

UMA CONTRIBUIÇÃO PARA PENSAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: a burocracia como sujeito do processo de políticas públicas¹

Maria de Fátima da Costa Gonçalves
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

UMA CONTRIBUIÇÃO PARA PENSAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: a burocracia como sujeito do processo de políticas públicas

Resumo: Abordagem da burocracia como sujeito de políticas públicas. Enfatiza-se, nessa abordagem, a contribuição do corpo burocrático como elemento para refletir e apreender a relação das demandas públicas e o papel da burocracia nas políticas públicas. Ponderamos que a burocracia, enquanto sujeito das políticas públicas, se articula com uma materialidade que se expressa na racionalidade e na ação no raio do Estado aqui, Estado Capitalista. Teoricamente, sustentam as análises autores como Marx, Engels, Weber, Scokpol, Bobbio, sobretudo, com ênfase na dominação racional do tipo burocrático trazida à luz conceitual por Weber (2000). Ainda, referimo-nos ao aparato burocrático face às classes econômicas dominantes e à burocracia como ator das políticas públicas, sendo ela uma expressão da autonomia de Estado. Assim, a burocracia, seja sob a ótica marxista, seja a abordagem weberiana, comporta um elemento necessário para a construção, execução e avaliação das políticas públicas.

Palavras-chave: burocracia, políticas públicas, dominação racional.

A CONTRIBUTION TO THINK EDUCATIONAL PUBLIC POLICIES: the bureaucracy as an agent of the public policies process

Abstract: The approach of bureaucracy as a subject of public policies. This approach emphasizes the contribution of bureaucracy and it's relation to the public demands and their role in public policies. Bureaucracy is considered, as a subject of public policies, concretely related to the rationality and the actions of the Capitalist States. Marx, Engels, Weber, Scokpol, Bobbio are the authors that sustain this theory here presented, highlightenning the rational domination of bureaucracy brought up by Weber (2000). We consider the bureaucratic apparatus in relation to the dominant economical social classes as an actor of public policies, contributing for the autonomy of the State. The bureaucracy is under the marxist or weberian approaches, being perceived as necessary for the construction, implementation and evaluation of public policies.

Keywords: bureaucracy, public policy, rational domination.

Recebido em 03.08.08. Aprovado em 10.10.08

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas são construídas pelas demandas sociais e políticas e não sinalizam para uma atividade que signifique uma ação natural, um acaso. Elas possuem uma intencionalidade racional, no sentido weberiano de atividades orientadas para um fim (WEBER, 2000). Elas não são anacrônicas nem inscritas numa casualidade.

Trata-se de entender que os problemas os quais geram as políticas públicas se estabelecem como questões, como *issues*, à medida que são publicizados, ou seja, se deslocam do domínio privado (BOBBIO, 1995) e ingressam na esfera pública (BOBBIO, 1995). Essas questões se tornam mais visíveis, à proporção que grupos ou classes e suas frações as tomam como prioritárias, exigindo a participação da esfera estatal.

A intervenção do Estado manifestada na ação política pública resulta, portanto, da ação de sujeitos das mais diversas instâncias – *partidos políticos, legisladores, membros do poder judiciário, entidades de classes, movimentos sociais* (estes com uma trajetória histórica bem acentuada) e, também, a *burocracia*. A partir da constituição do problema social (BOURDIEU, 1966) e sua legitimação na agenda pública, temos a ação do Estado, a sua interferência pela via das políticas públicas.

Em relação à burocracia, que é o nosso foco teórico fundamental, podemos adiantar que é um dos sujeitos a ser considerado, uma materialidade expressa pela racionalidade e ação no âmbito do Estado, como são outros sujeitos que, *a fortiori*, fornece o sentido dinâmico às ações de domínio público, de domínio estatal.

Nesse contexto, as políticas públicas voltadas para a educação expressam, com certa visibilidade, o movimento dos sujeitos na esfera do Estado, rebatendo a concepção *instrumentalista* (POULANTZAS, 1990)² que possa ser imputado à ação estatal. Desse modo, a burocracia se inscreve na órbita do processo das políticas públicas e revela-se como um dos sujeitos desse processo, referendada pelo seu caráter racional e pelo seu raio de ação no movimento de uma dada sociedade, detentora das demandas expressas pelos grupos ou classes sociais.

É mister, pois, conduzirmos a análise com vistas ao estabelecimento da relação entre o *corpo burocrático* do Estado, sobremodo, no Estado Capitalista, e as políticas públicas, nas quais estão inseridas aquelas voltadas para a educação.

2 CONCEPÇÕES TEÓRICAS SOBRE BUROCRÁCIA: notas de referência

A burocracia é um fenômeno socialmente manifesto, disposto numa trajetória histórica que, no Ocidente, se identifica com a chamada “modernidade” (WEBER, 2000) e o desenvolvimento do capitalismo, mas que resiste a um exame mais minucioso, apesar de participar dos esquemas usuais

de percepção do mundo social.

Tentamos aqui explanar, ainda que de forma breve, as ponderações teóricas que fundamentam a análise da burocracia, numa perspectiva de sujeito social do processo das políticas públicas.

A análise marxista insere a burocracia, o burocratismo e a burocratização como expressões da progressiva rigidez do *aparelho de Estado*³ – caracterizado pela força coercitiva (MARX, ENGELS, 1988) – em oposição às exigências da democratização de base.

É interessante frisar que Marx não dedicou especial atenção ao tema, colocando-o no conjunto de suas análises mais gerais. Coube aos seus seguidores, Lênin, Rosa de Luxemburgo e Trotski, aprofundarem as análises e realçar os vieses e tensões inerentes ao fenômeno.

A análise weberiana funda novas categorias analíticas indispensáveis na discussão sobre burocracia, longe da perspectiva marxista, desprovida, assim, da coerção e interesse de classe. Ao contrário, é um conceito que se sustenta na *racionalidade* dos tempos modernos.

2.1 A burocracia como expressão do poder de Estado: elementos da análise marxista

Na abordagem feita em “Crítica da Filosofia do Estado de Hegel” (1973), Marx afirmou que a burocracia é uma camada social, não sendo em si mesma uma classe, mas voltada para os interesses da classe burguesa e dotada de um papel especial que é assegurar a estrutura estabelecida, o que se efetivaria pela manutenção da ordem vigente.

Mais do que isso, para Marx (1989), a burocracia, situada na esfera pública – o Estado –, se ligaria a interesses específicos – domínio privado – da classe burguesa, tornando tais interesses universais, como se pertencessem a todo um conjunto social, fornecendo aparentemente um caráter de neutralidade ao corpo burocrático.

Esse fato – apropriação do corpo burocrático para interesses específicos – seria mediado pela *ideologia*, cuja função seria escamotear essa pseudo-neutralidade da burocracia no sistema capitalista.

Lênin (1982), ao recompor a análise marxiana, afirmou que a burocracia, bem como, na sua perspectiva, o exército permanente, são parasitas no corpo da sociedade burguesa, ou seja, dependentes dos interesses da classe burguesa que recrutaria os burocratas das camadas médias e inferiores da sociedade. Estes últimos cooptariam com a classe dominante, desligando-se dos interesses de classes a que estavam vinculados.

Além disso, ainda para Lênin (1982), a burocracia não seria uma necessidade técnica frente ao desenvolvimento tecnológico e administrativo do mundo moderno, porém uma condição inexorável para a estabilidade do capitalismo, sendo, por esse motivo, um imperativo político, não tecnológico (OLIN WRIGHT, 1981).

As articulações conceituais de Marx e Lênin

incidem sobre a burocracia o papel de expressão formal no Estado burguês da classe capitalista, com vistas à manutenção e fortalecimento das relações do *capital*.

2.2 A burocracia como expressão da racionalidade da organização social: elementos da análise de Max Weber

O esquema conceitual construído por Max Weber (1864-1920) está, em parte, relacionado com o seu próprio tempo histórico que apontava para um Estado eminentemente burocrático, sob o comando de Otto Von Bismarck, bem como a sua preocupação acadêmica em dar *sentido* e *significado* (WEBER, 2000), sob os auspícios da *sociologia compreensiva*, às questões sociais presentes na sociedade, em final do século XIX. Para ele, o sentido é

[...] subjetivamente visado. [...] Não se trata, de modo algum, de um sentido objetivamente “correto” ou um sentido “verdadeiro” obtido por indagação metafísica. [...] “Não é preciso ser César para compreender César”. A possibilidade de compreender a ação é importante para a evidência da compreensão, mas não é condição absoluta para interpretação do sentido. (WEBER, 2000, p. 4).

Para tanto, podemos dizer que Weber trabalhou com dois eixos que se tornaram a linha de força da sua análise sobre a *burocracia* e o Estado, por exemplo. O primeiro eixo é o conceito de *racionalidade* como traço distintivo das sociedades ocidentais, em contraponto com as sociedades do Oriente. A *racionalidade*, para ele, revelava-se como um critério de validade científica⁴, ao mesmo tempo em que representava o *desencantamento do mundo* (abordagem clássica feita por Nietzsche, Rilke e Heller), ou seja, o fim dos aspectos mágicos e míticos de explicação do mundo, posto que, nessa ótica, o processo racional não permitia voltas ou retrocessos. É a racionalidade quem permeia e permite o avanço, o movimento de ir para frente.

O segundo eixo que pesa sobre o arcabouço teórico-metodológico de Weber é o que denominou de *tipo ideal*, uma construção metodológica do autor para promover o rigor conceitual de suas análises.

O *tipo ideal* seria um conjunto de conceitos que o cientista social constrói unicamente para fins de pesquisa, destinado ao enquadramento conceitual de um fenômeno, numa determinada realidade, sustentado pelo saber nomológico (regularidade das leis), no que ele denominou de *tipo ideal conceitual - Ação Social, Relação Social, Dominação Burocrática*⁵ e *Estado - e tipo ideal histórico - Capitalismo, Espírito Capitalista e Protestante*.

Para o pensador alemão, a *dominação burocrática* que interessa aqui como sujeito das políticas públicas tem como marca fundante o

exercício das atividades, através de uma dominação racional que, diferentemente da *patrimonial* (cujo poder de dominação se encontra na tradição) e da *carismática* (instituída por atributos pessoais do mandatário), rege algumas formas de dominação política.

Desse modo, Weber pensou a dominação burocrática, exercida por um corpo de funcionários de Estados, pelo funcionamento do corpo burocrático, como podemos observar a seguir:

O funcionamento específico do funcionalismo moderno manifesta-se da forma seguinte: I. Rege o princípio das competências oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos, isto é: 1) existe uma distribuição fixa das atividades regularmente necessárias para realizar os fins do complexo burocraticamente dominado, como deveres oficiais; 2) os poderes de mando necessários para cumprir estes deveres estão também fixamente distribuídos e, os meios coativos (físicos, sacros ou outros) que eventualmente podem empregar estão também fixamente delimitados por regras; 3) para o cumprimento regular e contínuo dos deveres assim distribuídos e o exercício dos direitos correspondentes criam-se providências planejadas, contratando pessoas com qualificação regularmente de forma geral (WEBER, 2000, p. 198).

Interessa para as políticas públicas a burocracia como *sujeito*, à medida que, através das atribuições instituídas, torna o planejamento, a implementação e a execução das propostas dessas políticas compósitas, à proporção que é intermediada pelo Estado, manifesto no corpo burocrático.

A amplitude da análise de Weber é muito vasta e, por isso, em quase todas as ocasiões em que o abordamos, há necessidade de recortes também extensos. Mas não será prejudicial à nossa breve análise partir, de imediato, para a análise do Estado que Weber faz, como uma espécie de anteparo para a problemática da burocracia, como um dos sujeitos das políticas públicas. Disse ele:

O próprio ‘Estado’ tomado como entidade política, como uma ‘Constituição’ racionalmente redigida [...] é uma administração orientada por regras racionais, as Leis, administradas por funcionários especializados, é conhecido nessa combinação de características, somente no Ocidente, apesar de todas as outras que dele se aproximaram. (WEBER, 1992, p. 4).

Em Weber, o Estado se define como a estrutura ou a entidade política que reivindica a obediência à autoridade legitimada (WEBER, 2000) e que, no caso

da dominação burocrática, depende de leis racionais e administração igualmente racional desempenhada por funcionários especializados. É aqui que se encontra a burocracia como elemento indispensável à racionalidade do Estado.

A burocracia comporta o exemplo mais emblemático da dominação legal (fundada na *lei* e na *racionalidade*). Desenvolvida em toda a sua extensão, a burocracia se torna um poder “autônomo”, aparentemente dissociado das raízes históricas da coletividade, como se existisse desde sempre, num processo de autocriação. Mas não, é um poder real, uma forma legítima de poder. É também uma das origens do Estado ocidental moderno, o que na prática seria expresso pela especialização das funções ordenadas, racionais e legalmente instituídas.

A burocracia está intrinsecamente ligada à racionalidade e conforme, na análise de Bobbio (1992, p. 125):

O pré-requisito de uma organização burocrática é constituído pela existência de regras abstratas às quais estão vinculadas o detentor [...] do poder, o aparelho administrativo e os dominados. Segue-se daí que as ordens são legítimas somente na medida em quem as emite não ultrapassa a ordem jurídica impessoal da qual ele recebe seu poder de somando e, simetricamente, que a obediência é devida somente nos limites fixados pela ordem jurídica.

Apesar da necessidade formal e substantiva do aparato burocrático, dada à tecnologia e à produção moderna (OLIN WRIGHT, 1981), Weber se deparou com uma tensão: os burocratas podem exorbitar a esfera de suas funções e enveredarem pelo caminho da dominação política, o que seria temeroso, uma vez que a dominação política não lhe é atributo peculiar. É aqui que Weber (1992, p. 270) ressaltou o papel do Parlamento de controlar a burocracia, afirmando: “A burocracia naturalmente vê com agrado um parlamento mal informado⁶ e, daí, impotente pelo menos na medida em que a ignorância esteja de alguma forma de acordo com os interesses da burocracia”.

Nos meandros das análises weberianas sobre burocracia, encontramos elementos para consubstanciar as discussões seguintes: primeiro, a *racionalidade* manifestada no aparato burocrático marca os contornos que devem estar explícitos entre as esferas pública e privada da vida social; segundo, a burocracia parece estar marcada por funções técnicas e não intenções políticas, o que, segundo Weber (1992), deve ser peculiar ao Parlamento. Neste ponto, encontramos, pois, a *raison d'être* do aparelho burocrático: racionalizar, com meios e fins específicos, as atividades do Estado.

3 A BUROCRACIA COMO SUJEITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: retomando a análise da relação entre Estado e Burocracia

As matizes teóricas marxista e weberiana trazem uma visão relativamente ampla da burocracia enquanto um fato historicamente datado na modernidade ocidental. Por outro lado, surge uma tensão: a burocracia parte das relações sociais; é, por seu turno, um sujeito significativo no processo das políticas públicas. Então, que vínculos estão reservados entre burocracia, Estado e políticas públicas?

Temos como referencial, para esta discussão, o conjunto de arazoados trabalhados por SCOKPOL (1989) que discute a autonomia do Estado, considerando a história das relações entre Estado, Governo e aparato burocrático, nas sociedades ocidentais modernas. Em princípio, destacamos:

Los significados de la vida pública y las formas colectivas a traves de las cuales los grupos adquieren conciencia de los objetivos políticos y trajan para alcanzarios no surgen sólo de las sociedades, suno en los puntos de encuentro de los Estados y las sociedades. (SCOKPOL, 1989, p. 120).

A burocracia como grupo organizado e, no dizer de Weber (2000), dotado de funções técnicas específicas, é expressão da própria sociedade em que se insere e, simultaneamente, está inserido no Estado enquanto parte da administração – elaboração, execução das atividades públicas.

Esse referencial nos permite fazermos duas ponderações sobre a burocracia enquanto sujeito das políticas públicas, conforme podemos ver em seguida.

Na formulação de Weber (2000), administração e política não devem se constituir simultaneidades, ou seja, uma e outra são específicas a cada grupo: a administração aos burocratas; a política, ao Parlamento. A burocracia deve ser o sujeito portador de uma *racionalidade* e de uma ação que, dada a sua especificidade, respalda tecnicamente as ações do Estado.

Certamente, Weber não chegou a discutir a burocracia como sujeito do processo das políticas públicas. Ao entendê-la como ação do Estado, na sociedade, podemos inferir a burocracia como fundamento racional no processo que culmina com a intervenção estatal, nas demandas sociais.

Na formulação de Scokpol (1989), centrada em matizes weberianas, a problematização do Estado dotado de autonomia e, por isso, ator das políticas públicas, decorre de que a burocracia é um dos elementos de expressão dessa autonomia. Vejamos: “[...] los colectivos de funcionarios pueden desarrollar

de formas características das políticas públicas já estabelecidas, actuando de modo relativamente contínuo a lo largo de períodos temporales prolongados". (SCOKPOL, 1989, p. 87)

E como tal, a burocracia, nessa perspectiva, deve ser também dotada de autonomia como sinónimo de autonomia do aparato burocrático, em relação às classes económicas dominantes, pois, se esta relação existir ou não for rompida, temos reformas e, por conseguinte, ações autoritárias.

A burocracia ocupa um lugar fulcral, quando se trata de discutir os sujeitos que atuam no processo das políticas públicas. Ensejar a análise das suas formas de existência, no Estado, pela matriz marxista ou pela matriz weberiana, contribui para entender a ação da burocracia nas políticas públicas: é um sujeito social dotado de racionalidade que se expressa pela especialização de suas funções e está voltado para uma ação que se visibiliza pela sua atuação na esfera do Estado.

A grande discussão encaminhada por Scokpol (1989) e Bobbio (1992) é como elucidar alguns problemas pertinentes à administração pública moderna, onde a burocracia é um ponto essencial, no que se refere, tanto ao seu papel no *locus* da esfera pública, quanto à sua natureza que deve ser consubstanciada pela racionalidade das suas ações, no âmbito do Estado.

Outra tensão que apontamos, em relação ao Estado brasileiro, nas suas especificidades históricas, decorre da tênue separação entre as ações do Estado Burocrático como sinónimo de esfera pública desprovida de interesses personalísticos, herdados das formas políticas adotadas secularmente no país e o Estado Patrimonial (WEBER, 2000), cujo vértice se dirige para as relações pessoais no âmbito da esfera pública. Isto, sem dúvida, constitui uma das ponderações a serem levadas em conta, quando se pensa em analisar as políticas públicas de educação no Brasil.

4 CONCLUSÃO

As políticas públicas enquanto ação do Estado, numa sociedade historicamente construída, não existem em si mesmas, todavia decorrem das tensões que se formam no *campo de poder* (BOURDIEU, 1998), a partir de múltiplos interesses que também são ambíguos e divergentes.

As políticas públicas não são respostas prontas ou prévias às demandas sociais, mas resultado de embate de forças e tensões alocadas pelos diversos focos de interesses e solicitações sociais. Daí que a análise do processo de formulação das políticas públicas exige a discussão em torno dos sujeitos sociais que se manifestam nesse contexto, a exemplo da burocracia.

A burocracia é um sujeito do processo das políticas públicas e um elemento a ser considerado, tanto no que respeita à sua manifestação de

racionalidade à maneira weberiana, quanto no que se refere à pressão que possa exercer na órbita da esfera pública.

Trabalhar a burocracia nas suas diversas e divergentes expressões e posições, no campo de poder, engendra tensões de cunho teórico, a exemplo do que abordamos nas formulações marxianas e na perspectiva weberiana. Mas, certamente, há um ponto, por assim dizer, convergente: a burocracia não pode ser desprezada ou minimizada, quando tratamos da formulação das políticas públicas: entre os *issues*, agendas, demandas e formulações de políticas, a burocracia se constitui num ponto-chave para a construção, execução e avaliação das políticas públicas, manifestações explícitas das necessidades sociais. É um sujeito social relevante para pensar as políticas públicas de educação, priorizando-se as tensões entre as práticas burocráticas e patrimonialistas no Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. et. al. **Dicionário de política**. Brasília: UNB, 1992.

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BOURDIEU, P. Campo intelectual e projeto criador. In: **Problemas do Estruturalismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

_____. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1998.

MARX, K. **Crítica da Filosofia do Estado de Hegel**. São Paulo: Abril Editora, 1973. (Coleção "Os Pensadores").

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. Petrópolis: Vozes, 1988.

LÊNIN, W.I. **Obras escolhidas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1990.

SCOKPOL, T. El Estado regressa al primer plano: estrategias de análise em la investigación atual. **Zona Aberta**. n.50, jan/maio, 1989.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília: UNB, 2000. 2v.

_____. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.

WRIGHT, O. **Classe, crise e Estado**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

NOTAS

1. Este ensaio está referido à comunicação oral apresentação no **XVIII ENCONTRO NORTE NORDESTE DE PESQUISA EDUCACIONAL**, em julho de 2007, na cidade de Maceió (AL).
2. O autor escreveu trabalhos que, numa fase inicial de sua vida acadêmica, colaboraram para uma *visão instrumentalista do Estado*, com claros contornos estruturalistas. É manifestada tal acepção no “Estado-Coisa”, passivo, intencionalmente destinado às rédeas burguesas.
3. O trabalho de Marx que melhor define esse caráter é “O Manifesto do Partido Comunista” (1988), quando diz que o Estado é uma espécie de *comitê armado da burguesia*.
4. A ausência de *racionalidade* no Oriente, segundo Weber, importa na idéia da ausência da ciência nessas civilizações.
5. Ressaltamos que, na perspectiva weberiana, a construção do tipo ideal *burocracia* conduziu para a noção de que ela seria um cálculo racional aplicado ao domínio (WEBER, 2000).
6. Weber referia-se à questão do chamado *segredo oficial* que se coloca como uma invenção específica da *burocracia* (WEBER, 1992), isto é, um componente da ação do corpo burocrático que guarda as razões manifestas das tomadas de posição, no bojo da administração estatal.

Maria de Fátima da Costa Gonçalves

Doutora em Políticas Públicas; Professora Adjunta do Departamento de Educação II e do Mestrado em Educação da UFMA.

E-mail: m.fcg@uol.com.br

Universidade Federal do Maranhão - UFMA

Av. dos Portugueses, s/n - Campus Universitário do Bacanga - São Luis - MA
CEP: 65.080-040