

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



NAPOLEÃO DOS SANTOS QUEIROZ

"DOS HAVERES E DOS FAZERES DA
REFORMA ADMINISTRATIVA
DO ESTADO DE SERGIPE
(UMA ANÁLISE DO DISCURSO MODERNIZANTE,
NO PERÍODO 1969/74)"

MONOGRAFIA APRESENTADA À ESCOLA
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE
MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

RIO DE JANEIRO, 1983.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

"DOS HAVERES E DOS FAZERES DA
REFORMA ADMINISTRATIVA
DO ESTADO DE SERGIPE
(UMA ANÁLISE DO DISCURSO MODERNIZANTE,
NO PERÍODO 1969/74)"

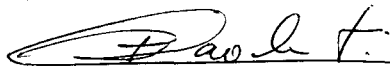
MONOGRAFIA DE MESTRADO APRESENTADA POR

NAPOLEÃO DOS SANTOS QUEIROZ

E APROVADA EM 21.6.83
PELA COMISSÃO JULGADORA



ANNA MARIA CAMPOS, D. P. A. - PRESIDENTE



BIANOR SCELZA CAVALCANTI, M. P. A.



EDUARDO OLIVEIRA DAPIEVE, M. P. A.

RESUMO

Esta monografia teve a intenção de buscar as razões pelas quais nem as reformas nem as revoltas e, muito menos, a modernização conseguem implementar a sua racionalidade técnica. Procurou mostrar como essa pretensa racionalidade aparentemente ignora - ou despreza - a rede das relações entre o saber e o poder e, através de um estudo de caso, procurou mostrar ainda a superficialidade do discurso modernizante e a falácia da modernização administrativa como vetor de desenvolvimento.

Nesse sentido, reconstitui a genealogia das relações de força, da estratégia e da tática reformista, utilizando com alguns "riscos" a genealogia do poder de Michel Foucault na análise do discurso desenvolvimentista - modernizante, onde ficou evidenciada a burocratização do saber.

Mostra, também, como a institucionalização dos sistemas de administração geral e de planejamento na Administração Pública Brasileira teve a pretensão de acelerar o fortalecimento da sociedade disciplinar.

Finalmente, deixa assinalado que o processo de burocratização levou o saber século XX a viver realimentando-se num discurso tautológico em detrimento da produção de saber que possibilitasse espaços de ruptura. Exemplifica, mostrando como a teoria da modernização aliou um certo tipo de saber a um específico campo de exercício de poder.

Para Maria do Socorro, Kleber
e Caroline

AQUELE CLUBE

O Clube dos Desconfiados teve existência breve. Sua utilidade era indiscutível. Por isso congregou inúmeros desconfiados avulsos, que em sociedade se sentiriam mais protegidos contra possíveis más intenções. Uma vez reunidos e organizados, com diretoria e estatutos, passaram a desconfiar uns dos outros e de si mesmos. Marcada assembleia geral para exame da situação, ninguém compareceu. Ficaram todos nas esquinas próximas, espiando quem entrava na sede. O porteiro, desconfiadíssimo, sumiu.

Carlos Drummond de Andrade
JORNAL DO BRASIL, 26.01.1980

AGRADECIMENTOS

A todos os que contribuíram para a minha formação, auxiliando-me nos meus trôpegos atos de descobertas: Professores da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Professores do Instituto de Estudos Avançados em Educação e da Escola Brasileira de Administração Pública, ambas da Fundação Getúlio Vargas.

À Banca Examinadora, composta por Anna Maria Campos (Orientadora), Eduardo Oliveira Dapieve e Bianor Scelza Cavalcanti.

Ao apoio da amiga Vera Lúcia Firmo Galdino, bibliotecária do Instituto de Economia e Pesquisas de Sergipe, do Professor José Araújo Filho, pelo trabalho de revisão do texto e da colega Margarida Maria de Aguiar Siqueira pela seriedade e empenho com que executou os trabalhos de datilografia.

E de forma especial a três Professores: Anna Maria Campos, Bianor Scelza Cavalcanti e Roberto Kant de Lima, dos quais recebi informação e afeto.

Í N D I C E

INTRODUÇÃO	09
PARTE I - DOS PREPARATIVOS DO PROGRAMA: A GÊNESE REMISTA	18
CAPÍTULO I - As Alvíssaras do Hemisfério Norte: A Ideologia da Modernização, do Desenvolvimento e da Mudança	19
CAPÍTULO II - Reforma Administrativa e Administração para o Desenvolvimento: Uma Breve Retrospectiva do Discurso dos Programas de Assistência Técnica	51
CAPÍTULO III - As Pré-Noções: De "Sistema" e dos Sistemas de Administração Geral e de Planejamento	77
PARTE II - DA CHEGADA: A BUROCRACIA EM FESTA	96
CAPÍTULO IV - Os Convênios: Um Marco Definidor dos Papéis dos Agentes Ditos de Mudança	97
CAPÍTULO V - Os Primeiros Contatos e a Proposta de Convênio: UFBA/SUDENE/GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE	112
CAPÍTULO VI - A Formulação do Diagnóstico: Realidade, Mito e Magia	124

PARTE III - DA RECEITA: A PARAVERNÁLIA DA RACIONALIDADE ADMINISTRATIVA	144
CAPÍTULO VII - A Estratégia: O Plano para Elevação da Capacidade Operacional do Governo Estadual	145
CAPÍTULO VIII - Troca de Correspondência: A Implementação dos Sistemas de Planejamento e de Administração Geral	162
CAPÍTULO IX - Avaliação: A Reforma Vista pelos Realizadores do Programa	200
PARTE IV - DAS MEMÓRIAS: O MELANCÓLICO FINAL DE FESTA	239
CAPÍTULO X - Teoria Organizacional, Modernização e Reforma Administrativa: Perspectivas para as Teorias Modernizantes do Hemisfério Norte	240
BIBLIOGRAFIA	258

FIGURAS E QUADRO

	p.
Os agentes de mudança e seus respectivos papéis no programa de reforma administrativa em Sergipe	99
As relações de dependência entre os agentes de mudança no processo de reforma administrativa em Sergipe	102
Configuração dos prováveis convênios envolvidos com a reforma administrativa no Estado de Sergipe	104
Configuração do envolvimento das possíveis relações de poder/saber entre os agentes modernizantes	105
Quadro de detalhamento do cronograma geral de execução da reforma administrativa em Sergipe	129/130

INTRODUÇÃO

O arcabouço teórico das Ciências Humanas e Sociais tem esbarrado num emaranhado de contradições e ambigüidades, cuja gênese se encontra ao nível epistemológico. Uma das áreas que têm recebido maior número de críticas refere-se a uma visão positivista do homem (precedente à Sociologia comteana) que apresenta sérias distorções conceituais comprometedoras de sua cientificidade, por ser fruto da ideologia etnocêntrica que procura explicações para justificar teorias não justificáveis no contexto dos países ditos subdesenvolvidos.

As origens ideológicas desse movimento delineiam-se no século XVIII, graças às idéias formuladas pelos fisiocratas, em que a Europa Ocidental se interpretou como a culminação de um processo linear de aperfeiçoamento da humanidade. Esse paradigma fez-se dominante, através de uma reavaliação do passado histórico, em que foram definidas como atrasadas aquelas sociedades carentes das qualificações típicas da Europa Ocidental.

Nesse sentido, o emprego de categorias de "causa" e "efeito", de "antecedente" e "conseqüente" utilizadas pela comum compreensão histórica são próprias de uma metodologia precisa, bem dotada, que, do ponto de vista de Michel Foucault, aparece como exausta.

Essa foi a metodologia naturalista-racionalista, cujos triunfos no domínio das ciências experimentais a impuseram como um duplo do comportamento racional em todos os outros setores do saber.

O posicionamento defendido por Michel Foucault, ao procurar expor uma análise do discurso da articulação entre saber e poder, servirá como uma das peças focais da composição metodológica desta monografia.

A colocação anterior não significa que o mestrando assumiu uma postura essencialmente voltada para o método sincrônico a-historicis-

ta. O próprio Foucault rejeita essa forma simplista de os críticos verem sua obra. Nesta monografia, o que se procura desmistificar são os símbolos deísticos, tais como: o termo "desenvolvimento", as abstrações valorizadoras da "mão invisível" do mercado ou a concepção do determinismo histórico.

Nem de longe houve a intenção deste autor em seguir a epistemologia foucaultiana em toda a sua plenitude e método; apenas procurou-se utilizar com alguns "riscos" a sua genealogia do poder, especialmente, a partir de uma análise do discurso desenvolvimentista e seus saberes, notadamente o administrativo. Na análise, evidenciou-se a burocratização do saber.

Dentro de uma visão que procura repudiar o empirismo abstrato, a ênfase no método, além de certas comparações não muito condizentes com a realidade dos países ditos em desenvolvimento, o mestrando pretende, com a monografia, fazer um exercício pessoal de evitar - apesar de reconhecer a dificuldade - a influência de certas palavras comuns ao vocabulário etnocêntrico.

De certa forma, o mestrando reconhece a sua impossibilidade atual de fugir à regra. Realmente, o que na verdade se procura evitar, são os lugares comuns quando se estuda reforma administrativa. Nesse sentido, de vez de partir para avaliações (racional-positivistas) dos resultados de programas reformistas, parte-se para uma análise do discurso modernizante de um determinado programa.

Em suma, a racionalidade pretendida pela cultura ocidental tem relegado a segundo plano o lado simbólico. E é justamente sob esse ângulo que esta monografia tenciona descobrir o discurso dos agentes ditos de mudança no programa objeto de estudo, analisando-o e avaliando-o, porém, sem haver uma preocupação precípua do mestrando em dizer se a reforma deu certo, se foi positiva socialmente, se a estratégia foi adequada etc.

A maioria dos autores, ao tratarem do processo de modernização

e/ou reforma administrativa, parte da premissa de que este processo é fundamental para os países ditos em desenvolvimento. Paralelamente, esquecem-se de questionar se essa modernização tem gerado benefícios reais para o sistema social ou se, de fato, esse discurso modernizante representa algo para tais países.

No entanto, as controvérsias sobre o tema continuam a acontecer justamente naqueles países ditos em desenvolvimento. Ao determinar uma postura evolucionista para estes, no intuito de que alcancem o estágio de desenvolvimento dos industrializados, fez-se com que fossem colocados numa perspectiva de espera em linearidade decorrente das teorias elaboradas nos países do Hemisfério Norte.

Salienta-se não causar estranheza que os programas de assistência técnica idealizados a partir da II Grande Guerra tenham procurado generalizar esse discurso modernizante através a ênfase em que, para lograr o tão propalado desenvolvimento, obrigatoriamente se faziam necessárias mudanças institucionais no plano político, econômico e social dos países ditos em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. Essas mudanças foram denominadas de reformas, e, dentre elas, situam-se: a reforma agrária, a reforma institucional e a reforma da Administração Pública.

Esta última aparece como peça complementar do jogo modernizante, tendo como objetivos a de preparar e organizar a Repartição Pública no intuito de transformá-la em agente propagador de inovações sociais, além de atuar como o suporte gerencial que faltava à eficiência dos programas de desenvolvimento econômico do terceiro mundo.

Ademais, seria interessante assinalar que um dos únicos elementos agregados a essa teoria foi, no campo do considerado saber administrativo na década passada, o deslocar a ênfase em "reforma" para o novo corolário denominado "modernização", porém, sem haver realmente nada acrescido ao discurso.

Por conseguinte, a monografia pretende fazer um questionamento do paradigma da modernização, revendo-o a partir da evidência de sua longa tradição européia calcada na ideologia da evolução, progresso e mudança social.

Constata-se facilmente a amplitude com que se apresenta caracterizada a ideologia da modernização, pelo número de publicações existentes sobre esse assunto nas áreas das Ciências Humanas e Sociais.

Em decorrência, o mestrando optou por um estudo de caso, que procura retratar o discurso da reforma administrativa vivida pelo Estado de Sergipe no período 1969/74.

A pretensão básica da monografia visa analisar o discurso modernizante proposto pelos agentes ditos de mudança, reavaliando-o em função dos trabalhos recentes sobre modernização e reforma administrativa, teorias organizacionais e do desenvolvimento.

Indubitavelmente, há uma série de razões capazes de justificar a necessidade de realização de pesquisas sobre as reformas administrativas dos Estados brasileiros. Afinal, esse fenômeno organizacional tem-se demonstrado constante nestes quatrocentos e oitenta anos de Brasil.

Para o mestrando, a proximidade com o tema - vivenciando-o quase como rotina no seu dia-a-dia - acompanha-o há quase dez anos. Todavia, ao analisar os resultados alcançados com tais programas, pelo menos, como apregoa o discurso reformista, notou claramente que não correspondem às expectativas. Daí, vem a insatisfação do mestrando, que o leva a questionar o atual saber administrativo.

Revendo a literatura sobre Administração Comparada, Administração para o Desenvolvimento e Teoria Organizacional, esses impasses tenderam a aumentar à medida que o mestrando penetrava na seara das Ciências Humanas e Sociais, conseqüentemente, conduzindo-o a novas insatisfações.

O mestrando começou a perceber que as pretensões de uma Ciência da Administração - pelo menos como estava retratada nos manuais - comportava, no seu âmago, uma possibilidade fundamentalmente reduzida, fruto dos erros e acertos da Ciência Social americana e tendo como suporte teórico uma visão funcionalista (parsoniana) essencialmente etnocêntrica para a compreensão do social dos países ditos subdesenvolvidos, traduzindo-os como países fora da sociedade de mercado.

Em contrapartida, o autor desta monografia passou a descobrir que os conceitos tidos e ditos como os mais modernos na teoria organizacional não passavam de velharias extraídas da Sociologia de Tönnies, Durkheim, Spencer e Parsons; de uma Ciência Política nos moldes preconizados por Karl Deutsch, Gabriel Almond, além de autores vinculados à Psicologia behaviorista.

As concepções de sistemas mecânicos e orgânicos, teoria contingencial, planos de desenvolvimento, programas de assistência técnica, racionalidade administrativa, formalismo na administração, administração por objetivos, conceitos de eficiência e de eficácia, modernização e reforma administrativas, integração e diferenciação, foram alguns dos rótulos pretendidos para uma Ciência Social dita aplicada, no intuito de buscar explicações - condizentes necessariamente com a sociedade de mercado - para justificar coisas não justificáveis na "organização administrativa e social" dos países marginalizados por este tipo de sociedade.

Partindo do pressuposto de que a solução dos males gerenciais do setor público residia no processo de tomada de decisões, na formação de recursos humanos de alto nível, na motivação e na liderança administrativa, focalizaram-se as ênfases na eficiência e na eficácia como inquestionáveis e imprescindíveis aos países ditos subdesenvolvidos.

O questionamento esporádico desse pressuposto, fruto do trabalho sério desenvolvido em alguns centros acadêmicos brasileiros,

passou a acirrar-se, a partir do momento em que a capa modernizante posta e alimentada durante longos anos em países do terceiro mundo começou a ruir, redescobrendo no seu interior fatos estranhos para uma sociedade considerada inserida no sistema de mercado.

Obviamente, as palavras mágicas da parafernália administrativa, tais como: estratégias, sistema, modelo, metodologia, sistemas de administração geral e de planejamento, assistência técnica, transferência de tecnologia administrativa, entre outras, tendem a tipificar o etnocentrismo do mercado, deslocador da realidade vigente em tais países. Como exemplo desse fato, cita-se a forma como se coloca a idéia do formalismo na administração pública dos países ditos em desenvolvimento. Na verdade, o que se pretende explicar (justificando) são os fracassos dos programas racionalizantes de políticas governamentais, baseados nos "efeitos do formalismo", mecanismo por excelência para a continuidade do saber modernizante. Glamuroso e rico em proteínas, capaz de oferecer a possibilidade de sempre prosseguir na sua linearidade, esse saber descobre e encobre, no seu discurso, a fala daqueles que são os seus objetos.

Esta monografia pretende retratar o discurso modernizante de uma experiência num Estado brasileiro. Quando da efetivação do programa, o Estado de Sergipe contou durante todo o seu desenrolar com a assistência técnica do Centro de Administração Pública - ISP, entidade vinculada à Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, constituída por equipe interdisciplinar nas áreas das Ciências Humanas e Sociais, além de possuir uma larga experiência na implementação de reformas administrativas nos Estados do Nordeste. Mais recentemente, foi mudada sua denominação para Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP).

A monografia está constituída em quatro partes e uma introdução, conforme as normas traçadas pela Coordenação do Curso de Pós-graduação da Escola Brasileira de Administração Pública - CCPG-EBAP. Esta introdução tem o caráter de situar os esclarecimentos gerais

referentes ao tema, aos aspectos metodológicos e ao âmbito delimitador da monografia. Em decorrência, procurou-se traçar um perfil da problemática, delinear sua relevância, posicionar as áreas controvertidas desse saber, como também a natureza e a extensão da contribuição do autor ao trabalho.

Concluída esta fase, inicia-se a Parte I, a qual tem por tema "Os Preparativos do Programa". O Capítulo I pretende fazer uma breve revisão da literatura sobre a teoria da modernização, do desenvolvimento e da mudança social, tomando como ponto focal a bibliografia recente.

Tendo partido de uma perspectiva social, o pesquisador reduz sua abordagem do Capítulo I a um dos aspectos centrais dessa concepção modernizante. Nesse sentido, o Capítulo II tenta descrever as vinculações da teoria organizacional alienígena em reformar a Administração Pública dos países ditos subdesenvolvidos, especialmente, relevando ao primeiro plano o papel desempenhado pelos convênios nos programas de assistência técnica. Na verdade, o que se tenciona posicionar são as implicações acontecidas a nível de produção, transmissão e difusão de tecnologia administrativa nos países do terceiro mundo e as justificativas "científicas" utilizadas para explicar seus sucessivos insucessos.

O epílogo da Parte I corresponde a mais uma descida na escala do saber administrativo. Dessa forma, procura-se rever os preconceitos emitidos por tais programas, através das concepções de sistema e sistemas de planejamento e de administração geral.

O intuito desse Capítulo III é fazer um questionamento da ótica cartesiana encontrada na proposta da teoria administrativa, que visa disciplinar, controlar resultados, apresentar alternativas e tomar decisões tangentes à realidade social.

A Parte II trata da chegada do programa de modernização e reforma administrativa ao Estado de Sergipe, no período supramencionado.

O Capítulo IV procura retratar a configuração dos convênios envolvidos no programa, situando a rede interorganizacional que se apresenta comprometida e a análise dos seus objetivos em face do projeto reformista.

Visando a uma melhor clarificação da relevância dos convênios nos programas de assistência técnica, o Capítulo V trata do convênio firmado entre a UFBA/SUDENE/GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE. A preocupação desse capítulo é analisar o discurso do convênio através dos seus propósitos, a estratégia a ser adotada, as relações de dependência, e, conseqüentemente, os papéis dos agentes ditos de mudança no decorrer da reforma, mostrando que as relações de poder inter e intra-agentes já começam a ser delineadas nas cláusulas contratuais.

O Capítulo VI conclui a Parte II, analisando o processo de formulação do diagnóstico, tomando como parâmetros: o discurso dos agentes sobre a forma como foi elaborado, as ênfases em determinadas áreas ditas carentes do setor público estadual, além de procurar tecer algumas considerações críticas à maneira de tratar magicamente essa coisa denominada de diagnóstico, por sinal, bastante favorecida por científicidades nos estudos organizacionais.

A Parte III salienta alguns aspectos operacionais da parafernália administrativa do programa. Dessa forma, o capítulo inicial trata da estratégia vista pela perspectiva do plano traçado pelos agentes, visando implementar mudanças na Administração Pública Estadual.

O Capítulo VIII mostra como essa estratégia foi implementada, encontrando-se retratada nos relatórios e ofícios intercambiados entre os agentes modernizantes no decorrer do período reformista.

Como conclusão desta parte, o Capítulo IX objetiva fazer uma análise do discurso de avaliação da reforma em Sergipe feita pelos agentes modernizantes, a respeito do que eles mesmos acharam e fizeram.

A Parte IV toma o contorno de um melancólico final de festa. O Capítulo X tece os comentários finais relativos ao que foi exposto, no que posiciona as implicações da teoria organizacional, da modernização e da reforma administrativa, tendo como prisma os discursos das teorias modernizantes do Hemisfério Norte, seus limites e suas possibilidades.

Finalmente, assinala-se que, acrescentada ao estudo, consta a bibliografia. Espera-se com esta monografia elevar o pequeno acervo existente sobre a realidade administrativa dos Estados Nordestinos.

PARTE I

DOS PREPARATIVOS DO PROGRAMA: A GÊNESE REFORMISTA

CAPÍTULO I - AS ALVÍSSARAS DO HEMISFÉRIO NORTE: A IDEOLOGIA DA MODERNIZAÇÃO, DO DESENVOLVIMENTO E DA MUDANÇA

Este Capítulo tem a pretensão de fazer uma retrospectiva do saber modernizante e de suas implicações no estudo das Ciências Humanas e Sociais, especialmente naqueles aspectos referentes à administração dos países considerados em desenvolvimento.

Com esse intuito, procurar-se-á expor o que se designa como postura inócua das teorias ditas de transformações sociais, a partir da análise de seu progresso realimentador inerente à burocratização do saber século XX, que procura simplesmente perpetuar-se através de um discurso tautológico na essência e desinteressado de ultrapassar as fronteiras do **status quo** e do credo profissionalizante.

Esse discurso em que se introduz o leitor tem-se modelado sob uma forma concêntrica, estando presentes o pasmo, a aplicação e o uso/desuso.

Neste século, caracterizou-se o primeiro, por esse movimento de pós-guerra, que, aproveitando o novo **design** político mundial, traça teorias para explicar justificando as diferenças entre países. Obviamente, essas teorias geram nas três últimas décadas um extenso campo de saber, destacando-se a Ciência Política, a Administração Pública, a Sociologia do Desenvolvimento, a Sociologia Rural, a Economia do Desenvolvimento e a Psicologia do Desenvolvimento.

Na efervescência do pós-guerra, os cientistas sociais dos países industrializados montam toda uma estrutura de elaboração de saberes que trazem no seu bojo as alvíssaras de soluções para os problemas sociais, políticos e econômicos dos países denominados subdesenvolvidos. Conseqüentemente, emerge a proliferação de teses, de programas de assistência técnica e de pós-graduação, além da irradiação desses saberes nos países objeto de estudo através da criação de escolas, centros e institutos que passam a reproduzir-

se; em decorrência, surgem os agentes denominados de mudanças, com a singela missão de operar nos famosos centros de desenvolvimento de tais países.

Para algumas disciplinas do citado saber modernizante, a resistência a tal colonialismo foi razoável; em outras, a aceitação foi entusiástica, visto que tais programas vinham abalizados em financiamentos gerados pelas entidades pesquisadoras e necessários de qualquer jeito para os países estudados.

No decorrer de todos esses anos, a discussão não mudou. Continua a alimentar toda a estrutura de relações saber/poder, acrescida de nova linguagem. Nesse sentido, tornou-se comum, ao final da década de 70, o uso da expressão Norte-Sul, no intuito de designar as diferenças entre os hemisférios e a insistir na superioridade do primeiro em relação ao segundo. (1)

Sedimentada tal perspectiva, forçou-se a propagação de todo um corpo de teorias vinculadas a cada uma dessas disciplinas emergentes produzidas em universidades do Hemisfério Norte e que necessitavam ser testadas em nome de uma pretensa ciência social aplicada.

Em meados da década de 60, começam a aparecer os primeiros questionamentos sobre os seus resultados. Afinal, os insucessos passam a acontecer contradizendo os postulados básicos de tais teorias. O passo seguinte acontece na tentativa de sair do beco sem saída, através da ênfase na busca da "etapa transicional" do desenvolvimento, exposta nos escritos de Riggs, MacLlland e outros, que também não dão para sair do impasse. Reconhecidas suas contradições e ambiguidades, passou-se a criticá-la de forma sistemática por sua caracterização, enquanto fruto de um evolucionismo unidimensional

(1) Brandt, Willy e outros, North-South: A programme for survival, Report of the independent commission on International Development Issues, London, Pan Books Ltd, 1980.

linear, determinista, positivista, e, especialmente, por seu caráter teimosamente atual.

E, agora, entra-se na fase de uso/desuso e uso novamente de tais teorias. Como num caminho circular, o discurso continua, prós e contra se embatem. A configuração é a mesma, apesar de se apresentar no intróito da década de 80 com uma série de novos ingredientes. Como de praxe, há uma preocupação no ar para não se aceitarem rótulos, muito embora se professe no discurso tal condição - como também, de se falar o tempo todo sobre o etnocentrismo proposto nas categorias da modernização e do desenvolvimento.

Paralelamente, apresentam-se como cenário tragicômico as concessões feitas por autores brasileiros, no intuito de se inserirem no seio da comunidade acadêmica internacional, aceitando e reproduzindo falsos dogmas e pobres teorias, tais quais assinaladas anteriormente. Em consonância, apesar de salientar-se o desaparecimento, no final da década de 60, da presença incômoda do dualismo social, econômico e político nas Ciências Sociais, denotam-se ainda fortes resquícios, tanto nas ideologias de esquerda quanto nas de direita, ao tratarem do tão propalado desenvolvimento. (2)

Essa teoria modernizante, transposta com todos os detalhes, indubitavelmente teria que ser recebida com todos os festins esperados "pelos de fora", por ser fundamentalmente conservadora "para os de dentro". Ao tratar do poder nas prisões, Foucault salienta com certa particularidade:

"Desde que uma teoria penetra em determinado ponto, ela se choca com a impossibilidade de ter a menor conseqüência prática sem que se produza uma explosão, se necessário em um ponto totalmente diferente.

(2) Souza Martins, José de, *Ciência e Crise Política: A sociologia a caminho da roça, Encontros com a Civilização Brasileira, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1979, p.243.*

Por este motivo a noção de reforma é tão estúpida e hipócrita. Ou a reforma é elaborada por pessoas que se pretendem representativas e que tem como ocupação falar pelos outros, em nome dos outros e é uma reorganização do poder, uma distribuição de poder que se acompanha de uma repressão crescente. (3)

Algumas elucubrações surgem a partir desse posicionamento. Em primeiro lugar, mostra como o discurso da transformação social se baseia em dois pontos equidistantes no espaço: a revolução e a modernização. Nessa questão, denota-se que ambos têm como ponto confluyente o determinismo e baseiam-se no senso de evolução linear e unidimensional com o propósito de convergirem para o sistema de mercado. Em segundo lugar, os conceitos de modernização e de reforma tendem a uma mesma concepção de mundo, apesar das críticas que os autores modernistas fazem à reforma. Aliás, todo modernista já foi reformista.

E quais os pontos de convergência? Um é considerado estático: tem começo, meio e fim. O outro é dinâmico: processo contínuo sem condições de se encontrar nem no infinito. Como, então, fugir a esse escopo modernizante, se é que se pode pensar em fugir dessa ilusão?

Como foi salientado anteriormente, o efeito modernizante tendeu a se inserir com naturalidade na cultura ocidental e dela nunca mais saiu.

Para os países considerados em desenvolvimento - ou qualquer outro termo com que se queira denominá-los - a teoria da modernização é atraente, induz à esperança de um futuro melhor, além de ser uma fonte precípua de produção de saber para as ciências sociais, pois até mesmo quando se fazem críticas a seu discurso, está-se realimentando.

(3) Foucault, Michel. Vigiar e Punir, Petrópolis, Vozes, 1977, p.71-72.

Não obstante, a trajetória da modernização não consegue reprimir totalmente as manifestações contrárias aos seus posicionamentos. Contra os tecnocratas e os demais fazedores do projeto modernizante, levantam-se as minorias dispostas a procurar novas alternativas longe dos mecanismos institucionais vigentes, a partir da abertura de pequenos espaços no social. Conforme Foucault assinala:

"Se discursos como, por exemplo, os dos detentos e dos médicos de prisões são lutas, é porque eles confiscam, ao menos por um momento, o poder de falar da prisão; atualmente monopolizado pela administração e seus compadres reformadores". (4)

Consoante a essa formulação, poder-se-ia dizer que há uma série inⁱⁿterminável de discursos da comunidade dos "resistentes à mudança". São os discursos da passividade, muitas vezes, mudos, mas que soam alto contra o clamor do agente de mudança. Acham-se presentes na postura conformista dos funcionários públicos, na nudez da população de baixa renda, na postura de descrédito dos senhores rurais e da população urbana em relação ao discurso dos agentes modernizantes.

Entre a revolução e a modernização, os caminhos continuam a levar a um ponto final oclusivo. Ou melhor, desconfiado, como o que se apresenta nas relações de poder dentro da burocracia. Como estranho labirinto em busca de alternativas para encher o discurso, ambos os paradigmas caem num processo conservador sem alternativas. Ainda segundo Foucault:

"É a natureza dos investimentos de desejo em relação a um corpo social que explica por que partidos ou sindicatos, que teriam ou deveriam ter investimentos revolucionários em nome dos interesses de classe, podem ter investimentos reformistas ou perfeitamente reacionários ao nível de desejo". (5)

(4) Foucault, Michel. Microfísica do Poder, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1979, p.76.

(5) Ibidem, p.76 e 77.

Por que acontece tal coisa? No fundo, as propostas apresentadas nos trabalhos existentes sobre esse processo positivista e determinista de ver ou buscar transformações sociais tendem a ser propostas para a comunidade e não na comunidade. Indubitavelmente, esse é o posicionamento que se encontra retratado nos trabalhos da tecnocracia e de suas formulações de políticas governamentais, e nas propostas sociais dos intelectuais e nas religiões, como visto na catequese dos nossos índios, cujo processo colonizador retira até a língua considerada pagã.

A partir da abordagem foucaultiana, pode-se afirmar, com certeza, que a teoria da modernização, vista através de seus mecanismos sutis de poder, aliou um certo tipo de saber a um específico campo de exercício de poder. Como Lebrun assinala:

"...É preciso situar a tese de Foucault dentro dos seus devidos limites: o homem condicionado, adestrado pelos poderes, é o privilegiado o europeu. Não é o colonizado, não é o proletário do terceiro mundo (assim como não era o proletário europeu do século XIX). Estes, o poder não pensa sequer em domesticar: domina-os e muito de cima. Voltamos, assim, à teoria da "soma zero". (6)

Não obstante, reconhece-se que contra esse processo de socialização, lá e cá, ainda prevalece a presença até certo ponto incômoda daqueles que não aceitam subjugar-se. Daqueles que procuram os seus próprios espaços, independentemente do que possam pensar o saber modernizante e seus adeptos da dominação. A teoria da "soma zero", pelo menos como apregoa Lebrun, não resiste a uma análise aprofundada. A impessoalidade burocrática da proposta socializante não prevalece nem lá nem cá. Os movimentos ecológicos na Europa, a crise de Gdansk demonstram claramente o contrário. Contudo, não podemos deixar de confirmar a tese foucaultiana:

(6) Lebrun, Gerard. O que é Poder? São Paulo, Brasiliense, 1981, p. 21/22.

"De modo que, no princípio das relações de poder, não existe, como matriz geral, uma oposição binária e global entre dominantes e dominados".^(7)

E, citando Foucault em Vigiar e Punir e A Vontade de Saber, Lebrun assinala conclusivamente:

"O poder moderno não é mais, essencialmente, uma instância repassiva e transcendente (o rei acima dos seus súditos, o Estado superior ao indivíduo), mas uma instância de controle, que envolve o indivíduo mais do que o domina abertamente. Podem diminuir as proibições, abolir-se a pena de morte, abrandar-se o regime das prisões etc. ... po rêm o sistema disciplinar, a que nos vemos submetidos até em nossa vida privada, cresce, discreta mas continuamente. O Estado moderno é menos abertamente dominador, e mais manipulador; preocupa-se menos em reprimir a desobediência do que preveni-la. É feito menos para punir do que para disciplinar".^(8)

Ora, todo o saber modernizante se apresenta alardeado nesse arcabouço disciplinar, essencialmente burocrático, invadindo a tudo e a todos, inclusive aqueles que se propõem como agentes de transformação social: cientistas, políticos, técnicos e elites. O preço a pagar pela apropriação, reprodução e dominação deve-se ao processo de submissão às ordenações disciplinares do corpo e a regulação das populações. As relações saber/poder são fundamentais na compreensão desse jogo.

Ao comentar o contexto colonial e suas transformações, Balandier consegue delinear o poder escriba, burocrático, pretensamente neutro na forma de se posicionar sobre os problemas sociais e castrador do questionamento socrático.

(7) Foucault, Michel. História da Sexualidade I: A Vontade de Saber, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1977, p.90.

(8) Lebrun, Gerard, op.cit., p.85. (Os grifos são do original).

"... a difusão de um novo saber, que valoriza a instrução escrita - a do letrado ou do burocrata - em detrimento da instrução oral". (9)

A informação recrudescer no saber século XX, muito mais que no passado. Clarifica-se a intenção de contabilizar, observar e registrar, ampliando assim os espaços de apropriação de saber.

Não obstante, Sachs assinala um dos fatos centrais da crítica a esta abordagem, ao situar que "o desenvolvimento da América e a intensificação de relações com a Ásia e África no século XV conduziu a uma comparação geral entre as culturas européia e não européias, ao mesmo tempo que se instauravam relações simétricas entre conquistadores e conquistados". (10)

Em decorrência, surgem os rótulos que tendem a se "transformarem" em verdadeiros estigmas sociais. O uso simétrico de expressões carregadas daquilo que é objeto da crítica: funcional/disfuncional; normal/patológico; errado/certo; tradicional/moderno.

Ao abordar a perspectiva das alvíssaras do Hemisfério Norte, descortina-se uma aparente chegada ao final da festa, uma vez que as discussões dos prós e contra parecem já ter acontecido. Tanto marxistas quanto funcionalistas e seus seguidores analisaram, explicaram e justificaram o projeto modernizante. No entanto, as relações saber/poder em torno do tema nunca deixaram de acontecer independentemente dos diferentes teores dessas críticas. Como vai ser demonstrado no decorrer desta monografia, a atitude de ignorar, mistificar, acrescentar, criticar tautologicamente, constitui um dos aspectos do saber produzido a partir dos séculos XVII e XVIII, sendo sistematizado nos séculos XIX e XX. (11)

(9) Balandier, George. As Dinâmicas Sociais: Sentido e Poder, Rio de Janeiro, Difel, 1978, p.280.

(10) Sachs, Ignacy. El Etnocentrismo, fuente y agravante de conflictos. Impacto - Ciência e Sociedade, vol.XVIII, nº 2, p. 127-133, 1968, p.129.

(11) Isto não quer dizer que não se posicione uma certa positividade de nessa forma de produção de saber. Afinal, fica difícil não deixar de reconhecer a sua abundância intelectual.

Com a entrada em cena da sociedade regida pelo mercado, será criado um espaço definitivo para manutenção das relações entre saber/poder. Paradoxalmente, o obsoletismo das profissões derivadas do saber século XX pode vir a tornar-se fato consumado dentro dos novos desenhos sociais ou mesmo do vigente.

Obsoletismo nas Ciências Sociais - incluindo a Administração - acompanha o próprio processo de burocratização social, socialização ou outro nome qualquer que se queira dar. É evidente a preocupação de tais saberes na manutenção do **status quo** e, por conseguinte, na perduração de suas relações inefáveis de poder. Ao saber século XX não interessa participar na construção de novos desenhos sociais, a partir de uma crítica à retórica persuasiva voltada para o sistema de mercado.⁽¹²⁾ Ele prefere concentrar-se na sua realimentação, ou, se possível, na mera reprodução, muito mais fácil. O seu obsoletismo decorre da própria limitação que a socialização exige. Isto foi construído a partir do século XVII, na montagem de mecanismos sutis de controle social, utilizando como técnicas para a consecução desse objetivo o exame e a disciplina.⁽¹³⁾

Veja-se um caso prático: o "humanismo" organizacional é uma prova do que está sendo dito. A ele não interessa a resolução do problema e, sim, que se continue a falar dele.

Ora, isso mesmo pode ser visto nas teses sobre o favelado, sobre as comunidades de base, sobre a inflação, sobre o desenvolvimento e a modernização.

Em artigo recente,⁽¹⁴⁾ Munoz salienta que a teoria americana da

(12) Conforme Guerreiro Ramos, Alberto. A Nova Ciência das Organizações: uma reconceituação da riqueza das Nações, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1981, p.90-92.

(13) A esse respeito, vide: Foucault, Michel. Vigiar e Punir, op. cit., p.125-204.

(14) Munoz, Louis Joaquim, El Paradigma Americano de la Modernización. Revista de Opinión Pública, Madrid, nº 47; 77-90, 1977, p.77.

modernização está inteiramente relacionada com a resposta da Ciência Política daquele país aos problemas emergentes relativos ao desenvolvimento, a partir da II Guerra, que alcançariam a sua maior popularidade na década de 60.

A produção de saber acontece em redor daquilo que Munoz considera como produto do "rápido processo de descolonização que acompanhado pelo fenómeno paralelo do nacionalismo", culminaria no surgimento de uma constelação de novos Estados.⁽¹⁵⁾ Esse saber tem como baluarte os conceitos de desenvolvido e subdesenvolvido elaborados a partir da realidade económica mundial. É evidente o sentido etnocêntrico das análises comparadas que possibilitaria, na década de 50 e 60, a uma enorme leva de professores de universidades americanas estudarem os problemas do terceiro mundo. Os programas de assistência técnica, as teses, os cursos de graduação e pós-graduação para os nativos de tais países etc. tornaram-se presenças obrigatórias, no intuito de criarem formas de desenvolvimento induzido.

Os recursos financeiros, os passeios da burocracia e da comunidade académica dos países-objeto pelo exterior constituem um período essencialmente de bonança para aqueles que conseguiram receber uma pequena dádiva daqueles que se propunham como agentes do desenvolvimento. A vastíssima produção intelectual em redor do tema assinala como diferentes segmentos sociais viveram de alguma forma vinculados a esse saber. Conforme Munoz salienta:

"A teoria da modernização é uma teoria de mudança social. Como tal, é herdeira de uma larga tradição intelectual europeia, ainda que não parece haver continuidade visível com as três principais preocupações da Ciência Social com as que apresenta uma maior afinidade: evolução, progresso e mudança social". ⁽¹⁶⁾

[15] Munoz, Louis Joaquim, op.cit., p.77.

[16] Ibidem, p.78.

Apesar do reconhecimento de uma certa positividade na produção do saber, Munoz não consegue compreender - como muitos outros participantes das regras do jogo do saber século XX - as razões por que as "teorias da modernização se têm mostrado inadequadas e insuficientes para explicar as causas e conseqüências da variabilidade e convergência na formação e transformação das sociedades nacionais".⁽¹⁷⁾

Prisioneiros que estão do processo socializador, os diferentes saberes século XX tendem a alicerçar aquilo que está sendo produzido enquanto mecanismo de controle social. O desenho social vigente voltado para o mercado - apesar de todos os esforços contrários às suas premissas por alguns grupos sociais /ou indivíduos - favoreceu tremendamente a esses saberes burocratizados. Dessa forma, não há interesse em criar rupturas no social, visto que tal fato colocaria em questão o obsoletismo dos saberes vigentes. Nesse sentido, não há interesse imediato na descoberta de um remédio que acabe com a cárie, com as doenças do coração, com o uso de automóvel como meio de locomoção, com o controle exercido pela gerência, com o favelado etc.

As desilusões, fruto das ambigüidades e dos espaços não preenchidos - inerentes ao saber século XX e necessários como forma realimentadora - traduzem uma nova etapa dessa esdrúxula, porém, profícuca produção de saber. Conforme o próprio Munoz assinala:

"... Estou de acordo com Tipps em que os resultados destas duas décadas de teorias da Modernização não justificam uma terceira, e que tem chegado talvez o momento de começar a elaborar um novo paradigma".⁽¹⁸⁾

Obviamente, nenhuma das diferentes disciplinas que compõem as Ciências Sociais deixou de dar sua parcela de contribuição em prol de

(17) Munoz, Louis Joaquim, *op.cit.*, p.80.

(18) *Ibidem*, p.81.

um pretenso conhecimento das novas sociedades. Como sempre, os critérios utilizados tiveram o sabor da sociedade regida pelo mercado.

A busca de pré-requisitos da modernização, trazidos como decorrência do surgimento de novas nações a partir da II Grande Guerra, permitiria o desabrochar de novos saberes, destacando-se o da modernização e do desenvolvimento.

Com certa propriedade, Munoz chega a confirmar aquilo que pode ser denominado o ponto crucial do saber século XX: a atitude carnavalizadora:

"Isto vem a explicar a construção do paradigma americano, baseado no modelo de Almond-Coleman; baseado no modelo de Parsons, Shils, baseado no modelo de Weber etc, numa série genealógica que algum autor têm comparado ironicamente às listas genealógicas da Bíblia". (19)

Conforme assinala Ramos ao repudiar tal orientação, como fruto de uma retórica persuasiva típica de uma sociedade centrada no mercado, uma das tonalidades do discurso modernizante parece encaminhar-se para a busca de uma "permanente transitoriedade" tal qual propõe a Ciência no molde kuhniano.

Para complementar o quadro, o funcionalismo estrutural vai privilegiar "um sistema de classificação, segundo o qual uma ampla variedade de países poderão ser ordenados e analisados, e vai proporcionar ademais uma técnica para pesquisar as anomalias políticas das novas nações". Quer dizer, as ênfases em disfunção, anomia, caráter patológico etc, serão tomadas como parâmetros de comparação, a partir daquele que estuda e não daquele que é estudado. Os senos de estigmatizar, criticar (tautologicamente) e fazer revisionismo representam alguns dos elos necessários à continuidade do

(19) Munoz, Luís Joaquim, *op.cit.*, p.83.

saber. Enfim, tem que haver a doença ou a sua possibilidade, para que haja a necessidade do remédio, ou melhor, tem que existir "anomalía" para que continue a perdurar a profícua produção e realimentação do saber modernizante. Essa parafernália pode ser sumariada na seguinte colocação:

"O esquema teórico de Almond está tomado fundamentalmente de Parsons do que deriva suas pattern variables, através dos quais a dicotomia tradição modernidade poderá ser estabelecida; assim como seu conceito de sistema, que vem a completar com as funções de input e output do modelo de Easton. Desta forma, as duas versões, por assim dizê-lo, do funcionalismo: o funcionalismo estrutural de Parsons e a teoria de sistema de Easton, convergem na teoria da modernização". (20)

Esta vai procurar ser definida a partir de dois conceitos dicotômicos - o moderno e o tradicional - que são considerados como os extremos de um **continuum**. Preso à influência do evolucionismo dos séculos XVII e XVIII, que redundaria na emergência de novos saberes a partir do século XIX, o saber modernizante constitui o resultado das obras de Hobbes, Bentham, Adam Smith, além de outros considerados de pouca expressividade face à história-mito. Como fruto da emergência das Ciências Sociais, o saber modernizante apresenta-se reforçado pelas variáveis padrão de Parsons e baseado nos esforços de Maine, Tönnies, Weber, Durkheim e muitos outros na tradição evolucionista.

Na atualidade, a fome do saber modernizante é alimentada a partir de revisionismos e das próprias críticas advindas de ideologias contrárias, destacando-se a marxista. O objeto da crítica dirige-se também ao posicionamento de um modelo histórico linear de mudança social. A esse problema, Ramos procurou denominar como a atual forma serialista das Ciências Sociais.

(20) Munoz, Louis Joaquim, op.cit., p.89. (Os grifos são do original).

"Hoje, a disposição serialista continua a ser característica da Ciência Social, torna-se evidente na maneira segundo a qual os cientistas sociais focalizam temas como mudança social, estágios sociais, modernização, desenvolvimento, pós-industrialismo, sociedade industrial desenvolvida e socialismo". (21)

O que Ramos não parece afirmar categoricamente é que esse fato representa uma prova inequívoca da continuidade do saber. Como ele próprio assinala, muitos percorreram esse caminho: Condorcet, Saint-Simon, Comte e Marx, dentre outros. Ora, tal ênfase perpetua-se na década de oitenta, apenas mudando a terminologia: países do Hemisfério Norte versus países do Hemisfério Sul.

Os chavões, como progresso e tradição, funcional e disfuncional, modernidade, civilização, ocidentalização, Hemisfério Sul-Norte, desenvolvidos, atrasados e em desenvolvimento, industrializados, pós-industriais e não-industrializados, tendem a se confundir nesse vetor dirigido para o saber século XX, cujo produto é a socialização crescente, ou melhor, a burocratização social aliada aos arrepios do medo da emergência de uma sociedade cada vez mais totalitária.

O enigma do ovo e da galinha volta a repetir-se. Será que foi o saber que inventou a profissão ou, ao contrário, a profissão que inventou o saber? As articulações da socialização levaram o saber século XX a manter-se aconchegado ao status quo, realimentando-se tautologicamente em detrimento da produção de saber que possibilitasse espaços de ruptura. Ciência e tecnologia mantêm-se aprisionadas à burocratização acadêmica e social. Evidentemente, não há interesse em questionar o diploma, o saber produzido e, muito menos ainda, a profissão. O saber articulado às suas redes de poder propõe-se perpetuar-se, sem questionamento que possa colocá-lo em

(21) Guerreiro Ramos, Alberto. A Nova Ciência das Organizações, op.cit., p.40, 1981.

descrédito, muito embora se aceitem discursos realimentadores contra ou a favor. Pretende-se como nivelamento a mediocridade acadêmica. Dessa forma, surgem os rituais que se pensam legitimadores. Terno para o executivo, roupa branca para a área de saúde; cabelos longos, bolsa a tiracolo, barba abundante, chinelos constituem formato de uma profissão. As rotinas acadêmicas, a normatização, os instrumentos de avaliação e de controle, o currículo inquestionável, o programa impositivo, o saber voltado para a sua mera reprodução exclusiva para o mercado de trabalho. O diploma e o emprego, como se o saber fosse essencialmente aplicável, pragmático e neutro. O saber como mercadoria que, paradoxalmente, está se tornando obsoleto para o próprio sistema que o criou.⁽²²⁾

Contra todas as evidências, a fome realimentadora continua a colher vítimas. Mesmo aqueles que se denominam de revisionistas, críticos, entre outros, tendem a se preocupar muito mais com o rótulo da profissão. Assim, procurarão tirar suas carteirinhas de registros nas associações profissionais respectivas, pelo reconhecimento da necessidade de continuidade do saber, ou melhor, da profissão. Não se percebe que saber/profissão pode estar obsoleto, mesmo para o sistema de mercado. A fragmentação das Ciências Sociais mostra cada vez mais, por incrível que pareça, o retorno ao ponto de partida, visto que as fronteiras entre a sociologia, a antropologia, a economia, entre outras, cada vez mais, estão diminuindo. No entanto, persiste essa corrida em redor do nada. Manter a profissão se torna mais importante do que o próprio saber. Este é usado como uma das formas de criar uma socialização crescente. O que está por trás de tudo isto é a busca de espaços de reclusão inerentes ao processo socializante. É um jogo entre saber e poder. É o credo da profissionalização. Depois que isto é feito, pode-se então escolher a ideologia de preferência. Consequentemente, aprisiona-se a possibilidade de espaços de ruptura.

(22) O capítulo seguinte mostra como isto se produziu em relação à Administração Pública, típico saber século XX, especialmente a partir das alvíssaras modernizantes no período 1950-1980. (Nota do Autor).

O velho etnocentrismo aparece claramente nas relações saber/poder. Ele "compara e contrasta superiores com inferiores, criando assim uma hierarquia artificial e arbitrária". (23)

Ora, evidencia-se nessa colocação de Sachs a presença inquestionável desse saber, os prós e os contra que alimentarão esse animal ganancioso por crescimento. Recursos financeiros, "bolsas" para fazer curso no exterior, a vontade de saber disfarçada, o mercado de vendas de informações "atualizadas", todos possibilitarão o seu engrandecimento. Como diz Sachs:

"É provavelmente nos programas de pesquisas científica e técnica, assim como na atribuição de recursos para a pesquisa e o desenvolvimento, onde este eurocentrismo se faz mais presente, e esta afirmação é também aplicável aos fundos manejados pelos organismos internacionais". (24)

Mesmo sem compreender a questão das engrenagens traçadas entre saber e poder, Sachs chega a reconhecer as dificuldades para se abolir o etnocentrismo. Ele se apresenta agora na divisão do planeta entre duas metades: setentrional e meridional. Conforme assinala esse autor:

"... se trata de uma idéia, mais que de uma autêntica divisão, porém na dinâmica dos movimentos sociais as idéias falsas podem desempenhar um papel muito ativo". (25)

Isto representa uma nova leva realimentadora. A questão da verdade ou da farsa desaparece diante do saber século XX. Ademais, a noção de ideologia serve de escudo, que no dizer de Foucault "não são em si nem falsos nem verdadeiros".

(23) Sachs, Ignacy. El etnocentrismo, fuente y agravante de conflictos, op.cit., p.131.

(24) Ibidem, p.132.

(25) Ibidem, p.133.

"Vivemos em uma sociedade que em grande parte marcha 'ao compasso da verdade' - ou seja, que produz e faz circular discursos que funcionam como verdade, que passam por tal e que detêm por este motivo poderes específicos. A produção de discursos 'verdadeiros' (e que, além disso, mudam incessantemente) é um dos problemas fundamentais do Ocidente. A história da 'verdade' - do poder próprio aos discursos aceitos como verdadeiros - está totalmente por ser feita".⁽²⁶⁾

Uma recente publicação da "The Report of the Independent Commission on International Development Issues under the Chairmanship of Willy Brandt",⁽²⁷⁾ deixa bem delineado o velho perfil etnocêntrico. A organização desse pequeno exemplar, seus títulos e subtítulos denotam toda a preocupação realimentadora. Por outro lado, a presença marcante dos membros dessa Comissão conduz à velha serena ta das velhas arregimentações do saber/poder. A ideologia é pano de fundo e escudo. Em prol do desaparecimento da pobreza e da fome, o discurso se alimenta. Nesse sentido, não há interesse em acabá-lo. Prometem-se novas alvissaras. Salientam-se os velhos obstáculos ao desenvolvimento para o denominado terceiro mundo. Define-se a natureza da pobreza, suas características e principais razões para que o fato perdure. Saúde, habitação e educação são as velhas necessidades mencionadas. Aparecem novas "variáveis", como a presença da mulher e a proteção ao ambiente. Os interesses mútuos são vistos através das relações de mercado. Os novos temas emergem a partir de um discurso enfático para as questões energéticas, ecológicas e de alimentos, que se supõem de interesse comum. Para as corporações transnacionais e os sistemas financeiro e monetário, o estudo gasta menos de duas folhas. E muito menos ainda para os imperativos morais.⁽²⁸⁾

(26) Foucault, Michel, Microfísica do Poder, op.cit., p.231.

(27) Brandt, Willy e outros. North-South: A programm for survival, op.cit., 1980, p.4-304.

(28) A respeito da ética e da sociedade voltada para o mercado, vide: Guerreiro Ramos, Alberto. A nova ciência das Organizações: uma reconceituação da riqueza das nações, Rio de Janeiro, Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1981 e Polanyi, Karl, A Grande Transformação, RJ, Campos, 1980, dentre outros.

Panfletariamente, o estudo anuncia o fim da fome. Até a temida reforma agrária passa a ser agora solicitada. No capítulo intitulado "A Tarefa do Sul", denotam-se as velhas e as novas preocupações. Dentre as primeiras, enfatizam-se "reformas" econômicas e sociais, a importância do planejamento, a ênfase na cooperação econômica internacional, na cooperação regional, no aperfeiçoamento tecnológico, na assistência técnica etc. Das novas, sobressai a prioridade para a agricultura, para as atividades assistenciais, para a participação no desenvolvimento, e, principalmente, a "descoberta" pelos adeptos de ideologias de diversos teores para a presença misteriosa - necessitando de estudos "urgentes" sobre ela - do setor denominado de informal da economia. Em relação a esta última, delineia-se a rápida propagação de livros e **papers**, denotando uma limpa intenção de apropriar-se daquilo que não tivera o mérito até aquele momento em despertar a atenção dos produtores de saber. Naturalmente, que a intenção é levar o setor "informal" para o mercado, contabilizar o subemprego, levá-lo a pagar a previdência e os impostos, conhecê-los numericamente e abrir espaços de apropriação do senso comum para o mercado. Ademais, a exportação ainda se constitui no estudo como a mola propulsora do mercado.

A ausência de espaços de ruptura no atual **design** voltado para o mercado apresenta-se na racionalidade linear onde a temática exportadora continua relevante no discurso, necessária enquanto forma de realimentar os alicerces teóricos da micro e da macroeconomia. O ato de contabilizar perdas e ganhos para o mercado internacional ainda prevalece. A "corrida" para uma balança comercial positiva denota qual a preocupação de renomados economistas. Enfim, pelo que se depreende do discurso enunciado para a "resolução" dos conflitos entre o Norte e o Sul, salienta-se que ele se situa numa redoma de vidro. Vale ressaltar que os ilustres intelectuais que participaram da elaboração de tal documento - direta ou indiretamente - posicionam-se mais preocupados com a continuidade do saber/poder, do que com qualquer outro resultado. A relação de pessoas de diferentes países citadas no Relatório, evidencia o viver em

função daquilo que eles pensam resolver. (29)

Analisando essa questão sob o ângulo da dita sociologia rural - como se houvesse outras sociologias - José de Souza Martins traça um perfil de suas relações:

"Daí que a proposta implícita nessas concepções seja a de urbanização e superação do rural, isto é, superação daquilo que, sociologicamente falando, a sociologia criou e é, ao mesmo tempo, a base da sua gênese. Essa contraditória formulação é o resultado inevitável de princípio lógico que articula a sociologia rural: ela produz a crise que lhe dá origem e se propõe como meio de superação dessa crise". (30)

Ora, esse raciocínio é válido para todo o saber século XX, invadindo inclusive as áreas biomédicas e exatas.

Não tenciono ser tão dogmático quanto Martins, ao enunciar que "o conhecimento na sociologia rural é produzido para superar o rural", visto que para a sobrevivência da comunidade acadêmica - enquanto saber/profissão/mercado - se torna crucial que o saber perdure. Assim sendo, apesar de todas as ênfases, não há interesse na superação do "atraso" do favelado ou do rural. Citando Guigou, Martins estabelece claramente a regra básica para se compreender essa produção de saber século XX, apresentada na definição de quem seja "o público que demanda conhecimento e o público da demanda do conhecimento". (31)

Posto dessa maneira, fica fácil demonstrar essa tal perduridade da

(29) Maiores detalhes, vide a extensa lista de contribuições ao trabalho nas páginas 293-296; e, especialmente, os "astros" mencionados nas páginas 297 a 304 do mencionado estudo da Comissão Willy Brandt. (Nota do Autor).

(30) Martins, José de Souza, Sobre o modo capitalista de pensar, São Paulo, HUCITEC, 1978, p.72.

(31) *Ibidem*, p.75. (O grifo é do original).

burocratização do saber século XX, na medida em que, se realizado o seu questionamento, colocaria em choque a maioria das profissões, ou melhor, o conhecimento científico vigente. Como diz Souza Martins:

"O público que quer conhecer o rural (por razões não necessariamente específicas da realidade rural) e o público que é objeto do conhecimento da Sociologia Rural (cujas razões não são necessariamente admitidas por essa modalidade de conhecimentos)". (32)

Indubitavelmente, no parágrafo acima, transparece uma demonstração inequívoca das relações saber/poder. A presença do artista se faz necessária para que haja a encenação da peça. Da mesma forma, torna-se imprescindível a presença de uma constelação de figuras para que o saber século XX continue alimentado, destacando o favelado, o funcionário público, o louco, o marginal, o menor abandonado, o neurótico, o camponês, o pequeno e médio empresários, oariado, o cardíaco, entre outros.

Contra toda evidência apresentada por Martins, reafirma-se que o saber século XX perdura em função do público que demanda conhecimento. (33) Ao discordar de Guigou, Martins coloca claramente de que forma o seu discurso coincide com a regra básica da articulação saber/poder:

"O campo de análise constitui-se das concepções do público da demanda, mas se constitui também de características da realidade que não são imediatamente visíveis ao próprio público da demanda". (34)

Dentro dessa linha de raciocínio, Martins parece legitimar o

(32) Martins, José de Souza, op.cit., p.75.

(33) Tenho receio de estar alimentando o mastodonte. (Nota do Autor).

(34) Martins, José de Souza, op.cit., p.75.

discurso daqueles que falam pelos outros, ou seja, daqueles que de mandam conhecimento, em especial atenção, a comunidade acadêmica. Nesse caso, não sei se a perspectiva apresentada por Martins - a de uma sociologia crítica⁽³⁵⁾ - superaria o enraizamento burocrático/profissão do saber século XX.

Não obstante, não se pode deixar de assinalar a relevância do mencionado artigo de Martins, na medida em que mostra muito dos problemas que são discutidos nesta monografia. Mesmo não partindo da mesma ótica, Martins alerta para a emergência realimentadora, a qual denomina de uma nova faceta dessa realimentação, como ele mesmo afirma ... sendo um dos curiosos ingredientes da novidade a omissão bibliográfica. Ora, isto é típico do saber século XX que mesmo com a acusação de plágio se alimenta. E, Martins chega a reconhecer a tautologia do discurso.⁽³⁶⁾

"O que às vezes igualmente surpreende é que a crítica da razão dualista não deixa de ser ela própria também dualista".⁽³⁷⁾

Ora, nem Martins consegue fugir a essa tautologia. Em decorrência, ele anuncia:

"A crítica da economia-política não se confunde com a banal recusa da economia política, pois é a superação desta última".⁽³⁸⁾

Isto quer dizer que, com diferentes teores, Martins espera construir

(35) Maiores detalhes, vide: Martins, José de Souza, Sobre o modo capitalista de pensar, op.cit., p.79.

(36) A esse respeito, vide as discussões recentemente surgidas nos meios de comunicação, sobre a questão de plágio, entre Merquior e Chauí. Independentemente do resultado, o "marketing" jogado em torno da polêmica rendeu bons frutos para ambos os polemistas. O que se pode afirmar que "entre mortos e feridos, todos escaparam". (Nota do Autor).

(37) Martins, José de Souza, op.cit., p.44.

(38) Ibidem, p.45.

uma nova "economia política", portanto, não há interesse em questioná-la enquanto saber. E, como ele mesmo afirma, "o que me preocupa, portanto, é a constituição do meu objeto de estudo".⁽³⁹⁾ Enfim, a "ambigüidade" da origem do saber sociológico reside nas relações saber/poder.⁽⁴⁰⁾ Dessa forma, ao particularizar a realidade, produz e particulariza um novo espaço de saber. Alguém irá viver dele.⁽⁴¹⁾ Como o próprio Martins reconhece:

"A ambigüidade de origem da Sociologia desdobra-se nas dicotomias, de tal modo que em cada termo da dedicatória não haja ambigüidade e que na interpretação da vida social o mundo é que pareça ambíguo".⁽⁴²⁾

Em consonância com tal perspectiva, os traços que unem a literatura "tradicional" sobre modernização partem para os seguintes pontos: a caracterização dualista, o etnocentrismo, o determinismo social, e, principalmente, a conotação realimentadora desse saber. Isto se evidencia, por exemplo, na seguinte colocação de Lia Machado, num texto clássico sobre o assunto:

"Esboçado preliminarmente, como entendemos, o interesse de uma compreensão crítica das teorias da modernização, destacaremos, para efeito de análise, determinados conceitos e afirmações das teorias

(39) Martins, José de Souza, op.cit., p.46.

(40) Será que existe mesmo uma "ambigüidade" no pensamento sociológico, ou então, ele não será simplesmente necessário à produção de saber no âmbito da sociologia? (Nota do Autor).

(41) Alan Caillé identificou num estudo recente que o paradigma fundamental da Sociologia é a economia neoclássica. Revendo as obras de três pensadores reconhecidos internacionalmente pela comunidade acadêmica: Raymond Boudon, Michel Croizier e Pierre Bourdieu, ele reconheceu - apesar de todas as diferenças, variações etc. - a presença de uma "gigantesca tautologia". Maiores detalhes, in: Caillé, Alan, *La Sociologie de l'interêt est-elle intéressante? (à propos de l'utilisation du paradigme économique en Sociologie)*, *Sociologie Du Travail*, Paris, nº 3, juillet-septembre, 1981, p.257-274.

(42) Martins, José de Souza, op.cit., p.52.

da modernização, e enfatizaremos as conseqüências para a compreensão do subdesenvolvimento. Finalmente, optaremos por uma alternativa teórica para a explicação do subdesenvolvimento, ora rejeitando, ora incorporando criticamente o que é afirmado pelas teorias da modernização". (43)

A socialização e o outro lado da sua moeda - a burocratização, traduzem toda a ênfase modernizante, a partir da proposição de uma sociedade igualitária, totalitária, condicionante, diferenciada nos moldes parsonianos/durkheimianos - seguidora de toda uma tradição do saber sociológico, mecanizadora de uma racionalidade instrumental e voltada para o mercado. Obviamente, se isto não chega a acontecer, deve-se às tentativas da comunidade (enquanto indivíduo ou grupos com interesses contrários a essa parafernália) de fugir, ignorar ou, simplesmente, procurar novos canais de representação que não sejam, na medida do possível, os daqueles que se consideram legítimos representantes da comunidade. No fundo, a questão aventada refere-se à falta de legitimidade social das instituições vigentes.

Entre o ter e o ser, a sociedade industrial optou pela primeira. No entanto, o indivíduo não se deixa vencer facilmente por esse "elogiado" processo de socialização. Ou, como se propõe: "o processo de modernização é a transformação de uma sociedade do estado tradicional para o moderno". (44) Dessa forma, chega-se ao seguinte paradoxo do saber modernizante:

"Se as características tradicionais forem superáveis, a modernização ocorrerá. Teoricamente não se admitem outros obstáculos". (45)

(43) Machado, Lía Pinheiro, Alcance e Limites da Teoria da Modernização, *Revista de Administração de Empresas*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 10(2):169-192, jul/set 1970, p.171.

(44) Machado, Lía Pinheiro, op.cit., p.174.

(45) Ibidem, p.174.

O saber modernizante propõe a "modernização" de atitudes, hábitos e comportamentos. Para consegui-lo, ele vai produzir uma série de figuras tragicômicas: os agentes de mudança, uma nova versão dos antigos missionários. Eles virão acompanhados da "moda" assistencialista, com a sublime missão de catequizar os países pobres, retirando-os da "miséria e do atraso" econômico. Afinal, "aqui o crescimento econômico parece bastar para definir sociedade moderna".⁽⁴⁶⁾ O psicologismo comparado vai servir como elo fundamental nas explicações que buscam justificar aquilo que eles denominaram de subdesenvolvido, a partir do parâmetro de uma sociedade industrializada. O urbano frente ao rural, a industrialização, a educação cognitiva e os meios de comunicação são vistos como processos necessários à saída do impasse.⁽⁴⁷⁾

Às elites internas e externas será conferida a missão de acabar com a "praga" e, em prol delas, nasce o objetivo de acabar com os focos de resistência à mudança. A ênfase em sociedades prismáticas ou transicionais servirá como capa de possibilidade, foco de esperança, e, principalmente, ópio para os incautos, na medida em que acende a perduridade das relações saber/poder. No dizer de Lia Machado:

"Os teóricos da modernização não estão preocupados em explicar as causas do atraso no desenvolvimento mas, (sic) em apressar o desenvolvimento. A modernização não é colocada em dúvida, mas é possível

(46) Machado, Lia Pinheiro, *op.cit.*, p.176.

(47) Como vai ser salientado no capítulo seguinte, não constitui surpresa a preocupação enunciada pelas escolas de Administração Pública dos países considerados subdesenvolvidos, na formação de quadros dirigentes, instituições de impacto social, e teorias, tais como o Desenvolvimento Institucional, ou como assinala Eisenstadt: "grupos de elite (instrumentais para a criação ou manutenção de novos padrões de relações), recursos e padrões de relações sociais ou instituições que promovam a transformação" in: Eisenstadt, S.N., Revolução e a Transformação das Sociedades, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1979, p. 97.

acelerar o processo. A modernização depende de atitudes favoráveis. Incentivar, reforçar, expandir tais atitudes é acelerar o processo. Simplificando, o desenvolvimento dependeria da vontade coletiva dos homens em cada nação, e seria mais fácil com a ajuda das outras nações". ⁽⁴⁸⁾

Presa entre a inevitabilidade durkheimiana e as possibilidades weberianas, a modernização conseguiu manter-se dentro de uma postura diacrônica. Nem os seus mais diletos críticos têm procurado fugir a ela. Afinal, se a modernização não existisse enquanto área específica de saber, não haveria, em contrapartida, nem críticos, nem formuladores de políticas desenvolvimentistas. Não se pode deixar de perceber as aproximações entre Weber, Marx e Durkheim. A diacronia constitui o elo de ligação entre eles. Entre a "teoria N e a teoria P", o sentido é o mesmo: a evolução social preconcebida e predeterminada. ⁽⁴⁹⁾

O recente caso da civilização iraniana representou um enorme rombo no saber modernizante. Sem sombra de dúvida, a influência modernizante nos últimos 30-35 anos, nesse país, foi considerável. Obviamente, esse espaço de ruptura, a partir do ecletismo religioso, constituiu-se num duro golpe para quem vivia e/ou acreditava no saber modernizante. Para alguns, continua a ser inadmissível que, na década de oitenta, houvesse possibilidade contrária ao determinismo da socialização burocrática. No entanto, contra tudo e contra todos, ela está diante daqueles mais incrédulos, independentemente de quais venham a ser os seus resultados.

Contra todas as evidências, o discurso tautológico perdura. Assim sendo, Lia Machado não destoa daquilo que é objeto de sua crítica.

(48) Machado, Lia Pinheiro, *op.cit.*, p.183.

(49) Alusão ao texto de Guerreiro Ramos, Alberto. *A Modernização em Nova Perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, p.7-42, 29^a de mestre de 1967.

Mesmo partindo de uma análise marxista, essa autora não deixa de aceitar implicitamente a noção desenvolvimentista, ao reconhecer todas as suas características. Por exemplo, como ela mesma afirma:

"O desenvolvimento atinge de modo diferente camadas e setores de atividades". (50)

Nessa colocação, fica claro o efeito realimentador: a aceitação do evolucionismo, seu dualismo, sua linearidade histórica e a admisão implícita da exclusividade determinista do sistema de mercado. Enfim, aceita a relevância do saber modernizante, além de cair na tautologia, pois, mesmo partindo de uma ótica marxista, tende ao mesmo ponto onde já se encontram os não marxistas. Para complementar, a própria Lia Machado enfatiza textualmente:

"As teorias da modernização representam uma contribuição importante para os estudos dos valores, representações e comportamentos dos agentes sociais em nações em desenvolvimento. As aspirações por um futuro mais desenvolvido é um fenômeno importante do subdesenvolvimento". (51)

Da mesma forma que aquela autora, cada um à sua maneira tece mais alguns fios na teia do saber modernizante. Eisenstadt, por exemplo, tem trilhado um caminho circular em redor desse assunto: a modernização. No prefácio de seu último livro traduzido para o português, (52) Eisenstadt coloca todo o contexto da produção de saber século XX. Assim é que esse autor, depois de ter perscrutado caminhos que levam ao estudo da modernização (comparada), resolve partilhar também o estudo das revoluções comparadas, sempre a partir do mesmo enfoque presente nas suas obras anteriores. Inicialmente,

(50) Machado, Lia Pinheiro, *op.cit.*, p.191.

(51) *Ibidem*, p.191.

(52) Eisenstadt, S.M., *Revolução e a Transformação das Sociedades*, Rio de Janeiro, Zahar, 1979, p.15 a 17.

apresenta a "isca" realimentadora, salientando sua "insatisfação com as análises existentes das causas das revoluções". Por outro lado, deixa patenteado o seu reconhecimento para o processo de socialização do conhecimento, para a divisão do trabalho intelectual, para a ajuda de fundações internacionais no estudo da dinâmica das civilizações, além de quase afirmar ter elaborado esse seu livro durante dois anos de ponte aérea, enquanto professor visitante de diversas universidades estrangeiras.

Como de praxe, na ênfase realimentadora do discurso modernizante, Eisenstadt faz questão de dirigir inicialmente as principais críticas a esse campo específico de saber - a partir de uma ótica revisionista da literatura - para então elaborar uma "saída" para os problemas gerados pela crise. Nesse sentido, ele não difere de outros autores já mencionados na caracterização do saber modernizante.

Por outro lado, vale salientar que há uma declarada intenção na "técnica revisionista" usada pelos adeptos do saber século XX, de não posicionar-se em relação a qualquer assunto. Assim, torna-se muito mais fácil não desagradar a comunidade acadêmica assumindo uma posição de neutralidade na revisão. Afinal, a "crise" do saber deve continuar. Ao contrário do que foi postulado por Martins, Eisenstadt propõe haver atualmente uma aparente recusa ao dualismo - a dicotomia entre o que foi dito sobre as sociedades. Para ele, mesmo as críticas mais severas implicam a aceitação da legitimidade desta distinção,⁽⁵³⁾ o que mais uma vez vem confirmar a sede realimentadora. Da mesma forma que a teoria organizacional encontrou uma saída para a sua "crise" criando uma teoria situacional - não existe uma melhor forma de organização - Eisenstadt propõe uma perspectiva situacional para a "modernização" das sociedades. Nesse sentido, afirma:

(53) Eisenstadt, S.N., *Tradición, cambio y modernidad. Algunas consideraciones sobre las teorías de la modernización*, Opinión Pública, Madrid, s/d, p.74.

"A análise anterior, assim como o material em que está baseada, põe de relevo que dentro de qualquer esfera constitucional de uma sociedade, se pode, em efeito, desenvolver algumas organizações 'modernas' sem que o conjunto da esfera se tenha modernizado; e ademais, o que é importante, que os prē-requisitos da modernização nos distintos campos institucionais são diferentes e não necessitam desenvolver-se simultaneamente em qualquer momento determinado". (54)

A oportunidade de fazer combinações de possibilidades chega às raias do infinito. Pelo menos, esta é a proposta realimentadora do parágrafo anterior. Isto pode ser visto, também, num estudo mais antigo desse autor, quando assinala claramente:

"A mais nova tentativa de reviver o interesse numa perspectiva evolucionista está estreitamente relacionada com o crescente interesse nos estudos históricos e comparativos. Todavia, isto não denota um simples retorno às suposições das escolas mais antigas; implica, sim, a revisão e reavaliação da teoria evolucionista à luz dos modernos avanços da teoria e pesquisa sociológicas". (55)

Ademais, nesse seu estudo, Eisenstadt proporciona, de forma inequívoca, as ramificações da realimentação do saber século XX. Intencionalmente, conseguiu associar o evolucionismo do século passado à teoria contingencial preconizada por Lawrence e Lorsch e à Sociologia parsoniana. Dessa forma, assinala:

"Na escola evolucionista mais antiga, esses estágios foram interpretados sobretudo em termos de 'especialização' e 'complexidade'. Nos trabalhos recentes esses conceitos foram, em larga escala, substituídos pelo de 'diferenciação'". (56)

(54) Eisenstadt, S.N., Tradição, Cambio y Modernidad, op.cit., p. 76.

(55) Eisenstadt, S.N., Teorias de Evolução e Desenvolvimento Político e Social, in: Eisenstadt, S.N. e outros. Sociologia, Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1976, p.17.

(56) Ibidem, p.20.

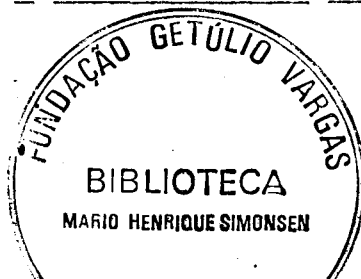
Paradoxalmente, Eisenstadt usa conceitos do século passado no saber século XX, o que prova ser o seu discurso tautológico e realimentador por excelência. A teoria contingencial representa a essência da proposta de Eisenstadt, Parsons, Lawrence e Lorsch. O que é considerado o mais "moderno" na teoria organizacional é a coisa mais vetusta do saber produzido nos quatro últimos séculos. As noções de diferenciação e de integração equivalem a uma nova roupagem, de uma velha colcha de retalhos. Dessa forma, permanecem a noção de estágio e o papel das elites na cristalização de estruturas institucionais modernas preconcebidas pelos "adeptos" do desenvolvimento institucional.

Como sempre, Eisenstadt se encarrega de enaltecer a imagem dos adeptos das diversas teorias da modernização contra as acusações levantadas pelos teóricos sociais radicais, ao denominá-las de anti-revolucionárias. Semelhante ao que já tinha sido traçado como parâmetro de análise para a modernização, Eisenstadt usará dos mesmos argumentos na sua análise de revolução, ponto fundamental de seu discurso através da sede realimentadora. Para isso, Eisenstadt, já no primeiro capítulo, traça uma rápida pincelada revisionista da literatura, donde conclui por um novo enfoque que busca:

"... 1) Identificar os elementos ou características das revoluções modernas que as distinguem - tanto ideológica quanto organizacionalmente - de outros movimentos de protesto e revolta, de lutas políticas e de processos de mudanças; 2) Identificar as condições sócio-históricas específicas em que pode se manifestar a tendência para a revolução pura; e 3) Identificar os processos não revolucionários de transformação social nas sociedades modernas e as condições que os propiciam".⁽⁵⁷⁾

Enfim, pode-se dizer que o ângulo do seu "novo" discurso pretende,

⁽⁵⁷⁾ Eisenstadt, S.N., Revolução e a Transformação das Sociedades, op.cit., p.29.



através do velho método comparado, explicar a modernização pelo estudo da revolução. Para tanto, usa dos velhos argumentos funcionalistas e evolucionistas. Agora, o bode expiatório⁽⁵⁸⁾ é a revolução. Como ele afirma, entre vários exemplos apresentados no texto:

"... Os estudos das revoluções têm ignorado a mudança e a transformação nas sociedades tradicionais". ⁽⁵⁹⁾

Como forma utilizada de buscar a legitimação daquilo que apresenta no seu discurso, Eisenstadt, como muitos outros adeptos do saber século XX, apõe uma "vasta" bibliografia a cada capítulo do seu livro. Tentado a resolver as questões pendentes da "literatura", assinala o ponto fundamental de tudo aquilo que foi dito da sede realimentadora:

"Essas revisões mostraram que opostamente aos pressupostos desses estudos anteriores, surgem no interior das sociedades em processo de modernização respostas diferentes e não tradicionais aos problemas relativamente comuns da modernização, tais como a crescente organização e diferenciação estrutural e a propensão geral à mudança estrutural e demográfica. Esse corpo de pesquisa indica que há uma conexão bastante íntima entre esses princípios amplos da organização e da

(58) Quando se diz que a revolução é usada para explicar a modernização, isto não significa que esta monografia aceite passivamente as propostas revolucionárias. Como vai ser demonstrado neste capítulo e no seguinte, nem reforma, nem modernização, nem revolução têm conseguido modificar a essência do contexto social vigente, justamente, porque suas propostas são prisioneiras de vetusto *design*. Assim sendo, a esperança não se concentra, no final deste século, nas atitudes racionalistas daqueles que se dizem com o direito de falar pelos outros, porém, têm partido de credos religiosos. Nesse sentido, a revolução islâmica e o novo papel da igreja têm assumido uma posição destacada nessas relações saber/poder, pondo inclusive, em questionamento o pedestal em que se alojou o saber século XX. (Nota do Autor).

(59) Eisenstadt, S.N., Revolução e a Transformação das Sociedades, op.cit., p.28.

resposta institucional e a orientação cultural básica, servindo assim como primeiro passo do nosso enfoque teórico aqui apresentado".

Enfim, "descoberto" o princípio da "situacionalidade", Eisenstadt perdura na inquestionabilidade da mudança. Para fugir ao descrédito, o bom teórico da modernização trilha a vasta Babel, misturando-se a uma interminável série de recortes de teorias diferentes e divergentes, com o intuito de constituir o seu fabuloso quebra-cabeça, composto quase que exclusivamente na ordenação (comparada) do "desenvolvimento das sociedades humanas e nos seus processos de mudança em estágios". Isto posto, corresponde nitidamente aquilo que se denomina de evolucionismo.⁽⁶⁰⁾ Apesar das críticas enunciadas ao simplismo de tal abordagem, Eisenstadt olvida por um momento suas vinculações com aquilo que é objeto de sua crítica. Afinal, esse autor, como muitos outros, continua a favorecer os parâmetros comparados que conduzem a linguagem etnocêntrica, essencialmente realimentadora.

Na sua vã esperança de continuidade, poucos são os que conseguem escapar da voragem realimentadora, mesmo aqueles que se têm apresentado como críticos. Os estudos de Foucault, como também os assinalados de D'Epina y e Caillê, além de uma biografia recente de Sartre realizada por Simone de Beauvoir, deixam caracterizada a expressiva preponderância das relações saber/poder século XX. Os mestres são criados e recriados para usufruto da sociedade de consumo. Até os clássicos estão sendo redescobertos conforme os padrões pré-estabelecidos para uma nova "sociedade". No entanto, os intérpretes descobridores são, de fato, as novas vedetes. Aclimatados, estes novos produtores de saber adotam como relevantes para uma Ciência Social século XX: a profissionalização, a relatividade dos paradigmas, a ciência positivista, o empirismo, a evolução multilinear, a crítica marxista que também não deixa de ser determinista e os "revisionismos" - jóias literárias inócuas.

(60) Eisenstadt, S.N., op.cit., p.50.

No capítulo seguinte, essas condições são revistas através da análise específica de tais conceitos modernizantes à luz da teoria da administração para o desenvolvimento.

CAPÍTULO II - REFORMA ADMINISTRATIVA E ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO: UMA BREVE RETROSPECTIVA DO DISCURSO DOS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA

Na atitude assistencialista, escondem-se as relações entre saber e poder implícitas nas noções de persuadir, manipular, domesticar, ensinar, coisificar, doutrinar e outros verbos afins. O assistencialismo está intrinsecamente ligado ao saber século XX, essa fome acadêmica de dominação moderna que busca sem cessar a socialização, ferrenho processo de burocratização social do indivíduo.

Mesmo quando se apresenta com outras intenções, seu sentido final tende a ser aquele salientado anteriormente, ou seja, a indignidade de falar pelos outros prevalece. Dessa forma, torna-se discutível a afirmação de Paulo Freire, ao se expressar no seu humanismo:

"A assistência técnica, que é indispensável, qualquer que seja o seu domínio, só é válida na medida em que o seu programa, nascendo da pesquisa do 'tema gerador' do povo, vá mais além do puro treinamento técnico".⁽⁶¹⁾

Não há autenticidade na atitude assistencialista. No fundo, é um jogo de alguém querendo convencer outrem, a respeito daquilo que um dos dois sabe mais.

A combinação da teoria weberiana de burocracia com as ciências do comportamento e os princípios da considerada administração científica de Frederick Taylor e Henry Fayol, consubstancia o enfoque assistencialista das reformas administrativas, tendo como pretensão introduzir valores de racionalidade, hierarquia, responsabilidade, profissionalismo, especialização e disciplina.⁽⁶²⁾ Para isto,

(61) Freire, Paulo, Extensão ou Comunicação? Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979, p.88.

(62) Kortzen, David C. Toward, A Technology for Managing Social Development, Development Digest, 19(1):44-45, jan/81, p.45-46.

fundamental é o "auxílio" dado por uma figura missionária, aparada, numa boa fê, amiga, paciente, catequizadora e com tantas outras características enaltecidas, para o então denominado agente de mudança social. O mito em redor dessa triste figura acontece em todo o saber século XX. Após registrado na Associação de Classe profissional e numerado num Conselho regional qualquer, tem a nítida impressão de parecer mágico, substituidor do velho pajé.

Preocupados em transferir o tal saber modernizante, os agentes de mudança não mediram esforços para alcançar seus resultados. Enquanto se acham bem-intencionados "profissionais", o seu único consolo é a doutrinação dos gentios. Sempre aparentando simpatia, têm um credo a defender: a modernização enquanto objetivo, roteiro de suas vidas. Vivem a elaborar discursos que falam dos outros e para os outros. Apropriar e reproduzir constituem os pontos focais desse velho discurso. Conhecer, observar, anotar, classificar e hierarquizar representam os passos necessários à apropriação. O exotismo da paisagem deixa-os maravilhados e o "sentido social" de sua ação completa o quadro.⁽⁶³⁾ Ao analisar o problema, Paulo Freire põe termo à questão:

"No momento em que um assistente social, por exemplo, se reconhece como 'agente de mudança', dificilmente perceberá esta obviedade: que, se seu empenho é realmente educativo, libertador, os homens com quem trabalha não podem ser objetos de sua ação. São, ao contrário, tão agentes de mudança quanto ele. A não ser assim, ao vivenciar o sentido da frase, não fará outra coisa senão conduzir, manipular, domesticar. E, se reconhece os demais como agentes de mudança, tanto

(63) Para compreender essa forma de pensar, vide, dentre outros: Forster, George M. *Technical Assistance Methodology: An Anthropologist's view*, *Development Digest*, 12(3): 87-94, July 1974; Halliday, Tereza Lucia, *Comunicação e Organizações no Processo de Desenvolvimento: a função informativa dos técnicos*, Petropolis, Vozes, 1975; Meirelles, Jose Dantas e Batista, Margarida, *Treinamento e Comunicação*, Salvador, Centro de Administração Pública (ISP), 1972.

quanto ele próprio, já não é o agente desta e a frase perde o seu sentido". (64)

Todavia, a atitude "educadora" não consegue também encobrir a "fachada" das relações saber/poder. Na presença do saber profissionalizante, não há humanismo que possa resistir. Afinal, foi em prol desse humanismo que se sistematizou o saber século XX.

Dentre os inúmeros saberes produzidos neste século, emergiram o administrativo, o do serviço social, além de outras divisões e subdivisões. É a especialização levada até as últimas conseqüências. Indubitavelmente, esses saberes, que aparecem legitimados entre vários autores de correntes ideológicas diferentes, têm como gênese a revolução burocrática acontecida entre os séculos XVII e XVIII, com a emergência do poder disciplinar. (65)

Não causa surpresa que as melhores definições desmistificantes dos jargões empregados por esses saberes não venham do saber econômico, nem do saber sociológico, porém, de um pensador lúcido, batalhador, que, fugindo dos muros determinados socialmente para a sua conduta, consegue vislumbrar além da mediocridade geral. Octávio Paz, no seu livro "Corriente Alterna", (66) aloja num pequeno compartimento as tais teorias do desenvolvimento, ao situar num pequeno parágrafo de sete transparentes linhas:

"A noção de 'subdesenvolvimento' é uma excrecência da idéia de progresso econômico e social. Aparte de que me repugna reduzir a pluralidade das civilizações e o destino mesmo do homem a um só modelo: a sociedade industrial, duvido que a relação entre prosperidade econômica e excelência artística seja a de causa e efeito..." (67)

(64) Freire, Paulo, *op.cit.*, p.44. (O grifo é do original).

(65) Conf. Foucault, Michel, *Vigiar e Punir*, *op.cit.*, dentre outros

(66) Paz, Octávio, *Corriente Alterna*, México, Século XX, 1975, p. 21-22.

(67) Paz, Octávio, *op.cit.*, p.21-22.

Ademais, o velho poeta deveria deixar mortos de vergonha os descobridores do desenvolvimento, quando afirmou que:

"... a pressa por 'desenvolver-se', por demais, me faz pensar numa desenfreada carreira para chegar mais rápido que os outros ao inferno". (68)

O saber século XX parece pouco ligar para tais considerações. A indiferença burocrática e o seu medo crônico de perda do status quo faz com que o saber seja olvidado em prol das deformações socializantes. Denota-se um claro interesse em defender a profissão em detrimento de espaços de ruptura. O "moderno" defendido é de superficialidade mistificante. Novamente Paz assinala:

"Muitos povos e civilizações se chamaram a si mesmos com um nome de um deus, uma virtude, um destino, uma fraternidade: Islam, judeus, nipônicos, tenochas, etc. Cada um desses nomes é uma sorte de pedra de fundação, um pacto com a permanência. Nosso tempo é o único que tem escolhido como nome um adjetivo vazio: moderno. Como os tempos modernos estão condenados a deixar de sê-lo, chamar-se assim equivale a não ter nome próprio". (69)

Ao comentar as relações entre revolta, revolução e rebelião, Paz locupleta tais colocações, assinalando a presença de uma palavra nova:

"Na segunda metade do século passado aparece outro vocábulo: reformista. Não vinha da França senão dos países saxões. A palavra não era nova; o eram o sentido e a auréola que a rodeava. Palavra otimista e austera, singular combinação de protestantismo e positivismo!" (70)

(68) Paz, Octávio, op.cit., p.22.

(69) Ibidem, p.22.

(70) Ibidem, p.150.

Interessante assinalar como Paz ilustra com maestria a junção da velha com a nova heresia. A ênfase no progresso apresentava-se como o ponto de confluência de toda teoria existente. Como ele mesmo afirma:

"Seu ódio não era gratuito: por baixo das aparências decorosas a palavra escondia o contrabando revolucionário. Porém era uma palavra decente. Não vivia nos subúrbios dos revoltosos nem nas catacumbas dos rebeldes senão nas aulas e nas redações dos periódicos. O revolucionismo invocava a filosofia; o reformista as ciências, a indústria e o comércio: era um fanático de Spencer e das estradas de ferro".⁽⁷¹⁾

Na sua análise, citando Ortega y Gasset, indica mais uma distinção entre o que seja revolucionário e o reformista: o primeiro quer mudar os costumes; o segundo, corrigir os abusos.

Não obstante, Paz parece querer encerrar de vez esse assunto ao as sinalar a queda dessas tristes figuras. Nesse sentido, procura salientar que as semelhanças são muito superiores às diferenças entre o revolucionário e o reformista:

"Os dois são intelectuais, os dois crêem no progresso, os dois rechaçam o mito: sua crença na razão é inquebrantável. O reformista é um revolucionário que tem escolhido o caminho da evolução e não o da violência. Seus métodos são distintos, não seus objetivos: também o reformista se propõe mudar os usos. Um é partidário do salto; o outro do passo. Ambos crêem na história como processo linear e marcha para a frente. Filhos da burguesia, os dois são modernos".⁽⁷²⁾

O estereótipo criado em relação ao moderno enaltece o futuro em detrimento do passado. Paz procura justamente demonstrar o declínio do fascínio modernista:

(71) Paz, Octávio, *op.cit.*, p.150.

(72) *Ibidem*, p.151.

"A mudança de orientação nas atividades e pensamentos dos homens cor responde a uma mudança de ritmo: o tempo retilíneo é o tempo acelerado. O tempo antigo estava regido pelo passado: a tradição era o arquétipo do presente e do futuro. O tempo moderno sente o passado como um fardo e o arroja pela borda: está imantado pelo futuro. Não tem sido a técnica a criadora da velocidade: a instauração do tempo moderno fez possível a velocidade da técnica...". (73)

À parte os atenuantes da literatura de ficção científica, denota-se, especialmente nos séculos XIX e XX, o fascínio do futuro pelos saberes: a administração, a economia, a sociologia etc, que irão viver em função das alvíssaras para o futuro. Porvir, ordem e progresso. (74)

Como já foi dito, tais expressões caminham claramente na direção de uma crescente máquina burocrática. Nesse sentido, Paz evidencia:

"Extinta a espécie dos grandes revolucionários e a dos déspotas, os novos governantes não são chefes nem guias, senão administradores". (75)

Ademais, conforme o próprio Paz salienta, a mediocridade burocrática, não obstante, está a se apresentar como uma forma de demanda do mito, do herói. Organização desconfiada e sem rosto. A burocracia é medo e libertação:

"Não é estranho que neste mundo de funcionários o General de Gaulle resulte uma exceção: é um sobrevivente da idade heróica". (76)

(73) Paz, Octávio, op.cit., p.153.

(74) A esse respeito, vide: Pereira, Maria José Lara de Bretas, A Dimensão Humana no Futuro da Administração, Revista da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 10(7/8):373-386, jul/ago 1980.

(75) Paz, Octávio, op.cit., p.155.

(76) Ibidem, p.156.

Em seguida, argúi para uma posição quase nietzschiana:

"Abundam os inconformados e os rebeldes, porém, essa rebelião, talvez por uma instintiva e legítima desconfiança para as idéias, é sentimental e passional; não é um juízo sobre a sociedade senão uma negação; não é uma ação contínua senão um estalido e, depois, um passivo por-se à margem". (77)

Ao demonstrar o declínio para tais palavras empolgadoras de outras épocas, Paz fecha muito bem a questão:

"Em lugar de uma imagem dinâmica da sociedade como uma totalidade contraditória, os sociólogos e os economistas nos oferecem uma classificação dos homens por suas ocupações". (78)

É evidente que tal colocação se aproxima das considerações aventadas pela abordagem foucaultiana, desde o poder disciplinar às relações deste com o saber, à emergência da maior parte das profissões século XX e ao recrudescimento acelerado da burocratização social.

Nem reformas, nem revoluções. Conforme Merquior assinala nos seus ambíguos comentários a respeito do velho poeta:

"Paz confunde no mesmo desprezo revolucionários e reformistas. Ambos lhe parecem casos de progressismo racionalista". (79)

Ademais, Paz repudia toda concepção linear da história. E Merquior, complementando o pensamento de Paz, afirma:

"A verdadeira alternativa não é revolucionária: é a rebelião espon-

(77) Paz, Octávio, op.cit., p.157.

(78) Ibidem, p.157.

(79) Merquior, José Guilherme. O Charme de Octávio Paz, Jornal do Brasil, sábado, caderno B, 19.12.1981, p.10.

tânea e não preparada nem planejada, mística e não racional, utópica e messiânica, porém nunca terminal". (80)

Em parte, as relações acontecidas recentemente no Irã tendem a desmistificar os apologistas de diferentes ideologias. Nesse sentido, atribui-se um ponto a favor de Paz e outro contra Merquior. Afinal, as questões aventadas por Octávio Paz sobre o desenvolvimento, o determinismo social e o progresso são cruciais na compreensão do etnocentrismo e de suas seqüelas modernizantes.

Apesar de tudo, Paz não consegue relacioná-las com a burocratização do saber, na forma como Foucault apresenta. A colocação do mito no seu devido lugar (enquanto irrelevante) e uma acentuada queda nesse pretensão humanismo século XX são fundamentais para se criarem espaços de ruptura nas atuais relações entre saber e poder.

Na análise das práticas discursivas, o pensamento foucaultiano aparece como fundamental no esclarecimento das razões para a desmistificação do saber modernizante, da reforma e da revolução, como anteriormente assinalado em Paz, além de alertar para a emergência recente dos estudos sobre movimentos de bairro, comunidades eclesiais de base, biscateiros, entre outros. (81)

O ponto focal reflete os anseios daqueles que buscam uma saída para a sociedade brasileira, só que tal saída se encontra permeada dos velhos percalços da ordem social vigente. Em consonância com tal forma de pensar, nem reformismos nem revoluções se apresentam com possibilidades de apresentar um desenho social que não seja uma mera reprodução do **status quo**. Está aí a razão do impasse.

(80) Merquior, José Guilherme, *op.cit.*, p.10.

(81) A esse respeito vide: Singer, Paul e Brandt, Vinicius Caldeira, São Paulo: O Povo em Movimento, São Paulo, Vozes/Cebrap, 1980.

Em artigo recente, Vicente Barreto mostra-se preocupado em saber como essas associações de bairros irão integrar-se no processo de democratização do país. Para esse autor, "o fenômeno do aparecimento de diversas manifestações da sociedade civil diante do poder público..." apresenta-se como uma "característica de períodos históricos de transição de um regime autoritário para um regime democrático..." (82)

Não acredito que seja esta a forma de colocar o problema. Nem característica de período transicional, nem de repressão autoritária acumulada. Afinal, o Estado Brasileiro tem raízes profundas de autoritarismo.

Em verdade, esse posicionamento de Barreto se aproxima tanto de Singer, quanto mais especialmente do texto recente de Cardoso, (83) em detrimento do que postula a abordagem foucaultiana. Afinal, sempre houve o inconformismo social, no entanto, só agora a "vontade de saber" chega a descobri-lo. Não é outra a intenção de Barreto e de outros autores. No íntimo, nos estudos sobre o biscateiro, encontra-se o desejo de contabilizá-lo, registrá-lo na previdência social, levá-lo à realidade do mercado e ao respeito das instituições que se acham representativas.

Por outro lado, não se pode omitir o conservadorismo do saber modernizante, tal qual visto no projeto de institucionalização via agentes de mudança. A estabilidade política, a ausência de conflitos, a manutenção de equilíbrios, a sobrevivência como elo fundamental no desenvolvimento institucional, a infusão de elos cooptativos (84) e a indução de valores e símbolos para a elite dominante.

(82) Barreto, Vicente, *Democracia e Associações de Moradores*, Jornal do Brasil, domingo, 26.04.1981.

(83) Para efeito de discussão, vide: Cardoso, Fernando Henrique, *Regime Político e Mudança Social*, Revista de Cultura e Política, nº 3, nov/jan de 1981, p.7-25.

(84) A esse respeito, vide uma das obras que marcaram a ótica funcionalista das organizações, Selznick, Philip. A Liderança na Administração, Rio de Janeiro, Fund. Getúlio Vargas, 1977.

Afinal, esta é vista pelo saber modernizante como mero repassador da dominação. Nesse sentido, a elite será usada, adestrada, coisificada, em função daquilo que se espera dela: a coesão interna e a capacidade de mobilizar e induzir o restante da população para a modernização.

Quando se analisa o discurso do saber modernizante, denota-se a clara intenção de imprimir o seu processo burocratizante, socializante, tecnicizado, elementar no seu adestramento, valorizador da disciplina e do exame, essencialmente voltado para a manutenção do **status quo**, criador e protetor das elites e dos seus valores, além de usar a cooptação como mecanismo de estabilidade.⁽⁸⁵⁾ A indignidade de falar pelos outros, patente no discurso dos agentes de mudança, visa atingir a todos, sem distingui-los, excetuando-se nos seus papéis.

Afinal, o poder força é muito menos sutil que o poder via adestramento. Conforme assinala Machado, baseando-se na obra foucaultiana:

"A ação sobre o corpo, o adestramento do gesto, a regulação do comportamento, a normalização do fazer, a interpretação do discurso, com o objetivo de separar, comparar, distribuir, avaliar, hierarquizar, tudo isso faz com que apareça pela primeira vez na história esta figura singular, individualizada - o homem - como produção do poder. Mas também, e ao mesmo tempo, como objeto de saber. Das técnicas disciplinares, que são técnicas de individualização, nasce um tipo específico de saber: as ciências humanas".⁽⁸⁶⁾

Para subjugar, a elite aceita ser dominada via adestramento. É o

(85) A esse respeito, o capítulo seguinte trata com maiores detalhes dessa fantástica ilusão-máquina, a temida visão orwelliana. (Nota do Autor).

(86) Machado, Roberto, *Introdução: Por uma genealogia do Poder*, in Foucault, Michel, Microfísica do Poder, Rio de Janeiro, Graal 1977, p.22.

poder disciplinar pouco a pouco imiscuindo-se no social. Seu objetivo: o disciplinamento do corpo e a regulação da população. Qualquer corpo e qualquer população. Um biopoder pouco a pouco constituindo-se. Dessa forma, não causam surpresa as crescentes analogias - apesar das críticas a tal pretensão - entre a estrutura social e a estrutura biológica. Esse é o ponto básico para o que hoje denominamos por estrutural-funcionalismo, ou melhor, sistemicismo enquanto objetivo social. No entanto, pode-se afirmar que, nos espaços de luta entre sujeitos e objetos do saber/poder, eles não se caracterizam pela passividade nem pela prescrição perpétua de vencidos e vencedores. Apesar do discurso, haverá sempre inversões de papéis, não representando mais "do que cortes instantâneos em processos..." (87)

Isto pode ser observado, por exemplo, na ascensão e queda de consumo de certos modismos fabricados pelo saber realimentador, que oferece aos seus idealizadores pequenos momentos de glória.

Nesse sentido, o declínio dos artigos de Administração para o Desenvolvimento nos últimos anos veio demonstrar que a fonte "teórica" secou quando os recursos da AID e das fundações particulares fluíram para outras paragens. No livro de Honey, (88) denota-se que as aspirações de Comparative Administration Group, filiado à American Society For Public Administration, declinaram nas suas afirmações dogmáticas sobre a burocratização social. Não obstante, a postura realimentadora aguarda com ansiedade a emergência de novas alvíssaras. Afinal, a profícua produção de saber norteou durante duas décadas a tentativa de socialização burocrática dos países considerados não desenvolvidos. Como diz Honey:

(87) Foucault, Michel. A História da Sexualidade I: A Vontade de Saber, op.cit., p.94.

(88) Honey, John C., Administração Pública: Estratégia para o Desenvolvimento da América Latina, Rio de Janeiro, Lidaor, 1972.

"O resultado mais tangível desses esforços foi a publicação de escritos sobre Administração Pública Comparada que já alcançou proporções volumosas". (89)

A extensa bibliografia existente demonstra o poder realimentador do saber modernizante. Após os relatos de seus sucessivos insucessos, denota-se que irão continuar servindo como "experiências" em que novas levas de hipóteses, tratados etc. renascerão das cinzas da velha e desgastada cartola modernizante dos mágicos produtores de novas teorias revisionistas.

Os programas de treinamento, pesquisa e assistência técnica constituem o tripé da apropriação, processamento e reprodução do saber modernizante. Conforme Honey assinala:

... "A capacidade para realizar tal trabalho é encontrada principalmente nas Universidades dos Estados Unidos, bem como nos seus Institutos governamentais de pesquisa. Os estudiosos latino-americanos têm que ser treinados para tal tarefa". (90)

É evidente a atitude missionária. As relações saber/poder alargam-se no reconhecimento de que "... a maior parte da assistência técnica em administração pública repousa na experiência americana; a maioria dos consultores estrangeiros na América Latina são oriundos dos Estados Unidos". (91)

No entanto, esse mesmo autor chega a enfatizar a necessidade de maior ... "competência entre os estudiosos norte-americanos sobre os assuntos da América Latina". (92) Está aí o objetivo das pesquisas:

(89) Heady, Ferrel. Administração Pública: Uma Perspectiva Comparada, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970, p.25.

(90) Honey, John C., *op.cit.*, p.51.

(91) *Ibidem*, p.35.

(92) *Ibidem*, p.52.

a apropriação via exame; o processamento através da assistência técnica e a reprodução do saber pelo adestramento.

O desapontamento com os resultados representa mais uma faceta do discurso. Na infindável relação de relatos reformistas, apresentam-se as críticas, faz-se revisão da literatura, enaltecem-se as grandes figuras, perdoam-se os erros cometidos e encerra-se salientando o caráter introdutório do texto, além de assinalar-se a possibilidade de "descoberta" de emergentes fórmulas mágicas. Nas revisões de Riggs, Heady, Caiden e outros, prevalecem os velhos conceitos acrescidos de novos ingredientes. (93)

O saber articulado ao poder derivou para outras paragens. A Universidade passa a assumir, cada vez com maior intensidade, o papel de mero mecanismo institucional de reprodução dessa enorme leva realimentadora, cujo vetor se apresenta nos diferentes conselhos profissionais. Em suma, o saber século XX cristalizou-se.

-
- (93) A vastíssima onda realimentadora pode ser vista, por exemplo, nos seguintes textos: Siffin, William J. *Two decades of Public Administration In Developing Countries*, *Public Administration Review*, Washington, January/February, pp. 71-71, 1976; Moris, Jon R., *The transferability of western management concepts - A fourth world perspective*, *Development Digest*, Washington 19(1): 56-65, jan/1981; Korten, David C. *Toward a technology for managing social development*, *Development Digest*, 19(1): 44-45, jan/1981; Marín, Frank, *Toward a New Public Administration*. Scranton: Chandler Publishing Company, 1977; Waldo, Dwight. *A Symposium: Comparative and Development Administration: Retrospect and Prospect*, *Public Administration Review*, Washington pp. 645-654, november/december 1976 (textos de Brian Love man; Lee Sigelman; Jonathan Bendor; Jorge I. Tapia-Videla; I. Fred Springer; Yong S. Jun; e, como comentador dos principais idéias transmitidos por esses senhores, Fred Riggs, através de uma brilhante análise realimentadora); cita-se ainda o Simpósio realizado no México, com a participação de notáveis experts em Reforma Administrativa, in: *Revista de Administración Pública, México*, abril/junio, 34, 1978 e *Revista de Administración Pública, México*, julio-septiembre, 35, 1978 (textos de Gerald Caiden; Arne F. Leemans; Brian C. Smith; Luis Garcia Cardenas; Wayne G. Granquist, dentre outros); ou ainda, Caiden, Gerald, *Administrative Reform: A Prospectus*, *International Review of Administrative Sciences*, Brussels, vol. XIV, 78; sem olvidar para os tradicionais canais de divulgação: *Public Administration Review*; *Revista de Administración Pública*; *International Review of Administrative Sciences*; *Administration and Society*, dentre inúmeras outras.

Pouco representa a forma como se conduz o discurso realimentador. Não importa se a elite técnica pretende "resolver o problema da tal modernização pela transplantação de teorias e práticas desenvolvidas em outros contextos, especialmente nos Estados Unidos",⁽⁹⁴⁾ a partir de uma motivação para o desenvolvimento econômico, ou traçado por uma conduta castilhistas, em prol da moralização dos costumes e do estilo de administrar o erário público. Em ambos, constitui-se um esforço sem nenhum grau de legitimidade social.

Em outras palavras, é o que Illich chama de a profissionalização, que, na área médica, se define como "o mal iatrogenético", podendo ser entendido como "a cura não era tão cara como o prolongamento da doença".⁽⁹⁵⁾

Preso às redes do saber reproduzido e realimentado, não seria à toa a ênfase de nortear o nosso ensino para uma ótica utilitária nos moldes da ética calvinista.⁽⁹⁶⁾ E, nesse sentido, o treinamento dito profissional apresentar-se-ia como a mola impulsionadora de todo esse processo. Mais uma vez Foucault esclarece convenientemente a questão:

"O poder disciplinar é com efeito um poder que, em vez de se apropriar e de retirar, tem como função maior "adestrar"; ou sem dúvida adestrar para retirar e se apropriar ainda mais e melhor".⁽⁹⁷⁾

(94) Souza, Nelson Mello e Gennari, Breno. *Técnicas de Organização Científica em Setores Específicos para o Desenvolvimento da Administração Pública*, Revista do IDORT, São Paulo, nov/dez 1962, p.15.

(95) Illich, Ivan. *A Convivencialidade*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1976, p.15.

(96) Essa forma de pensar pode ser vista com maiores detalhes in: Weber, Max. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, Pioneira/UNB, São Paulo, 1980.

(97) Foucault, Michel, *Vigiar e Punir*, História da Violência nas Prisões, Petrópolis, Vozes, 1975.

Obviamente, esse esforço de manipulação crescente no intuito de atingir plenamente a sociedade burocrática/industrializada,⁽⁹⁸⁾ caracteriza a postura "estóica", doutrinária, missionária, tal qual se apresenta numa das inumeráveis citações desse período:

"O esforço orientado no sentido de treinamento através de Escolas, mais do que a preferência pelo chamado 'in service training' decorreu do fato de se reconhecer, primeiro o vulto das necessidades, e, segundo, a deficiência de nosso sistema educacional, orientado no sentido de ministrar ao aluno uma cultura geral de salão, sem funcionalidade e sem aplicação prática". ⁽⁹⁹⁾

A busca do pragmatismo, da impessoalidade e de outros critérios burocráticos fará uma extensiva escola, sempre espelhada na sede realimentadora. A universidade será o vínculo utilizado enquanto sujeito e objeto, como se observa neste ingênuo trecho de Jean-Claude Zamor, descrito abaixo:

"As Universidades brasileiras estão em crises profundas, cujas causas são três: primeiro, o fato de que os professores trabalham apenas meio expediente e devotam a maior parte do seu tempo e de suas energias a outras atividades; segundo, a negligência intelectual dos estudantes; e terceiro, a não existência de cursos de pós-graduação para o preparo de professores". ⁽¹⁰⁰⁾

A sapiência do "expert", pouco interessa descobrir os aspectos decorrentes das relações saber/poder. Afinal, até os fracassos são

(98) Com a microfísica foucaultiana do poder, descobre-se a genealogia das relações saber/poder e, implicitamente, quase se chega a admitir a impotência do cidadão perante o Estado. (Nota do Autor).

(99) Souza, Nelson Mello e Genari, Breno, op.cit., p.16.

(100) Zamor, Jean-Claude Garcia, Uma Abordagem Ecológica à Reforma Administrativa; o caso brasileiro, Revista do Serviço Público, s/d, p.202.

motivos de realimentação. As explicações enunciadas com o intuito de esclarecer as razões para a "crise" da instituição universitária se encaminham para justificativas aparentemente descabidas, porém com uma nítida intenção da linearidade realimentadora. As soluções não têm a pretensão de resolver o "problema", pois os especialistas sobrevivem com a existência dele.

Do texto de Mello e Souza e Genari, em 1962, aos textos produzidos em meados da década de sessenta e na seguinte, a proporção que os relatos dos fracassos reformistas se sucedem, a aceleração do efeito realimentador constitui o elo fundamental para manter a sobrevivência. (101)

Indubitavelmente, descortina-se que o estudo dos fracassos reformistas significa "sacar algumas lições do passado e tratar de desenharmos um caminho mais promissor para o futuro". (102) Quer dizer, a presença dos insucessos não leva ao descaso, porém ao acréscimo realimentador que enaltece a figura tragicômica do "especialista". Assim, torna-se coerente no discurso o desfecho de que a "reforma é um processo largo e árduo". (103)

O beco sem saída pode ser visto na seguinte postura de um especia-

(101) Vide, por exemplo: Attir, Aryeh, Factores que inciden en el éxito o fracasso das las reformas administrativas. Revista de Administración Pública, Chile, agosto de 1977, pp.5-25; Caiden, Gerald, Reorganización Gubernamental y La Reforma Administrativa, Revista de Administración Pública, México, julio-septiembre, 1978, nº 35, pp.21-24; Siegel, Gilbert B. The Strategy of Public Administration Reform: the case of Brazil, Public Administration Review, Washington, pp.45-55, 1966; Rívera, Luiz Paes, Reforma Administrativa: diagnóstico de su estrategia, Revista de Administración Pública, Chile, octubre 1976, pp.15-29; Mena, Luis Rodríguez, Algunas Consideraciones sobre la Reforma Administrativa en Venezuela, Revista Venezolana de Administración Pública, Caracas, nº 3, 1975, pp. 15-35, dentre outros.

(102) Attir, Aryeh, op.cit., p.6.

(103) Ibidem, p.24.

lista e na sua fome realimentadora. Yehezkel Dror, professor da Escola de Economia e Ciências Políticas de Londres, consultor da Rand Corporation dos Estados Unidos e também assessor internacional, consubstancia o que foi dito sobre o discurso, ao afirmar que:

"A obsolescência de muitas tecnologias administrativas ainda imperantes nos países desenvolvidos provoca evidentemente a transferência de tecnologias obsoletas para os países em vias de desenvolvimento. Uma opinião completamente errônea, porém aceita tacitamente, no sentido de que os países em vias de desenvolvimento podem beneficiar-se com tecnologias administrativas passadas de moda ou que são suficientemente boas para eles: e, às vezes, a opinião de que os países em desenvolvimento deveriam passar, em suas tecnologias administrativas, pelas mesmas fases de desenvolvimento por que passaram os países adiantados, porque tem que aprender a caminhar antes de correr, proporciona uma justificação administrativo-ideológica maior para exportar e importar tecnologias administrativas obsoletas".⁽¹⁰⁴⁾

Não obstante, o que Dror pretende com a sua proposta é a legitimação do modismo das teorias, técnicas e modelos recentes. E, assim, realimentar essa profícua produção de saber.

Por trás da capa modernizante, destinada pretenciosamente a acabar com o nepotismo e implantar a burocratização, espelha-se o fortalecimento da elite e o seu forçoso adestramento na arte de disciplinar, inclusive, o próprio corpo. Sallois e Cretin conseguem delinear o problema ao salientar:

"... a formação dispensada nas grandes escolas orientou-se para a produção de gerentes cuja competência geral poderá se exercer tanto

(104) Yehezkel, Dror, apud Mena, Luis Rodriguez, *La Transferencia de Ciencia y Tecnología (con referencia al caso de la ciencia administrativa, International Review of Administrative Sciences, Brussels, nº 1, pp. 31-38, 1977, pp. 38.*

ã frente das administrações públicas como das empresas privadas. Os ensinamentos relativos à teoria da decisão, os métodos de racionalização das escolhas, a estratégia das grandes empresas, as técnicas do trabalho em grupo ocupam um lugar cada vez mais considerável no emprego do tempo". (105)

Se, no Brasil, o surgimento das Escolas de Administração não tomou forma semelhante à da ENA, não se pode, no entanto, deixar de assinalar sua profícua proliferação enquanto fábrica de diplomas, especialmente a partir da segunda metade da década de sessenta. Com o advento das principais escolas de ensino de administração na década anterior, destaca-se a proposta de reforma das administrações públicas do Nordeste, consequência de uma nova "experiência" de re produção e apropriação de saber. (106)

Na situação engendrada pelos missionários, agentes de mudança, um dos escopos do saber será a teoria de desenvolvimento institucional, ou institucionalização organizacional, que, em verdade, servirá como forma de apropriação de conhecimento dos países objeto de tais estudos, através de relatos bem-sucedidos de "institucionalização" e teses elaboradas por jovens pós-graduados em universidades americanas.

O Inter-University Research Program in Institution Building, criado em meados da década de sessenta, teve como agências financiadoras de tais apropriações de saber a Agency For International Development (USAID) e a Fundação Ford. Seu corpo acadêmico era constituído de professores das Universidades de Pittsburgh, Estadual de Michigan, Indiana e Syracuse. Nesse processo de apropriação e

(105) Maiores detalhes vide: Sallois, Jacques e Cretin, Michel, *O Papel Social dos Altos Funcionários e a Crise do Estado*, in: Poulantzas, Nicos, *O Estado em Crise*, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1977, p.215.

(106) As partes II e III desta monografia tratam, com maiores detalhes, dessa questão. (Nota do Autor).

reprodução de saber, várias instituições brasileiras foram estudadas: o DASP, a EBAP, o IBAM, a EAESP, a UFBA, o DNER, e tantas outras que continuam em fase de elaboração. (107)

Essas instituições são vistas como agentes de mudança social, capazes de confrontarem inovações, a partir de valores extraídos do **status quo**, sediadas no adestramento das elites e consubstanciadas no estrutural-funcionalismo parsoniano. Blaise, Esman, Siffin, Riggs, dentre outros, apresentam-se como os seus principais personagens.

Afinal, de suas raízes sairá a seiva realimentadora, vista no assistencialismo, na fadada transferência de tecnologia, no intercâmbio da "troca de conhecimento" (com a ida e a vinda de professores e estudantes), no adestramento e na formação de discípulos dóceis e capazes de reproduzirem com perfeição aquilo que foi inicialmente apropriado, transformado e posteriormente devolvido como alvissaras do Hemisfério Norte: a burocratização social ou arrimo da mediocridade coletiva. O seu passo fundamental será a constituição - nos países produtores desse saber apropriado nos países objeto - dos famosos centros de saberes para o desenvolvimento. Isso aparece como mister à manutenção dos centros acadêmicos de Syracuse, Harvard, Universidade do Sul da Califórnia, dentre outras inúmeras instituições renomadas internacionalmente.

A assistência técnica e a ajuda financeira à educação, o fortalecimento de tais centros acadêmicos na profícua produção de saber para o desenvolvimento e, por consequência, a leva de recursos

(107) A respeito do desenvolvimento institucional, maiores detalhes do modelo, in: Wahrlich, Beatriz, *Evolução das Ciências Administrativas na América Latina*, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 13(1): 31-68, jan/mar 1979; Santos, Geraldo Borges, *Desenvolvimento Institucional - Uma Estratégia*, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 14(3): 3-4, jul/set 1980.

financeiros advindos da USAID e das fundações particulares americanas; a exuberância de passagens, bolsas de estudos para professores e estudantes americanos visitarem "países exóticos" numa perfeita ponte aérea cultural, os laços afetivos com os "nativos", a ponto de procurar até defendê-los dos perigos do "homem branco" criariam uma auréola em redor dos países objeto, sem olvidar a maciça proliferação de traduções de obras sobre o saber modernizante. Vale ressaltar que o ditado prescrito, enquanto filosofia dos centros dos saberes modernizantes que se propagavam com rapidez, produzindo mais e mais teorias, resumia-se na seguinte afirmação: enquanto houvesse recursos para alimentar essa vastíssima produção de saber, os programas, as teorias, os modelos, as viagens, os cursos de pós-graduação, os convênios reformistas etc não se esvaneceriam, caso contrário...

Apesar de não concordar inteiramente com as colocações estritamente ideológicas de Nilo Tavares sobre o assunto, ⁽¹⁰⁸⁾ não se pode deixar de reconhecer a extensão da influência do assistencialismo e das suas relações saber/poder. Nesse sentido, Tavares assinala dentre várias exemplificações:

"Da mesma forma, o convênio da University of Houston com a Universidade do Brasil, as atividades da University of Michigan no Instituto Tecnológico da Aeronáutica, e os contratos da Michigan State University e da University of Southern Califórnia nas áreas de administração pública e de empresa são vistos como contribuição para fins mais amplos". ⁽¹⁰⁹⁾

Ademais, as relações SUDENE/USAID e desta última com a Universidade Federal da Bahia destacar-se-iam nos projetos de reformas

(108) Tavares, José Nilo, Educação e Imperialismo no Brasil, Educação e Sociedade, São Paulo, ano 11(7):5-52, set/1980.

(109) Citado in: Tavares, José Nilo, op.cit., p.23, 25 e 48. (O grifo é do Autor).

administrativas dos Estados nordestinos no período analisado. Estranho processo do qual nem mesmo o agente repassador/coordenador, no caso, a SUDENE, escaparia das malhas do burocratismo. ⁽¹¹⁰⁾

Dos saberes modernizantes, destacar-se-ia, para efeito desta monografia, a Administração para o Desenvolvimento. Dos seus resultados, decorreria a emergência das Escolas de Administração Pública e de Empresas na América Latina, simétricas no currículo, na organização interna e, por conseguinte, na forma de pensar. ⁽¹¹¹⁾

A ênfase no utilitarismo, a pretensiosa e inócua análise empírica, as críticas aos estudantes por abraçarem ideologias políticas, a ojeriza ao ensino especulativo e ao conteúdo eclético dos cursos existentes na América Latina fazem do livro de Honey uma preciosidade de estereótipos ditos e reditos por aqueles que professam o saber século XX. Nada é esquecido, nem mesmo a crítica sutil e realimentadora da falta de treinamento e especialização dos professores latino-americanos. ⁽¹¹²⁾

O caráter tragicômico dos enunciados apresenta-se bem delineado na postura do adestramento. Afinal, "é dócil um corpo que pode ser submetido, que pode ser utilizado, que pode ser transformado e aperfeiçoado". ⁽¹¹³⁾ Prisioneiro desse contexto, Honey chega a

[110] A burocratização da SUDENE pós-64 está enfatizada no que foi denominado como o "sucesso" do planejamento central no Brasil. A esse respeito, vide o capítulo seguinte desta monografia. (Nota do Autor).

[111] A esse respeito, vale salientar a mesma observação, in: Wahrlich, Beatriz. *Evolução das Ciências Administrativas na América Latina*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 13(1):31-65, jan/mar 1979, p.50, como também este fato foi observado pelo próprio Ministério da Educação e Cultura, quando do Relatório das Reuniões de Avaliação do PICD, Brasília, 12 a 22.09.1979, p.5.

[112] Honey, John C., Administração Pública: Estratégia para o Desenvolvimento da América Latina, Lídador, 1972, p.28-31.

[113] Foucault, Michel, Vigiar e Punir, op.cit., p.126.

ênfatizar que "o aperfeiçoamento da administração pública de uma nação não tem imediata aceitação da população".⁽¹¹⁴⁾ A indignidade de falar pelos outros representa o elo fundamental, no intuito de procurar padronizar a seleção de funcionários públicos. Paradoxalmente, a burocratização preconizada vai de encontro ao protecionismo e ao pistolão, geralmente prerrogativas do partido político no poder. Isto bem corroborar a assertiva já salientada de que a elite, se adestrada, será sujeito e objeto das alvíssaras reformistas. E estas, aparentemente, apresentam o falso dilema: burocratismo ou manutenção do *status quo*. Segundo Beatriz Wahrlich:

"E é nesse momento histórico, em que as pressões no sentido do dinamismo, da eficiência e da racionalidade administrativa começam a se fazer sentir em nossos países, que o problema de treinamento se coloca de modo especial. Principalmente o do treinamento de executivos. Por quê? Porque são exatamente os altos executivos, treinados e sensibilizados pela nova ótica, que vão ser os instrumentos de mudança mais eficazes. Sentindo com nitidez a incapacidade e o despreparo de seus subordinados, passam a incorporar uma estrutura de valores que converge em atitudes não conformistas para com o tradicionalismo, a noção de tempo e de ritmo e o despreparo geral das equipes sob sua responsabilidade. Dessa forma, tornam-se convertidos em cristãos-novos do treinamento e usam de seu poder e prestígio interno para estimular a generalização do treinamento, de cima para baixo".⁽¹¹⁵⁾

É interessante que, no desenrolar do discurso realimentador, apareçam de quando em quando certas colocações que bem demonstram o retorno à realidade e o abandono das propostas etnocêntricas e necessariamente lineares do saber século XX, como, por exemplo, no seguinte posicionamento de Rivera:

[114] Honey, John C., *op.cit.*, p.34.

[115] Citado, in: Wahrlich, Beatriz, *op.cit.*, p.54. (O grifo é do original).

"Várias evidências assinalam que no pessoal público latino-americano abundam em maior ou menor grau o nepotismo, o personalismo, o desperdício, a inação, o partidarismo e o compadrio. Inclusive nos países desenvolvidos, em lugar de haver-se eliminado a corrupção em alguns setores de sua administração pública, se tem criado métodos cada vez mais sofisticados para que ela opere". (116)

Em outras palavras, o que Rivera pretende reconhecer no seu discurso é a presença incômoda nos países considerados desenvolvidos, da qual que eles usaram como argumento para a articulação das reformas administrativas na América Latina.

Arnê F. Leemans caracterizou como ambigüidade a presença perseverante das reformas associadas aos regimes fortes. Assim, ele acha, na sua notável realimentação, que uma sociedade na plenitude de sua turbulência democrática estaria "propensa a criar condições favoráveis ao reformismo". E, assim, contrário ao defendido por Cardenas e outros, assinala uma das ambigüidades reformistas:

"Um sistema político pluralista implica uma variedade de grupos e instituições políticas que constitui um fator essencial para a inovação e a turbulência. Por outro lado, um sistema político pluralista pode ser incapaz de produzir o consenso necessário para as reformas fundamentais". (117)

Negar para realimentar é uma das formas utilizadas na singela estratégia reformista. Assim, Leemans acha que o regime democrático pode ser o requisito para realizar reformas. Por outro lado, pode ser um obstáculo às iniciativas reformistas. Conforme ele afirma:

(116) Rivera, Luis Paez, *Reforma Administrativa: Diagnóstico de su Estrategia*. *Revista de Administración Pública*, Santiago do Chile, pp.15-29, outubro, 1976, p.20.

(117) Citado, in Leemans, Arnê F., *Reforma Administrativa*, *Revista de Administración Pública*, México, nº 35, pp.13-21, julho-septiembre, 1978, p.14.

"Existem duas tendências no sistema político que impedem a realização da reforma administrativa; uma é a de resistir ou opor-se a um plano dado de reforma e isto pode provir de grupos políticos de influência que incluem partidos, organismos políticos ou parte dos mesmos. A outra tendência é a indiferença política para a reforma administrativa, a inclinação por parte dos dirigentes políticos a dar-lhe uma baixa prioridade". (118)

Algumas observações levadas a efeito no discurso realimentador não diferiram do utopismo de outrora, caso não houvesse essa nova variável: a produção cada vez mais acirrada do saber burocratizado.

Para que a reforma tenha "sucesso", ela é apresentada como necessitando de um alto nível político para suporte - como se os políticos a quisessem e a tivessem legitimado, e, muito pior, como se ela estivesse certa no seu roteiro dirigido ou em demonstrar interesse na quebra do **status quo**. E, para isto, os agentes procuram cumprir o seu papel de catequisadores de infiéis, rotulando-os, neutralizando-os, cooptando-os e, na maioria das vezes, seduzindo-os para a aceitação da reforma, via adestramento. Dessa forma, parte-se do pressuposto de que o campo é neutro e os jogadores podem ser facilmente manipulados.

Dessa forma, consubstancia-se que, além do desejo de produzir saberes, não há chance alguma para a participação exigida pelo discurso modernizante. Cardenas assinala os condicionantes para empreender e desenvolver reformas administrativas, das quais salientamos as seguintes:

"A estabilidade política, liderança e decisão inquebrantável do titular do Executivo, apoio (incondicional) do Congresso, colaboração dos membros do gabinete e de todo o pessoal, disponibilidade de recursos tecnológicos e aproveitamento da cooperação internacional,

(118) Leemans, Arnē F., *op.cit.*, p.15.

definição de normas para o controle e seguimento do processo, sua avaliação e retroalimentação para que esta seja permanente, entre outras". (119)

Indubitavelmente, o apoio incondicional esperado do Congresso postula a mera sanção do executado e avaliação dos sucessos reformistas. Para isto, Cardenas considera como ideal um "sistema pluripartidarista, com um partido dominante ou majoritário". Fundamentalmente, o que ele descreve é o modelo do seu país, beleza prosaica, essa imagem apresentada por alguém que vive dos tentáculos reformistas. Cardenas chega a aceitar todos os estereótipos: a assistência técnica, o **pool** de Universidades elaboradoras dos pacotes, os modelos e todas as demais sequelas. Segundo Bertero:

"Todos eles demonstram que a reforma triunfou onde formalizou, padronizou, rotinizou e manteve sempre à disposição do chefe de governo poderes excepcionais que, inclusive, permitem a demissão sumária, ou a aposentadoria e reformas compulsórias, conquistas outrora tidas como importantes na consolidação da profissionalização dos quadros, quer civis, quer militares. Portanto, assistimos a uma reforma que se faz com a potencial capacidade de utilização de medidas coercitivas e punitivas radicais". (120)

Na seleção de estratégias, todos os fatores que venham a intervir são criteriosamente analisados, vistos num arcabouço que tenta apreender e controlar todas as zonas de incertezas. (121) Nada escapa ao olhar observador do reformista: a geografia, a população, a

(119) Cardenas, Luis Garcia, op.cit., p.74-75.

(120) Bertero, Carlos Osmar, Mudança Organizacional e Processo Decisório, Revista de Administração de Empresas, 16(2): 29-40, mar/abr 1976, p.38.

(121) Conforme Attir assinala: "O objeto é, como em todo ato de planificação, diminuir até onde seja possível a incerteza, para poder fazer medições e formular alguns modelos", in: Attir, Ariei, op.cit., p.18.

economia, a política, os lados educacional, cultural e jurídico.⁽¹²²⁾ Enfim, a disciplina e a anatomia do detalhe ampliado na busca de controle da totalidade social. Está aí a razão do reformismo.

Reforma e controle estão intimamente relacionados, mesmo quando se apregoa o contrário nas epopéias dos sucessivos fracassos.

Desdizer para vender mais e melhor. Não medir esforços para a consecução dos seus objetivos. Cooptar, aliciar, esnobar, humilhar-se e humilhar, todas as estratégias são válidas nesse cálculo utilitarista.⁽¹²³⁾ Ser neutro quando for preciso, não interferir quando não for interessante, não se envolver para não se comprometer, mentir quando for necessário, mesmo quando não tenha nenhum grau de credibilidade. O capítulo seguinte mostra mais um aspecto da burocratização do saber e da exclusão "social" cada vez maior do indivíduo como decorrência desse processo.

[122] Cardenas, Luís Garcia, *op.cit.*, p.73-74.

[123] A esse respeito, sugiro a leitura do capítulo I do livro de Alberto Guerreiro Ramos, *A Nova Ciência das Organizações*, *op.cit.*, p.1-24, mormente quando trata da razão como cálculo utilitário de conseqüências. (Nota do Autor).

CAPÍTULO III - AS PRÉ-NOÇÕES; DE "SISTEMA" E DOS SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO GERAL E DE PLANEJAMENTO

O ato de procurar esconder as raízes autoritárias dos mecanismos disciplinares constitui-se num exercício de desenvoltura dos agentes modernizadores no intuito de provar o credo participante em tais concepções sistêmicas. A chance de isto vir a acontecer reduziu-se consideravelmente nos últimos anos. A crise de legitimidade das instituições representativas descobriu a possibilidade de esvaziamento dos espaços de liberdade nos seios das sociedades consideradas democráticas. Mostrar que a institucionalização dos sistemas de administração geral e de planejamento teve a pretensão de acelerar o processo de fortalecimento da sociedade disciplinar constitui o objetivo deste capítulo.

Indubitavelmente, administração geral e planejamento foram as áreas em que tiveram maior impacto os programas de implantação da reforma administrativa "exigida" pela Administração Pública dos países, mormente aqueles considerados subdesenvolvidos. Não se pode dizer com certeza quando, mas, de repente, no cenário das organizações públicas, passa-se a olvidar a antiga denominação de "repartição pública" para uma tentativa de disseminação de uma postura eminentemente gerencial a partir da concepção de uma "administração pública". (124)

Para se ir a fundo na questão dos mecanismos disciplinares explícitos nos sistemas de planejamento e de administração geral, não se pode partir do ponto de vista de esquemas ideológicos comprometidos.

(124) Como Calimeri salienta: "Sobretudo, verificou-se - e verifica-se - nas diretrizes de reforma, uma tendência a encarar a Administração Pública como uma soma de repartições e não como um "sistema". In, Calimeri, Michel, A Reforma da Administração Pública considerada como Evolução do Sistema. Revista do Serviço Público, Rio de Janeiro, vol.105, nº 01, p. 85-103, abril 1970, p.92.

dos, tais como: "o planejamento foi e continua a ser um poderoso instrumento de permanência do capitalismo". Afinal, as relações saber /poder mostram que a emergência do disciplinamento do corpo e da população tem uma conotação mais profunda. Assim sendo, uma característica básica de tais mecanismos é a sua universalidade utilitarista.

Nesse sentido, o planejador não tem precipuamente como razão de sua vida a defesa dos interesses do bem comum. Nem mesmo quanto à velha e rançosa questão ideológica. Seu humor variará circunstancialmente do nacionalismo para o marxismo e deste para qualquer teoria conservadora e até mesmo para uma proposta anarquista. No entanto, ao planejamento coube um papel extremamente importante no incremento da pobreza.

Vários autores têm afirmado haver uma crise no planejamento; contudo, salienta-se que tal fato consubstancia mais um efeito realimentador do que propriamente uma crise. Afinal, os planejadores continuam a participar das decisões que afetam a população, apenas com uma ligeira mudança de enfoque. Na década de oitenta, a ênfase tem sido dada para o planejamento urbano, como foi o planejamento para o desenvolvimento industrial em outras épocas.

No Brasil, o planejamento central federalizado foi o que deu certo. Paradoxalmente, o seu êxito é o resultado da "funcionalidade" sistêmica do planejamento estadual e municipal. O planejamento enquanto forma de controle social aparece em toda sua magnitude no planejamento central. A busca de homogeneidade é a forma por excelência de elastecer as dificuldades sociais, quando, ao contrário, se propõe reduzi-las, pelo menos na sua contraditória teoria. Em verdade, a burocracia não está interessada em rupturas sociais; prefere acomodar-se ao seu restrito espaço de defrontações de saber/poder, aquém ou além do social. Na opinião de Ianni:

"A nosso ver, pois, a noção de tecnoestrutura estatal envolve os seguintes elementos e relações: a) o encadeamento entre a tecnocracia

e os órgãos de planejamento; b) a utilização crescente de certas modalidades de pensamento técnico-científico; c) o fortalecimento do Poder Executivo, em detrimento do Poder Legislativo e dos próprios da "democracia representativa", e d) o sistêmico encadeamento recíproco das relações de dominações (políticos) e apropriações (econômicos)".⁽¹²⁵⁾

Apesar das colocações de Ianni, o "especialista" e o "homem de confiança" nunca deixaram de se confundir no seio da burocracia brasileira no decorrer dos últimos cinquenta anos, ao contrário do que pretenderam os adeptos de uma pretensa burocracia nos moldes idealistas do modelo weberiano.⁽¹²⁶⁾ Contudo, a produção de saber em torno do problema foi muito vasta. Muitos cientistas sociais vieram ao país estudar o problema da "rejeição". O sonho da ENA,⁽¹²⁷⁾ pelo menos no Brasil, não tomou essa configuração.

A busca de homogeneização dos planos de governo; a padronização das normas de pessoal, material e serviços auxiliares; as relações entre o órgão cabeça do sistema e os órgãos considerados periféricos caracterizam a feição do Estado-Gerente.⁽¹²⁸⁾ A chegada dos sistemas de planejamento e de administração geral acontece dentro da velha retórica da racionalização técnica, como salienta prospecto do Centro de Administração Pública - ISP, da Universidade Federal da Bahia.

(125) Citado, in: Ianni, Octávio, Estado e Planejamento Econômico no Brasil: 1930-1970, Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1977, p.316. (O grifo é do original).

(126) Alusão ao trabalho empreendido pelo DASP, desde a sua criação. (Nota do Autor).

(127) A respeito da ENA, vide o artigo de Sallois, Jacques e Cretin, Michel, o papel social dos altos funcionários e a crise do Estado, in: Poulantzas, Nicos. O Estado em Crise, Rio de Janeiro, Graal, 1977, p.213-239.

(128) A esse respeito, vide: Tinbergen, Jan. Planejamento Central, Atlas, Rio de Janeiro, s/d.

"Bem-estruturado, o planejamento acarreta necessariamente:

- uma definição dos objetivos da administração pública
- o estabelecimento de prioridades
- seleção de instrumentos para as realizações pretendidas". (129)

A pretensão é de atingir "processos decisórios racionalmente estruturados". (130) Planejamento, programação e o orçamento aparecem "como um sistema natural, cujas partes não podem ser pretendidas separadamente".

Dessa forma, surge uma série de propostas dentre as quais destaca a seguinte configuração:

"A Administração moderna institucionaliza estas três atividades num so sistema de Órgãos, onde o Central (o cabeça) é vinculado à chefia maior do Poder Executivo, e as setoriais a cada uma das Secretarias (responsáveis pelos setores) de Estado". (131)

Nesse sentido, estava armado o cenário para uma série de reformas administrativas nos países em desenvolvimento, com o intuito de atingir o salutar "ordenamento" desse pretendido sistema.

Na verdade, o "modelo" apresenta os meandros da formalização burocrática. Destacam-se, sobremaneira, expressões que vêm demonstrar a ausência de afinidade com as reais aspirações da comunidade:

(129) Universidade Federal da Bahia, Centro de Administração Pública - ISP, Planejar é...ah! é isso? Prospecto, Salvador, s/d.

(130) Conforme prospectos do ISP e também Castro, Wilburg Jimenes, Sistemas Prioritários para la Administración Del Desarrollo. Ciências Administrativas. Buenos Aires, nº 29, p.91-112, mayo-agosto 1969.

(131) Castro, ao tratar do tema, afirma: "Nos sistemas não existem unidades isoladas: há um "órgão central", cujas atividades são importantes para normalizar seu funcionamento, porém têm de existir outras partes componentes que são as que se denominam "setores". In: Castro, Wilburg, op.cit., p.91.

"... quem manda mesmo é o Governo, isto é, o Administrador Público".

"... quem não se organiza desaparece. E os governos não vão desaparecer". (132)

Muito mais ao planejamento que à administração geral coube traçar crescentes intervenções na economia, mormente a partir do arcabouço keynesiano. Reconhecendo-se que o planejamento implica controlar, passa-se, a partir da II Grande Guerra, a "planejar" o desenvolvimento dos países de baixa renda. (133)

Órgão cabeça do sistema, agência central, agência de coordenação, são algumas das várias denominações postas nessa concepção sistêmica que no íntimo procura reproduzir, nos países em desenvolvimento, a mesma estrutura de poder existente nas relações entre países considerados centrais e países considerados periféricos.

As relações entre saber e poder, em redor do tema, passam a gerar toda uma gama de "teorias" que estudam, criam alternativas, elaboram instrumentos de ordenação e de decisão com o intuito de atingir o tão propalado desenvolvimento.

Esse saber é produzido nas Escolas de Economia e de Administração dos países considerados desenvolvidos, transferido através dos programas de assistência técnica, dos convênios e dos cursos de pós-graduação.

Na prática, não se admitem críticas à política pessoal ou ao plano, muito embora todos saibam de suas falhas, inclusive, os fazedores, imperativamente sujeitos ao silêncio em prol da eficiência e

(132) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP, Prospecto do ISP - Uma profissão inserida no Contexto da Administração Pública, Salvador, s/d.

(133) Interessante seria analisar o papel do DASP, porém, foge ao contexto desta monografia.

da eficácia do sistema. (134)

Sem dúvida, aparece destacadamente o que já tinha sido enunciado em capítulos anteriores: o conservadorismo teórico dos planejadores volta-se quase que exclusivamente para os aspectos econômicos típicos do sistema de mercado convencional.

A caracterização sistêmica inócua transparece no dizer de Helena Lewin, quando afirma:

"Via de regra, os planos, utilizando com maior ou menor sofisticação o instrumental de análise econômica, apresentam um caráter atomizado, reproduzindo a idéia de um apontamento de partes, como se a realidade global concreta pudesse ser reduzida a um somatório de seus segmentos constituintes". (135)

É claro que o social tende a não aparecer nos planos, além de ser considerado mero reflexo desse tal processo modernizante tido como desenvolvimento econômico. (136)

As contradições acontecem no momento de traçarem os planos, onde chegam a privilegiar a política de retorno sobre investimentos, contemplando hierarquizadamente os diversos segmentos das "funções" de governo, quando se denota o desequilíbrio reinante na distribuição de recursos, apesar de se falar em equilíbrio do sistema. Como Lewin salienta:

(134) É inconseqüente a presença dos intelectuais, com o intuito de esclarecer os considerados não esclarecidos, porque estes no fundo sabem, porém, são proibidos de se pronunciar. (Nota do Autor).

(135) Lewin, Helena. A Temática do "Mundo Rural" nos Planos Brasileiros de Desenvolvimento, Debate e Crítica, São Paulo, nº 4, p.83-105, novembro 1974, p.83.

(136) Com posicionamentos diferentes, vide: Lewin, Helena, op.cit., além da profícua produção de Alberto Guerreiro Ramos, no Jornal do Brasil a respeito da questão, dentre outros. (Nota do Autor).

"Cinco setores (energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação) foram considerados como estratégias para o desenvolvimento brasileiro e os investimentos previstos no plano para cada um destes setores dão bem a idéia de estratificação de prioridades entre eles, pois, do total de recursos financeiros planejados, o setor energia foi contemplado com 43,3%, transporte com 29,6%, indústria de base com 20,4%, educação com 3,4% e alimentação com 3,2%". (137)

Conseqüentemente, não se pode esperar resultados no plano social, quando se apresenta um quadro como o anterior, em que não se privilegiavam os setores considerados sociais, fruto de uma política voltada para o processo de crescimento econômico.

A exacerbação das concepções sistêmicas nas tarefas governamentais surge como um estranho labirinto das relações inter e intra-organizacionais no setor público, resultante de um crescimento até certo ponto circunstancial, porém produzido na caracterização desse saber. Nesse sentido, canaliza-se uma série de "subsistemas", destacando-se: planejamento, administração de pessoal, modernização administrativa, orçamento, estatística e administração geral.

A caracterização desses sistemas enquanto instrumentos de possibilidades de exercitar poder, capacidade de transmissão ideológica, controle, como também de assessoramento a quem decide, reflete a preocupação de tais sistemas com a busca de estabilidade através da triagem de informações. (138)

Nem a caracterização do **design** físico dessa concepção reificadora foge às sutilezas do exercício de poder, composta de uma série de "comportamentos" que extravasam o organograma, indo alojar-se nos

(137) Lewin, Helena, op.cit., p.98.

(138) O que bem pode aproximá-los da visão totalitária que o próprio Bertalanffy tinha receio de que acontecesse. (Nota do Autor).

pequenos, porém, confortáveis cubículos de quem detêm pequenas parcelas de poder. Retira-se, assim, o caráter de impessoalidade nas relações entre as pessoas e abre-se a oportunidade para o uso de pequenos rituais demonstradores da posse de poder. É nesse contexto que se insere o aparato tecnoburocrático, incluso em tais concepções sistêmicas.

Essa caracterização de sistemas centrais e periféricos leva a um outro ponto que complementa as afirmações anteriores: a questão do posicionamento estratégico. Sobre essa linha, o discurso reformista salienta:

"Deve-se fazer ênfase em que a estratégia e as táticas que se estabelecem nas unidades centrais, nas unidades setoriais e em todas as unidades lineares da organização do setor público, através dos canais formais de autoridade e coordenação, têm que estar sujeitas e estritamente vinculadas à realização da estratégia e aos procedimentos táticos objeto das decisões políticas superiores e orientadas para os lucros e as metas que por elas se definam. Não sendo assim, não se pode falar, em rigor, de um sistema". (139)

Em sã consciência, pode-se pensar em tal equilíbrio? Será que há uma eterna compatibilidade entre as diversas políticas governamentais? Pode-se esquecer os conflitos que acontecem no jogo do poder inter e intra-organizações? Estas falhas talvez sejam alguns dos pontos cruciais da abordagem sistêmica. Por esta razão, ela é essencialmente plástica e indolor ao tratar das questões sociais e das relações de poder.

Não se analisa ou questiona a veracidade de pelo menos duas questões: o que é planejamento e o que é desenvolvimento. Dado o âmbito desta monografia, mais importante não é saber o que faz o planejamento, quando faz e como faz, porém, o que ele realmente repre-

(139) Castro, Wilburg J., op.cit., p.97.

senta. Ao procurar representá-lo, percebe-se que na sua composição não cabe lugar às idéias de participação social, fruto das vinculações dessa concepção ao **design** social vigente.

Paradoxalmente, busca-se com essas medidas posicionar as famosas ênfases em integração e em participação. No entanto, os problemas decorrentes da dificuldade para atingir essas metas refletem-se em resultados insatisfatórios e/ou programas não cumpridos.⁽¹⁴⁰⁾

Uma nova variável entra em cena, no intuito de institucionalizar essa modernizante concepção sistêmica. Nesse sentido, além da necessidade de participação setorial, de controle e de coordenação pelo órgão central do sistema, postula-se a necessidade de um quadro de pessoal preparado e motivado.⁽¹⁴¹⁾ Este é mais um dos pressupostos exigidos. Com a propagação desse saber emergente, passa a haver uma substituição progressiva de uma classe profissional por outra mais adequada e moderna.

Ademais, mesmo não havendo uma resposta correspondente ao que se propunham as reformas preconizadas para a Administração Pública dos países em desenvolvimento, a concepção de sistemas para a capacitação de recursos humanos busca alimentar a máquina administrativa, nem que seja na apresentação de fabulosas tendências estatísticas.

[140] Quando tais esquematizações falham - e têm que falhar mesmo - justifica-se com a existência de um "formalismo" no contexto da Administração Pública, tese alimentadora dos discursos de Riggs, Parsons, dentre outros, quando se referem aos países considerados em desenvolvimento. (Nota do Autor).

[141] Conforme essa forma de pensar, vide: Jācome, José Maria. A pesquisa e o desenvolvimento administrativo na América Latina, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 9(1): 40-67, jan/mar 1975; Stone, Donald C. e Stone, Alice B. Capacitação Administrativa: o ingrediente de que carece a estratégia de desenvolvimento, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 9(1): 90-120, jan/mar 1975; Castro, Wilburg Jiménez, *Sistemas Prioritários para la Administración del Desarrollo. Ciencias Administrativas*, Buenos Aires, nº 29, pp. 91-112, mayo-agosto 1969, dentre outros.

Para isso, aparece o credo que apresenta o papel do funcionalismo público enquanto agente e, ao mesmo tempo, receptor do desenvolvimento. Como Castro afirma:

"... o homem ao serviço do Estado constitui o elemento principal que condicionará o processo de transformação, o qual tem de iniciar-se internamente na mente e no sentimento de cada um, para logo conviver com os outros participantes dessas atividades e com os usuários alheios ao setor público". ⁽¹⁴²⁾

Um problema fundamental na implementação do sistema de administração geral prende-se à ótica de controle interno, vista, por exemplo, nas técnicas de organização de **lay-out**, na constituição disciplinar dos fluxos de trabalho, na ascensão dos agentes de mudança escalada para o poder - nas leis do trabalho, entre outros, que reforçarão os mecanismos sociais de manutenção do **status quo**, através da insegurança do servidor, e, por conseguinte, de um "cale a boca" generalizado.

O receio do servidor em manifestar-se contra ou a favor da "reforma" fica demonstrado na sua aparente apatia e na ausência de participação como desejavam os ditos agentes de mudança. Dessa forma, como pedir que os servidores participem, tendo como suporte o medo de perder o emprego? E se os servidores resolvessem questionar a reforma, o que aconteceria? Seriam atendidos nas suas reivindicações ou simplesmente passariam a ser iludidos ou coagidos a aceitá-la? Indubitavelmente, não se pode olvidar a essência de tais sistemas: o controle, visto sob a ótica das relações saber/poder. Ao comentar as diretrizes do PAEG, Ianni assinala:

"Pela segunda vez, no período 1930-1970, um governo dispunha de controle tão completo de todas as 'variáveis' políticas, para formular e executar uma política econômica planificada". ⁽¹⁴³⁾

(142) Castro, Wilburg J., op.cit., p.101.

(143) Ianni, Octávio, Estado e Planejamento Econômico no Brasil, op.cit., p.231.

Assim sendo, ficam eliminadas as zonas da incerteza, os conflitos; esconde-se a heterogeneidade, o problema da falta de legitimidade social e demais problemas que venham a questionar a alocação de recursos realizada pelos planejadores, independentemente de consulta àqueles que receberão os seus efeitos.

Na prática, as relações não ocorrem com tanta clareza, em razão da desconfiança dos órgãos que fazem parte da periferia do sistema quanto às possibilidades de seu controle por aquele que é denominado de "cabeça". Esta situação corresponde também às demais concepções sistêmicas levadas a efeito nos desenhos organizacionais. Isso, por exemplo, está definido na concepção do sistema de Administração Geral:

"A idéia principal é a criação de um órgão central e de órgãos setoriais ligados ao primeiro mediante uma vinculação técnico-normativa e tem como finalidade propiciar todas as condições possíveis para o completo funcionamento das demais atividades da Administração Pública Estadual (principalmente as atividades-fim)". ⁽¹⁴⁴⁾

Dessa forma, pretende-se hierarquizar, padronizar, racionalizar: métodos, pessoas e equipamentos, extraindo, pouco a pouco, aquela pequena parcela de poder existente em cada um dentro da organização. Como se vê, era a concepção weberiana que se apresentava. Esse poder disciplinar insinuava-se nas pequenas coisas, desde a amostragem do cadastro de pessoal até a centralização das compras de materiais de uso comum. Nesse trabalho de ordenação, fazem-se e refazem-se coisas e pessoas. ⁽¹⁴⁵⁾

[144] Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP, A Reforma Administrativa em Sergipe, op.cit., p.5.

[145] É evidente que esta é a forma geral de ver as pretensões modernizantes através da institucionalização do sistema, muito embora houvesse tentativas de usá-lo efetivamente em projetos de cunho alternativo no plano social. No entanto, não se pode deixar de entendê-lo como instrumento que exerce poder e produz saber, numa forma de confluência quase que perfeita. (Nota do Autor).

Na reforma administrativa, em Sergipe, a proposta para a implantação do Sistema de Administração Geral parte do seguinte pressuposto:

"Tendo em vista a impossibilidade do aproveitamento da atual estrutura do Departamento do Serviço Público (DSP) para Órgão Central, proceder-se-á à estruturação de um novo Órgão, o qual, além das funções de pessoal até então exercidas muito precariamente pelo DSP, cuidará também dos setores de material, patrimônio e serviços gerais do Estado". (146)

Na verdade, o que se propõe é uma modernização da simetria, à medida que passa a englobar outras atribuições além da tradicional administração de pessoal. Como se sabe, o Departamento do Serviço Público tem nítidas semelhanças com o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP. Ao partir-se para tal postura modernizante, busca-se criar em toda a administração pública uma difusão de saber/poder. Em prol da racionalidade, gradativamente, tal configuração começa a ocupar o espaço organizacional público. Tal concepção é eminentemente centralizadora, reconhecendo-se que hipoteticamente todas as decisões convergem para o funil, expresso racionalmente no órgão cabeça do sistema.

É óbvio que não se admitem "imperfeições" na engrenagem que se tenta montar. É evidente o desejo de perfeccionismo para os sistemas a serem implantados. A presença de algumas variáveis na análise das coisas administrativas transparece no discurso como um acerto na loteria. As pré-concepções são comprovadas. Eis, como exemplos, os problemas:

"1.6 O agigantamento do CONDESE que, tentando suprir deficiências das Secretarias, acaba fugindo às suas funções específicas;

(146) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. A Reforma Administrativa em Sergipe, op.cit., p.6. (O grifo é nosso).

- 1.7 a colocação do CONDESE em regime de administração indireta, em bora órgão de assessoramento direto ao Governador do Estado;
- 1.8 a incipiência, ou inexistência, nas Secretarias, de órgãos setoriais com funções de assessoramento semelhante às do órgão central de planejamento;
- 1.22 a precariedade ou inexistência de órgãos especializados em Administração Geral nas Secretarias e outros órgãos assemelhados". (147)

Em decorrência, há uma clara intenção de corrigir tais imperfeições, no intuito de atingir a visão decisivamente funcionalista das concepções sistêmicas de administração geral e de planejamento. Nesse sentido, sustam as possibilidades criativas das instituições, excluem, uniformizam e, principalmente, acomodam por esperar uma perfeita noção de equilíbrio e interdependência do órgão "central" que coordena e compatibiliza os órgãos setoriais ao sistema. O que a reforma pretende projetar-se na prática como a manutenção ordenada, padronizada e funcional do **status quo**. Todavia, a luta por espaços maiores de poder acontece naturalmente. (148) Como está assinalado

(147) Sergipe, Governo Estadual, Plano para Elevação da Capacidade Operacional do Governo Estadual (Dec. lei 194, 14.7.70) p.6 e 7.

(148) Conforme assinala Foucault: "os procedimentos disciplinares revelam um tempo linear cujos momentos se integram uns aos outros, e que se orienta para um ponto terminal e estável. Em suma, um tempo 'evolutivo'. Ora, é preciso lembrar que no mesmo momento as técnicas administrativas e econômicas de controle manifestavam um tempo social de tipo serial, orientado e cumulativo: descoberta de uma evolução em termos de 'progresso'. As técnicas disciplinares, por sua vez, fazem emergir séries individuais: descoberta de uma evolução em termos de 'gênese'. Progresso das sociedades, gênese dos indivíduos, essas duas grandes 'descobertas' do século XVIII são talvez correlatas das novas técnicas de poder e, mais precisamente, de uma nova maneira de gerir o tempo e torná-lo útil, por recorte segmentar, por seriação, por síntese e totalização. Uma macro e uma microfísica do poder permitiram, não certamente a invenção da História (já há um bom tempo ela não precisava mais ser inventada) mas a integração de uma dimensão temporal, unitária, cumulativa no exercício dos controles e na prática das dominações...". In: Foucault, Michel, Vigiar e Punir, op.cit., p.145.

em Foucault, este poder não precisa ter necessariamente uma dimensão exagerada.⁽¹⁴⁹⁾ Ele pode ser bastante sutil, abrangendo pequenas coisas, tais como: o controle da administração do tempo de dirigentes e dirigidos, o jogo do vaivém da centralização etc., tal como demonstrado nos seguintes problemas detectados pela organização prestadora de assistência técnica:

- "1.18 O monopólio do conhecimento e manipulação das rotinas de serviço por parte de 'funcionários-chave', para a tramitação dos processos administrativos;
- 1.23 O dispêndio de tempo útil de dirigentes e funcionários no processo de pequenas providências pela ausência de rotinas e procedimentos uniformes de Administração Geral;
- 1.27 A utilização de grande parte do tempo do Governador no atendimento de partes;
- 1.30 A pulverização da organização nos níveis mais baixos, fazendo comum o chefe de poucos subordinados ou de nenhum".⁽¹⁵⁰⁾

Daí, o uso do poder disciplinar implícito nas técnicas de organização do trabalho para produzir uma redistribuição de saber/poder nas relações entre dirigentes, dirigidos e os "funcionários-chave". Estes são usados intencionalmente quando das entrevistas,⁽¹⁵¹⁾ na detecção e coleta de informações essenciais à montagem do drama: vividos por eles, porém, produzidos por outros. Desconfiar constitui a peça fundamental para sobreviver.

Se a essência de tais sistemas prende-se às suas naturais posturas

[149] Foucault, Michel, Microfísica do Poder, op.cit., p.145-152.

[150] Sergipe, Governo Estadual, Plano para Elevação da Capacidade Operacional do Governo Estadual (Decreto-lei 194, de 14 de julho de 1970), p.8.

[151] Conforme foi visto no capítulo anterior, a técnica do exame é fundamental na produção e reprodução do saber. (Nota do Autor).

demandadas enquanto mecanismos de controle social, nem o pretenso planejamento participativo reverterá essa tendência.⁽¹⁵²⁾ Este último revela ser mais uma concepção tautológica, da mesma forma que foi o Desenvolvimento Organizacional - DO - para a teoria das organizações, tencionando ilusoriamente descobrir uma democracia industrial. Não se pode encobrir facilmente - apesar de se fazer o possível - as relações do saber/poder.

Embora faça referência aos sistemas de administração geral e de planejamento como meios e não fins do "desenvolvimento", o discurso não deixa de ser oclusivo, girando em torno da maximização do fluxo de informações, do sistema de vasos comunicantes, da torre de comando, da coordenação, do controle e dos posicionamentos estratégicos.

Para melhor clarificação desses conceitos, caracteriza-se que as relações de cima para baixo, explicitamente, estão situadas no "orçamento", como Castro sugere:

"O órgão central de orçamento é o encarregado de vigiar o cumprimento das normas orgânicas orçamentadas para todo o setor público que são dadas pela lei e seus regulamentos - através de todo o ciclo orçamentário desde a programação até a liquidação e avaliação do cumprimento dos programas".⁽¹⁵³⁾

Dois aspectos vêm à mente ao analisar-se a assertiva de Castro: a

[152] A esse respeito, vide: as n formas assumidas no discurso planificador, participativo, democrático, contextual etc., in: Cornélio, Fernando e Mold, Zilá Mesquita, Planejamento hoje: uma opção contextual em debate, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 11(4):55-83, out/dez 1977; Bjur, Wesley E. A leitura do contexto, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 13(2): 101-112, abr/jun 1979, dentre outros com diferentes credos ideológicos: norte/sul, esquerda/direita. (Nota do Autor).

[153] Castro, Wilburg J., op.cit., p.102.

primeira refere-se à tentativa de burocratização da Administração Pública dos países em desenvolvimento; ⁽¹⁵⁴⁾ a segunda apresenta-se nas "dificuldades" de institucionalização do orçamento por programas, devidas às "resistências" dos órgãos setoriais em não aceitarem essa autoridade impositiva, representada pelo órgão central do sistema. Para conseguir tal intento, os órgãos setoriais partem para uma oposição passiva por ser mais sutil ou, simplesmente, aguardam a "repartição" do orçamento que irá depender daqueles que tenham maior parcela de poder na Administração Pública, independentemente da racionalidade pretendida pelo corpo técnico.

A quem pode interessar a concepção e implementação dos sistemas de planejamento e de administração geral inseridos na estratégia modernizante?

Da mesma forma que a reforma é idealizada e implementada de fora para dentro, o processualismo inerente a tais sistemas tende a atender a determinados interesses fundamentais às relações saber/poder, destacando-se: os órgãos provedores de recursos e externos à burocracia estatal; as elites locais, como meio de geração de emprego, além de estarem naturalmente conformes com a manutenção do **status quo**. Desse modo, os sistemas parecem caracterizar-se como alheios ao espaço social existente, porém, imiscuindo-se nos momentos necessários de mostrar o seu saber, e, por conseguinte, as suas relações de poder.

É evidente a noção de controle em tal proposta e de suas relações com o processo de burocratização social empreendido a partir da revolução industrial. A busca do "controle do corpo e a regulação

[154] Recentemente, o Grupo de Administração Pública Comparada reconheceu as falhas desse projeto "desenvolvimentista", muito embora a intenção do grupo continue a ser a de realimentar aquilo que é objeto de sua crítica. Maiores detalhes, revejam-se os capítulos anteriores. (Nota do Autor).

da população"⁽¹⁵⁵⁾ constituem a peça fundamental para a implementação dos sistemas de administração geral e de planejamento.⁽¹⁵⁶⁾ Conforme Hayek:

"... se os órgãos de planejamento se articulam com as linhas normais de autoridade e responsabilidade na relação de assessoramento que temos examinado, e a elaboração dos planos se produz com a participação dos funcionários executivos em todos os níveis e setores da administração, isto significa que os planejadores estão contidos dentro do sistema regular de controles".⁽¹⁵⁷⁾

No entanto, com o intuito de encobrir tais relações, Munoz enfatiza candidamente:

"Os métodos ditatoriais não são impostos pela racionalidade de planejamento, senão por outras exigências e propósitos".⁽¹⁵⁸⁾

A indignidade de falar pelos outros continuará presente. Não há "consensus" popular em torno do "fazer planejamento", como pretendem Munoz e os adeptos de um pretenso planejamento participativo.

O planejamento central é o exemplo mais acabado desse processo controlador. Como não há "acordo" com o social, não constitui surpresa que o planejamento se concentre no "processualismo". No âmago

(155) Conforme Foucault, Michel, História da Sexualidade I: A Vontade de Saber, Rio de Janeiro, Graal, 1977.

(156) Uma outra forma de ver o problema encontra-se no texto de Cardoso, Fernando Henrique. Aspectos políticos no planejamento, in: Lafes, Betty Mindlin, Planejamento no Brasil, São Paulo, Perspectiva, 1975, p.178-179. Cardoso toma como parâmetro explicativo das funções básicas da burocracia brasileira o estudo de Robert Dahl e a respeito do planejamento no Brasil. (Nota do Autor).

(157) Hayek, apud. Amato, Pedro Munoz, Introdução à Administração Pública, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.

(158) Ibidem, p.131.

do planejamento, confunde-se o controle pelo controle, o método pelo método, a norma pela norma.

Afinal, a sociedade burocrática não respeita direitos individuais de escolha. A participação buscada visa manipular e alienar. O planejamento requer apenas da população "comportamento" condizente aos seus propósitos, tendo a razão como "cálculo utilitário de conseqüências".⁽¹⁵⁹⁾ Ademais, o planejamento não é visto pelo planejador como uma criação coletiva.

O ato de planejar implica um projeto de intervenção na comunidade baseado num corpo de conhecimentos. Sua perspectiva é distribuir poder e apropriar saber. Assim sendo, é quase impossível conceber um tipo de planejamento que interesse à população. Essa tese simplesmente descarta a possibilidade de o planejamento vir a ser a forma fundamental de expressar a vontade popular, especificamente por não partir de um esforço de conhecimento por parte da comunidade.

No tocante aos sistemas de administração geral e de planejamento, a intenção é acelerar a montagem de um "estado-panopticon", que tudo vigia e a tudo busca antecipar-se, registrando, como se fosse um olhar de um Deus, os conflitos, as demandas e os protestos da sociedade através os fadados projetos modernizantes, impessoais, homogeneizadores, gradualísticos nas suas mudanças e implícitos mecanismos de maior controle social nas suas propostas, caminhos descritos por Orwell em 1984,⁽¹⁶⁰⁾ e por Huxley no "Admirável Mundo Novo".⁽¹⁶¹⁾

(159) Guerreiro Ramos, Alberto, *op.cit.*, p.2-4.

(160) Orwell, George, 1984, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1975.

(161) Huxley, Aldous, Admirável Mundo Novo, São Paulo, Editora Abril, 1974.



Se as coisas não têm acontecido desse modo, deve-se às formas de resistências presentes no campo estratégico das relações de poder que são exercidas a partir de inúmeros pontos e em meio a relações desiguais e móveis. Como diz Foucault, o poder está em toda parte. Só assim a população consegue resistir à pretensa racionalidade da queles que pensam e agem consoante ao credo utilitarista. Obviamente, esta contraburocracia se faz a nível social, muitas vezes tan gente ao cenário institucional, com o discutível movimento de defesa ao consumidor, a busca de alimentos naturais, o jogo do bicho, ou, mais ainda, com os movimentos anárquicos que dão as costas às atuais instituições representativas, especificamente por estas não conseguirem realizar os seus propósitos. Essencialmente, é nesse campo das correlações de força que se deve tentar a análise dos mecanismos de poder.

As partes II e III desta monografia tratam das relações saber/poder vistas através do projeto de modernização administrativa de alguns Estados nordestinos, destacadamente Sergipe. Vale ainda assinalar que há uma clara alusão à obra foucaultiana na compreensão do discurso modernizante, muito embora se considere como uma mera introdução à profícua produção intelectual do autor acima mencionado.

PARTE II

DA CHEGADA: A BUROCRACIA EM FESTA

CAPÍTULO IV - OS CONVÊNIOS: UM MARCO DEFINIDOR DOS PAÍSES DOS AGENTES DITOS DE MUDANÇA

A ambigüidade do termo "desenvolvimento" é uma constante na literatura econômica. Se, na análise conceitual, os autores se perdem em contradições ideológicas e cognitivas, na prática, os resultados não têm sido convincentes ao se idealizar e implementar modelos de intervenção na economia com o intuito de atingir o social.

Pelo que se depreende do seu conceito, o desenvolvimento aparece envolto em generalidades. Para onde, para que e o porquê dessas transformações apresentam-se como questionamentos difíceis de serem respondidos, visto que incluem implicitamente uma medida de valor. Tentando esclarecer tão controverso assunto, Rivera assinala com muita propriedade:

"O propósito de fazer reformas, implica numa mudança induzida, deliberada e planejada, ou melhor, uma ação humana dedicada a transformar uma realidade de acordo com determinados princípios, os quais são discutidos ou impostos, são resistidos e têm uma conotação valorativa, porque se espera que seus resultados finais devam mudar o status quo". [162]

No contexto dos países considerados em vias de desenvolvimento, essas mudanças têm recebido o nome de "reformas", e, dentre elas, destacam-se a reforma agrária, a reforma institucional e a reforma da Administração Pública.

Desde a década de 30, com o surgimento do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, o Brasil vem intensificando a

[162] Rivera, Luis Paez. "Reforma Administrativa: Diagnóstico de su estrategia", Revista de Administración Pública, Chile, octubre 1976, p.16.

importância da mudança administrativa, como processo de alcançar o "desenvolvimento" adequando a Administração Pública às necessidades sócio-econômicas vigentes.

Nessas condições, o interesse demonstrado pela SUDENE em implementar reformas administrativas nos Estados do Nordeste (1964/74), a experiência acumulada pelo Centro de Administração Pública - ISP da Universidade Federal da Bahia - UFBA, enquanto organização prestadora de assistência técnica a tais programas⁽¹⁶³⁾ e os recursos financeiros provenientes de convênios firmados com o Governo Federal e a USAID constituíram alguns dos estímulos que determinariam o início das ações reformistas.

Na estrutura do convênio ficou delimitado o campo de atuação das partes. Coube à SUDENE o papel de financiar e acompanhar o desenvolvimento do projeto; ao ISP, prestar assistência a nível de assessoramento técnico e ao Conselho de Desenvolvimento do Estado de Sergipe - CONDESE,⁽¹⁶⁴⁾ atuar como agente interno de mudança do setor público estadual de Sergipe. Na figura 1, a seguir, são esquematizados os agentes de mudança e seus respectivos papéis no esforço de reforma administrativa do Estado de Sergipe:

(163) Como salienta o próprio ISP, em livro publicado por sua equipe: "criado em 1964, desde logo celebrou convênio com a SUDENE e a USAID para a realização do programa de reforma administrativa do Estado da Bahia. A partir daí vem o ISP atuando em trabalho de extensão na área de mudança administrativa. Tais trabalhos têm conduzido esta Instituição a uma crescente familiaridade com os problemas da Administração Pública do Nordeste e, ao lado disso, têm contribuído decisivamente para aproximar a Universidade da comunidade a que serve." In: Meirelles, José Carlos Dantas e Batista, Margarida Maria Costa, Treinamento e Comunicação, Salvador, Centro de Administração Pública - ISP da UFBA, 1972, p.7.

(164) Conselho do Desenvolvimento do Estado de Sergipe, autarquia estadual criada pelo Decreto nº 470, de 31 de março de 1959, teve sua estrutura reorganizada através da Lei nº 1.277, de 8 de junho de 1964, tendo como finalidade básica a de delinear a política de desenvolvimento econômico-social do Estado com base no planejamento.

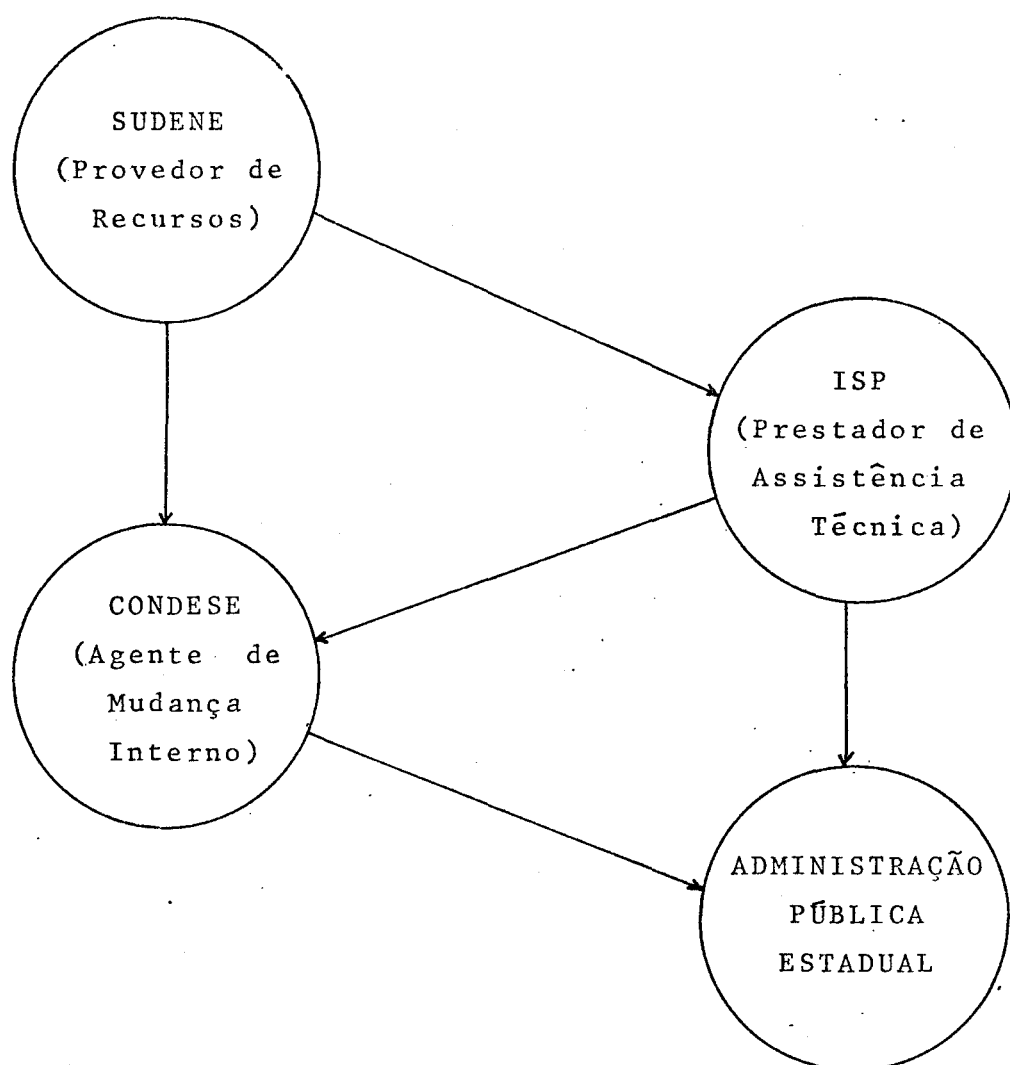


Fig.1 - Os agentes de mudança e seus respectivos papéis no programa de reforma administrativa em Sergipe: Configuração I.

No programa de reforma administrativa desenvolvido no Estado de Sergipe no período 1969/73, evidencia-se toda a problemática da não participação do Estado na formulação, implementação e avaliação da política reformista.

Nos termos do convênio celebrado a 5 de dezembro de 1969 entre o Estado de Sergipe e os provedores de recursos representados pela UFBA, SUDENE e USAID, consubstancia-se o sentido de dependência dos Estados nordestinos diante do processo de escolhas de alterna-

tivas para o seu desenvolvimento. Essa dependência se traduz não só nos aspectos sócio-econômicos do modelo centro-periferia, como também, na maneira de tornar sua Administração Pública mais operante.

Ao comentar as implicações da reforma no contexto da Administração Pública Estadual, assinalava, já em 1967, o Professor Jorge Hage Sobrinho:

"A reforma administrativa tem que ser encarada e sentida como um processo contínuo e interminável de aperfeiçoamento da administração pública de um Estado, sendo o que comumente se diz "reforma" apenas um primeiro impulso, um primeiro momento, geralmente limitado, este sim, aos prazos de um mandato governamental, ou de um convênio, ou de uma verba". (165)

Essa crítica apresenta-se ainda hoje bem atual, haja vista que os convênios firmados na Administração Pública brasileira, visando à realização de reformas administrativas estaduais, não têm alcançado as suas finalidades, traduzindo-se na simples formulação de contratos administrativos em que as partes concordam mantendo diferentes interesses. (166)

No meio do emaranhado em que se compõe a formulação da política reformista, delineia-se como fundamental a escolha dos agentes capazes de conduzir o processo de mudança, definindo-se assim os "papéis" da liderança institucional da reforma.

No estudo do caso de Sergipe, patenteou-se o desequilíbrio inter e

(165) Sobrinho, Jorge Hage, *Três Experiências em Reformas Administrativas: 1964-1967*, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2º semestre de 1967, p.288.

(166) A esse respeito ver: Palacky, Ana Cristina. *Os Convênios na Administração Pública*, Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 24(145):25-35, nov/dez 1977, p.26.

intra-organizacional, representado nas interações dos agentes de mudanças externos e internos, tendo como ponto focal os compromissos implicitamente assumidos com o convênio, sem que houvesse concordância quanto aos objetivos pretendidos com o programa.

Ciente desse processo, não é de estranhar que a organização prestadora de assistência técnica estivesse permanentemente sóbria para seus compromissos assumidos com a SUDENE e a USAID, e muito pouco interessada - apesar de consciente - pelos pressupostos reformistas defendidos pela organização assistida. ⁽¹⁶⁷⁾

Dessa forma, nova configuração das relações de dependência se delineia com a entrada em cena de um novo agente de mudanças, a USAID, oferecendo recursos e impondo paradigmas, a fim de que fossem testados na realidade de um país em desenvolvimento. Na figura 2, apresenta-se a nova configuração:

[167] "Os indicadores apontados são suficientes para nos levar à conclusão de que a filosofia defendida pelo ISP no sentido de a reforma administrativa ser da responsabilidade do Estado, através de seus órgãos e de que cada funcionário deve considerar-se como um agente de reforma está muito longe de ter sido assimilado". In: Pesquisa de Opinião, ISP, 1970, p.44.

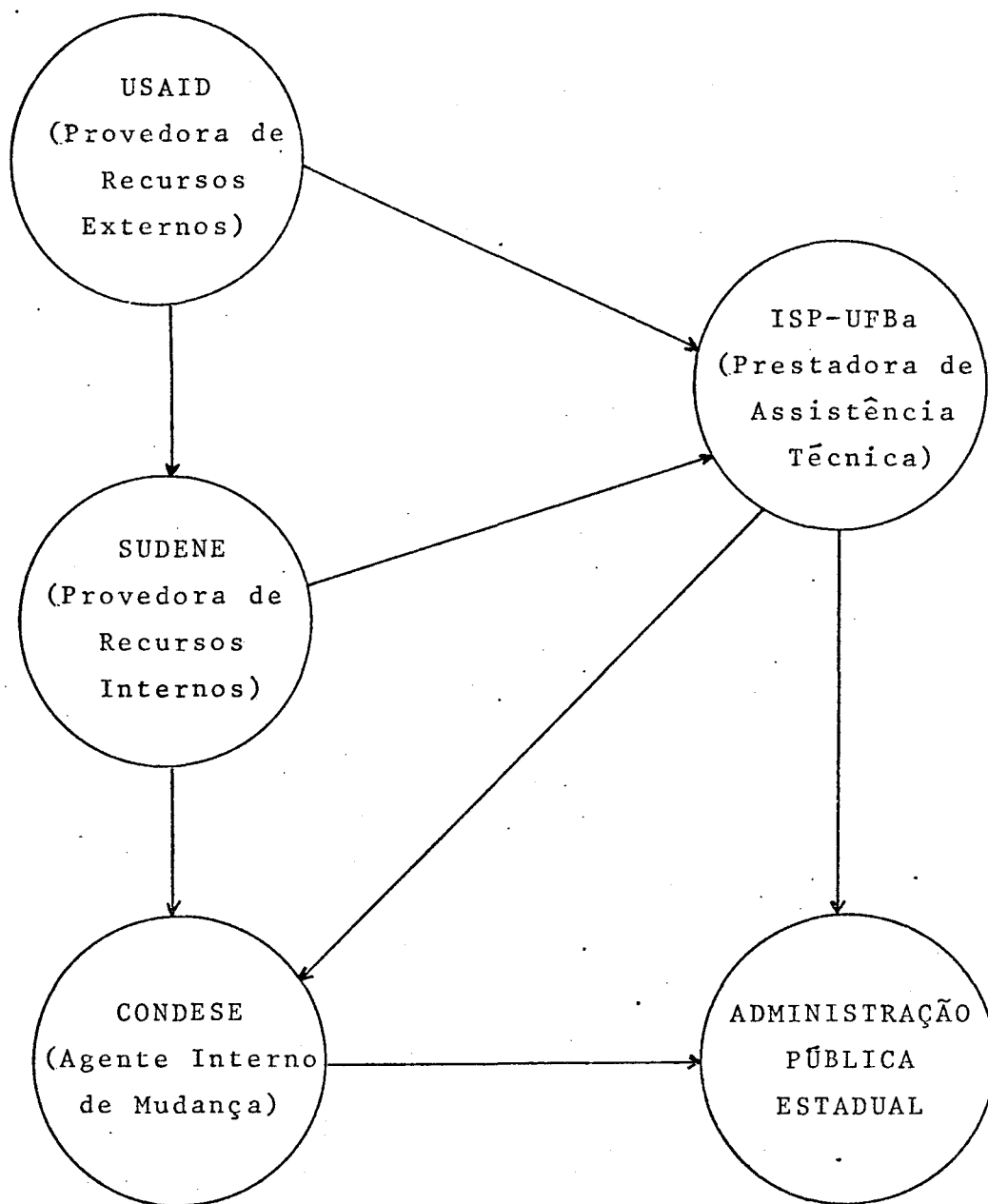


Fig.2 - As relações de dependência entre os agentes de mudança no processo de reforma administrativa em Sergipe: Configuração II.

Nessas circunstâncias, o papel da organização provedora dos recursos internos - SUDENE, teve pouco destaque durante o desenrolar da reforma, atuando como mero repassador dos recursos da USAID/

SUBIN,⁽¹⁶⁸⁾ simplesmente acompanhando a execução físico-financeira do programa.

Compromissada com o convênio firmado com a USAID e com o ISP-UFBA, a SUDENE sofreu também uma sobrecarga de pressões, advindas do conflito entre organização assistida e organização prestadora de assistência técnica, sobressaindo as acusações a respeito do seu papel, em que se enfatizava a pouca agressividade da SUDENE em exigir do Estado o total compromisso das cláusulas contratuais do convênio.

Uma justificativa cabal para essa crítica foi a aceitação passiva do modelo de modernização administrativa proposto pela USAID,⁽¹⁶⁹⁾ alardeado nos programas de Administração para o Desenvolvimento de universidades americanas e implementado pela organização prestadora de assistência técnica nos Estados do Nordeste.

As relações de poder entre os agentes participantes na formulação da política reformista representam o principal ponto de convergência da análise das reais possibilidades de sucesso ou insucesso do programa, estando explícito nas cláusulas estipuladas do convênio.

Como um reforço a tal estratégia, o intercâmbio entre as Universidades, os recursos financeiros alocados no programa, além da assistência técnica visando à criação de escolas de ensino superior na área administrativa fizeram com que a proliferação se tornasse mais acirrada em toda a América Latina.

(168) Não se têm informações precisas sobre o papel desempenhado pelo SUBIN. Todavia, aventa-se que a sua atuação foi de mero intermediário no repasse dos recursos advindos da USAID para a SUDENE, visando à realização do programa. (Nota do Autor).

(169) É interessante situar que, na II Pesquisa de Opinião realizada com os servidores da Administração Pública Estadual, ao fazer-se a identificação dos agentes da reforma, não se encontram referências aos "papéis" da USAID e da SUBIN. (Nota do Autor).

Dessa forma, a configuração ganhava novos contornos, abaixo discriminados na figura 3.

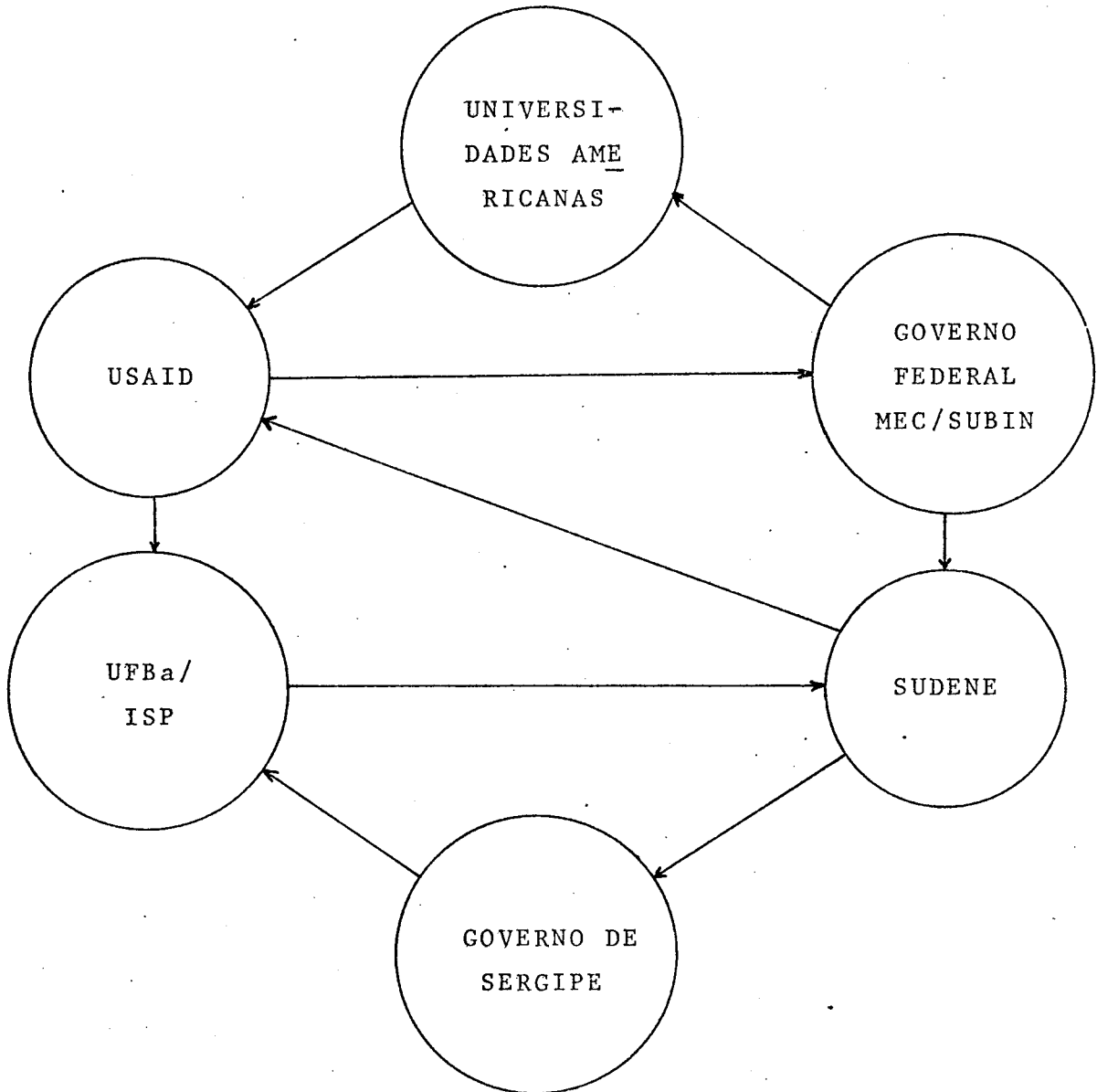


Fig.3 - Configuração dos prováveis convênios envolvidos com a reforma administrativa no estado de Sergipe.

Para elaboração dessa figura, usa-se um exemplo hipotético.

Reconhecendo a dinâmica das relações entre tais instituições, afirma-se que o envolvimento pode, às vezes, ter acontecido já numa etapa posterior a tais convênios, em prol de relações afetivas que fariam perdurar o intercâmbio do saber. Isto se evidencia nas

possibilidades de laços afetivos entre professores americanos e brasileiros, os quais acarretariam uma continuidade das relações saber/poder em redor do discurso modernizante. Afinal, o país sofredor da atitude assistencialista sempre exercerá, por seu lado exótico e pelo **status** a ser adquirido pelo **scholar**, um fascínio to do especial.

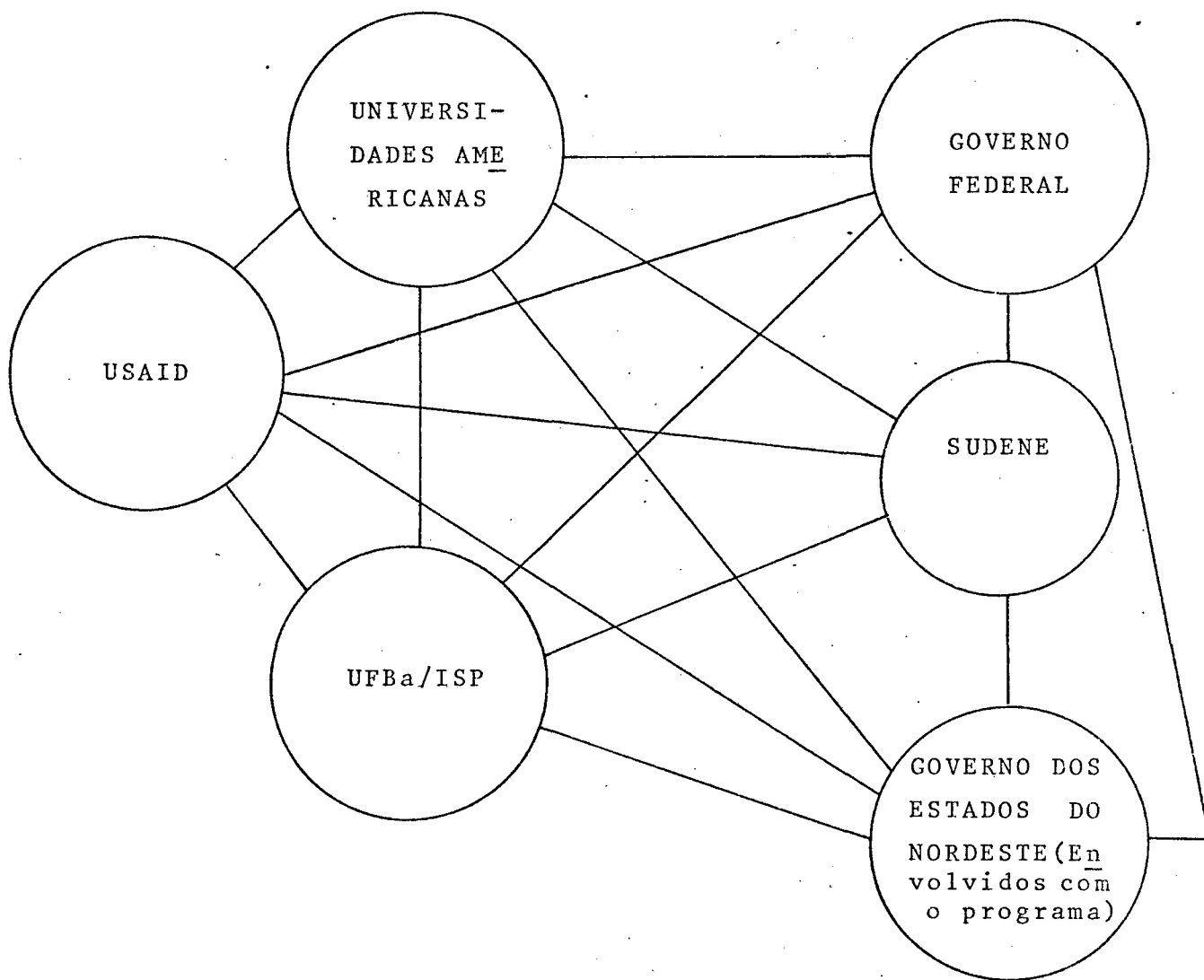


Fig.4 - Configuração do envolvimento das possíveis relações de poder/saber entre os agentes modernizantes.

Essa configuração destaca-se por não situar explicitamente tais inter-relações em nenhum momento do discurso modernizante, com

exceção de algumas rápidas notas colocadas em trechos de alguns autores que tratam do tema.

O arcabouço teórico de tais ensinamentos vai ser espalhado em publicações técnicas e nas teses elaboradas, aqui e no exterior, sobre o assunto em pauta. A reforma administrativa nos países em desenvolvimento, a transferência de uma pretensa tecnologia administrativa no molde weberiano geraram toda uma troca de experiência através do intercâmbio de professores, mormente do exterior para aqueles países.

O passo seguinte para a irradiação desse saber deu-se através da preparação de funcionários públicos em cursos de pós-graduação na área de desenvolvimento de executivos, doutrinando-os nas noções das modernas técnicas administrativas, destacando-se as áreas de pessoal, O e M, orçamento, relações humanas, laboratórios de sensibilidade, além da criação de um curso regular de quatro anos para formação de bacharéis em Administração Pública. Como não poderia deixar de ser, Matta corrobora as afirmativas deste trabalho, ao colocar que esforços iniciais na difusão deste saber foram o "pré-investimento para a experiência reformista",⁽¹⁷⁰⁾ que iria advir anos mais tarde.

Obviamente, não se pode olvidar as relações de poder inclusas no âmbito ideológico, haja vista a pretensa neutralidade das reformas implícitas no saber administrativo, sempre presente em tais programas. Não obstante, a preocupação desta monografia é mostrar como se constrói uma forma de saber - no caso, o administrativo -, como é difundido nos países que não têm possibilidade de produzi-lo, ou seja, a maneira pela qual se tem feito essa pretensa transferência de saber, e questionar o próprio objeto dessa transferência.

(170) Matta, João Eurêco, *Gênese de um processo de mudança administrativa*, in: Reformas Administrativas Estaduais, Salvador, ISP, 1972, p.52 e 53.

Ao se analisarem programas desenvolvidos em universidades americanas, nota-se que, no momento em que surge um certo desinteresse (por uma série de razões) das agências financiadoras, esse pretensão saber passa a ser esvaziado no próprio seio da comunidade acadêmica exportadora. ⁽¹⁷¹⁾ As teorias, as hipóteses e as falsas verdades tendem a um esvanecimento. Os artigos sobre tais assuntos publicados em renomados periódicos tornam-se escassos. Isto acontece não por um questionamento crítico de tais propostas tidas como científicas, porém pela ausência de recursos financeiros que alimentem a propagação desse ambíguo saber. ⁽¹⁷²⁾

Esse fato é relevante, na medida em que essa temática, muito corrida na década de 60, vai pouco a pouco dando lugar a novos temas no decorrer da década de 70 para desembocar na década de 80 com uma nova roupagem.

Na introdução do livro de Honey, Riggs coloca claramente muitos desses enunciados, principalmente ao citar que:

"Neste contexto se torna evidente a necessidade de maior pesquisa e informação. É encorajador observar as novas políticas e a liderança da Agência Internacional para o Desenvolvimento. Esta Agência investe recursos e capacidades institucionais em Universidades Americanas, em vez de utilizar apenas o conjunto de recursos escassos, previamente acumulados..." ⁽¹⁷³⁾

[171] A esse respeito, vide a alusão assinalada por Riggs no prefácio da obra de Honey, John C., Estratégia para o Desenvolvimento da América Latina: Administração Pública, Rio de Janeiro, Lídador, 1972, p.3. (Edição americana datada de 1968).

[172] A forma de atuação dessas Agências Internacionais de Desenvolvimento ocorre, geralmente, através do fornecimento de bolsas de estudos, consultores e assistência técnica, sem olvidar os alvissareiros recursos financeiros. Dentre essas, destacam-se a AID; a Fundação FORD; o BID; o Banco Mundial; a OEA etc. (Nota do Autor).

[173] Honey, John C., *op.cit.*, p.3.

Esse fato vem comprovar aquilo que foi mencionado anteriormente, ou seja, que o saber, para ser produzido, difundido e novamente realimentado, carece de alguma instituição que o financie. Como salienta Riggs:

"Talvez as grandes fundações particulares continuem, tal como no passado, apoiando o fortalecimento da pesquisa e da capacidade de ensino em nossas Universidades, com relação aos problemas do desenvolvimento, incluindo problemas administrativos do terceiro mundo". (174)

Duas situações se apresentam dentro dessa afirmação de Riggs. A primeira prende-se à hipótese de que o passado preconizado por Riggs é um passado recente que não possui mais de três décadas. E a segunda apresenta-se no fato de que, já nesse época, começava o esvanecimento dos programas de reformas administrativas postos em prática nos países objeto de estudo. Como vai ser visto, o programa em Sergipe foi uma das últimas experiências de transferência de uma pretensa tecnologia administrativa: mescla de racionalização de trabalho com as emergentes teorias comportamentais.

A necessidade de um reforço institucional, visto que as pesquisas não são dirigidas nem solicitadas pela comunidade, leva os centros produtores de saber a buscarem o auxílio de entidades públicas e privadas que possam provê-los dos fundos básicos para a sua continuidade, principalmente, em função de salários e do **status** acadêmico decorrentes da produção intelectual. (175)

De uma forma diferente do ponto de vista defendido neste tese, porém confirmando-o, Riggs salienta:

[174] Honey, John C., *op.cit.*, p.3.

[175] Até certo ponto, é claro. Denota-se que o discurso modernizante está dirigido muito mais para os órgãos de financiamentos de tais programas, do que para os países objeto de estudo. (Nota do Autor).

"Existe ainda a necessidade de se estabelecer novos padrões de cooperação entre os intelectuais americanos e instituições de ensino e suas congêneres nos países em desenvolvimento". (176)

A famosa ênfase na troca de experiência entre tais países nada mais fez do que reforçar os mecanismos de desenvolvimento desse pretenso saber, conforme Honey demonstra de forma tão ingênua, (177) ao salientar a relevância desses eventos:

"... na esfera intelectual, alguns dos aprimoramentos destacados na ciência política e administração pública nos Estados Unidos se originaram das oportunidades que estudantes e praticantes tiveram de trabalhar no Exterior, especialmente nos países em desenvolvimento". (178)

Em decorrência, Honey declara que "tais pesquisas são importantes para todos os países em processo de modernização ou desenvolvidos". (179)

Obviamente, o papel fundamental de tais "pesquisas" é manter a sobrevivência da comunidade acadêmica americana envolvida direta ou indiretamente nos programas de assistência técnica aos países importadores de saber. As relações entre os intervenientes estão nitidamente retratadas nos convênios.

(176) Honey, John C., op.cit., p.3

(177) Esta alusão aparece claramente delineada na seguinte frase de Honey: "A forte variação no montante de recursos financeiros dados pelas agências a determinados países, com base em considerações de curto prazo, se originam, em parte, do seu ponto de vista estrito do processo de modernização e do seu natural desejo de ver e mostrar resultados". Honey, John C., op.cit., p.4.

(178) Honey, John C., op.cit., p.4.

(179) Ibidem, p.4.

A tática de dar sob determinadas condições ⁽¹⁸⁰⁾ faz com que os recursos advindos das agências internacionais de desenvolvimento para implementar programas nos países objeto da ajuda se apresentem muitas vezes caracterizados por uma disparatada ilusão. No seu discurso de apresentação das principais agências, Honey coloca esse problema de uma maneira bastante transparente, embora não tenha sido essa a sua intenção:

"Em geral o Banco não financiará um projeto até que esteja certo de que a instituição solicitante tenha capacidade organizacional e administrativa adequada. Fírmãs de consultoria são frequentemente contratadas com recursos provenientes do empréstimo, para assessorar em situações onde a capacidade administrativa é obviamente fraca. Nesses casos a reestruturação geral da organização solicitante é um pré-requisito básico para obter aprovação do Banco". ⁽¹⁸¹⁾

Esta é a crítica esposada em Riggs, Honey e outros membros da comunidade acadêmica americana ao assinalarem a pressa dos agentes financiadores com relação a resultados. Evidentemente, isso vai gerar, **a posteriori**, a famosa síndrome expressa em termos da culpa que tanto o país reformista, quanto os agentes financeiros atribuem ao agente prestador de assistência técnica por sua demora na conclusão do programa.

A queixa dos primeiros exprime-se da seguinte forma:

"Espera-se que as instituições que se preocupam com a modernização produzam imediatas evidências de sucesso. A Aliança para o Progresso foi concebida como um programa de 10 anos, e desde o fim do primeiro ano funcionários categorizados de Washington têm perguntado por resultados". ⁽¹⁸²⁾

(180) O jogo de dar com uma mão e retirar com a outra, na medida em que tais fírmãs de consultorias geralmente são dos países financiadores, gera em decorrência toda aquela parafernália do saber modernizante. (Nota do Autor).

(181) Honey, John C., *op.cit.*, p.14.

(182) *Ibidem*, p.33.

Em suma, o que se coloca é a grande questão da dependência do país objeto de estudo para com o país objeto do saber. Esta situação se torna interessante, porque a analogia corresponde à velha questão da dependência econômica, descrita em termos de exportação de produtos primários para os países industrializados que fazem o processamento e os vendem, depois de industrializados, para os países produtores da matéria-prima. Nesse caso, o que se faz é gerar toda uma complexa rede de saber sobre países em desenvolvimento, que é analisado, coletado e processado pelas Universidades dos países desenvolvidos e que retorna aos países objeto de estudo como teorias acabadas, "próprias" para o seu consumo.

Por outro lado, é interessante reenfatar a preocupação imediatista com os resultados advindos da aplicação do saber, como o visto nos programas de reformas administrativas nos países objeto de estudo. (183)

O capítulo seguinte trata justamente do principal convênio firmado para a realização do programa de reforma administrativa em Sergipe, no período de 1969/74.

(183) Reconhece-se como alerta nesta tese que, não necessariamente, o tempo vá resolver a questão da superficialidade modernizante. Afinal, ela vive em função de mecanismos realimentadores. (Nota do Autor).

CAPÍTULO V. - OS PRIMEIROS CONTATOS E A PROPOSTA DE CONVÊNIO:
UFBa/SUDENE/GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE

No dia 05 de dezembro de 1969, firmava-se o convênio deflagrador do processo de reforma administrativa no Estado de Sergipe, celebrado entre UFBa e o Estado de Sergipe, tendo como terceiro interveniente a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE.

A justificativa para o evento aparecia assinalada na exposição de motivos: "Considerando os propósitos governamentais de ajustar a administração pública estadual às condições sócio-econômicas vigentes e elevar a sua capacidade operacional no desempenho das funções de governo, como instrumento dinamizador do processo de desenvolvimento". (184)

Os primeiros pressupostos enganosos decorrem justamente da colocação anterior, na medida em que esconde no seu âmago a ênfase em verdades absolutas. Uma delas refere-se à busca de ajustamento do setor público estadual a um processo de modernização sócio-econômico exógeno, tendo como suporte uma burocratização estatal segundo o modelo weberiano, para atuar "como instrumento do processo de desenvolvimento". O segundo aspecto abordado apresenta-se na ausência de definição para o termo "desenvolvimento", haja vista as críticas citadas na primeira parte desta monografia.

Pelas cláusulas, denota-se claramente a estrita preocupação com os aspectos específicos de cada interveniente, o que vem demonstrar desde o início que as relações de saber/poder estavam previamente traçadas.

A reforma não aparece como uma manifestação da burocracia sergipa-

(184) Termo de Convênio, p.1.

na, ou melhor, não foi algo saído do bojo de uma pretensa reivindicação social. Ela é definida através de outros convênios firmados antecipadamente, dentre os quais se destaca o celebrado entre a SUDENE, a USAID e a UFBA para a prestação de assistência técnica aos Estados do Nordeste.

A forma de fazer, os propósitos, a estratégia de ação já estavam pré-definidos antes de iniciar o programa de Sergipe. A teoria organizacional proposta para servir de escopo ao projeto apresentava-se - ao final da década de 60, quando o programa foi iniciado - mesclada pela ênfase em racionalização do trabalho, em planejamento e no emergente campo das ciências do comportamento, caracterizada pelos estudos de dinâmica de grupo e desenvolvimento das organizações.

Obviamente, tais teorias eram fruto da permanente atualização dos técnicos da instituição prestadora de assistência técnica, através de intercâmbios com as universidades americanas canalizadas pela USAID no período supramencionado, o que, de certa forma, configurava este fato como natural, na medida em que todos os centros de excelência de ensino de administração do País passavam pelo mesmo caldeirão do saber administrativo exógeno. Entre esses, indubitavelmente, destacavam-se a UFBA e a Fundação Getúlio Vargas.

Os produtos esperados do programa, apresentados na exposição de motivos do Convênio, aparecem sob a forma de "... uma força de trabalho melhor capacitada,⁽¹⁸⁵⁾ com um conjunto orgânico e sistematizado

(185) Esse é um dos aspectos focais do discurso modernizante, a necessidade de repassar tal saber através de um processo de disseminação dentro do país objeto de estudo. Isto se faz presente em quase todas as obras que tratam de reforma administrativa. A esse respeito, vide, dentre outros: Jácome, José Maria, A pesquisa e o desenvolvimento administrativo na América Latina, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 9(1):40-67, jan/mar 1975; Stone, Donald C. e Stone, Alice B. Capacitação Administrativa: o ingrediente de que carece a estratégia do desenvolvimento, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 9(1):90-120, jan/mar 1975; Meirelles, José Carlos Dantas e Batista, Margarida Maria Costa. Treinamento e Comunicação, Salvador, ISP, 1972; Honey, John C., Administração Pública: Estratégia para o Desenvolvimento da América Latina, RJ, Lidaador, 1972.

de normas e instrumentos administrativos que lhe facilitarão consideravelmente a consecução dos objetivos organizacionais...".

A ênfase em mudança dos hábitos e atitudes dos servidores, no intuito de adaptá-los aos novos posicionamentos da reforma, pautados nas concepções de sistemas de Planejamento e de Administração Geral, surge como a grande arma impulsionadora do tão propalado "desenvolvimento".

A preocupação com a idéia de continuidade e do processo de aperfeiçoamento de tais sistemas apresenta-se com destaque, muito embora não houvesse, naquele momento de negociação do convênio, a precípua necessidade de maior interação com o Estado-cliente. O modelo é nitidamente impositivo, como salientado no parágrafo a seguir:

"Como poderá Vossa Excelência observar da leitura da minuta do convênio, anexa um programa de Reforma Administrativa Global, no conceito adotado por esta Instituição e pela SUDENE...". (186)

Novamente, emerge no interior do discurso a caracterização da globalidade adicionada ao conjunto de expressões, tais como: continuidade, processo de aperfeiçoamento, linearidade e outros próprios do positivismo que se espalhou pelas Ciências Sociais, conforme foi demonstrado no Capítulo I desta monografia. (187)

A globalidade anunciada no texto é falsa, porque se prende à realidade interna do programa proposto pelos agentes. (188) No fundo, o

(186) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP, Carta Consulta da Proposta de Convênio, p.2.

(187) UFBA/ISP. As expressões citadas foram tiradas da Carta Consulta da Proposta de Convênio, p.2.

(188) O não envolvimento do Estado no processo decisório apresenta-se, na cláusula sétima, penúltima do convênio: "As obrigações assumidas pela Universidade prevalecerão nos limites dos recursos que forem liberados pelos órgãos financiadores para os trabalhos compreendidos no presente Convênio e no celebrado entre a SUDENE, a USAID e a Universidade Federal da Bahia para prestação de assistência técnica aos Estados do Nordeste". (O grifo é do Autor).

que eles buscam é a homogeneidade da estratégia, constituída por determinados parâmetros que têm sido enfocados na literatura, como o processualismo das medidas modernizantes, ou seja, a ênfase na mudança dos meios. ⁽¹⁸⁹⁾

O passo seguinte é cobrar do cliente "... a existência de um real desejo de mudança por parte das autoridades e da comunidade estadual". ⁽¹⁹⁰⁾ No primeiro caso, ao se analisar o papel das autoridades, denota-se que apenas se adequaram ao ambiente sócio-político vigente àquela época, evitando o máximo possível choques com os interesses do estamento militar. Quanto à comunidade estadual, não é exceção a ausência de participação ativa no processo de escolha do seu destino, além de que as propostas de mudança apenas objetivavam a burocracia estadual, muito embora postulassem grande ênfase no atingimento de prováveis consequências sócio-econômicas.

A preocupação dos agentes em "forçar" o compromisso do Estado em face das propostas reformistas decorre do próprio discurso criado no desenvolvimento do saber modernizante na década de 60, com a disseminação nas Ciências Sociais das teorias de mudança. ⁽¹⁹¹⁾ Procura-se de todo jeito evitar a famosa "resistência à mudança" tão condenada por aqueles que fazem a reforma. Sutilmente, busca-se incutir no cliente as vantagens da mudança. Isto fica claramente demonstrado em trecho da própria exposição de motivos:

(189) *Todavia, vale salientar que mesmo que se tivesse concentrado nos fins e não nos meios, os resultados tenderiam a ter o mesmo destino, por não serem algo proposto e discutido nos segmentos sociais a propósito do que está sendo mudado. Esta tese, como já foi dito, procura definir a modernização exôgena como superficial ou mortal para os países que são objeto da mudança. (Nota do Autor).*

(190) *Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP, Carta Consulta da Proposta de Convênio, p.2.*

(191) *Vale salientar que o matrimônio das relações existentes entre as ideologias positivista e de segurança nacional foi realizada a contento. (Nota do Autor).*

"A real implementação de mudanças, por sua vez, haverá de acarretar, inevitavelmente, várias formas de reação negativa causadas por fatores que vão, desde a mera falta de familiarização com os novos métodos, até aos interesses pessoais contrariados. É, por isso, indispensável fique logo advertido e consciente o governante estadual das dificuldades de natureza administrativa e sobretudo política que deverão enfrentar, especialmente, os primeiros passos do extraordinário esforço de mudança que vai empreender e da conseqüente necessidade de apoiar; clara e decisivamente, nos seus momentos mais críticos, a execução do programa, além de assumir, desde o início, o seu comando". (192)

Realmente, o clima dramático acontece quase de forma espontânea, como se antes da deflagração do programa já houvesse um complô preparado para derrubar as propostas reformistas. Os pressupostos de "resistência" apresentam-se antecipadamente à realização do programa. Apoiar, assumir, enfrentar são os verbos inseridos na estratégia de convencimento do governante. Por outro lado, a preocupação do discurso com as dificuldades de natureza política que se pressupõem advindas do andamento da reforma pode ser considerada quase uma ficção, reconhecendo-se o contexto repressivo do final da década de 60 no Brasil. Na verdade, o que importa nesta fase de negociação não são os fatos em si, porém a montagem do cenário para o drama que virá a seguir.

Ainda no mesmo trecho da proposta de convênio, recomenda-se a presença do governante no comando, a fim de levar a bom termo as recomendações traçadas pelos agentes. Esta talvez seja uma das formas mais sutis do discurso, especialmente reconhecendo-se que há uma nítida transferência de responsabilidade sobre o insucesso ou sucesso do programa. Posteriormente, tornar-se-ia muito fácil justificar o insucesso pela ausência de compromisso daqueles que estão

(192) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Carta Consulta da Proposta de Convênio, p.2-3.

sofrendo "o processo de mudança".⁽¹⁹³⁾ Isto está evidenciado da seguinte forma:

"Se não for o programa de aperfeiçoamento da administração claramente integrado no plano de governo de Vossa Excelência, e incluídos seus resultados dentre suas metas prioritárias, a natural resistência à mudança será obstáculo intransponível".⁽¹⁹⁴⁾

Voltando à questão anterior, o comando, como é sugerido, vincula-se mais à posição de sargento do que de general, na medida em que as ordens já vêm previamente traçadas, restando apenas o seu fiel cumprimento. Ademais, deixa claro também que as consequências pela decisão do governante de colocar tais ordens no seu programa de governo trazem no seu bojo a natural resistência à mudança que será obstáculo intransponível.

Como foi salientado anteriormente, vão-se armando passo a passo as últimas etapas de constituição do cenário:

"Esta a razão por que prevê o convênio, dentre as responsabilidades do Estado, a de, uma vez examinado e aprovado o plano geral de ação proposto pelo ISP, assegurar, na medida das suas possibilidades, todas as condições e recursos - humanos, financeiros e materiais -, que se fizerem necessários à execução do programa".⁽¹⁹⁵⁾

Ainda no mesmo documento, sobressaem as seguintes colocações: 1. a necessidade de uma adequada divulgação do programa perante a

[193] Maiores detalhes desse estereótipo nos textos que tratam de teorias de mudança social e/ou organizacional. (Nota do Autor)

[194] Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Carta Consulta da Proposta de Convênio, p.3.

[195] *Ibidem*, p.3.

Administração Pública Estadual⁽¹⁹⁶⁾ e de sua vinculação ao Plano de Governo; 2. a necessidade de que se coloque à disposição da Instituição prestadora de assistência técnica "todas as informações e documentação julgadas indispensáveis aos trabalhos do programa"; 3. a necessidade de observar rigorosamente os cronogramas de execução, especialmente nas decisões sobre projetos ou proposições apresentadas.⁽¹⁹⁷⁾

É patente que, se há no discurso uma nítida preocupação com prazos, percebe-se a premência de aprovação/execução dos projetos. Adiante assinala algo que, senão paradoxal, é bastante ambíguo, ao afirmar que:

"Essa visão de reforma, apresentada, de forma sintética, neste documento, decorre, não apenas da filosofia básica deste órgão - Instituição universitária sem fins lucrativos - segundo a qual a racionalização administrativa no setor público, não deve ser jamais considerada um fim em si mesma, mas também da sua razoável experiência em programas anteriores da espécie".⁽¹⁹⁸⁾

Afinal, o que se queria dizer com semelhante afirmativa? Como já foi patenteado nas análises realizadas sobre as estratégias das reformas administrativas nos países considerados em desenvolvimento, estas tiveram como fundamentação básica de mudança as atividades-meio através da racionalização de trabalho, sistemas de administração geral e de planejamento.⁽¹⁹⁹⁾ Como então, pensar de outra forma?

[196] Como vai ser visto posteriormente, o ISP procura, no decorrer da execução da reforma, atingir a comunidade local através dos veículos de comunicação, porém sem grandes resultados, o que mais uma vez vem demonstrar a artificialidade do programa modernizante, além de estar preso a um espaço restrito da burocracia estadual. (Nota do Autor).

[197] Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Carta Consulta da Proposta de Convênio, p.3.

[198] *Ibidem*, p.3.

[199] Na cláusula primeira, alínea c do Convênio, isto fica claramente patenteado. (Nota do Autor).

Reconhecendo-se que todo esquema já estava previamente traçado em laboratórios de Administração Pública e Ciência Política das universidades estrangeiras envolvidas direta ou indiretamente no programa, que o ambiente não era propício a mudanças sócio-políticas e que a teoria organizacional existente enfatizava justamente a neutralidade em relação a questões mais abrangentes, não poderiam ser outros os propósitos reformistas. No entanto, fica claro que, já em 1969, o ISP teria consciência para as características processuais de sua proposta. ⁽²⁰⁰⁾

Conseqüentemente, torna-se bastante natural o posicionamento do agente prestador de assistência técnica, ao se caracterizar da seguinte maneira:

"O papel do ISP é, pois, o de, elaborado e aprovado o plano geral de ação a ser cumprido durante o período do Convênio - 30 meses ⁽²⁰¹⁾ - promover o treinamento dos servidores do Estado, especialmente daqueles integrantes das equipes que irão participar da elaboração de projetos de estruturas, normas e outros instrumentos de administração, e de assessorar e assistir tecnicamente aos dirigentes e funcionários estaduais em todas as fases do programa".

Outra questão relevante, aventada na citação acima, prende-se à preocupação de disseminar o saber modernizante através dos agentes internos de mudança, supostamente capacitados para "dar continuidade ao processo de mudança administrativa". Nesse sentido, busca-se plantar mais uma semente naquele solo ainda não explorado por tal

[200] Vale salientar novamente que, para o escopo desta monografia, não importa que a estratégia estivesse voltada para as atividades-fim, pois os resultados teriam o mesmo caráter de superficialidade apresentados na parte I, reconhecendo-se a ausência da comunidade na definição de alternativas para o seu destino. (Nota do Autor).

[201] Posteriormente, houve uma renovação contratual, tendo o seu término acontecido no final de 1974. (Nota do Autor).

forma de saber. (202)

Como já foi dito, há uma clara pretensão nos formuladores do programa de se manterem neutros perante a situação política. Essa ênfase na neutralidade da agência prestadora de assistência técnica pode ser considerada fato quase natural no contexto das Ciências Sociais na década de 60 e não teria passado de mera fórmula de manutenção das relações de poder, fruto de um comprometimento ideológico com o **status quo**, além de pecar por cientificismo. (203) Na cláusula primeira, item f, aparece com toda nitidez essa ênfase ao se definir o papel da agência:

"Assessorar tecnicamente os agentes e funcionários locais nas tarefas de discussão dos anteprojetos oferecidos, não se envolvendo, porém, com os demais aspectos decisórios ou políticos, da exclusiva responsabilidade das autoridades estaduais".

Se, no plano político, aparece a postura do silêncio como arma estratégica para o sucesso da reforma, o mesmo não ocorre quanto aos aspectos do processo decisório, na medida em que tudo já estava

(202) Como vai ser visto adiante, durante e após o programa, muitos servidores envolvidos diretamente com a implementação das mudanças foram confundidos com pessoas vinculadas à instituição prestadora de assistência técnica. Comprovou-se que alguns absorveram completamente a filosofia do Instituto, outros simplesmente resistiram a aceitar passivamente as fórmulas propostas, principalmente quando começaram os conflitos entre as partes intervenientes. (Nota do Autor).

(203) Interessante salientar a preocupação com o **status quo**. Não há uma perfeita sincronia com a mudança; no fundo, é uma mudança superficial e comprometida. A esse respeito, vide as colocações de Octávio Paz mencionadas em capítulos anteriores. Quanto à questão do cientificismo das Ciências Sociais, pode ser mais bem entendida em: Varsavsky, Oscar, Por uma Política Científica Nacional, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976; Mills, C. Wright, A Imaginação Sociológica, Rio de Janeiro, Zahar, 1975; Guerreiro Ramos, Alberto, A Nova Ciência das Organizações (Uma Reconceituação da Riqueza das Nações), Rio de Janeiro, Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1981, dentre outros.

previamente traçado no Convênio. Os resultados esperados do programa foram expressos em termos de: "1. Instituir sistemas de planejamento, programação, orçamento e administração geral; 2. treinamento; 3. racionalização de estruturas organizacionais, implementação de técnicas administrativas; e, finalmente, 4. comunicação". (204)

Dessa forma, o Estado fica tolhido de tomar qualquer posicionamento que não seja aquele dos agentes prestadores de assistência técnica. Ao Estado compete examinar e aprovar o plano geral, embora no fundo não participe de sua elaboração; integrar o referido plano nas metas fixadas pelo governo, dada a necessidade de alocar à reforma recursos do Estado; divulgá-lo na comunidade, especialmente na Administração Pública. Para essa divulgação, era oferecido o assessoramento técnico do agente.

A indignidade de falar pelos outros apresenta-se bem definida na assertiva anterior, fato que acontece na postura dos agentes reformistas externos e dos induzidos internamente, desde a assinatura do convênio. (205)

Sobre esse aspecto, Foucault situa claramente a questão, ao mostrar como se constitui o arcabouço de todo um emaranhado de efeitos verdade nas Ciências Sociais:

"... em certos períodos, aparecem agentes de ligação... tomemos o exemplo da filantropia no início do século XIX: pessoas que vêm se

(204) Maiores detalhes, ver: a cláusula primeira do convênio, item c, alíneas 1, 2 e 3 e itens d, e, h. No capítulo VI, voltar-se-á aos resultados esperados, quando se analisará o "Plano para Elevação da Capacidade Operacional do Governo Estadual". Procura-se demonstrar, nesse capítulo, o fato de que nas cláusulas do convênio já se definem as relações de poder/saber diante do que se espera do programa. (Nota do Autor).

(205) Maiores detalhes, vide: a cláusula segunda do convênio, que trata das obrigações do Estado. (Nota do Autor).

ocupar da vida dos outros, de sua saúde, da alimentação, da moradia... Mais tarde, desta função confusa saíram personagens, instituições, saberes... uma higiene pública, inspetores, assistentes sociais, psicólogos. E hoje assistimos a uma proliferação de categorias de trabalhadores sociais...". (206)

Por analogia, apreende-se que o discurso reformista nos países considerados em desenvolvimento foi pautado nessa estranha forma de adquirir, industrializar e vender conhecimento, mantendo-o dependente, tal qual se apresenta na Administração para o Desenvolvimento.

A comprovação da ausência de envolvimento do Estado apregoa-se com detalhes na cláusula sétima - anteriormente assinalada - em que se mostra o comprometimento da UFBA, apenas com as obrigações assumidas com a SUDENE e a USAID. Desta forma, as obrigações assumidas pela UFBA "prevalecerão nos limites dos recursos liberados pelos órgãos financiadores para os trabalhos compreendidos no presente convênio...".

Ao Estado cabe, pela cláusula quarta:

"A contra-prestação, além dos recursos humanos, financeiros e materiais já indicados nas cláusulas anteriores, se obriga a consignar, no mínimo, em seus orçamentos, e pelo tempo de duração do convênio, a importância total de NCr\$ 200.000,00 (duzentos mil cruzeiros novos) em favor da Universidade".

Na cláusula terceira, item a, indica-se o papel do órgão interveniente - A SUDENE - como órgão repassador de recursos e de apoio aos resultados pretendidos pelos agentes prestadores de assistência técnica - USAID e UFBA - apresentando-se claramente explícito nas linhas:

(206) Foucault, Michel, Poder-corpo, in: Microfísica do Poder, op. cit., p.151.

"Incluir em seu Plano Diretor o Programa de Administração Pública, com a correspondente destinação dos recursos do próprio Plano ou de origem externa, para atividades ligadas à elevação da capacidade operacional das Administrações Públicas Estaduais".

Finalmente, resta salientar aquilo que está claro no discurso, referendado no seguinte comentário da obra foucaultiana feito por Roberto Machado ao colocar a questão chave deste capítulo:

"Mais especificamente, a partir do século XIX, todo agente de poder vai ser um agente de constituição de saber, devendo enviar aos que lhe delegaram um poder, um determinado saber correlativo do poder que exerce. É assim que se forma um saber experimental ou observacional". (207)

Este tem sido o papel dos agentes ditos de mudança, que, em prol de implementação de programas modernizantes, têm realizado no seu âmago uma profunda e sutil forma de gerar conhecimento, no intuito de justificar as relações de dominação entre países, estados, regiões e, mormente, indivíduos. O capítulo seguinte situa a formulação do diagnóstico no programa de reforma administrativa em Sergipe,

[207] Machado, Roberto, *Introdução, Por uma Generalologia do Poder*, in: Foucault, Michel, Microfísica do Poder, op.cit., p.24.

CAPÍTULO VI - A FORMULAÇÃO DO DIAGNÓSTICO: REALIDADE, MITO E MAGIA.

O diagnóstico de prospecção inicial, empreendido nos primeiros dias do mês de janeiro de 1970, consistiu em entrevistas com os principais agentes da Administração Pública (Governador, Secretários de Estado e outras autoridades) e, paralelamente, fez-se o levantamento de indicadores administrativos e econômicos. Desses dados, alguns são bastante relevantes para se conhecer a realidade sergipana à época da realização do programa.

Segundo informação colhida pelos técnicos do ISP, a Administração Pública do Estado de Sergipe contava, em 1969, com um contingente aproximado de 10.000 servidores, constituído em sua maioria, por uma mão-de-obra altamente desqualificada. ⁽²⁰⁸⁾

A respeito da situação física dos órgãos do Poder Executivo em Sergipe, as condições de funcionamento foram consideradas boas em comparação a outros Estados do Nordeste, tendendo a uma melhoria crescente e imediata com a inauguração do Edifício Estado de Sergipe. ⁽²⁰⁹⁾

O relatório de prospecção situa na questão nº 13 - relativa ao esquema de forças políticas, influências e lideranças - a fraqueza da oposição estadual, enfatizando que, dos Estados Nordestinos, Sergipe foi o que menos pressão sofreu do Governo Federal. Segundo dados da Revista Veja de 28.01.1970, a situação estadual se

(208) Segundo o relatório de prospecção, os setores de Educação e Saúde apresentavam-se como os mais carentes de recursos humanos qualificados. Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP, Prospecção Inicial: Levantamento de Indicadores Administrativos e Econômicos, jan/1970, p.7.

(209) Não se tem uma idéia precisa da data de sua inauguração, porém, sabe-se que foi logo após o início do programa. Esse edifício viria a ser a sede de várias organizações governamentais do Estado. (Nota do Autor).

apresentava da seguinte forma:

"Sergipe - nas eleições de 1966, tendo formado apenas quinze diretores municipais, o MDB conseguiu resultados ruins: elegeu um Deputado Federal (a ARENA seis), seis Deputados Estaduais numa Assembleia de 18 deputados e somente dois prefeitos em setenta e quatro municípios".

Esse aspecto vinha demonstrar à organização prestadora de assistência técnica e aos agentes financiadores do programa a pouca possibilidade de influência oposicionista do Legislativo aos projetos reformistas.

Por outro lado, ao analisar as entrevistas com os altos mandatários do Estado, caracterizaram-se as suas atitudes para com o programa por uma certa passividade e receio da incerteza em face da situação sucessória. À guisa de explicação, vale assinalar o contexto governamental do período de realização do programa. Nos primeiros 20 meses em que se desenvolveram as atividades reformistas, o programa experienciou a influência de três governos subsequentes.

Quanto ao planejamento estadual, comprovou-se a inexistência de planos de governo, uma tentativa de orçamento por programas no Conselho do Desenvolvimento de Sergipe - CONDESE, a aplicação de orçamento tradicional nas operações financeiras do Estado e a ausência de uma conotação sistêmica do planejamento.

O órgão central do planejamento estadual - CONDESE, apresentava-se aos entrevistados como "órgão de elite", um Estado dentro do Estado, tentando suprir a incapacidade da gerência setorial com responsabilidade pela prestação de contas dos investimentos. ⁽²¹⁰⁾

(210) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP, Relatório de Prospeção, questão nº 13.

Obviamente, salientava-se a grande dependência política e financeira do Estado ao Governo Federal. Este fator teria uma atuação destacada na determinação dos papéis que caberiam a cada agência participante do programa, direta ou indiretamente.

Este aspecto evidencia-se de forma explícita na proposta do ISP formulada ao Governador Lourival Baptista em fins de 1969, onde so Bressai:

"O setor de extensão da Escola de Administração da UFBA (ISP), como Órgão Executor dos programas de Administração Pública da SUDENE, recebeu com satisfação, por intermédio desse organismo,⁽²¹¹⁾ pedido de assessoramento técnico ao Governo desse Estado, para a realização de um programa de reforma administrativa global".⁽²¹²⁾

Torna-se muito cômoda a pseudonegociação das diretrizes do programa: a organização provedora dos recursos - SUDENE, indica à organização assistida uma determinada organização assistente - ISP, possuidora àquela época da melhor tecnologia na área de reforma administrativa. Como a organização assistida está interessada nos recursos financeiros advindos da realização do programa, mesmo não acreditando no que a organização assistente tem a oferecer, aceita.

Ao se avaliar as experiências de reformas administrativas realizadas no Nordeste, no período 1964-1974, sob os auspícios das entidades ISP/SUDENE/USAID, comprova-se facilmente não ter havido modelos flexíveis de diagnóstico e mudança organizacional, adaptáveis às condições de cada Estado assistido: Bahia, Maranhão, Piauí e Sergipe.

(211) O documento faz alusão ao Governo do Estado de Sergipe. (Nota do Autor).

(212) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Carta Consulta de Proposta de Convênio, p.1.

O diagnóstico realizado pela Equipe do ISP não se ateve em profundidade nos aspectos substantivos do setor público estadual, em razão do caráter processualístico da reforma.

Dentre outros, os seguintes fatos parecem ter norteado a condução do programa reformista nos Estados do Nordeste, no período mencionado:

- "a) o efeito demonstração exercido pela reforma administrativa federal (Decreto-Lei 200, de 1967);
- b) a promulgação do Ato Institucional nº 8, de 02 de abril de 1969, que acionou os dispositivos legais para o processo reformista nos Estados brasileiros;
- c) as implicações legais institucionais do convênio firmado entre o ISP/SUDENE/USAID, para a realização de programas de reformas administrativas nos Estados do Nordeste, enfatizando, basicamente a institucionalização dos sistemas de administração geral e de planejamento;
- d) a influência dos paradigmas elaborados pelas universidades americanas na década de 60 relacionada com uma Administração para o Desenvolvimento; ^[213]
- e) a divulgação e o incentivo pela USAID desses paradigmas no contexto dos países em desenvolvimento;

[213] Com posicionamentos diferentes, vide: Guerreiro Ramos, Alberto, A Modernização em Nova Perspectiva: em busca de modelo da possibilidade, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, p. 7-42, 2º semestre de 1967; Mota, Paulo Roberto, Administração para o Desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 6(3):39-53, jul/set 1972; Siggén, William J., two decades of public administration in developing countries, Public Administration Review, Washington, vol. 36, number 1, pp. 61-77, january/february, 1976; Marini, Frank, toward a new public administration, Scranton, chandler publishing company, 1977; Warhlich, Beatriz de Souza, Evolução das Ciências Administrativas na América Latina, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 13(1):31-68, jan/mar 1979.

- f) a participação do corpo docente da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, em cursos a nível de pós-graduação em universidades americanas, no início da década de 60; e
- g) a criação do ISP em 1964, com o intuito de desenvolver programas de reformas administrativas no Brasil".⁽²¹⁴⁾

Em decorrência, o **design** do programa elaborado previamente, na prática, sofreu restrições pelos objetivos conflitantes entre intervenientes e pela alegada falta de tempo e de recursos disponíveis para a sua realização.

Ao todo, o ISP gastou formalmente dois meses na tarefa de prospecção e análise na fase de diagnose (descritiva) e apenas um na elaboração do plano geral de ação (fase corretiva). O cronograma geral do programa das reformas levadas a efeito pelo ISP em alguns dos Estados do Nordeste é apresentado no quadro I a seguir, especificando o programa em Sergipe:

(214) Como enfatiza o ISP: "Para o efetivo desempenho desse papel, contou a Universidade com o apoio decisivo da SUDENE, interessada na política de desenvolvimento e elevação das condições do Nordeste brasileiro. Como tal, ela significa também o aporte financeiro, indispensável a programa de tal dimensão, que teve, simultaneamente, por sua magnitude, de contar com os recursos estrangeiros, no caso oriundos da USAID". Citado, in: Universidade Federal da Bahia/Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP). Mudança e Administração, Salvador, 1978, p.155.

QUADRO I - DETALHAMENTO DO CRONOGRAMA GERAL DE EXECUÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA
EM SERGIPE

PROJETOS/ATIVIDADES	cont.					
	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL
B - REFORMA SERGIPE						
B.1 Prospeção Inicial						
B.1.1 Levantamentos Básicos						
B.1.1.1 Diagnóstico de Percepção - Entrevistas com Governador, Secretários de Estado e outros Setores Dirigentes						
B.1.1.2 Levantamento de Indicadores Administrativos e Econômicos						
B.1.1.3 Levantamento da Documentação Básica						
B.1.2 Análise						
B.2 Elaboração do Plano Geral de Ação (Plano Estado)						
B.3 Discussão com autoridades estaduais para aprovação do Plano						
B.4 Divulgação do Plano						
B.5 Proposição de atos legais preliminares						
B.6 Atuação na área de Comunicação (Detalhamento dependente da elaboração, discussão e aprovação do Plano-Estado - Vide itens 2 e 3 acima)						
B.7 Atuação na área de Treinamento (Detalhamento dependente da elaboração, discussão e aprovação do Plano-Estado - Vide itens 2 e 3 acima)						
B.8 Atuação na área dos Sistemas Gerais (Detalhamento dependente da elaboração, discussão e aprovação do Plano-Estado - Vide itens 2 e 3 acima)						

QUÁDRO I - DETALHAMENTO DO CRONOGRAMA GERAL DE EXECUÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA
EM SERGIPE

cont.					
PROJETOS/ATIVIDADES	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN JUL
B.9 Atuação na área de Administração Específica (Detalhamento dependente da elaboração, discussão e aprovação do Plano-Estado - Vide itens 2 e 3 acima)					
B.10 Atuação na área de Problemas Administrativos Críticos (Detalhamento dependente da elaboração, discussão e aprovação do Plano-Estado - Vide itens 2 e 3 acima)					

FONTE: Convênio SUDENE/UFBA/Escola de Administração - Setor de Extensão (ISP). Plano de Aplicação 4014 - Período 01.02.1970 a 31.07.1970. Detalhamentos do Cronograma Geral de Execução.

Dentre os projetos/atividades desenvolvidos pelo ISP, em consonância com as cláusulas do convênio USAID/SUDENE/ISP, merecem destaque as do Núcleo Básico⁽²¹⁵⁾ encarregado de programar, coordenar, administrar, manter, revisar, avaliar e controlar os programas em andamento nos Estados, como também de elaborar modelos de regulamentos, rotinas e estruturas, nas áreas de Administração de Pessoal, Administração de Material e Patrimônio Móvel e Serviços Auxiliares, Planejamento e Administração Financeira.

A metodologia básica do programa orientou-se, desde a fase de prospecção, para as seguintes técnicas/instrumento de diagnóstico e mudança organizacional: administração de questionário, entrevistas, levantamento e análise de dados secundários, seminários de conscientização e uso de organização de apoio. Como salienta a própria organização assistente:

"As providências iniciais para formulação deste programa compreenderam entrevistas com autoridades da Administração Pública do Estado, bem como o levantamento de fatos administrativos (número de funcionários, níveis salariais etc.) e econômicos (renda per capita, principais produtos etc.) além da documentação básica (leis, decretos, estatutos, orçamento) que permitissem avaliar, dimensionar e verificar a viabilidade de mudanças administrativas no Estado". ⁽²¹⁶⁾

Fazer diagnóstico corresponde a uma das etapas fundamentais do discurso modernizante. A tentativa de detectar os problemas que a população daquele país, Estado, instituição ou organização sofre o torna um instrumento relevante para suas soluções.

[215] O Núcleo Básico estava sediado nas dependências do ISP em Salvador, servindo como centro de elaboração de minutas dos projetos reformistas. (Nota do Autor).

[216] Sergipe, Governo Estadual - Plano para elevação da capacidade operacional do Governo Estadual de Sergipe, síntese: decreto nº 946, de 14 de julho de 1970 (S.L.P.). (SUDENE, Universidade Federal da Bahia, Centro de Administração Pública - ISP, Estado de Sergipe), p.8.

O diagnóstico aparece como uma forma mesclada de mito e magia, muitas vezes alheia à realidade para a qual se está fazendo a prospecção. Como instrumento, não há muito o que dizer, reconhecendo-se que os seus famosos modelos não têm nenhum grau de originalidade. A observação, a entrevista e o questionário constituem maneiras de colher informações de uma dada organização assistida. Essas informações, posteriormente, irão alimentar o desenvolvimento de um determinado saber.

Ao se analisarem os enunciados do Convênio, chega-se a perceber a existência de idéias preconcebidas da organização prestadora de assistência técnica sobre o que pretende realizar, demonstrando nitidamente o comprometimento do diagnóstico com a definição anterior das áreas nas quais se pretende intervir.

Os espaços que por ventura pudessem ser motivo de constituição de um saber pautado na realidade passam a ser encobertos pelas limitações do diagnóstico, que já começa direcionado pelos pressupostos iniciais do programa. A sua pouca abrangência diante da realidade social caracteriza com perfeição a ausência de envolvimento dos fazedores da reforma com as reais aspirações da comunidade, traduzida na definição dos problemas e mesmo nas soluções elaboradas em gabinetes a portas fechadas.

O clima esperado pelos reformistas é o de festa. Aguarda-se uma recepção em grande estilo, pois estão chegando os salvadores. Vêm armados de instrumentos necessários ao tão propalado e esperado desenvolvimento. Não se diz textualmente que, pelo diagnóstico, se faz a coleta da matéria-prima necessária à produção de saber. O diagnóstico serve à apropriação de conhecimento através de um não necessariamente criterioso trabalho de levantamento de indicadores, junto e com o auxílio da comunidade objeto da "pretendida" reforma. Essa transferência de conhecimento dos que recebem para os que fazem é o mecanismo por excelência da produção de saber. Em decorrência, para que se cometa a indignidade de falar pelos outros, torna-se imprescindível, numa fase inicial, a coleta de "dados

primários", muito embora, a partir de um determinado momento, se passe a notar no discurso a ausência daqueles que deveriam ser parte essencial dele.

Essa forma de ver a continuidade do processo de desenvolvimento do saber faz-se às custas daqueles lavradores, pequenos e médios empresários, operários, burocratas dos países considerados em desenvolvimento, da mulher, do velho, da criança, que seriam constituintes dos discursos emitidos pelas Ciências Sociais, sem que haja uma clara participação sua nas benesses de tal saber.

No programa de reforma administrativa em Sergipe, o diagnóstico não aparece como ponto focal, na medida em que o discurso modernizante já estava constituído no decorrer das décadas anteriores. Isso transparece no seguinte posicionamento da agência prestadora de assistência técnica, ao mostrar a situação estadual do Nordeste na década de 60, destacando:

"... os ingredientes que compunham as administrações estaduais decifravam-se em torno dos adjetivos e epítetos mais aterradores: caos, simbolizando a ineficácia, o predomínio do sistema do pistolão, a prevalência do clientelismo, o nepotismo, o desestímulo, a falta de motivação, as distorções salariais e as inversões hierárquicas e funcionais, situações tão claras e evidentes, que dispensavam maior exame". (217)

A respeito do parágrafo anterior, impõe-se questionar até que ponto mudaram essas "aterradoras" demonstrações do que eram as administrações estaduais, reconhecendo-se que alguns dos fatos relatados pertencem à especificidade de nossa cultura (social, econômica e política) e outros são frutos da modernização econômica pós-64.

(217) Bahia, Universidade Federal. Centro de Administração Pública (ISP). Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Avaliação da Experiência Bahia, Maranhão, Piauí e Sergipe, Salvador, 1974, il. 2v., p. 21.

Por outro lado, deve-se deixar claro que a preocupação do discurso modernizante com uma pretensa Administração para o Desenvolvimento não pode ser considerada ingênua - apesar de parecer - ao tratar a realidade administrativa de tais países. Ao preconizar a montagem de uma administração eminentemente racional, fechada em si mesmo, desconfiada, idealizada no molde weberiano e traduzida para os países objeto de estudo, visava à passagem de uma administração primitiva para uma administração moderna, burocrática. (218)

As tentativas de acabar com o clientelismo, o nepotismo, o pisto-lão, o caos administrativo e outros "males", através dos discursos das reformas administrativas, não tinham por objetivo a mudança do **status quo**. Esperava-se que desaparecessem tais sintomas de considerada ineficiência administrativa, sem que houvesse porém nenhuma modificação na realidade sócio-econômica e política do país objeto do programa. Dessa forma, parte-se do pressuposto de que a Administração Pública pode ser modificada sem haver, em contrapartida, todo um processo de mudanças institucionais solicitadas pelos demais segmentos sociais. Como sugere Foucault:

"Se a decolagem econômica do Ocidente começou com os processos que permitiram a acumulação do capital, pode-se dizer, talvez, que os métodos para gerir a acumulação dos homens permitiram uma decolagem política em relação a formas de poder tradicionais, rituais, dispendiosas, violentas e que, logo caídas em desuso, foram substituídas por uma tecnologia minuciosa e calculada da sujeição". (219)

A sociedade disciplinar que se propõe a classificar, especializar e hierarquizar os indivíduos em relação aos outros tem como foco de preocupações a invenção das técnicas da disciplina e do

(218) Desde a década de 30 que o DASP vem tentando implantar uma administração burocrática no país, porém, sem grandes resultados. (Nota do Autor).

(219) Foucault, Michel, Vigiar e Punir, op.cit., p.193.

exame,⁽²²⁰⁾ acirradas a partir do século XVIII, cujo seguimento são as modernas técnicas organizacionais que procuram racionalizar sistemas e métodos, planejar e organizar.

Todavia, sente-se no discurso reformista que os recebedores da reforma não atenderam plenamente ao apelo disciplinar, criando barreiras a sua penetração, como se a maneira de rejeitá-la fosse mesclá-la com aspectos culturais que fugiam à ótica modernizante. Como consequência, gerou-se no técnico prestador de assistência o pasmo pela não aceitação pelos reformandos, daquelas dádivas supremas oferecidas quase que gratuitamente através de um trabalho de fé, missionário, das novas verdades sugeridas.⁽²²¹⁾

Nos relatórios de entrevistas com os principais integrantes do setor público estadual, nota-se a ausência de comprometimento dos entrevistados com determinadas questões postas no roteiro da entrevista. Na fuga das respostas, sente-se o medo e a desconfiança, perante os agentes reformistas e a situação política vigente àquela época. Nesse sentido, várias são as questões prejudicadas, destacando-se: "3. Quais os principais eventos que caracterizam a História da Administração Pública Estadual, nos anos recentes? 7. Quais os pontos positivos na APE ressaltados pelo entrevistado? (enumerar); 8. E quais os pontos negativos ou área problema na APE? 15. Qual a ajuda externa, técnica ou financeira, já obtida? (relatar inclusive resultados)".⁽²²²⁾

(220) Foucault, Michel, *Vigiar e Punir*, op.cit., p.195-199.

(221) É interessante salientar a dificuldade dos cientistas sociais de qualquer ideologia em entenderem o porquê da "resistência comunitária" às suas verdades ditas racionais. (Nota do Autor)

(222) Sobre este último item, nota-se que já havia uma presença da USAID no Estado, conforme alguns pronunciamentos dos entrevistados, especialmente em termos de ajuda financeira e técnica ao DER-SE e na modernização de equipamentos da Secretaria da Segurança Pública, além de bolsas para treinamento de oficiais da Polícia Militar nos Estados Unidos. Maiores detalhes, vide: Roteiro da Entrevista, Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP, período de 21 a 27 de janeiro de 1970.

Conforme foi salientado em parágrafos anteriores, o diagnóstico possibilita a checagem de idéias preconcebidas sobre o que se pretende fazer. Os entrevistados atuam como meros confirmadores de hipóteses previamente formuladas pelos agentes ditos de mudança, sem que possam opinar ou discordar daquilo que está sendo elaborado. Isto se apresenta claramente num comentário feito pelo entrevistador sobre uma resposta dada por um dos entrevistados, ao dizer: (223)

"Favorável. Sua percepção coincide com a do ISP. Ex: tirar atividades executivas do CONDESE, não espera milagres, aguarda resultados germinativos". (224)

Novamente, sente-se todo o processo de falar pelos outros. O diagnóstico de prospecção, que se irá constituir em peça de produção de saber, não denota interesse nas coisas que o entrevistado diz, a menos que coincidam com as verdades preestabelecidas pelos agentes de mudança. Não se busca opinião, mas, sim, confirmação daquilo que se espera encontrar. Dessa forma, até que ponto se levariam em conta opiniões de entrevistados contrárias a quaisquer medidas tomadas pelos agentes prestadores de assistência técnica? Até que ponto seria considerado o descrédito quanto aos objetivos sócio-econômicos e políticos do programa?

O discurso exposto nas entrevistas patenteia o compromisso daqueles que fazem parte da burocracia estadual, havendo uma clara preocupação em omitir questões fundamentais. Desta forma, não chega a surpreender que as respostas sejam cautelosas, bem cuidadas, desconfiadas, resistentes àquilo que é oferecido pelos agentes, como a redenção para o setor público estadual.

(223) Eis a questão do roteiro de entrevista: "16. Qual a opinião e impressão inicial do entrevistado sobre o presente programa? (descrever)".

(224) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Relatório de Entrevista, de 21.01.1970.

No roteiro para levantamento de indicadores administrativos e econômicos, percebe-se o dirigismo que carregaria o diagnóstico para as áreas de interesse dos agentes no desenvolvimento do programa. Nesse sentido, insinua-se no item 10, à guisa de instruções para os assessores, técnicos e/ou coordenador do programa de que se deve:

"Relatar, detendo-se numa informação minuciosa nas áreas diretamente relacionadas com as funções de planejamento e Administração, dando, nas demais, informações mais sumárias". (225)

Como está assinalado, deixa-se de ver a realidade social em sua totalidade para escondê-la atrás de um saber "disciplinar", pretensamente apto a resolver problemas da comunidade, segundo a ótica daqueles que propõem um discurso que não representa o discurso dos diversos segmentos a nível social.

Como visto na primeira parte desta monografia, aos países considerados em desenvolvimento caberia o papel de alimentar tal saber, favorecido pela existência de "preocupações", dentre as quais se destaca: a psicologia do desenvolvimento, a sociologia do desenvolvimento, a economia do desenvolvimento e a administração do desenvolvimento. Sobre esta última, as ênfases modernizantes foram direcionadas para a montagem de sistemas de planejamento, capacitação de recursos humanos, comunicação e administração geral. (226)

Um outro item do referido roteiro, que corrobora as afirmações anteriores, prende-se ao tratamento dado à detecção das condições sócio-econômicas gerais, expostas no item 15. Essas condições são

(225) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Modelo nº 2 (Anexo do Plano Modelo-Item 6.1.2.1.2 - Levantamento de Indicadores Administrativos e Econômicos, outubro, 1969, p.4.

(226) O adestramento como técnica disciplinar é um dos pilares das relações entre saber e poder na teoria organizacional. (Nota do Autor).

inseridas no discurso como aspectos complementares, pois na medida em que fogem aos parâmetros traçados para o diagnóstico - planejamento e administração - não há interesse em salientar as condicionantes sociais, econômicas e políticas da região. Como sugerem as instruções do referido item:

"Fornecer os dados obtidos. Anexar fontes documentais, ou pelo menos, indicá-las. No caso de existir Plano de Desenvolvimento Econômico que contenha estes dados, será suficiente anexá-los. Muitos destes dados poderão ser encontrados nas publicações do IBGE".⁽²²⁷⁾

Daí, apreender-se que a realidade não participa do trabalho reformista, ela é apenas chamada no intuito de fornecer veracidade científica para o estudo, ao incorporar informações gerais, muito embora superficiais, sobre a região objeto de estudo. Ademais, tais informações não precisam ser necessariamente colhidas sob a forma de dados primários - haja vista o tempo necessário para a pesquisa, não favorecendo aos pontos mais "importantes" do programa - pois existem fontes preestabelecidas deste saber nos planos de desenvolvimento e nas documentações estatísticas do IBGE. As informações solicitadas têm o caráter de não possuir comprometimento com a realidade social, são secas, frias e impessoais, constituindo-se numa postura mecanicista, porém, necessária à lógica do discurso modernizante.⁽²²⁸⁾

(227) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Roteiro de Entrevista, questão nº 15.

(228) Conforme a minuta do termo de convênio e a carta consulta, as informações destacadas são do seguinte tipo: área do Estado, área urbana e rural, área cultivada, cultivável, florestal e de caatingas, principais lavouras de cultivo do Estado, número de propriedades agrícolas e sua distribuição por hectares, população do Estado, índice de alfabetização, produção extrativa do Estado, quantidades e valores, meios de transporte e comunicação existentes, renda "per capita", PIB e outros dados econômicos (globais), condições de infra-estrutura social: educação, saúde etc., municípios: número e cidades principais, dados gerais de importação e exportação internacional e interestadual.

Obviamente, tais informações não têm o caráter de peças focais na execução do programa reformista, por não pertencerem - apesar de citadas, solicitadas e inclusas no discurso modernizante - aos seus propósitos. O mesmo tratamento recebeu o item 13 do roteiro, quando foram solicitados dos entrevistados comentários sobre o esquema de forças políticas, influências e lideranças no Estado, que pouco importavam aos ditames da reforma, considerando-se o posicionamento "neutro" das pretensões reformistas.

Vale assinalar que, além dos discursos modernizantes e/ou repressivos daquela época, a cultura social e política continua a perdurar, a refazer, a criar e a redescobrir seus valores, independentemente daqueles que fazem tais discursos. No diagnóstico em pauta, salienta-se que a preocupação foi outra, a de mostrar a veracidade científica do trabalho através de uma pretensa "globalidade", abrangendo todos os aspectos sociais, econômicos, políticos e administrativos, muito embora estivesse concentrada exclusivamente neste último.

Reconhecida a ênfase modernizante em disciplinar o setor público estadual através da montagem de uma série de instrumentos e técnicas de racionalização do trabalho, delineiam-se no desenrolar do diagnóstico alguns pontos que não podem deixar de ser lembrados por sua influência posterior, quando da execução do programa.

Nesse sentido, a busca de "servidores-chave" é uma das facetas das entrevistas, tentando localizar nos órgãos pertencentes ao setor público estadual aquelas pessoas que, por seu papel à frente de tais instituições, poderiam atuar como elo de ligação entre os agentes prestadores de assistência técnica e as organizações assistidas. Seriam elementos por excelência necessários a um maior envolvimento, capazes de conduzir o programa atuando como agentes internos de mudança, carreando para si a responsabilidade de levar a contento a tão propalada reforma. Essas pessoas devem receber adestramento para compreender a filosofia do programa. São vinculadas aos postos mais relevantes para o bom andamento da reforma,

geralmente, lotadas nas unidades, setores e divisões dos Sistemas de Administração Geral e de Planejamento. Há uma nítida procura de servidores com treinamento ou especialização em técnicas de administração, orçamento e planejamento, ou então, aqueles com "potencial" para adquirirem - através da técnica do treinamento - tais saberes. Sobre esse aspecto, Foucault salienta com muita propriedade:

"... o poder disciplinar é com efeito um poder que, em vez de se apropriar e de retirar, tem como função maior 'adestrar'; ou sem dúvida adestrar para retirar e se apropriar ainda mais e melhor. Ele não amarra as forças para seduzi-las; procura ligá-las para multiplicá-las e utilizá-las num todo. Em vez de dobrar uniformemente e por massa tudo o que lhe está submetido, separa, analisa, diferencia, leva seus processos de decomposição até as singularidades necessárias e suficientes...". (229)

É evidente a preocupação em esboçar no desenho organizacional uma clara orientação para um tipo de estrutura que seja simétrica à do governo federal. (230)

É fundamental no discurso modernizante a colocação no diagnóstico de fatos que, muito embora excludentes, se confundem no emaranhado em que se constituem as "verdades" descobertas quando das entrevistas. Nesse sentido, se, por um lado, se critica "a transplantação inadequada de normas e procedimentos administrativos importados de regiões mais desenvolvidas", por outro, enfatiza-se a necessidade de corrigir "o crescimento desordenado, irracional e assistemático da máquina administrativa estadual".

Conseqüentemente, cria-se uma situação típica de falsas verdades

(229) Foucault, Michel, Vigiar e Punir, op.cit., p.153.

(230) Vale lembrar que, em nenhum momento de nossa história, essa síndrome da simetria deixou de estar presente. (Nota do Autor).

inseridas nas propostas reformistas, na medida em que os parâmetros usados - em termos de modelos e recursos financeiros - são nitidamente exógenos.

Ademais, tenta-se impor, nacionalmente, uma organização simétrica, englobando as esferas federal, regional, estadual e municipal, em prol de uma pretensa racionalidade quase esquizofrênica, que não pede em hipótese alguma a presença da comunidade na escolha de seu destino.

A utilização pela organização prestadora de assistência técnica - ISP - de inferências similares para todos os programas de reformas administrativas, a que vinham sendo submetidos os Estados do Nordeste, levou-a a considerar os sintomas como problemas da região. Em decorrência, mesmo identificando certas características distintas da situação sócio-econômica e administrativa de Sergipe em face dos demais Estados do Nordeste, o diagnóstico e as medidas corretivas foram relativamente idênticos.

Vale salientar que essas considerações críticas não visam desmerecer a qualidade e a seriedade do tema diagnóstico para a organização assistente, focalizado recentemente por Meirelles e Batista em livro registrador da experiência do ISP na condução de programas de reformas administrativas. Sobre o assunto, esses autores enfatizam:

"Para identificar a realidade, levantar dados sobre a mesma e estudá-la são realizadas prospecções iniciais e pré-diagnósticos. Os dados são obtidos mediante entrevistas com elementos da Organização e levantamentos e exame de documentos, como planos, projetos, estatísticas, estudos econômicos e sociais etc., além da realização de simpósios e seminários. Não fica porém aí esse trabalho de identificação da realidade. Importa lembrar que essa identificação se faz também informalmente. A transferência de um grupo de técnicos e consultores do ISP à organização assistida, para discutir projetos, realizar levantamentos etc., enseja, embora assistemática e informalmente,

um certo conhecimento, uma forma de familiarização com pessoas, grupos e elementos outros do órgão onde se realiza o programa".⁽²³¹⁾

Baseando-se no diagnóstico de prospecção inicial,⁽²³²⁾ seriam definidas as metas e os objetivos, como também a filosofia orientadora da reforma, sintetizados no "Plano para elevação da capacidade operacional do Estado de Sergipe", aprovado pelo Decreto nº 1946, de 14.07.1970. As diretrizes básicas para o desenvolvimento do programa focalizavam as seguintes ênfases, dentre outras:

- "1. Promover o desenvolvimento e a utilização mais racional dos recursos humanos da administração pública estadual;
2. Implantar na estrutura da administração pública estadual, os sistemas de planejamento e de administração geral, visando imprimir maior racionalidade e eficácia às ações governamentais;
3. Buscar a conscientização da organização assistida para o papel eminentemente de assessoramento e consultoria da organização prestadora de assistência técnica".⁽²³³⁾

Sobre este último, tornou-se patente a impossibilidade de levar

(231) A posteriori, o ISP honrosamente reconheceu a tendência, observada em alguns programas de reformas de se concentrarem na área de administração-meio, supervalorizando-a, e, assim, gerarem um processo de deformação da realidade organizacional, além do insulamento do grupo encarregado da coordenação dos trabalhos de mudança. Maiores detalhes, vide: Meirelles, José Carlos Dantas e Batista, Margarida Maria Costa, op.cit., p.58

(232) A fase de diagnóstico ultrapassou o prazo estipulado no cronograma. No II Seminário da Equipe Central de Reforma Administrativa realizado em Aracaju no período de 29 a 30 de setembro de 1970 - dez meses após o início do programa - inseriam-se no temário ainda tarefas de diagnóstico preliminar; problemas de recursos humanos e estrutura, relativos a setores específicos da Administração Pública Estadual. (Nota do Autor).

(233) Maiores detalhes, ver: Sergipe. Governo Estadual. Plano para elevação da capacidade operacional..., op.cit., p.9-13.

este objetivo a contento, na medida em que as relações saber/poder estavam previamente definidas. Em suma, a própria busca de conscientização da organização assistida para o papel da assistente já implicava uma forma sutil de dominação, usando o poder disciplinar via adestramento. Na prática, tal objetivo nunca chegou a realizar-se.

PARTE III

DA RECEITA: A PARAERNÁLIA DA RACIONALIDADE ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO VII - A ESTRATÉGIA: O PLANO PARA ELEVAÇÃO DA CAPACIDADE OPERACIONAL DO GOVERNO ESTADUAL

As estratégias e as táticas reformistas têm um sabor das velhas batalhas campais, fruto do processo de aniquilamento moderno. A coisificação buscada atinge os homens e os materiais. Estas estratégias apresentam-se retratadas na pretensa cooptação de um grande número de pessoas, na força sutil do adestramento via simpósios e seminários de conscientização, nas tentativas de retirada de algumas atribuições legais zelosamente guardadas pelo Governador, que essencialmente significavam uma perda real de poder, ou seja, a transferência de uma série de favores políticos para a esfera da racionalidade proposta pelo Sistema de Administração Geral. As idéias de vender - para quem faz - e de comprar para quem recebe a reforma condizem com os propósitos do reformismo.

Este capítulo tenciona delinear as principais estratégias de induzimento para a internalização e aceitação dos propósitos reformistas, vistos através dos programas de treinamento e de comunicação, idealizados e implementados pela organização prestadora de assistência técnica - ISP.

As estratégias voltadas para o globalismo, muito embora restritas ao espaço ocupado socialmente pela burocracia pública, o uso relevante da comunicação em propaganda e promoção de vendas da reforma, o adestramento visto nas relações saber/poder (professores da Escola de Administração da UFBA, os "experts" da USAID, os técnicos e os estagiários) tinham como objetivo não declarado uma guerra visando à derrubada da burocracia cartorial - criada e sedimentada nos seus mais de quatrocentos anos pela política de favoritismo - por uma leva de "tecnocratas" inseridos na política desenvolvimentista. Foi uma tentativa de substituição da cultura bacharelesca por novas categorias de profissionais do saber: economistas, administradores públicos e de empresas.

Interessante assinalar que, na estratégia modernizante, se falava em "tomada de decisão por participação", quando o contexto político e social dizia o contrário. Afinal, essa intenção participativa era aparente na sua simplicidade norteadora de uma postura neutra, que se propunha confundir a técnica com o técnico.

A idéia de contabilizar, registrar e cadastrar quantos e quem eram os funcionários estaduais denotava uma clara intenção de "descobrir" dados, embora racionais, de perigoso uso pela oposição, caso viessem a serem divulgados. No entanto, para o reformismo, pouco importava esse fogo cruzado, pois pensava-se encontrasse acima das discussões. Afinal, o regime era fortemente arbitrário e favoravelmente repressor aos focos contrários.

A estratégia do discurso modernizante apresentava-se no contexto de uma partida ganha: a substituição do Secretariado político por um eminentemente técnico, as restrições de espaços políticos aos governadores, fazendo-os empunhar a "bandeira reformista como única solução", além de uma série de atos institucionais que fortaleceriam o poder executivo, reduzindo ainda mais a capacidade das assembleias legislativas.

Paralelas a essas forças "propulsoras", outras se apresentam nas relações saber/poder: a existência na UFBA do curso de Administração Pública, a criação do Instituto do Serviço Público, os recursos da USAID para o programa, o apoio político à SUDENE, à UFBA e à USAID, a motivação, a dedicação dos técnicos do ISP e o apoio da imprensa, dentre outros.

Nada foi esquecido. Nem a catalogação dos líderes em cada Secretaria de Estado, nem as pessoas que poderiam bloquear a reforma, trabalho minucioso de condução de homens para um objetivo comum daqueles que eram os sujeitos do programa.

Como forças "restritivas", o discurso se apresentava com altas preocupações no tocante à comparação administrativa: as desconfianças,

decorrentes das arregimentações em redor de espaços de poder; o in sulamento, ou seja, a identificação de funcionários das Secretarias com os técnicos do ISP, transformando-os em corpos estranhos às suas respectivas Secretarias; a tentativa de extinguir órgãos da Administração Pública Estadual, além do intuito de eliminação de privilégios de grupos de funcionários.

Por outro lado, sente-se na postura dos agentes modernizantes uma ênfase no seu papel, vista sob uma ótica quase missionária, tal qual se apresenta nas pretensões reformistas. A doutrinação dos gentios para as novas alvíssaras da Administração Pública Estadual torna-se patente no discurso. Há uma premência de catequese. Como sugere o ISP:

"A reforma administrativa não é uma operação instantânea. Pelo contrário, é um processo lento que demanda tempo e abnegação". (234)

Dessa forma, espera-se com o desenrolar do programa que as pessoas detectadas como servidores-chave venham a se "converter" aos postulados modernizantes, atuando como agentes internos de mudança. Essa postura de jesuítas em tarefa de catequese é óbvia:

"... Reforma Administrativa e prática do Planejamento é todo um demorado e penoso processo de catequese, de doutrinação, de demonstração de êxitos, vantagens e resultados, de substituição de hábitos e atitudes, de revisão de conceitos, de uso de novas armas, mecanismos e instrumentos de ação. Numa palavra, uma modificação de mentalidade e comportamento". (235)

(234) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. A Reforma Administrativa em Sergipe: Filosofia e Estratégia da Reforma, op.cit., p.2. (O grifo é do original).

(235) Meirelles, José Carlos Dantas e Batista, Margarida Maria Costa, Treinamento e Comunicação, Salvador, Centro de Administração Pública (ISP), 1972, p.14 e 15.

Assim, monta-se toda uma estratégia de convencimento desde a cúpula de primeiro, de segundo e de terceiro escalão, até os servidores mais inferiorizados na escala hierárquica, para atingir todas as pessoas da organização assistida, tendo como baluarte o treinamento e a comunicação. Como já foi enunciado, essas são as formas usadas estrategicamente para reproduzir o saber modernizante, exposto nos prospectos, seminários, notícias à imprensa etc.

Em essência, o programa reformista servirá como processo substituidor de espaços de poder. Afinal, uma grande maioria dos funcionários que tiveram uma participação ativa na reforma assumiram posições de destaque, onde muitos permanecem até a presente data.

Ao historiar as experiências das reformas administrativas estaduais realizadas pelo ISP em três Estados do Nordeste, Jorge Hage Sobrinho salienta os principais eventos acontecidos em redor do tema. A seu ver, constituem peças introdutórias do discurso: a transplantação da reforma (via assistência técnica internacional) e a arrancada da propagação em outros Estados, inclusive, através de um amplo e irrestrito trabalho "mercadológico" junto aos Estados prováveis demandantes do programa; a capacidade da equipe técnica Ispiana; a oportunidade do movimento de reformas administrativas (era a época do autoritarismo) além da alardeada arrancada desenvolvimentista do Nordeste - como se houvessem concretizado grandes legitimações a nível social.

O "otimismo" que Hage vendia como sinônimo de "Nordeste", segundo ele, repercutiria nas administrações públicas estaduais de duas maneiras:

"1º - exigindo o ajustamento do aparelho jurídico-administrativo a uma realidade sócio-econômica que já o ultrapassou ou que apresenta sintomas evidentes de ultrapassagem próxima; e

2º - exigindo a transformação da Administração Pública em um instru

mento dinamizador do processo de desenvolvimento sócio-econômico". (236)

Estavam assim definidas as alvíssaras reformistas. Ainda era o tempo em que se acreditava no desenvolvimento, muito embora os resquícios dessa forma de pensar continuem teimosamente a emitir no presente seus efeitos realimentadores.

Precipuamente, buscava-se "instituir" no Estado os sistemas de planejamento e de administração geral, enquanto mecanismos considerados cruciais para o tão propalado desenvolvimento.

Desde o início, a organização prestadora de assistência técnica - ISP tinha consciência da burocratização do saber, ou melhor, da sua realimentação:

"A reforma administrativa tem que ser encarada e sentida como um processo contínuo e interminável de aperfeiçoamento da Administração Pública de um Estado, sendo o que comumente se diz 'Reforma' apenas um primeiro impulso, um primeiro momento, geralmente limitado, este sim, aos prazos de um mandato governamental, ou de um convênio, ou de uma verba". (237)

Reguladora da população por excelência, a reforma e a sua estratégia norteariam os primeiros passos do programa para o "mapeamento das vontades coletivas". A técnica do exame, apresentada nos **surveys** realizados no decorrer dos simpósios adestradores, representava a chave para "um amplo inventário das vontades dominantes ou predominantes na comunidade como um todo, e dentro da estrutura governamental, em particular". (238)

(236) Sobrinho, Jorge Hage, *Três experiências em Reformas Administrativas estaduais: 1964-1967*, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 2:285-295, 1967, p.286-287.

(237) Sobrinho, Jorge Hage, op.cit., p.288. (O grifo é do original)

(238) *Ibidem*, p.288.

Esse mapeamento via pesquisas de opinião traduz apenas um dos dispositivos atinentes ao processo de induzir os participantes à internalização das propostas reformistas. Aliados aos inventários de opinião, apresentar-se-iam outros instrumentos utilizados no rol dos grandes diagnósticos:

"... o censo geral do funcionalismo, levantamento das atividades de todos os órgãos estaduais - atividades exercidas por lei ou de fato, e atividades pretendidas, levantamento de toda a legislação, levantamento de todas as instalações disponíveis são alguns exemplos". ⁽²³⁹⁾

Quanto à concepção sistêmica, a estratégia preconizava a constituição dos embriões ou núcleos dos futuros sistemas a serem implantados. A "síndrome da simetria" acompanhava **pari passu** os seus destinos.

"Nos termos do pensamento predominante no ISP, tais assessorias compõem-se em sistema, com uma central, junto ao Governador, e outras setoriais, junto a cada Secretário de Estado, estas subordinadas tecnicamente apenas, àquela". ⁽²⁴⁰⁾

É um raciocínio linear, simetricamente perfeito e adequado a uma sociedade disciplinada.

Outra questão relevante refere-se à constituição da equipe técnica de tais assessorias. Nesse contexto, configuram-se claramente as relações saber/poder, além do sentido de manipulação, os espaços de influência e a busca da docilidade dos corpos que têm a missão de conduzir a reforma. Como diz Hage:

"A tarefa de identificar 'inteligentemente' os membros que comporão tais assessorias é das mais difíceis e delicadas. Às vezes pode ser

(239) Sobrinho, Jorge Hage, op.cit., p.289.

(240) Ibídem, p.290.

mais recomendável 'descobrir' dentre técnicos que gozem da confiança do Governador os que devem compor a Assessoria Central e através deles, informalmente, identificar nas Secretarias de Estado, os que reúnem melhores condições para compor as Setoriais, colocando-os nos trabalhos que se possa controlar e cuja necessidade e utilidade seja sentida pelos titulares políticos, para depois então formalizar-se a criação dos órgãos e dos cargos correspondentes". (241)

É evidente a intenção de conseguir corpos capazes de desempenhar satisfatoriamente a tríplice missão:

"1º - principal fator de desencadeamento da atitude reformista; 2º - principal agente da própria reforma e 3º - embrião que posteriormente dará continuidade ao processo quando se esgotar o prazo da assistência do ISP ao Estado". (242)

Paradoxalmente, contra o aparato daqueles seduzidos pelo embrião reformista, aconteceria um fenômeno assaz interessante: o insulamento. Essa "lealdade" à organização assistente pelos denominados agentes internos de mudança chegou até ao ponto de negarem as suas origens. Por essa razão, a organização assistida via nesses agentes internos de mudança "uma casta privilegiada em termos funcionais e financeiros (recebiam uma gratificação), e, resistindo a eles, resistiam à reforma". (243) Vale ressaltar que, nesse sentimento de recusa/repulsa, não se estava salientando a falta de legitimidade da estratégia reformista.

Por outro lado, o caráter missionário daquele que traz as alvíssaras traduz as relações manipulativas entre a organização assistente e a organização assistida.

(241) Sobrinho, Jorge Hage, op.cít., p.290.

(242) Ibidem, p.290.

(243) Ibidem, p.291.

"Assim, a missão do técnico do órgão assistente é muito mais de orientador, de treinador, que de executor. Em administrações pouco desenvolvidas e sem muitos recursos humanos, como as do Maranhão e Piauí, torna-se árdua essa tentativa.(...) Passa-se, então, a permitir que o técnico da entidade assistente faça diretamente muitas coisas, mas faça com o pessoal do Estado, a um só tempo fazendo e ensinando a fazer". (244)

Essa postura tem a clara intencionalidade de levar aqueles que possam rejeitar o papel de mero objeto da reforma a participar dela e a se envolver de corpo e alma. De um lado, análise e projetamento unilateral e, do outro, a execução pretensamente co-participante.

"A primeira elaboração é feita na sede do ISP; em seguida, o projeto é levado a ampla discussão com autoridades e técnicos dos locais e lá mesmo é re-elaborado e apresentado". (245)

Nas reformas, pelo que se observou, não poderia ser de outra forma: a atitude assistencialista, orientadora e doutrinária transformar-se-ia no ato de arregaçar as mangas e partir para a execução dos projetos reformistas. No entanto, acabariam isolados e acuados pelos receios de o cronograma não ser atendido em função da possibilidade de interrupção do convênio, ou de uma reviravolta política, ou, então, o medo de perder o controle da situação. (246) Desses todos, o cancelamento do convênio aparece como o fantasma a ser de qualquer maneira evitado. Várias estratégias serão montadas no intuito de driblar o problema.

Ao comentar as expectativas das organizações financiadoras, (247)

(244) Sobrinho, Jorge Hage, op.cit., p.291. (O grifo é do original)

(245) Ibidem, p.291.

(246) Ibidem, p.292.

(247) Alusão ao posicionamento da SUDENE em face dos programas de reformas administrativas nos Estados do Nordeste. (Nota do Autor).

salienta a organização prestadora de assistência técnica - ISP, que:

"... a falta de diretrizes suficientemente claras gerou, em algumas oportunidades, certas dificuldades de compreensão das reais expectativas dos órgãos financiadores com relação aos programas de reformas; constitui evidência dessa dificuldade a duplicidade de interpretação que costumava prevalecer com referência com que aqueles órgãos esperavam do programa de assistência à reforma: se a elaboração de normas, rotinas e instrumentos outros de Administração; ou se a criação, na organização assistida, de condições de capacitação para deflagrar e manter atividades a um crescente e contínuo desenvolvimento organizacional". (248)

Novamente, a ambigüidade se faz presente no discurso: racionalização ou adestramento são apresentados como alternativas. Não se vislumbra nada além do que prescreve a teoria organizacional: o setor público é visto como se estivesse dissociado da realidade social. A perspectiva é de que a "Administração Pública" consiga transformar essa realidade, tal qual a proposta do Desenvolvimento Institucional. (249) Todavia, mais uma vez olvida-se a capacidade comunitária em resolver seus problemas, aceitando-se decisões tomadas em gabinetes e caracterizadas pela unidimensionalidade.

(248) Meirelles, José Carlos Dantas e Batista, Margarida Maria Costa, op.cit., p.17.

(249) A teoria do desenvolvimento institucional foi criada no decorrer da década de 60, através dos programas de assistência técnica aos países em desenvolvimento por universidades americanas e tinha como objetivo a criação de novas instituições que fossem capazes de perdurar mudanças a nível social. Maiores detalhes, vide: Santos, Geraldo Borges, Desenvolvimento Institucional - uma estratégia. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 14(3):3-4, jul/set 1980; Wahrlich, Beatriz de Souza, Evolução das Ciências Administrativas na América Latina, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 13(1):31-68, jan/mar 1979; dentre outros. (Nota do Autor).

Por outro lado, há de convir que todo esse pacote estratégico vincula-se à concepção de capacitação administrativa para o desenvolvimento, peça fundamental na implementação dos sistemas de administração geral e de planejamento.

A concepção de um sistema de planejamento aparece transvestida na promessa de uma visão globalista, racional e coordenadora de todas as ações em prol de um dado objetivo que pode ser da sociedade, do tecnocrata ou das elites superiores. Conforme se vê, ele não se apresenta carregado de "neutralidade" nas suas escolhas ditas racionais. A outra faceta do planejamento é a própria noção gerencial do controle, que possibilita uma grande margem de tornar-se instrumento fundamental para uma sociedade regida por normas totalitárias. O racional proposto é o do técnico, não se admitindo a existência de uma racionalidade mais efetiva e além da percepção do técnico. O universo abrangido procura controlar as "zonas de incertezas" que estão no econômico, vistos sob a ótica do mercado - independentemente das ideologias vigentes, capitalista e socialista - que esconde as especificidades locais e regionais. A forma de ver é unidimensional, calcada na simetria, necessariamente centralizadora. O discurso do planejamento tem-se dirigido para a busca de homogeneidade social, quando no seu lugar se posiciona um extenso espaço de heterogeneidade. O instrumento focal para exercer sua racionalidade é o orçamento. Para que exerça tal poder, faz-se mister um bom sistema de informações. As relações de saber/poder em tal concepção fluem espontaneamente:

"Sendo o órgão central o cabeça do sistema de planejamento, é dele que partirão todas as normas e diretrizes técnicas para os órgãos setoriais que, a fim de complementarem o trabalho e fecharem o circuito, deverão também integrar em seu bojo todas as atividades de planejamento, programação e orçamento". (250)

(250) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. A Reforma Administrativa em Sergipe, op.cit., p.3.

Os agentes prestadores de assistência técnica sentem e sabem das dificuldades para adquirirem informações sobre o funcionamento da burocracia. Por outro lado, os servidores-chave sentem e sabem que dar informações significa perda de poder e a não sobrevivência. A forma encontrada para a resolução do problema apresenta-se no uso de técnicas de modificação de comportamento através o processo de transmissão de saber pelo adestramento. Este visa seduzir, envolver, desarmar, imitar, (re)produzir o saber.

A comunicação das idéias de mudança visa sedimentar os novos valores pretendidos com a reforma, através da modificação de atitudes e comportamentos. A forma de atingir tal objetivo se faz pela divulgação de mensagens reformistas em veículos de comunicação de massa, pesquisa de opinião, folhetos ilustrativos, seminários, entrevistas com técnicos e autoridades, reuniões etc. Como salienta Foucault:

"... o momento histórico das disciplinas é o momento em que nasce uma arte do corpo humano, que visa não unicamente o aumento de suas habilidades, nem também aprofundar sua sujeição, mas a formação de uma relação que no mesmo mecanismo a torna tanto mais obediente quanto é mais útil, e inversamente. Forma-se então uma política de coerções que são um trabalho sobre o corpo, uma manipulação calculada de seus elementos, de seus gestos, de seus comportamentos. O corpo humano entra numa maquinaria de poder que o esquadriinha, o desarticula e o recompõe". (251)

Na estratégia anunciada, fica patente a busca de produção de corpos submissos e exercitados, corpos "dóceis". Para isso, a disciplina utiliza a técnica do adestramento aliada à comunicação. No programa de reforma em Sergipe, a capacitação de recursos humanos aparece como ponto fundamental do discurso. A grande esperança reformista concentra-se na reprodução do saber modernizante. No

[251] Foucault, Michel, *Vigiar e Punir*, op.cit., p.127.

Decreto-Lei 1.946, de 14.07.1970, consubstancia-se tal preocupação, ao sugerir as seguintes medidas: 1. definição de uma política de treinamento; 2. elaboração de programas prioritários para a formação e manutenção das equipes assessoras centrais e setoriais do Estado, no sentido de dar continuidade ao processo de aperfeiçoamento da Administração; 3. instalação do órgão coordenador das atividades de treinamento do Estado; 4. incentivos para treinamento (bolsas de estudo, promoções e acessos); 5. análise e redistribuição dos recursos humanos (colocação e treinamento); 6. recrutamento e utilização criteriosa dos servidores treinados; 7. cursos superiores (encaminhamento, ajuda e orientação); 8. treinamento no trabalho; 9. treinamento para implantação de novos métodos; 10. treinamento e aperfeiçoamento em geral; 11. organização de biblioteca de serviço; 12. concursos de sugestões e competições de servidores para e sobre o programa. (252)

Disponer dos recursos humanos de setor público estadual torna-se imprescindível na reprodução do saber. Todavia, não se pode entendê-lo como uma inovação dentro da estratégia da organização prestadora de assistência técnica. Ele se encontra permanentemente nos programas reformistas, porém sua gênese acontece alguns séculos atrás. A disciplina se tornou, no decorrer dos séculos XVII e XVIII, fórmula por excelência de dominação, imiscuindo-se nos colégios, nos hospitais, nas organizações militares e nas fábricas. (253)

Indubitavelmente, todo o espaço social foi, pouco a pouco, sendo preenchido por tal forma de poder. Foucault assinala:

(252) Conforme salienta o Plano, p.15: "Servidores qualificados serão indicados para cursos de formação, pós-graduação ou de curta duração em Administração Pública. O órgão de treinamento providenciará o recrutamento, seleção e inscrição de servidores no concurso vestibular da Universidade Federal da Bahia, e, bem assim, a concessão de bolsas de estudo e o acompanhamento e assistência a esses servidores no mencionado curso".

(253) Foucault, Michel, Vigiar e Punir, op.cit., p.127.

"A disciplina aumenta as forças do corpo (em termos econômicos de utilidade) e diminui essas mesmas forças (em termos políticos de obediência). Em uma palavra: ela dissocia o poder do corpo; faz dele por um lado uma 'aptidão', uma 'capacidade' que ela procura aumentar; e inverte por outro lado a energia, a potência que poderia resultar disso, e faz dela uma relação de sujeição estrita. Se a exploração econômica separa a força e o produto do trabalho, digamos que a coerção disciplinar estabelece no corpo e elo coercitivo entre uma aptidão aumentada e uma dominação acentuada". (254)

Nesse sentido, insere-se toda uma investida na política de treinamento para o sucesso do programa reformista, no intuito de aplicar e disseminar métodos e técnicas considerados mais adequados às condições prevaletentes nas organizações assistidas, com mudanças de atitudes e comportamentos dos servidores visando a uma maior motivação no trabalho e uma pretensa profissionalização do servidor público calcada nos moldes da organização burocrática weberiana. A forma de traçar um perfil ex-ante e ex-post do setor público objeto da reforma aparece na tentativa de mostrar os resultados conseguidos em termos quantitativos pelo número de servidores treinados. Em decorrência, quanto maior o número de treinandos, maior será o "sucesso" do programa e vice-versa.

No entanto, apesar de não haver uma clara demonstração de rejeição ao discurso modernizante, ela se encontra presente e difundida no seio do setor público, e, mais além, na própria comunidade. Isto se apresenta descrito pela organização prestadora de assistência técnica, como a ausência de: 1. motivação dos servidores para participarem de programas de treinamento; 2. correlação entre os cargos e/ou funções exercidas pelos treinandos na sua unidade de trabalho e o treinamento a que se submetem; 3. relação entre treinamento e ascensão funcional; 4. incentivos financeiros, funcionais

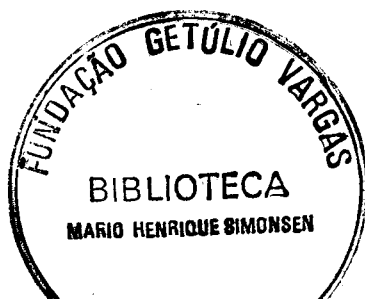
(254) Foucault, Michel. Vigiar e Punir, op.cit., p.127.

e psicológicos; 5. reconhecimento da necessidade de treinamento pelas chefias dos treinandos.

Nas linhas gerais de orientação da organização prestadora de assistência técnica, quanto aos problemas de treinamento focalizados, situa-se paradoxalmente a preocupação com uma racionalidade fora do social, que faz aparecer no discurso, toda uma gama de indicadores daquilo que se critica, então denominado de formalismo e/ou processualismo.

Em decorrência, mesmo partindo para uma racionalidade voltada para o controle, a administração e o desenvolvimento de recursos humanos - considerado fundamental e imprescindível - o ISP reconhece a fraqueza de tal proposta diante das prioridades (não ditas) da comunidade. Para contornar o problema, sugere que seja localizada a coordenação geral de treinamento no órgão central de planejamento. Como já foi mencionado, espera-se do "planejamento" justamente aquele poder necessário ao comando das ações governamentais no intuito de "examinar e escolher alternativas, formular decisões eficazes e apropriadas, prevendo suas conseqüências. O ato de planejar explicita uma pretensão tecnocrática de gerir o social, não deixando espaços para as famosas "zonas de incertezas ambientais".

Tais propostas, é claro, tendem a caminhar de forma paralela - produzindo e reproduzindo-se em novos saberes - porém, longe do espaço vivido e ocupado pela realidade social. É isto que se tenta compreender estereotipadamente como o processualismo da "administração pública brasileira". No fundo, prende-se a uma falta de legitimidade social, que tanto faz elaborar e implementar reformas administrativas por decreto, como propor cursos de "treinamento de sensibilidade" e de relações humanas para mudar as atitudes e os valores dos servidores públicos, ou propor incentivos de cunho paliativo, no intuito de resolver problemas salariais, sociais e



políticos. (255)

O ISP reconheceu os pontos fundamentais para uma política de incentivos de maior significação para os servidores, apesar de considerados menos viáveis e de mais difícil implementação, tais como: melhorias salariais, promoções, acessos, preferências para cargos de chefia. No entanto, partiu para esquemas paliativos, porém, muito mais viáveis com o intuito de "propiciar ao servidor a satisfação de certas necessidades de natureza psicológica", destacando: "a realização de concursos de sugestões que signifiquem uma oportunidade de participação mais direta na administração para os funcionários; a publicação de trabalhos por eles elaborados".

Sobre esse assunto, não se poderia deixar de atentar para o fato de que, desde 1964, vinham sofrendo os servidores da administração pública brasileira um forte arrocho salarial, em prol de uma pretensiosa descida na escala inflacionária do país. É evidente que a proposta modernizante não poderia ir de encontro à política salarial vigente. No entanto, no desenrolar da estratégia, aparecem, várias vezes, veladas referências a tal necessidade, no intento de conseguir a motivação dos servidores para os destinos do programa.

No diagnóstico de prospecção e incluso no "Plano para elevação da capacidade operacional do governo estadual", aparece essa preocupação racionalizante ao situar como problema do setor público estadual a "elevada despesa com pessoal". O problema salientado é visto sob o ângulo administrativo, esquecendo-se de ver toda a especificidade local, ao desconhecer que o emprego público aparece como

(255) Há uma clara preocupação no discurso, em destacar o atendimento das necessidades tipo Self-made-man (psicológicas) porém, sem tocar em momento algum nas necessidades dos servidores em quanto indivíduos. Esta é mais uma forma de encobrir as verdade usando as tais teorias de Maslow e demais autores vinculadas às correntes motivacionais, básicas nas relações entre o saber/poder das pretensões modernizantes. (Nota do Autor).

uma das poucas maneiras de sustentáculo da economia estadual.

Procurando desmistificar esse valor no contexto dos países considerados em desenvolvimento, Fernando Rezende e Flávio Castelo Branco formularam uma hipótese que em parte mostra um dos paradoxos da teoria organizacional aplicada ao setor governamental:

"... as medidas propostas encerram, entretanto, uma aparente contradição. Por um lado, propõe-se estimular um uso mais intensivo de mão-de-obra no setor privado, através da concessão de vantagens fiscais ou financeiras a estabelecimentos que empreguem mais mão-de-obra por unidade de capital. Por outro, a nível das próprias atividades exercidas pelo governo, adotam-se procedimentos que têm o efeito oposto de incentivar o uso de tecnologias relativamente mais intensivas em capital...". (256)

Mais uma vez, destaca-se a imobilidade social da proposta modernizante que, apesar de pretender ser "avançada em termos de mudança social", constitui-se numa dinâmica conservadora. Nada muda no social, nem atinge os alicerces desse ambiente desconfiado e hermético que se pretende transformar numa moderna burocracia. O caminho pretendido pela reforma prende-se a uma viagem circular. O ponto final corresponde ao ponto de partida, muito embora, independentemente de tais reformas, a realidade social se esteja modificando.

Finalmente, salienta-se que a ampliação do conceito de treinamento na estratégia deixa a impressão de buscar a todo custo maior espaço de poder para que seja ocupado por essa atividade considerada fundamental para o sucesso ou insucesso do programa. Afinal, ao órgão de treinamento caberá ser um dos principais agentes de

(256) Rezende, Fernando e Branco, Flávio Castelo, "O Emprego Público como instrumento de política econômica, in: Rezende, Fernando et alii, Aspectos da Participação do Governo na Economia, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976, p.36.

comunicação das idéias de mudança. Uma delas refere-se à possibilidade de tornar receptiva a comunidade - de um modo geral - para um sistema administrativo planejado, eminentemente burocrático, típico de uma sociedade moderna industrial.

CAPÍTULO VIII - TROCA DE CORRESPONDÊNCIA: A IMPLEMENTAÇÃO DOS SISTEMAS DE PLANEJAMENTO E DE ADMINISTRAÇÃO GERAL

Este capítulo pretende retratar as relações acontecidas no decorrer do período reformista que vai de 1970 até aproximadamente 1973, com o intuito de implementar e institucionalizar os sistemas de administração geral e de planejamento. A ênfase será dada justamente em um dos focos da estratégia do ISP - a comunicação modernizante. Nesse sentido, faz-se a análise da captação pelo ISP de opiniões dos principais intervenientes - inclusive, os grupos comunitários. Será dado destaque aos agentes da administração pública objeto da reforma, como se vêem e como se articulam com a organização assistente.⁽²⁵⁷⁾ As reações para as tentativas modernizantes aparecem distintamente no discurso da comunicação, principalmente nas pesquisas de opinião realizadas com os servidores estaduais.

Indubitavelmente, a comunicação é a forma por excelência usada para se buscar a legitimação das propostas modernizantes. Como reconhece o próprio ISP, a comunicação constitui um dos aspectos mais importantes no desenrolar dos programas reformistas. É a peça precípua no apoio ao treinamento, porque seduz, finda resistências e encobre os percalços que porventura venham a acontecer. Dela, virão as alvíssaras das mudanças ocorridas no setor público estadual. Através dela, virá o aviso de alerta, o vigilante avançado na captação dos problemas, das suspeitas e do silêncio. Por meio dela, poderão ser medidos os resultados do programa: o seu sucesso ou o seu fracasso.

(257) O material bibliográfico específico anotado neste capítulo refere-se aos ofícios expedidos entre os agentes, às pesquisas de opinião realizadas pelo ISP, aos relatórios da Equipe Central da Reforma, além dos seguintes livros: Meirelles, José Carlos Dantas e Batista, Margarida Maria Costa, op.cit., e So brinho, Jorge Hage et alii, op.cit. (Nota do Autor).

Dentro da concepção funcionalista das organizações, a comunicação aparece inteiramente relacionada com o poder disciplinar explícito no fenômeno da padronização de coisas e pessoas. Ela existe em função das regras (estatutos, regulamentos de serviços), normas e distribuição de papéis.

A política de tornar os corpos dóceis apresenta-se como peça distinta e atuante das correntes de administração. No entanto, foi com as escolas de ênfase social - as relações humanas; a comportamentalista e a teoria do Desenvolvimento Organizacional - que se reforçou e se reproduziu intensamente toda uma gama de problemas e propostas para soluções relacionadas ao fenômeno da resistência à mudança. Como consequência, passa-se a pensar numa possibilidade de se criar uma "Ciência Social Aplicada". É nesse contexto que se fortalece a ênfase na comunicação e nos tratados referentes a essa concepção de mundo voltada para a modificação do comportamento.

A forma como a comunicação é esboçada no programa de reforma em Sergipe busca evitar a todo custo os tropeços decorrentes da resistência das pessoas aos novos métodos, mudança de normas, rotinas e hábitos arraigados de trabalhos. Em vez de abordar tal resistência pelo ângulo das relações sociais, salientam-se motivos psicológicos para explicá-la, destacando-se: a insegurança, o medo de enfrentar novas situações ou formas diferentes de executar o trabalho. (258) A pretensão do efeito comunicador apóia-se no pressuposto de que está sendo oferecido à organização assistida um pacote tecnologicamente perfeito, uma verdade absoluta, inquestionável, não passível de crítica. As verdades são impostas e justificadas previamente por aqueles que as produzem. Os erros, quando acontecem, são justificados pela "dissonância cognitiva". (259)

(258) Halliday, Tereza Lúcia, Comunicação e Organização no Processo de Desenvolvimento: a função informativa dos técnicos. Petrópolis, Vozes, 1975, p.15-16.

(259) Conforme Festinger, Leon, A Theory of Cognitive Dissonance, Evanston, Ill: Row, Peterson, 1957.

A comunicação inclusa na estratégia reformista tenta atingir um espaço social mais amplo do que aquele ocupado pela hermética burocracia pública. Ela se propõe atingir toda a comunidade e seus diversos segmentos. Ao pretender despertar a motivação dos servidores para as tarefas modernizantes, ela também se posiciona como o arauto das novas alvissaras, vista na preocupação "... de informar e divulgar a respeito dos objetivos, significado, vantagens, metodologia e resultados alcançados no programa de reforma". (260)

Vale salientar não ser de interesse desta monografia a análise da comunicação enquanto área de conhecimento. (261) O que interessa de fato a este estudo é ver como a comunicação se insere na divulgação da proposta reformista, especialmente quando tenciona aliviar tensões entre e intra organizações envolvidas no programa, criar espaços de aceitação e de poder, além de reproduzir saberes. A comunicação é vista como um "canal" de informação que visa legitimar e legitimar-se. Como salienta um prospecto do ISP:

"É IMPORTANTE LEGITIMAR - Por que esse método não funcionava? A resposta é simples: era porque o programa de reforma não se legitimava junto aos funcionários. A expressão "não se legitimava", neste caso, significa que os funcionários viam as novas modificações como coisas estranhas, às vezes aparentemente absurdas, às vezes impossíveis de compreender. Em suma, os funcionários recebiam algo imposto a eles e - o que é muito natural - reagiam contra isso de uma forma ou de outra". (262)

(260) Meirelles, José Carlos Dantas e Batista, Margarida Maria Costa, op.cit., p.48.

(261) Sobre a teoria da comunicação, ver: Berlo, David. O Processo da Comunicação, Lisboa, Martins Fontes, 1980; Cherry, Colin. A Comunicação Humana, São Paulo, Cultrix, 1971; Shannon, C.E. e Weaver, W. A Teoria Matemática da Comunicação, São Paulo. Difel, 1975; Watzlawick, Paul et alii. Pragmática da Comunicação Humana, São Paulo, Cultrix, 1973. Penteado, J.R. Whitaker, A Técnica da Comunicação Humana, São Paulo, Pioneira, 1974.

(262) Meirelles, José Carlos Dantas e Batista, Margarida Maria Costa, op.cit., p.145.

Dessa forma, tenta-se através da competência interpessoal transmitir (sem imposições) aos integrantes da organização assistida e da comunidade em que esta se insere, o recado sobre as "maravilhosas" técnicas administrativas que estão para ser implementadas pelo programa.

As dificuldades de comunicação nos programas de reforma vistas pela organização prestadora de assistência técnica referem-se a problemas vinculados com a organização assistida e também atinente a ela mesma. Dentre os primeiros, destacam-se: a) atitude e comportamento omissos em relação à reforma; b) atitude e comportamento de aceitação passiva, sem conscientização; c) atitude e comportamento de identificação com a entidade assistente.

O olhar inquiridor de quem faz a reforma volta-se contra todos os fatos, pessoas e coisas que possam ir de encontro à proposta reformista. O desejo de não colaborar é visto como um pecado capital. As evasivas são interpretadas, com alguma razão, como um "entrave" mudo e surdo aos reformadores. Como reconhece o ISP:

"... percebe-se, nesses casos, uma espécie de campanha do silêncio, quando nada se diz ou comenta a respeito da mudança". (263)

Talvez seja mais uma pretensão ilusória da organização prestadora de assistência técnica esperar que a organização assistida estivesse em festa meramente pela expectativa da tão propalada modernização. Como se o moderno fosse a coisa mais fundamental para a especificidade daquele grupo; como se o terreno em que estavam pisando os reformadores fosse completamente excluído da comunidade. Pretensiosamente, esperava-se que os membros da organização assistida fossem aplaudir com entusiasmo mudanças não pedidas, nem sugeridas; que aceitassem com tranqüilidade as propostas de reorganiza-

(263) Meirelles, José Carlos Dantas e Batista, Margarida Maria Costa, op.cit., p.49.

ção das relações saber/poder, manifestando-se e adaptando-se (palava-chave) maquinalmente às novas situações.

Dado que o discurso se realiza numa redoma de vidro, intimamente, excluindo a realidade, não deveria constituir surpresa que o programa reformista se desenvolvesse "intencionalmente ignorado" por aqueles a quem pretendia mudar. O ISP tinha consciência desse fato, ao reconhecer que boa parte da "resistência", da defensividade e do retraimento da organização assistida eram decorrentes das pr^oprias atitudes e comportamentos da organização assistente. Como salienta o ISP:

"Hã, na verdade, uma preocupação deliberada de desconhecer o que estã sendo feito ou o que se pretende fazer". (264)

Nesse sentido, justificativas para essa resistência são buscadas pelos reformadores nas "ciências comportamentais" e apresentadas em termos de:

"O receio de determinadas pessoas de que o seu 'know-how' venha a ser superado; o medo de que possa ocorrer uma modificação no 'sistema de relacionamento social; a preocupação com uma possível perda de status". (265)

Paradoxalmente, a organização assistente atribui à dificuldade de comunicação "a tendência de alguns servidores vinculados à organização assistida de se identificarem e serem identificados com a organização assistente". (266) Embora fosse interesse da organização assistente que o envolvimento doutrinário da reforma se ampliasse, a internalização da mensagem não ultrapassou o limitado círculo

(264) Meirelles, José Carlos Vantas e Batista, Margarida Maria Costa, op.cit., p.50.

(265) Ibidem, p.50.

(266) Ibidem, p.50-51.

das pessoas ligadas aos trabalhos reformistas, que passaram a ser vistas tanto pelos outros membros da burocracia quanto pela comunidade local como representantes da organização assistida. Essa crise de identidade denota as relações que se escondem na doutrina reformista e revela de outra forma a resistência à proposta modernizadora.

À medida que defendem as propostas do ISP, os agentes internos de mudança vão de encontro à sua organização de origem e vão aos poucos isolando-se da sua comunidade e assimilando hábitos, atitudes e valores da organização assistente. As reações a essa situação são as mais diversas, indo desde a simples desconfiança até a lampejos de agressividade.

O cenário que se produziu como resultado do processo de internalização é interessante: de um lado, a organização assistida com sua burocracia desconfiada e anêmica; ainda nela, os agentes internos de mudança, com um certo ar de superioridade que lhes empresta o saber/poder frente aos colegas.⁽²⁶⁷⁾ Do outro lado, a organização assistente, frustrada porque seus discípulos "aprenderam a lição" mas não souberam esconder as suas ligações ispianas.

Dessa forma, a organização assistente ao analisar o problema desse vínculo reconhece que o tiro saiu pela culatra, por não oferecer possibilidades de expandir o raio de ação da reforma, através de

(267) O saber refere-se a tecnologia que está sendo transferida; aos cursos que estão sendo oferecidos ao grupo, além do acesso às informações e às alvissaras que estão para acontecer, reconhecendo-se o papel relevante dos agentes internos nesse processo. Quanto ao poder intrinsecamente vinculado ao saber, apresenta-se nas possibilidades de acesso a postos de comando; na participação dos recursos financeiros vinculados aos Convênios, haja vista que os mesmos têm constituído uma pequena máfia, do qual fazem parte a unidade controladora dos convênios e "aqueles" que são envolvidos direta ou indiretamente nos seus propósitos; e outros que procuram simples reconhecimento para seu trabalho. (Nota do Autor).

um processo de envolvimento da comunidade e da burocracia como um todo: (268)

"Ocorrências como as citadas - erro de percepção quanto à filiação dos Agentes Internos da reforma, insulamento destes em relação aos seus colegas - levam necessariamente a uma caracterização pouco favorável daqueles a quem caberia o papel de agentes internos de mudança. Na verdade eles passam a ser vistos como "donos da reforma", falhando, por conseguinte, na sua função de deflagrar e propagar idéias e práticas da administração reformada". (269)

Nessa análise feita pela organização assistente não é reconhecida a presença constante das relações de poder entre e intra indivíduos, grupos e organizações no âmbito da reforma. Tampouco se atenta para o fato de que, por ser a estratégia elitizante, os resultados não poderiam ocorrer de outra maneira. Existe, no discurso modernizante, toda uma pretensa racionalidade que não deixa transparecer os empecilhos a nível social.

Não obstante, a estratégia reformista do ISP visa não se envolver diretamente com o programa. Salienta a necessidade de treinar servidores e comunicar as alvíssaras através destes, para que a comunidade se "conscientize" das mudanças. No entanto, não deixa de reconhecer a inevitabilidade do insulamento, fruto de ser a estratégia necessariamente uma produção de saber vinculada à organização assistente. Essa técnica não diretiva, comum à psicologia rogeriana

(268) O convênio traça um perfil que geralmente não é vivenciado ou totalmente esclarecido no setor público. Por exemplo, uns fazem (executam) o convênio, outros simplesmente recebem os recursos alocados. Cria-se, então, uma demonstração clara de poder, na medida em que o chefe dá gratificação por participação em convênio a quem ele achar conveniente, como também é envolvido na repartição do bolo, muito embora receba o seu salário e a gratificação de chefia. (Nota do Autor).

(269) Meirelles, José Carlos Dantas e Batista, Margarida Maria Costa, op.cit., p.51.

e gestaltiana,⁽²⁷⁰⁾ não conduz à análise das relações de poder - tanto em termos dos macro nem dos micropoderes sociais - principal ponto de sua contradição. Nesse sentido, os servidores preparados (modernizados) para levar a conscientização aos seus colegas passam a não se identificar com estes, porém, com aqueles dos quais são discípulos.

Obviamente, os servidores, alvos da conscientização, tendem a perceber a verdade e suas vinculações. Podem não dizer, mas sabem onde se encontra a central produtora dos agentes modernizantes. O treinamento e a comunicação não conseguem encobrir nas relações não diretivas - tais quais se apresentam na estratégia reformista do ISP - a presença constante de alguém que domina e de outros que são dominados. Como já foi dito, o envolvimento que se espera é de cima para baixo. Nesse contexto, não há comunicação que faça desaparecer as "resistências". Contudo, as explicações para justificar os insucessos do programa insinuam-se nestes termos:

"É que, de um modo geral, e mais particularmente no serviço público, faltam condições para que se desenvolva no funcionário um espírito crítico, inquiridor que lhe permita contribuir de forma efetiva e consciente para o melhoramento dos métodos e rotinas da organização. Nessa situação, a expectativa mais realista é a de que prevaleça nesse grupo a ausência de preocupações a respeito do sentido, utilidade ou vantagens da introdução de novas normas, métodos e rotinas de trabalho; e a consequência de tudo isso é, sem dúvida, a aceitação

(270) Sobre essa discussão, ver: a técnica da não-diretividade, in: Rogers, Carl, Grupos de Encontro, Lisboa, Martins Fontes, s/d e as críticas de Georges Lapassade e Michel Foucault. Vale salientar que o Autor deste trabalho não concorda inteiramente com a posição defendida por Lapassade, o qual, ao criticar Rogers, ainda reconhece a relevância do monitor, muito embora, enfatize as contradições da teoria rogeriana. Maiores detalhes, ver o seu livro. Lapassade, Georges, Grupos, Organização e Instituições, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1977.

passiva, sem conscientização do programa de reforma".⁽²⁷¹⁾

Da transcrição acima, inferem-se duas suposições discutíveis: primeira, que a organização assistida estivesse num contexto social hierarquizado e industrial; segunda, que a conscientização do indivíduo seja sinônimo de submissão ou de participação passiva, sem direito de questionar o que está sendo introduzido. Como Paulo Freire assinala:

"Conhecer, na dimensão humana, que aqui nos interessa, qualquer que seja o nível em que se dê, não é o ato através do qual um sujeito, transformado em objeto, recebe, dócil e passivamente, os conteúdos que outro lhe dá ou impõe".⁽²⁷²⁾

Em decorrência, as críticas formuladas pela organização assistente e pelos agentes internos de mudança sobre a aceitação passiva dos servidores ao processo reformista representam uma postura essencialmente voltada para a superficialidade, na medida em que se refugia em falsas verdades. Dentre essas, destacam-se: a conscientização pretendida, a comunicação doutrinária e a assistência técnica racional não solicitada. Como já foi dito, isto implica uma relação em que alguém domina e outros são dominados. Na estratégia reformista, esse comportamento é facilmente observável, pois se traduz numa descrença (defensiva) do ISP para a positividade da comunidade "objeto" do estudo, na resolução de seus próprios problemas.

Não é fácil retirar ileso o intelectual da redoma de saber à qual pertence, para inseri-lo na comunidade. Afinal, ele sempre tem usado o seu saber como forma de poder. Por exemplo, aquilo que Paulo

(271) Meirelles, José Carlos Dantas e Batista, Margarida Maria Costa, *op.cit.*, p.53.

(272) Freire, Paulo. Extensão ou Comunicação? Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979, p.23.

Freire denomina como exceção, acredita-se seja a regra geral na análise do processo de conscientização. Paulo Freire adverte:

"O Educador, no processo de conscientização (ou não), como homem, tem o direito a suas opções. O que não tem é o direito de impô-las". (273)

E prosseguindo:

"Se tenta fazê-lo estarā prescrevendo suas opções aos demais; aos prescrevê-los, estarā manipulando; ao manipular, estarā 'coisificando' e ao coisificar, estabelecerā uma relação de 'domesticação' que pode, inclusive, ser disfarçada sob roupagens em tudo aparentemente inofensivas". (274)

E complementando:

"Então, falar de conscientização é uma farsa". (275)

A conscientização procurada no processo de implementação dos sistemas de administração geral e de planejamento está voltada justamente para aquela postura domesticadora criticada por Paulo Freire. A comunicação não sugere. Induz e coisifica as pessoas da organização assistida na aceitação - por mecanismos impositivos e de fácil manipulação, em prol de uma modernização forçada - de determinados valores exógenos preconcebidos pelos produtores de tal saber. A forma de atingir rapidamente essas pessoas, é a persuasão. Elas devem acreditar piamente no instrumental técnico-administrativo como a mola propulsora que faltava ao desenvolvimento econômico, político e social do Estado. A noção de totalidade é simplesmente esquecida. A esse respeito, novamente posiciona-se o renomado educador

(273) Freire, Paulo, Extensão ou Comunicação?, op.cit., p.78.

(274) Ibidem, p.78.

(275) Ibidem, p.78.

quando critica o trabalho de extensão:

"Persuadir implica, no fundo, um sujeito que persuade, desta ou daquela forma, e num objeto sobre o qual incide a ação de persuadir. Neste caso, o sujeito é o extensionista; o objeto, os camponeses. Objetos de uma persuasão que os fará ainda mais objetos da propaganda". (276)

A comunicação pretendida, dentro da relação apresentada acima, produz um diálogo de surdos. Do lado dos denominados agentes de mudanças (USAID/SUDENE/UFBa(ISP)/ GOVERNO ESTADUAL), o discurso é profícuo alimentador de saberes - teses, **papers**, palestras, disciplinas curriculares. Do outro lado, entre a comunidade, os camponeses, os servidores públicos e outros, o discurso é mudo (porque não podem falar), incrédulo (porque já tiveram experiências malsucedidas), apático (porque não podem resistir de forma ativa) em face do programa.

Ao comentar suas principais dificuldades como organização prestadora de assistência técnica, o ISP assinala as seguintes: a) condição de agente externo de mudança; b) confusão entre programa de assistência técnica e de reforma; c) tendência a suprir uma possível passividade ou omissão de certos representantes do órgão assistido; d) concentração dos programas de reforma administrativa na área de administração meio. (277)

As saídas para o primeiro obstáculo foram buscadas nas teorias comportamentais entre as quais figura o Desenvolvimento Organizacio-

(276) Freire, Paulo, *op.cit.*, p.24.

(277) Meinelles, José Carlos Dantas e Batista, Margarida Maria Costa, *op.cit.*, p.53.

nal (DO).⁽²⁷⁸⁾ Para melhorar o relacionamento entre o agente externo de mudança e a organização-cliente, faz-se uso de argumentações que enfatizam "a necessidade de colaboração, de confiança mútua, da determinação conjunta de metas e meios e elevada influência recíproca".⁽²⁷⁹⁾

É evidente que tal postura não condiz com a realidade social na medida em que as relações de poder existentes são meramente olvidadas. Além do posicionamento doutrinário, missionário, psicologista da organização assistente, esta tem uma nítida preocupação de entender o processo de reforma como terapêutico, de auto-ajuda e ofuscar o aspecto não diretivo fruto da forte influência recebida da ciência comportamental. Isto se apresenta, por exemplo, numa frase citada pelo próprio ISP:

"Na opinião de Bennis, a vantagem da participação de um agente externo em um programa de reforma consiste na sua capacidade de 'ver' com mais simplicidade e clareza os problemas que os 'de dentro'..."⁽²⁸⁰⁾

No discurso modernizante, sente-se um grave dilema da estratégia reformista, quando tenta postular uma visão não-diretiva - proposta pelo D.O. - diante do programa, porém, alicerçada nos fundamentos tradicionais da teoria organizacional, ao implementar na organização assistida modelos de racionalização do trabalho, elaboração

(278) Maiores detalhes sobre esse assunto, vide a extensa produção inócua existente. Quanto à bibliografia, destacam-se: Bennis, Warren G. Organizações em Mudança, São Paulo, Atlas, 1976; Schein, Edgar. Consultoria de Procedimentos: seu papel no Desenvolvimento Organizacional, São Paulo, Edgard Blücher Ltda, 1972; Argyris, Chris, La Dirección y el Desarrollo Organizacional (el camino de Xa a Yb), Buenos Aires, "El Ateneo", 1976; Beckhard, Richard, Desenvolvimento Organizacional: Estratégias e Modelos, São Paulo, Edgard Blücher, 1972; dentre outros.

(279) Meirelles, José Carlos Dantas e Batista, Margarida Maria Costa, op.cit., p.54.

(280) Ibidem, p.54.

de rotinas e formulários. O D.O. proposto no programa visa legitimar tais modelos manipulando as pessoas, conforme salienta o próprio ISP:

"... ressalte-se que, numa linha de desenvolvimento organizacional, estes fatos deveriam ser não apenas compreendidos e aceitos mas até manipulados, em benefício da Organização, uma vez que assim o exigem quaisquer programas que envolvam mudança". (281)

A atitude domesticadora continua presente. Aceita-se qualquer sugestão, contanto que coincida com a da organização assistente. Este é o tipo de participação pretendida. Para conseguí-la, faz-se uso de livretos explicativos e ilustrados. Afinal, a comunicação dos quadrinhos é mais engraçada e muito mais sutil. No entanto, as dificuldades tendem a prosseguir na sua trajetória de obstaculizar as pretensões reformistas. Elas se traduzem, por exemplo, na aparente confusão sentida pela assistente sobre a percepção da assistida, sobre o que seja o programa de reforma e o de assistência técnica. O primeiro é visto e dito pela organização assistente como se fosse da assistida; e o segundo constitui-se - segundo a assistente - na sua real tarefa. Em suma, uma planejaria e a outra executaria. Como na prática as coisas não se passam dessa maneira, a situação configura-se deste modo:

"... em nossa opinião é sintomático o fato de alguns técnicos de entidades que prestam assistência a programas de reforma tomarem a iniciativa do planejamento, da elaboração de projetos e da implantação de rotinas no decorrer do processo de mudança. Não raro, tais comportamentos são justificados com argumentos de que é necessário atender aos prazos fixados pelos órgãos que financiam os programas ou temos que apresentar produtos para justificar o nosso trabalho". (282)

(281) Meirelles, José Carlos Dantas e Batista, Margarida Maria Costa, op.cit., p.54-55.

(282) Ibidem, p.56.

As omissões dos representantes da organização assistente ao postularem semelhante atitude, prendem-se ao próprio traçado reformista que conduz a organização assistida a esse aparente e corriqueiro estereótipo. Aparente, na medida em que a organização assistida rejeita o "papel" de órgão executor da reforma imposta pela assistente, descobrindo as relações de saber/poder. Afinal, existe toda uma enorme área de expectativas em torno do trabalho da organização assistente oriundas das universidades produtoras do saber, das entidades financiadoras, das potenciais entidades assistidas etc. Nesse contexto, não causa estranheza o fato de a organização assistente tentar a todo custo levar a reforma avante a qualquer preço, mesmo que seja imprescindível sair de seu "papel" sutil e cômodo de assistente técnico para o de executor propriamente dito da reforma. Corriqueiro, porque sempre acontece, fruto de sua superficialidade não legitimada no social. O insulamento do grupo reformista, incluindo aquelas pessoas da organização assistida, tende a ser bastante natural. O rótulo pode ser uma das formas usadas pela comunidade para resistir às atitudes modernizadoras.⁽²⁸³⁾ Ao mencionar esse fato, o ISP situa:

"Julgamos que tais atuações contribuem, de algum modo, para uma percepção errônea do papel do agente externo de mudança. São elas também que fazem com que o pessoal da organização assistida mais identificado com a reforma seja visto ou rotulado como 'pessoal do ISP', ou da 'reforma' e não como membros da organização. Em pesquisa de opinião, recentemente realizada como parte do programa de reforma do Estado de Sergipe, constatou-se que um número considerável dos respondentes viam no ISP o principal responsável pelo planejamento do programa de reforma; com relação à sua implantação essa responsabilidade estava de certo modo dividida entre o ISP (40%) e o CONDESE (41%)".⁽²⁸⁴⁾

[283] A esse respeito, vide: Gorffman, Erving, Estigma, Rio de Janeiro, Zahar, 1978;

[284] Meirelles, José Carlos Dantas e Batista, Margarida Maria Costa, op.cit., p.56.

Para que o fato relatado anteriormente transpareça na sua plenitude de insulamento, fundamental é analisar a abordagem da comunicação nos programas reformistas da organização prestadora de assistência técnica. Fica evidente que ela buscava atingir quatro áreas básicas: a) a identificação da realidade; b) a motivação; c) a informação e divulgação; d) e o acompanhamento. (285)

Da primeira, sairia o diagnóstico imprescindível e predeterminador das suas metas, realizado através de um trabalho não necessariamente minucioso de coleta de dados sobre a organização assistida. É nesse momento que se faz a apropriação de saber, mediante entrevistas com integrantes da organização assistida, observação direta da realidade objeto do estudo, exames e levantamentos da documentação existente, além da coleta de opiniões por questionários, seminários e simpósios realizados pela assistente. O conhecimento "in natura", extraído do senso comum, é a mola mestra para a produção, difusão e alimentação de futuros ou presentes saberes.

Da segunda, virá o conhecimento já transformado e reproduzido para aqueles que são objetos da reforma, por meio de um processo de adestramento que busca comprometer e envolver inicialmente pessoas da organização assistida, no intuito de identificá-las com o programa, fazendo-as agentes internos de mudança. A essas pessoas, caberá a tarefa de coordenar, responsabilizar, divulgar e acompanhar o programa, como também:

"... a motivação, engajamento e comprometimento de todo o pessoal da organização, no trabalho de renovação de métodos, práticas e habilidades administrativas...". (286)

A estratégia tende a ser elitizante. Dessa forma, concentra-se na

(285) Meirelles, José Carlos Dantas e Batista, Margarida Maria Costa, op.cit., p.58.

(286) Ibidem, p.59.

escolha dos agentes - "que irão compor a Equipe Central da Reforma e a coordenação de treinamento, entre pessoas de nível superior, de reconhecida experiência administrativa e capacidade de influência junto aos administradores da cúpula".⁽²⁸⁷⁾ Além do mais, recrutam-se os auxiliares de levantamento - fundamentais na apropriação e difusão de saber - entre os funcionários de nível médio conhecedores de atividades administrativas.

Para efeito da terceira área de divulgação e informação do programa, a estratégia usa os seguintes artifícios: simpósios e seminários de "conscientização", veículos de comunicação de massa, livres e prospectos. Nessa etapa, busca-se atingir a organização assistida, como também a comunidade em que está inserida.⁽²⁸⁸⁾

A produção de saber seria continuamente alimentada, pela quarta área, ou seja, pelo acompanhamento **pari passu** do programa, mediante a realização de pesquisas de opinião periódicas com os integrantes da organização assistida. Na verdade, a pesquisa de opinião visa colher dados que levem, inclusive, à avaliação do programa de mudança. Esse instrumento tornou-se primordial para o estudo do discurso modernizante em Sergipe.⁽²⁸⁹⁾

(287) No capítulo seguinte, mostrar-se-á que nos últimos dez anos os integrantes do 2º e 3º escalão e, em alguns casos, do 1º sofreram poucas mudanças. São os mesmos de dez anos atrás. Apenas, houve uma redistribuição dentro da administração pública estadual, tendo como auxílio a velada forma de se colocar servidores de um órgão à disposição de outro. (Nota do Autor).

(288) Para maiores detalhes sobre os possíveis resultados de tal medida, ver o capítulo seguinte desta monografia. (Nota do Autor).

(289) As dúvidas que levaram o Autor a questionar a modernização tiveram como um dos pontos focais essas pesquisas, haja vista o número extensivo de informações referentes ao programa, destacando-se as desilusões reformistas presentes no desenrolar dos parágrafos.

A busca de conscientização e desempenho adequado de papéis, a disseminação da responsabilidade pelas mudanças, a adequação dos instrumentos de comunicação aos valores sócio-culturais, a divulgação do programa de reforma em função dos resultados, a criação de "expressões visíveis da reforma" e o acompanhamento contínuo e sistemático do programa de reforma vão representar as diretrizes da organização assistente em termos de estratégia de comunicação das alvíssaras. (290)

À medida que o CONDESE passa a ser pressionado pelo ISP a abandonar antigas atribuições com o objetivo de implantar o sistema estadual de planejamento, cria-se um vácuo de poder, uma das primeiras barreiras à atuação "sugestiva impositiva" do órgão assistente. A comunicação, pretendida como forma de coisificar, envolver, disciplinar e comprometer, não consegue resolver o impasse.

Dentro do espaço reservado às lutas por redefinições de poderes, uma série de pequenos atritos entre os intervenientes fogem aos direitos e deveres delimitados no convênio. A briga é intensa. Um dos atritos refere-se ao posicionamento da Equipe Central da Reforma contra algumas das diretrizes predefinidas pelo ISP, sobre o que devia ser o novo **design** do sistema estadual de planejamento. Outro refere-se ao insulamento no interior da Equipe Central. Muito embora composta inteiramente de economistas, alguns se identificaram com os pressupostos da teoria da administração geral, enquanto os demais continuaram a se identificar com os valores do planejamento. A luta é árdua para ver quem consegue mais suporte em termos de espaço saber/poder. O primeiro grupo refugia-se progressivamente nos hábitos e nas formas de pensar da organização assistente; o segundo, "adere convenientemente a depender da situação".

(290) No II Seminário da Equipe Central, realizado em Aracaju, no período de 29 a 30 de setembro de 1970, na minuta do Decreto que "estabelece a organização provisória do sistema de planejamento do Estado", já se encontrava presente a ênfase no acompanhamento avaliativo do programa.

Estes têm a pretensão de acompanhar, planejar e serem considerados os autores intelectuais da "nova etapa do desenvolvimento". Os primeiros apenas aprendem determinadas técnicas e ocupam espaços de poder (até certo ponto institucionalizados em decretos-lei) respaldados no "apoio moral" oferecido pela organização assistente. Afinal, são os filhos do programa por decreto e por desejo. Ambos respaldam-se em certos artifícios que os mantêm ocupando espaços de saber/poder aparentemente em equilíbrio. No entanto, à proporção que a organização assistente se afasta, ao término do convênio, o segundo grupo vai reforçando-se até chegar ao ápice com a desagregação do programa. Esta luta é real e intensa, carregada de boicotes de ambos os lados, de queixas, de ataques e defesas. Porém, seus resultados são distantes do esperado da proposta modernizante. Esta não foge de sua definição, predeterminada, fruto de um racionalismo técnico não inserido na racionalidade social.

Pelo temário do II Seminário de Reforma Administrativa, nota-se que na programação reformista desenvolvida até 31.10.70, todo o arcabouço instrumental operativo já se encontrava em fase de implementação, constituindo-se naquilo que foi denominado de propostas concretas para administração geral, administração financeira, administração específica (educação, saúde, agricultura), planejamento, comunicação e treinamento.

Vale a pena voltar ao papel da comunicação e do treinamento como estratégia de legitimação, examinado no Capítulo VII. A este Autor parece ter havido uma clara intenção do programa em confundir áreas de intervenção com estratégia de intervenção; a estratégia tem como função legitimar o que está sendo proposto para as áreas objeto do processo intervencionista. Torna-se mais fácil visualizar o que aparentemente se encontra encoberto no discurso, uma vez que os sistemas a serem implementados são os de administração geral e de planejamento, sendo olvidadas, por motivos óbvios, as áreas de administração financeira e administração específica vistas no temário de maneira superficial. A concentração recai em problemas que não afetam a realidade social: diagnóstico preliminar, de estrutura

e de recursos humanos. Sobre este, o diagnóstico detecta, na Secretaria da Educação, por exemplo, um baixo nível de instrução dos servidores. A forma escolhida de resolver o problema, é dar treinamento, como se fosse conjuntural, quando, na verdade, é fruto de um contexto social muito mais amplo do que imaginam os reformistas. Não podendo analisar nem questionar o baixo nível de alfabetização da população estadual, a organização assistente usa os instrumentais administrativos carreados numa pretensa neutralidade metodológica e social. O treinamento não é mais do que uma forma de contornar e desconversar o problema.

Novamente, no III Seminário da Equipe Central, realizado em Aracaju, de 19 a 20.02.71, tentou-se a avaliação das atividades reformistas desenvolvidas no período de 30.08.70 a 10.01.71. A programação continua a basear-se na implantação sistemática dos sistemas anteriormente mencionados e na simples mexida nos organogramas das secretarias - no intuito de incluir os órgãos setoriais de planejamento e de administração geral. A tentativa de regionalização administrativa será progressivamente esquecida no decorrer da reforma, muito embora se apresente uma produção razoável de propostas alternativas. Ao situar os trabalhos realizados após o segundo seminário, posiciona-os em relação às áreas e à estratégia de intervenção. Fica claro que, na análise das áreas - administração geral, planejamento, administração financeira e administração específica (saúde, agricultura e educação) -, as preocupações se refletem na institucionalização das atividades-meio necessárias e inerentes aos sistemas de administração geral e de planejamento. (291)

(291) Não se faz nenhuma referência à administração financeira estadual, haja vista que as alterações feitas pela organização assistente não poderiam ir de encontro à Centralização Tributária, implantada no país pós-64. A esse respeito, vide: Wahrlich, Beatriz, *Organização Governamental e Administrativa voltada para o Processo de Desenvolvimento Nacional: O Caso Brasileiro*, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 13(2):7-36, abr/jun 1979; dentre outros.

Dessa forma, busca-se organizar os referidos sistemas consoante o Decreto nº 1980, de 26 de outubro de 1970, que estabelece a organização provisória do sistema de planejamento do Estado;⁽²⁹²⁾ e Lei delegada nº 04, de 25.02.71, publicada no Diário Oficial de 02.03.71, que transforma o antigo Departamento do Serviço Público em Secretaria de Administração do Sistema de Administração Geral.

Na miscelânea em que se constitui o planejamento, revela-se a procura de institucionalização de um "supersistema", o qual tenderia hipoteticamente a exercer um controle sobre o setor público estadual, visto que tinha nas mãos o controle orçamentário, o processo de modernização administrativa, a programação financeira, a formação e o treinamento do servidor. Este fato não passaria despercebido aos demais órgãos do setor público estadual, havendo como contra-resposta, uma crescente antipatia em relação ao CONDESE - órgão designado pela organização assistente como cabeça do sistema.

O desalento progressivo, o clima de um final de festa tornam-se sintomáticos no desenrolar do programa. No relatório da reforma administrativa no período de 15.04.1970 a 12.04.1971, traça-se um apanhado geral das metas atingidas, destacando-se a ênfase na comunicação e no treinamento. No intuito de esclarecer e de conscientizar aqueles que são objetos da reforma, distribuiu-se farta quantidade de prospectos, dos quais constam boa parte do ideário reformista. A título de exemplo, são citados alguns desses prospectos:

- . Que é o ISP?
- . Depois não diga: eu não sabia
- . Administrar é simples, quer ver?
- . Planejar é... ah!, é isso?

(292) Em relação a esse, o objetivo traduz-se em ordenar o sistema nas seguintes atividades: 1. Análise da conjuntura. 2. Elaboração e avaliação de planos. 3. Documentação e informação. 4. Estatística. 5. Programação. 6. Orçamento. 7. Organização. 8. Formação e treinamento.

- . Como usar o telefone e impressionar bem
- . Entenda a linguagem dos técnicos
- . Administração geral deve ser exercida através de sistema
- . Planejamento/Programação/Orcamento/Glossário
- . Uma profissão inserida no contexto
- . O que nem todos sabem: a importância dos serviços auxiliares
- . Síntese do Plano Estado
- . Como manter a barra limpa p'ra você.

Evidentemente, a pretensão de tais prospectos é situar os limites e áreas de interesse da proposta reformista. Ademais, servem como formas de domesticação cultural-administrativa. Alguns dos prospectos demonstram uma aparente ingenuidade - haja vista que sua linguagem foi adaptada para servidores considerados incultos. Além destes, incluem-se ainda na área de comunicação o concurso de slogans anteriormente assinalado e uma pesquisa de opinião realizada pela equipe técnica da organização assistente.⁽²⁹³⁾ Dela participaram: "cinco (5) componentes da Equipe Central, cinco (5) coordenadores de treinamento e oito (8) ocupantes de cargos de direção na Administração Pública Estadual".⁽²⁹⁴⁾ Veja que não há nenhuma referência àqueles que são objeto da reforma. Como sempre, o processo modernizante delinea-se como fruto do desempenho de uma elite que dirige e pensa sobre as melhores opções para os que se encontram abaixo na hierarquia. A indignidade de falar pelos outros é a mola alimentadora do saber.⁽²⁹⁵⁾

(293) No próximo capítulo, analisar-se-á uma série de artifícios usados pelo ISP para legitimar a reforma. (Nota do Autor).

(294) O grifo é nosso. (Nota do Autor).

(295) Como salienta o ISP: "De autoria de técnicos do ISP, foram lançados os livros "Reformas Administrativas Estaduais" e "Manual de Redação de Documentos Oficiais", Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP, Relatório, período 15.04.70 a 12.04.71, p.1 e 2.

Como já foi dito, a doutrinação domesticadora faz-se presente no primeiro ano de realização do programa. Vale destacar, dentre outros, "o curso de coordenadores de treinamento realizado em Salvador no período de 27.07.70 a 16.09.70". Dele sairão os integrantes de capacitação de recursos humanos estaduais. Como passo subsequente, pelo Decreto nº 1.999, de 19.11.70, publicado no Diário Oficial de 24.11.70, cria-se a Coordenação Estadual de Treinamento e a política de treinamento estadual e elabora-se "teste de seleção para bolsistas de Administração Pública". Conforme o relatório da Equipe Central da Reforma Administrativa, de 17.02.71, 47 candidatos lograram aprovação na fase inicial.⁽²⁹⁶⁾ Essa meta é fundamental na difusão do saber, reconhecendo-se que o programa tenciona - como todo processo modernizante, é evolucionário - ter continuidade através da formação de jovens administradores públicos. Ademais, realiza-se, nesse período, uma vasta programação de cursos, salientando-se o de aperfeiçoamento de datilógrafo, treinamento de funcionários em protocolo, salário-família e organização de processos, contabilidade pública e auditoria etc.⁽²⁹⁷⁾

No relato das conseqüências da estratégia empreendida, descortinam-se as providências a serem tomadas, quando da reunião das Equipes de Reforma Administrativa,⁽²⁹⁸⁾ em 24.02.72, com a emergência de novos degraus no progressivo acúmulo dos insucessos. Percebe-se, na comunicação, a ausência de certeza e a presença incômoda da rejeição, vistas nas promessas não cumpridas e descompromissadas de plena realização. Evidencia-se mais uma etapa para um tendente

(296) Destes, apenas 4 foram aprovados no vestibular do Curso de Administração Pública da UFBA. [Nota do Autor].

(297) Vale salientar que, tanto na programação de cursos, quanto na elaboração de projetos, o programa reformista assume o formato de uma curva de Gauss: começa baixo, vai ascendendo, chega ao ápice e desce progressivamente. [Nota do Autor].

(298) Deixa-se claro que, já não existe apenas a Equipe Central de Reforma, e sim, várias dentro dela. A pretensa homogeneidade de desejos, poderes e áreas de interesses passam a emergir, no que antes aparentemente estava submerso. [Nota do Autor].

isolamento do grupo reformista. A reforma, mais uma vez, mostra-se presa ao seu raciocínio oclusivo. Dentre as medidas tomadas para agilizar o item comunicação, destaca-se:

"1.3 localizar e atualizar as notícias anteriormente entregues à Secretaria de Gabinete para divulgação (ainda não publicadas)".

Isso prova o crescente desinteresse pelo programa advindo dos trabalhos em processo de desenvolvimento, demonstrável na ausência de continuidade das alvissaras anunciadas via Palácio sobre os resultados atingidos ou prestes a serem efetivados no setor público estadual. O fato de ainda não ter sido publicado, alia-se ao aspecto da perda de oportunidade - o momento em que o fato está acontecendo - pela desatualização das notícias. Denota-se uma perda ofensiva de comunicação no processo reformista. A corrida é contra o tempo. No discurso, percebe-se uma ânsia incontrollável "para que o negócio dê certo", como exemplificado abaixo:

"Contactar com os Secretários da Fazenda e/ou Justiça convidando-os a fazer entrevistas, na TV, ressaltando as vantagens advindas em suas respectivas Secretarias, após o início da Reforma". (299)

Como tudo que se traduz no processo reformista/modernizador, o clima de frustração constitui-se na angustiante espera por uma resposta positiva de incontestável valor por parte daqueles que são objeto do programa.

O discurso, ao não procurar entender esse clima na sua multiplicidade de formas, compartimentaliza-se. A equipe central, naquele momento, começa a perceber que as engrenagens modernizantes propostas - fruto do seu visor unilateral - não se enquadram na análise

[299] Sergipe. Conselho do Desenvolvimento Econômico de
Reunião das Equipes de Reforma Administrativa,
24.02.1972, p.01.

Sergipe.
Aracaju,

e proposição de soluções para os problemas da sociedade objeto do programa. Os quadrantes onde se inserem as relações saber/poder são diversos, muito embora achem em algum ponto prováveis entrelaçamentos. Como diz Foucault:

"... não existe um discurso do poder de um lado e, em face dele, um outro contraposto, os discursos são elementos ou blocos táticos no campo das correlações de força; podem existir discursos diferentes e mesmo contraditórios dentro de uma mesma estratégia; podem, ao contrário circular sem mudar de forma entre estratégias opostas..." (300)

Os olhos do saber estão longe, porém acompanham na sua visão unidimensional o que está acontecendo. A angústia está em todos os que, direta ou indiretamente, estejam envolvidos na luta: universidades estrangeiras, USAID, SUBIN, SUDENE, UFBA/ISP, CONDESE, Equipe Central de Reforma, grupos e subgrupos.

Aos olhos daqueles que são objeto passa, em alguns momentos, a revoada pretensiosa dos reformadores. O desinteresse demonstrado pela organização assistida em atender com absoluta presteza as providências solicitadas pelas equipes da reforma administrativa redireciona as cartas do jogo reformista. Nem a organização assistente, nem os seus pupilos - tais quais alguns integrantes da equipe central - estão com as rédeas da partida. As imposições iniciais, a manipulação envolvente, descobrem-se. Há uma reviravolta nas relações saber/poder. (301)

A organização assistente passa a depender da boa vontade da cúpula dirigente e dos recursos colocados à disposição pelas entidades

(300) Foucault, Michel. História da Sexualidade, op.cit., p.97.

(301) Como já foi dito, a produção de saber/poder continua a perdurar. A adubação do terreno para ela prende-se à própria análise descritiva do insucesso. Ou melhor, o que foi fracasso pode tornar-se um grande sucesso na área acadêmica através do seu higiênico relato. (Nota do Autor).

financiadoras. Isto se reflete, por exemplo, no contínuo esfacelamento da equipe reformista. Técnicos e servidores trocam constantemente de lugar. Quem domina passa a ser dominado. Há uma completa inversão de valores. Se, antes, quando da negociação do convênio, cada um tinha um "papel" previamente definido, percebe-se agora uma total ausência de conformidade àquela postura superficial impositiva. O momento é outro, as cartas são outras.⁽³⁰²⁾ Por várias razões, a organização assistida se desinteressa da proposta reformista. A assistente - que tinha traçado para si um papel meramente orientador e de planejador do programa - passa a executá-lo, assumindo a responsabilidade pelo êxito reformista. Sozinha no campo de luta, contra tudo e contra todos tenta levar o programa adiante.⁽³⁰³⁾

Nas providências a serem tomadas pela equipe central em 24.02.72, deixa-se clara a progressiva desintegração. Na área de treinamento, patenteia-se que: 1) há uma desintegração da equipe integrante da Coordenação Estadual de Treinamento, reconhecendo-se a necessidade de recompô-la; 2) da mesma forma, é imprescindível cobrar as instalações físicas. Afinal, somente alguns anos depois, a Coordenação Estadual de Treinamento, sediada no CONDESE, teria direito ao seu Centro de Treinamento, que, por outro lado, viria a ter uma efêmera existência.

Nas áreas de planejamento e de administração financeira, fundamental no discurso modernista, as barreiras, como já foi dito, apresentam-se mais sutis e fortes no seu espasmo modernizante. Em

[302] Conforme proposição de Foucault: "... o poder não é algo que se adquira, arrebate ou compartilhe, algo que se guarde ou deixe escapar; o poder se exerce a partir de inúmeros pontos e em meio a relações desiguais e móveis". Maiores detalhes, ver: Foucault, Michel, A Vontade de Saber, Rio de Janeiro, Graal, 1977, p.89-90.

[303] Alguns integrantes do corpo técnico do ISP chegam a reconhecer em parte a existência do problema, muito embora o analisem sob uma ótica bastante pessoal. (Nota do Autor).

decorrência, denota-se no texto uma nítida falta de engajamento da equipe central e da organização prestadora de assistência técnica, (na sua postura concentradora e domesticadora dos princípios e expectativas do e para o programa) em face da realidade da organização assistida. Por incrível que pareça, o programa modernizante tinha gerado o seu Frankstein. O processo de rejeição estava presente, como se denota em frases dos seguintes teores:

- "1) Discutido várias vezes (sem a participação da Equipe Central) o sistema definitivo de planejamento;
- 2) Solicitar ao CONDESE informações sobre a definição do sistema;
- 3) Na área financeira a assistência será: a) na execução orçamentária (acompanhamento); j) ... em Contabilidade. CONDESE - necessita indicar o elemento para acompanhar esses trabalhos; ⁽³⁰⁴⁾
- 4) Decreto das cotas trimestrais - ainda não publicado; portanto não estão sendo plenamente obedecidas as normas orçamentárias (lei de orçamento)". ⁽³⁰⁵⁾

A questão do planejamento constitui o calcanhar de Aquiles do programa. A montagem do sistema estadual de planejamento torna-se imprescindível para que haja continuidade nas mudanças por que passa o setor público estadual. Dele, virão as imposições e o controle daquilo que seja necessário modificar. Nele, encontra-se a Coordenação Estadual de Treinamento, a Equipe Central da Reforma e os Programadores do Orçamento. Assim sendo, estava armada a estrutura modernizante. Simetricamente à estrutura administrativa federal e ao setor governamental nordestino, a racionalidade pretendida iria homogeneizar estruturas, coisas e pessoas, transformando-as numa

(304) A presença de nomes de pessoas que participaram do programa fez com que, por espírito ético e por amizade, se omitisse o nome de tais personagens. (Nota do Autor).

(305) Sergipe. Conselho do Desenvolvimento Econômico de Sergipe. Reunião das Equipes de Reforma Administrativa. Aracaju, 24.02.1972, p.02-03.

magnífica burocracia quase weberiana, onde o poder centralizador do Estado continuaria a ser exercido. A capacidade de criar legitimando-se no social, que poderia a qualquer momento vingar, foi pouco a pouco entrando num velho e há muito conhecido obscurantismo.

Quanto ao sistema de administração geral, o relatório da Equipe Central, datado de 24.02.72, mostra que, se "funcionou"⁽³⁰⁶⁾ na Administração de Material, o mesmo não aconteceu na "menina dos olhos dos reformadores", a Administração de Pessoal. Nesta, os problemas que afligiam o funcionalismo estadual não poderi ser facilmente resolvidos, fruto das pendências a nível federal, principalmente, nas questões que envolviam salários.

Outra providência que nunca foi cumprida prende-se à presença do estereótipo evolucionário/positivista de continuidade do programa. O delírio da linha reta ou o pensamento-máquina levam-nos - na perspectiva modernizante - para uma estreita passagem em que estão ausentes novos desenhos traçados e pedidos pela sociedade. Daí, ter ficado sem resposta:

"Insistir junto a SA na indicação do Auditor Administrativo a fim de acompanhar, como agente do Estado, o desenvolvimento dos trabalhos já implantados nas áreas de pessoal, material e serviços auxiliares". ⁽³⁰⁷⁾

Evidentemente, não se pode esquecer a boa parcela de poder potencial inerente à figura do auditor no setor público estadual: poder de veto, de acesso e de mando de execução, pelo menos, hipotético. Na prática, muitas vezes, essa escolha consome longo tempo ou nem se concretiza. Deixa-se claro que os critérios não são técnicos.

[306] A expressão aparece entre aspas, na medida em que situa as preocupações modernizantes do tipo "se funciona, tudo bem".
(Nota do Autor).

[307] Sérgio. Relatório da Equipe Central, 24.02.1972, p.03.

cos, não se tomando por base requisitos do cargo e aspectos valorativos do currículo. Enfim, os detentores de poder na organização assistida chegam à conclusão de que inexiste "alguém" naquele momento para assumir tal encargo. Dessa forma, cria-se uma permanente pendência.

No tocante à administração específica, a reestruturação regimental aconteceu dentro do esperado; "as sugestões sobre regionalização" estadual tomaram o mesmo destino do auditor administrativo. Nenhuma das Secretarias-fim se manifestou sobre a questão em pauta.⁽³⁰⁸⁾ Pendente ficou, pois mexia na estrutura do poder vigente.

Se em 24.02.72, a situação era aquela retratada nos parágrafos anteriores, a progressão dos fatos levaria ao surgimento do choque entre as partes intervenientes, tal qual está descrita no ofício 1.126, Ref.GSE-336/SEA-34/72, de 15.06.1972. Esse ofício trata da defesa da organização assistida - CONDESE, às acusações da organização financiadora - SUDENE, sobre o andamento do programa de reforma administrativa em Sergipe. Denuncia o descaso da primeira em face dos ditames reformistas, segundo informações da organização prestadora de assistência técnica - ISP. A contra-resposta do CONDESE toca em quase todos os pontos focais do programa, desde a ênfase em recursos financeiros do Estado, necessários à sua continuidade, até o problema do **design** proposto para o sistema estadual de planejamento. No documento, fica patenteada a posição do CONDESE em mostrar às organizações assistente e financiadora a autonomia, o poder de decisão e a auto-estima dos técnicos do CONDESE perante as pretensões reformistas. Em princípio, defende-se, sustentando ser prioritário o programa. Da defesa, parte para o contra-ataque insinuando que a organização assistente "deve assumir a posição de assessor do Estado, que será o principal agente e beneficiário do processo". Tal preocupação visa colocar o ISP no seu antigo "papel", com o intuito de isolá-lo das definições decisivas na escolha dos projetos.

(308) Sergipe. Relatório da Equipe Central, 24.02.1972, p.04.

Em suma, a caracterização desse problema esmorece a perspectiva parsoniana dos papéis, na medida em que a luta se trava por maior espaço de poder.⁽³⁰⁹⁾ No caso, a disputa tende a favorecer cada vez mais o CONDESE. Ao sugerir que o ISP retorne ao seu posicionamento definido nas cláusulas do convênio, o CONDESE faz com que o jogo de poder seja descoberto. A proposta de isolar o ISP a um pequeno e limitado espaço de atuação, descobre-o e emudece-o.

O planejamento aparece sempre como o porta-estandarte da campanha reformista. Bode expiatório por excelência, o planejamento se apresenta no texto como instrumento-meio do processo desenvolvimentista. Ferido nos seus bríos, a resposta do CONDESE é contundente como fruto dos atritos:

"Consideramo-nos, e temos razões para tal, em condições de discutir os problemas de Planejamento Estadual, pelo menos, de igual para igual, com qualquer equipe técnica do País ou do Exterior".⁽³¹⁰⁾

Não fosse séria a questão antes aventada, poderia ser facilmente entendida como uma piada, dentro do amplo repertório existente a respeito das organizações. No entanto, o fato representava uma clara evidência dos atritos acontecidos entre os intervenientes no período, em especial as organizações assistida e assistente. Para as razões do destrato, assinalam-se:

"a. A afirmação de que o CONDESE tem-se (SIC) colocado na situação de 'frenador' (SIC) do processo de Reforma Administrativa não nos parece das mais felizes, por improcedente, uma vez que sempre

(309) A dicotomia apresentada por Halliday, Tereza Lúcia, Comunicação e Organizações no Processo de Desenvolvimento: a função informativa dos técnicos, Petrópolis, Vozes, 1975, op. cit., p.58, constitui-se numa bela falácia: a de criar uma tipologia dos técnicos: os de orientação eminentemente técnica e os de orientação político-decisória. (Nota do Autor).

(310) Sergipe, Ofício 1.126, Ref.GSE-366/SEA-34/72, Aracaju, 15.6.72 p.1.

vimos procurando nos apresentar como elemento catalisador das principais transformações propostas pelo ISP, desde que ditadas pelo bom senso e racionalidade técnico-administrativa". (311)

Sente-se em semelhante colocação ter sido quebrado o pacto implícito no convênio. Não houve conformidade aos ditames firmados. Realmente, não poderia haver. O bom senso e a racionalidade técnico-administrativa esperados pela organização assistida eram aqueles que não a atingissem, porém, somente ao restante da burocracia estadual. À medida que algumas das propostas modernizantes vinham a afetá-la, as relações se modificavam de aparente festiva recepção para provável isolamento. Daí, apresentar-se com bastante nitidez um dos motivos das divergências:

"Achamos imatura a idéia de transformar o CONDESE em Secretaria de Planejamento, pois a experiência de outros Estados, nem sempre bem sucedida, não pode ser implantada, simplisticamente para o Estado de Sergipe, sem maiores considerações de ordem econômico-institucional. Não se pode, obviamente, identificar a realidade político-administrativa desta Unidade Federada, com base, exclusivamente, nas peculiaridades do vizinho Estado da Bahia". (312)

O impasse estava criado. O CONDESE não deixaria passar impune a imposição do ISP de retirar do seu organograma determinadas atribuições finalísticas, tais como indústria e comércio - consideradas o "fillet-mignon" da instituição - para assumir integralmente os atributos do planejamento. Com certa razão, os riscos não deixariam de ser grandes, além da eventual perda de poder com a perda dessas atribuições. A não sujeição do órgão às prerrogativas do ISP faria com que progressivamente a organização assistente fosse deixando para o lado a institucionalização do sistema estadual de

(311) Sergipe. Ofício 1126, Ref.GSE-366/SEA-34/72, Aracaju, 15.6.72 p.2.

(312) Ofício 1126, Ref.GSE-366/SEA-34/72, de 15.06.1972.

planejamento, haja vista as famosas "resistências", principalmente advindas daqueles que foram considerados agentes internos de mudança: os integrantes da Equipe Central sediados no CONDESE. Pelo menos no decorrer do período, o sonho da simetria do planejamento não se concretizou.

A presença de determinadas atividades-fim na estrutura do CONDESE continuou presente enquanto durou a fase de intervenção da prestadora de assistência técnica - ISP, até o seu total desengajamento, no final de 1972.

Como mais uma prova de superficialidade modernizante, posiciona-se a permanente necessidade de oxigenação dada pelos recursos financeiros inerentes ao convênio. A contrapartida do Estado na participação de tais recursos pode aparecer como válvula frenadora ou propulsora do programa. Naquele momento - final de 1972 - já se estava caminhando aceleradamente para a primeira alternativa. Convém-se frisar que o período 1970/71 correspondeu aos anos de opulência modernizante:

"Presentemente, estamos analisando a minuta de termo de aditivo ao Convênio celebrado com o ISP, estando previsto um acréscimo na participação financeira do CONDESE, da ordem de Cr\$ 200.000,00 (duzentos mil cruzeiros), no período de junho a dezembro do corrente ano".⁽³¹³⁾

O que poderia ser feito, contra ou a favor, já tinha sido efetivado. Restava "dar continuidade", resolver o que estava pendente, tentar fortalecer o que não tinha condições de ser fortalecido. O programa estava esvanecendo-se.

Ademais, o documento prosseguia destacando que o problema infundável da regionalização continuava "em fase de estudos, juntamente

(313) Sergipe, Ofício 1126, Ref. GSE-366/SEA-34/72, de 15.06.1972, p. 2-3.

com o ISP, sendo que já havia pronunciamento de quase todas as unidades administrativas".⁽³¹⁴⁾ Este "quase" permite caracterizar a defasagem entre a prática e a teoria. Na verdade, pendente continuou, haja vista que o processo de modernização e reforma administrativa não admitiria mexer nas relações de poder entre as Secretarias de Estado, implícitas no processo (pendente) de regionalização. Alguém teria que pagar o preço de sua implantação. Como ninguém quis, ficou no papel e o assunto em pauta esvaziou-se.

Finalmente, o golpe fatal seria dado em meados de 1973. Com o desengajamento do ISP no final do ano anterior, a Equipe Central ficou com a missão de prosseguir naquilo que precisava ainda ser feito em prol do programa. A troca de correspondência delineia o grau de anemia crescente da Equipe. Desestruturada, modificada, concentrada cada vez mais naquilo que é mais fácil: regimentos, rotinas, pequenas atividades setoriais. O seu universo vai sendo reduzido ao Sistema de Administração Geral. Os demais projetos permanecem engavetados. Começa a crescer o estereótipo "de que não se faz, porque eles não querem nada". Lamúrias constituem a forma de justificar a majoração dos freqüentes insucessos. O golpe final acontece no expediente interno da Assessoria Técnica do CONDESE, de 25.09.1973, endereçado ao Diretor da Equipe Central de Reforma Administrativa.

A debandada, a fragmentação e o insulamento vão-se tornar, a partir de agora, os eventos mais freqüentes do programa reformista. Planejamento, orçamento, treinamento, reforma administrativa, enquanto sinônimos de administração geral, passam a ser - como sempre o foram, não obstante toda a intenção da estratégia modernizante para que atuassem integradamente - cada vez mais compartimentalizados.⁽³¹⁵⁾

[314] Sergipe. Ofício 1.126, Ref.GSE-366/SEA-34/72, de 15.06.1972, p.2.

[315] Essa questão pode ser vista sob a forma de uma extensa rede de relações saber/poder, aparentemente desvinculadas entre si. Por exemplo, como força exógena, sustentáculo da implementação regionalizante, encontra-se o circuito fechado: ISP, SUDENE, USAID, SUBIN e universidades americanas envolvidas com o programa. Em outro nível, a Equipe Central, o CONDESE, as Secretarias de Estado e outros. (Nota do Autor).

No "Relatório de Acompanhamento e Avaliação" da programação da Equipe Central de Reforma, referente ao primeiro semestre de 1973, ⁽³¹⁶⁾ as críticas ao programa são insinuadas tendo como suporte a busca de uma maior racionalidade na tomada de decisões, pertinentes a um melhor desenvolvimento dos programas e projetos a cargo do CONDESE. Como sempre, o relatório inicia salientando que o projeto de reorganização do setor público estadual continuava "em andamento", sendo razoável o nível de execução dos trabalhos. Não obstante, apresenta as seguintes dificuldades:

- "a) Indefinição por parte do Poder Executivo quanto aos anteprojetos já elaborados;
- b) Pessoal em número insuficiente;
- c) Pendência da realização do convênio com o MINIPLAN para continuidade do Programa;
- d) Lentidão na implantação das rotinas de trabalho implantadas em vários órgãos da Administração Estadual, por falta de pessoal qualificado em número suficiente". ⁽³¹⁷⁾

Nas observações sobre o projeto, fica patenteada a precária situação: o esfacelamento da Equipe, a concentração das atividades reformistas em meros acompanhamentos. É reconhecida a falta de poder de decisão para implantar o trabalho, fator exógeno à Equipe. Ademais, assinala-se que a Equipe Central se concentrou nas áreas de administração geral e financeira, "sendo que a primeira foi justificada pelo intenso volume de trabalho e pela complexidade na

[316] Esse relatório está datado de 25 de setembro de 1973 e constata os poucos resultados alcançados naquele ano, podendo-se dizer o mesmo do ano seguinte, em que nada se fez de acréscimo ao programa. O marasmo predominou em larga escala, tendo prosseguimento nos anos subsequentes, conforme relatórios de atividades do CONDESE, 1974, 1975, 1976 e 1977. (Nota do Autor).

[317] Sergipe. Expediente Interno da Assessoria Técnica do CONDESE, Ref. AT-16/73 (Anexo: Relatório de Acompanhamento e Avaliação) Aracaju, 25.09.1973, p.1.

implantação das rotinas administrativas. O Sistema de Planejamento não obteve muita dedicação da Equipe, em decorrência das resistências iniciais que se fizeram sentir. Apenas foi elaborado o Decreto para implantação definitiva desse Sistema no Estado. ⁽³¹⁸⁾

Magistral no seu raciocínio técnico, o relatório traça o veredicto das pretensões de continuidade reformista. Nesse sentido, reconhece uma certa "negligência na dinamização do programa por falta de decisões dos escalões superiores", ⁽³¹⁹⁾ pois o restrito número de pessoas vinculadas à equipe de trabalho não possibilitou seguir a contento a parafernália metodológica do programa: 1. elaboração dos documentos básicos; 2. análise e discussão da viabilidade de sua implantação; 3. implantação; 4. acompanhamento permanente e 5. avaliação e ajustamento das distorções verificadas, além de definitivamente situar que:

"A pouca operacionalidade do Programa é uma consequência conjuntural, difícil de ser superada a curto prazo". ⁽³²⁰⁾

Ainda demonstra o relatório que "funcionando as áreas de Administração Geral e de Planejamento, com uma estrutura razoavelmente bem montada, equipe técnica a nível satisfatório e em condições de dar continuidade ao trabalho, as ações do programa começam também a ser (SIC) defasadas, o que é muito natural, em decorrência da redução do seu nível de influência". ⁽³²¹⁾

(318) Sergipe. Expediente Interno da Assessoria Técnica do CONDESE, Ref. AT-16/73, p.2.

(319) Ibidem, p.3

(320) Ibidem, p.3. (O Grifo é do original).

(321) Ibidem, p.3... Neste momento, como já foi dito, a intenção destruidora leva a criar figuras reificantes, como dizer que havia uma "Equipe técnica satisfatória", quando, no I Encontro de Assessores de Planejamento, em 1973 e no II Encontro em 1976, se deixava patente a falta de maior capacitação das equipes setoriais de planejamento. Não obstante, vale assinalar que a produção de saber vai continuar a ser alimentada, independentemente do que diz o relatório naquele momento. Afinal, a proposta de criação de tal sistema é de atuar num circuito fechado. Maiores detalhes, ver o próximo capítulo. (Nota do Autor).

A racionalidade, enquanto saber, encobre e descobre relações "científicas" quando lhe aprouver. Dessa forma, a intenção do relatório é destruir o programa, mesmo que para isto o preço seja um total descrédito em relação àquilo que paradoxalmente levou a construir. Como se sabe, os sistemas de planejamento e de administração geral implantados em Sergipe continuavam, em 1981, tropeçando em sua superficialidade modernizante.

Algumas colocações emergem da postura condésiana. A idéia de defasagem, por exemplo, aproxima-se de ruptura e afasta-se de processo, como pretendido pela estratégia modernizante. A idéia de continuidade/evolução infinita do programa, conforme a estratégia do ISP, coloca, pelo menos para aqueles que atuam naquele instante nos limites do discurso, que ele se constitui num ciclo fechado e determinista de vida: nasce, cresce e morre. Como diz o relatório, a defasagem é natural. Deixa de ser útil. Naqueles questões pendentes, caracteriza-se novamente o ínfimo poder de decisão da equipe "não se tendo condições de prever a época de sua implantação, pois estão vinculados diretamente com o processo político-administrativo".⁽³²²⁾ Este, paradoxalmente, acontece longe das distribuições de poder objeto do programa. Afinal, a estratégia modernizante apresenta-se sempre como neutra às relações sociais, políticas e administrativas. A intenção do relatório é destruir, mesmo contraditoriamente e a qualquer preço. Os recursos estão escassos. O novo convênio ainda não foi concretizado.⁽³²³⁾ Contudo, reconhece-se que o discurso modernizante é tautológico. Ele sempre voltará à tona. Alguém sempre tencionará reerguê-lo. Naquele momento, a pretensão é relegá-lo à sua insignificância, haja vista que as distribuições

(322) Sergipe. Expediente Interno da Assessoria Técnica do CONDESE, Aracaju, 25.09.1973, op.cit., p.3.

(323) No final de 1973 é firmado um novo convênio. Não mais com a antiga organização prestadora de assistência técnica, desgastada que foi, com a implementação do programa. Agora, o programa visa fortalecer o Sistema Estadual de Planejamento, através de convênio com o MINIPLAN. (Nota do Autor).

de poder e as apropriações de saber se alternaram no espaço inerente ao setor público estadual. Dessa forma, sugere o relatório:

"... não mais haverá razão de permanência do Programa, devendo o seu pessoal ser remanejado para os diversos setores do Órgão, evitando-se assim que a mesma passe a ficar ociosa, em prejuízo daqueles Programas que se ressentem da necessidade de pessoal qualificado". (324)

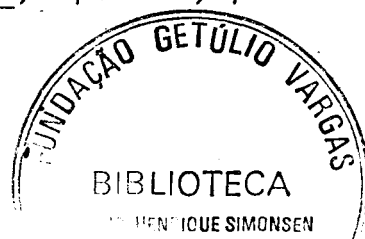
Descaracterizada, a Equipe Central tende a desaparecer completamente nos anos seguintes. Todavia, torna-se relevante assinalar que os posicionamentos do saber modernizante não têm o caráter único de "alienar". Ele possui toda uma positividade, na medida em que reforça as relações de saber/poder, muito embora essa postura de permanente alimentação não conduza necessariamente às realizações pretendidas pelo discurso no campo social. A esse respeito, diz Foucault:

"Os discursos, como os silêncios, nem são submetidos de uma vez por todas ao poder, nem opostos a ele. É preciso admitir um jogo complexo e instável em que o discurso pode ser, ao mesmo tempo, instrumento e efeito de poder, e também obstáculo, escora, ponto de resistência e ponto de partida de uma estratégia oposta. O discurso veicula e produz poder; reforça-o mas também o mina, expõe, debilita e permite barrá-lo". (325)

Isto foi observado na estratégia da organização prestadora de assistência técnica - ISP. Em alguns momentos, as relações entre dominantes e dominados, sujeitos e objetos do programa, foram invertidos, tornaram-se aparentemente paradoxais. A comunicação e o treinamento inseridos como pontos de destaques na estratégia não conseguiram criar, nessa rede de "apropriações de saber" e

(324) Sergipe. Expediente Interno da Assessoria Técnica do CONDESE, Aracaju, 25.09.1973, op.cit., p.3.

(325) Foucault, Michel. História da Sexualidade, op.cit., p.96-97.



"distribuições de poder", o pretendido posicionamento diretivo e manipulativo do programa, através de um "processo de conscientização", que engendraria uma situação descrita por Paulo Freire:

"O primeiro atua, os segundos têm a ilusão de que atuam na atuação do primeiro; este diz a palavra; os segundos, proibidos de dizer a sua, escutam a palavra do primeiro. O invasor pensa, na melhor das hipóteses, sobre os segundos, jamais com eles; estes são "pensados" por aqueles. O invasor prescreve; os invadidos são pacientes da prescrição". (326)

Essa situação, na prática, não foi obedecida. Houve uma total reviravolta nas distribuições de poder. O universo reformista é composto de rupturas, nunca da continuidade esperada por quem faz o programa, segundo Foucault:

"E, por essa mesma razão, deve-se conceber o discurso como uma série de segmentos descontínuos, cuja função tática não é uniforme nem estável. Mais precisamente, não se deve imaginar um mundo do discurso dividido entre o discurso admitido e o discurso excluído, ou entre o discurso dominante e o dominado; mas, ao contrário, como uma multiplicidade de elementos discursivos que podem entrar em estratégias diferentes. É essa distribuição que é preciso recompor, com o que admite em coisas ditas e ocultas, em enunciações exigidas e interditas; com o que supõe de variantes e de efeitos diferentes segundo quem fala, sua posição de poder, o contexto institucional em que se encontra; com o que composta de deslocamentos e de reutilizações de fórmulas idênticas para objetivos opostos". (327)

Nem vencidos, nem vencedores. A comunicação e o treinamento continuam a ser usados como formas de legitimar as propostas moderniz-

(326) Freire, Paulo, Extensão ou Comunicação?, op.cit., p.42.

(327) Foucault, Michel, História da Sexualidade I: A Vontade de Saber, op.cit., p.96.

zantes. No próprio relatório - no seu final - é reconhecida a necessidade de "fortalecimento do suporte básico do setor público estadual: Administração e Planejamento, a quem caberá dar prosseguimento aos trabalhos iniciados pela Equipe de Reforma Administrativa". (328)

O relatório finaliza sugerindo que, a partir do segundo semestre, "se iniciasse o processo de avaliação contínua dos trabalhos já implantados e em operação, a fim de que as falhas ainda existentes possam ser imediatamente ajustadas, revigorando assim as estruturas técnico-administrativas em operação". (329)

Sendo a avaliação a etapa subsequente no ciclo de implementação da estratégia modernizante, o capítulo seguinte trata do processo de avaliação através da ótica do ISP.

(328) Sergipe. Expediente Interno do CONDESE, Ref. AT-16/73..., op. cit., p.4. (O grifo é do original).

(329) *Ibidem*, p.4.

CAPÍTULO IX - AVALIAÇÃO: A REFORMA VISTA PELOS REALIZADORES DO PROGRAMA

A justificativa para a realização da avaliação e registro da experiência das reformas administrativas executadas pelo ISP, nos Estados da Bahia, Maranhão, Sergipe e Piauí, propõe:

"... assegurar em termos de produtividade, a resposta ao investimento efetuado nos diferentes estados onde foi implantada a reforma. Por outro lado, a identificação e seleção de parâmetros servirá de subsídios ao DRH/SUDENE à elaboração de uma metodologia de avaliação de projetos efetuados no campo da administração pública". (330)

A apropriação do saber (metodologia de avaliação) e a busca da medição de possível produtividade alimentadora da continuidade reformista tendem a excluir mais uma vez a organização assistida, que já estivera dissociada do planejamento, do diagnóstico e da execução do programa.

"O trabalho se desenvolverá numa ação conjunta ISP/SUDENE, visando, em uma primeira abordagem, a um confronto da situação anterior à reforma. Após esse confronto (traduzido, como ficou dito acima, em termos de produtividade), proceder-se-á a um levantamento das atividades e projetos propostos e não implantados, objetivando identificar as causas que impediram sua efetivação, assim como a uma estimativa dos benefícios que adviriam com a implementação desses projetos e atividades". (331)

Mostrar os resultados do programa, medi-los, classificá-los, realimentar a produção do saber, buscando, na quantificação, a forma de

(330) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública (ISP). Programa de assessoramento ISP/73, p.6.

(331) *Ibidem*, p.6.

legitimar os indicadores como científicos, são os passos seguintes do discurso. A racionalidade modernizante, positivista e evolucionária, impõe que o "processo" seja completo. A demonstração do atingimento dos objetivos previstos e programados permite a sua continuidade. Como se disse, o discurso modernizante não produz vencidos, nem vencedores, mormente, para aqueles que vivem na produção de tal saber. Nesse sentido, até o relato do insucesso possibilita a realimentação desse específico tipo de saber.

Esse esforço avaliativo apresenta-se alardeado numa postura dita científica, em que se cobrem dez anos de experiências reformistas em Estados do Nordeste. A riqueza do discurso e sua crescente proliferação são constantes e inerentes à avalanche desenvolvimentista. Como um colossal labirinto, vão as teorias modernizantes completando-se nas suas contradições metodológicas em prol do estudo de uma realidade que seja quantificável, tal qual prescreve o método científico das Ciências Naturais.

"... necessário que tenhamos, de maneira científica, os resultados desse grande esforço desenvolvido nesta região, para que possamos não só demonstrar ou não, termos contribuído para o desenvolvimento, como registramos essa experiência e possamos partir para uma melhoria de nossas ações, voltadas para o desenvolvimento".⁽³³²⁾

Universo restrito, unidimensional, cuja ótica é uma rota cega, direcionada para o desenvolvimento, noção caracterizada conceitualmente como o alcance, pelos países considerados subdesenvolvidos, dos "benefícios" das sociedades pós-industriais, de mercado, nitidamente burocráticas e pautadas necessariamente numa pretensa racionalidade ocidental. Então, qualquer esforço que leve a isso considera-se imprescindível, mesmo que se tenha de pagar um elevado custo social. Eis o discurso que cerca e reproduz as condicionantes do desenvolvimento. No seu processo de sedução, procura - como

(332) *Ibidem*, p.1.

forma alimentadora do saber - melhorar as ações daqueles que são considerados sujeitos do desenvolvimento - a organização assistente. O "momento de reflexão" nada mais é do que a busca de continuidade e sobrevivência daqueles que vivem do discurso. O passo essencial é mostrar na avaliação os resultados que tragam como consequência a assinatura de novos convênios.

No programa de assistência do ISP/1973 salienta-se que o assessoramento aos Estados do Rio Grande do Norte, Paraíba e Sergipe se concentrará na área de administração geral, como também a avaliação e registro da experiência reformista. Nessa época, o discurso ainda enfatizava:

"As administrações estaduais do Nordeste são bastante carentes de recursos técnicos e pessoal especializado, para arcar com os problemas inerentes ao desenvolvimento de suas administrações, exigidos pelo próprio desenvolvimento sócio-econômico". (333)

Obviamente, a inexistência dessa "hipótese" invalidaria toda a perspectiva da organização assistente, em montar um complexo e fascinante aparato pró-reformista, tal qual se patenteia nas relações institucionais do programa. A presença dessa "variável" é fundamental na configuração científica e na relevância daquilo que se está fazendo como exigência do tão propalado desenvolvimento sócio-econômico. Afinal, a época era de euforia, estava em pauta o "Milagre Brasileiro". (334)

Ao caracterizar como exitosas as experiências reformistas nos Estados da Bahia e Sergipe, a organização assistente reconhece, no caso do segundo, duas grandes vantagens em relação aos demais pro-

(333) *Ibidem*, p.3.

(334) Como todo processo modernizante, o milagre explodiria em crise, com as consequências que adviriam a partir de 1974, com o reconhecimento da crise mundial e só despertaria o país em meados de 1978. (Nota do Autor).

gramas (Bahia, Maranhão e Piauí):

- "a) a experiência obtida pelo ISP nas reformas anteriormente executadas;
- b) a motivação existente no seio do Governo quanto à Reforma".⁽³³⁵⁾

Não obstante as vantagens relatadas acima, questiona-se sua validade. Nesse sentido, percebe-se no discurso da reforma administrativa na Bahia a presença dos mesmos problemas que aconteceriam nos programas posteriores: insulamento, resistências e descontinuidades, o que mais uma vez confirma a "consciência" do ISP para os acontecimentos em Sergipe.

Novamente, pressupõe-se uma redistribuição das relações de poder segundo o velho molde. A ênfase em um novo convênio ou apenas sob a forma de um aditivo no intuito da continuidade do programa é vital para a organização assistente, haja vista as possibilidades de acréscimo/sobrevivência na sua produção de saber. Nesse sentido, chega a frisar o principal condicionante para avaliação da reforma:

"No caso em que o Estado assegure os recursos necessários para um assessoramento sistemático, nos moldes de assessoramento prestados ao RN e PB, será feito Convênio entre este e o ISP, devendo ter como interveniente esta Autarquia". ⁽³³⁶⁾

Dentro do amplo espaço de apropriações de saber e distribuições de poder, insere-se a proposta avaliativa do ISP. Dessa forma, ela está voltada para atender aos seguintes aspectos:

- "a) contribuição para a formulação de uma teoria da reforma;

⁽³³⁵⁾ Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Programa de Assessoramento ISP/73, p.3-4.

⁽³³⁶⁾ Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Programa de Assessoramento ISP/73, p.4. A autarquia mencionada é a SUDENE. (Nota do Autor).

- b) contribuição para a constituição de uma estratégia de abordagem e relacionamento entre entidade assistente e órgão assistido;
- c) contribuição para maior produtividade organizacional".⁽³³⁷⁾

Denota-se na postura avaliativa a busca no sentido de aperfeiçoar, reforçar ou reformular a teoria produzida sobre reforma. Procura-se, a todo custo, provar sua validade através do levantamento de dados passíveis de mensuração. Afinal, quantificar se constituiu na forma por excelência de deformação das Ciências Sociais, em prol de uma maior cientificidade. Por outro lado, o aperfeiçoamento das relações consultor-cliente prende-se a um posicionamento diretivo que, muitas vezes, pode tornar-se um campo propício à manipulação de tais relações, reconhecendo-se que o enfoque avaliativo emerge apenas de "entidades interessadas". Assim sendo, o modelo de avaliação parte da premissa de que a reforma é necessária, apontando:

"... a inexistência de estudos sistemáticos sobre mudança administrativa, a proliferação de modelos de reforma, o subjetivismo prevalente, em termos do para que, o que e como reformar, a multiplicidade e conseqüente complexidade de fatores envolvidos em um programa de reforma".⁽³³⁸⁾

Novamente a "objetividade" prevalece. Caracteriza-se o preconceito contra qualquer proposição que não consiga ser definidora daqueles questionamentos considerados fermentadores de uma metodologia científica: o quê, por quê, quando, onde e como. Não se dão respostas circunstanciais, não "fidedignas", não correspondentes a resultados exitosos. No entanto, aceitam-se com sublime contemplação

(337) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública (ISP). Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Avaliação da Experiência, op.cit., p.28 e 29.

(338) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública (ISP). Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Avaliação da Experiência Bahia, Maranhão, Piauí e Sergipe, Salvador, 1974, il, 2v. p.29.

acadêmica a comprovação de hipóteses, muitas vezes óbvias, sobre a realidade estudada:

"A falta de tradição de avaliações de programas de reforma constitui também uma das maiores deficiências da área, e, conseqüentemente, um dos grandes obstáculos à efetivação de um trabalho desse tipo. Registra-se em verdade, uma enorme carência bibliográfica na área relativa à avaliação de mudanças. Aliás, tal carência não é senão um prolongamento natural da própria falta de uma teoria, fato referido em parte anterior que trata das dificuldades peculiares a um programa de reforma". ⁽³³⁹⁾

Como se vê, a ausência de uma "substancial produção literária" faz com que se crie, em torno dos resultados reformistas, a falsa ilusão de que seu insucesso possa ser proveniente da carência de uma metodologia de avaliação, partindo do pressuposto de que o que está sendo implementado é o correto, inquestionável e legitimado socialmente. Ora, na prática, as coisas não acontecem ordenadamente dentro de um esboço determinista, imposto pela natureza e imediatamente obedecido, nem tampouco o previsto vai conseqüentemente acontecer como se as distribuições estivessem cristalizadas. Como diz Foucault:

"... o poder está em toda parte; não porque englobe tudo e sim porque provém de todos os lugares. E "o" poder, no que tem de permanente, de repetitivo, de inerte, de auto-reprodutor, é apenas efeito de conjunto, esboçado a partir de todas essas modalidades, encadeamento que se apóia em cada uma delas e, em troca, procura fixá-las. Sem dúvida, devemos ser nominalistas: o poder não é uma instituição e nem uma estrutura, não é uma certa potência de que alguns sejam dotados: é o nome dado a uma situação estratégica complexa numa sociedade determinada". ⁽³⁴⁰⁾

(339) *Ibidem*, p. 31.

(340) Foucault, Michel, *História da Sexualidade I: A Vontade de Saber*, op.cit., p. 89.

Obviamente, essa perspectiva não destrói a produção de saber; ao contrário, a alimenta e reproduz com maior intensidade através da abertura de novos espaços. Não constitui surpresa a proliferação de estudos sobre os fracassos reformistas, porém, continuam presentes nas alvíssaras de que nas próximas tentativas tudo vai dar certo, ou então, mais comodamente, escondem-se atrás de pseudo-justificativas para os insucessos. Não obstante, tais fatos são relevantes como forma de mostrar a "produtividade" acadêmica na produção do saber.

Dentro do emaranhado em que se constitui a proposta modernizante, o ISP reconhece algumas implicações⁽³⁴¹⁾ à realização do estudo avaliativo:

- "a) realização no decurso de quase dez anos - o primeiro desses programas foi no Estado da Bahia em 1964 e o último deles, o do Estado de Sergipe, ainda está em curso;
- b) abrangência de uma área geográfica considerável (Estados da Bahia, Maranhão, Piauí e Sergipe), com todas as implicações das diferenças locais;
- c) diversidade dos lapsos de tempo entre a avaliação e o início do programa nos diferentes Estados;
- d) o caráter abrangente dos programas, envolvendo todos os Setores dos Poderes Executivos Estaduais;
- e) o envolvimento de diversos órgãos nos programas, a saber: órgãos financiadores, órgão de assistência técnica e órgãos clientes ou Estados".^[342]

[341] Além daqueles altamente corriqueiros, tais como: limitações de prazo, carência de recursos financeiros e humanos para a implementação do projeto. (Nota do Autor).

[342] Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Avaliação, op.cit., p.31-32.

Quanto ao primeiro, não se pode dizer ao certo se a preocupação do ISP - paradoxalmente à postura evolucionária própria do continuísmo reformista - não seria de que o tempo entre o planejar, fazer e avaliar fosse possível de ser trancafiado num laboratório à espera da complementação da última etapa. Da mesma forma, esse questionamento se aplica ao item c que igualmente reflete o paradoxo aparente, fruto das contradições de uma teoria determinista, carente das mínimas condições de flexibilidade. Discurso auto-oclusivo, busca-se a racionalidade pela racionalidade. Mecanicamente segue sua trajetória, nem ouve, nem escuta, transmite o que está programado.

Ao salientar a questão geográfica - item b - perante as especificidades locais, mais uma faceta se destaca na caracterização da personagem reformista: apesar de reconhecer as implicações das diferenças locais, a estratégia proposta é sempre a mesma. Não se aprende com os erros. Obstinadamente, as falhas dos programas anteriores voltam a acontecer. Preso a uma ótica reducionista, não causa estranheza a ocorrência de semelhante fato. Afinal, a reforma é uma reforma. Ao tomar outra tonalidade, descaracteriza-se.

As duas últimas questões - abrangência e envolvimento - representam os pontos de destaque de todo o projeto reformista. A primeira aparenta "um caráter abrangente - envolvendo todos os setores dos Poderes Executivos Estaduais", muito embora se tenha concentrado exclusivamente na implantação dos Sistemas de Planejamento e de Administração Geral. O segundo - fundamental na apreciação do discurso modernizante - fornece uma visão das relações de saber/poder entre os diversos agentes institucionais envolvidos com o programa.

Como já foi dito várias vezes nesta monografia, as pretensões reformistas, ao serem canalizadas no intuito de implementar os sistemas assinalados, vêm alicerçados naquilo que se coloca como razões essenciais:

"a) o seu caráter estratégico, que consiste na possibilidade de imprimir maior racionalidade e eficácia às ações governamentais;

- b) o seu poder germinativo, que possibilita a continuidade do processo de aperfeiçoamento da Administração Estadual". (343)

Além dessas, sobressai, sem sombra de dúvida, a importância dada pela SUDENE à institucionalização, nos Estados nordestinos, dos Sistemas Estaduais de Planejamento, fato salientado pelo ISP no documento de avaliação.

Voltando ao processo avaliativo, assinala-se o esquema básico a ser utilizado pelo ISP:

- "a) identificação de problemas diagnosticados na administração dos Estados por ocasião dos programas de reforma;
- b) identificação dos objetivos dos programas de reforma nesses Estados;
- c) identificação dos instrumentos utilizados em tais programas;
- d) identificação de indicadores dos efeitos da utilização desses instrumentos;
- e) análise dos indicadores identificados, em função de sua contribuição para o atingimento dos objetivos da Reforma". (344)

Provar a existência de resultados, a partir dos parâmetros previamente traçados por quem o fez, será a mola mestra de sua continuidade. A parafernália da racionalidade administrativa seria o ponto de partida e de chegada. Não houve espaço adicional para outras áreas, outros problemas e outras soluções. Ao se analisar os objetivos considerados específicos da avaliação, nota-se que tudo gira em redor dos sistemas de planejamento e de administração geral. A busca de indicadores vai ser dirigida para áreas identificadas no

(343) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Avaliação, op.cit., p.33.

(344) Ibidem, p.34.

diagnóstico.⁽³⁴⁵⁾ Nada é reconhecido como problema se não estiver vinculado a tais sistemas. Dentre os problemas apresentados como os mais relevantes, destacam-se:

- "a) absorção ou agigantamento do Órgão Central de Planejamento pela reunião, em seu bojo, de funções executivas e controladoras (na tentativa de suprir deficiências das Secretarias responsáveis pelas funções-fim) em detrimento das que lhe são específicas;
- b) monopólio do 'know-how' por parte de 'funcionários-chave' dos quais tudo passa a depender para tramitação na área administrativa;
- c) a incidência e, em algumas Secretarias, a inexistência de unidades setoriais com funções de assessoramento correspondentes, no seu âmbito, às do Órgão Central de Planejamento;
- d) a inorganicidade e até inexistência de unidades especializadas em Administração Geral nos Setores (Secretarias de Estado e outros órgãos de nível semelhante);
- e) o abandono e o desprestígio do órgão tradicional e teoricamente responsável pela maior parcela das funções de Administração Geral a nível central;
- f) a ausência de uniformidades e racionalidade nas diversas atividades, rotinas e procedimentos de administração geral, disso resultando, entre outros males, a excessiva absorção do tempo útil dos dirigentes e funcionários, em simples providências necessárias "para fazer andar as coisas" na Administração;
- g) o acúmulo de atribuições (muitas delas inadequadas, por sua pequena importância decisória ou distância dos fatos) nos altos níveis de hierarquia, especialmente ao nível do Governador e dos Secretários de Estado".⁽³⁴⁶⁾

(345) Maiores detalhes, reveja o Capítulo VI, parte II desta monografia. (Nota do Autor).

(346) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Avaliação ... op.cit., p.36 e 37.

Dentre os indicadores selecionados, quando das entrevistas com administradores, técnicos e estudiosos da área, salientam-se os seguintes:

- "a) atividades desenvolvidas pelos Órgãos Centrais e Setoriais dos Sistemas;
- b) projetos, estudos e pesquisas realizados pelos Órgãos Centrais e Setoriais dos Sistemas;
- c) normas e instruções emanadas dos Órgãos Centrais;
- d) consultas feitas aos Órgãos Centrais por parte dos Órgãos Setoriais;
- e) contatos mantidos entre Órgãos Centrais e Setoriais dos Sistemas;
- f) número de pessoas treinadas para os Sistemas;
- g) nível de qualificação do pessoal dos Sistemas de Planejamento e de Administração Geral". (347)

Preso aos limites de atuação interna da burocracia, o discurso não pode deixar de ser oclusivo. A avaliação será feita dentro de uma realidade não legitimada. No entanto, reconhece-se na sua realização um acréscimo nesse específico campo de saber. Busca-se a todo preço demonstrar o sucesso da institucionalização dos sistemas "sujeitos" do estudo. Nessa hora, a teoria modernizante esquece o seu tão propalado "vetor do desenvolvimento". Precariamente, concentra-se nas coisas que pouco dizem àqueles que foram objeto do programa, fato não causador de nenhuma estranheza, reconhecendo-se o caráter estritamente superficial da postura reformista. A partir de tais indicadores, a organização que avalia chega "a algumas conclusões ou generalizações quanto a objetivos, estratégias, modelos

(347) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Avaliação..., op.cit., p.40.

e procedimentos adotados nos programas de mudança". (348)

Uma coisa é se fazer uma avaliação antes, outra coisa é fazê-la durante ou depois. A primeira está sumariamente constituída no diagnóstico de inserção; a segunda corresponde ao **tête-à-tête** no desenrolar do programa, nas demonstrações de amor não correspondido, no silêncio, nas aceitações "manifestas" e concretas, nos espaços de ganho/perda de poder, no troca-troca constante das articulações saber/poder, mudando e desfigurando aquilo que está definido previamente nas cláusulas dos convênios: os papéis. A terceira pertence a um espaço indefinido, não passível de total apreensão.

Denota-se também a presença de informes necessários ao processo avaliativo, dos quais se assinalam: as pesquisas de opinião e os relatos das experiências, (349) fundamentais para se entender as implicações modernizantes quando da realização do programa. Por exemplo, na primeira pesquisa de opinião, realizada pelo ISP em novembro de 1970, situam-se alguns dos questionamentos abordados neste capítulo.

O primeiro problema refere-se ao rigor metodológico. Indubitavelmente, apesar de reconhecer uma certa relevância no trabalho, não se pode em sã consciência deixar de refutá-lo como verdade "científica". Nas pesquisas não são ouvidos os funcionários públicos, porém, os entrevistados são levados a falar por eles.

Observe-se que os tipos de entrevistados se concentram no escalão

(348) Maiores detalhes, vide: Meirelles, José Carlos Dantas e Batista, Margarida Maria Costa, op.cit., p.7-184.

(349) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP, Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Avaliação..., p.40. Como já foi dito, o documento objeto de análise, concentra-se na avaliação das reformas administrativas nos Estados da Bahia, Maranhão, Piauí e Sergipe. A essa monografia, só interessa a análise da avaliação sobre a reforma em Sergipe. (Nota do Autor).

superior da burocracia. Mais uma vez, a grande massa burocrática é esquecida na entrevista. No entanto, não se justifica essa tendenciosidade, como fruto das "condições de precariedade de tempo e recursos deste projeto". Como sempre, essa grande massa silenciosa e desconfiada não participa daquilo que é considerado pelos outros, como necessária à sua satisfação e ao seu aperfeiçoamento. A indignidade de falar pelos outros continua presente. Não se admitem cliques na burocracia como projeções das categorias sociais. O todo simplesmente é olvidado. Então, por onde anda a teoria de sistemas? Como diz o ISP:

"Foram realizados, ao todo, 18 entrevistas, nos dias 18 e 19.11.70, sendo 5 com componentes da Equipe Central, 5 com elementos da Coordenação de Treinamento e 8 entre ocupantes de posição de direção na Administração Estadual..." (350)

No tocante ao item "aceitação e interesse manifestados pelos servidores do Estado, nos diferentes níveis hierárquicos, em relação à reforma", ao partir do direcionamento metodológico descrito anteriormente, o relatório se constitui numa brilhante dissertação behaviorista sobre as relações saber/poder no processo de reforma.

Decorrentes dessa retórica reformista, acontecem as seguintes afirmações colhidas nas entrevistas e resumidas assim no relatório:

"A posição do funcionário de linha foi considerada pela unanimidade dos entrevistados como de 'apatia', desinteresse e incredulidade". (351)

A acusação dos entrevistados para a desmotivação dos funcionários pode ser vista por uma série de prismas diferentes. Um deles

(350) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Relatório da I Pesquisa de Opinião, novembro de 1970, p.1.

(351) *Ibidem*, p.4.

refere-se à visão dos funcionários como não envolvidos com o programa, partindo do pressuposto de que é necessário para o Estado, correto na sua proposta e esperançoso quanto àqueles que são seu objeto, no caso, os próprios funcionários. Essa visão é típica do projeto reformista. Uma outra, defendida nesta monografia, mostra ser aparente essa "apatia", por se tratar de uma maioria obrigada a manter-se silenciosa, desconfiada, reconhecidamente sabedora dos meandros de poder na burocracia, e, por conseguinte, de suas prováveis projeções (vinculações) a nível social. "Não se meter em briga de branco" é o lema. Isso se manifesta no relatório da seguinte forma:

"São indicadores dessa atitude: a ausência quase total de comentários; os poucos comentários feitos são reveladores de descrença, como por exemplo, 'a reforma irá aumentar o meu ordenado?'; a falência do concurso de slogans, com o número de candidatos inscritos, a despeito da boa cobertura publicitária feita". ⁽³⁵²⁾

O mais interessante sobre essa confissão do aceite ou do desinteresse dos integrantes da organização assistida em face dos ditames do programa, revela-se na seguinte afirmação:

"... de um modo geral, consideram as pessoas entrevistadas que o maior esclarecimento dos Secretários e dirigentes de cúpula, o seu conhecimento e capacidade de discernimento lhes dão bases mais sólidas para aceitarem e acreditarem na reforma. O mesmo não ocorre entre os funcionários, não esclarecidos, cujo nível de escolaridade é, de um modo geral, pouco elevado. (Há incredulidade entre os funcionários porque eles não se conformam de que o comprometimento político possa ser superado; nós, Secretários, sabemos que é possível)". ⁽³⁵³⁾

(352) *Ibidem*, p.4.

(353) *Ibidem*, p.4.

Não é preciso fazer nenhuma alusão às discriminações apresentadas no parágrafo acima. O fator educação aparece como forma de separar leigos e intelectuais, crédulos e incrédulos. Não se admitem críticas, exclusive daqueles que venham a reforçar o programa. Não é permitido o questionamento. Nem o analfabeto, nem o intelectual ou sam manifestar-se, quando há pressões proibindo-os de falar. Calar não é consentir e, sim, uma forma de rejeitar em silêncio.

O medo de perder o emprego, não importando necessariamente como foi conseguido - por pistolão ou concurso. O fato é que a realidade social está projetada na burocracia, aparentemente fechada, fruto da mistificação da teoria organizacional. Afinal, o momento político não permitia tais ousadias; tampouco, a legislação trabalhista em vigor. As relações entre funcionários estatutários e os regidos pela CLT tinham modificado o perfil da burocracia estadual. O pêndulo pendeu para o segundo grupo. Foi-se a estabilidade, ficou o funcionário estigmatizado: descrente, apático e "não esclarecido".

Merece todo o respeito a consciência do ISP para essa situação, inclusive pelo seu registro, relativo ao grau de participação do pessoal, órgãos e entidades do Estado no processo de mudança - percebidos e desejados - reveladores de muitas coisas já ditas nesta monografia. Por exemplo, ao salientar, nessa pretensa participação, a presença de duas categorias de pessoas e instituições envolvidas com o programa:

"... a dos 'agentes' (donos, orientadores, coordenadores) e a dos 'pacientes' (expectadores, executores, cooperadores, encorajadores) da Reforma, ou seja, aqueles que fazem (ou devem fazer) e os que sofrem (ou devem sofrer) a mudança". ⁽³⁵⁴⁾

(354) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. I Pesquisa de Opinião, op.cit., p.5.

Como se vê, a organização assistida tinha consciência da dramaturgia, porém não aquela pedida e imaginada pela organização assistente. Esta é identificada como "dona" dos trabalhos de mudança, além de alguns entrevistados terem nela incluído a SUDENE e a USAID. Os rótulos estigmatizadores partem de todos os lados. Como salienta a pesquisa, fazem-se constantes referências ao "pessoal da reforma", identificados com a equipe da coordenação local do ISP, incluindo apenas um elemento da organização assistida, passo inicial do insucesso já observado. (355)

Pelas observações das entrevistas, a organização assistida - representada pelo segundo e primeiro escalões - tinha plena idéia de onde estava e como as relações saber/poder se apresentavam no programa. Isso torna-se ilustrativo a partir de frases do seguinte teor:

"As iniciativas nos trabalhos da Reforma partem do ISP"; "a iniciativa de reuniões com funcionários deverá partir do Dr. (356) que é o chefe que nós temos aqui"; "a participação do pessoal do Estado é só indireta"; "você lá do ISP estão trabalhando e aqui nós do Estado estamos mais parados"; "o apoio do Estado torna viável (SIC) as realizações do ISP"; "cabe a iniciativa de identificar problemas ao pessoal do ISP, em vista de o pessoal do Estado estar absorvido nas suas tarefas normais". (357)

Por outro lado, sente-se nesse processo avaliativo que a rede em

(355) Maiores detalhes sobre a problemática da manipulação do estigma como característica geral da sociedade, ver com posicionamentos diferentes: Goffman, Erving, *Estigma: Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978; Canguilhem, Georges. *O Normal e o Patológico*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1978 e Foucault, Michel, *Microfísica do Poder*, Organização e tradução de Roberto Machado, Rio de Janeiro, Graal, 1979.

(356) Secretários de Estado, membros da Equipe Central, Diretores de Unidades Administrativas. (Nota do Autor).

(357) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. *I Pesquisa de Opinião*, op.cit., p.5 e 6.

que se constituem as relações de poder posiciona, mais uma vez, a ausência de unidade na observação dos papéis predefinidos. A concepção sistêmica, vista sob a forma de uma totalidade homogênea, desfaz-se progressivamente. Já àquela época ⁽³⁵⁸⁾ se salientava a desagregação dos agentes considerados de mudança. A compartimentalização é evidente: a Equipe Central, a Coordenação local do ISP e a Coordenação Estadual de Treinamento não conseguem formar um todo nas intenções reformistas. Dessa forma, um dos depoimentos salienta:

"... se referindo ao relacionamento ISP - Equipe Central (ou quiçá ao próprio Estado como um todo). O ISP é a máquina; nós somos os consumidores; se nós não consumirmos, não exigirmos da máquina, ela não pode produzir mais". ⁽³⁵⁹⁾

Obviamente, esta não é a percepção esperada da organização assistente. Fazer, pelo menos em teoria, nunca passou pela cabeça dos membros do ISP.

Assim, das conclusões do ISP sobre o andamento do programa em termos de participação, destacam-se precipuamente as seguintes observações:

1. A participação do órgão assessor tem-se manifestado além das previsões feitas e do que seria desejável, efetivamente;
2. A participação do pessoal do Estado, mesmo daqueles que estão mais diretamente ligados ao programa de Reforma - Equipe Central e Coordenação de Treinamento - revela-se aquém do que fora previsto no Plano-Estado e do que era esperado pelo órgão assessor;
3. Está havendo, em consequência, uma verdadeira inversão de

(358) O período referente à pesquisa: novembro de 1970. (Nota do Autor).

(359) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. I Pesquisa de Opinião, op.cit., p.8.

valores no programa, quando o pessoal da Reforma é identificado com o pessoal do ISP e o pessoal do Estado passa a ser colaborador, nos casos extremos de participação, e simples executor, en corajador, e expectador, na sua maioria;

4. Não existe ainda uma consciência formada de estratégia de mudança...
5. A dispersão das Equipes (Central e de Treinamento) que se acham comprometidas com outros trabalhos extra-reforma...". (360)

Isso vem demonstrar as peculiaridades do programa naquele momento. No tocante ao conteúdo reformista, percebem-se claras alusões ao Sistema de Administração Geral, enquanto o Sistema de Planejamento não é objeto de referências relevantes. A ênfase na mudança da legislação de pessoal é a grande descoberta. Racionalizar, fazer melhor o processamento de direitos e vantagens do servidor - até o ponto em que fosse possível - dirigem as preocupações reformistas: salário-família, adicional, licença-prêmio, protocolo etc.

Outros aspectos serão abordados, dentre os quais: a irrelevância da estratégia de comunicação no processo reformista e a aparente concordância com os destinos do programa. Sobre esse ponto, assina la o relatório:

- "3. A motivação e interesse dos Diretores e Chefes oscila, conforme o maior ou menor entusiasmo de seus respectivos Secretários e Dirigentes"; (361)

Quer dizer, quem se encontra situado próximo à cúpula de poder vai se "entusiasmar" conforme os humores de quem os dirige. O conformismo, no caso, é proposital. Concordar para não perder. A subserviência acontece como forma de evitar a rápida descida da escada

(360) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. I Pesquisa de Opinião, op.cit., p.9-10.

(361) Ibidem, p.20.

de poder. Busca-se a todo custo a perpetuidade. Não é à toa o descaso dos agentes reformistas para com os funcionários que se encontram situados nos escalões inferiores. Como também não causa estranheza que as entrevistas se tenham concentrado integralmente no corpo técnico sediado no primeiro, segundo e terceiro escalões, principalmente nos dois últimos e em pessoas que têm uma imagem aparentemente favorável do projeto reformista.

Nas conclusões da análise de conteúdo de recortes de jornais de Aracaju, no período de fevereiro de 1970 a fevereiro de 1971, nota-se a pouca relevância dada ao programa pelos meios de comunicação de massa, especialmente a imprensa escrita. É notória a baixa eficácia da divulgação das notícias. Chega-se a sugerir:

"... a realização de seminários com o pessoal da imprensa, onde a REFORMA ADMINISTRATIVA seja discutida em todos os seus aspectos como também a manutenção de um contato sistemático do setor de divulgação da REFORMA com os veículos de comunicação de massa". ⁽³⁶²⁾

Como sempre, o adestramento aparece como forma de convencimento, instrumental manipulativo da microfísica de poder necessária à consecução dos objetivos modernizantes. Pretende-se, com tal estratégia, a "conscientização" da comunidade para as novas alvissaras que se anunciam. Porém, que comunidade se pretende atingir: a própria burocracia, a imprensa, o legislativo, a grande massa? Não se diz, nem se posiciona, simplesmente se abandona esse espaço com cheiro de batalha perdida.

Na segunda pesquisa de opinião realizada pelo ISP, a metodologia tendeu a colher dados um pouco mais abrangentes, muito embora ainda se encontrem presentes os resquícios de elitização na escolha

(362) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Percepção da Reforma Administrativa do Governo Estadual de Sergipe pelos meios de comunicação de massa, Aracaju, 30.04.1971, p.3.

dos entrevistados. Dessa forma, o universo da pesquisa se concentra nos servidores da Administração Estadual de Sergipe que direta ou indiretamente estiveram envolvidos em atividades relacionadas com a Reforma Administrativa. As questões tratadas cobrem um amplo espectro do programa reformista.

Vale destacar que a ênfase na elitização da amostra se refere ao fato de serem somente considerados aqueles que estiveram envolvidos com a reforma, salientando-se:

- "a) ter participado em programa de treinamento, planejado e executado como parte do programa de Reforma;
- b) ter participado ou participar de equipe de trabalho da Reforma;
- c) ter ocupado ou ocupar cargo de alta direção (Secretário e Dirigentes de órgãos diretamente subordinados ao Governador) ou direção média (Diretores de Departamentos e Divisão) na Administração Pública Estadual, desde a data de assinatura do convênio para a Reforma, até o momento presente". ⁽³⁶³⁾

Como se vê, o discurso continua voltado para a produção de saber. Os funcionários permanecem objetos na avaliação, tais quais foram considerados na elaboração e na execução do programa. As relações de poder que se apreendem nesses segmentos mesclam-se no emaranhado em que se constitui o campo de luta, não obstante a preocupação de quem faz a análise em percebê-los como um grupo fechado, no intuito de buscar apoio que possa gerar a continuidade do programa. Por exemplo, em relação ao item a, a pesquisa revelou não existir relação entre participação em programa de treinamento e conhecimento da reforma, o que não deixa de ser, até certo ponto, a comprovação do óbvio. Isso se depreende, reconhecendo-se que a política de treinamento não atingiu nem 40% do funcionalismo público; que

(363) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. II Pesquisa de Opinião, s/d, p.2.

muitos destes treinandos participaram de mais de um curso restringindo mais ainda esse percentual, além do quase paradoxal:

"... fato de que muitos, senão a maioria, dos cursos foram em áreas que efetivamente não envolvem conhecimento sobre a Reforma como Dati lografia, Redação Oficial etc.". (364)

Um outro aspecto que merece o devido destaque refere-se à receptividade à pesquisa. Como já se disse várias vezes nesta monografia, a técnica disciplinar do exame é o mecanismo por excelência na apropriação e reprodução de saber. O entrevistador parte do pressuposto de que as pessoas estão ali para prestar informações, como se não houvesse nenhuma relação de poder naquele espaço, em que ele funcionário, objeto da apropriação, vai simplesmente passá-las, sem medo, acobertado na pseudoneutralidade esposada pelo pesquisador. Daí, não causarem surpresa as resistências ao preenchimento do questionário, em certos casos, recusas sistemáticas, além das naturais alegações da falta de tempo ou de condições cognitivas para responder-lhe. Se boa parte do funcionalismo está castrada no falar, o topo da burocracia reage desconfiando dos resultados da pesquisa em prol da defesa de seus interesses. Como diz o ISP:

"Notaram-se algumas peculiaridades no período de aplicação. Foi constatado um caso em que uma pessoa respondeu a mais de um questionário por solicitação de seu chefe imediato. Registrou-se também um caso de solicitação de assessoramento para preenchimento do questionário. A preocupação pelo anonimato foi uma constante durante a pesquisa, observada principalmente quando alguns dos respondentes relutavam em entregar os questionários já preenchidos, alegando que poderiam ser identificados. Isso talvez explique a quantidade de questionários (21% dos devolvidos) sem indicação do cargo de respondente, a despeito

(364) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. II Pesquisa de Opinião, s/d, p.17.

to do cuidado dos que os aplicaram em chamar atenção para a necessidade e importância do preenchimento desse dado". (365)

A preocupação com o anonimato e o número de opiniões favoráveis ao programa revelam a postura dos entrevistados em não desagradar aqueles que são sujeitos da pesquisa com respostas inconvenientes. O receio de entrar em contradição, haja vista a mistura das questões no questionário, pressupõe um jogo de ganha/perde entre o pesquisador e o pesquisado. Nesse sentido, há uma clara intenção deste último em não se expor. As categorias de análise adotadas foram as seguintes:

- "1. Formas de conhecimento da Reforma, i. é, meios (pelo)s qual(is) (instrumentos, veículos) os respondentes tomaram conhecimento da mesma.
2. Grau de conhecimento da Reforma, i. é, medida em que os respondentes sabem a respeito do Plano de Reforma, sua sistemática e implantação.
3. Identificação dos agentes da Reforma e seus respectivos papéis, i. é, quem os respondentes consideram responsáveis pelo planejamento e implantação da Reforma e o que lhes compete no programa de Reforma.
4. Leitura de publicações sobre a reforma, i. é, medida em que os respondentes conhecem as publicações editadas como parte do programa de Reforma.
5. Opiniões sobre a Reforma, i. é, pontos de vista dos respondentes quanto ao êxito ou fracasso do programa de Reforma". (366)

(365) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. II Pesquisa de Opinião, p.4. Ao todo foram distribuídos 268 questionários, sendo devolvidos para análise apenas 200 (duzentos), o equivalente a 75%. (Nota do Autor).

(366) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. II Pesquisa de Opinião, op.cit., p.5-6.

Algumas informações da pesquisa de opinião são altamente relevantes na análise do programa. O relatório, por exemplo, conclui salientando:

"O índice menor de participação em equipes de Reforma entre dirigentes médios e altos dirigentes pode-se talvez explicar pela falta de elementos do Estado nas equipes de planejamento da Reforma". (367)

Dessa forma, fica bastante claro que a estratégia não questiona, em momento algum, as razões da não participação da burocracia no processo de mudança, e menos ainda as de não conseguir um apoio efetivo no seio da comunidade local. Assim, não causa estranheza a observação, feita pelo ISP, de que:

"A predominância desses meios parece indicar que, ao contrário do que seria desejável, aqueles que deveriam ser os responsáveis pela Reforma dela tomaram conhecimento indiretamente, revelando assim menor interesse e motivação". (368)

Essa, sem sombra de dúvida, é a tônica do projeto reformista: a ausência de participação coletiva, excetuando-se, aqueles que têm algum tipo de interesse no seu desenrolar mesmo sem resultados.

A presença marcante da organização assistente como agente central do planejamento e da implantação da reforma em Sergipe - aliado em segundo plano, o CONDESE - apresenta-se em toda a sua plenitude no relatório. Essa ênfase não é agradável para quem faz a avaliação. O ISP chega a repudiá-la:

"Quanto ao menor número de acertos em relação ao papel do ISP pode ser explicado pelo fato de boa parte dos respondentes, tendo-o

(367) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. II Pesquisa de Opinião, op.cit., p.12.

(368) *Ibidem*, p.12.

percebido como o órgão que dirige o programa de Reforma, diminuiu em grande parte, com essa percepção incorreta, as possibilidades de acerto". (369)

O ISP procura rejeitar a percepção dos servidores de vê-lo como o órgão que dirige o programa de reforma. (370) Muito embora o ISP discorde dessa visão, não se pode deixar de reconhecer a tentativa de buscar a sua preponderância na condução do programa, como se apresenta, por exemplo, no próprio questionário da pesquisa de opinião, em que se destaca:

"11. Como vê os projetos apresentados pelo ISP?

- () Bom conteúdo e baseado nas necessidades do Estado
- () Boa redação, mas distanciado das necessidades do Estado
- () Má redação e distanciado da realidade do Estado
- () Não os conheço". (371)

Ora, se os projetos são apresentados pelo ISP, não resta dúvida de onde partem as diretrizes e as propostas de reformulações do desenho organizacional do setor público do Estado. Se a resposta não agrada à organização assistente, não quer dizer que seja fruto de atitudes de acomodação ou de apatia. Ao contrário, os servidores sabem de onde vem o programa, por isso, têm todo o direito de aceitar ou não a sua filosofia. A questão da "não assimilação" é a forma encontrada para justificar (explicando) a ausência de comprometimento dos servidores com os papéis predefinidos. Ao concordarem

(369) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. II Pesquisa de Opinião, p.22.

(370) O motivo pelo qual o ISP discorda refere-se ao seu papel predefinido de órgão de assessoramento externo. Contudo, o que se observa na prática reformista é a presença do ISP, declaradamente voltado para a execução do programa. (Nota do Autor).

(371) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. II Pesquisa de Opinião, op.cit., p.52.

plenamente com esses "papéis", os servidores nada mais fizeram do que situar a resposta que mais condizia com os anseios de quem fez a pesquisa. A conotação de agradar ou não é secundária. ⁽³⁷²⁾

A estratégia, expressa no treinamento e na comunicação, espelha toda a superficialidade de um programa sem o aval da comunidade. Como toda pesquisa fruto do empirismo, há uma nítida intenção de tentar provar o sucesso da reforma. O mérito do ISP está em reconhecer os erros no processo de avaliação. Contudo, em alguns momentos, tropeça na sua vontade de dizer fatos alvissareiros. Infelizmente, ao explicar as causas de determinados fenômenos no seio do processo reformista, tem-se a nítida impressão de que o ISP busca corroborar as predefinidas hipóteses, mormente aquelas vinculadas ao behaviorismo, implícito na noção de resistência à mudança. Ademais, algumas vezes, chega a comprovar o óbvio. Por exemplo, a questão da aceitação e motivação bem representa esse problema, na medida em que a pesquisa detecta na escala hierárquica, a seguinte situação:

"... a percepção de que os dirigentes médios e os funcionários aceitam porém não estão motivados, enquanto que os altos dirigentes aceitam e estão motivados". ⁽³⁷³⁾

O próprio relatório demonstra haver "uma grave ausência de comunicação entre as camadas hierárquicas, dificultando, sobretudo, os trabalhos da mudança", ⁽³⁷⁴⁾ fato aparentemente paradoxal, haja vista a postura da organização que avalia, ao salientar o sucesso da estratégia de comunicação e de treinamento.

Nos problemas identificados, mostram-se os velhos clichês para

(372) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. II Pesquisa de Opinião, op.cit., p.23-24.

(373) Ibidem, p.40.

(374) Ibidem, p.40.

explicar (justificando) os insucessos. Dessa forma, a tal descontinuidade administrativa aparece como carro de frente, alicerçada no reconhecimento do erro cometido, ao se iniciar o programa no fim de um mandato político. A busca da linearidade reformista e o controle das variáveis que possam influir no processo são as molas impulsionadoras dessa visão hermética, racionalmente traçada, presa à "neutralidade" dos instrumentos a serem manipulados em prol das mudanças sociais que se anunciam.

O documento continua a acentuar "a falta de conscientização e motivação" dos dirigentes e da massa, desfigurando assim, os resultados do programa em termos de comunicação e de treinamento... (375)

Destaca a identificação do ISP pelos servidores como o mentor intelectual e executor do processo de reforma; além de cobrar os predefinidos papéis na "pouca agressividade da SUDENE no sentido de exigir do Estado o total cumprimento das cláusulas do convênio". (376)

Desmascara-se o cenário, entra-se na fase de descobrir as falhas, de buscar um bode expiatório para os insucessos, os marasmos, as progressivas quedas de tensão na rede interorganizacional firmada. O convênio aparece como o pano de fundo, sempre presente nos momentos decisivos do programa. Muitas dessas queixas fazem o espírito da própria organização que avalia, ex-prestadora da assistência técnica. O ano de 1971 corria pleno de contradições em face do projeto reformista, além de necessitar urgentemente de nova realimentação de saber.

A pesquisa de opinião parece ser a forma por excelência para a consecução desse intento. As sugestões assinaladas nesse relatório apelam para a ativação dos velhos problemas - treinamento, conscientização, entrosamento, assessoramento - como também, postulam

(375) *Ibidem*, p.42.

(376) *Ibidem*, p.42.

impasses não trazidos à cena por essa razão. Destes, destacam-se a questão do: "reajustamento salarial e melhoria do nível do pessoal treinado".⁽³⁷⁷⁾ As conclusões deixam claramente enunciados os caminhos norteadores da conduta modernista até aquele momento:

- "1. O programa de Reforma Administrativa tem ainda uma área de penetração bastante restrita na Administração Estadual de Sergipe.
2. Acha-se esse programa circunscrito à área dos técnicos do ISP e dos técnicos do CONDESE".⁽³⁷⁸⁾

O desfecho dessa estranha viagem circular seria dado pelo próprio ISP, ao reconhecer os descaminhos que tinham tomado em Sergipe a sua filosofia reformista, perdendo-se no emaranhado em que se constituiu a parafernália da modernização administrativa. Como salienta o ISP, ao encerrar definitivamente o assunto:

- "5. Os indicadores apontados são suficientes para nos levar à conclusão de que a filosofia defendida pelo ISP no sentido de a Reforma Administrativa ser da responsabilidade do Estado através de seus órgãos e de que cada funcionário deve considerar-se como um agente da Reforma está muito longe de ter sido assimilada".⁽³⁷⁹⁾

Na avaliação do conteúdo do programa, realizada em seguida,⁽³⁸⁰⁾ a ótica apresentada pela organização assistente, que agora avalia o programa, delineia uma postura mais branda, notadamente alimentado ra do saber, na busca de resultados que sejam reforçadores de continuidade de tais programas. A primeira dificuldade do empreendimento

(377) *Ibidem*, p.43.

(378) *Ibidem*, p.43.

(379) *Ibidem*, p.44

(380) Isto se refere ao documento já mencionado. Bahia, Universidade Federal. Centro de Administração Pública - ISP. Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Avaliação da Experiência Bahia, Maranhão, Piauí e Sergipe. Salvador, 1974, il.2v.

avaliativo advém - segundo o ISP - da própria metodologia. Nesse sentido, detectou a inexistência de uma que fosse adequada, além de ser escasso e limitado o quadro de referência teórico da avaliação de programas de reformas administrativas, no Brasil e no Exterior. Em decorrência, deixa-se um amplo espaço para a produção de saber. A visão que se prescreve está nitidamente associada à busca de dados que sejam quantitativos. (381)

A técnica do exame constitui-se no ponto de partida para a coleta de informações, tomando-se como parâmetro a reforma administrativa na Bahia e as entrevistas com técnicos integrantes da sua Administração Pública. O direcionamento dado apresenta uma análise da documentação existente relativa aos sistemas de administração geral e de planejamento. Paralelamente, far-se-á a pesquisa de campo nos Estados objeto do programa. No entanto, a primeira dificuldade passa a acontecer no instante de colher impressões anteriores ao programa. A busca de relações de causa e efeito, paradoxalmente, é desprezada. O antes e o depois não evidenciam resultados interessantes para a análise. Comprova-se a inexistência de informações sobre a situação anterior que esteja documentada. Por outro lado, os pesquisadores do ISP salientam a natureza farta das informações do período reformista:

"... não se pode alegar, entretanto, que a documentação existente nas diversas fontes consultadas, sobretudo, nos arquivos do ISP, seja pobre ou escassa para os propósitos desta investigação. Muito pelo contrário pode-se aquilatar, na oportunidade, quão amplo e

(381) Paradoxal que a própria organização procure descaracterizar essa ênfase, muito embora suas ações demonstrem justamente o contrário. Mesmo reconhecendo as falhas da pesquisa, o ISP salienta: "Em se tratando de uma pesquisa sem preocupações de quantificação, a qualidade dos dados, a riqueza de detalhes, a fidedignidade das informações seriam as variáveis capazes de assegurar uma análise mais fecunda e objetiva da realidade". In: Bahia, Universidade Federal. Centro de Administração Pública - ISP, Avaliação das experiências..., op.cit., p.47.

diversificado é o acervo de material documental relativo aos períodos que medeiam as experiências de reformas nos Estados nordestinos. Sob esse aspecto, pode-se afirmar ainda que esta experiência de pesquisa documental ofereceu uma rara oportunidade de identificar e dimensionar o potencial de informações disponível nos arquivos consultados, somente prejudicada pela exigüidade de tempo...". (382)

Preso ao raciocínio circular, o universo dos informantes da pesquisa de avaliação concentrar-se-á nos segmentos superiores da burocracia, fugindo novamente à busca da percepção daqueles que foram objeto da reforma. Obviamente, tais segmentos são, por excelência, os mistificadores e os realimentadores do saber modernizante. Lá estão sediados os focos mais fortes das relações de poder. Não estão isolados, projetam-se socialmente. (383) Esse estamento, que representa uma projeção social, apresenta-se, para quem faz a análise, caracterizado por uma postura modernizante. Aparentemente, apenas, pois isso realmente não acontece. A modernização é aceita, na medida em que não vá de encontro aos seus interesses. A escolha recai nos seguintes segmentos: "Secretários de Estado, respectivos Chefes de Gabinetes, Diretores de DAG's, SAG's, ASPO's e Diretores de órgãos vinculados ao Sistema de Planejamento e de Divisões ligadas ao Sistema de Administração Geral". (384)

As justificações para o não envolvimento daqueles que foram consi-

(382) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Avaliação..., op.cit., p.46.

(383) A esse respeito, vide as discussões sobre o estamento burocrático, in: Faoro, Raimondo, Os Donos do Poder, Porto Alegre, Ed.Globo, 5a.edição, 2v., 1979 e Carvalho, José Murilo de, Burocracia Colonial no Império: A dialética da ambigüidade. Organizado por Edmundo Campos Coelho, Estudos Organizacionais, Rio de Janeiro, Edições IUPERJ, p.25-51, 1979.

(384) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Avaliação..., op.cit., p.47.

derados objetos da reforma no processo de avaliação mostram-se em toda sua plenitude mistificadora da realidade, no seguinte trecho:

"Numa tentativa de comparar situações polares em relação ao momento de implantação dos programas de reforma, foram entrevistadas pessoas que ocuparam e ocupam as mesmas funções em períodos anterior e posterior à reforma. Apenas com relação ao primeiro tipo de informante não se conseguiu levantar informações que retratassem com objetividade e segurança, as práticas administrativas da época. As informações levantadas junto a tais entrevistados além de fragmentárias e incompletas distoam ou contradizem fundamentalmente o mesmo tipo de informações constante em documentos da época, relativos aos programas de reformas nos quatro Estados. A julgar por informações prestadas por tais informantes a prática administrativa, em muitos dos seus aspectos, não teria sofrido alterações substanciais em decorrência dos programas de reforma. Aceitar como válida esta conclusão seria negar as constatações empíricas que nortearam os programas de reforma e que podem ser fartamente encontrados nos documentos examinados nesta pesquisa. Como saída para esta situação singular, optou-se pelo expurgo das informações colhidas junto a pessoas vinculadas à administração pública estadual no passado. Como justificativa para este procedimento considerou-se o fato de que muitas das pessoas entrevistadas nesta categoria de informante permaneceram em cargos da administração pública estadual durante e até após as experiências de reformas. Acreditou-se que dado o grau de envolvimento destes entrevistados com a prática administrativa contemporânea e posterior à reforma, dificilmente teriam condições de lembrar as práticas administrativas do passado em suas características mais originais". (385)

Definitivamente, denota-se a clara preocupação da pesquisa em procurar fronteiras que delimitem o que está sendo objeto da avaliação.

(385) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Avaliação..., op.cit., p.48.

Nada que possa ir de encontro à continuidade do saber reformista interessa ser incluído neste horizonte a ser traçado. O que importa fundamentalmente no discurso é o "controle da situação".⁽³⁸⁶⁾

A hipótese central do trabalho avaliativo realizado pelo ISP mostra que a implantação dos sistemas de planejamento e de Administração Geral, respectivamente, "teria imprimido maior racionalidade e eficácia às ações governamentais e assegurado continuidade ao processo de aperfeiçoamento da Administração..."⁽³⁸⁷⁾ e um maior ordenamento, sistematização e racionalidade das atividades próprias desse sistema, e, em consequência, contribuído para liberar o administrador de cúpula de tais atividades".⁽³⁸⁸⁾ Como não poderia deixar de acontecer, a hipótese é visivelmente comprometida com a organização que avalia. Evidentemente, a busca de prosseguimento do saber constitui-se o ponto de convergência da avaliação.

A forma metodológica para se chegar a esse objetivo foi uma análise comparativa da situação existente antes da reforma, dos sistemas propostos e da situação atual. Sobre a primeira, descortinam-se os efeitos da simetria na estrutura organizacional da Administração Pública brasileira, que levaria a maior parte dos Estados

(386) O behaviorismo metodológico ispiiano consubstancia-se na ausência de privacidade do informante ao prestar informações predeterminadas: "o que se pode dizer da fase de observação é que mesmo utilizando entrevistas pouco estruturadas, o controle das situações de entrevista não se fez de forma adequada, os informantes utilizados, pela natureza de suas funções, não são pessoas acessíveis e de fácil controle por parte do observador. As implicações decorrentes das suas funções se refletem, profundamente, na qualidade e na quantidade de informações fornecidas, com prejuízo para o aproveitamento dos dados levantados". In: Bahia, Universidade Federal, Centro de Administração Pública (ISP), Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Avaliação..., op.cit., p.47.

(387) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Avaliação..., op.cit., p.52.

(388) Ibidem, p.160.

nordestinos a criarem - em meados da década de 50 - organizações voltadas para a busca do desenvolvimento econômico.

A industrialização, como vetor do desenvolvimento deflagrado no sul do país com uma intensidade fora do comum no governo de Juscelino Kubstschek, seria o ponto de partida para uma ação efetiva da maioria dos Estados brasileiros em prol de seu desenvolvimento. Is to seria reforçado com a criação da CODENO, futuro embrião da mito lógica Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE. Dessa forma, a situação, tal qual se apresenta nesse período, não possui as características do aparato sistêmico burocrático desenvolvido a partir de 1964, com a criação institucionalizada do planejamento vindo a se fortalecer cada vez mais com a reforma administrativa de 1967 e coroada a partir das modificações no sistema, em 1973. A ênfase na década de 50 está canalizada para o surgimento de órgãos de desenvolvimento regional. Dessa forma, emergem o CONDEB e a CPE, a CODESE, a COPEMA e o CONDESE.

No discurso avaliativo, sente-se a preocupação de quem avalia em demonstrar que, na década de 50, se inicia uma "organização" para as atividades de planejamento, porém sem uma concepção sistêmica, com natureza jurídica vinculada à administração indireta ou descentralizada, além do isolamento de suas ações em relação ao restante da Administração Pública Estadual. Sem sombra de dúvida, salienta-se a busca, por quem avalia, do aprimoramento dos condicionantes estruturais simétricos, fruto de uma concepção funcionalista e burocrática. A montagem do controle social, vista sob a ótica da globalidade no planejamento, e, por outro lado, o controle organizacional, no enfoque do sistema de Administração Geral, ainda se apresentam indefinidos no aparato institucional àquela época.

A questão dos insucessos nas tentativas de execução dos planos apresenta-se retratada no discurso, como resultado da falta de capacidade operacional, como também da ausência de apoio político para a sua plena realização. Na análise, não se leva em conta a falta de legitimidade social - fato inerente à concepção de planeja-

mento - nem os conflitos de interesses nos espaços intra e interso-
cial, onde são travadas as lutas por poder. No entanto, o prisma
diagnosticador se encaminha para a comprovação de que "... com ra-
ríssimas exceções, é completo o desaparelhamento dos departamentos
estaduais de estatística, para proceder ao levantamento, crítica e
processamento dos dados relevantes".⁽³⁸⁹⁾ E, mais ainda:

*"O envolvimento do órgão de planejamento em atividades de execução e
controle, na tentativa de suprir deficiências nessa área, viria, por
sua vez, a desviar os planejadores do planejamento do desenvolvi-
mento, necessariamente a longo prazo, para o planejamento de programas
de governo, isto é, a médio e curto prazos".⁽³⁹⁰⁾*

A busca de perfeccionismo na concepção funcional dos sistemas de
planejamento e de administração geral propostos chocar-se-ia, na
prática, com a realidade político-administrativa. Em Sergipe, as
tentativas de transformação do CONDESE de órgão autárquico em Se-
cretaria de Estado do Planejamento, nesse período reformista, não
lograria êxito. Mais fácil foi fazê-lo numa área não comprometida
e incapaz de fazer frente a qualquer forma de resistência, haja
vista a precariedade do sistema de administração geral, vigente
aquela época no Estado. Ao comentar as peculiaridades do sistema
estadual de planejamento de Sergipe, assim discorre a instituição
que avalia:

*"... o Sistema proposto para o Estado de Sergipe manteve o Órgão Cen-
tral - o CONDESE - sob a forma de Autarquia, entidade de administra-
ção indireta. Ainda que tal fórmula encerre uma antinomia ou contra-
dição, ser o órgão central de um sistema da administração direta uma
entidade descentralizada, a realidade veio a aconselhar a solução*

(389) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Públi-
ca - ISP. Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Ava-
liação..., op.cit., p.57.

(390) Ibidem, p.59. (O grifo é do original).

como garantidora de melhor funcionamento e viabilidade prática para o objetivo desejado". (391)

A "contradição" assinalada prende-se ao não atingimento de um **design** que privilegia uma relação organizacional geométrica. Essa fórmula, que começara a se espalhar na Administração Pública dos países em desenvolvimento na década de 60, (392) finalmente conseguia seus primeiros intentos nos Estados nordestinos atingidos com o programa.

Dentre os fenômenos observados nos sistemas de planejamento dos Estados da Bahia, Maranhão, Piauí e Sergipe, a organização que avalia detectou os seguintes problemas vinculados à situação atual: a proliferação de entidades vinculadas ao órgão central, a distorção funcional decorrente do agigantamento estrutural do sistema, a alocação atípica de atividades no planejamento e o gigantismo também das assessorias setoriais do Sistema.

A inserção de um maior número de técnicos na burocracia estadual acontece como decorrência das modificações sofridas com a execução da reforma. Como já foi mencionado em capítulos anteriores, o adestramento constitui uma peça focal na produção e difusão de saber, além de ser, por excelência, a forma de manutenção das relações de

(391) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Avaliação..., op.cit., p.67.

(392) A esse respeito, vê-se a descrição do modelo, in: Calimeri, Michel, A Reforma da Administração Pública considerada como evolução do sistema, Revista do Serviço Público, Rio de Janeiro, vol.105, nº 01, p.85-103, abril de 1970.



poder no sistema. Administradores,⁽³⁹³⁾ economistas e advogados são as categorias mais procuradas para compor a tecno-estrutura dos sistemas implantados, mais especialmente de planejamento.⁽³⁹⁴⁾

Como toda estratégia modernizante, a sua superficialidade é a característica que mais se apresenta, reconhecendo-se que os espaços de luta por poder intra e inter-organizações não estão afeitos nem sujeitos a esse triângulo mágico: Órgão Central, Assessorias Setoriais, e, de longe, observando, os Secretários de Estado.

No balanço de lucros e perdas apresentado pela organização que avalia, o primeiro prevalece sobre o segundo. Assim, mesmo reconhecendo a inexistência de um "instrumental metodológico de avaliação" - como se isto fosse o ponto fundamental da questão - chega-se a singela conclusão realimentadora do saber:

"Como fenômenos multi-direcionais, as experiências de reforma administrativa devem ter ocasionado um volume crescente de transformações, algumas estruturais, outras funcionais, muitas delas de difícil

[393] Para se ter uma idéia do problema, de 1969 até 1971, não se tinha nenhuma Escola de nível superior em Administração no Estado. A partir desse ano, passa a haver duas: uma federal e outra privada. Essa necessidade foi sentida pela organização prestadora de assistência técnica - ISP. Como forma de resolver o problema, foi oferecida a oportunidade a estudantes sergipanos de prestarem concurso vestibular à Universidade Federal da Bahia, no ano de 1971, para os cursos de Administração Pública, Secretariado e Ciências Contábeis, tendo os aprovados recebido no decorrer dos anos 1971-1975, bolsas de estudos fornecidas pelo Governo do Estado, dentro do programa de reforma administrativa. (Nota do Autor).

[394] Maiores detalhes, a respeito da expansão de tais cursos no decênio de 70, vide; Sant'Anna, Vânia. Ciência e Sociedade no Brasil, São Paulo, Símbolo, 1978; Covre, Maria de Lourdes Manzi, A Formação e a Ideologia do Administrador de Empresas, Petrópolis, Vozes, 1981; Wahrlich, Beatriz de Souza, Evolução das Ciências Administrativas na América Latina, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 13(1):31-68, jan/mar 1979.

mensuração com base exclusiva em instâncias empíricas manifestas". (395)

A sugestão dada pela organização que avalia para a continuidade de novas formas de avaliação, a partir da análise comparativa de situações diversas, possui o sabor dos velhos estudos comparados da década de 60, cujo conteúdo validaria a "hipótese" creditada no discurso, de que o sistema teria "liberado" os Secretários da administração-meio, concentrando-os no processo decisório das atividades-fim. O dimensionamento que se busca com essa configuração tenta deslocar os Secretários para o atendimento dos compromissos externos com o "público, autoridades e empresários", além da coordenação das funções específicas da Secretaria. O âmbito interno, vinculado à gerência das atividades-meio, ficará a cargo de outras mãos. O desfecho no discurso sobre essa questão não surpreende:

"Nessas circunstâncias, é possível concluir que a implantação e o desenvolvimento do Sistema de Administração Geral têm contribuído para minimizar o problema de absorção do tempo útil dos administradores de cúpula em atividades não diretamente relacionadas com a finalidade dos órgãos por eles dirigidos". (396)

E acrescenta que se o

"sistema não funciona hoje de forma ideal, pode-se, contudo, inferir que ele dispõe de condições fundamentais de auto-sustentação e renovação, de forma a poder atender aos objetivos para que foi criado e também a ajustar-se a novas situações decorrentes da dinâmica que impulsiona a organização dos Estados objeto de análise". (397)

(395) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Avaliação..., op.cit., p.239.

(396) *Ibidem*, p.199.

(397) *Ibidem*, p.199.

Está aí uma das iscas para a continuidade, em novos programas, de novas relações de saber/poder:

"assim, a identificação e mensuração dos resultados das experiências de reforma, para ser mais efetiva, deveria fazer-se a partir de duas dimensões:

- a) quanto ao tempo, ou seja, situação anterior versus situação posterior aos programas de reforma;*
- b) quanto ao espaço geográfico, isto é, Estados do Nordeste que sofreram influência direta dos programas versus Estados que, na mesma região, não foram objeto desta influência".* (398)

No âmbito dos "lucros", a organização que avalia reconhece como uma das grandes contribuições na área de planejamento, a criação de órgãos setoriais de planejamento nas Secretarias de Estado, e, inclusive, na administração indireta. No entanto, ao lado das perdas, o ISP salienta que "no Estado de Sergipe não foram encontrados dados reveladores do desempenho das Assessorias Setoriais, ressalvada a Assessoria da Secretaria da Administração". (399) Não querendo intencionalmente realimentar esse saber, postula-se que a situação de Sergipe não difere muito dos outros Estados objetos do programa. Afinal, o que está em jogo são as relações de uma microfísica de poder que cria espaços de luta em prol de mais saber e mais poder, revelados, por exemplo, nas propostas dos Sistemas de Planejamento e de Administração Geral.

Ainda nos lucros, o ISP teve a felicidade de detectar a tendência burocratizante e centralizadora do planejamento, que fortaleceria o nível federal em detrimento dos níveis estaduais e municipais no

(398) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Avaliação..., op.cit., p.240.

(399) *Ibidem*, p.242.

Brasil pós-64. (400)

"Em relação ao Órgão Central observa-se a tendência para a transformação das entidades estaduais de planejamento em órgãos da administração direta, sob a forma de Secretaria de Estado. Constitui exceção o Conselho do Desenvolvimento Econômico de Sergipe - Autarquia. Ao seu dirigente, no entanto, são conferidas prerrogativas, privilégios e *status* de Secretário de Estado". (401)

Na área de administração geral, vê-se que internamente as técnicas disciplinares tiveram um relativo sucesso com a implantação do Sistema de Administração Geral. Em Sergipe, se as perdas foram maiores em relação ao planejamento, o mesmo não se pode dizer - como afirma o discurso de quem avalia - da administração geral. A padronização e normatização de coisas e pessoas, a racionalização do trabalho, os fluxogramas de atividades, o controle do desperdício de tempo na execução de atividades, são alguns dos pontos considerados como "sucesso" no programa reformista. Por outro lado, não se pode dizer a mesma coisa em relação à organização e gerência do tempo de dirigentes e dirigidos, do sistema de mérito, do plano de cargos e salários, e do Almocharifado Central, entre outros fenômenos que poderiam vir a coroar os propósitos racionais modernizantes.

Ao final de uma avaliação pré-dirigida, o desfecho conclusivo pela organização que avalia não poderia deixar de sugerir a necessidade de mais recursos financeiros e de novas pesquisas avaliativas: nítidos efeitos realimentadores. Como afirma o ISP:

(400) Posteriormente, o CONDESE seria transformado também em Secretaria de Estado do Planejamento, com a reorganização administrativa de 1978. [Nota do Autor].

(401) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Avaliação..., op.cit., p.243.

"... uma segunda etapa ou momento para proceder a análise comparativa das condições administrativas, que foram objeto de experiências de reforma e de outros Estados que, na mesma região, não tiveram tais experiências. A realização dessa etapa estará naturalmente condicionada à existência de recursos para sua efetivação".⁽⁴⁰²⁾

A parte final desta monografia trata dos aspectos conclusivos sobre tudo que foi dito nos parágrafos anteriores, a respeito do discurso modernizante no contexto da Administração Pública em Sergipe.

(402) Universidade Federal da Bahia/Centro de Administração Pública - ISP. Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Avaliação..., op.cit., p.240.

PARTE IV

DAS MEMÓRIAS: O MELANCÓLICO FINAL DE FESTA

CAPÍTULO X - TEORIA ORGANIZACIONAL, MODERNIZAÇÃO E REFORMA
ADMINISTRATIVA; PERSPECTIVAS PARA AS TEORIAS
MODERNIZANTES DO HEMISFÉRIO NORTE

A questão posta em evidência nesta monografia visa desmistificar o desenvolvimento como essência transformadora da realidade social, além de demonstrar que a sociedade não se encontra estaticamente no aguardo das novas alvíssaras traçadas por políticos e tecnocratas. A indignidade de falar pelos outros não consegue encobrir as formas alternativas de reivindicações sociais. Assim, as discussões aventadas recentemente na comunidade acadêmica brasileira, a respeito de um artigo já mencionado de Fernando Cardoso, trazem à baila as repercussões de novas maneiras de pensar o social, a partir da concepção foucaultiana. (403)

Nesse sentido, a busca de uma pretensa lógica induzida de mudança social levou as teorias evolutivas baseadas nas concepções funcionalistas ou marxistas a um beco sem saída, cujas justificativas, para explicar os fenômenos sociais decorrentes destas últimas décadas, não mais atendem aos anseios da comunidade acadêmica séria, e, muito menos, da comunidade social. As relações saber/poder e os movimentos sociais têm gerado uma série interminável e flutuante de novos problemas. Em relação aos movimentos, assim se expressa Cardoso:

"Estes, por sua vez, ao definirem suas estratégias não visam ao Estado e ao Poder Institucional, senão que lutam no seu próprio espaço, ampliando o seu sem se importar muito com o espaço dos dominadores". (404)

[403] Cardoso, Fernando Henrique. Regime Político e Mudança Social (Algumas reflexões a propósito do caso brasileiro), *Revista de Cultura e Política*, São Paulo, CEDEC/Paz e Terra, nº 03, nov/jan de 1981, p.7-25.

[404] *Ibidem*, p.8.

Assim, pelo que se apreendeu do processo modernizante implícito na reforma administrativa, esta ocorre num espaço delimitado de luta inter e intragrupos, tangentes aos problemas reais da comunidade. Nesse sentido, "Estado e Sociedade parecem, desta perspectiva, funcionar em planos não só diversos mas comunicados apenas a nível tangencial". Não existiria nada que pudesse supor um "sistema" e menos ainda um sistema que, embora diversificado em ordens específicas (econômica, social, política, cultural) tivesse um princípio unificador geral.⁽⁴⁰⁵⁾ Essa, talvez, seja a essência da superficialidade modernizante pretendida por técnicos e políticos, ao cometem constantemente a indignidade de elaborarem planos e projetos para aqueles considerados objeto de tais programas. Nem a resistência à mudança, nem o formalismo, nem a sociedade prismática servem mais como justificativas para explicar os fadados insucessos dos planos esotéricos a caminho de uma sociedade burocrática no molde weberiano.

As relações entre centro e periferia, as articulações entre o órgão cabeça de um dado sistema e os seus órgãos considerados setoriais, vistos, por exemplo, nas pretensões dos sistemas de planejamento e de administração geral, não mais possuem aquele sustentáculo da ótica geométrica, racionalmente elaborada em gabinetes. Nem as grandes ideologias conservadoras nem as revolucionárias contemporâneas têm conseguido evitar a fragmentação do saber. Como assevera Cardoso:

"E a teoria social vai-se fazendo pela somatória de surpresas que são racionalizadas depois de ocorridas".⁽⁴⁰⁶⁾

Ao apresentar sua visão das alternativas vigentes no pensamento político atual, Cardoso deixa antever três correntes: a democracia

(405) Cardoso, Fernando Henrique, *op.cit.*, p.8.

(406) *Ibidem*, p.9.

liberal, a marxista e a chamada "pan politicismo".⁽⁴⁰⁷⁾ Esta última, que interessa mais de perto ao cunho desta monografia, é representada na obra de Michel Foucault, além de ser o ponto focal tratado no texto de Cardoso:

"Os pontos que ora interessam da abordagem de Foucault são a convicção de que o poder se difunde e não necessariamente a partir do Centro (Estado) para a periferia e que ele pode ser gerado na periferia (ao nível das micro relações sociais). E por outro lado que, para entender a relação do poder é preciso tomar a sério o vocabulário das relações de força; o tema da luta só se torna operatório se for estabelecido concretamente e em relação a cada caso, quem está em luta, a respeito de que, como se desenrola a luta, em que lugar, com quais instrumentos e segundo que racionalidade. Em outras palavras, se o objetivo for levar a sério a afirmação de que a luta está no centro das relações de poder, é preciso perceber que a brava e velha 'lógica' da contradição não é de forma alguma suficiente para elucidar os processos reais".⁽⁴⁰⁸⁾

A microfísica do poder desloca, agride, choca, principalmente aqueles que estão acostumados com relações de causa e efeito, posições estáticas de poder entre dominantes e dominados. No entanto, ao que Cardoso denomina de "Crise da Hegemonia" - a transição do autoritarismo para a democracia no Brasil - não corresponde um fenômeno novo.

Ele sempre esteve presente na sociedade como forma de resistência aos pacotes modernizantes elaborados a partir das proposições dos que se dizem representantes dos diversos segmentos sociais. A eles

[407] Carlos Estevan Martins declara ser essa terceira corrente uma nova roupagem para uma velha linha de pensamento: o anarquismo. Cf. Martins, Carlos Estevan, *Regimento Político e Mudança Social: Comentários*, in: *Revista de Cultura e Política*, São Paulo, nº 03, CEDEC/Paz e Terra, p.27.

[408] Cardoso, Fernando Henrique, *op.cit.*, p.13-14.

tem faltado legitimidade social. Deve-se frisar, porém, não ser es se um fenômeno exclusivamente brasileiro. O que está em jogo é a velha questão da modernização. Ademais, complementar-se-ia dizendo: nem modernização, nem reforma, nem revolução, visto que o **design** social continua sendo o mesmo.

Apesar de Cardoso ver com certa simpatia o "pan politicismo", o mesmo ainda acredita nas possibilidades institucionais do velho **design** social, ao salientar:

"A menos que nos contentemos com a dicotomia posta na introdução que deixa aos dominadores a tarefa de controlar o Estado e exige para os dominados o direito de construir seus espaços de liberdade, de costa para o conjunto da sociedade, o que é manifestamente insatisfatório como política geral". (409)

No entanto, enquanto as relações de poder eram vistas essencialmente intra e inter legislativo, judiciário e executivo forte, a sociedade civil foi esquecida. Os projetos modernizantes vinham como alvíssaras para a resolução dos velhos problemas sociais. Aqui, ali e acolá, afinal, de quem seria o desprezo? Seria culpa da sociedade civil buscar novas formas de arregimentação, olvidando a velha divisão clássica dos poderes? O que se percebe ao analisar tal discurso é mais a indiferença popular do que necessariamente o desprezo.

Não obstante, é preciso deixar claro o reconhecimento de que, mesmo no silêncio, as pessoas falam; que não se deve propor projetos modernizantes em nome de sicrano ou de beltrano, em razão de não haver a mínima representatividade social em tais propostas. Estão aí as razões da incompreensão das Associações de Bairros, "a resistência à mudança" dos funcionários públicos, os movimentos ecológicos etc.

[409] Cardoso, Fernando Henrique, *op.cit.*, p.13 e 14.

Pelo que se depreende do texto de Cardoso, percebe-se a angústia sentida pelo autor em buscar uma saída para aquilo que Martins denomina como crise: o esvaziamento das instituições representativas.

A valorização que Cardoso faz da representatividade técnico-política tende a levá-lo a pensar numa possível impotência dos movimentos basistas. Assim, na sua tentativa de buscar uma saída, consegue no muito voltar ao velho **design**, ao afirmar:

"Mas é teoricamente insatisfatório e politicamente pouco eficaz, imaginar uma política de transformação social que não diga o que fazer com e no Estado, para redirecioná-lo em benefício da maioria". (410)

O enclausuramento de burocratas e partidos políticos nas suas propostas de redesenho social tem caído no velho conservadorismo. Ao cogitar sobre "que fazer com e no Estado", Cardoso objetiva justamente o espaço de luta pelo qual se deportam os próprios agentes de mudança, muito aquém ou além das reivindicações sociais. Como ele mesmo reconhece... "as oposições correm o risco de um dilema: ou repetem no poder a proposta panopticon ou são generosamente inoperantes, se apenas derem as costas ao Estado". (411) Contudo, o que se tem observado na prática são os burocratas e os partidos, fomentadores destas pretendidas transformações sociais, digladiando-se internamente. Em suma, o que pode estar sendo oferecido por Cardoso vislumbra-se muito aquém da proposta basista e muito mais próximo do fortalecimento das velhas relações saber/poder. (412)

(410) Cardoso, Fernando Henrique, *op.cit.*, p.20.

(411) *Ibidem*, p.24.

(412) Conforme Foucault ... "é a natureza dos investimentos de desejo em relação a um corpo social que explica porque partidos ou sindicatos, que teriam ou deveriam ter investimentos revolucionários em nome dos interesses de classe, podem ter investimentos reformistas ou perfeitamente reacionários ao nível do desejo". Maiores detalhes, in: Foucault, Michel, Microfísica do Poder, *op.cit.*, p.76.

A relevância do trabalho de Cardoso está, justamente, na colocação do problema da modernização e da mudança social, muito embora apresente uma visão muito extremada, comum à maior parte dos críticos da proposta foucaultiana. Esta, pelo menos, consegue desmistificar as propostas modernizantes, ao caracterizar as rupturas no social, antes tão arrumado funcionalmente ou, então, deterministicamente orientado como na postura marxista. A crise da legitimidade social sempre esteve presente nos projetos de mudança social de cima para baixo. O que se presencia é um encadeamento de rupturas.

Isto se faz presente na crítica ao dualismo sócio-econômico, no reconhecimento da atual crise teórica das ciências sociais, nos movimentos de base em todo mundo como forma de contestação dos mecanismos de planificação social, contra o sistema de mercado industrial e burocrático e contra uma pedagogia que ressalta exclusivamente o lado cognitivo/competitivo das pessoas.

A crise das instituições representativas não se apresenta só na ótica foucaultiana, também se afigura nas discussões tratadas por ilustres intelectuais brasileiros. Por outras fontes, ela retorna com uma força complementar, tal qual se posiciona na atual teoria da delimitação social proposta por Guerreiro Ramos. Assim, diz esse autor:

"... o tratamento keynesiano não resolveu a crise do sistema norte-americano iniciada com a grande depressão dos anos 30. Apenas postergou a implementação de desenhos econômico e social alternativo, que, hoje, à revelia da estrutura institucional dominante, está sendo empreendido por ensaios e erros, graças à iniciativa da massa de cidadãos decididos a bater o sistema..." ⁽⁴¹³⁾

A redescoberta da obra de Polanyi, e, conseqüentemente, a sua

(413) Guerreiro Ramos, Alberto. O Governo Reagan ou o Fim da Companhia, Jornal do Brasil, domingo, 07.06.1981.

crítica ao dirigismo unidimensional implícito de coisas e pessoas ao sistema de mercado, é motivado por novas discussões em prol da resolução de um rol de problemas não resolvidos pela sociedade industrial, burocratizada, destacando-se a questão do emprego e o seu outro lado, o excedente de mão-de-obra.

Nem a reforma, nem a modernização, nem muito menos os movimentos revolucionários conseguiram resolver tais problemas. No caso dos programas de reformas administrativas estaduais, denota-se a fraqueza de sua proposta, ao cogitar de uma administração para o desenvolvimento. Perto da burocracia superior e longe das populações interna - a grande massa de servidores públicos - e externa - a comunidade local. A ausência de desenhos sociais alternativos faz com que todo o projeto modernizante seja eminentemente conservador. (414)

Dessa forma, as mudanças previstas têm que estar inseridas no espaço delimitado do possível. A dimensão procurada tem como pano de fundo a possibilidade de, no último estágio de desenvolvimento, atingir o rol dos países industrializados, a partir da concepção estrutural-funcionalista e de seus critérios (diferenciação, integração e especialização). O credo modernizante tenciona converter sociedades ditas em desenvolvimento em polos de industrialização, partindo do pressuposto de que predominam no sistema de mercado vigente as condições traçadas pelo pensamento liberal clássico.

Em decorrência, a corrida armamentista e o desaparecimento angusti^o da utópica economia liberal salientam cada vez mais as tentativas de oligopolização da economia internacional. Como essas relações não se apresentam necessariamente definidas, em alguns momentos, emergem possibilidades fora do contexto determinado pelo sistema de mercado.

[414] Foucault, Michel. Microfísica do Poder, op.cit., p.71-72.

O que está sendo vislumbrado prende-se, justamente, às articulações entre saber/poder, que possibilitam a criação de novas articulações, de novas maneiras de participação social que tornam obsoletos o sentido reivindicatório a partir das instituições representativas. Nesse sentido, talvez sejam os intelectuais que se encontram numa inesperada crise de identidade decorrente da postura de indiferença da comunidade. (415)

E sair desse impasse não é fácil tarefa. A tentação de continuar a falar pelos outros, a realimentação da produção de um específico tipo de saber que, alicerçado em um específico exercício de poder, torna muito delicado o descondicionamento. Afinal, essa é uma forma de dominação: ter saber necessariamente implica ter poder sobre outrem. Não obstante, a sociedade civil não se encontra estaticamente a aguardar as novas alvíssaras.

A crise atual que paralisa o sistema representativo dos países - não sei se apenas os ditos industrializados - atingindo o velho desenho das instituições desenvolvimentistas, partidos e sindicatos faz com que seja repensado esse posicionamento do intelectual, não por ele, mas pelo que tem acontecido a nível social.

Assim, as novas formulações se apresentam carregadas de rupturas teóricas, com o objetivo de compreender a "irracionalidade" dos recentes movimentos sociais de base.

Nesse sentido, Polanyi, que tinha sido usado por Riggs, (416) no intuito de explicar as relações de mercado numa sociedade concentrada, vai ser redescoberto por Guerreiro Ramos, como forma de explicar as novas regras do mercado dentro da própria economia americana,

[415] Maiores detalhes, vide: Foucault, Michel, Microfísica do Poder, op.cit., p.69-78.

[416] Maiores detalhes, ver: Riggs, Fred. A Ecologia da Administração Pública, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964, p.83.

considerada por Riggs, como difratada. Como salienta Guerreiro Ramos:

"A obra de Polanyi é hoje uma das fontes fundamentais de referência do movimento revisionista da economia política. Polanyi basicamente mostrou o caráter paroquial da economia política. Isto é, esclareceu à sociedade, que a economia política é um sistema conceitual cativo da sociedade gerado pelo mercado. Tal sistema conceitual não habilita ninguém a compreender o sistema de produção em sociedades onde o mercado é destituído de função reguladora macrosocial. A substanciação empírica da concepção Polanyiana tem sido empreendida por numerosos antropólogos, entre os quais George Dalton e Marshall Sahlins."⁽⁴⁷⁷⁾

Obviamente, não se pode, de modo simplístico, associar o posicionamento de Polanyi e seus seguidores com as idéias da microfísica de poder foucaultiana, e, muito menos, buscar relações de causa e efeito, entre o que está acontecendo a nível social, visto nos movimentos de base, com as elocubrações extraídas a nível teórico de Foucault e Deleuze. No entanto, há de se convir que todos esses movimentos teórico-práticos têm um denominador comum: objetivam construir desenhos sociais alternativos a partir da comunidade, e, não, dados à comunidade por aqueles que cometem a indignidade de falar pelos outros. Isso não está relacionado com a criação de uma "nova ordem internacional", nem com o tal aviso daqueles que professam limites ao crescimento. Os desenhos propostos através dos diversos segmentos sociais se apresentam com um cunho de pensar reivindicações dentro de especificidades locais, muito embora, em alguns momentos, tenham o caráter universal, tais como: os movimentos de defesa da ecologia ou as críticas à construção de usinas nucleares.

(477) Guerreiro Ramos, Alberto. Um Modelo Corretivo do Impasse Econômico. Jornal do Brasil, domingo, 08.07.1979. Caderno Especial, p.02.

As discussões empreendidas em várias frentes criam novos espaços de saber/poder, destacando-se as contribuições: de Polanyi, Kula, Godelier, Foucault, Deleuze, Guerreiro Ramos, Cardoso e Furtado, dentre outros. A questão da tese polanyiana remete ao terreno das controvérsias e das ambigüidades, além do possível uso inadequado dessa teoria por determinadas e interessadas pesquisas. Assim, o uso extensivo da teoria econômica voltada para o mercado no estudo das sociedades consideradas primitivas dentro do parâmetro das sociedades industriais, de mercado, mostra suas limitações.

É paradoxal emergir dessa perspectiva, justamente, o posicionamento de levá-las ao mercado, tal qual prescreve Riggs ao estudar os sistemas administrativos de países considerados por ele como tradicionais. Dessa forma, o que Polanyi conceitua como economia formal e economia substantiva Riggs traduz na sua análise, como sistema político formal e sistema político substantivo, denominando este último de "arcaico". A análise de Riggs baseia-se no velho estrutural funcionalismo - várias vezes mencionado criticamente nesta monografia - além de cometer o equívoco de postular um desenvolvimento social linear e etnocêntrico. Riggs parece não ter entendido que Polanyi não faz nenhuma alusão nos seus textos ao sistema econômico voltado para o mercado como o mais adequado.⁽⁴¹⁸⁾ Ademais, como afirma Kula:

"A economia política, como desenvolvida nos países capitalistas industrializados, somente pode conseguir lidar com a realidade com a ajuda de instrumentos fornecidos pelo mercado. Que ela se 'arranja' com a ajuda desses instrumentos não se pode por em dúvida. Podemos ver que sim pelo modo como explica a realidade social, pelo menos

[418] A esse respeito, vide: Polanyi, Karl. A grande transformação, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1980; e Dalton, George: "Teoria Econômica e Sociedade Primitiva", in: Peters, Lynn H., Administração e Sociedade, Rio de Janeiro, EPU/MEC, 1975.

como se realizam suas previsões e pelos conselhos que dão aos homens de ação". (419)

Não obstante os fenômenos acontecidos na atualidade nas sociedades voltadas para o mercado, ou mesmo naquelas que se supõem baseadas num certo equilíbrio de mercado, como nas ditas economias socializadas, as explicações enunciadas pelos instrumentos convencionais do sistema de mercado são reconhecidamente limitados.

Presos ao velho desenho social voltado para o mercado, economistas, sociólogos, educadores, simplesmente preferiram esconder ou evitar novas proposições alternativas, cogitando de meras reformas, modernizações ou revoluções calcadas nesses velhos valores. No entanto, no próprio campo teórico começaram a ser desvendados os mecanismos de controle social. Como diz Foucault:

"... a constituição de um saber de governo é absolutamente indissociável da constituição de um saber sobre todos os processos referentes à população em sentido lato, daquilo que chamamos de "economia". A economia política pode se constituir a partir do momento em que, entre os diversos elementos da riqueza apareceu um novo objetivo, a população. Apreendendo a rede de relações contínuas e múltiplas entre a população, o território, a riqueza etc., se constituirá uma ciência, que se chamará economia política, e ao mesmo tempo um tipo de intervenção característica do governo; a intervenção no campo da economia e da população. Em suma, a passagem de uma arte de governo para uma ciência política, de um regime dominado pela estrutura da soberania para um regime dominado pelas técnicas de governo, ocorre no século XVIII em torno da população e, por conseguinte, em torno da economia política". (420)

(419) Kula, Witold, da Tipologia dos Sistemas Econômicos, in: Foucault, J. e Aliô, Economia, Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1975, p.139.

(420) Foucault, Michel, Microfísica do Poder, op.cit., p.290.

Hoje, as degradações do trabalho, da escola, das instituições representativas, da pequena e média empresa, da família - todas voltadas para a ótica do mercado - tendem a fazer o social buscar novas alternativas de vida. Como salienta Kula:

"São muito recentemente reconheceram os estudiosos que podem existir muitos sistemas econômicos e são então começaram a trabalhar o problema. Os economistas clássicos pensavam que são havia um, e estavam convencidos de que formulavam leis econômicas tão universais em sua natureza como as leis da circulação ou as da mecânica".⁽⁴²¹⁾

Apesar de todas as contradições e ambigüidades existentes nas teorias de evolução social, o projeto modernizante continua a crescer e realimentar o seu discurso,⁽⁴²²⁾ em prol de estimular a propensão expansiva do mercado como agência do processo de alocação de recursos⁽⁴²³⁾ e, por conseguinte, o linearismo histórico característico do século XVIII. Como Octávio Paz assinala:

"Em The idea of progress, o historiador inglês J.B.Bury descreve os espaços realizados pelos sociólogos e historiadores do século passado para descobrir a lei do movimento da civilização. Contra as esperanças de Kant, nenhum Kleper ou Newton encontrou essa lei histórica".⁽⁴²⁴⁾

A quebra, as rupturas, o desaparecimento do ilusionismo do tempo retilíneo, a ausência de previsibilidade, o "basta" ao reformismo,

[421] Kula, Witold, Da Tipologia dos Sistemas Econômicos, op. cit., p.75.

[422] Como já foi dito, a ambigüidade dos termos modernização e reforma, muitas vezes, associados a expressão "mudança", levaram a não encontrar grandes diferenças conceituais entre ambos. (Nota do Autor).

[423] Guerreiro Ramos, Alberto. O Milagre e a Sociedade. Jornal do Brasil, 13.05.1979.

[424] Paz, Octávio, Corriente Alterna, op.cit., p.209.

aos projetos revolucionários, que apenas repetem as velhas propostas do **design** social vigente, constituem algumas das novas alvíssaras exigidas pela comunidade, muito além do que podem oferecer aqueles que cometem diariamente a indignidade de falar pelos outros. Nesse sentido, esclarecem-se mais uma vez os limites dos programas modernizantes em quaisquer esferas: agrícola, social, administrativa, econômica ou política.

Colocada a reforma e seus coadjuvantes nos seus devidos lugares, só resta deixá-los momentaneamente na insignificância dos seus pressupostos, dar suas teorias, do seu modelo prismático, da sua behaviorística forma de pensar a "resistência à mudança", do seu etnocentrismo, revisto de vez em quando por alguns ingênuos ou interessados pesquisadores que, por amor ao empiricismo nas ciências sociais, tentam quantificar o óbvio ou, então, partir para correlações exdrúxulas.

Como já foi destacado, as pretensões reformistas na sua ótica positivista partiram sempre da premissa de que suas intervenções eram neutras em relação ao social. Ao final da festa, descobriu que estava nua, parcialmente coberta por remendos de uma velha fazenda de cambraia e exposta aos olhares curiosos daqueles que foram inicialmente considerados pela deusa como os seus objetos decorativos. É evidente que a realidade não se muda por decreto. Nem formalismo, nem sociedade prismática, nem "estágios" de crescimento, nem dualismo durkheimiano, nem "necessidades de realização, poder e afeto" possuem condições de explicar ou justificar as relações de dependência entre países ou, internamente, a microfísica do poder emanada do social. A única positividade dessas teorias reside em permitir a descoberta das suas relações de saber/poder implícitas na busca de continuidade de seu discurso.

Ademais, não convém esquecer que os momentos em que se procurou a solução dos problemas nacionais através da reforma administrativa, sempre estiveram ligados ou à produção de saber/poder, ou ao fortalecimento do autoritarismo, o que mostra como a ideologia nacional/

positivista fez um casamento salutar com o fortalecimento dos mecanismos vigentes de controle social, a bem da moral administrativa. (425)

Vista e revista a singela conduta reformista, emerge por analogia a questão fundamental para a existência do discurso modernizante: qual o público que demanda Administração para o desenvolvimento?

Estão claramente definidas as razões da superficialidade modernizante. Na elaboração e difusão do seu discurso, não há necessariamente um fundamental interesse, como se fosse possível, em acionar mudanças sociais profundas e pedidas pela comunidade da demanda.

As facetas do discurso reformista/modernizante estão assim definidas: o convênio, o programa de assistência técnica, os papéis dos agentes de mudança, o planejamento da ação de cima para baixo, a estratégia, o diagnóstico, a execução e a avaliação possibilitadora da continuidade do programa. Complementando a receita, apresentam-se os problemas detectados, como forma de justificar os fadados insucessos. Estes proliferam a literatura existente sobre modernização e reforma administrativa. Volumosos e sugestivos "estudos de casos" realimentam o saber através dos relatos dos fracassos. Para os autores dessas memoráveis teorias de mudança social, um dos gargalos para o insucesso deve-se à "burrice" e à "teimosia" do servidor público, que não aceita entusiasticamente a reforma. Nesse ponto, está em parte constituído o discurso. Dessa forma, pressupõem-se definidos os "papéis": os funcionários públicos resistentes, os técnicos, os agentes de mudança, os prestadores de assistência técnica, os financiadores internos e externos do programa. Como já diversas vezes foi mencionado nesta monografia, a racionalidade social tem uma lógica tangente à racionalidade técnico-burocrática.

(425) Maiores detalhes, ver: Bertero, Osmar, *Mudança Organizacional e Processo Decisório*, Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro, mar/abr 1976, p.29-40.

A realidade sócio-econômica em Sergipe não mudou em função do projeto de modernização e reforma administrativa. Se se pensava assim era decorrência de um raciocínio enganoso que se pode atribuir a teorias que tencionavam tratar a modernização administrativa como vetor de desenvolvimento. Os anos seguintes aos da reforma vão demonstrar a crescente anomia das concepções sistêmicas postas em prática. Os relatórios anuais de atividades do CONDESE, a partir de 1974, referentes ao sistema estadual de planejamento vinculado ao projeto de reforma administrativa, como forma de "aperfeiçoamento contínuo da administração pública estadual", deixam antever o seu progressivo esvaziamento, inexpressivamente concentrando-se num pequeno grupo de técnicos, os "esforçados" de sua continuidade.

Ao salientar o fenômeno da desburocratização, Marque em breves palavras caracteriza o que representa esse esforço reformista: fazer algumas correções desde que não prejudiquem o essencial. Contestar as bases do sistema administrativo é, na verdade, atacar o caráter sagrado do Estado, uma espécie monoteísta de substitutivo. Tal empreendimento seria uma verdadeira profanação, beiraria os limites do sagrado. (426)

E quem toparia fazer tal profanação: o político? O intelectual? Estes, apesar de criticarem a inércia administrativa, vivem soberanamente da produção burocrática. A própria administração? Segundo Marque, "seria ilusório pensar que ela possa praticar o **hara-kiri**". E o cidadão? Mesmo salientando as amarras que o prendem cegamente aos ditames traçados pelo Estado, Marque afirma:

"Uma vez que o Estado se recusa a conceder às camadas inferiores privilégios como segurança e garantia, manipulados pela burocracia que impede ou dificulta o almejado ingresso aos 'lugares santos' de onde

(426) Marque, Jean-Pierre. A Administração e o Sagrado, Jornal do Brasil, domingo, 20.01.1980, p.3.

detêm as chaves em nome do Estado, é lícito perguntar se os subalternos ou sejam, os submissos à administração burocratizante e reclusos num gesto social sem esperança de progresso não acabarão por descobrir a sua vocação profanadora". ⁽⁴²⁷⁾

Nesse sentido, desconfiar das cúpulas e das instituições político-representativas, trouxe como resposta da sociedade civil movimentos alternativos, tais como: as associações de bairros, as comunidades eclesiais de base etc. Ademais, essa atitude de desconfiança da sociedade civil se origina dos impasses gerados pelos mecanismos institucionais que durante muito tempo postularam um certo isolacionismo. Afinal, tornou-se comum que o intelectual, o tecnocrata, o clero e o político assumissem a responsabilidade de falar pe los outros.

Em síntese, esses movimentos buscam espaços de ruptura no desenho social vigente, alternativas que faltam para a resolução de seus atuais dilemas, a partir da especificidade de cada questão colocada, reconstituindo a genealogia das relações de força, das estratê gias e das táticas utilizadas no centro das relações saber/poder, ao nível das microrrelações sociais - "uma microfísica do poder".

Não obstante, a indignidade de falar pelos outros continua a perdu rar numa sociedade que se quer disciplinando o corpo e regulando a população. Dentro desse contexto, denota-se que o circo do sabê r século XX continuará a apresentar magníficos espetáculos nos cenários armados pelos "**papers**", pelas palestras, pelos cursos e pelas teses, inclusive esta.

Este trabalho teve a intenção de buscar as razões pelas quais nem as reformas nem as revoltas e, muito menos, a modernização conseguem implementar a sua racionalidade técnica. Procurou mostrar como essa pretensa racionalidade aparentemente ignora - ou despreza-

(427) Marque, Jean-Pierre. A Administração e o Sagrado, Jornal do Brasil, domingo, 20.01.1980, p.3.

a rede de relações entre o saber e o poder e, através de um estudo de caso, procurou mostrar ainda a superficialidade do discurso modernizante e a falácia da modernização administrativa como vetor de desenvolvimento.

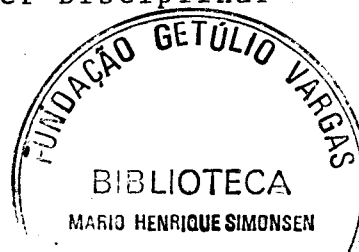
BIBLIOGRAFIA

I.- ESCOPO DA MONOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, J.A. Guilhaon. Instituição e Poder. Rio de Janeiro, Graal, 1980.
- ALVES, Rubem. Sobre o Poder e o Saber. O Estado de São Paulo. Cultura. 2(84):12-13. Domingo. 17.01.1982.
- BARRETO, Vicente. Democracia e Associações de Moradores. Jornal do Brasil. Domingo. 26.04.1981.
- BETTANINI, Tonino. Espaço e Ciências Humanas. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1982.
- BRAVERMAN, Harry. Trabalho e Capital Monopolista. Rio de Janeiro, Zahar, 1977.
- CAILLÉ, Alan. La Sociologie de l'Intérêt est-elle intéressante? (À propos de L'utilisation du paradigme économique en sociologie), Sociologie du travail. Paris. n° 3. Juillet-septembre. pp.257-274. 1981.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Regime Político e Mudança Social (Algumas reflexões a propósito do caso brasileiro). Revista de Cultura e Política. São Paulo. (3):7-25. Nov/jan. 1981.
- CANGUILHEM, Georges. O Normal e o Patológico. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1978.
- CAVALCANTI, Clovis. O Controle Sobre a Ação Governamental. Folha de São Paulo. 27.02.1982.
- CHATELET, Francois. Como vai o estruturalismo? Michel Foucault e outros. Estruturalismo: Antologia de Textos Teóricos. Organizado por Eduardo Prado Coelho. Lisboa, Portugal, s/d.
- CHAUI, Marilena. Contra o discurso competente. Folha de São Paulo. Folhetim. SP. p.3. Domingo. 07.12.1982.

- _____. Pensando numa Democracia Universitária. Folha de São Paulo. Folhetim. p.10. Domingo. 08.11.1981.
- CRIPPA, Adolpho. O Poder na Sociedade Tecnológica. O Estado de São Paulo. Caderno especial de cultura. a.2. n.90. p. 12-13. Domingo. 28.02.1982.
- FAORO, Raimundo. Os Donos do Poder. 5a.ed. Porto Alegre, Globo, 1979. 2 volumes.
- FOUCAULT, Michel. Microfísica do Poder. Organização e Tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro, Graal, 1979.
- _____. História da Sexualidade I: A Vontade de Saber. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
- _____. Vigiar e Punir: História da Violência nas Prisões. Petrópolis, Vozes, 1975.
- FRANCIS, Paulo. As teocracias desconcertam as superpotências. Folha de São Paulo. Domingo. 11.10.1981.
- FREIRE, Felisberto. História de Sergipe. Petrópolis, Vozes, Aracaju. Governo do Estado de Sergipe. 1977.
- FREIRE, Paulo. Extensão ou Comunicação? Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- GOFFMAN, Erving. Estigma: Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- _____. Manicômios, Prisões e Conventos. São Paulo, Perspectiva, 1974.
- GUERREIRO, RAMOS, Alberto. A Nova Ciência das Organizações: Uma Reconceituação da Riqueza das Nações. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1981.
- ILLICH, Ivan. A Convivencialidade. Lisboa, Publicações Europa-América, 1976.

- KREMER-MARIETTI, Angèle. Introdução ao Pensamento de Michel Foucault. Rio de Janeiro, Zahar, 1977.
- LAPASSADE, Georges. Grupos, Organizações e Instituições. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1977.
- LAPONGE, Gilles. Os Últimos Dias de Sartre, por Simone. O Estado de São Paulo. Domingo. 29.11.1981.
- MACHADO, Roberto. Ciência e Saber: A Trajetória da Arqueologia de Foucault. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1981.
- _____. Introdução: Por uma Genealogia do Poder. Michel Foucault. Microfísica do Poder. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1977.
- MARQUE, Jean Pierre. A Administração e o Sagrado. Jornal do Brasil. Domingo. 20.01.1980.
- MARTINS, Carlos Estevam e outros. Regime Político e Mudança Social: Comentários. Revista de Cultura e Política. São Paulo. (3):27-46.nov/jan de 1981.
- MARTINS, José de Souza. Ciência e Crise Política: A Sociologia a Caminho da Roça. Encontros com a Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. (12):243-247. junho de 1979.
- _____. Sobre o Modo Capitalista de Pensar. São Paulo, Hucitec, 1978.
- MERQUIOR, José Guilherme. O Charme de Octávio Paz. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro. Sábado. Caderno B. 19.12.1981.
- _____. O Estruturalismo dos Pobres e Outras Questões. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1975.
- MILLS, C.Wright. A Imaginação Sociológica. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
- MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. O Poder Disciplinar nas



- Organizações Formais. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro. Abril. p.33-41. out/dez. 1981.
- NEVES, Luiz Felipe Baêta. O Combate dos Soldados de Cristo na Terra dos Papagaios: Colonialismo e Repressão Cultural. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1978.
- NIETZSCHE, Friederich Wilhelm. A Gaia Ciência. São Paulo, Hemus-Livraria, 1981.
- PAGÊS, Max. Psicoterapia: Religião e Violência na Ideologia da Cura. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro. Caderno especial. p.2. 25.11.1979.
- PAZ, Octávio. Corriente Alterna. México, Sieculo XXI, 1975.
- ROMANO, Roberto. O Conservadorismo das Esquerdas: Entrevista ao Estado de São Paulo. Estado de São Paulo. São Paulo. 18.04.1982.
- SALLOIS, Jacques e Cretin, Michel. O Papel Social dos Altos Funcionários e a Crise do Estado. Organizado por Nicos Poulantzas. O Estado em Crise. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
- SANT'ANNA, Affonso Romano. Contribuições para uma Teoria do Brasil: Carnaval e Carnavalização. Jornal do Brasil. Domingo. Caderno especial. 17.02.1980.
- SANT'ANNA, Vânia. Ciência e Sociedade no Brasil. São Paulo, Símbolo, 1978.
- WEBER, Max. A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo. Pioneira/UNB, São Paulo, 1980.
- VARSIVSKY, Oscar. Por uma Política Científica Nacional. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

II - ADMINISTRAÇÃO COMPARADA, MODERNIZAÇÃO E REFORMA ADMINISTRATIVA

ARYEH, Attir. Factores que inciden en el éxito o fracaso de las reformas administrativas. Revista de Administración Pública. Chile. p.5-25. Agosto de 1977.

AMATO, Pedro Muñoz. Introdução à Administração Pública. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.

BERTERO, Carlos Osmar. Mudança Organizacional e Processo Decisório. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro. p.29-40. mar/abr 1976.

BRAVO, Jorge Pavez. La capacitación como um proceso de crecimiento organizacional. Revista de Administración Pública. Chile. p.33-48. abril de 1977.

CAIDEN, Gerald. Administrative Reform: A Prospectus, International Review of Administrative Sciences. Brussels. 54(12): 106-120, 1978.

_____. Reorganización Gubernamental y la Reforma Administrativa. Revista de Administración Pública. México. (35): 21-24. Julio-septiembre. 1978.

_____. Administrative Reform. London, Allen Lane The Penguin Press, 1970.

CALIMERI, Michel. A Reforma da Administração Pública considerada como evolução do sistema. Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro. 105(1): 85-103, abril, 1970.

CARDENAS, Luis Garcia. Algunas conclusiones al Seminario Internacional "Como Reformar La Administración Pública". Revista de Administración Pública. México. Julio-septiembre 1978.

CASTRO, Andrés de La Oliva de. Reforma Administrativa y

- Sociedad Inestable. Documentación Administrativa. Madrid (147): 11-46. May/jun. 1972.
- CASTRO, Wilburg Jimenez. Sistemas Prioritarios para la Administración del Desarrollo. Ciencias Administrativas. Buenos Aires. (29): 91-112, mayo-agosto. 1969.
- CLAD, Equipe. Alguns problemas na evolução e reforma da Administração Pública na América Latina. Revista de Administração para o Desenvolvimento. Recife. 2(1):93-112, jan/mar, 1978.
- FORSTER, George M. Thechnical Assistance Methodology: An Anthropologist's View. Development Digest. 12(3): 87-94. July 1974.
- FREDERICKSON, H.George. The Lineage of New Public Administration. Administration and Society. London. 8(2): 149-174. Aug. 1976.
- GALTUNG, Johan. Pesquisa da Paz. Eisenstadt, S.N. e outros. Sociologia. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1976.
- GRANQUIST. Wayne G. Reforma y Reorganización del servicio civil en los Estados Unidos de América. Revista de Administración Pública. México. 34: 63-68. Abr/jun. 1978.
- HEADY, Ferrel. Public Administration. A Comparative Perspective (Revised). s/d.
- HONEY, John C. Administração Pública: Estratégia para o Desenvolvimento da América Latina. Rio de Janeiro, Lidador, 1972.
- KHANNA, Kishan. Contemporary models of public Administration: an assessment of their utility and exposition of inherent fallacies. Philippine Journal of public Administration. 18(2): 103-126, april. 1974.

- KLIKSBERG, Bernardo. Notas para una Estrategia latinoamericana en Formación Superior para la Administración Pública. Revista Latino Americana de Administración Pública. México. (5-6): 133-160. 1970.
- KORTEN, David C. Toward A. Technology for Managing Social Development. Development Digest. 19(1): 44-55. Jan 1981.
- JÁCOME, José Maria. A Pesquisa e o Desenvolvimento Administrativo na América Latina. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 9(1): 40-67. Jan/mar 1975.
- LAMBERT, Francis. Tendências da Reforma Administrativa no Brasil. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 4(1): 135-158. Jan/jun 1970.
- LAZARFELD, Paul. O Lugar da Pesquisa Social Empírica (PSE) no Mapa da Sociologia Contemporânea. S.N. Eisenstadt e outros. Sociologia. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 1976.
- LEEMANS, Arnê F. Reforma Administrativa. Revista de Administração Pública. México. 35: 13-21, jul/septiembre, 1978.
- LILIENTHAL, David E. TVA - A Democracia em Marcha. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964.
- MACHADO, Lia Pinheiro. Alcance e Limites da Teoria da Modernização. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro. 10(2): 169-192. Jul/set. 1970.
- MARINI, Frank. Toward a New Public Administration. Scranton, Chandler Publishing Company, 1971.
- MARTNER, Gonçalo. El Papel de la Reforma Administrativa en la Estrategia de Desarrollo. Revista Venezolana de Administración Pública. Caracas. 1(2): 1-13. jun. 1975.
- MENA, Luís Rodríguez. La Transferencia de Ciencia y Tecnología (con referencia al caso de la ciencia administrativa)

International Review of administrative sciences. Brussels (1): 31-38. 1977.

_____. Algumas Considerações sobre a Reforma Administrativa na Venezuela. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 9(3): 69-91. Jul/set. 1975.

MORIS, Jon R. The Transferability of Western Management Concepts a Fourth World Perspective. Development Digest. Washington. 19(1): 56-65. Jan. 1981.

MOTA, Paulo Roberto. Administração para o Desenvolvimento: A disciplina em busca da relevância. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 6(3): 39-53. Jul/set. 1972.

MOURA, Paulo. Uma Estratégia dos Processos de Reforma. Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro. 106(1): 59-72. Jan/abr 1971.

MUNOZ, Louis Joaquim. El paradigma americano de la modernización. Revista de Opinión Pública. Madrid. (47): 77-90. 1977.

OSTROM, Vicent. The intellectual Crisis in American Public Administration. Ed. University Alabama, University of Alabama press, 1974.

PAZ, Octávio. A Modernidade Envelheceu: Entrevista ao Jornal do Brasil. Rio de Janeiro. Sábado. 28.07.1979.

PETERSON, Erwin L. Reflexões sobre Problemas e Tendências da Administração para o Desenvolvimento. Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro. 106(1): 303-310. jan/abr 1971.

PINTO, Rogério Feital. Administração Comparada e Teoria Organizacional: um paralelo sobre sua validade universal. Revista de Administração. São Paulo. 15(3): 91-102. Jul/set. 1980.

- QUAH, Jon S.T. Administrative Reform: A Conceptual Analysis, Philippine Journal of Public Administration. 20(1): 50-67. Jan. 1976.
- RIGGS, Fred. W. Reforma Administrativa como Fator de Equilíbrio Dinâmico. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 4(2): 75-113. Jul/dez. 1970.
- _____. A Ecologia da Administração Pública. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964.
- RIVERA, Luis Paez. Reforma Administrativa: Diagnóstico de su Estrategia. Revista de Administración Pública. Chile. p. 15-29. Octubre 1976.
- SANTOS, Geraldo Borges. Desenvolvimento Institucional - Uma Estratégia. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 14(3): 3-4. jul/set. 1980.
- SELZNICK, Philip. A Liderança na Administração. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- SIEGEL, Gilbert B. The Strategy of public administration reform: the case of Brazil. Public Administration Review. Washington. (1): 45-55, march, 1966.
- SIFFIN, William J. Two decades of public administration in developing countries. Public Administration Review. Washington. 36(1): 61-71, jan/feb. 1976.
- SOUZA, Nelson de Melo e Genari, Breno. Técnicas de Organização Científica em Setores Específicos para o Desenvolvimento da Administração Pública. Revista do IDORT. São Paulo. Nov/dez. 1962.
- STONE, Donald C. e Stone, Alice B. Capacitação Administrativa: O Ingrediente de que carece a Estratégia do Desenvolvimento. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 9(1): 90-120. Jan/mar. 1975.

WALDO, Dwight. A Symposium: Comparative and Development Administration. Retrospect and Prospect. Public Administration Review. Washington. p.615-654. Nov/dec. 1976.

UNITED, Nations. Manual on the use of consultants in developing Countries. United Nations Industrial Developing Organization, Vienna, 1968.

ZAMOR, Jean-Claude Garcia. Uma abordagem ecológica à reforma administrativa: O Caso Brasileiro. Revista do Serviço Público. s/d.

III - TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO

ATTALI, Jacques e Guillaume, Marc. A anti-economia. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

BALANDIER, Georges. As dinâmicas sociais: sentido e poder. Rio de Janeiro, Difel, 1976.

BELSHAW, Cyril S. Troca tradicional e mercado moderno. Rio de Janeiro, Zahar, 1968.

BJUR, Wesley E. A Leitura do Contexto. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 13(2): 101-112, Abr/jun 1979

CORNÉLIO, Fernando e Mold, Zilá Mesquita. Planejamento Hoje: Uma opção contextual em debate. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 11(4): 55-83. Out/dez. 1977.

DALTON, George. Teoria econômica e sociedade primitiva. H. Lynn Peters. Administração e Sociedade. Rio de Janeiro, E.P.U./MEC, 1975.

DIANEZI FILHO, Vicente. Crescimento econômico nem sempre gera desenvolvimento: entrevista com Ignacy Sachs. Folha de São Paulo. Domingo. 18.04.1982.

DOWBOR, Ladislau. Os Economistas do Terceiro Mundo. Folha de São Paulo. Sábado. 18.07.1981.

EISENSTADT, S.N. Revolução e Transformações Sociais. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

_____. Teorias de Evolução e Desenvolvimento Político e Social. Eisenstadt, S.N. e outros. Sociologia. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1976.

_____. Modernização, Protesto e Mudança. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

_____. Tradición, Cambio y Modernidad: Algunas consideraciones sobre las teorías de La Modernización. Opini3n Pública. Madrid. p.61-81. s/d.

FURTADO, Celso. Prefácio 3 nova economia política. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

_____. O Mito do Desenvolvimento Econ3mico. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. As Confus3es em torno do Industria- lismo. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro. 27.12.1981.

_____. Economia Polítca Reconsiderada. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro. Domingo. 11.10.1981.

_____. Problemas Alcativos da Economia Brasileira. Jor- nal do Brasil. Rio de Janeiro. Domingo. 02.08.1981.

_____. Notícia sobre a Nova Te3ria Econ3mica. Jornal do Brasil. 26.07.1981.

_____. O Governo Reagan ou o Fim da Compaix3o. Jornal do Brasil. Domingo. 07.06.1981.

_____. Um Modelo Corretivo do Impasse Econ3mico. Jornal do Brasil. 08.07.1979.

- _____. Modernização e Declínio. Jornal do Brasil. 10.06.1979.
- _____. Limites da Modernização. Jornal do Brasil. 20.05.1979.
- _____. Theory of Social Systems Delimitation: a preliminary statement. Administration and Society. 8(2). aug.1976.
- _____. A Modernização em Nova Perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, p.7-42. 2º semestre de 1967.
- HALLIDAY, Tereza Lúcia. Comunicação e Organizações no Processo de Desenvolvimento: a função informativa dos técnicos. Petrópolis, Vozes, 1975.
- HERRERA, O. Amilcar. Tecnologías Científicas y Tradicionales en los países em desarrollo. Comercio Exterior. México. 28(12): 1462-1476. Diciembre. 1978.
- IANNI, Octávio. Estado e Planejamento Econômico no Brasil: 1930-1970. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971.
- KULA, Witold. Da Tipologia dos Sistemas Econômicos. J. Fourastié et alii. Economia. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1975.
- LAFER, Betty Mindlin. Planejamento no Brasil. São Paulo, Perspectiva, 1975.
- LEWIN, Helena. A temática do "Mundo Rural" nos Planos Brasileiros de Desenvolvimento. Debate e Crítica. São Paulo. (4):84-105, novembro, 1974.
- NORTH-SOUTH. A programme for survival, Report of the independent Commission of international development Issues. London. Pan Books. 1980.
- PINTO, Rogério Feital S. La Ecología Política Del Banco

Nacional de Desarrollo Económico Del Brasil (BNDE). Tese apresentada ao Departamento de Ciências Políticas da Universidade de Carolina do Norte. Agosto. 1976.

POLANYI, Karl. A Grande Transformação. Rio de Janeiro, Campus, 1980.

REZENDE, Fernando e BRANCO, Flávio Castelo. "O Emprego Público como Instrumento de Política Econômica". Rezende Fernando et alii. Aspectos da Participação do Governo na Economia. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976.

RUFFOLO, Giorgio. Desordem ou Segurança, O Risco Histórico das Nações. O Estado de São Paulo. Domingo. 23.03.1980

SACHS, Ignacy. El etnocentrismo, fuente y agravante de conflictos. Impacto - Ciencia y Sociedad. 18(2): 127-133. 1968.

SCHUMACHER, E.F. O Negócio é ser pequeno: um estudo de economia que leva em conta as pessoas. Rio de Janeiro, Zahar, 1977.

SINGER, Paul e BRANT, Vinicius Caldeira. São Paulo: o povo em movimento. São Paulo, Vozes/CEBRAP, 1980.

TINBERGEN, Jan.. Planejamento Central. Rio de Janeiro, Atlas, s.d.

_____. Programação para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.

WAHRLICH, Beatriz de Souza. Organização Governamental e Administrativa, voltada para o Processo do Desenvolvimento Nacional: o caso brasileiro. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 13(2): 7-36. Abr/jun. 1979.

IV - TEORIA ORGANIZACIONAL E OUTRAS DECORRÊNCIAS

- ANDERSON, John P. e DUNCAN, W.Jack. The scientific significance of the paradox in administrative theory. Management International Review. Stuttgart. 17(3): 99-106. 1977.
- ARGYRIS, Chris. La Dirección y el Desarrollo Organizacional (El camino de xa e yb). Buenos Aires, "El Ateneo", 1976.
- BAKER, R.J.S. Administrative Theory and Public Administration. London, Hutchinson University Library, 1972.
- BECKHARD, Richard. Desenvolvimento Organizacional: Estratégias e Modelos. São Paulo, Edgard Blücher, 1972.
- BENNIS, Warren G. Organizações em Mudança. São Paulo, Atlas, 1976.
- BERLO, David K. O Processo da Comunicação. Lisboa, Martins Fontes, 1980.
- BERTALANFFY, Ludwig Von. Teoria Geral de Sistemas. Petrópolis, Vozes, 1975.
- BUCKLEY, Walter. A Sociologia e a Moderna Teoria dos Sistemas. São Paulo, Cultrix, 1971.
- CAMPOS, Anna Maria. Em busca de novos caminhos para a teoria de organização. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 15(1) p.104-123. Jan/mar 1981.
- CHERRY, Colin. A Comunicação Humana. São Paulo, Cultrix, 1971.
- COVRE, Maria de Lourdes Manzano. A Formação e a Ideologia do Administrador de Empresas. Petrópolis, Vozes, 1981.
- DAVIS, Louis E. and Chernes, Albert B. e outros. The Quality of Working Life. London, Macmillan Publishing Co. Inc, 1975.

- DROR, Yehezkel. Design for policy sciences. New York, American Elsevier Publishing. Inc, 1971.
- GALBRAITH, Jay. Organization Design. Washington, Addison Wesley, 1977.
- GUERREIRO RAMOS, Albertó. Um conceito impopular em Ciência Social. Jornal do Brasil. Domingo. 18.01.1981.
- _____. Misplacement of concepts and administrative theory. Public Administration Review. Washington. p.550-557. Nov/dec. 1978.
- HELLER, Frank and Brown, Alan. Usefulness of group feedback analysis as a research method: its application to a questionnaire study. Human Relations. 34(2): 141-156, 1981.
- KASSEM, Sami. Tolstoy on organization. Management International Review. Stuttgart. 19(4): 7-14, 1978.
- KAST, Fremont E. and Rosenzweig, James. Contingency views of organization and management. Washington, Science Research Associates, 1973.
- KATZ, Daniel e Kahn, Robert L. Psicologia Social das Organizações. São Paulo, Atlas, 1970.
- MARTIN, Roderick. Sociologia do Poder. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- MORGAN, Gareth. Paradigms, metaphors, and Puzzle Solving in organization theory. Administrative Science Quarterly. 25(4): 605-622, december, 1980.
- NARR, Wolf-Dieter. Determinação sistêmica como nova categoria na ciência e na política. Gustavo F. Bayer. Análise de Sistemas, Tecocracia e Democracia. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1974.

- PARSONS, Talcott. O Sistema das Sociedades Modernas. São Paulo, Pioneira, 1974.
- _____. Sugestões para um tratado sociológico da teoria de organização. Amitai Etzioni. Organizações Complexas. São Paulo, Atlas, 1973.
- PENTEADO, J.R. Whitaker. A Técnica da Comunicação Humana. São Paulo, Pioneira, 1974.
- PEREIRA, Maria José Lara de Bretas. A Dimensão Humana no Futuro da Administração. Revista da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 10(7/8): 373-386. Jul/ago. 1980.
- PONSAR-SAUMIN, Anne. Une nouvelle école en science administrative: la policy science. International Review of Administrative Sciences. Brussels. (3): 281-287. 1975.
- ROGERS, Carl. Grupos de Encontro. Lisboa, Martins Fontes, s/d.
- SCHEIN, Edgar. Consultoria de Procedimentos: seu papel no Desenvolvimento Organizacional. São Paulo, Edgard Blücher Ltda, 1972.
- SCOTT, William G. and Mitchel, Terencer. Sociología de La Organización. Editorial "El Ateneo", Buenos Aires, 1978.
- SHANNON, C.E. e Weaver, W. A Teoria Matemática da Comunicação. São Paulo, Difel, 1975.
- SILVERMAN, David. Teoría de Las Organizaciones. Buenos Aires, Ediciones Nueva Vision, 1975.
- SIMON, Herbert. Comportamento Administrativo. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1979.
- SUSMAN, Gerard and Evered, Roger D. An Assessment of the scientific merits of Action Research. Administrative Science Quarterly. 23:582-603. December. 1978.

- TANNENBAUM, Roberto et Alii. Liderança e Organização (Abordagem à Ciência do Comportamento). Rio de Janeiro, Atlas, 1970.
- THOMPSON, James D. Modelos de Organização e Sistemas Administrativos. Ludwig von Bertalanffy e outros. Teoria de Sistemas. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1976.
- _____. Dinâmica Organizacional. São Paulo, Macgraw-Hill do Brasil, 1976.
- TRAGTENBERG, Maurício. Burocracia e Ideologia. São Paulo, Ática, 1977.
- WAHRLICH, Beatriz de Souza. Evolução das Ciências Administrativas na América Latina. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 13(1): 31-68. Jan/mar. 1979.
- WALDO, Dwight. Organization Theory: Revisiting the elephant. Public Administration Review. Washington. 38(6): 589-597. Nov/dec. 1978.
- WESTLEY, William A. Problems and Solutions In The Quality of Working Life. Human Relations. 32(2): 113-123. 1979.
- WACKER, Gerald J. and Cherns, Albert B. Analysing social systems: an application of Parsons's macrosystem model to the organizational level and the sociotechnical perspective. Human Relations. 31(10): 823-841. 1978.
- YOUNG, Oran R. Introdução à Análise de Sistemas Políticos. Rio de Janeiro. Zahar, 1970.

V - REFORMA ADMINISTRATIVA EM SERGIPE

5.1 LIVROS E PERIÓDICOS

- BAHIA, Selantec. Anais - Seminário Sobre Modernização Administrativa. Salvador. 1975.

MATTA, João Eurico. Mudança Administrativa na Bahia ("Case History"). Salvador, ISP, 1968. Mimeografado.

MEIRELLES, José Carlos Dantas e Batista, Margarida Maris Costa. Treinamento e Comunicação. Salvador, ISP, 1972.

SOBRINHO, Jorge Hage. Três Experiências em Reformas Administrativas Estaduais: 1964-1967. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. (2): 285-295. 1967.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Reformas Administrativas Estaduais. Salvador, ISP, 1972.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP). Mudança e Administração. Salvador, 1978.

5.2 DOCUMENTOS E PROSPECTOS

BRASIL. Ministério do Interior/SUDENE. Condições Gerais Aplicáveis aos convênios celebrados pela SUDENE. Recife. 1976

BRASIL. Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Termo de Convênio de Cooperação Técnico-Financeira que entre si celebram, de um lado, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, e outro, o Governo do Estado de Sergipe, visando à implantação do Sistema Estadual de Planejamento, Orçamento e Modernização Administrativa. 1974.

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. Relatório das Reuniões de Avaliação do PICD. 12 a 22 de setembro de 1979.

SERGIPE. CONDESE. "Aspectos Orçamentários e Financeiros do Estado de Sergipe". Setembro. 1972.

SERGIPE. CONDESE. "A Experiência de Modernização Administrativa de Sergipe". 1972.

- SERGIPE. CONDESE. "A Reforma Administrativa em Sergipe". Documento Informativo. 1970.
- SERGIPE. CONDESE. A Reforma Administrativa em Sergipe: Filosofia e Estratégia da Reforma. Aracaju, 02.02.1973.
- SERGIPE. CONDESE/COEGE. Regionalização Administrativa. Aracaju. 13.10.1972.
- SERGIPE. CONDESE/COPLAN. Esboço de uma Sugestão à Regionalização de Sergipe, para fins de Programação. Aracaju. Setembro de 1972.
- SERGIPE. CONDESE. Expediente Interno Ref. AT-16/73.
- SERGIPE. CONDESE/DPDC/CET. Conclusões do I Encontro Estadual de Assessores de Planejamento. Maio de 1973.
- SERGIPE. CONDESE. Reuniões das Equipes de Reforma Administrativa: Providências. Aracaju. 24.02.1972.
- SERGIPE. CONDESE/UFBA. Reforma Administrativa "III Seminário da Equipe Central". Aracaju, Janeiro de 1971.
- SERGIPE. CONDESE. Histórico de Reforma Administrativa; período 1964/1974. Aracaju, s/d.
- SERGIPE. CONDESE/CET. Reforma Administrativa. Prospecto s/d.
- SERGIPE. Gabinete do Governador. Convênio de Cooperação Técnica Financeira MPCG/Governo do Estado de Sergipe. 1973.
- SERGIPE. CONDESE. Ofício de Referência 31/352/70, de outubro de 1970.
- SERGIPE. CONDESE. Expediente Interno Ref. AT-16/73, de 25 de setembro de 1973.
- SERGIPE. CONDESE/Secretaria Executiva. Relatório de Acompanhamento e Avaliação. Aracaju. 1º semestre de 1973.

SERGIPE. CONDESE. Legislação Básica da Reforma Administrativa. Vol. I, II e III. Período: julho/70 a fevereiro/72.

SERGIPE. Governo Estadual. Mensagem de Reorganização Administrativa do Setor Público Estadual. Aracaju. 28.11.1974.

SERGIPE. Governo Estadual. Plano para Elevação da Capacidade Operacional do Governo Estadual de Sergipe, síntese: decreto nº 1.964, de 14 de julho de 1970 (SLP) (SUDENE, Universidade Federal da Bahia, Centro de Administração Pública - ISP, Estado de Sergipe). s/d. f.9.

SERGIPE. Proposta de convênio para a realização do programa de reforma administrativa no Estado de Sergipe. 1969.

SERGIPE. CONDESE/UFBa. Reforma Administrativa "II Seminário da Equipe Central". Aracaju. Setembro de 1970.

SERGIPE. Reforma Administrativa do Estado. Gazeta de Sergipe. Aracaju. 26 de setembro de 1970.

SERGIPE. Governo Estadual/UFBa. Termo de convênio entre o Estado de Sergipe e a Universidade Federal da Bahia, para execução do programa de reforma administrativa. 5.12.1969

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Centro de Administração Pública (ISP). "Reformas Administrativas Estaduais: Registro e Avaliação das Experiências Bahia, Maranhão, Piauí e Sergipe". Salvador. 1974 il 2 volumes.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Convênio SUDENE/UFBa/Escola de Administração/Setor de Extensão (ISP) para assistência técnica e treinamento em Administração Pública aos Estados do Nordeste, Planos de Aplicação de out/69 a fev/jul e ago/out 1970.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Documentação de Sergipe. Salvador. 1971.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Escola de Administração Pública. Programa Sergipe, Organização do Sistema de Administração Geral, levantamento complementar situação existente. Salvador. Agosto de 1970.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Escola de Administração. Instituto do Serviço Público. Prospecção Inicial; levantamento de indicadores administrativos e econômicos. Salvador. 1970 sem paginação.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Escola de Administração Pública. Instituto do Serviço Público. Programa Sergipe. Programação detalhada para o período de 15.07.70 a 15.09.70. Área: Comunicação. Coordenador: José Carlos Dantas Meirelles. 1970. 3f.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Escola de Administração. Instituto do Serviço Público. Programa Sergipe. Programação detalhada para o período de 15.07.70 a 15.09.70. Área: Planejamento. Coordenador: Eduardo Freitas Filho. 1970. 2f

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Escola de Administração. Instituto do Serviço Público. Programa Sergipe. Programação detalhada para o período de 15.07.70 a 15.09.70. Área: Administração Geral. Coordenador: Emanuel Muniz. 1970. 2f.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Escola de Administração. Instituto do Serviço Público. Programa Sergipe. Programação detalhada para o período de 15.07.70 a 15.09.70. Área: Administração Financeira. Coordenador: Eduardo Freitas Filho. 1970. 1f.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Escola de Administração. Instituto do Serviço Público. Programa Sergipe. Programação detalhada para o período de 15.07.70 a 15.09.70. Área: Administração Específica. Coordenador: José J. Calmon de Passos. 1970. 2f.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Escola de Administração. Instituto do Serviço Público. Programa Sergipe. Programação detalhada para o período de 15.07.70 a 15.09.70. Área: Administração Crítica. Coordenador: Emanuel Muniz. 1970. 1f.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Escola de Administração. Instituto do Serviço Público. Programa Sergipe. Prospecção Inicial, Diagnóstico de Percepção. Categorização de dados e entrevistas. Sem paginação.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Escola de Administração. Instituto do Serviço Público. Programa Sergipe. Levantamento Complementar dos Órgãos. 1970.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Escola de Administração. Instituto do Serviço Público. Programa Sergipe. Levantamento Complementar dos Órgãos. Questionários. 1970.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Escola de Administração. Centro de Administração Pública. Uma profissão inserida no contexto. Administração Pública. Salvador. s/d.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. ISP. Que é o ISP? Prospecto s/d.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Modelo PAD/R. Salvador. Março de 1970.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Planejar é...Ah! É isso? Prospecto, s/d.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Prospecção Inicial/Diagnóstico de Prospecção. Relatório de Entrevista (visita ao Governador). Salvador. Janeiro de 1970.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Prospecção Inicial modelo nº 2, Levantamento de Indicadores Administrativos e Econômicos. Roteiro. Salvador. Outubro de 1969.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Prospeção inicial modelo nº 3, Levantamento da Documentação Básica. Roteiro. Salvador. 1969.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Prospeção Inicial. Levantamento de Indicadores Administrativos e Econômicos. Relatório. Dados obtidos. Salvador. Janeiro de 1970.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Relatório da primeira Pesquisa de Opinião sobre a Reforma Administrativa do Estado de Sergipe e Sinopse. Janeiro/novembro de 1970.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Relatório da segunda Pesquisa de Opinião sobre a Reforma Administrativa do Estado de Sergipe. s/d.

VI - BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARVALHO, José Murilo de. Burocracia Colonial no Império: A Dialética da Ambigüidade. Organizado por Edmundo Campos Coelho. Estudos Organizacionais. Rio de Janeiro, Edições IUPERJ, p.25-51. 1979.

CARVALHO, Maria do Socorro Vieira de. Análise de Desempenho: Relatório de Análise. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 13(1): 105-114. Jan/mar. 1979.

MACHADO, Maria Brandão. O Ensino de Administração Pública no Brasil. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966.

MATTA, Roberto A. da. Avaliação: Uma Perspectiva Sociológica. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 13(1): 115-124. Jan/mar. 1979.

PALACKY, Ana Cristina. Os Convênios na Administração Pública. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro. 24(145): 25-35. Nov/dez 1977.

TAVARES, José Nilo. Educação e Imperialismo no Brasil. Educação e Sociedade. São Paulo. 2(2): 5-52. Set. 1980.

WAHRLICH, Beatriz de Souza. Contribuição ao Estudo da Avaliação do Desempenho (com especial referência ao sistema aprovado pelo Decreto nº 80.602, de 24 de outubro de 1977). Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 13(1): 89-104. Jan/mar. 1979.