHIANI, D. *Organisation and management. A sociological analysis of western theories*. Moscow, Progress, 1972.

IANNI, Octavio (org.). *Marx. Sociologia*. São Paulo, Ática, 1979.

_____. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1981.

KATZ, Daniel e KAHN, Robert. *Psicologia social das organizações*. São Paulo, Atlas, MEC, 1974.

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

LAPASSADE, Georges. *Grupos, organizações e instituições*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1977.

LIKERT, Rensis. *Novos padrões de administração*. São Paulo, Pioneira, 1971.

MARGLIN, Stephen. *Origens e funções do parcelamento das tarefas*. In: GORZ, André. *Divisão social do trabalho, ciências, técnica e modo de produção capitalista*. Porto, Escorpião, 1974.

MARTINS, Carlos Estevam. *Brasil-Estados Unidos: dos 60 aos 70*. Caderno CEBRAP, São Paulo, Brasiliense, (9):22, 1975.

MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo, Martins Fontes, 1977.

_____. *O capital. Livro I. Capítulo VI (inédito)*. São Paulo, Ciências Humanas, 1978.

_____. *O capital*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã I*. Lisboa, Presença, 1980.

_____. *A ideologia alemã II*. Lisboa, Presença, 1980.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *Plano setorial da educação e cultura (72/74)*. Brasília, 1971.

_____. *II Plano setorial de educação e cultura (1975/1979)*. Brasília, 1975.

_____. *III Plano setorial da educação, cultura e desporto 1980/1985*. Brasília, 1980.

_____. *Esboço do plano de modernização administrativa (1981/82)*. Brasília, Secretaria de Modernização Administrativa, 1981.

MANTEGA, Guido e MORAES, Maria. *Acumulação monopolista e crises no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

MASCARO, Carlos Correa. *TWI no ensino e na administração escolar (relatório de uma experiência de aplicação e adaptação)*. São Paulo, USP, 1957.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. *Teoria geral da administração: uma introdução*. São Paulo, Pioneira, 1981.

NAPOLEONI, Cláudio. *Lições sobre o capítulo sexto inédito de Marx*. São Paulo, Ciências Humanas, 1981.

NAGLE, Jorge. *Educação e sociedade na primeira república*. São Paulo, EPU, USP, 1974.

PAIVA, Vanilda. Estado, sociedade e educação no Brasil. *Encontros com a civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, *Civilização Brasileira*, (22):37-58, 1980.

PARSONS, Talcott et alii. Family, socialization and interaction process. Illinois, The Free Press, 1965, apud: SANDER, Benno. O sistema social e as organizações humanas. *Informativo da Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação*, (2):2-7, abr/maio, 1980.

PEREIRA, Luís. *Capitalismo. Notas teóricas*. São Paulo, Duas Cidades, 1977.

_____. *Anotações sobre o capitalismo*. São Paulo, Pioneira, 1977.

PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo, Martins Fontes, 1977.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *I Plano nacional do desenvolvimento econômico e social - 1972/74*, Brasília, 1971.

_____. *II Plano nacional de desenvolvimento (1975/1979)*, Brasília, 1974.

_____. *III Plano nacional de desenvolvimento (1980-85)*, Brasília, 1979.

RIBEIRO, José Querino. *Ensaio de uma teoria da Administração Escolar*. São Paulo, Saraiva, 1978.

SAVIANI, Dermeval. *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. São Paulo, Cortez e Autores Associados, 1980.

SMITH, Adam. *The wealth of nations*. New York, Random House, 1937. apud: MArglin, Stephen. *Origens e funções do parcelamento das tarefas*. Porto, Escorpião, 1974.

SNYDERS, Georges. *Escola, classe e luta de classes*. Lisboa, Moraes, 1977.

TRAGTENBERG, Maurício. *Administração, poder e ideologia*. São Paulo, Moraes, 1980.

_____. *Burocracia e ideologia*. São Paulo, Ática, 1977.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. *Uma análise das teorias de organização*. Rio de Janeiro, FGV, 1971.

WARDE, Mirian Jorge. *Educação e estrutura social. A profissionalização em questão*. São Paulo, Cortez e Moraes, 1979.

Periódicos Citados

ABREU, A. Bergamini. Evolução da teoria administrativa e o administrador do futuro. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 3(2):33-71, jul/dez, 1969.

CHAUÍ, Marilena. Ideologia e educação. *Revista Educação e Sociedade*, São Paulo, CEDES. (5):24-46, jan/1980.

CUNHA, Luiz Antonio. O milagre brasileiro e a política educacional. *Argumento*, (2), nov/73.

FRIGOTO, Gaudêncio. Política e financiamento da educação : sociedade desigual, distribuição desigual dos recursos. *Caderno do CEDES*, São Paulo, Cortez e Autores Associados, (5): 3-12, 1982.

RASIA, José Miguel. Pedagogia e educação ou de como falar sobre o óbvio. *Caderno do CEDES*, São Paulo, CEDES, (2):20, 1981.

TAVARES, José Nilo. Educação e imperialismo no Brasil. *Revista Educação e Sociedade*. São Paulo, CEDES, (7):5, set/1980.

TELLES, Sarah Silva. Um projeto populista para o ensino: a universidade do trabalho. *Revista Educação e Sociedade*, São Paulo, CEDES, (3):98, maio/1979.

THIOLLENT, Michel. Crítica da racionalidade e reavaliação da tecnologia. *Revista Educação e Sociedade*, São Paulo, CEDES, (7):65-6, nov/1980.

Livros e Teses Consultados

BARBOSA, Eládio de Almeida. *Burocracia e processo decisório na administração das universidades federais brasileiras: um estudo de caso*. Tese de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, 1981.

CARDOSO, Fernando Henrique e FALLETO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro, Zahar, 1977.

CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria geral da administração*. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1979, v.1.

CHURCHMAN, West C. *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis, Vozes, 1972.

ETZIONI, Amitai. *Análise comparativa de organizações complexas. Sobre o poder, o engajamento e seus correlatos*. Rio de Janeiro, Zahar, São Paulo, EDUSP, 1974.

GARCIA, Fernando Coutinho. *Uma análise heterodoxa da teoria organizacional*. Tese de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Belo Horizonte, 1976.

_____. *Partidos políticos e a teoria da organização*. São Paulo, Cortez e Moraes, 1979.

GRIFFTHIS, D. *Teoria da administração*. São Paulo, Nacional-USP, 1971.

INNOCENTINI, Mário. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Paulo, Tecnos, 1979.

IANNI, Octavio. *O colapso do populismo no Brasil*. 2a. ed. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1971.

KIMBROUGH, Ralph B. *Princípios e métodos de administração Escolar*. São Paulo. Ed. Saraiva, 1970.

LENHARD, Rudolf. *Fundamentos da supervisão escolar*. São Paulo, Pioneira, 1977.

_____. *Introdução à administração escolar*. São Paulo, Pioneira, 1978.

LOMBARDI, Franco. *La pedagogie marxiste d'Antonio Gramsci*. Toulouse, Ed. Privat, 1971.

LODI, João B. *História da administração*. São Paulo, Pioneira, 1978.

MELLO, Guiomar Namó. *Magistério de 1º grau. Da competência técnica ao compromisso político*. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1982.

OLIVEIRA, Betty Antunes. *O estado autoritário brasileiro e o ensino superior*. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1981.

PAIVA, Vanilda Pereira. *Educação popular e educação de adultos. Contribuição à história da educação brasileira*. São Paulo, Loyola, 1973.

ROMANELLI, Otaíza Oliveira. *História da educação no Brasil 1930/1973*. Petrópolis, Vozes, 1978.

RIBEIRO, Maria Luísa S. *História da educação brasileira. A organização escolar*. São Paulo, Moraes, 1981.

RODRIGUES, Neidson. *Estado, educação e desenvolvimento econômico*. Tese de doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1979.

SÁ, Nicanor Palhares. *Política educacional e populismo no Brasil*. São Paulo, Cortez e Moraes, 1979.

SALM, Cláudio. *Escola e trabalho*. São Paulo, Brasiliense, 1980.

SALOMON, Décio Vieira. *Como fazer uma monografia: elementos de metodologia do trabalho científico*. Belo Horizonte, Interlivros, 1977.

SALVADOR, Ângelo Domingos. *Métodos e técnicas de pesquisa bibliográfica*. Porto Alegre, Sulina, 1978.

SAVIANI, Dermeval. *Educação brasileira: estrutura e sistema*. São Paulo, Saraiva, 1978.

SEARS, Jesse B. *A natureza do processo administrativo*. São Paulo, Pioneira, 1966.

XAVIER, Maria Elizabete S.P. *Poder político e educação de elite*. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1980.

VIEIRA, Evaldo A. Estado e política social. *Revista Educação e Sociedade*. São Paulo (2):79-86 jan. 1979.