

A burocracia, o Estado e a educação - aproximações iniciais¹

Roger Marchesini de Quadros Souza²

José Cláudio Diniz Couto³

Resumo: Este artigo propõe introduzir uma discussão sobre o papel e o significado da burocracia em relação ao Estado e à educação no Brasil, especialmente após o golpe de 1964. Esta aproximação é realizada com a utilização de autores considerados como clássicos nesta discussão, com ênfase em Weber, Marx e Hegel. Esta incursão inicial tem o intuito de nos aproximar preliminarmente das concepções e visões da burocracia em relação, principalmente, ao Estado possibilitando uma reflexão sobre estas concepções e as relações possíveis, a partir de cada uma delas.

Palavras Chave: Burocracia; Estado; Educação.

Abstract: This article aims to discuss the role of bureaucracy in State and in education in Brasil, especially after the military coup of 1964. Our approach includes from classics, with emphasis on Weber, Marx, and Hegel. This paper aims to give an introduction to these themes.

Keywords: Bureaucracy; State; Education.

O presente trabalho pretende iniciar uma discussão que propicie uma reflexão sobre as relações entre o Estado e a educação enquanto instituições burocráticas, trazendo para isto, contribuições de autores como Weber, Hegel, Marx, Chiavenato e Faoro, entre outros.

Segundo Faoro, “A burocracia, como burocracia, é um aparelhamento neutro, em qualquer tipo de Estado, ou sob qualquer forma de poder” (FAORO, 2008, p. 07), portanto a burocracia diz respeito à forma como a instituição se organiza, seja ela o Estado ou a escola. Neste sentido, a burocracia pode ser definida como o aparato técnico-administrativo, formado por profissionais especializados, selecionados segundo critérios racionais e que se encarregam de diversas tarefas importantes dentro de uma determinada instituição. Desta forma, o que se espera de uma instituição burocrática é que ela cumpra seus objetivos eficientemente.

Nas instituições burocráticas a obediência à ordem é a conduta adequada, ela não privilegia a opinião do indivíduo comum e todos na hierarquia organizacional deve respeitá-la. Também, a autoridade no controle de pessoal, o caráter legal das normas, a formalização das comunicações, a divisão do trabalho, a impessoalidade no relacionamento, as rotinas, os procedimentos, a competência técnica, a especialização da administração, a profissionalização e a previsibilidade são características essenciais para a eficiência burocrática.

No que se refere ao Estado, o surgimento e consolidação da organização burocrática enquanto elemento de seu ordenamento se deu a partir de fatores que facilitaram sua estruturação como por exemplo com o aparecimento dos primeiros centros urbanos. De acordo com Justen-Filho (2005):

¹ Artigo resultante de estudos e discussões no Grupo de Estudo e Pesquisa Sociais e Políticas em Fracasso Escolar – GEPESP.

² Professor do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Metodista de São Paulo - UMESP.

³ Doutorando do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Metodista de São Paulo – UMESP.

Nas grandes civilizações asiáticas que utilizavam a irrigação, no antigo Egito e nas civilizações mesoamericanas e andinas, a adequada distribuição de água de um rio, o cálculo das enchentes anuais, o estabelecimento da periodicidade das colheitas, a realização das grandes obras de irrigação, requeriam uma organização complexa e centralizada para poder surtir efeito. Daí o surgimento da burocracia piramidal dessas civilizações, integrada por funcionários e sacerdotes que, em diversos níveis eram responsáveis por determinados setores da atividade social, respondendo por suas tarefas perante os superiores (JUSTEN-FILHO, 2005: 83).

Percebe-se pelo exposto que apesar dos estudos sobre burocracia terem surgido a partir de meados do século XIX e se aprofundado ao longo do século XX, a presença da burocracia no interior do Estado é muito anterior a este período e data desde as civilizações antigas. Portanto a burocracia, da maneira como foi definida anteriormente, existiu em todas as formas de Estado, desde o antigo até o moderno. Contudo, foi no contexto do Estado moderno que a burocracia atingiu seu mais alto grau de racionalidade.

Na organização do Estado Moderno se espera que a burocracia incorpore o conceito de direitos em detrimento de privilégios, as atribuições regulares do Estado seriam exercidas pelo pessoal da burocracia em favor do interesse coletivo, disponibilizando os serviços públicos, entre eles a educação, à população em geral. Esta prestação de serviços públicos deve se efetivar, através da divisão do trabalho e da centralização das decisões próprias da burocracia.

Recorrendo a Weber (2002), a forma moderna de dominação do Estado como de tipo “racional-legal”, significa que as funções públicas estariam codificadas em um sistema de normas racionalmente elaboradas, que definiriam com precisão o âmbito de atuação e o poder dos agentes públicos. Este caráter garantiria ao Estado, e suas instituições, entre elas as educacionais, neutralidade e eficiência.

Entretanto, o que se constata nas ações emanadas do Estado contemporâneo é que, em geral tem baixa eficiência além de uma questionável neutralidade que efetivamente beneficie os diversos segmentos populacionais. Segundo Schwartzman (2006, p. 03), a burocracia dedicada ao serviço público “pouco se assemelha ao aparato neutro e racional de Estado tipificado por Weber”, pois os cargos podem ser obtidos por transações, nem sempre legítimas, e favores que atendem aos privilegiados e não ao interesse público no sentido moderno do termo

Ainda sobre esta troca de favores, caracterizado como fisiologismo, Schwartzman (2006, p.03), afirma que “Alguns corolários importantes da dominação racional legal são a burocracia moderna, que opera através de atos formais e escritos, com separação estrita entre os interesses privados dos burocratas e sua função pública”. Este modelo articula indissolúvelmente dois planos compondo um único tecido: a ideologia de Estado de aparelho neutro que atende as necessidades da nação e o ideário burguês (no caso do capitalismo) que se instaura na supremacia de uma classe, ou setores de classe, sobre as demais, buscando estabelecer o trabalho servil da burocracia em seu favor. A racionalidade e a objetividade exigem uma postura gestacional por parte dos líderes e de todo o corpo funcional que, em última análise, é dotado de responsabilidade que inclui a implantação e manutenção de técnicas administrativas.

Apesar destas características do Estado e da burocracia moderna, é inegável a função de organização que a burocracia exerce. Mesmo sendo encarada como um peso

pela profusão de normas que tornam os processos lentos, extremamente formais, o que concorre para a perda de tempo e energia com os exageros dos trâmites burocráticos.

Podemos exemplificar com Perrow que, segundo Chiavenato (2003), defende a burocracia como um meio preponderante na organização e funcionamento das organizações, e que, por outro lado, a humanização da instituição burocrática a pode obscurecer:

Perrow mostra-se advogado da burocracia: Após anos de estudos das organizações complexas, cheguei a duas conclusões que colidem com muita coisa da literatura organizacional. A primeira é que os erros atribuídos à burocracia não são erros do conceito, mas são consequências do fracasso em burocratizar adequadamente. Eu defendo a burocracia como o princípio dominante de organização nas grandes e complexas organizações. A segunda conclusão é que a preocupação com a reforma, ‘humanização’ e descentralização das burocracias, enquanto salutares, apenas obscurecem a verdadeira natureza da burocracia dos teóricos organizacionais e nos desviam do seu impacto sobre a sociedade. O impacto sobre a sociedade é mais importante do que o impacto sobre os membros de uma organização. (CHIAVENATO, 2003, p. 276)

Perrow vincula o saudável funcionamento da burocracia à sua impessoalidade, nesse sentido, a humanização da instituição pode se tornar um fator negativo na busca da eficiência das organizações. Neste caso a burocracia funcionaria como mecanismo de garantias sociais, mas notadamente de negócios e direito à propriedade, que, idealmente, regida segundo a racionalidade referida por Weber (2002), conduziria a ganhos sociais. Neste mesmo espectro de defesa da importância da organização burocrática encontramos Hegel (1997) para o qual a burocracia ocupa um papel imprescindível na sociedade, sendo mediadora entre a Sociedade civil e o Estado.

Entretanto uma crítica a esta concepção da organização burocrática pode ser encontrada em Marx (2010) que pontua, em sua crítica às posições de Hegel, que a base que cinge a burocracia vem a ser a separação entre os interesses particulares e o universal, pois a burocracia pressupõe a presença das corporações, ou ao menos do espírito corporativo. Neste sentido Marx é enfático ao afirmar que:

A “burocracia” é o “formalismo de Estado” da sociedade civil. Ela é a “consciência do Estado”, a “vontade do Estado”, a “potência do Estado” como uma corporação em contraposição ao particular, o “interesse universal” pode se manter apenas como um “particular”, tanto quanto o particular, contraposto ao universal, mantém-se como um “universal”. (MARX, 2010, p. 65).

A composição do estamento burocrático, seus conflitos e o papel da educação

Para Hegel (1997) a burocracia se distingue em três grupos, a primeira composta pela classe universal dos funcionários, a segunda representada pela classe substancial dos proprietários de terra e finalmente a classe industrial dos empresários. Podemos observar que como detentora dos trâmites da instituição burocrática, e que mesmo embora a classe universal dos funcionários não possua o poder econômico, para Hegel ela exerce dominação enquanto a serviço da manutenção do poder supremo

do Estado. Ao legitimar o capital e a propriedade, o que seria sua função, a classe universal dos funcionários adquire certa proeminência.

A busca da identidade entre a organização burocrática do Estado, suas instituições e a Sociedade Civil, inicia-se pela escolha dos membros da classe universal dos funcionários através da incorporação de membros da sociedade civil no Estado. O acesso do indivíduo ao serviço público se dá através de exame para seleção, crucial para atendimento ao princípio da ética no trato com a república. Por outro lado, a seleção de tais burocratas está vinculado a uma aprovação que dependerá de conhecimentos sobre certo repertório valorizado socialmente pelas classes dos proprietários e muito distante do conteúdo cultural da classe trabalhadora, o que seria nas palavras de Marx, o “batismo burocrático do saber” (MARX, 2010, p. 70).

Desta forma o processo de escolarização formal é fundamental na transferência dos saberes valorizados pelas classes dos proprietários aos membros da sociedade civil que serão investidos em cargos burocráticos. Assim se percebe a importância crucial da organização escolar na legitimação da organização burocrática e em sua formação e estrutura.

De acordo com Hegel a burocracia se constitui no principal setor das camadas médias e a inteligência do povo, em suas palavras;

Os membros do Governo e os funcionários do Estado constituem a parte principal da classe média, que é onde residem a inteligência culta e a consciência jurídica do conjunto de um povo. As instituições da soberania, pelo lado superior, e os direitos das corporações, pelo lado inferior, impedem que tal inteligência e tal consciência se coloquem na posição isolada de uma aristocracia e que a cultura e o talento venham a constituir-se em instrumentos da arbitrariedade e do domínio. (HEGEL, 1997, p. 272)

Portanto, o estamento médio que ocupa os cargos no interior da burocracia é constituído pelos detentores da cultura, que pelo menos em parte é adquirida no sistema escolar.

Porém é necessário garantir que os ocupantes das funções burocráticas no Estado não se constituam em uma nova “aristocracia”, devido a sua cultura e habilidade, que possa levá-los a incorporar o arbítrio e a dominação como elementos da prática burocrática:

A preservação do Estado e dos governados contra o abuso do poder cometido pelas autoridades e pelos funcionários consiste, por um lado, na hierarquia e na responsabilidade e reside, por outro, no reconhecimento das comunas e corporações impeditivo de que o arbitrário individual se confunda com o exercício do poder entregue aos funcionários... (HEGEL, 1997: 271).

Há que se ponderar que este estamento médio, representado pela classe universal dos funcionários se constitui numa corporação no interior da burocracia. Apesar da formação desta corporação o estamento médio deve assegurar a aparência de universalidade do interesse privado que representa as necessidades das classes dos proprietários ou dos próprios funcionários burocráticos. Marx (2010), salienta que para o burocrata “...tomado individualmente, o fim do Estado se torna seu fim privado, uma corrida por postos mais altos, um carreirismo” (p. 66)

Conclui-se que a burocracia estatal materializa a ilusão de um Estado neutro, que funcionaria como defensor dos interesses coletivos acima dos individuais ou de classe, Desta forma o “formalismo de Estado”, descrito por Hegel, se materializa na burocracia e em seu espírito, o que a desvincula de seu caráter abstrato e neutro. Marx se refere ao espírito burocrático como “um espírito profundamente jesuítico, teológico. Os burocratas são os jesuítas do Estado, os teólogos do Estado. A burocracia é a *république prêtre*” (república de frades).” (MARX, 2010: p. 65)

A burocracia faz de seus fins formais o seu conteúdo, portanto os fins do Estado se transformam em fins da própria repartição e os fins da repartição se materializam nos fins do Estado. Neste sentido, os funcionários burocráticos se transformam em corporação no interior do Estado ou qualquer outro conjunto de instituições, como por exemplo a escolar, e enquanto uma sociedade particular fechada passa a defender seus próprios interesses. Concordando com Marx (2010):

(...) a burocracia combateu a existência das corporações para criar espaço para sua própria existência, agora ela busca manter à força a existência das corporações para salvar o espírito corporativo, seu próprio espírito. (2010, p.65)

Então, quando uma corporação se empodera em uma instituição ou do Estado, na verdade, deseja que a instituição burocrática se oponha contra outras corporações que representem interesses distintos do seu. Estes elementos indicam que o corpo burocrático, apesar de sua aparência de neutralidade e de eficiência se dedica, sob o manto dos interesses universais, aos interesses particulares de sua própria corporação ou dos grupos de poder que dominam a referida organização burocrática ou o Estado.

Destaca-se ainda a necessidade de aparência de neutralidade da burocracia estatal e neste sentido o ingresso de indivíduos em seu interior deve ser regulada e controlada sob a égide da neutralidade deste processo. Buscando a garantia desta imparcialidade do processo de ingresso no interior da burocracia de estado os concursos assumem caráter fundamental.

Como já visto, as instituições escolares e o sistema de ensino desempenham importante papel na constituição e manutenção da burocracia pois há necessidade de treinamento e formação geral e especializada dedicada a um determinado contingente que se prepara, nos bancos escolares, para exercer a administração das organizações em seus diversos segmentos. Segundo Marx a “cúpula confia aos círculos inferiores o conhecimento do particular, os círculos inferiores confiam à cúpula o conhecimento do universal, e assim eles se enganam reciprocamente” (MARX, 2010, p. 66).

Burocracia, Estado e educação no Brasil pós golpe de 1964 considerações iniciais

O estamento “aristocrático” que devido aos aspectos históricos transformou-se em estamento burocrático necessita se manter nas corporações e na burocracia do Estado, ultrapassam a regulamentação formal e incluem as relações sociais, reprimindo-as quando necessário, controlando qualquer iniciativa que busque romper o esquema de controle. Estes elementos permitem compreender o uso da força para a defesa dos interesses das corporações ou grupos aos quais representam, como é o caso do golpe militar de 1964 no Brasil. Tal episódio foi uma passagem abrupta e violenta de uma forma de regime para outro.⁴

⁴ A este respeito é interessante ler Luiz Pereira (1977).

O Estado que se constituiu após o golpe militar é um exemplo de Estado centralizado regulamentador dirigido pelos mesmos estamentos burocráticos que se constituíram em corporação, apesar das mudanças políticas em curso no período.

No que se refere à educação, a burocracia de Estado organizou a nação a partir de uma unidade centralizadora, desenvolvendo mecanismos de controle e regulamentação específicos buscando assim fortalecer a função de controle das organizações burocráticas que atuavam neste setor. Há neste período a denominada fúria regulamentadora, marcada por uma série de reformas que se inicia ainda na segunda metade da década dos anos de 1960 e que marca a necessidade de centralização e rígida organização e controle da educação Nacional⁵.

Contraditoriamente a instituição escolar, enquanto instituição burocrática, também está sujeita a fissuras internas, não se constituindo em unidade monolítica. Pereira (1977) distingue o setor público escolar, cujos fins estariam na promoção cultural e não na produção de lucro. Que seria mais permissivo e permeável ao saber crítico, favorável à concepção e divulgação de contra-ideologias, mesmo dentro de um mecanismo de veiculação dedicado ao cultivo de um saber (pretensão saber) não-crítico. Porém, segundo o autor, o setor educacional privado escolar teria sido mais “dócil” à subordinação ao Estado, implicando, conseqüentemente, em sua maior proliferação em relação ao encolhimento do setor público, como reposta à resistência deste último, no desenrolar da Revolução de 1964. (PEREIRA, 1977, P. 93) Estas possibilidades, presentes no interior da escola, foram elementos de resistência e formação da crítica sobre o próprio sistema escolar no período e sobre os grupos corporativos instituídos na burocracia do Estado brasileiro.

Em 1988, sob a coesão de forças do espírito da redemocratização, pretendeu-se, com a Constituição de 1988, fortalecer a autonomia das unidades da federação e beneficiar espaços de participação como alternativa aos ultrapassados modelos de gestão centralizadores e autoritários remanescentes do período militar.

Esta mudança visava propiciar o fortalecimento dos processos de continuidade das políticas públicas em educação, objetivando a melhoria de sua qualidade instituindo-se a descentralização das ações políticas. No entanto, estas medidas em nada afetaram as estruturas de controle e corporações burocráticas que se consolidaram nos anos anteriores no interior da burocracia educacional.

Diante da demanda por autonomia, como parte fundamental da melhoria da qualidade da educação, por parte das unidades escolares e suas comunidades, prefeituras e estados, iniciou-se um lento processo de descentralização do Sistema Educacional que extrapolou as previsões de implantação preconizadas pela Constituição de 1988 e pela LDB de 1996, que em parte pode ser compreendido pelas resistências oferecidas pelos setores burocráticos instalados no sistema educacional. Estas corporações são o que Cardoso (1973) denominou de anéis burocráticos, entendidos como “ilhas de racionalidade” que se formaram no interior da burocracia estatal e que permitiram justificar políticas públicas em nome de critérios “meramente” técnicos.

Apesar das resistências oferecidas pelas corporações instaladas no interior do sistema educacional as questões relativas ao financiamento da educação e repasse de verbas, introdução e manutenção da gestão participativa nas escolas, tendo como foco o impacto destes diversos elementos na melhoria da educação e na continuidade destas políticas públicas em educação foram se materializando, ao mesmo tempo em que, deixavam rastros de inconsistência.

⁵ O Legado educacional do regime militar de Dermeval Saviani, disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v28n76/a02v2876.pdf>. Acessado em 22/02/2015.

Segundo Celina Souza (2006) a descentralização do poder da União na prestação de serviços públicos, inclusive na educação, influenciou no engajamento e comprometimento dos estados e municípios e na compreensão de suas demandas, possibilitando o envolvimento na responsabilidade da sociedade civil.

Portanto, a escola, enquanto instituição burocrática, constitui-se como ferramenta ideológica na manutenção de classes ou setores de classe, até mesmo pela conquista e detenção dos saberes, e a pequena burguesia ganha grande importância no funcionamento e manutenção do aparelho escolar. Pois, apesar de sua heterogeneidade sua manutenção e ascensão estão relacionadas à conquista de títulos escolares e ao domínio dos saberes, de alguma forma, inacessíveis ao proletariado. Neste sentido já comentamos o papel da escola na formação dos quadros que se candidatam aos cargos nas organizações burocráticas especialmente no Estado.

Pode-se observar pelo exposto que as instituições burocráticas e suas relações são indissociáveis nas sociedades contemporâneas. O Estado e a escola são intrinsecamente relacionados e entre eles há elos “invisíveis” que, mediados pela realidade social, política e econômica, assim como pelos agentes educacionais, são responsáveis pela determinação das funções educativas. Ainda que, o caráter burocrático da escola é desempenhado mediante a aplicação de mecanismos de controle e regulamentação social.

Portanto, a escola enquanto instituição burocrática pode ser considerada, em parte, como resultado desta entropia que se instaura entre ela e o Estado. Ainda que a escola, disfarçada de instituto meritocrático, assume o papel de aparelho ideológico de Estado (ALTHUSSER, 1983) e passa a promover burocraticamente a distinção de classes, de acordo com os desígnios das classes dominantes.

Finalmente, a escola, como instância burocrática do Estado, constitui-se em instância de valorização das camadas médias e de preparação deste estamento para ocupar as posições chave no interior das instituições burocráticas.

Referências bibliográficas

ALTHUSSER, L. Aparelhos ideológicos de estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de estado; Trad. Walter Jose Evangelista, Maria Laura V. de Castro, Rio de Janeiro: Graal, 1983.

BAUDELLOT, C. & ESTABLET, R. La escuela capitalista. México, Siglo Veintiuno, 1990.

BOURDIEU, P. & PASSERON, J.C. A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Trad. de Reynaldo Bairão. Rio de Janeiro, RJ : Francisco Alves, 1982.

CARDOSO, Fernando Henrique. O modelo político brasileiro e outros ensaios. 2a ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.

CHIAVENATO, Idalberto – Introdução à Teoria Geral da Administração. 12 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003

CUNHA, L.A. Uma leitura da Teoria da Escola Capitalista. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980 (Série Pensamento & Ação; 2).

FAORO, R. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Editora Globo S.A., 2008. Edição Comemorativa.

HEGEL, G. W. F. Princípios da Filosofia do Direito, tradução de Orlando Vitorino, Martins Fontes, São Paulo, 1997

JUSTEN-FILHO, M. Curso de Direito Administrativo. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

Marx, Karl. Crítica da Filosofia do direito de Hegel, 1843 – tradução de Rubens Enderle, 2ª ed. São Paulo, 2010.

PEREIRA, Luiz. Anotações sobre o capitalismo. Ed. Pioneira 1977,

SCHUWARTZMAN, Simon. Notas sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina contemporânea. 2006. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo06.pdf> . Acesso em dez. 2014.

_____, _____. Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina contemporânea. (12/10/2006) <http://www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo06.pdf> (acesso 05/02/2015)

SOUZA, C. & CARVALHO, I. M. M. Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades: 187-212 Rev.Lua Nova 48, 1999.

WEBER, Max. A ética protestante e o espírito do capitalismo. São Paulo. Editora Martin Claret: 2002

Recebido para publicação em 23-02-15; aceito em 11-03-15