

BUROCRACIA: notas interpretativas sobre os enfoques teóricos predominantes

Salviana Pastor Santos Sousa¹

Burocracia: notas interpretativas sobre os enfoques teóricos predominantes. O artigo sistematiza as principais reflexões desenvolvidas sobre a burocracia, no pensamento marxiano, weberiano e nas correntes administrativo-organizacionais. Recupera os conceitos de esfera pública/espço privado como suporte à construção de uma nova concepção de burocracia pública. Articula o estudo teórico da burocracia como referência à análise do objeto de estudo a ser desenvolvido no contexto da dissertação de Mestrado em Políticas Públicas da UFMA: a burocracia sanitária no contexto da reforma do sistema de saúde brasileiro - um estudo da realidade do Maranhão.

1 INTRODUÇÃO

No presente artigo expressa-se a nossa preocupação básica com o recorte da burocracia pública, enquanto categoria sobre a qual refletiram diferentes pensadores, na história do pensamento.

Essa preocupação se coloca no interior de um compromisso mais amplo, a ser desenvolvido no contexto da Dissertação de Mestrado da autora para o Curso de Políticas Públicas da UFMA. Pretende-se analisar a natureza e a dinâmica da burocracia pública, historicamente situada no Maranhão, na esteira da Reforma Sanitária brasileira, pós-64.

No recorte que se faz neste artigo, a burocracia é situada como parte de uma totalidade mais ampla, no interior da qual se confrontam projetos ideopolíticos, muitas vezes, díspares em sua natureza mas que se assemelham, justamente pela incapacidade que manifestam em responder aos desafios postos pela realidade atual, marcada por um novo quadro de mudanças aceleradas que ocorrem na esteira dos processos de globalização e internacionalização do capital.

E nesse contexto que FIORI (1993) assegura que os países mais bem situados, nesse movimento, são aqueles que vêm respondendo aos desafios impostos com um Estado capaz de coordenar os movimentos da sociedade, articulando políticas públicas sólidas, em resposta às demandas coletivas.

Nesses países, as burocracias públicas são mais ágeis e, em sua articulação com os outros sujeitos sociais em movimento, desenham sua ação cotidiana combinando, de forma equilibrada, o atendimento dos chamados interesses gerais, com os compromissos setoriais de seus membros e os de mediação dos interesses mais relevantes da acumulação capitalista.

¹ Mestranda do Curso de Políticas Públicas da UFMA.

A natureza móvel (OSZLAK) da burocracia permite, no entanto, que ela se redesenhe em diferentes Estados nacionais e em contextos regionais peculiares, sempre em resposta aos movimentos desenvolvidos pelas forças sociais em presença, nas diferentes conjunturas. Tal capacidade tem instigado historicamente a construção de teorias sobre a burocracia que vão do ataque sem tréguas à defesa generalizada.

Dessa forma, enquanto para MARX (s.d.p.71), a burocracia é “sociedade particular, fechada no Estado... protetora da generalidade imaginária do interesse particular, a fim de proteger a particularidade imaginária do interesse geral”, para as correntes administrativo organizacionais ela é concebida como realidade essencial, no contexto das soluções técnicas, destinadas a mudar o mundo na esteira do progresso científico.

E nesse sentido que se qualifica este artigo como um esforço interpretativo, acerca dos diferentes entendimentos sistematizados sobre a burocracia o que nos fez trilhar caminhos já, muitas vezes, seguidos. Uma vez, porém, que o propósito do trabalho é dar suporte ao estudo de uma situação específica, a burocracia estatal no setor saúde, selecionaram-se, a princípio, justamente os conceitos articulados de esfera pública / interesses privados, presentes nas formulações dos diversos autores consultados.

Entende-se que, a partir da compreensão desses conceitos, será possível uma aproximação maior com o objeto de estudo proposto, desvelando pontos cruciais ao campo da saúde, tais como os processos de privatização e feudalização do setor; a infirmação das práticas de saúde, desenvolvidas fora do lôcus do saber médico oficial.: a convivência, no setor, de projetos ideopolíticos conflituosos: o assistencial-curativo e o reformista; a insuficiência de recursos para subsidiar os atos necessários ao atendimento das demandas sociais vigentes; e a natureza dos atos de corrupção, denunciados como práticas correntes na área.

2 A BUROCRACIA NAS CONCEPÇÕES MARXISTA, WEBERIANA E ADMINISTRATIVO-ORGANIZACIONAL

Na linguagem do cotidiano o termo burocracia é, geralmente, empregado para indicar a presença, nas organizações sociais, de males tais como desperdício de recursos e lentidão nas decisões, recobertos por práticas ritualísticas, orientadas por normas e regulamentos, cuja formulação é inescrutável para aqueles que deveriam ser os beneficiários das ações desenvolvidas.

É com essa acepção negativa que o vocábulo surgiu, referindo-se a um fenômeno presente na sociedade francesa do século XVIII, isto é. “à existência de um novo grupo de funcionários para os quais a tarefa de governar se havia convertido em um fim e em si mesma” (OSZLAK,1979, p.214). Para esses funcionários, o apelo ao interesse geral, na prática institucional de dirigir, seria, sobretudo, urna forma de justificar a existência de unia estrutura específica, montada para atender aos interesses particulares de determinados sujeitos sociais.

2.1 A Concepção Marxista

Essa concepção negativa é, também, predominante na tradição marxista, onde o vocábulo serve para designar, criticamente, uma das formas de expressão do Estado capitalista. A burocracia é, aqui, considerada como o “sujeito criador do burocratismo, das normas de funcionamento burocratizado e do poder institucionalizado - e, assim, como o fundamento das formas institucionais” (POULANTZAS, 1985, p 215).

Em Marx, duas acepções do termo burocracia aparecem, marginalmente, ao tratar da crítica ao Estado Capitalista. Em a “Crítica à Filosofia do Direito de Hegel” o autor se reporta a essa organização como uma instituição que tem como escopo responder à satisfação de interesses particulares de uma classe, atendendo, nesse movimento a seus próprios interesses, o que são, via de regra, incompatíveis com os interesses gerais. Para ele “A corporação é a burocracia da sociedade, e burocracia é a corporação do Estado” (MARX. p70). Para o burocrata, tomado individualmente, a finalidade do Estado transforma-se na finalidade privada, sob a forma de luta pelos postos “mais elevados” (p.73).

Tal crítica de Marx está centrada contra o pensamento hegeliano, especificamente sobre as teses que Hegel desenvolve na obra “Princípios da Filosofia do Direito”, de 1821, nas quais defende ser o Estado o momento superior do espírito objetivo, na medida em que supera, em termos qualitativos, os dois momentos anteriores da organização humana: a família e a sociedade civil, com suas corporações.

O Estado, para Hegel, pouco a pouco se emancipa da sociedade civil burguesa e, porque esta se torna o todo, passa a ocorrer, em seguida o movimento inverso que vai do Estado opressor à sociedade libertada. Segundo BOBBIO (1986 p.62), é essa inversão que impulsiona a gênese de uma das ideias dominantes no século XIX: a da inevitabilidade da extinção do Estado ou, pelo menos, da sua restrição.

A burocracia, para Hegel, é entendida como parte essencial de uma estrutura tripartite, servindo de liame entre a sociedade e o Estado. A essência da sua natureza seria, assim, conciliar o interesse geral, representado pelo Estado, e os interesses particulares das corporações.

Na crítica de Marx, à medida em que a burocracia encarna e assume os interesses particulares, o interesse geral do Estado é reduzido aos seus próprios interesses, criando-se uma universalidade imaginária que se legitima num processo que confunde direito e lei, uma vez que o corpo de leis é destacado da sua base real de origem.

Em o “18 Brumário de Luís Bonaparte”, Marx desenvolve uma outra concepção de burocracia, admitindo uma autonomia relativa dessa organização, ao afirmar que os interesses materiais e políticos da burguesia acabam criando um “espantoso organismo parasitário” que se volta contra ela, ameaçando destruir as condições de vida de todo o poder parlamentar e da própria burguesia. Como tipificado na situação bonapartista, a burocracia, em razão do equilíbrio das forças sociais em luta, é tida como um sujeito social particular e complexo que se relaciona à burguesia, através de interesses contraditórios, com os quais os dois grupos lidam.

A partir desse caso típico pode-se inferir a conclusão lógica de Marx: a burocracia pode ter autonomia relativa, na estrutura do poder político, podendo variar sua posição, dependendo do grau de desenvolvimento das forças produtivas, do confronto entre sujeitos sociais diversos, na defesa dos seus interesses particulares, e da maior ou menor exigência de intervenção do Estado, nas diferentes conjunturas.

A concepção que predominou entre os intérpretes marxistas, todavia, é a da burocracia como pura encarnação dos interesses privados e apêndice do Estado, o que implica na sua total falta de autonomia, enquanto sujeito particular.

Para esses analistas, a forma severa com que Marx sempre tratou, na sua obra, a filosofia idealista ou outras concepções de cunho metafísico, está fundamentada numa perspectiva teórico-social que defende a existência de leis objetivas, independentes da vontade humana, na explicação dos processos organizativos da sociedade. Baseando-se, portanto, em analogias históricas, ele acredita que nas sociedades concretas dois momentos são observáveis, pelas suas características singulares: a base econômica e a superestrutura. Apesar de estabelecerem relações de reciprocidade, é a base econômica que condiciona os processos que se desenvolvem na sociedade, determinando a passagem inevitável de um modo de produção a outro, qualitativamente superior.

Enquanto parte da superestrutura, o Estado é criado, em determinado momento histórico, para processar os antagonismos, naturalmente existentes entre classes sociais, cujos interesses são essencialmente contrapostos. Sua ação, nesse sentido, é parcial, posto que voltada para servir a interesses particulares, em nome do interesse universal.

No contexto dessa argumentação, para esses intérpretes, a conclusão marxiana é tautológica: as contradições geradas pelas relações desiguais entre proprietários e não-proprietários dos meios de produção, na sociedade capitalista, jamais serão superadas pela constituição de corpos intermediários entre o Estado e o mercado. A corporificação do interesse geral implica no desaparecimento das classes e do próprio Estado, representado por sua estrutura coercitiva, burocrática e legal, configurada na ruptura da ordem vigente.

Para Marx a consciência de classe, necessária para que o proletariado efetive essa ruptura, tem como principais obstáculos: a ideologia - responsável pela manipulação da superestrutura cultural, com o escopo de legitimar o processo de exploração de uma classe pela outra; e o fetichismo da mercadoria - "criador da ilusão de que as relações sociais entre as pessoas são naturais e invariantes" (INGRAM, 1993, p.25). Ao expor sua crítica à economia política, denunciando a falsidade do livre comércio na produção do lucro e a acumulação do capital, como produto do trabalho assalariado, Marx pretendia destruir "as ilusões burguesas de igualdade, liberdade e justiça, assim como a reificação fetichista da sociedade" (p.25), favorecendo o processo de ruptura da ordem vigente.

O recurso à analogia utilizado por MARX, para dar contorno à sua análise e, conseqüentemente, ao seu projeto da sociedade transformada, é criticado por MARTINS (1985), por entender que tal recurso se corporificou, em muitos casos, como raciocínio analógico, estruturando o pensamento doutrinário, com que muitas vertentes marxistas tratam a relações sociais. Para essas correntes, uma dada relação entre capitalistas e Estado, em situações concretas, seria indicativo de que essa relação reproduzir-se-ia, inevitavelmente, em urna etapa posterior ou em outros contextos nacionais, o que denuncia urna certa tendência a privilegiar a inflexibilidade das leis em detrimento do movimento social e das peculiaridades nacionais.

O tratamento que Engels dá à questão da burocracia é semelhante ao de Marx de 1851, no que diz respeito à fragilidade da burguesia para subordinar o executivo burocrático. Para ele, portanto, “a independência da burocracia que parece estar fora e, por assim dizer, por baixo da sociedade, confere ao Estado a aparência de autonomia em relação à sociedade”. (GARCIA, 1979 p.33)

Rosa de Luxemburgo, por sua vez, reflete sobre a burocracia, relacionando essa organização com a tarefa ingente de construção cio Estado Socialista, quando polemizou com Lênin, advertindo-o rios perigos da burocratização, em detrimento da participação das bases, no processo ria construção do Estado Soviético. Para ela o esforço em prol do socialismo se consubstancia na luta pela democracia que não se poderia efetivar se o partido se tornasse burocratizado, impermeável, portanto, ao movimento operário.

2.2 A Concepção Weberiana

Sem a preocupação de Marx com a ruptura da ordem vigente, a formulação de Weber sobre a burocracia parte do que ele denomina “tipo ideal”, um tipo puro, obtido por abstração, que não corresponde, na prática, a nenhuma organização concreta conhecida.

A burocracia é aqui entendida como urna forma racional de organizar o esforço humano, fazendo interagir recursos e ação humana, na busca de um escopo determinado.

Para WEBER (1979), a economia, o poder, o status social têm vida supra-histórica. São elementos autônomos, situados no interior e sobre o fundamento de uma formação socioeconômica determinada, no qual agem e mantêm conexões e relações. Nessa perspectiva, o poder social e o poder político não são, “em última instância”, corno na lógica marxiana, dependentes da economia, mas fatores independentes que, com a economia, adquirem “completicidade”. Dessa forma, os problemas de detenção, repartição, hierarquia cio poder. as escalas e critérios para obtenção do prestígio social, enfim, a distribuição da riqueza social, são questões autônomas e, a partir dessa racionalidade, podem ser explicadas.

Tais processos sociais, por sua vez, se dão no contexto de organizações multifacetadas, geridas por agentes ou grupos específicos, pautados em lógicas de dominação. A obediência a essa dominação depende de urna “constelação de interesses, ou seja, de considerações utilitárias de

vantagens e inconvenientes por partes daqueles que obedecem” (COHN, 1979, p.128). No processo de dominação, portanto, a autoridade está assentada em princípios ou crenças que, aos olhos de governantes e governados, lhes conferem legitimidade e, depois, em um corpo de funcionários que constituem o aparato administrativo da dominação.

Weber destaca três tipos de dominação legítimas: a tradicional, a carismática e a legal.

A dominação tradicional baseia-se no reconhecimento de um estatuto de sabedoria, válida por tradição e, portanto, eternizado. O ordenador nesse processo é o senhor e o quadro administrativo é composto por servidores, dependentes pessoais do senhor ou parentes e amigos, unidos por vínculo de fidelidade. Destacam-se, aqui, duas estruturas específicas: a puramente patriarcal - onde há dependência efetiva, pessoal, dos servidores ao mandatário; e a estamental os servidores são independentes da pessoa do mandatário, mas são investidos nos seus cargos por privilégio ou concessão.

A dominação carismática é centrada na devoção afetiva ao mandatário, ou na crença dos seus dotes sobrenaturais (“faculdade mágica, revelações ou heroísmo, poder intelectual ou de oratória”). Tal mandatário, aqui, é o líder e os que prestam obediência são apóstolos. É a vocação pessoal, e não a competência, que é o elemento definidor do quadro administrativo.

A dominação legal é fundamentada nos princípios da igualdade jurídica e da defesa contra o arbítrio. Para COHN (1979, p.128), nela “qualquer direito pode ser criado e modificado, mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma atendendo a uma lógica racional”². As atitudes, aqui, são, pois, intencionais e organizados para alcançar um fim determinado.

No olhar de INGRAM (1993), Weber advoga a existência de domínios autônomos, nos quais estão segregados a família, a economia e o Estado, com seus valores específicos. Com o advento da economia capitalista são institucionalizados a propriedade privada e o direito contratual, tendo como base referencial a empresa, com seus métodos de administração e contabilidade “para a busca calculada do lucro” (p.70). Do mesmo modo que a empresa, o núcleo organizacional do Estado, a administração burocrática, garante sua dominação “pelo emprego da força na manutenção da lei e da ordem”, a partir de regulamentos específicos e procedimentos formais, empregados na organização; fluxos de informações e na delegação da autoridade, dentro de um campo racionalmente delimitado.

Weber retira, portanto, ao termo burocracia, o seu sentido puramente negativo na medida em que, partindo de uma postura compreensiva da realidade, entende essa organização como necessária ao funcionamento do Estado moderno. Três elementos, nesse Estado, permitem o afloramento da organização burocrática: - a consolidação de uma economia monetária,

² Weber utiliza o conceito de racionalidade numa grande variedade de contextos para se referir a certos aspectos de ação, decisão e visão do mundo sistematizado. Ver a esse respeito INGRAM (1993, p. 66)

permitindo que o pagamento dos serviços seja feito não com referência à quantidade dos bens produzidos, mas vinculado à função que o indivíduo exerce na sociedade; - a instituição de processos racionais e regulamentados que definem a hierarquia de poder e a legalidade da autoridade constituída, em situações diversas; e a legitimação dos processos de qualificação e seleção de funcionários para o exercício de atividades determinadas, o que confere reconhecimento à competência profissional, em detrimento das razões (le ordem pessoal ou afetiva, presentes na dominação carismática e tradicional.

A racionalidade do poder burocrático, desse modo, implica numa desvinculação conceitual e prática entre os bens particulares, daqueles sujeitos sociais que exercem o domínio. e o patrimônio coletivo, que deve ser publicamente administrado face ao que a ação burocrática (leve ter como substrato não só o princípio do formalismo mas, também, os da impessoalidade e profissionalismo, além do que a eficiência e a eficácia das práticas desenvolvidas devem ser controladas pelos "superiores", com base nos regulamentos e nos fluxos de informações. Os elementos que compõem, portanto, o cariz da ação burocrática são, seminalmente, diferentes daqueles que são a base da prática dos políticos. Posto que, enquanto ao servidor público caberia cumprir as ordens emanadas das escalas hierarquicamente superiores, como se elas coincidissem com suas crenças pessoais, ao líder político seria outorgada a responsabilidade pessoal pelo que executa, uma vez que seu mandato estaria amparado pelas eleições, no jogo democrático.

ROURKE (1982) contribui para essa linha de discussão ao atestar que a fonte do poder da burocracia é a sua capacidade de especialização, que advém de duas fontes primordiais: a) o processo de continuidade, por sua convivência na organização; b) a concentração em problemas singulares, o que lhe dá vantagem em relação aos políticos, cuja atenção está atraída por uma variedade de questões.

Essa característica primordial da burocracia, levaria seus membros a exercerem influência sobre a implementação das políticas públicas, através de três caminhos principais: o assessoramento, o poder de implementação e o discernimento no desenvolvimento de suas atividades. A compreensão de que a burocracia possui um potencial que pode torná-la capaz de assumir a própria direção da política, colocaria sob tensão as lideranças políticas, agentes tidos como legitimamente capazes de controlar a tirania possível nas estruturas burocráticas.

Da análise weberiana pode-se concluir, ainda que: além do fenômeno referido, a natureza movediça (OSZLAK) da burocracia pode fazer com que, frequentemente, sua prática cotidiana apresente características contrapostas àquelas que lhes são legal e legitimamente creditadas, conformando, algumas vezes, verdadeiras patologias. Tais deformações, examinadas em conjunto, podem favorecer a composição de perfis, tanto das instituições particulares, quanto do Estado, no qual elas estão inseridas.

Dentre as patologias mais comumente identificadas como passíveis de inibir o exercício eficiente do trabalho institucional, podem-se destacar: o corporativismo, cuja lógica é autoproteção dos funcionários, em detrimento dos objetivos finalísticos da instituição; a morosidade nas decisões; a ausência de

urna política de qualificação, inibindo a formação de quadros competentes e provocando cortes nos fluxos de informações, essenciais ao bom andamento do trabalho; a tornada de decisões orientada por critérios clientelísticos u afetivos; e a reduzida flexibilidade das ações, não permitir,do a incorporação de elementos que favoreçam os processos avaliativos.

Há, do ponto de vista de REIS (1989), uma tensão fundante entre administração e liberdade na obra de Weber. Assim, ao mesmo tempo em que a burocracia garantiria, por meio de ações racionais, ausência de arbitrariedade e tirania, colocaria em risco a liberdade, com o seu poder de sancionar outras arbitrariedades, anonimamente. É nesse sentido que Weber chama a atenção para o crescimento acentuado do domínio burocrático, porque, se de uma parte, tal administração é condição fundamental para o funcionamento do Estado democrático moderno, de outra é capaz de pôr em risco a liberdade, constituindo uma “ditadura do funcionário”, ao confundir a igualdade formal com a igualdade substantiva, e a legalidade da ação burocrática, com a legitimidade das demandas coletivas.

Outro ponto identificado por REIS (1989) em Weber, é a irracionalidade que o desencantamento do mundo traz consigo: ao racionalizar a administração, com vistas a tornar eficientes os processos econômicos e políticos, a organização burocrática é incapaz de conformar forças capazes de substituir a perda dos deuses, do sentimento e da emoção, elementos que antes sustentavam a ação humana

2.3 A Concepção Administrativo-Organizacional

As correntes administrativo-organizacionais, através de vários expoentes, entre os quais o mais destacado é Taylor, deram ao termo burocracia uma configuração essencialmente técnica. Sua contribuição permitiu que a administração capitalista do trabalho assumisse o status de ciência, utilizando uma tecnologia específica para controlar a ação do trabalhador. A burocracia, entendida como práxis eficiente da administração pública, é dada uma conotação normativa, sendo delimitados sua esfera de competência e os critérios de ascensão e carreira dos funcionários.

Consubstanciando-se num momento histórico que se singulariza pelo otimismo em relação ao progresso científico, tal corrente acredita que as soluções técnicas seriam capazes de dirimir o antagonismo entre trabalhadores e empresários, acabando o conflito de classes, no momento mesmo em que a ciência e a cooperação se sobrepusessem ao empirismo e ao individualismo.

Segundo OSZLAK (1979) tal vertente, a princípio, tinha um interesse acentuado pela ação governamental, enfatizando os estudos empíricos nessa direção. Todavia, posteriormente, a incorporação de disciplinas como a Psicologia, Filosofia e a Sociologia emprestaram a essa vertente uma preocupação com o elemento humano, sofisticando sua abordagem que, da preocupação exclusiva com os insumos (recursos humanos e técnicos) passa a direcionar-se, também, aos processos de conversão ou interação dos insumos com os produtos.

Numa análise histórica pode-se cientificar a contribuição dessa vertente, na formação das bases em que se assenta o Capitalismo Monopolista e o Estado Keynesiano. Cristaliza-se, nesse modo peculiar de regulação, uma estrutura de mensuração da qualidade os critérios da racionalidade científica do trabalho, que se desenvolve tanto nas fábricas, quanto nas instituições públicas, caracterizada pela especialização acentuada e pela divisão das atividades, à semelhança das peças de uma máquina, com vistas à consecução de um fim determinado: o progresso técnico e científico.

3 O PÚBLICO E O PRIVADO NA CONFIGURAÇÃO DO CONCEITO DE BUROCRACIA PÚBLICA

A sistematização das diferentes concepções até aqui desenvolvidas sobre a natureza e a dinâmica da burocracia pública leva-nos a tirar as seguintes conclusões:

a) Os paradigmas em debate se assemelham por balizarem suas convicções na existência de corpos burocráticos, a servirem de suporte à dinâmica do Estado Moderno;

b) As diferenças identificadas nas variadas concepções, em destaque, se situam no âmbito do entendimento que têm, em relação à ciência em geral, ao método de abordagem do real, em particular, e à forma como colocam o Estado no interior do universo social;

c) Uma vez que o Estado não existe abstratamente, mas é historicamente situado, o entendimento da posição do Estado no universo social, por sua vez, está relacionado às especificidades assumidas por essa organização, em realidades concretas diferenciadas.

Posto que, no presente artigo, prioriza-se uma linha interpretativa da teoria, as reflexões aqui desenvolvidas estão basicamente relacionadas ao item b, das conclusões mencionadas anteriormente. Nesse sentido, embora se entenda que a posição do Estado, no universo social, possa ser analisada a partir de variadas facetas, optou-se por abordá-la tendo como referência a ideia da construção de uma esfera pública, o que remete à necessidade de interpretação da dupla dicotomia analisada por BOBBIO (1985): público/privado, sociedade de iguais/sociedade de desiguais.

Ao tentar precisar a natureza da esfera pública, a tendência natural dos analistas é relacioná-la com o seu termo antagônico, o espaço privado.

A concepção mais comumente atribuída ao termo privado é a de que ele se refere à esfera singular do indivíduo, constituindo o espaço onde se efetiva a justiça comutativa, representada pelas trocas interpessoais.

A afirmação de um espaço privado que deve se sobrepôr à esfera pública, tem como enfoque orientador a concepção de uma sociedade de desiguais. Tal perspectiva se assenta na informação de quaisquer medidas de homogeneidade entre os indivíduos que, por sua natureza, seriam dessemelhantes em suas capacidades e demandas. Ao mesmo tempo, há nela uma afirmação de que o domínio dos indivíduos há que ser preservado contra

invasões, face ao que a esfera pública, em geral e, especificamente, a organização estatal, deve ser restrita.

Tal concepção é intrínseca ao liberalismo clássico, quando advoga uma ordem espontânea, regida por regras universais de conduta, reconhecíveis como capazes de proteger o domínio privado dos indivíduos. Estes, utilizando sua própria liberdade, seriam capazes de dela mesmo abdicarem, voluntariamente, através de um pacto social, com vistas a proteger sua segurança ou propriedade.

Entre os clássicos, Locke se destaca por creditar ao indivíduo o poder de outorgar a outrem, através de ato racional, a proteção da sua propriedade e manutenção da sua segurança, consolidando um governo que, por sua vez, só seria legítimo, enquanto fosse capaz de refletir a vontade dos componentes do pacto social.

Do ponto de vista de BERLIN (1981), clássicos como Locke balizam sua perspectiva teórica na crença de que o progresso e a harmonia social podem conviver com a manutenção de uma área considerável destinada ao exercício da vida privada, enquanto outros, como Hobbes, entendem que a preservação dos indivíduos, de um processo de destruição, inerente ao estado de natureza, depende da ampliação de um certo domínio centralizado. Todos, porém, afirmam a essencialidade de uma área privada, independente, reservada, contra o arbítrio dos governantes.

Para SMITH (1988), só o homem econômico, motivado pelo auto-interesse, com significativo espaço à iniciativa privada é capaz de viver sua essência humana: “Logo que uma necessidade se torna objeto de serviço público, o indivíduo perde parte de sua liberdade, tornando-se menos progressista e menos homem” (Smith apud MACRIDIS, 1982, p 43).

No seu sentido clássico-histórico, a esfera pública é traduzida como espaço mínimo indispensável ao convívio e colaboração humana. PALHANO (1988), com base em Habermas, chama a atenção para o fato de que um dos traços característicos da contemporaneidade é a mudança dessa noção de esfera pública, a qual se transforma em sinônimo de estatal e de poder público, por conta das mediações que o Estado passa a fazer para equilibrar forças sociais antagônicas, desencadeadas ainda no contexto do feudalismo.

Nesse sentido, à medida em que é atribuída ao Estado a conotação de instância pública, é repassada a ele a responsabilidade de responder ao interesse coletivo, sendo que seu poder público passa a ser confundido com a esfera do político, em oposição à sociedade despolitizada.

O primado do público passa a ser relacionado, portanto, “praticamente ao aumento da intervenção estatal na regulação coativa do comportamento dos indivíduos e grupos infra-estatais”. Haveria, portanto, uma sobreposição da ordem dirigida em relação à ordem espontânea, com o Estado “se reapropriando do espaço conquistado pela sociedade civil”, sendo que, em alguns casos, pode até absorvê-lo completamente “como na experiência extrema do Estado total” (BOBBIO, 1992, p.25).

A constituição de uma sociedade de iguais, por sua vez, está assentada num ideal de justiça distributiva, baseada em princípios de solidariedade, expressando-se na luta pela conformação de uma esfera pública inclusiva, onde as demandas coletivas possam ser acolhidas, sem serem limitadas por razões de mérito individual.

A idealização dessa esfera pública inclusiva pode ser encontrada tanto no pensamento marxiano, como uma conquista do proletariado, após a ruptura com o modo de produção capitalista,, quanto no paradigma social-democrata, que configura esse espaço num processo de reforma de Estado, sob o capitalismo.

O ideal marxiano expressou-se no chamado Socialismo Real que não conseguiu articular os processos sociais com a eficiência econômica, corporificando a sociedade sem classes idealizada, entrando em colapso a partir da década de 80.

A configuração do Welfare State Keynesiano, por sua vez, para VIANA (1990, p.8) resulta em esforços de redistribuição após a distribuição de renda feita no mercado, o que “no limite significa que baldados serão os esforços redistributivos pós-mercado quando este se encarrega de sulcar desigualdades profundas”. Isto coloca em questão a eficácia do modelo para a configuração de uma esfera pública inclusiva.

Por outro lado, as profundas transformações, de cunho econômico, político e ideológico. operadas no mundo, a partir da década de 80, com o movimento de globalização e internacionalização do capital que se ancora num novo paradigma de organização industrial e tecnológica, ao redesenhar as relações de trabalho e de poder, vem provocando mutações na natureza e nas funções dos Estados nacionais.

A aceleração dessas transformações generalizou uma certa crença de que os princípios de justiça e solidariedade, básicos para a construção de uma sociedade cooperativa teriam sido esgotados. dando espaço ao retorno do ordenamento sociopolítico, fundado nos princípios de competição e eficiência.

Segundo FIORI (1993, p27), todavia, essa convicção liberal de que a mão invisível do mercado livre da “ineficiência e da perniciosidade da intervenção estatal”, seria capaz de elevar a qualidade de vida, vem sofrendo oscilações frente “aos novos acontecimentos econômicos, políticos. culturais e militares que parecem estar desmentindo as previsões mais otimistas a respeito de uma nova ordem mundial econômica e política”.

Na mesma direção dessas reflexões, POLANYI (1980) se refere à impraticabilidade de uma sociedade gerida sob os auspícios do mercado e OLIVEIRA (1988, p.12 afirma que o padrão de regulação configurado a partir do reconhecimento, não só dos direitos civis e políticos mas também dos direitos sociais , como a saúde, a educação, a habitação, a previdência e a cultura, entre outros, só pode ter existência verdadeira a partir de critérios antimercado, concretizando uma esfera pública pela reafirmação de relações cooperativas. Nesse sentido, o movimento que vem fazendo erodir o Welfare

State Keynesiano e o chamado Socialismo Real só pode dar lugar a uma sociedade nova, capaz de responder aos desafios da realidade atual.

A ideia de que esse modo de regulação deve avançar, no sentido da constituição de uma sociedade realmente cooperativa, está presente também nas afirmações de LANCE & REGINI (1987). Para eles, nas sociedades modernas, embora o Estado permaneça como o principal regulador, as atividades e as relações desenvolvidas pelos sujeitos responsáveis pelos processos de produção e reprodução social se dão de forma tão estreita que, muitas vezes, são rompidos os limites históricos existentes entre as esferas pública e privada.

¶Nesse sentido, os princípios atribuídos, de autoridade, ao Estado, de troca, ao mercado e de solidariedade, às instituições sociais, interpenetram-se de tal forma, que os processos sociais não podem ser avaliados apenas como resultantes da ação isolada de uma dessas instâncias. da mesma forma que cada uma delas não pode mais se auto-atribuir a propriedade daqueles princípios.

Para OLIVEIRA (1997, p.140), uma nova distinção entre esfera pública e privada é possível ser redesenhada quando se redefine o sentido de esfera pública. Dessa forma, para ele “uma esfera pública burguesa penetrada por um fundo público que é o espaço do deslocamento das relações privadas, deixa de ser uma esfera pública burguesa”... E “é da distinção de uma esfera pública não-burguesa e uma esfera privada que nasce a possibilidade de uma nova política”, com um Estado sustentado numa lógica ex-ante.

Nessa nova configuração, as políticas públicas, para serem capazes de responder aos velhos problemas nacionais e aos novos, que surgem na esteira da deslocalização, devem ter como referência uma ideia de parceria, respaldada em igualdade de condições e resultados. Uma parceria, portanto, em que o sentido da cidadania, esteja na lógica da participação efetiva de todos nos processos sociais e nos ganhos, deles resultantes.

4 A BUROCRACIA PÚBLICA NO CONTEXTO DA RECONSTRUÇÃO DE UM NOVO PARADIGMA.

O esforço para buscar alternativas ao “círculo vicioso”: desemprego/crise de políticas sociais/recrudescimento da pobreza (VIANA 1989, p 20) que associa, em termos relativos, num mesmo dilema, países centrais e periféricos, tem estimulado a análise da produção teórica de nova geração de pensadores marxistas do Ocidente que refletem sobre a relação necessária entre Estado democrático liberal e sociedade capitalista.

Segundo MACHPERSON (1991, p. 89-91), essa nova geração de marxistas vem obtendo resultados positivos em seu exame, adotando a concepção ontológica e ética de Marx, o que os faz considerar que só a atividade consciente, criativa e livre é capaz de realizar a essência humana; que o potencial humano é maior que a capacidade de desenvolvê-lo; que a

sociedade capitalista nega, à maioria dos seus membros, as condições para desenvolvimento dessa essencialidade humana pois, ao mercantilizar o esforço coletivo em troca do salário, permite que a apropriação do excedente, IX) um grupo. forje uma desigualdade efetiva, mesmo sob o manto da igualdade formal.

Têm, ainda, como referência, esses pensadores, que o Estado contemporâneo é obrigado, por força das novas determinações, postas pela realidade, a adotar critérios de representatividade mais amplos, incorporando sujeitos sociais que, postos em confronto, terminam por redirecionar as relações entre governantes e governados.

O Estado, que se materializa a partir dessa nova configuração e que é a referência para esses novos pensadores assume, segundo MACHPERSON (1991), cinco funções principais, conformando um certo padrão geral de regulação, sob o capitalismo:

1) A criação de uma estrutura protetora que planeja gastos com a reprodução da força de trabalho, prevenindo riscos sociais como a velhice, a invalidez e a doença

2) A regulação de salários e preços, estabilizando o mercado de produtos, mão de obra e capitais

3) O controle monetário e fiscal da economia, evitando oscilações e mantendo o pleno emprego

4) A criação de uma infraestrutura básica de transportes, educação técnica e superior, urbanização, habitação e pesquisa tecnológica

5) A criação de medidas que atenuem os efeitos do crescimento industrial sobre o meio-ambiente.

Na mesma direção, BOBBIO (1985: afirma que o conjunto das transformações por que passam as sociedades industriais tem dado, às instancias pública e privada, uma nova conformação: assim tanto se tem verificado uma intervenção do poder público na regulação dos processos econômico-sociais, configurando o processo de publicização do espaço privado, quanto o processo inverso de privatização de espaço público, na medida em que as relações contratuais, próprias do mundo privado, reemergem ao nível das relações políticas relevantes e o mercado invade o Estado, servindo-se do aparato estatal, para a consecução dos objetivos privados. Nesse sentido, também os interesses representados, no campo político. deixam de ser dos indivíduos particulares e passam a ser o das corporações.

Os detentores dos cargos públicos, por sua vez, apesar de não poderem romper os limites do processo de acumulação do qual depende o seu poder pelo fato de terem um mandato conferido em processos democráticos, num contexto de um Estado concebido como representação do interesse geral. são obrigados a esconder, em sua ação, a própria natureza capitalista do Estado, através de regras amparadas no formalismo. A burocracia, nesse sentido, se constitui como uma instituição, no interior do Estado, que possibilita

a conciliação das funções de acumulação e legitimação, na modernidade, face ao que sua estrutura precisa estar em harmonia com o seu meio social e econômico. Os processos desarmônicos, que OFFE (1984, p 21) denomina de “patologias burocráticas”, só podem ser resolvidos por pressão de grupos externos e aprendizado interno.

Na tentativa de explicar como “processos horizontais de articulação política podem influenciar as decisões políticas” e, conseqüentemente, as políticas públicas, COSTA (1994, p.45) espousa a concepção habermasiana de esfera pública. Ele entende que Habermas se apoia no modelo que afirma o sistema político como espaço onde se assentam “os complexos institucionais de administração, o aparato judiciário e o conjunto dos processos ligados à formação da opinião pública e da vontade democrática, a saber: o complexo parlamentar, as eleições, a concorrência partidária etc.”

Nesse sentido, a singularidade da esfera pública é a sua capacidade de absorver o conjunto dos problemas gerados no mundo da vida. Ela se constitui, pois, no espaço onde se disputam recursos e atenção dos tomadores de decisões, confrontando-se projetos que são tematizados enquanto elementos constituintes da categoria “opinião pública”. Dessa forma, a Opinião pública, mesmo não sendo a sorna dos interesses gerais, representa uma certa síntese de consensos públicos amplos.

A representação do “consenso público” é feita a partir de um processo que comporta três movimentos: discussão da questão-problema em foros específicos (grupos, partidos, associações etc.); sensibilização da opinião pública pela própria natureza da questão, pela capacidade de convencimento dos agentes sociais e pela força da mídia; e alcance da “agenda pública”.

Nesse movimento, Habermas, distingue como sujeitos destacados pela sua atuação: os que conduzem, do mundo da vida, os fluxos comunicativos e, como tais, são, realmente, representativos do consenso público, e os que usam a esfera pública para influenciar o sistema político, valendo-se de recursos naturais e poder organizacional.

É a maior vitalidade das estruturas do mundo da vida, em situações concretas, que vai permitir o desvelamento da natureza da ação desses sujeitos, provocando o descrédito daqueles cujo raio de ação está restringido ao atendimento de interesse particulares.

Nesse aspecto particular de rompimento com a tradição hegeliana de estabelecer contornos bem delimitados em relação aos espaços público e privado, Gramsci se assemelha a Habermas. COUTINHO (1984.p.68) entende que para ele “é a independência material que funda ontologicamente a sociedade civil, como esfera específica, dotada de legalidade própria, funcionando como mediação necessária entre a base econômica e o Estado, em sentido estrito” e AVRITZER credits a Gramsci a primazia de ter entendido a sociedade civil como espaço privilegiado da cultura, propondo uma compreensão multifacetária das sociedades modernas.

Essa maneira de analisar as novas relações estabelecidas entre Estado e sociedade vem, na verdade, se configurando como um outro

paradigma, ao qual subordinadas à matriz marxiana, são incorporadas contribuições de outras vertentes teóricas como a weberiana, a hegeliana e a administrativo organizacional.

Na reconstrução desse novo paradigma, OSZLAK (1979) considera a burocracia, como um nexos entre a sociedade e o Estado, face ao que sua existência ganha sentido pela oposição entre interesse geral de Estado e interesse particulares incrustados no inferior da sociedade. Dessa maneira, ela se materializa, institucionalmente, como a expressão do próprio Estado, conciliando diferentes interesses em conflito, representando, portanto, valores prevaletentes em determinadas conjunturas.

Como a tematização e o processamento desses interesses em conflito são condicionados pela capacidade de iniciativa e disponibilidade de recursos dos agentes e das unidades burocráticas, eles se vão constituindo segundo Oszlak a partir de limites de caráter geral ou normativo (pautas valorativos, objetivos, metas, prioridades e sanções); de caráter estrutural ou específicos das instituições particulares (escalonamentos, hierarquias, sistemas de informações, controle); e de caráter comportamental que estão referidas aos conflitos interpessoais dos agentes institucionais. Nesse sentido a burocracia age, tendo como instrumental de referência a consecução do interesse geral, que se “traduz em normas que o explicitam, em estruturas que o viabilizam e em comportamentos que o concretizam” (OSZLAK, 1979, p 227)

Por outro lado, os agentes da burocracia são obrigados a se submeter a um processo de aprendizado constante, o que lhes possibilita adquirirem especialização em assuntos específicos. São, ainda, os sujeitos que monopolizam as informações substantivas, essenciais ao funcionamento das instituições particulares e ao seu processo comunicativo, com outras estruturas vitais na sociedade.

Esses dois elementos, conjugados, possibilitam à burocracia adquirir uma certa autonomia, para atender aos interesses gerais, desde que esse movimento não contrarie seus próprios interesses corporativos. Desse fato, Oszlak identifica, como primeiro compromisso dessa organização, a satisfação dos interesses particulares de seus membros: reivindica direitos, requisita a ampliação de recursos em benefício próprio, luta pela obtenção de privilégios e pelo apoio às suas iniciativas. Nesse particular, sua atitude peculiar é de apartação, colocando-se como um elemento destacado do próprio Estado, o que, se tomado isoladamente, pode permitir uma análise equivocada da sua natureza.

Para POULANTZAS (1985, p 177), a tendência natural do pessoal de Estado é contrabalançar as ameaças latentes ou explícitas, postas ao Estado no seu papel de autoridade e árbitro, tendendo a se aliar, nessa situação, com o lado oposto ao movimento de ameaça. Não está, portanto, sempre ao lado da classe dominante: nos casos em que as ações intimidativas provém de grupos econômicos poderosos, há uma tendência a estabelecer pactos com os grupos subordinados, para manter seus privilégios corporativos. Mas, até mesmo a defesa incondicional desses privilégios não constitui posição unânime de todo o quadro de funcionários. Alguns tendem a questionar suas posições. num movimento esquerdizante.

O segundo compromisso da burocracia é o de mediar os interesses dos grupos privados, garantindo a reprodução do modo de produção capitalista e, conseqüentemente, o caráter do Estado a ele correspondente. Constitui, assim, relações de interdependência com esses grupos. Uma vez que a sua preservação, enquanto unidade de poder, depende do processo de acumulação.

Destaca-se, como o terceiro compromisso da burocracia, a materialização de ações infraestruturais, representativas do “interesse geral,” que se pautam nos objetivos formais do Estado e no corpo de leis vigentes. Para o cumprimento desse compromisso a burocracia produz bens, serviços e regulamentos que ora vão ao encontro das demandas expressas pelo conjunto dos membros da sociedade ou a ele correspondentes, enquanto parte do consenso público, ora atendem às requisições dos grupos menos privilegiados.

Da análise do conteúdo desses compromissos, pode-se afirmar que uma grande vitalidade dos movimentos sociais, atinentes ao do mundo da vida, é fundamental no redirecionamento da ação da burocracia às ações infraestruturais. Dessa maneira, em situações concretas de sociedades cuja história é transpassada por períodos não democráticos, tende a ocorrer o predomínio de decisões verticais e, portanto, uma subordinação da sociedade ao poder burocrático, centralizado em instituições específicas, favorecendo processos de feudalização e privatização da máquina estatal, sendo construídas as relações de conciliação com a sociedade através de mecanismos clientelistas / paternalistas.

Nos casos concretos onde ocorrem, predominantemente, relações democráticas, tende a haver, segundo GOUVEA (1994, p 73), um “rompimento do casulo” (grifo da autora) colocando a burocracia “frente a frente com políticos, com o legislativo, com os grupos de pressão da sociedade, com as corporações do próprio Estado”. Em qualquer caso, porém, a burocracia “não abandona sua postura de representante dos interesses públicos” e, pode chegar a se fortalecer, quando for “o único (grupo) com propostas técnicas claras e consistentes. diante de grupos equipados apenas com propostas abstratas e sem receitas operacionais”

Partindo dessa configuração geral, OSZLAK (1979) chega aos seguintes corolários:

a) A atividade da burocracia, se considerada globalmente, contribui para a reprodução do modo de produção dominante e do Estado a ele referente;

b) A percepção, pelo conjunto da sociedade, de uma burocracia produtiva, está relacionada a um certo consenso público em torno do conteúdo e peso dos diferentes compromissos por ela assumidos;

c) O resultado da ação da burocracia é, por sua vez, produto do enfrentamento entre sujeitos sociais diversos, autovinculados por complexos padrões de alianças e conflitos, nos diversos campos da luta política.

5 CONCLUSÕES PRELIMINARES

O mundo vivenda urna crise sem precedentes, no que concerne à incapacidade crescente dos Estados Nacionais em responderem às expectativas das suas populações que demandam por igualdade, liberdade, lazer, bem-estar social e participação nas tomadas de decisões, Tal crise, que se agudiza nos países cio capitalismo periférico, provocando o descompasso dessas nações, em relação aos países centrais, nos processos de globalização e internacionalização do capital, coloca em questão a própria natureza desse Estado: sua base econômica, sua ética, sua cultura, suas regras e suas instituições.

O quadro geral de expectativas gerado não se direciona, todavia, ao Estado abstratamente, mas às formas concretas que, pela sua natureza, o refletem, aparentemente, Entre essas entidades destaca-se a burocracia.

Pelos estudos até aqui desenvolvidos, pode-se concluir que a burocracia é, quase sempre, concebida numa perspectiva negativa, vinculada à ideia de grupos de funcionários, inseridos em ambientes propícios à processos de corrupção, com visão do mundo estreita, tendentes à prática de absenteísmo e de morosidade nas decisões.

Historicamente, várias acepções do termo foram desenvolvidas, por pensadores situados em espectros ídeo-político diferenciados. Dessa forma, na concepção marxiana, o conceito é utilizado ora para indicar a rigidez do aparelho partidário e do Estado, como contraponto à democracia de base, ora vinculado à ideia de parasitismo, ou de estrato privilegiado no interior de uma classe, contribuindo, portanto, para fomentar a alienação do proletariado.

Na análise weberiana a burocracia é tida como um tipo ideal, no contexto do domínio racional-legal, e se singulariza por apresentar as seguintes características na sua constituição: delimitação dos cargos e empregos; hierarquização na tornada de decisões; impessoalidade nas relações; seleção de pessoal com base em qualificação.

Na concepção administrativo-organizacional. a burocracia é concebida numa perspectiva técnica como instância que se coaduna com a perspectiva de que, para dirimir os conflitos interclasses, a solução seria o progresso científico.

A perspectiva que se privilegia no presente trabalho incorpora contribuições das várias vertentes desenvolvidas, subordinadas à concepção ontológica e ética marxista. Subjaz, no seu interior, portanto, a ideia de que as novas determinações postas à sociedade moderna trouxeram mudanças que se refletiram na natureza do Estado, ampliando e fomentando relações novas. Nesse sentido, embora não desconheça as determinações econômicas, ela abre um espaço significativo às determinações políticas, no momento mesmo em que sujeitos sociais se credenciam a apresentar alternativas diferenciadas com vistas à solução de conflitos presentes, quando do exercício da cidadania, em sociedades classistas.

Nesse sentido, os analistas dessa nova visão tida como paradigmática não negam que, em contextos heterogêneos e conflituosos, como os que caracterizam as sociedades capitalistas modernas, a burocracia deva expressar o movimento geral do Estado, de aliar-se a setores capitalistas, com vistas à sua manutenção, sem o que sua existência, enquanto instituição, estaria falida. Admitem, ainda, que, nesse processo, corporifiquem-se, por necessidade de autoproteção, movimentos deliberados que visem a privilegiar alguns interesses específicos dos membros da burocracia.

Todavia, posto que advogam uma esfera pública inclusiva, entendem os direitos de cidadania, nos planos civil, político e social, como universais, devendo os riscos e benefícios sociais serem partilhados por todos os membros da sociedade. A burocracia, como a expressão do Estado, instituído para servir a esses fins, para se constituir enquanto instância política e eticamente correta, deve priorizar as ações infraestruturais. Consideram que enquanto organização pública.. ela deve estar voltada, prioritariamente, para o atendimento dos interesses coletivos, mesmo que esse movimento represente uma contraposição aos interesses particulares dos seus membros. Embora percebendo sua importância mediadora como necessária, acreditam que ela deve ser controlada, tanto de dentro do aparelho de Estado, quanto pelos movimentos sociais que vitalizam o mundo da vida.

Defendem, ainda, esses analistas que a falta de vitalidade dos movimentos sociais constitutivos do mundo da vida pode favorecer o surgimento de desvios, tanto em relação às normas instituídas, quanto em relação aos valores dominantes, num determinado momento histórico. Tais desvios podem ser traduzidos pelo absentéismo, ineficiência, morosidade nas decisões entre outros, mas são, sobretudo, referidas à utilização espúria do patrimônio público, para fins particulares, relacionados tanto ao setor econômico como ao político-administrativo. Posto que, nesses contextos, questões particulares tendem a ser processadas, no próprio interior do Estado, como se fossem representativas do consenso público, mediante acordos obscuros, orientados por critérios não universalistas, as decisões emanadas desses pactos, ao arbítrio de grupos específicos, acabam por **feudalizar** o Estado, infirmando o próprio sentido ontológico e ético de esfera pública.

Bureaucracy: Interpretative notes on predominant theoretical views

This article aims to organize some principal reflections on Bureaucracy according to the views of Marx and Weber, also examining administrative and organizational approaches. It uses the concepts of public: sphere and private space as the foundation to building a new conception of bureaucracy. It articulates a theoretical study of bureaucracy referring to the analysis a study to be developed as a dissertation at UFMA's Post-Graduate Program in Public Policy: Sanitary Bureaucracy in the context of the Brazilian Health System Reform: A Study of the Maranhão Reality.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- AVRITZER, Leonardo. Além da dicotomia Estado/mercado: Habermas. Cohen, e Arato. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, n. 36, p. 195-212, jul. 1993.
- BENTHAM, D. La teoria política de Max Weber. Bologna: Il Mulino, 1966.
- BERLIN, Isaiah. Quatro ensaios sobre a liberdade. Brasília: EDUNB, 1981.
- BLAU, P. M. La burocracia en la sociedad moderna. Buenos Aires: Pordós. 1971.
- BOBBIO, Norberto. Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1992.
- BOBBIO, Norberto et al. Dicionário de política. Brasília: EDUNB, 1992.
- COHN, C. Weber. São Paulo: Ática, 1979
- COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 38, p 38-51. mar. 1994,
- COUTINHO, Carlos Nelson. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, Sonia E. Reforma Sanitária: em busca de uma teoria. São Paulo: Cortez/Abrasco, 1989, p.47-60.
- FIORI, José Luís. Globalização. Estados Nacionais e políticas públicas. *Revista Ciência Hoje*, Brasília, v. 16, n. 96. p 24-31 dez. 1993.
- GARCIA, Fernando Coutinho. Partidos políticos e teoria da organização. São Paulo: Cortez e Moraes. 1979.
- GOUVEA, Cilda P. Burocracia e elites burocráticas no Brasil. São Paulo: Paulicéia, 1994.
- HOBBS, Thomás. *Leviatã*. São Paulo: Nova Cultural, 1987. (Coleção os Pensadores)
- INGRAM, D. Habermas e a dialética da razão. Brasília: EDUNB. 1993.
- LANCE, Peter, RECINI, Marino. *Stato e regalazione sociale*. Bolonha: Il Mulino, 1987.
- LUCCHESI, C. Burocracia e política de saúde: arena ou ator? In: TEIXEIRA, Sonia F. Org.: Reforma Sanitária: em busca de uma teoria. São Paulo: Cortez, 1989, p. 157-179.
- MACPHERSON, C. B. Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1991.
- MACRIDIS, Roy C. Ideologias políticas contemporâneas. Brasília: EDUNB, 1982.

MALLOY, J. A política de previdência no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1986,
MARX, Karl. Crítica da filosofia do direito de Hegel. Lisboa: Editorial Proença,
[198?J.

_____. O 18 Brumário de Luís Bonaparte. São Paulo: Nova Cultural, 1988. v. 2.
(Coleção os Pensadores)

MARTINS, Luciano. Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

OFFE, Claus. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco. Surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 22, p. 9-28, out. 1988.

_____.A economia política da social democracia. Revista da USP, São Paulo, n.1 7,p.l 36-1 42. jan /jul. 1999.

OSZLAK,. Oscar. Notas críticas para uma teoria de la burocracia estatal. Desarrollo econômico, n. 2, p.211-247, jul/set. 1979.

PALHANO, Raimundo. A coisa pública: serviços públicos e cidadania. São Luís: IPES. 1988.

POLANYI, K. A grande transformação. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

POULANTZS, Nicos. O Estado, o poder e o socialismo. Rio de Janeiro: Craal. 1985.

REIS, Elisa Pereira. Política e políticas públicas na transição democrática. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 9, v. 3, p.l 5-2 3, fev. 1985.

ROURKE, E. Bureaucracy, politics and public policy. Boston: Little Brawn, 1982. p.l.3-140.

SMITH, Adam. A riqueza das nações. São Paulo: Nova Cultural. 1988. '1.
(Coleção Os Economistas)

VASCONCELOS, Eymard. O Taylorismo e a construção da medicina das classes populares. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 31, p.56-74. dez. 1985.

VIANA, Maria Lúcia W. Nem Leviatã, nem moinho diabólico: notas para pensar a crise (e as perspectivas, sobretudo) da Política Social. Texto para discussão, Rio de Janeiro, n. 247, p. 1-31, dez. 1990.

WEBER, M. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção de tipo ideal. In: CAMPOS, E. (Org.), Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1978