



BUROCRATAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: OS AGENTES ESTATAIS NA ÓTICA NEOMARXISTA

Greg Jordan Alves Silva (UFPR) - greg.unilab@hotmail.com

José Ricardo Vargas de Faria (UFPR) - jrvaria@gmail.com

Resumo:

O objetivo desse trabalho é reunir, refletir e discutir o papel dos agentes estatais utilizando as observações de alguns autores marxistas, bem como a relação entre esses agentes e as políticas públicas. De forma geral, nota-se que os estudos neomarxistas oferecem uma abordagem específica sobre a atuação dos burocratas, que preenche uma lacuna existente no campo empírico de análise de políticas públicas, especialmente ao afirmar que os interesses dos agentes estatais são relativos a qualquer ação governamental que leve a proteção ou à manutenção do Estado Capitalista, ou então, são interesses que coincidem com interesses da burguesia, numa estrutura específica. Os burocratas de níveis mais altos são os mais refletidos pelos pensadores neomarxistas, isso por que estão inseridos nos espaços de tomada de decisão e formulação de políticas públicas, já que possuem influencia em decisões importantes relativas à estrutura do Estado.

Palavras-chave: burocratas, neomarxismo, Estado, capitalismo, políticas públicas

Área temática: GT-12 Trabalho, Subjetividade e Poder

1 INTRODUÇÃO

Para além da definição dos direitos civis, se observa no processo histórico de formação do Estado Moderno, um movimento de ampliação de direitos sociais, que apesar de não ser linear e constante e apresentar avanços e retrocessos, reforçou, no quadro geral, a importância das políticas públicas e do papel do Estado no provimento serviços sociais. Apesar do embate entre as concepções neoliberais, desenvolvimentistas e social democratas na definição do papel do Estado, é inegável seu crescimento, observável pela participação do setor público nos Produtos Internos Brutos nacionais e nas ocupações (empregos) e pela ampliação da estrutura institucional e dos aparelhos de Estado que vêm acompanhados do crescimento da estrutura burocrática estatal.

Esta burocracia, destacado objeto de estudo das ciências sociais e da filosofia desde Hegel, é tomada em diversas teorias como fenômeno central para compreensão do funcionamento do Estado e, também, da sociedade moderna. A interpretação weberiana da burocracia como forma de dominação e, principalmente, as traduções funcionalistas do seu Tipo Ideal como modelo de organização, adquiriram certa hegemonia, mas tendo em vista a sua importância, não apenas no âmbito organizacional, mas também sociopolítico, diversos autores e abordagens propõem reflexões sobre essa estrutura e sua relação com o Estado capitalista.

No esforço de compreender o papel e a posição da burocracia estatal nas relações sociais de produção e reprodução em uma sociedade estruturada em classes, autores como Poulantzas (1977) e Miliband (1972), apenas para citar como exemplo, exploraram o tema definindo a burocracia como uma categoria social ou como elite estatal.

Quanto aos agentes estatais, os burocratas, também ganharam espaço em estudos que contemplam a ótica neomarxista do Estado capitalista. Cabe ressaltar que pelo fato desses agentes estarem presentes nos diversos momentos das políticas públicas, não fogem de uma análise de cunho político.

Os estudos neomarxistas por sua vez, oferecem uma abordagem específica sobre a atuação dos burocratas, que preenche uma lacuna existente no campo empírico de análise de políticas públicas. Apesar de seguirem predominantes na economia e nos estudos organizacionais, as análises que pretendem compreender os agentes estatais a partir dos modelos da racionalidade, do incrementalismo ou da escolha pública, privilegiando interpretações relacionadas à tomada de decisão de tais agentes, a contribuição dos estudos marxistas pode iluminar a dimensão das relações de poder.

No campo dos estudos organizacionais, o presente trabalho tem a relevância de evidenciar o papel da Economia Política como base teórica de análises da burocracia que antes recebiam um tratamento gerencialista e que naturalizavam o modo capitalista de produção (Faria, 2014), além disso, contribui com discussões acerca das relações de poder e dos mecanismos de controle na formulação e implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, pretende-se aqui reunir, refletir e discutir o papel dos agentes estatais utilizando as observações de alguns autores neomarxistas, bem como a relação entre tais indivíduos e a ação do Estado, ou seja, as políticas públicas. Essa escolha se deu no intuito de transcender a análise dos burocratas do enfoque pragmático da teoria administrativa. A intenção nesse caso, não é esgotar o tema, mas trazer observações preliminares e algumas provocações sobre a atuação dos agentes estatais nas políticas públicas, considerando uma perspectiva analítica específica.

Na próxima sessão será introduzida uma visão clássica da organização burocrática, desde Max Weber até as reflexões mais recentes. Na segunda são trazidas as principais ideias sobre os agentes estatais na visão de alguns pensadores neomarxistas. Na sessão seguinte será discutida a relação dos agentes estatais com alguns momentos do *policy cycle* (ciclo de políticas públicas), e por último, serão feitas algumas considerações finais sobre o tema e apontamentos para estudos futuros.

2 PRIMEIRAS PROPOSIÇÕES SOBRE A ESTRUTURA BUROCRÁTICA: o pensamento weberiano e a crítica marxista.

Max Weber, ao tentar entender os sentidos sociais da ação humana (caminho para o entendimento de ação social) desenvolve um sistema compreensivo de conceitos, constituindo um rol preciso de termos como etapa inicial para a análise das inter-relações entre os fenômenos sociais (Tragtenberg, 1997).

Na obra *Economia e Sociedade*, Weber (1994) concebe a burocracia como uma forma de dominação legítima, de caráter racional (dominação legal)¹. Olivieri (2011) considera que a burocracia ocupa posição de destaque como forma de dominação por que gera consequências para a democracia e para o exercício do governo vindas da posição de poder que os funcionários estatais ocupam no Estado.

¹ Na mesma obra o autor explica os três tipos puros de dominação legítima (volume 1, p. 141), sendo elas: a) dominação legal: baseada na legitimidade do direito; b) dominação tradicional: baseada nas crenças e tradições e; c) dominação carismática: baseada na veneração de pessoas com poder heroico. WEBER, M. (1994) *Economia e Sociedade, fundamentos de sociologia compreensiva*, v.1. Editora UnB, Brasília.

Para Weber (1997 p.41), no Estado moderno, o poder está necessária e fatalmente nas mãos dos burocratas e não se cumpre “por meio de discursos parlamentares nem por falas de monarcas, mas sim, mediante a condução da administração, na rotina do dia-a-dia”. Tal argumento já nos leva a refletir o papel que agente estatal exerce no Estado atual, sobretudo quando compara com os titulares dos cargos eletivos, representante dos poderes.

No contexto do Estado capitalista, Weber (1997) explica que a ascensão da estrutura burocrática, com todas as suas peculiaridades, apresenta atualmente estreitas relações com o desenvolvimento capitalista moderno. As organizações capitalistas da atualidade pressupõem um conjunto de práticas administrativas e legais no qual o funcionamento pode “racionalmente calculado”, em tese, a partir de suas normas gerais fixas, igualmente ao desempenho previsível de uma máquina (Weber, 1997, p.41).

A semelhança entre a burocracia estatal e o capitalismo privado ganha maior relevância quando se pensa no aspecto da dominação. Sobre isso, o sociólogo de corrente marxista Ralph Miliband (1982) explica que há na sociedade capitalista uma “*classe politicamente dominante*”, em que dominam a “elite econômica” (empresários e executivos) e a elite estatal (políticos e alta burocracia). Tal autor reitera ainda que essa classe tem poder no âmbito das decisões do Estado, correspondendo sempre aos interesses dos capitalistas. Weber (1997) numa análise da sociedade do século XIX assume que a burocracia estatal reinaria absoluta se o capitalismo privado fosse eliminado, contudo, parcialmente contrário a Miliband (1982), acredita que as burocracias privada e pública funcionam potencialmente uma contra a outra (em sua época), mas no caso da eliminação do capitalismo, se fundiriam numa única hierarquia.

Quanto aos agentes estatais e a prática administrativa, Weber (1997) adverte que a eficiência da burocracia apresenta entraves definidos tanto no setor público quanto no privado. Para ele, a mentalidade dos empresários e dos políticos (concebidos como os dirigentes) difere em grande medida da mentalidade do funcionário da administração pública, apesar dos ocupantes de tais cargos serem funcionários legalmente iguais². Além da mentalidade, o que os difere é tipo de responsabilidade, e é isso que realmente estabelece os diferentes pré-requisitos para ambas as espécies de cargos. Sobre essa “simbiose” Weber (1997 p. 51) explica ainda:

Tomadas de decisão independentes e aptidão organizacional imaginativa em pormenores são geralmente também exigidas do burocrata e muito frequentemente

² Weber enxerga a igualdade entre os funcionários e seus dirigentes pelo fato de ambos serem assalariados, com direito a aposentadoria, podem ser exonerados ou podem renunciar a qualquer momento. WEBER, M. (1997). *Parlamento e Governo na Alemanha reconstruída*. São Paulo: Nova Cultura.

esperadas mesmo em assuntos de maior envergadura. Que o burocrata é absorvido pela rotina subalterna e que somente o “diretor” executa as tarefas interessantes e intelectualmente estimulantes é uma ideia preconcebida dos críticos e só é possível num país que não tem compreensão da maneira pela qual seus assuntos e o trabalho de seu funcionalismo são geridos.

Da alguma forma, a proposição que se tem na atualidade como modelo ideal do papel dos agentes estatais é o exercício de uma função estritamente profissional. Contudo, dados os ditames políticos de cada sociedade, alguns burocratas assumem um papel que vai além das relações hierárquicas e profissionais de interesse público e passam a ser detentores de uma parcela particular do poder.

Olivieri (2011) orienta que essa eficácia típica da burocracia em estabelecer a disciplina dos funcionários não tornam neutros os conflitos entre políticos e burocratas pelo poder, o corpo dos funcionários possui uma posição de poder muito forte, uma vez que se fundamenta em seus aspectos característicos: o domínio do conhecimento técnico especializado necessário à condução das atividades estatais e o controle das informações exclusivas advindas do cargo (Weber, 1997, p. 66). Ainda nessa perspectiva de conflito entre burocratas e políticos, Tragtenberg (2006) afirma que a legitimidade dos políticos adquirida pelo sufrágio arrisca-se a perder significação se juntamente a isso não houver um controle político sobre a administração burocrática. Tal controle já era comentado por Weber (1999, p. 564)³ ao atribuir como primeira tarefa fundamental do parlamento, a de controlar a direção do funcionalismo ver contradição com a afirmação inicial do verdadeiro poder na mão dos burocratas. Olivieri (2011) também descreve outra forma que os políticos encontraram para se fortalecer diante do poder burocrático, que é através da politização de uma parte da burocracia, sobretudo do alto escalão.

Abordadas as principais proposições da estrutura burocrática, cabe aqui unir algumas críticas da vertente marxista a esse “modelo de dominação”. Todavia, antes de entender a crítica marxista, vale trazer a concepção hegeliana sobre a burocracia.

Tragtenberg (2006) anuncia que Hegel, antes de Weber, desenvolveu a teoria da burocracia enquanto classe dirigente. A existência do Estado Moderno constitui os funcionários como uma classe proeminente, além das flutuações históricas, que modificam as relações e a importância das dos industriais e dos proprietários de terra, frações da classe dominante. Tojal e Carvalho (1997) explicam que a burocracia, na concepção hegeliana, era uma entidade que fazia parte de uma estrutura tripartite e servia como intermédio entre a

³ No segundo volume de “Economia e Sociedade”, Weber destina um capítulo para tratar das funções dos parlamentares, incluindo a de controle político sobre a burocracia. WEBER, M. *Economia e Sociedade*. Brasília: UnB. (p. 529).

sociedade civil e o Estado, cuja função básica era de mediar o interesse geral do Estado e os interesses particulares dos capitalistas. Os mesmos autores compartilham que Hegel visualizava o Estado como uma estrutura perfeita e a burocracia como desprovida de poder político. Na concepção do Estado capitalista, “o que Hegel denomina a classe dos funcionários, Marx chamará de burocracia” (Tragtenberg, 2006, p. 235).

Em contraponto a ideia hegeliana de Estado, Marx considerava o Estado em seu contexto histórico e dentro de uma concepção materialista, assim: "não é o Estado que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado. A sociedade, por sua vez, se molda pelo modo dominante de produção e das relações de produção inerentes a esse modo" (Carnoy, 1988 p.66).

Tojal e Carvalho (1997) apresentam a crítica de Lênin à burocracia. Para ele, a estrutura burocrática é um corpo parasita sobre a sociedade de classes, sua origem se dá na contradição que segrega a sociedade. O recrutamento se materializa nas camadas médias e inferiores da sociedade, separando seus agentes do restante do povo e integrando-o à classe dominante. Além disso, defendia que em uma sociedade socialista o fim do Estado levaria a uma extinção do seu aparelho burocrático (Tojal & Carvalho, 1997). Portanto a burocracia não teria interesses próprios e apesar de cumprir um papel determinado nas relações de poder/dominação, não se constituiria como uma classe autônoma, com interesses próprios.

De forma geral, Guerreiro Ramos (1983) resume que para os marxistas, a burocracia consiste na expressão da sociedade de classes, e assim como defendia Lênin, tal estrutura estaria destinada a desaparecer nas sociedades igualitárias (socialistas). Assim se cumpriria, segundo o autor, a previsão de Saint-Simon, em que a administração dos homens se transformará em uma administração de coisas.

Poulantzas (1977) atribui que o problema das abordagens anteriores a ele sobre a burocracia, é o fato de enxergarem o pessoal do Estado como classe. Para ele, a visão da burocracia como uma classe, depende do funcionamento concreto do aparelho de Estado, e não do seu próprio poder fracionado. Sobre isso, Poulantzas (1977, p. 331), adverte:

(...) o que por vezes tem sido considerado como uma característica privilegiada da burocracia, a saber, a sua relação particular com o Estado, não só não a constitui em classe social ou fração de classe, como também, ao especificá-la como categoria, exclui precisamente a sua existência como fração autônoma de classe ao nível político, circunscrevendo o seu funcionamento dentro do poder de classe desse Estado.

Tojal e Carvalho (1997) consideram que a análise marxista contemporânea não atribui a burocracia o caráter de classe nem de setor de classe, intenciona perceber por que ela pode

vir a adquirir certa autonomia e agir a favor de seus próprios interesses, contra alguns dos interesses da classe dominante, adquirindo uma autonomia relativa.

3 OS BUROCRATAS NA VISÃO NEOMARXISTA

Cabe lembrar que os burocratas aqui descritos referem-se aos servidores do Estado, que por sua vez, inclui, além do corpo administrativo, os militares e os integrantes do poder judiciário.

No livro, “*O Estado na sociedade capitalista*”, de Miliband (1972), os burocratas são vistos inicialmente como integrantes do sistema estatal, para ele, o crescimento do elemento administrativo em todas as sociedades é uma das características mais nítidas da vida contemporânea. Ressalta ainda que, formalmente, o funcionalismo está a serviço do executivo político, como instrumento obediente, mas que, no entanto não é assim que ocorre na prática, pois o processo administrativo é, segundo ele, parte do processo político. Nesse argumento de Miliband (1972), temos o burocrata também como político, pelo menos nos níveis onde a decisão política é relevante (na alta burocracia). Na mesma perspectiva, Miliband (1972) coloca que alguns assuntos de natureza dos políticos são incorporados, muitas vezes, conscientemente ou não aos “problemas de administração”⁴.

Na mesma obra, Miliband (1972) dedica um capítulo para discorrer sobre o papel dos servidores do Estado na condução/ manutenção do capitalismo. Inicialmente destaca duas suposições: pensar que os altos funcionários civis são meros executores de política em cuja determinação tiveram pouca ou nenhuma participação, que para ele é ilusório; a outra, supõe que os burocratas estão necessariamente “famintos por poder” ou que eles governam o país e que os ministros são “laranjas” do domínio burocrático, que segundo ele, também não corresponde a realidade. A verdade está entre os dois extremos: “O padrão geral deve ser aquele em que tais homens [*servidores do Estado*] desempenham um papel importante no processo de decisão governamental e portanto constituem uma força considerável na configuração do poder político em suas sociedades”⁵. Quanto à categorização dos burocratas, Miliband (1972) dá ênfase a três grupos, sendo: a alta burocracia, os militares e os juízes.

A alta burocracia é tida como detentora de imenso conservadorismo, e que tal comportamento resulta das configurações de classe de sociedades particulares, no qual o

⁴ Miliband (1972) cita a observação feita por Karl Mannheim: “a tendência fundamental de todo o pensamento burocrático é a de transformar todos os problemas de política em problemas de administração”. MANNHEIM, K (1952). *Ideology and Utopia*, p. 105.

⁵ Miliband (1972) p.147

objetivo é manter uma ordem social específica, em outras palavras, Miliband (1972 p. 151) explica que os burocratas desse nível são conservadores por que estão aliados, de forma consciente ou inconsciente às elites sociais e econômicas existentes. Uma justificativa dada pelo autor para o comportamento conservador da alta burocracia está na sua origem social (educação e situação de classe) e no recrutamento (ideologia política). Outra característica desse grupo é contextualizada no fato da intervenção estatal na vida econômica, que gera, segundo Miliband (1972), uma relação constante entre servidores públicos e empresários, uma relação tão estreita, que o autor considera que tais indivíduos não pertencem exclusivamente ao governo nem as corporações, mas aos dois ao mesmo tempo e entre eles se movem facilmente. Esse intercâmbio é tido por Miliband (1972, p. 154) como estimulador de uma geração de “tecnocratas”, que dentre outras coisas: (...) “exerce considerável influência e poder em uma série de departamentos, órgãos de planificação, comitês de regulamentação, instituições financeiras e de crédito, indústrias e serviços nacionalizados”.

Na análise brasileira, Bresser-Pereira (1977) atribui essa mobilidade dos servidores do Estado à ascensão do modo de produção tecnoburocrático, para ele o referido modelo surge historicamente para compor, em termos renovados, um sistema de classes e de privilégio, para instaurar um sistema de poder autoritário. Ianni (1971), já discutia a importância da Tecnoestrutura Estatal e sua correspondente tecnocracia na interpretação dos problemas econômicos brasileiros e na formulação das políticas econômicas, planejadas ou não, que importavam em interferir na formação e participação das diferentes classes na renda nacional.

Como esse trabalho almeja tratar dos burocratas em sua essência política/administrativa, os militares e juízes ganharão menos ênfase em sua caracterização, contudo serão mencionados na próxima sessão em sua relação com o processo decisório e as políticas públicas. O mais substancial na caracterização dos militares por Miliband (1972) é o comportamento conservador, que juntamente ao “poder” de retaliação, mostra-se a serviço do Estado capitalista contra os movimentos operários do século XX. No caso dos juízes, não diferente dos outros dois grupos, são também conservadores, sobretudo em relação a todos os grandes problemas econômicos, sociais e políticos de sua sociedade. Sobre os juízes, Miliband (1972) adverte ainda que são escolhidos por sua mentalidade conservadora por que não são independentes dos governos, da política.

Em análise sobre a elite burocrática no Brasil, Gouveia (1994) apresenta uma tipologia de burocratas elaborada por Ben Schneider⁶, essa tipologia se identifica com a essência da

⁶ Schneider, B. R., (1991) *Politics Within the State: Elite Bureaucrats-and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. University of Pittsburg Press.

categorização de Miliband (1972), sobretudo na descrição dos burocratas de alto escalão, ao seu modo, compreende quatro categorias sociais de burocratas: os militares, os políticos, os técnicos-políticos e os técnicos. Essas duas últimas categorias são as que ganham maior ênfase no presente referencial. Nesse sentido, vale a pena destacar as semelhanças: os técnicos-políticos citados por Gouveia (1994) seriam os altos funcionários recrutados fora da classe política (corroborando a relação destes com as elites econômica, citada por Miliband) e dos quadros dos "burocratas de carreira", oriundos das melhores instituições de ensino, nacionais e internacionais, com alta remuneração e "movimentam-se de uma agência para a outra (quase sempre empresas estatais) com grande facilidade" (o que Miliband coloca como mobilidade dos tecnocratas entre o governo e as empresas). Os técnicos, para Schneider (1991 apud Gouveia, 1994) seriam os menos importantes. São recrutados por concurso, e apenas uns poucos atingem posições de confiança ou decisão. A relevância que acabam tendo é o fato de possuírem racionalidade técnica nos estreitos limites da área em que atuam, com isso quando recebem cargos de confiança ainda continuam como técnicos. Além disso, ao contrário do alto escalão, tem baixo grau de circulação e não se envolvem com atividades de natureza política, mas contribuem com fornecimento de informações para os decisores (Gouveia, 1994).

O escritor marxista Nicos Poulantzas, já mencionado aqui como crítico de abordagens sobre a burocracia, apesar de fazer análises mais holísticas sobre essa estrutura, apresenta considerações relevantes. A partir da sua noção de que a burocracia não consiste numa classe particular e sim como parte do aparelho do Estado, os burocratas podem ser interpretados como agentes de funcionamento das instituições do poder político. Quando ao recrutamento, Poulantzas (1977) explica que o alto escalão da burocracia pode ser constituído por indivíduos provenientes de uma classe ou fração politicamente dominante, integrante do bloco no poder, mas que não é a classe ou fração hegemônica desse bloco.

Compartilhando do entendimento de Poulantzas, Faria (1985) explica que a burocracia, embora exerça não possui poder político: o poder burocrático não é senão o exercício das funções do Estado.

Poulantzas (1980), também analisa os burocratas a partir do seu envolvimento com as lutas de classe, para ele, a alta esfera do pessoal do Estado pertence em ampla medida à pequena burguesia, assim, as lutas populares forçosamente os afetam. Todavia, esse pessoal do Estado não é afetado pelas lutas de classe, quando as massas estão fisicamente presentes no aparelho do Estado, ou apenas nos aparelhos dos quais elas façam parte. Reitera ainda que os agentes estatais tendenciosos às massas populares vivem comumente suas revoltas nos termos da ideologia dominante, ao passo que ela se materializa na estrutura do Estado.

Um assunto que ganha destaque, na caracterização dos burocratas, desde perspectiva weberiana refere-se à politização dos burocratas, sobre isso, Poulantzas alerta: “Esses limites da politização do pessoal de Estado não passam de efeitos do arcabouço material do Estado sobre ele, e são conseqüentemente consubstanciais ao lugar próprio desse pessoal na divisão social do trabalho” (Poulantzas, 1980, p. 180).

Essa questão da divisão social do trabalho é outro elemento importante sobre os agentes estatais na perspectiva marxista. Poulantzas (1980) discorre que uma das contradições no caráter de classe do pessoal do Estado está no fato de que, por mais que possua uma unidade própria, há uma divisão dos burocratas em amplo sentido, seja em grupos (diversas burocracias administrativas, judiciária, militar, etc), seja na divisão social do trabalho, que se caracteriza numa forma de reprodução específica da divisão do trabalho intelectual/ manual, segregando respectivamente entre: classe burguesa na burocracia de alto escalão e pequena-burguesia como escalões intermediários e subalternos do aparelho estatal.

Numa perspectiva semelhante, Tojal e Carvalho (1997) interpretam que a burocracia (sobretudo o alto escalão) aproveita-se dessa valorização “político-ideológica” do seu trabalho para justificar sua autonomia e relativo poder de conteúdo, em sua lógica, o trabalho burocrático é considerado superior ao trabalho da classe operária, porque possui o monopólio e o conhecimento técnico específico. Essa hierarquização se gera principalmente pela dominação burocrática a partir de símbolos ideológicos (forma de falar, de escrever, etc) em detrimento do simples trabalho manual da classe operária (Tojal & Carvalho, 1997).

4 OS BUROCRATAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de trazer o debate marxista sobre a atuação dos burocratas na formulação e execução de políticas públicas, cabe explicar um pouco sobre esse debate nas abordagens teóricas específicas do campo de políticas públicas. Na construção desta literatura, os autores consideram desde muito tempo o papel dos agentes estatais no desenvolvimento das políticas públicas.

No que se refere à alta burocracia, Loureiro e Abrucio (1999) consideram que existe uma linha tênue entre política e burocracia nas relações de poder no alto escalão, para eles, tais agentes atuam não só executando as políticas públicas, mas igualmente participam do processo decisório, e o mais importante: “aportando recursos políticos como a articulação de ideias e interesses e o saber técnico necessários para a formulação dessas políticas” (Loureiro & Abrucio, 1999, p. 72). Nessa mesma linha, Olivieri (2007) explica que o modelo clássico

de separação de funções entre políticos e burocratas está sendo substituído, sobretudo no alto escalão, por um modelo híbrido, em que *policymakers*⁷ combinam as funções e habilidades de decidir, inovar e garantir a continuidade das políticas.

Em trabalhos mais recentes, alguns autores de políticas públicas tem destacado a atuação dos burocratas de médio escalão. Lotta, Pires e Oliveira (2015), explicam que esse grupo corresponde aos agentes que, em tese, fazem o elo entre os formuladores e os implementadores das políticas públicas. Ao ocuparem posições intermediárias, esses agentes desempenham um papel tático-gerencial e outro técnico-político⁸ (Pires, 2011). A principal atuação desses indivíduos no processo político é precisamente a ponte que fazem entre o campo do processo decisório (regras, plano político, agências e seus entendimentos) e o campo da execução (prática administrativa, relação com o cidadão, consensos e conformações sobre as políticas) (Lotta, Pires & Oliveira, 2015).

No âmbito da implementação das políticas, é inegável o trabalho de Lipsky (1980) sobre a burocracia de nível de rua. Para esse autor, os *street-level-bureaucracy* são aqueles funcionários que estão diretamente ligados aos receptores (ou beneficiários) das políticas públicas, assim assumem relevância na medida em que: determinam, muitas vezes, o acesso aos benefícios ou sanções; apresentam-se em grande quantidade no aparelho estatal; tem grande influência sobre as pessoas (sobretudo de baixa renda); e no significado das políticas públicas, pois podem remodela-las de acordo com seu entendimento, conformação ou rejeição (Lipsky, 1980).

Adentrando de fato na vertente marxista sobre a atuação dos burocratas nas políticas públicas, destacaremos inicialmente as contribuições de Miliband (1972). O enfoque deste autor decai sobre a performance dos agentes da alta burocracia, tal ênfase não é acaso, mas sim por que é esse grupo que está envolvido com os níveis mais relevantes do processo de tomada de decisão.

Como já mencionado anteriormente, Miliband (1972) atribui um elevado grau de conservadorismo aos altos funcionários do Estado, justificado principalmente pela origem social ou ideológica. A questão é: com esse comportamento conservador e com o poder assumido por esses servidores, as políticas públicas são inevitavelmente afetadas por valores, ideais e interesses desse grupo específico ou de grupos aliados. A influência pende

⁷ *Policymaker* é um termo da literatura norte-americana atribuída aos formuladores de políticas públicas.

⁸ O papel técnico-gerencial refere-se às atividades estratégicas, procedimentais e de liderança e papel técnico-político às articuladores de negociações e barganhas em processos contínuos de redesenho das políticas públicas. Cf: Pires, R.R.C. (2011) *Burocracias, gerentes e suas "Histórias de Implementação": narrativas do sucesso e fracasso de programas federais* (p. 5)

principalmente nos seguintes grupos de políticas públicas: a) em políticas que pretendem fazer reformas radicais; b) em políticas econômicas que defendem interesses da classe empresarial; c) em políticas que intentam manter uma “ordem social”. Vale ressaltar que dependendo da política, tal influência pode ser colaborativa ou conservadora, como será explicitado a diante.

Em relação ao primeiro grupo de políticas, Miliband (1972) atribui que o papel conservador desempenhado pelos burocratas de alto escalão nos conselhos estatais pode inibir algumas ações dos governos. De certo, já há alguma postura conservadora em políticas que apresentam – dependendo do contexto - baixo impacto social, então, naquelas em que o governo se presta a fazer mudanças revolucionárias, não há como esperar “neutralidade” das elites administrativas, que por sua vez mostram-se sem entusiasmo ou até mesmo hostis (Miliband, 1972).

Quando se refere às mudanças radicais, Miliband trata de possíveis modificações no status-quo da estrutura do Estado capitalista. No entanto, na análise de políticas públicas, a atividade dos burocratas de alto escalão como inibidores de ações governamentais pode ser vista no caso das atuais políticas sociais (como as de combate as desigualdades sociais e de promoção e defesa das minorias) além de algumas políticas urbanas. Nesse caso, não só a ação dos parlamentares pode dificultar a formulação ou implementação de políticas dessa natureza, mas os burocratas que detém influência em decisões estratégicas podem tentar impedir que se consolidem ações públicas. Um exemplo disso: se são implementadas políticas que podem fornecer aos jovens de baixa renda acesso a universidade e conseqüentemente mobilidade social, a alta burocracia pode enxergar como um risco a sua autonomia e aos seus privilégios, e assim, trabalhar para que tais ações não ocorram.

No segundo grupo de políticas, convém retornar ao caráter intervencionista do Estado moderno no aspecto econômico. Miliband (1972) defende que a participação da alta burocracia na definição de políticas econômicas se caracteriza pela defesa de interesses próprios (como a carreira) ou interesses de grupos de empresários aliados. Para ele, os burocratas são conduzidos a intervir e a regulamentar a favor dos empresários em troca de uma carreira bem sucedida no mundo dos negócios.

Por outro lado, não é difícil encontrar altos servidores civis oriundos das corporações que, por sua vez, encontram-se não a serviço da sociedade, mas dos interesses capitalistas. Sobre isso, Miliband (1972) afirma que o objetivo desses indivíduos é o fortalecimento e a consolidação do arcabouço econômico existente e sua adaptação às demandas da empresa capitalista. No cenário brasileiro atual, é possível perceber, a participação da alta burocracia

na definição de políticas industriais – na deliberação sobre subsídios e insumos (Bresser-Pereira, 2007)⁹, nas políticas monetárias e de crédito, e de forma “discreta” nas políticas trabalhistas.

O último agrupamento de ações governamentais é o que tenta defender uma “ordem social”¹⁰. Nesse caso, Miliband (1972, p.169), afirma que as elites militares e a polícia tendem sempre a apoiar políticas que venham a combater a “subversão interna”, além de agir, quando necessário, “como agentes coercitivos da ordem social vigente, principalmente em períodos de conflito social e de luta de classes aberta”. Nesse aspecto, os burocratas militares são importantes agentes, em tese, na implementação de políticas de segurança pública e defesa social, mesmo que isso se figure, muitas vezes, como um empecilho à legitimidade dos movimentos sociais. Outra atuação da elite militar, trazida pelo autor, refere-se à definição (ou formulação) da política de defesa, que segundo ele, interfere em outras políticas, como a econômica e a social, dados os tempos de paz.

Os juízes também se relacionam com políticas dessa última natureza. Com seu comportamento conservador, esses agentes podem ter uma tendência preconceituosa na aplicação das leis e agir com parcialidade em períodos de conflitos sociais agudos, tudo em nome da proteção da sociedade (Miliband, 1972). É importante destacar uma informação trazida pelo autor a respeito da atuação do judiciário no que cerne aos direitos sindicais e operários: inicialmente muitos integrantes do judiciário tomaram a iniciativa de perseguir e anular políticas que garantiam direitos a classe operária (frutos de pressão dos sindicatos), mas depois acabaram por admitir que os sindicatos não constituíam uma ameaça a sociedade e sim, contribuía para a estabilidade e limitação do conflito social (Miliband, 1972, p. 179).

Outro autor marxista, Claus Offe traz em seu livro “Problemas estruturais do Estado Capitalista” importantes contribuições para a presente análise. Nesta obra, o autor reflete, dentre outras coisas, sobre a seletividade das instituições políticas que consiste na explanação de alguns mecanismos de seleção estabelecidos pelo aparelho estatal para a concretização de suas ações. Esses mecanismos de seleção são fundamentais para entender como a tomada de decisão governamental é influenciada pela relação entre o aparelho estatal (e seus agentes) e

⁹ Bresser-Pereira fez uma análise do papel desempenhado pela burocracia pública associada com a burguesia industrial na definição da política industrial no Brasil. Bresser-Pereira L. C. (2007) Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, (28), pp.9–30.

¹⁰ A ordem social a qual Miliband se refere nesse ponto, tem a ver com o acalanto dos movimentos sociais. Em outra situação, como no caso da justificativa do comportamento conservador dos altos servidores, a ordem social tem a ver com uma hierarquia social, ou divisão de classes. Por mais que aqui seja feita essa distinção, na prática os dois sentidos se relacionam.

os interesses capitalistas, em suma, aborda sobre processo de formação de políticas públicas, daí a justificativa de seu uso para esse referencial.

O primeiro critério refere-se ao *nível de estrutura*. Nesse mecanismo, as políticas estatais são definidas de acordo com o “raio de ação” do sistema institucional político (Offe, 1984, p. 152). Os burocratas atuam nesse mecanismo selecionando quais assuntos atendem aos interesses próprios da estrutura capitalista ou fazem um programa negativo em selecionar temas que o sistema político não se ocupa. Outro limite posto pelos burocratas nesse mecanismo é a disponibilidade de informações.

A *ideologia* atua no sentido de “promover a percepção e articulação seletiva de problemas e conflitos sociais” (Offe, 1984, p.152). Assim, as decisões sobre o que será objeto de política pública são restringidas pelas normas ideológicas e culturais. Nesse caso, não necessariamente a subjetividade dos burocratas que influenciam as políticas, mas o conjunto de normas do sistema vigente é que caracterizam a atuação dos agentes públicos, dessa forma, são propagadores de uma ideologia articulada nas instituições.

O mecanismo *processual*, refere-se aos procedimentos institucionais de formulação e implementação de políticas públicas. Esse mecanismo é o que mais se relaciona com a atuação dos burocratas haja vista que tais agentes são detentores do conhecimento técnico sobre: o que é possível fazer (formulação) e como fazer (implementação). Dessa forma utilizam as informações, a estrutura e os demais meios inerentes ao aparelho burocrático para criar regras processuais, para Offe (1984, p. 153) “cada regra processual cria relações de favorecimento e, inversamente, de exclusão para certos temas, grupos ou interesses”. É necessário retornar aqui a concepção weberiana de regras e normas, que foram criadas exatamente para legitimar a autoridade dos burocratas. Um exemplo desse caso são as diversas ações públicas que são dificultadas ou demoradas por conta de processos burocráticos como licitação, fluxogramas rígidos de processo, etc.

O último mecanismo de escolha política, a *repressão*, é típico de um grupo específico de burocratas, os militares. Consiste na aplicação de ações repressivas do Estado através dos órgãos militares Offe (1984), Como já colocado anteriormente, tais burocratas tendem a implementar de melhor forma políticas que visem a ordem social, e muitas vezes as fazem através de atos de repressão popular. Ou em outra perspectiva, agem autoritariamente para que alguns assuntos de conflito social não se tornem pauta do dia na agenda política.

Apesar da possível aplicabilidade desses mecanismos de seleção do sistema político, Offe (1984) considera que é insuficiente para entender a relação do aparelho estatal com os

interesses capitalistas, pois não consegue provar uma correspondência sistemática com os interesses de classe.

Fred Block é outro autor da corrente marxista que analisa os agentes estatais e a relação com as políticas. Segundo ele, a burocracia não representa uma classe, pois é parte do aparelho do Estado, assim, o seu poder não poderia se reduzir a um poder de classe, já que o poder do Estado é *sui generis* (Bresser-Pereira, 1995). Em sua análise sobre o funcionamento e criação do Fundo Monetário Internacional, Block (1977) concluiu que a elite estatal não governa nos países capitalistas, os burocratas, sobretudo os de alto escalão, são na verdade instrumentos que criam políticas públicas ditadas pela ordem capitalista e o surgimento de novas políticas é fruto do conflito entre a “classe dominante” e a “classe trabalhadora”.

Poulantzas também acrescenta argumentos à ideia de que os burocratas influenciam nas políticas públicas. A concepção que Poulantzas tem sobre este assunto é divergente da de Miliband (1982), este como já comentado, enxerga o burocrata como um instrumento para a concretização dos interesses da classe burguesa através das relações interpessoais, já Poulantzas (1980) coloca que essa relação é objetiva e parte do estruturalismo, ou seja, o entrelace entre o aparelho estatal e a classe burguesa é fruto da estrutura capitalista que faz com ambos os interesses coincidam (Carnoy, 1988).

A atuação que Poulantzas (1980) atribui aos burocratas se dá a partir de uma análise estrutural oriunda de uma transformação radical no arcabouço institucional, ou seja, uma esquerdização do aparelho estatal. Essa proposição considera que para a consolidação de um governo a serviço de outros interesses - que não os capitalistas - e outro projeto de sociedade, seriam necessárias novas estruturas, “que expressassem a nova hegemonia e que, portanto, fossem mais (e não menos) democráticas que aquelas herdadas do Estado capitalista” (Miguel, 2014, p 155). Dessa forma, com um comportamento favorável – ou até de militância - às classes de origem popular, os burocratas poderiam influenciar como agentes propagadores do exercício da democracia e conseqüentemente na formulação de políticas públicas mais democráticas. Miguel (2014) indica que no contexto atual brasileiro, dada à combinação entre caráter democrático da Constituição Federal de 1988 com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal, a mobilização política das classes populares logrou para o interior do aparelho do Estado e muitas lideranças dos movimentos sociais tornaram-se agentes da burocracia. Como consequência “multiplicaram-se as experiências de conferências inclusivas, que mobilizam milhares de pessoas na busca de influência sobre a formulação de políticas públicas” (Miguel, 2014, p. 161).

A partir das contribuições dos pensadores marxistas e também de autores de outros campos de estudo, o quadro a seguir mostra, de forma resumida, o papel dos burocratas de diferentes níveis no processo de políticas públicas.

QUADRO 1. Níveis de burocratas e suas influências sobre as políticas públicas

Categoria de burocrata	Autores/abordagens ¹¹	Influência nas políticas públicas
Burocratas de alto escalão	Weber (1997) / Racionalista ¹²	Os burocratas estatais devem ser controlados pelos políticos, pois não devem interferir nas decisões de políticas públicas, isso seria uma ameaça à democracia.
	Miliband (1972) / Marxista	A alta burocracia é conservadora e com isso dificulta políticas que apresentam reformas radicais. Por outro lado, tendem a apoiar políticas que visem a proteção e a manutenção de interesses capitalistas e a ordem social. Juízes e militares apresentam influência semelhante.
	Poulantzas (1980) / Marxista	Diante de uma mudança radical no arcabouço institucional podem colaborar com processos decisórios mais democráticos e com políticas públicas que não atendam interesses capitalistas, mas de todas as classes.
	Offe (1984) / Marxista	O auto interesse institucional dos burocratas determinam a produção e os resultados das decisões, que são escolhidos por mecanismos de seleção.
	Abruccio e Loureiro (1999) / Weberiano ¹³	Vão além da etapa de implementação. participam do processo decisório e tentam aportar recursos políticos como a articulação de ideias e interesses e o saber técnico necessário para a formulação de políticas
Burocratas de médio escalão	Lotta (2015) / Organizacional	Fazem o elo entre os formuladores (nível de decisão) e os implementadores (nível de execução). Assim, assumem influência tanto política como gerencial.
Burocratas de nível de rua	Lipsky (1980) / Análise de políticas públicas ¹⁴	Podem mudar o objetivo ou influenciar no sucesso das políticas de acordo com o entendimento, conformação ou rejeição. Além disso definem, muitas vezes, quem receberão os benefícios ou sanções.
	Schneider/ Neomarxista	Sua influencia se limita a racionalidade técnica e contribuem com fornecimento de informações para os decisores.

Elaborado pelos autores

¹¹ Nesse ponto não se especifica a vertente do autor, mas a abordagem em que foi feita tal análise.

¹² Weber (1994) considerava que o burocrata ideal era um ser racional, livre de discricionariedade.

¹³ Analisa a burocracia estatal a partir das características propostas por Weber: meritocracia, controle, padronização, hierarquia, dentre outras. Vide Weber. M. (1994) *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora UnB.

¹⁴ Na tabela a “Análise de Políticas públicas” é tida como abordagem no sentido de que tais categorias de burocratas foram identificadas em análises empíricas sobre programas e políticas específicas.

A partir das informações do quadro é possível identificar que apesar fazerem parte de uma mesma categoria específica, a atuação dos atores estatais pode apresentar nuances. Além disso, as influências também apresentam diferenças quando analisadas por diferentes ângulos, algo que será discutido nas considerações finais, a seguir.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os autores de políticas públicas afirmam que estas são influenciadas pelos interesses e comportamento dos seus agentes, mas quais são esses interesses? Retornando ao que foi mencionado na introdução, a abordagem marxista responde, dentro de seus limites, a esse questionamento. Os autores discutidos acima colocam que esses interesses são exatamente relativos a qualquer ação governamental que leve a proteção ou à manutenção do Estado Capitalista, ou então, são interesses que coincidem com interesses da burguesia, numa estrutura específica. Vale ressaltar que essa não é a única resposta para o questionamento acima, mas a síntese de uma corrente analítica, o que abre espaço para outras respostas.

Numa conclusão mais precisa, os burocratas de níveis mais altos são os mais refletidos pelos pensadores neomarxistas por terem um poder de influencia em decisões mais relevantes, como reformas no Estado e em políticas de interesse nacional, além disso, estão atrelados a fase de tomada de decisão e formulação de políticas, o que justifica a constatação acima. Os burocratas de nível de rua e de médio escalão são mais discutidos na fase de implementação, e se concentram majoritariamente em estudos sobre planos, processos e impactos, a nível micro (ou específico), contudo não se despreza o caráter político desse grupo, que influencia subjetivamente nas organizações públicas e na relação entre o Estado e os cidadãos.

Quanto à conexão entre a abordagem marxista e os modelos de análise de políticas públicas, é evidente a escassez de interpretações sobre a presença dos burocratas de nível de rua nos estudos marxistas, tanto clássicos como contemporâneos. É possível que a relação dos agentes estatais com as classes mais populares, discutida por Poulantzas (1980), seja um caminho para enxergar o papel dos agentes desse nível, contudo, necessitaria de um aprofundado estudo empírico para tal constatação.

Também é válida uma consideração sobre o controle político da burocracia, não só dos parlamentares, mas também dos cidadãos. As práticas de *accountability* – transparência, prestação de contas, etc. - que surgiram a partir de modelos democráticos de gestão pública são exemplos de controle das decisões e práticas dos burocratas pelo governo e a sociedade.

Como perspectiva de estudos futuros, a abordagem neomarxista sobre os atores estatais encaixam-se predominantemente em análises de políticas que impactam ou se relacionam com o mercado e o mundo corporativo. Um exemplo são as políticas econômicas, industriais e trabalhistas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Loureiro, M. R., & Abrucio, F. L. (1999). Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(41), 69–89.

Block, F. (1977). “The ruling class does not rule: notes on the Marxist theory of the State”. *Socialist Revolution*, v. 33, n. 7, pp. 6-28.

Bresser-Pereira, L. C. (1995). Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática. *Lua Nova*, 36, 85–104.

Bresser-Pereira, L. C. (1977). Notas introdutórias ao modo tecnoburocrático ou estatal de produção. *Estudos CEBRAP*, (21), pp. 75-110.

Bresser-Pereira, L. C. (2007). Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, (28), pp.9–30.

Carnoy, M. (1988). *Estado e Teoria política*. 2ª ed, Papirus, Campinas.

Faria, J. H. De. (1985). *Relações de Poder e Formas de Gestão*, Curitiba: Criar Edições.

Faria, J. H. De. (2014). Economia política do poder em estudos organizacionais. *Farol - Revista de Estudos Organizacionais E Sociedade*, (1), 59–102.

Gouvêa, G. P. (1994). *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia.

Guerreiro Ramos, A. (1985). *Administração e Contexto Brasileiro* 2nd ed., São Paulo: EDITORA FGV.

Ianni, O. (1971). *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*, New York: Russel Sage Foundation.

Lotta, G. S. (2010). *Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. Universidade de São Paulo.

Lotta, G. S., Cavalcante, P., Oliveira, V. E. (2015) “Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas”. In: Lotta, G. S.; Cavalcante, P. *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*, Brasília: ENAP.

Miguel, L. F. (2014). Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal: uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu. *Novos Estudos - CEBRAP*, (98), pp.145–161.

Miliband, R. (1972). *O Estado na Sociedade Capitalista*, Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Offe, C. (1984). *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Olivieri, C. (2007). Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 29, pp.147–168.

Olivieri, C. (2011). Os controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública*, 45(5), pp.1395–1424.

Pires, R. R. C. (2011). Burocracias, gerentes e suas “Histórias de Implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In *35º Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu-MG: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, pp. 1–30.

Poulantzas, N. (1977). *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes.

Poulantzas, N. (1980). *Estado, o Poder, o Socialismo* 2nd ed., Rio de Janeiro: Edições Graal.

Tojal, F. & Carvalho, W. (1997). Teoria e prática da burocracia estatal. *Revista de Administração Pública*, 1(1), pp.50–68.

Tragtenberg, M. (2006). *Burocracia e Ideologia* 2nd ed., São Paulo: Editora UNESP.

Weber, M. (1994). *Economia e Sociedade* 3rd ed., Brasília: Editora UnB.

Weber, M. (1997). *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha reconstruída*, São Paulo: Editora Nova Cultura.