

Como atuam os burocratas? Reflexões analíticas sobre o papel da técnica na burocracia

Ariadne Santiago¹

Luiz Vilaça²

Resumo: Estudos sobre a burocracia vem ganhando força nas ciências sociais, especialmente com a ascensão da teoria “neoinstitucionalista” na década de 1980. Neste trabalho, nosso foco está na categoria de “técnica”, que historicamente se construiu – ancorada nos pressupostos de racionalidade e impessoalidade – como um valor fundante da atuação dos burocratas. O grande problema disso é que essa construção se deu a partir de dispositivos que isolam a técnica da cultura e da política, esvaziando da burocracia as ideias, valores e crenças que guiam os atores dentro e fora do Estado. Apesar do questionamento dessa divisão não ser novidade, acreditamos ser importante dar centralidade analítica para o tema, a fim de entender melhor diferentes interpretações acerca da dimensão técnica nos aparelhos burocráticos. Nesse sentido, nossa proposta aqui é de desenvolver um mapeamento sistematizado sobre como a ideia de técnica na burocracia vem sendo tratada pela literatura, e, além disso, de revisitar os escritos de Max Weber, que podem oferecer ferramentas analíticas poderosas para a compreensão da atuação dos burocratas e das diversas ideias e projetos políticos que atravessam arenas estatais e moldam políticas públicas.

Palavras-chave: Estado, burocracia, técnica, política, projeto.

Introdução

Uma política pública pode ser entendida como processo de “resolução de problemas” em que os atores da burocracia buscam a compatibilização de objetivos com meios políticos. Em parte da teorias sobre o *policy making*, argumenta-se que uma política pública possui uma dimensão “técnica”, que procura identificar “a relação ótima entre objetivos e instrumentos”, já que alguns instrumentos são mais adequados que outros para lidar com os problemas (Howlett et al. 2013, 6). Mas o que exatamente isso significa? O que implica dizer que uma dimensão da ação do burocrata pode ser entendida como “técnica”? Quais as implicações de categorizar ações da burocracia como “técnicas”?

¹ Estudante de mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília – ariadne.osantiago@gmail.com.

² Estudante de mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília – luiz_vilaca@hotmail.com.

Inspirados por essas perguntas, propomos, neste trabalho, discutir sobre como a ideia de “técnica” vem sendo mobilizada em diferentes interpretações em torno da operação de aparelhos burocráticos. Esse esforço constitui, assim, um mapeamento sobre distintas teorias sobre a burocracia, tendo como eixo analítico como a categoria de “técnica” atravessa o pensamento de variados autores.

A técnica emerge como um valor fundante para a burocracia a partir do desenvolvimento dos Estados modernos, que se constroem como relações de dominação, onde a autoridade se impõe “em razão da crença na validade de um estatuto legal e de uma “competência” positiva, fundada em regras racionalmente estabelecidas” (Weber, 2004, p. 57).³ Entendemos que o próprio Weber oferece um ótimo ponto de partida nessa discussão. A ideia da “técnica”, em seu pensamento, vai aparecer como um elemento central em sua tentativa de entender a modernidade, que, grosso modo, representa para ele a crescente racionalização da vida em diferentes esferas.⁴ A racionalidade emerge, assim, como a forma dominante de compreensão do mundo (Giddens, 1972, p. 50).

Para Weber, a burocracia se constrói tendo como valores centrais a racionalidade e a impessoalidade, o que possibilitaria a formação de um corpo de pessoas altamente especialistas. A técnica passa, assim, a ser um elemento constitutivo da identidade burocrática. Afinal, como ressalta o próprio Weber (2004, p. 249), “a razão decisiva para o progresso da organização burocrática foi sempre a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização”.⁵

Weber, contudo, não cai na armadilha de pensar na técnica simplesmente como uma oposição – e como um campo separado – às crenças e aos valores. De fato, para ele, a burocracia é vista através de documentos e regras, mas essas regras não são aplicadas automaticamente, e sim através das pessoas (ver Schluchter, 1989) – o que

³ Como bem lembra Steinmetz (1999, p. 16, tradução nossa), “a principal característica do Estado moderno, de acordo com Weber, é sua racionalidade formal-legal”.

⁴ Weber (2004, p. 213) esclarece esse ponto ao argumentar que “a peculiaridade da cultura moderna, e especificamente de sua base técnica e econômica, exige essa “calculabilidade” de resultados. (...) Sua natureza específica, bem recebida pelo capitalismo, desenvolve-se mais perfeitamente na medida em que a burocracia é “desumanizada”, na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo. É essa a natureza específica da burocracia, louvada como sua virtude especial”.

⁵ Brubaker (1984, p. 21-22) explicita essa visão ao afirmar que “a administração burocrática é racional não apenas devido a seu formalismo impessoal e sua eficiência quase mecânica, mas também – e mais crucialmente – porque é baseada no conhecimento. Mais precisamente, ela é baseada na expertise técnica, que se torna crescentemente indispensável na administração na medida em que a base técnica e econômica de vida moderna torna-se mais complexa”.

coloca em xeque a noção de burocratas como seres insulados que aplicam regras de maneira racional, técnica e impessoal.

Ações estatais que se apresentam como “técnicas”, assim, na realidade compreendem processos sociais e políticos que são configurados a partir de determinadas ideias, crenças e visões de mundo historicamente situadas. Podemos entender então que, para Weber, a burocratização está sempre travestida e transformada pelos valores sociais e que o caráter “técnico” e “racional” das burocracias na realidade está enraizado culturalmente (Herzfeld, 1993), já que a operação das esferas burocráticas depende de como os atores que trabalham ali interpretam suas ações (Schluchter, 1985 [1979], p. 112). O que Weber está dizendo – e que consideramos como uma premissa de partida neste trabalho – é que não podemos comprar a dicotomia que emerge entre “técnica” e “política”, como se fossem duas dimensões *separadas*.

Nosso objetivo, neste trabalho, é não somente compreender as raízes simbólicas da categoria de técnica, mas também mapear algumas das principais interpretações sobre seu conceito. Optamos por agrupá-las em três “correntes” de pensamento: i) técnica como dominação; ii) técnica como capacidade; iii) técnica inserida.⁶ Ressaltamos que essa divisão representa apenas um recorte analítico que permite organizar, de maneira sistemática, o pensamento de variados autores que se debruçaram – mesmo que em diferentes graus – sobre a reflexão do valor da técnica na compreensão da operação da burocracia. Como buscaremos mostrar, estruturamos essa divisão tendo em vista tanto diferentes concepções sobre o que a categoria de “técnica” representa para a atuação de burocratas quanto diferentes perspectivas sobre como podemos entender o papel da técnica na burocracia.

A partir dessa revisão de literatura, argumentamos que a categoria de técnica assume significados diversos em diferentes teorias. Enquanto para os (neo)marxistas ela tende a ser entendida como instrumento de dominação, os neoinstitucionalistas clássicos costumam atribuir seu valor à capacidade burocrática de implementar políticas. Sem negar esses dois significados, todavia, estudos recentes vêm chamando nossa atenção para como a ideia de “técnica” pode assumir diferentes formas conforme conjunturas distintas nas quais ela é mobilizada – isto é, ressaltando como a

⁶ É importante ressaltar que optamos por não incluir Weber em nenhum dos grupos específicos porque, no nosso entendimento, seu pensamento fornece elementos que são mobilizados nos três grupos – mesmo que com intensidade diferente.

técnica, na burocracia, é “inserida” culturalmente e depende de como os atores percebem e ativam essa categoria em seus cotidianos.

Em outras palavras, a ideia por trás dessas abordagens é que, se a técnica emerge como valor fundante para a atuação de Estados “racionais” e “impessoais”, ela ganha diferentes sentidos e produz diferentes efeitos quanto materializada nas práticas de burocratas. Existe, portanto, um entendimento de que precisamos compreender como essa categoria é ativada, como ela é apresentada a partir de interpretações da realidade – que defendem determinados objetivos e interesses –, e quais os efeitos que seu acionamento têm para diversos grupos sociais.

A técnica como uma máscara da dominação

A mobilização da ideia de técnica como um mecanismo que busca legitimar ações estatais suspendendo as relações de dominação na sociedade foi alvo principalmente das teorias (neo)marxistas.⁷ Apesar de bastante heterogêneas entre si, entendemos que as contribuições centrais que se enquadram nas perspectivas (neo)marxistas são de iluminar as dinâmicas de poder na ideia da técnica, ressaltando como esse imperativo, que se constrói como um elemento balizador para a atuação dos Estados contemporâneos, na verdade invisibiliza relações de dominação que se cristalizam no aparelho estatal. Afinal, como lembra Jessop, o papel do Estado “não pode ser visto como puramente técnico ou neutro em relação a classe”, já que ele está “localizado dentro da disputa econômica, política e ideológica de dominação de classe e hegemonia” (Jessop, 1985, p. 104-105, tradução nossa).

Para explicar como a técnica é ativada como um mecanismo de dominação, os marxistas argumentam que precisamos olhar para o Estado principalmente no que tange aos seus *fins*. Para Engels, o Estado “não tem existido eternamente”; pelo contrário, ele é um produto social que surge como uma necessidade de conter os

⁷ A categoria de “técnica” também é mobilizada, dentro dos pensamentos marxistas, para discutir sobre como se dá a divisão social do trabalho em sociedades capitalistas. Apesar de nosso foco estar voltado para a noção de técnica dentro do aparelho da burocracia, vale notar que, nesse debate, existe uma aproximação em relação a como a ideia da “técnica” – assim como funciona para mascarar relações de dominação no Estado – também é um mecanismo que invisibiliza o conflito e o caráter político de como o trabalho é dividido socialmente. Como nota Althusser (2014 [1971], p. 36, tradução nossa, grifos do autor), “todas as formas em que funções supostamente “técnicas” da divisão do trabalho são dadas representam efeitos diretos ou indiretos das relações de produção dominantes (...). Consequentemente, argumentamos que toda divisão técnica do trabalho é, na realidade, uma divisão social do trabalho”.

conflitos de classe que se acentuam a partir de “uma certa fase do desenvolvimento econômico” (Engels, 1984 [1884], p. 195). Nesse sentido, o desenvolvimento social, histórico e econômico condensou disputas de classe, de modo que a sociedade não poderia subsistir sem a presença de “um terceiro poder, que, situado aparentemente por cima das classes em luta, suprimisse os conflitos abertos destas e só permitisse a luta de classes no campo econômico, numa forma dita legal” (Engels, 1984, p. 190).

A origem do Estado estaria ligada, assim, a interesses de uma determinada classe social – a burguesia, que ocupa posição dominante e privilegiada na divisão social do trabalho. Mas Marx e Engels vão ainda mais além afirmando que o Estado atua como instrumento *instrumento* dessa classe no exercício de sua dominação (Marx e Engels, 1998 [1848]).⁸ Na concepção marxista, assim, o Estado não pode ser tomado como um ator político independente, uma vez que “uma teoria do Estado também é uma teoria da sociedade e sobre a distribuição de poder nessa sociedade” (Miliband, 1969, p. 2).

Contudo, para se legitimar, esse Estado precisa esconder sua face ideológica, se apresentando como se estivesse acima do conflito, da sociedade e do mercado, isto é, como uma “máscara que impede que consigamos ver a prática política como ela realmente é” (Abrams, 1988, p. 82, tradução nossa). Isso só é possível a partir da concepção de interesse público, isto é, dos mecanismos que travestem os interesses particulares como políticas em prol do “bem comum”. É nesse sentido que, para Abrams (1988, p. 76, tradução nossa),

“o Estado é um objeto de outra ordem, um projeto ideológico. É, acima de tudo, um exercício de legitimação. (...) O Estado, em suma, é uma tentativa de apoiar ou tolerar o insuportável ou intolerável apresentando-os como algo diferente do que realmente são, isto é, a dominação desinteressada legitimada.”

Entendemos que a “técnica”, nessa literatura, funciona então como um mecanismo que constrói esse processo de legitimação. Em outras palavras, a ideia de que o Estado funciona como um corpo técnico, racional e imparcial seria justamente a “máscara” – para usar os termos de Abrams (1988) – que o Estado precisa vestir para conseguir se apresentar satisfatoriamente como algo descolado da sociedade, que transcende os conflitos sociais e atua em função de “interesses públicos”. Como bem explica Poulantzas (1977 [1968], p. 212), “a opinião pública, fator necessário ao

⁸ A posição de Marx sobre o Estado é complexa e certamente não se resume à simplificação apresentada aqui. Embora não haja espaço para discutir isso satisfatoriamente, nos parece importante ressaltar que o próprio Marx repensou sua definição inicial do Estado como instrumento de classe (ver Marx, 2011 [1852]).

funcionamento do Estado capitalista e forma moderna do consentimento político – do consenso –, só pode, de fato, funcionar na medida em que consegue apresentar-se – e ser aceita – à maneira do técnico científico “racional”. ”

De acordo com Poulantzas (1978 [1974], p. 160; 1977, p. 52), então, as intervenções estatais na economia, por exemplo, não são simplesmente intervenções técnicas; elas possuem um caráter intrinsecamente político.⁹ Nesse sentido, as ações estatais – articuladas com seu papel repressivo e ideológico no conflito social – expressam a própria função do Estado na exploração e na dominação de classe (Poulantzas, 1978, p. 81). Contudo, a classe dominante precisa continuamente “fazer ajustes nos processos de legitimação” do Estado, o que gera transformações estruturais cujo objetivo é

“esconder das massas o atual papel do Estado e a natureza do poder político que ele incorpora, sob um pretexto de caráter técnico e neutro, com a ideologia da tecnocracia sobrepondo-se a região da lei/política na posição dominante dentro da ideologia burguesa” (Poulantzas, 1978, p. 173, tradução nossa).

Podemos entender que a burocracia estatal, ao formular e implementar políticas públicas, não funciona como um conjunto de operadores técnicos, que podem ser pensados fora do contexto das estruturas econômicas e políticas. De fato, iniciativas estatais – como reorganização de processos trabalhistas, regeneração industrial, programas de bem-estar social, políticas de infraestrutura e de renda e planejamentos econômicos – são atividades “que não possuem apenas um caráter técnico, mas requerem também a consolidação de um apoio político (Jessop, 1990, 125, tradução nossa).

Apesar das notáveis contribuições de Poulantzas, também podemos encontrar elementos dessa discussão, por exemplo, nos escritos de Gramsci, que, “ao invés de tratar instituições e aparelhos específicos como instrumentos técnicos de governo”, enfatiza como suas funções e efeitos são influenciados pelas ligações com a economia e a sociedade civil (Jessop, 1982, p. 146, tradução nossa); do alemão Joachim Hirsch, segundo o qual “intervenções econômicas [do Estado] não devem ser interpretadas como pura e naturalmente “técnicas”, mas como mecanismos que reproduzem a dominação de classe (Jessop, 1982, p. 103, tradução nossa); e ainda de Ralph Miliband (1969, p. 129, tradução nossa), que nos lembra de que os burocratas técnicos

⁹ A obra de Jessop (1985) é uma valiosa contribuição para a compreensão do pensamento de Poulantzas.

– ou tecnocratas, em suas palavras – “não estão envolvidos simplesmente em exercícios puramente técnicos e ideologicamente neutros”.

Entendemos que as críticas marxistas levantam uma questão central ao politizar a ideia de “técnica”, isto é, ao mostrar como essa categoria é mobilizada para tornar invisíveis conflitos sociais que se condensam no aparelho estatal. Contudo, entendemos que, ao focarem primordialmente nas relações de dominação de caráter de classe, elas invisibilizam outras dinâmicas de poder que podem estar operando na atuação do Estado.

A técnica como capacidade estatal

Outra perspectiva que ganha força nesse debate, principalmente a partir dos anos 1980, vão ser os estudos sobre capacidades estatais. Distanciando-se da interpretação marxista do Estado com base em seus fins, os autores dessa linha resgatam Max Weber,¹⁰ buscando entender o Estado a partir de seus *meios*, como um ator político potencialmente autônomo¹¹. Nesse sentido, essa literatura busca retomar a centralidade do Estado nos processos de políticas públicas, o que Evans (1993, p. 1-2) vai chamar de terceira onda sobre o papel do Estado.

O foco desta corrente, pelo menos em um primeiro momento, foi de enfatizar a importância de mecanismos criados pela burocracia que permitem ao Estado implementar políticas. Nesse sentido, a técnica aparece aqui como um elemento central que permitiria aos burocratas uma atuação *eficiente* na formulação e implementação de políticas (ver, por exemplo, Evans et al., 1985; Evans, 2004). De fato, para O’Donnell (1979 [1973]), a burocracia constituiria justamente a dimensão de “eficácia” do Estado, sendo inclusive treinada para pensar e agir de maneira “técnica” e “eficiente”. Nas palavras do autor:

¹⁰ A inspiração que essa corrente – em especial no trabalho de Evans *et al.* (1985) – tem em Weber, contudo, não escapa de problemas. O resgate que esses autores propõem por ora parece esvaziar a teoria de valores que julgamos como central no pensamento weberiano. Nossa leitura de Weber – em grande medida influenciada por Schluchter (1985 [1979]; 1989) – é bem diferente, uma vez que buscamos ressaltar o papel das pessoas e valores na concepção weberiana de burocracia. Afinal, como lembra Herzfeld (1993, p. 47, tradução nossa), “a burocracia, como Weber a entendia, é um sistema que demanda *accountability*, e *accountability* é uma mistura de ideias sobre pessoas, presenças e políticas que é produzida socialmente e saturada culturalmente. Apesar de se apresentar a partir de uma racionalidade universal, seus significados são culturalmente específicos, e sua operação é estrangida pelos modos como os burocratas e seus clientes interpretam suas ações”.

¹¹ É nesse sentido que, para Skocpol (1979, p. 29, tradução nossa), o Estado deve ser concebido “como um conjunto de organizações administrativas, policiais e militares dirigidas, e mais ou menos coordenadas, por uma autoridade executiva.”

“Qualquer que seja o setor social que eles operam, os incumbentes dos papéis tecnocráticos compartilham muitas características importantes. Seus exemplos, e através deles suas expectativas básicas sobre o que seria o Estado “certo” no contexto social, têm origem nas mesmas sociedades. Seu treinamento revolve em torno de uma abordagem “técnica” de solução de problemas. Questões emocionais são negligenciadas; as ambiguidades das barganhas e da política emergem como obstáculos para as soluções “racionalis”; e o conflito é, por definição, “disfuncional”. Seus mapas do que representa a realidade social são similares. O que é “eficiente” é valorizado, e resultados eficientes são aqueles que podem ser diretamente mensurados” (O’Donnell, 1979, p. 81, ênfases do autor, tradução nossa).

Contudo, em um primeiro momento pelo menos, a tentativa de construir uma imagem do Estado com um ator “autônomo” acabou reificando as fronteiras entre Estado e sociedade – como se quanto mais técnica e insulada fosse a atuação da burocracia, melhores condições ela teria de implementar políticas (Evans *et al.*, 1985). Como ressalta Pereira (2014, p. 32, grifos nossos),

“grande parte da literatura que aborda capacidade estatal foca bastante nas dinâmicas e nas características internas do Estado e de suas burocracias, como a *qualificação técnico-administrativa* e a autonomia. (...) Inicialmente, a capacidade estatal era analisada como o produto do *insulamento das burocracias estatais* de grupos sociais, algo que fortaleceria a autonomia estatal de escolher políticas a partir de uma *lógica racional* e de implementá-las de forma coerente.”

Estudos neoinstitucionalistas posteriores revisam essa ideia e passam a ressaltar as relações entre Estado e sociedade como essenciais para o desenvolvimento de capacidades para implementar políticas públicas – é essa a base por trás da ideia de “poder infraestrutural” de Mann (1984), da “autonomia inserida”, de Evans (2004), e da “interdependência governada”, de Weiss (1998).

Aqui, assim como nas teorias neomarxistas, atores estatais estão constantemente se relacionando com atores do mercado, mas a ênfase muda. Enquanto para os neomarxistas – de uma maneira geral – as dinâmicas de interação entre Estado e interesses privados cristalizam relações de dominação, que são travestidas e naturalizadas a partir da ideia de que as ações estatais são decisões “técnicas”, os neoinstitucionalistas tendem a interpretar essas relações como elementos positivos na medida em que podem ajudar o Estado a implementar políticas (ver, por exemplo, Evans *et al.*, 1985, p. 198, 202; Schneider, 1994).¹²

¹² Para Evans *et al.* (1985), os vínculos entre empresariado e o Estado não era algo tão problemático porque os burocratas estatais, justamente por comporem o aparelho do Estado, teriam interesses distintos em relação aos atores do setor privado. Os autores argumentam que “ideologicamente, a tendência do Estado de se apresentar como um guardião dos interesses universais dá, provavelmente, aos gerentes estatais uma afinidade distinta de formulação de ideologias que pode ser enquadrada em termos universais” (Evans *et al.*, 1985, p. 53, tradução nossa).

Apesar do perigo desse novo enfoque de invisibilizar relações de poder que incidem diferenciadamente sobre grupos sociais distintos – muitas vezes sendo caracterizadas por dinâmicas de dominação –, entendemos que esse olhar também pode iluminar como a “técnica”, mobilizada como um instrumento de poder, pode ser usada para questionar os interesses de grupos poderosos. Evans (2002, p. 145), discute, por exemplo, sobre como a pressão de servidores estatais – revestida de argumentos técnicos e científicos – pode pressionar o Estado a prestar mais atenção para o meio ambiente.

Mais recentemente, encontramos ainda análises mais críticas, entre as quais podemos citar, por exemplo, o trabalho de O’Donnell, para quem os papéis de burocratas técnicos, na verdade, são “um fenômeno de *elite*” (O’Donnell, 1979, p. 30, tradução nossa, grifo do autor).¹³ O problema desse quadro elitizado na burocracia – que na verdade já era uma preocupação para alguns dos neomarxistas, como Miliband (1969) – é que a atuação desses burocratas é “canalizada em ações políticas que buscam mudar o contexto social” (O’Donnell, p. 78, tradução nossa), podendo configurar-se em uma dinâmica de autoridade burocrática que estabelece um sistema político excludente (O’Donnell, p. 84).

A categoria de técnica, assim, passa novamente a atravessar o domínio político, constituindo um elemento de poder, que, como lembram Evans e Finnemore (2007) – já oferecendo um gancho para a próxima seção –, é culturalmente situado. Para a autora,

“O saber específico tem vários efeitos bem documentados sobre aqueles que o possuem e sobre as organizações que eles habitam. O primeiro é que esse saber é inevitavelmente um componente cultural e normativo. A formação profissional ou especializada não transfere simplesmente o conhecimento técnico “objetivo”; na realidade, é uma tentativa consciente de modelar visões de mundo e valores dos agentes” (Evans e Finnemore, 2007, p. 391).

A técnica inserida

Seja como um instrumento de dominação ou uma capacidade estatal, a categoria de técnica, nas duas abordagens supracitadas, parece por vezes estar descolada das

¹³ Ao analisar os processos de formação dos Estados modernos, Mann (1993, p. 577, ênfases do autor, tradução nossa) corrobora com essa ideia ao afirmar que “a burocratização significa que os escritórios iam para os mais educados, e os melhores escritórios para os “cultos”. (...) As credenciais técnicas estavam revestidas em uma vida nacional e cultural que os homens (e as mulheres) de classe média compartilhavam, mas que englobava poucos operários”.

ideias e ações dos burocratas e dos contextos nos quais eles estão inseridos. De fato, podemos dizer que tanto os neoinstitucionalistas como os neomarxistas não lidaram de forma satisfatória com a questão cultural.¹⁴ As duas abordagens, por mais heterogêneas que possam ser, tendem a tratar a cultura como efeito do Estado – ou das forças econômicas, no caso dos marxistas –, e não como um fator determinante por si só (Steinmetz, 1999, p. 12-13).

Em contrapartida, diversos estudos recentes vêm ressaltando o papel das crenças, ideias e valores nos modos como a “técnica” é mobilizada em diferentes contextos. Essa terceira “corrente” abarca uma grande variedade de pesquisas nas mais diversas áreas – incluindo, por exemplo, além da Ciência Política, a Sociologia e a Antropologia. Apesar da decorrente grande heterogeneidade nesse conjunto de obras, entendemos que elas compartilham de uma importante premissa: de que a categoria de técnica não possui um significado único e pré-determinado. Na realidade, a ideia de técnica vai assumir diferentes formas conforme conjunturas distintas nas quais ela é mobilizada. Em outras palavras, aqui a técnica é entendida como uma categoria culturalmente situada, isto é, como um conceito que vai ser estruturado – e materializado – a partir de crenças e valores que variam contextualmente.

Cumpramos ressaltar que isso não significa que a técnica não pode ser mobilizada como um instrumento de dominação ou como uma capacidade estatal, mas sim que seu significado não assume uma forma única e que, se quisermos entender o valor que a técnica assume em determinada ação da burocracia, precisamos olhar para as raízes simbólicas que essa categoria vai assumir nas conjunturas nas quais os agentes envolvidos estão situados.

Podemos encontrar uma virada nesse sentido no próprio neoinstitucionalismo. De fato, as últimas décadas foram palco de uma pluralidade de abordagens “neoinstitucionalistas”, que questionam – mesmo que em diferentes óticas – a ideia, central para Evans *et al.* (1985), de que a técnica pode ser entendida como uma capacidade insulada do Estado necessária para que “ele” consiga implementar políticas “autonomamente”.

¹⁴ Acreditamos, claro, que essa é uma crítica que precisa ser bem matizada. Como já ressaltamos, tanto o neomarxismo quanto o neoinstitucionalismo clássico representam correntes de pensamento extremamente heterogêneas. Portanto, a importância da questão cultural varia conforme os autores que são mobilizados. Evans e Finnemore (2007) – e ainda Evans (2011) – são exemplos de como a inserção cultural vem ganhando mais importância nos estudos sobre capacidades.

As diferenças ficam evidentes já na concepção de racionalidade nas diferentes correntes de análise institucional. Para Kato (1996), as análises “sócio-históricas”¹⁵ (que teriam como enfoque as organizações e as instituições), diferentemente da abordagem da escolha racional (em que o indivíduo racional é central), não aplicam um conceito de racionalidade que considera um padrão de comportamento baseado num cálculo de meios e fins, nem mesmo orientado para objetivos no geral. Para tratar do comportamento político, as diferentes abordagens do neoinstitucionalismo com enfoque histórico e social buscariam identificar indutivamente aspectos institucionais que influenciam as ações dos atores (como interesses organizacionais, ideologias ou orientações valorativas peculiares a certas instituições), e não definir interesses e preferências individuais como independentes das instituições – ou seja, não relacionam comportamento político restritamente a interesses e preferências individuais (*ibid*, p. 560).

A concepção de racionalidade impacta diretamente a maneira em que a técnica é compreendida nos estudos sobre burocracia. Como as literaturas neoinstitucionalistas socio-históricas passam a considerar diferentes aspectos do contexto e do ator como elemento essencial de análise institucional, o conceito de técnica é então entendido de forma progressivamente contingente – em contraponto às tendências de parte dos estudos inaugurais sobre burocracia em que ela seria constituída por “sistemas estáticos de pensamento” (Mannheim 1952, p. 360). Nesse sentido, as análises da técnica na burocracia e nas políticas públicas consideram, em diferentes momentos e por diversos autores, aspectos como as ideias, e sua inserção cultural, política e social.

Consideramos de especial importância, nessa discussão, o institucionalismo das ideias – também chamado por vezes de construtivismo –, que nos lembra de que a burocracia e as políticas públicas são processos permeados por diversos valores que norteiam a ação dos indivíduos. Schmidt (2008), por exemplo, defende que há dois tipos de ideia, a “cognitiva” que estaria relacionada a aspectos operacionais de definição “do que é e o que fazer”, além do “como fazer” (solução, definição de problemas e métodos), que seria diferente da “ideia normativa”, referente ao

¹⁵ A autora distingue, no grupo que denomina “sócio-histórico”, os estudos centrados no Estado (*state-centered*), os que estudam as relações entre Estado e sociedade e os que focam em elementos mais básicos que constituem instituições, como rotinas, regras, normas, valores e ideias (Kato 1996, 558).

juízo valorativo sobre as ações (*ibid*, p. 307)¹⁶. Essa literatura avança, então, ao considerar as influências dos valores e do contexto ideacional em que a técnica está inserida, fazendo com que ela não seja entendida em termos absolutos.

Ao estudar a questão institucional da mudança do keynesianismo para o monetarismo na Inglaterra em 1970, Hall (1992) dá centralidade às ideias ao usar da metáfora kuhniiana e apontar para a importância dos “paradigmas de políticas públicas” para os processos de tomada de decisão em políticas tecnicamente complexas. Tais paradigmas seriam um conjunto de ideias que especifica como os problemas devem ser tratados, os objetivos a serem alcançados e os tipos de técnicas que podem ser usadas (p. 91). O *policy making* consistiria em um processo que envolve “três variáveis centrais: os objetivos gerais que guiam a política pública(...), as técnicas usadas para alcançar esses objetivos, e as definições precisas desses instrumentos” (Hall apud Blyth 2001, p. 233). Assim, o conteúdo da política em si, relacionado ao que se chama de ideias programáticas – referentes às duas últimas variáveis de Hall, de seleção de objetivos (*policy goals*) e meios (*policy means*), em que a expertise é de suma importância – seria modelado pelas noções paradigmáticas, visto que elas determinam não só a própria natureza dos problemas a serem tratados, mas também a exequibilidade e a viabilidade das soluções.

Com relação à questão dos fatores contextuais que impactam a concepção da técnica, Schmidt (2008) vai além da noção de paradigma de políticas públicas ao tratar dos diferentes níveis de generalidade das ideias. Para a autora, o terceiro nível seria referente à “filosofia pública” – a do núcleo profundo, das visões de mundo, dos “sentimentos públicos” e dos aspectos macrosociais normalmente não contestados da ação da burocracia –, ou seja, diria respeito à “inserção” cultural da técnica.

A compreensão da técnica inserida culturalmente incita análises que se aproximem do ator dentro da burocracia – e como ele atua em seu cotidiano. A burocracia e o Estado não são entendidos como algo “pronto”, mas continuamente se fazendo e se reproduzindo no dia a dia da burocracia (Castilho, Souza Lima e Teixeira, 2014, p. 22). Se quisermos entender como determinadas categorias são mobilizadas e ganham vida nas ações estatais – como a ideia de técnica –, precisamos

¹⁶ Essa distinção também está presente nas noções de ideias entre “cognitivas e normativas” de Campbell (1998 apud Howlett et al. 2013). Assim como na própria diferenciação de Hall (1992) entre ideias programáticas e paradigmas de políticas públicas.

olhar para o que burocratas estão efetivamente *fazendo* e para as raízes simbólicas de suas ações.

Um dos prismas de investigação nesse debate tem sido os discursos – que, como lembra Schmidt (2008, p. 309), representam o processo em que as ideias se transformam em palavras, e estas em ação. A dinâmica do discurso daria maleabilidade à técnica, visto que argumentos “técnicos” e “científicos” podem ser transmitidos por narrativas mais acessíveis, conforme o interesse de alcance da comunicação. Além disso, a lógica discursiva exige que se entenda não só o que é dito, mas também para quem, como, por que e onde – em uma perspectiva marcadamente relacional e contextualizada da ação (*ibid*, p. 310). Aqui, a técnica pode ser estudada como um tipo de linguagem, em que os experts desempenhariam papel central de *brokerage* tanto científico/tecnológico como administrativo e político, função que o exigiria capacidade de traduzir três “linguagens” diferentes: “a da comunidade científica, a do mundo da política, e a dos interesses sociais” (Fischer 2003 apud Gutiérrez 2006, 57).

Alguns autores que estudam o discurso “técnico” tratam inclusive da constituição do conhecimento em si. Campbell e Barnett (2010), por exemplo, ao analisarem o discurso em torno da mudança climática, defendem que a “a construção do conhecimento é política, e ciência não é necessariamente, e não pode ser inquestionavelmente a verdade” (Haas 2004 apud Campbell e Barnett 2010, 3). Eles apontam para o papel paradoxo da ciência na formação do discurso, em que, por um lado, a habilidade de identificar parâmetros do problema e de mobilizar respostas tem sido, e continua sendo, importante; por outro, a hegemonia da ciência natural e de criação de modelos, em particular, marginaliza outras abordagens para geração de conhecimento sobre mudanças climáticas (*ibid*, p.2). Assim, a construção de determinados discursos como “técnicos” e “científicos” atua sistematicamente negando a legitimidade de formas alternativas de conhecimento.

Afinal, como lembra Huber (2007), o discurso que se traveste como “técnico” pode ser mobilizada para fins políticos. Ao apresentar o conceito de “neutralidade estratégica”, Huber argumenta que, por impedir influências políticas externas e dar força e importância a servidores não eleitos, tal discurso representaria uma prática de implementação voltada tanto para a administração da burocracia (como forma de controle das ações dos subordinados pelos superiores) como para necessidades políticas (*ibid*, p. 1). Como a neutralidade pode produzir resultados discrepantes em

função das diferenças preexistentes na sociedade, pode ser usada para limitar particularismos e rotinizar quem é merecedor de “tratamento especial”, (re)produzindo desigualdades sociais (*ibid*, p. 2). A ideia da técnica, aqui, seria usada como instrumento de controle dos superiores aos subordinados.

Partindo também do discurso da neutralidade, mas com enfoque nos experts da burocracia, Kato (1994) argumenta que, ao buscar conciliar seu interesse de influência governamental com considerações tecnocráticas, os burocratas enfatizariam argumentos técnicos que corroboram com suas posições e tentariam desconstruir os argumentos contrários (*ibid*, p. 8). Assim, a vantagem do burocrata estaria no uso político das ideias “técnicas” ao invés do conhecimento técnico em si. Mais ainda, Kato afirma que a própria aparência neutra das ideias tecnocráticas dá legitimidade e abre espaço para os burocratas influenciarem o discurso político a favor dos resultados desejados (*ibid*, p. 9).

De fato, como lembra Gutierrez, os *experts* possuem um tipo específico de poder, cuja fonte não estaria na mera execução dos procedimentos corretos, mas sim em uma habilidade mais complexa: a habilidade de processar, senão produzir, informação especializada e canalizá-la em propostas políticas (p. 51-2). Nesse ponto, ele se assemelha aos argumentos sobre *policy making* que consideram a expertise como um recurso político, em que a produção e o processamento de informação relegaria poder à burocracia. Segundo tais estudos, “o *policy making* é um processo altamente intensivo em informação, então quem a possui detém algo de valor” (Howlett et al. 2013, 78). Assim, a técnica também é vista como contingente aos interesses e objetivos dos indivíduos.

Nesse sentido, as práticas dos burocratas têm sido um profícuo objeto de estudo – e uma fonte interessante para pensar nos diferentes contornos que a “técnica” ganha em burocracias inseridas em cenários culturais distintos. Se lembramos que as práticas correspondem a interpenetrações entre o mundo das ideias e o mundo material (Abers e Keck. 2013, p. 15), então o foco aqui volta-se para esquemas de ação e esquemas de pensamento que são acionados na burocracia e que dão legitimidade e legibilidade para o Estado (Gupta, 2012).

Os estudos sobre burocratas de níveis de rua, por exemplo, mostram como, para além dos interesses individuais, a subjetividade e as diferentes interpretações dos burocratas a respeito de aspectos técnicos e normas influenciariam a implementação de ações estatais (Lotta 2010; Pires 2009; Lipsky 1969). A atuação dessa burocracia

seria marcada por empecilhos, como a escassez ou inadequação de recursos organizacionais e pessoais, normas conflitantes, e pelas expectativas ambíguas e/ou contraditórias de papel – como a própria demanda por neutralidade e senso de justiça na burocracia (Lipsky 1969, 3). O burocrata de nível de rua acabaria constituindo novas políticas por estar em busca de adequações para os limites e desafios da sua atuação – por meio da rotinização e simplificação de suas ações por estereotipação ou categorização da clientela (*ibid*, p. 24). Aqui, a partir da perspectiva da discricionariedade, à implementação é adicionado caráter político e criativo que a ação do burocrata de rua assume. A própria percepção da racionalidade da lei varia conforme os atores, fazendo com que uma regra possa ser racional ou não para um burocrata em razão das diferenças nos objetivos e nas ideias sobre papel e missão organizacionais (Pires 2009, p. 170). Logo, a concepção de política pública de “sucesso” é medida a partir da perspectiva do ator que a analisa (Cleaves 1980, p. 381). A técnica é considerada, então, um elemento interpretativo de cada burocrata, sujeito a diferentes estímulos e limitações contextuais e pessoais.

Gupta (2012), por exemplo, em um estudo sobre a reprodução da pobreza estrutural na Índia, mostra como as ações cotidianas de burocratas, revestidas de seu caráter “técnico” e “racional”, na realidade produziam resultados completamente arbitrários que legitimavam estruturas de desigualdade no país. Nesse sentido, atores estatais mobilizavam ações “técnicas” que tinham um impacto central na vida das pessoas, determinando, por exemplo, que indivíduos se enquadram dentro da linha de pobreza ou dos programas de assistência social. De fato, a enumeração, como diz Gupta (2012, p. 159), é tão intrinsecamente presente na atuação do Estado que aparece como uma técnica “natural”. Assim,

“a técnica padrão de contar o número de pessoas que vive abaixo de uma linha imaginária de renda inventada pelo Estado (a linha de pobreza) ou a emissão de documentos de identificação para famílias que se enquadram abaixo da linha de pobreza criam e definem a categoria de pobreza, que emerge de representações estatísticas geradas pelo Estado (Gupta, 2012, p. 58)”.

Já Herzfeld (1993) mostra como o burocrata – que tem sua imagem construída como um ser puramente técnico e impessoal – é orientado por crenças e valores nas suas ações cotidianas. A operação das regras e procedimentos “técnicos” da burocracia, na realidade, resultava então em um tratamento diferenciado da burocracia em relação a grupos sociais distintos, o que deixava alguns grupos em posição de

desvantagem social – como por exemplo os seguidores de Jeová, que por vezes tinham seus documentos negados por conta dos estereótipos negativos, que acabavam representando “preconceitos e exclusões de longa data” (Herzfeld, 1993, p. 72, tradução nossa).

Em linha semelhante, Dubois (2010 apud Zacka 2012) desafia a concepção de encontro burocrático como uma interação quase mecânica de duas partes: o burocrata impessoal e o cliente padronizado. Na medida em que esses papéis “anônimos” são adotados, eles são o resultado de adaptação estratégica das duas partes para o contexto e as limitações do encontro¹⁷. O burocrata de nível de rua enfrenta a realidade de ser, ao mesmo tempo, um indivíduo com trajetória de vida e status socioeconômico particulares e a personificação do aparato burocrático, supostamente impessoal e distante. Dessa forma, sua atuação inclui uma negociação constante entre os impulsos conflitantes de envolvimento pessoal – que levaria a um senso de responsabilidade e de propósito aguçados – e de retração impessoal (*ibid*, p. 304). Tal negociação resulta em uma personalidade moral e estilos de trabalho diferentes, constituídos a partir de práticas e da construção de papéis.

Nesses estudos, a técnica não aparece simplesmente com um significado único; pelo contrário, ela é entendida como “inserida” em diferentes dinâmicas conjunturais que enquadram o cenário de ação da burocracia. Portanto, entendemos que a técnica, aqui, é culturalmente situada na medida em que se parte da noção de que burocratas são enraizados em crenças e valores que orientam suas ações. Portanto, para entender o significado – e também os efeitos – do papel da “técnica” na atuação da burocracia, esses autores mergulham nos mecanismos pelos quais essa categoria é ativada em diferentes contextos de ações estatais.

Considerações Finais

Entender a categoria da técnica nos estudos sobre a burocracia não é tarefa fácil. Ela perpassa inúmeras abordagens teóricas, cada qual com ontologias, epistemologias e metodologias diferentes. Mesmo sendo tratada pelos vários autores, a técnica raramente é observada de forma direta, como foco central de estudo. Nosso

¹⁷ Em seus próprios termos, Dubois avalia que “neither impersonal bureaucrats nor standardized clients exist: only social agents with individual personalities who, within certain conditions and limits, are required to play the role of the impersonal or standardized bureaucrat or client” (2010 apud Zacka 2012, 303).

esforço consistiu em dar centralidade à “técnica”, para entender quais os diferentes significados que ela assume, ou como ela é mobilizada pelos diferentes autores para explicar a atuação da burocracia.

Partimos nossa análise da compreensão de que a categoria de técnica surgiu como aspecto fundante da burocracia a partir do desenvolvimento dos Estados modernos. Em Weber (2004), a emergência da técnica como uma característica distintiva da burocracia na realidade corresponde a uma dimensão de processos sociais mais amplos que ocorrem com a modernidade – e a consequente racionalização da vida em diferentes esferas. Desde então, a compreensão da técnica é relacionada, dentre outros, às percepções a respeito da racionalidade dos atores. A técnica ganha importância em decorrência de mudanças macrossociais e econômicas, em que a racionalidade “impessoal” e baseada no conhecimento seria valorizada como um componente central da identidade da burocracia. O que Weber nos mostra, contudo, é que apesar de se apresentar como um corpo “racional”, “técnico” e “impessoal”, movido por regras e documentos, a operação da burocracia é culturalmente situada (Herzfeld, 1993) e depende de como os atores ali presentes interpretam suas ações (Schluchter, 1989).

Assim, o debate em torno da categoria da técnica na burocracia gira em torno de diferentes interpretações que são mobilizadas na tentativa de explicar o conceito no contexto da burocracia. As diferentes teorias apresentadas dão mais ou menos importância e centralidade a elementos distintos – que se complementam e se permutam. Tentamos agrupá-las em três “correntes” de pensamento: i) técnica como dominação; ii) técnica como capacidade; iii) técnica inserida.

Na primeira vertente, centrada principalmente nas teorias (neo)marxistas, a compreensão da técnica tem como foco de análise os Estados contemporâneos e suas relações de dominação. A técnica é então compreendida como um mecanismo que constrói o processo de legitimação das ações estatais, ao funcionar como “máscara” que invisibiliza as dinâmicas de poder que operam no Estado (Abrams, 1988). A ação da burocracia estaria submetida à lógica estatal de dominação, e não seria puramente “técnica” e ideologicamente “neutra”. Assim, essa vertente se contrapõe à concepção de racionalidade impessoal da técnica. Nela, a técnica tem um significado claro de mecanismo de dominação, sendo mobilizada como um instrumento de legitimação de desigualdades que estruturam as sociedades (Poulantzas, 1978).

A segunda perspectiva gira em torno da técnica como capacidade estatal. Assim como na primeira corrente, o foco de análise é o Estado, mas para entender sua capacidade de ação potencialmente autônoma (Skocpol, 1979, Evans *et al.*, 1985). A burocracia é entendida como o aparato estatal que, em razão de sua capacidade técnica, garantiria a eficiência da formulação e implementação de políticas públicas. Nessa vertente, pelo menos em um primeiro momento, a análise da técnica está relacionada à concepção de racionalidade como expertise, em que a impessoalidade e o insulamento dos burocratas garantiriam eficiência. A técnica, assim, aparece claramente vinculada à qualificação técnico-administrativa, e é mobilizada para entender a capacidade de ação dos Estados contemporâneos.

A terceira corrente apresentada é composta por uma pluralidade de teorias, com enfoques analíticos diversos. Ela é marcada pela ênfase dada aos aspectos contingentes do contexto, em que a técnica deixa de ter significados claros e definidos *a priori* – transformando-se em uma pergunta empírica. A partir da complexificação das análises institucionais e do consequente surgimento de vários “neoinstitucionalismos”, a própria concepção de racionalidade do indivíduo passa a ser constituída indutivamente nas análises – sem premissas de preferências, compreensões e comportamentos individuais. Além disso, a emergência de novos campos de estudo – como por exemplo a antropologia do Estado e o construtivismo – passa a ressaltar a importância da dimensão cultural na compreensão de como determinadas categorias são acionadas na atuação da burocracia, abrindo caminho para a compreensão da técnica inserida cultural, institucional e politicamente.

A compreensão da “técnica inserida” é caracterizada por estudos endógenos às instituições, em que o foco analítico é cada vez mais próximo do ator. Os estudos com enfoque na agência dos burocratas avançam e complexificam a compreensão da técnica de forma significativa, pois incorporam os esquemas de interpretação e de ação que ganham vida no cotidiano da burocracia. A técnica passa então a ser entendida dinamicamente, como fica claro nas análises que a estudam por meio dos discursos, práticas e conhecimentos, podendo ser usada estrategicamente para diferentes fins. Vale ressaltar que não se trata de negar a mobilização da técnica como mecanismo de dominação ou instrumento de ação do Estado, mas de entender que, sendo uma categoria culturalmente inserida, ela pode ser mobilizada a partir de diferentes ideias e valores, podendo ainda produzir os mais diversos efeitos. Fica claro, assim, que a vertente que denominamos de “técnica inserida” entende a técnica

como uma categoria empírica, que deve ser analisada caso a caso, em que seus elementos constitutivos são observados indutivamente.

Referências Bibliográficas

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. “Practical Authority. Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics”. New York: Oxford. 2013.

ABRAMS, Phillip. “Notes on the Difficulty of Studying the State”. *Journal of Historical Sociology*, vol. 1, nº 1, 1988.

ALTHUSSER, Louis. “On the Reproduction of Capitalist Ideology and Ideological State Apparatuses”. London: Verso. 2014 [1971].

Blyth, M., 2001. The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas,

Distributional Conflict and Institutional Change. *World Politics*, 54, p.1–26.

BRUBAKER, Rogers. "The Limits of Rationality An Essay on the Social and Moral Thought of Max Weber". London: Routledge. 1984.

CASTILHO, Sérgio; SOUZA LIMA, Antônio Carlos; TEIXEIRA, Carla C. (orgs).

“Antropologia das Práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações”. Rio de Janeiro: Contra Capa. 2014.

Cleaves, P., 1980. Implementation amidst Scarcity and Apathy: Political Power and Policy Design. In M. Grindle, org. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

ENGELS, Friedrich. "A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado". Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1984 [1884].

EVANS, Peter *et al.* “Bringing the State Back In”. Cambridge: Cambridge University Press. 1985.

EVANS, Peter. “O Estado como Problema e Solução”, *Revista Lua Nova de Cultura e Política*, São Paulo, nº 28-29, 1993, pp. 1-36.

———. (org.). "Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability". Los Angeles: University of California Press. 2002.

———. “Estados”, em *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004, pp. 75-110.

———. (org) "Instituciones y Desarrollo en la Era de la Globalización Neoliberal". Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales. 2007.

- EVANS, Peter e FINNEMORE, Martha. "La reforma organizativa y la expansión de la voz del Sur en el Fondo Monetario Internacional". In: EVANS, Peter (org). "Instituciones y Desarrollo en la Era de la Globalización Neoliberal". Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales. 2007, p. 377-418.
- GIDDENS, Anthony. "Politics and Sociology in the Thought of Max Weber". London: Macmillan. 1972.
- GRAMSCI, Antonio. "Cadernos do Cárcere", vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2000 [1932-1934].
- GUPTA, Akhil. "Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India." Gurham: Duke University Press. 2012.
- Hall, P.A., 1992. Hall Keynesianism to Monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth, orgs. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 90–113.
- HERZFIELD, Michael. "The social production of indifference. Exploring the symbolic roots of Western bureaucracy". Chicago: The Univ. of Chicago Press. 1993 [1992].
- Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A., 2013. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integral* 3^o ed, Rio de Janeiro: Elsevier.
- JESSOP, Bob. "The Capitalist State. Marxist Theories and Methods". Oxford: Martin Robertson & Company. 1982.
- . "Nicos Poulantzas Marxist Theory and Political Strategy". New York: St Martin's. 1985.
- . "State Theory. Putting the Capitalist State in Its Place". Cambridge: Polity Press. 1990.
- Kato, J., 1996. Institutions and Rationality in Politics – Three Varieties of Neo-Institutionalists. *British Journal of Political Science*, 26(04), p.553–582.
- Kato, J., 1994. *The Problem of Bureaucratic Rationality: Tax Politics in Japan*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Lipsky, M., 1969. Toward a theory of street-level bureaucracy. *Annual Meeting of the American Political Science Association*, p.48–69.
- Lotta, G., 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.

- MANN, Michael. "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results", *European Journal of Sociology*, vol. 25, 1984, p. 185-213.
- . "The sources of social power. Volume II: The rise of classes and nation-states, 1760-1914". 1993.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. "O Manifesto Comunista". Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1998 [1848].
- MARX, Karl. "O 18 de Brumário de Luís Bonaparte". Rio de Janeiro: Boitempo. 2011 [1852].
- MILIBAND, Ralph. "The State in Capitalist Society." New York: Basic Books. 1969.
- O'DONNELL, Guillermo. "Modernization and Bureaucratic Authoritarianism. Studies in South American Politics". Los Angeles: Institute of International Studies. 1979 [1973].
- OFFE, Claus. "Problemas Estruturais do Estado Capitalista". Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984 [1972].
- PEREIRA, Ana. "A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte". Tese de doutorado. Universidade de Brasília. 2014. 265p.
- Pires, R., 2009. *Flexible Bureaucracies: Discretion, Creativity, and Accountability in Labor Market Regulation and Public Sector Management*. MIT.
- POULANTZAS, Nicos. "Poder Político e Classes Sociais". São Paulo: Martins Fontes. 1977 [1968].
- . "Classes in Contemporary Capitalism". London: NLB. 1978 [1974].
- . "O Estado, o Poder, o Socialismo". Rio de Janeiro: Graal. 1985 [1978].
- SCHNEIDER, Ben. "Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil". São Paulo: Sumaré. 1994.
- SCHULCHTER, Wolfgang. "Rationalism, Religion and Domination. A Weberian Perspective". Los Angeles: University of California Press. 1989.
- . "The Rise of Western Rationalism. Max Weber's Developmental Theory". Los Angeles: University of California Press. 1985 [1979].
- SKOCPOL, Theda. "States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of, France, Russia and China". Cambridge: Cambridge University Press. 1979.
- Schmidt, V.A., 2008. Discursive Institutionalism : The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, p.303–326.
- STEINMETZ, George. "State/culture: state formation after the cultural turn". Cornell: Cornell University Press. 1999.

WEBER, Max. “Ensaio de sociologia”. Hans Gerth e Wright Mills (orgs.). Rio de Janeiro: Zahar Ed. 1974.

———. “Economia e Sociedade” Volume 2. Brasília: Editora UnB. 2004.

WEISS, Linda. “The Myth of the Powerless State”. Cambridge: Polity Press. 1998.

Zacka, B., 2012. The Two Bodies of the Bureaucrat. *Public Administration Review*, 72(2), p.302–305. Available at: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02509.x>.