

Burocracia e educação: considerações preliminares

ADRIAN ALVAREZ ESTRADA

Professor do Mestrado em Educação da Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

1. Introdução

Em linhas gerais, os estudos sobre pensamento organizacional são marcados por um preponderante tratamento funcionalista. Os estudos sobre as organizações burocráticas podem ser divididos – historicamente – em três principais vertentes.

A primeira, pautada pelos princípios da “Ciência da Administração”, buscava aplicar a morfologia burocrática descrita por Weber em uma linha fortemente prescritiva. Através do ideal da “reforma administrativa”¹ tem origem na aplicação de um padrão de burocracia mecanicista que deveria substituir formas pré-burocráticas de administração. Parte do pressuposto de que a burocracia ortodoxa seria o modelo “tecnicamente superior de administração”; portanto, os princípios de formalização, controle e padronização deveriam ser aplicados às organizações que buscavam eficiência. Os principais expoentes dessa vertente foram Gulick, Urwick, Taylor e Fayol, dentre outros. No Brasil, foi implantada no período da reforma burocrática de 1936/1938, onde os engenheiros da organização burocrática estavam preocupados em construí-la. (MARTINS *apud* MOTTA, 2004, p. ix)

A segunda vertente pode ser inserida no campo da sociologia das organizações, a partir de uma apropriação funcionalista do conceito de burocracia utilizado nos Estudos de Max Weber, originada na leitura funcionalista feita por Parsons. Trata-se de uma perspectiva institucionalista, visto que o principal fator nas análises e prescrições organizacionais é o grau de institucionalização/sedimentação do modelo burocrático ideal. Os estudiosos da organização apontavam as limitações da racionalidade burocrática na prática das organizações, submetidas – de acordo com a sua natureza – a uma série de interferências: cultura, interesses, vínculos de dependência, etc., que restringiam ou afetavam a realização plena do padrão burocrático mais do que os fatores formais. Dessa vertente surgem vários estudos que questionam a fidedignidade de uma abstração racionalista, bem como estudos que buscavam desenvolver um aparato tecnológico para melhor poder institucionalizar a racionalidade burocrática, com eficiência. (MARTINS *apud* MOTTA, 2004, p. ix-x)

A terceira vertente encontra-se no campo da sociologia crítica, tendo como principais interlocutores Marx e Weber. A primeira referência em linhas gerais é a Escola de Frankfurt, sobretudo no sentido epistemológico, denunciando que o conhecimento organizacional tradicional (de orientação positivista e funcionalista) estava a serviço da dominação burocrática. Em suas diversas matrizes teóricas (sobretudo a marxista e a weberiana), essa perspectiva de análise organizacional é essencialmente política. Essa vertente tenta resgatar Weber da armadilha funcionalista, ao mesmo tempo em que introduzia Marx aos estudos

¹ O termo é aplicável a qualquer tipo de organização, embora, atualmente, seja remetido principalmente ao setor público, como parte de uma estratégia de omissão do aparelho estatal em determinados setores estratégicos.

organizacionais, sendo introduzida no Brasil por volta de 1970, a partir dos estudos de Bresser-Pereira e Fernando Motta. (MARTINS apud MOTTA, 2004, p. x)

As duas primeiras vertentes formam, até hoje, as linhas mestras do pensamento organizacional. A primeira vertente evoluiu para a prescrição de formas mais orgânicas de organização burocrática, afirmando que o contexto da sociedade do conhecimento emergente, supera a sociedade industrial, precisando de modelos de gestão menos mecanicistas e mais orgânicos e flexíveis. A segunda evoluiu para o neo-institucionalismo econômico, segundo o qual

as organizações burocráticas (as organizações formais modernas) são, por excelência, sistemas desviantes, inerentemente ineficientes e inconfiáveis (relativamente à idealizada noção neoclássica de ineficiência de mercado), o que impõe um sólido sistema de regras e incentivos (uma espécie de formalização em segundo plano) capaz de enquadrar o comportamento potencialmente oportunístico dos agentes da burocracia na direção de resultados preestabelecidos por seus 'principais'. (MARTINS apud MOTTA, 2004, p. xi)

A terceira vertente cresceu para um diversificado campo de pensamento organizacional crítico, explorando o imaginário organizacional de forma paralela à organização formal, explorando a axiologia dos movimentos transformadores em direções emancipatórias. (MARTINS apud MOTTA, 2004, p. xi)

A obra *Introdução à Organização Burocrática*, de Bresser-Pereira e Fernando Motta foi um marco, na medida em que propiciou um tratamento conceitual crítico abrangente e sistemático aos estudos organizacionais, pautados numa perspectiva do conceito de burocracia weberiana (no qual a burocracia é menos morfologia gerencial e essencialmente um fenômeno de poder) e em uma leitura crítica (não funcionalista) da sociologia organizacional (mesmo a funcionalista).

Em 1995, Bresser-Pereira, então ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), elaborou um plano de reforma do Estado, que fazia proposição da implantação da "administração gerencial" em substituição à "administração burocrática". (PEREIRA, 2006) Nesse momento houve reações desencontradas de vários setores, que já foi alvo de diversos estudos e pesquisas. O que se estava propondo era a implantação de um novo padrão de burocracia governamental, que, de acordo com Martins (apud MOTTA, 2004, p. xii), era

mais orgânica, flexível, orientada para resultados, focada no interesse do cidadão e aberta ao controle social; menos ortodoxa, mecanicista, procedimental e insulada. Por outro lado, se propunha, sobretudo, um padrão mais *accountable* de burocracia governamental, não apenas no sentido contratual do termo (de ser responsivo ou responsável perante os cidadãos interessados (...)), mas no sentido "republicano" de que o exercício de poder burocrático em benefício do cidadão é um direito inerente.

2. A emergência histórica da burocracia – primeiras reflexões

A organização burocrática é o tipo de sistema social dominante nas sociedades modernas, sendo uma estratégia de administração e de dominação; é berço e fruto da burocracia, com a qual pode inclusive ser identificada. Os estudos sobre burocracia são, hoje, cada vez mais frequentes.

O processo de burocratização é universal, presente em países desenvolvidos, emergentes e em países socialistas. Na ex-URSS, a burocracia aparece como classe exploradora e dominante a partir de 1917,

como degeneração de uma revolução socialista. Várias foram as tentativas de se explicar esse fenômeno: de que a URSS era um país isolado; de que era preciso uma máquina dirigente capaz enfrentar os inimigos internos e externos; de que a Rússia era um país atrasado. Hoje sabemos que essas hipóteses não explicam o fato, pois além de não serem completamente verdadeiras, a burocracia imperou em países como a antiga Alemanha Oriental e a Tchecoslováquia, que não eram considerados atrasados. A burocracia é o principal elemento de um sistema antagônico. "Onde existe antagonismo, existe burocracia". (MOTTA, 2000, p. 11)

Embora seja aparentemente simples a constatação da força burocrática, o fenômeno burocrático é de difícil conceituação. De acordo com Motta (2000, p. 12), só é possível entender a burocracia na medida em que sua história é analisada. Na verdade, quando falamos de burocracia, associamos uma série de fenômenos associados: uma classe dominante; uma camada de altos funcionários públicos e administradores; determinados tipos de organização (empresa, estado, escola, etc.). Quando analisada historicamente, entende-se que a burocracia é um grupo social² que se separa do resto da sociedade e se impõe a ela, dominando-a. Essa dominação é feita através de organizações como o Estado, as empresas, as escolas, dentre outras, que

transmitem um modo de pensar que nada tem a ver com o ideal de um homem metódico integral, mas sim com o atingimento de dados fins práticos, através de um cálculo cada vez mais preciso dos meios a serem utilizados. (MOTTA, 2000, p. 12-13)

Historicamente percebemos que a burocracia floresceu intensamente desde as civilizações antigas, onde não era um instrumento auxiliar do capital, como hoje é nas sociedades contemporâneas. Nas civilizações antigas a burocracia era, de fato, uma classe que administrava uma ou várias coletividades, explorando-as através do recolhimento de tributos, como no Egito Antigo, característico do modo de produção asiático. Este surge quando a sociedade produz mais do que consome, isto é, quando aparece o excedente econômico. Esse excedente é apropriado por uma minoria de indivíduos que tratam da supervisão centralizada, que recruta e emprega mão-de-obra relativamente abundante. Assim sendo, surge a necessidade de se planejar a produção. Isto é feito por uma burocracia que cuidaria, dentre outras coisas, também da guerra. O que ocorria no Egito também acontecia em outras localidades, como na China, na Mesopotâmia e no Peru. Por exemplo, o camponês chinês não se organiza; apenas cultiva a terra, segundo um plano elaborado por funcionários intelectualizados, que também controlam a execução do plano.

A burocracia monopoliza todo o conhecimento e o mantém em segredo. A burocracia tem e sempre teve no segredo uma de suas armas fundamentais. Esse segredo é mantido através de uma hierarquia rígida que controla as informações. (MOTTA, 2000, p. 14-15)

Dessa forma, a burocracia caracteriza-se pela separação entre os que executam e os que planejam, organizam, dirigem e controlam. A história da burocracia é, em grande medida, a história do divórcio entre trabalho manual e trabalho intelectual, e esse divórcio é explicado pelas diferentes formas de cooperação. Cooperação aqui entendida como vários indivíduos trabalhando juntos para atingir determinado objetivo, no mesmo processo de produção, ou em processos diferentes, mas com alguma conexão.

² Para Bresser Pereira (2004, p. xiv-xv), "Burocracia é uma forma de poder que se expressa hoje de duas maneiras fundamentais: (a) como um tipo de sistema social – a organização burocrática; e (b) como um grupo social que hoje vai assumindo cada vez mais o caráter de classe social, à medida que as organizações burocráticas modernas – as grandes empresas monopolistas e o próprio Estado – assumem de forma crescente o controle da produção".

As organizações burocráticas estão vinculadas à estrutura social, isto é, reproduzem uma estrutura social característica de uma formação social. Esta reprodução importa em uma dada sociedade, em um dado sistema econômico. A reprodução de uma formação social capitalista e burocrática implica na reprodução do sistema de classes sociais que o caracteriza através da acumulação do capital, da reprodução da força de trabalho, da reprodução das relações de poder e submissão e das idéias que os homens têm das relações sociais em geral. (MOTTA, 2000, p. 33)

3. A organização burocrática

A organização burocrática é o tipo de sistema social dominante nas sociedades modernas, sendo apresentada como uma estratégia de administração e de dominação.

As organizações burocráticas têm como uma de suas principais funções, a reprodução do conjunto de relações sociais determinadas pelo sistema econômico dominante, ou seja, constituem uma categoria histórica inserida na história dos modos de produção. Entretanto, a organização burocrática não é estudada sistematicamente como produto de determinações históricas que refletem determinado estágio da economia e da técnica, mas como um objeto natural, como se fosse a única forma existente e possível de organização.

As organizações devem ser entendidas historicamente como formatos institucionais decorrentes da prática da tecnoburocracia³, enquanto categoria social ascendente. Dessa forma, manufatura, mecanização e automação são alguns estágios decisivos na consolidação de um projeto hegemônico. O poder da tecnoburocracia deriva do controle da técnica e das organizações. A história do capitalismo é a história do aperfeiçoamento desses mecanismos de controle, algo que se torna mais visível no atual estágio de integração tecnológica e econômica em que vivemos.

Não há qualquer possibilidade de se compreender a questão da organização e do poder no capitalismo, sem referência à relação central nesse modo de produção que é a mais-valia. Isto significa que capital e trabalho mantêm uma relação dinâmica, na qual o segundo busca reduzir o tempo que incorpora no produto e o primeiro busca reduzir o tempo incorporado na força de trabalho. As formas assumidas pela luta dos trabalhadores incluem tanto a resistência e o rompimento da disciplina da fábrica quanto a apresentação de reivindicações de caráter imediato. A resposta capitalista às reivindicações consiste no aumento da produtividade, que pode resultar de uma diminuição do valor dos insumos, bem como de uma reorganização dos processos de fabricação de forma a reduzir os insumos por cada unidade produzida, ou ainda, de diferentes combinações dos dois movimentos. (BERNARDO, 1985, p. 85-86)

A história da produção capitalista é a história da relação capital – trabalho; portanto, da mais-valia, que se imbrica com práticas sociais antagônicas das classes capitalistas que incluem capitalistas particulares e capitalistas coletivos, ou seja, burgueses e tecnoburocratas ou gestores, por um lado, e

³ "Esse aparato, hierarquicamente organizado e encarregado da supervisão de tarefas correntes, subordina-se ao alto corpo burocrático, cujas funções são especialmente de planejamento estratégico. Este alto corpo burocrático que ocupa os postos mais altos da empresa moderna caracteriza-se em geral por uma educação formal muito extensa, por títulos de pós-graduação, onde o conhecimento privilegiado é o econômico e o político. Trata-se de um conhecimento organizacional por excelência, em que o saber técnico se vincula a uma visão de mundo refinada, mas eminentemente instrumental. É a essa fração distinta do aparato burocrático que chamo tecnoburocracia". (MOTTA, 1990, p. 93).

trabalhadores, por outro. Dessa forma, o desenvolvimento das forças produtivas, isto é, o desenvolvimento tecnológico e a evolução das formas de cooperação capitalistas, não pode ser desvinculado das classes sociais constitutivas do capitalismo. Se a manufatura significou a perda por parte do trabalhador do controle do processo de trabalho, em termos tempo, espaço e cadência, ela significou também a consolidação das funções gerenciais de planejamento, coordenação e controle do processo de produção e da força de trabalho. A mecanização, por sua vez, implicou a perda por parte do trabalhador do controle das operações em que o trabalho já fora dividido e então transferido para a máquina, a qual subordina e determina tanto o ritmo quanto o comportamento do trabalhador, inaugurando uma nova era de tecnologia disciplinar imposta ao trabalhador via sistema de recompensas e punições que caracteriza o formalismo burocrático com seus estatutos, regimento, regulamentações e monopólio da tecnoburocracia. A automação significa a perda do contato com a matéria-prima e com a máquina executora, isto é, a perda do contato com o mundo do trabalho, que passa agora a ser entendido enquanto polivalência, comunicação e atenção, isto é, enquanto vigilância de sistemas integrados de produção que implicam tarefas múltiplas e intercambiáveis. A contrapartida dessa perda é a concentração de poder no capital privado e coletivo, que depende agora de uma tecnologia de formação de consenso, necessário à produção integrada. (MOTTA, 2004)

As lutas operárias permeiam todas as fases da história da produção capitalista e têm levado sempre a respostas por parte dos capitalistas particulares e da tecnoburocracia. Estes, no seu afã de aumentar a produtividade, estão sempre introduzindo inovações nos processos de produção.

4. O conceito de Organização Burocrática

Um sistema social pode apresentar graus distintos de organização e formalização, variando desde agrupamentos praticamente inorganizados até grupos completamente organizados. Ou seja, quanto mais um sistema social é organizado, mais ele se aproxima do modelo ideal de organização burocrática. Um sistema social é ou não uma organização na medida em que é burocraticamente organizado. (MOTTA, 2004)

Apoiando-se em Max Weber, Motta entende que o elemento que distingue as organizações dos demais sistemas sociais é a racionalidade. Assim, podemos entender que "(...) uma organização ou burocracia é um sistema social racional, ou um sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada tendo em vista os fins visados". (MOTTA, 2004, p. 7) Dessa forma, a relação entre meios e fins toma uma proporção diferenciada no âmbito da organização. A inadequação dos meios para se atingir fins visados não chega a ser um elemento que impeça que os objetivos sejam alcançados, embora essa situação acarrete um maior dispêndio de esforços e, conseqüentemente, maiores gastos.

Portanto, na organização burocrática, o critério que distingue o ato racional do irracional é a sua coerência em relação aos fins visados. Um ato será considerado racional na medida em que é o mais adequado para atingir um determinado objetivo, isto é, na medida em que a coerência em relação a seus objetivos for expressa na exigência de um mínimo de esforço para alcançá-los. A partir desses pressupostos, Motta (2004, p. 8) define organização como

(...) o sistema social em que a divisão do trabalho é sistemática e coerentemente realizada, tendo em vista os fins visados; é o sistema social em que há procura deliberada de economizar os meios para se atingir os objetivos

Um dos princípios fundamentais que rege as organizações é o princípio da eficiência. Nas organizações burocráticas a eficiência – ou a busca pela eficiência – é um princípio vital. Isso justifica o fato de que o principal objetivo da administração da organização é o aumento da eficiência (pelo menos em tese).

Essa preocupação já era manifestada em Hegel, quando, ao estudar a burocracia, entendia que: “as principais vantagens de uma organização burocrática centralizada são a máxima simplificação e a eficiência na gestão dos negócios do Estado”. (HEGEL apud SHAW, 1992, p. 98)

Então, ato racional é aquele coerente com os fins visados; ato eficiente (produtivo) é aquele que não apenas é coerente aos fins visados, mas também exige o mínimo dispêndio de esforços/custos, maximizando os resultados. A partir daí pode-se inferir que a organização é o sistema social que se administra segundo o critério de eficiência, no qual as decisões são tomadas sempre tendo em vista o aumento da produtividade.

Esta conceituação de organização burocrática permite situá-la entre os demais sistemas sociais, caracterizando-a como um fenômeno social dominante no mundo moderno, contrastando com sistemas sociais inorganizados (multidão, grupos, etc.), sistemas semi-organizados (família, grupo informal, empresa familiar, etc.) e sistemas organizados (Estado, Escola, Universidade, Exército, etc.)

A organização burocrática possui algumas características básicas. Hegel (apud SHAW, 1992, p. 97-98) atribuía as seguintes características organizacionais à burocracia moderna:

- Há uma divisão funcional de jurisdição, de acordo com as diferentes atividades;
- Os ramos divididos são articulados pelo princípio da hierarquia.
- O cargo é separado do seu ocupante; não há vínculo natural ou necessário entre ambos.
- Desde que as operações da burocracia tenham sido definidas, os burocratas não precisam ser gênios. Os critérios para entrada no serviço público são conhecimento e prova de habilidade por meio de exames, não por berço ou status.
- A moderna burocracia tende a mudar o tipo tradicional de estratificação social, porque o talento torna-se o principal critério para recrutamento. É a organização mais apropriada para uma sociedade igualitária.
- Os burocratas vivem do salário fixado e pago pelo Estado de forma a serem independentes de influências externas. Devem exercer sua autoridade de conformidade com o bem público.
- As principais vantagens de uma organização burocrática centralizada são a máxima simplificação e eficiência na gestão dos negócios do Estado

Entretanto, Hegel também tem consciência dos riscos da burocracia moderna e vê dois maiores problemas. Primeiro, se a divisão do trabalho for excessiva, as atividades dos incumbentes tornam-se mecânicas. Assim, os burocratas precisam de educação ética para cultivarem a capacidade de avaliar as atividades públicas de uma perspectiva universal. Segundo, os burocratas devem ser responsáveis por suas ações. Hegel propõe dois métodos de controle, um interno e outro externo. O controle interno consiste na educação ética e na disciplina organizacional. O controle externo é a supervisão pelo soberano e pelas instituições da sociedade civil. (SHAW, 1992, p. 98)

Para Weber, o quadro administrativo burocrático possui um tipo específico de dominação, a dominação legal que é baseada na “crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação”. (WEBER, 1994, p. 141)

De acordo com Bresser e Motta (2004), a burocracia possui um caráter formal, impessoal e profissional. O caráter formal da burocracia é definido, entre outros aspectos, por um conjunto de regras abstratas instituídas com determinadas intenções. Possui normas escritas exaustivas, com o objetivo de que os fins visados sejam alcançados. Através dessas normas a organização tenta prever todas as ocorrências e comportamentos possíveis, o que garantiria, pelo menos em tese, a eficiência e a racionalidade da organização. São quatro características que definem seu caráter formal das burocracias: autoridade formal; normas escritas e exaustivas; caráter hierárquico e divisão do trabalho realizada em termos de cargos abstratamente definidos.

De acordo com Weber (2000, p. 3-4), na esfera pública a “autoridade burocrática”, e na esfera privada a “administração burocrática” caracterizam-se por

- Las actividades normales exigidas por los objetivos de la estructura gobernada burocráticamente se reparten de manera estable como deberes oficiales.
- La autoridad que da las órdenes necesarias para la alternancia de esos deberes está repartida de manera estable y rigurosamente delimitada por normas referidas a los medios coactivos, físicos, sacerdotales o de otra especie, de que pueden disponer los funcionarios.
- El cumplimiento normal y continuado de esos deberes, así como el ejercicio de los derechos correspondientes, es asegurado por un sistema de normas; sólo pueden prestar servicios aquellas personas que, según reglas generales, están calificadas para ello.

A outra característica das burocracias que expressa sua racionalidade é o caráter impessoal.

A Burocracia é mais plenamente desenvolvida quanto mais se desumaniza, quanto mais completamente alcança as características específicas que são consideradas como virtudes: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos pessoais, emocionais e irracionais, que escapam ao cálculo. (WEBER apud MOTTA, 2004, p. 17).

Nesse sentido, nas burocracias não há espaço para sentimentalismo, favoritismo, gratidão, para demonstrações de antipatia ou simpatia. A última característica das organizações burocráticas em relação à racionalidade são os administradores profissionais, que buscam eficiência máxima. Eles possuem um conhecimento técnico especializado e também são treinados. A seguir, uma breve descrição do perfil desses administradores, de acordo com Motta (2004, p. 19-22) e Weber (1994, p. 144-145):

- a) O administrador é um especialista. Nesse caso, o conhecimento especializado, em tese, ajuda o seu trabalho ser eficiente. Esse tipo de conhecimento é comprovado através de títulos e são submetidos a testes;
- b) O administrador tem como atividade principal e única a organização, sua principal fonte de renda, e dela deduz-se seu prestígio e posição social;
- c) O administrador não possui meios de produção, ele o faz em nome de terceiros;
- d) O administrador desenvolve um espírito de fidelidade ao cargo, é um processo de identificação do funcionário com a empresa;

- e) O administrador recebe uma remuneração em dinheiro;
- f) O administrador é nomeado por um supervisor hierárquico;
- g) O mandato do administrador é por tempo indefinido;
- h) O administrador segue uma carreira, terminando, via de regra, com direito, no final, à aposentadoria.

Sintetizando, para Weber (2000, p. 47-48) a administração burocrática é superior aos demais tipos de administração, pois

Precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos y de costos materiales y personales son cualidades que, en la administración burocrática pura, y fundamentalmente en su forma monocrática, alcanzan su nivel óptimo. La burocracia planificada es, en los mencionados aspectos, comparativamente superior a las restantes formas de administración, colegiada, honorífica y no profesional. Incluso, tratándose de tareas complejas, el trabajo burocrático a sueldo resulta no sólo más preciso sino también, en última instancia, menos costoso que el servicio ad honorem formalmente no remunerado. (WEBER, 2000, p. 47-48)

Como foi dito acima, a organização burocrática tem como característica básica ser um sistema racional, formal e impessoal, ou seja, ela busca um nível alto de eficiência, por isso possui um sistema de normas, escritas e exaustivas, com isso busca a previsão dos indivíduos através destas, e não leva em consideração o aspecto emocional das pessoas que fazem parte dela. Mas, até então, a organização, de acordo com Weber, está na sua forma pura, no seu "tipo ideal", é preciso entender que não existe uma organização tão eficiente há ponto de prever todo o comportamento do ser humano, tanto que não é difícil encontrar burocracias ineficientes, é assim que é vista no popular.

No seu "tipo ideal", Weber estudou a burocracia na sua forma abstrata e estática, não a estudou em processo, modificada pelos homens que dela fazem parte, por seus valores, crenças, por seus sentimentos e necessidades. Quem tira o caráter perfeito da burocracia no tipo ideal é o próprio homem.

Ainda em seu quadro ideal as organizações burocráticas têm como característica principal e desejada o da previsão, ela é feita através da formalização das normas exaustivas, dessa forma ela cumpre seu destino, de ser antes de qualquer coisa, um sistema eficiente com mínimo de esforços. Mas o que ocorre é o contrário, pois na prática essa previsão é falha, então surgem às disfunções das burocracias, que não são objeto de análise neste texto.

5. A escola como organização burocrática

As empresas atuam na reprodução da força de trabalho, aliadas a reprodução ampliada do capital. Devemos lembrar que tal reprodução não se limita a uma reprodução física, mas sim, à reprodução de sua qualificação e de sua submissão. Em Althusser, tratava-se da submissão da força de trabalho à ideologia dominante. Entretanto, tal reprodução não se restringe apenas às classes operárias, mas também, às próprias classes dominantes que exercem ideologicamente sua dominação. (ALTHUSSER, 2007)

Em princípio, nem mesmo para os dominantes as relações econômicas são totalmente transparentes. A ideologia, enquanto consciência social, cimenta determinado modo de produção uma formação social

concreta. Ela é necessária para dominar e para ser dominado. Determinado tipo de organização burocrática – as escolas – é o aparelho ideológico por excelência da sociedade moderna. (MOTTA, 2004, p. 230)

A reprodução da qualificação da mão-de-obra dá-se na forma de sujeição à ideologia dominante. Ou seja, reproduzir mão-de-obra significa, também, inculcar essa ideologia. A sociedade tem a seu dispor vários mecanismos para realizar a reprodução da força de trabalho e, portanto, das próprias relações de produção. Através de instituições especializadas, são realizadas a inculcação de vetores ideológicos. É evidente que várias organizações burocráticas participam desse processo e, embora a escola e o sistema escolar não sejam os únicos, são predominantemente ideológicos.

A prática educacional impõe aos estudantes sistemas de pensamento diferenciais, predisposições de ação, segundo certo código de normas e valores, que os caracterizam como pertencentes a determinado grupo ou classe. Mesmo quando a escola é a mesma para dominantes e dominados, ela impõe a cooptação de membros isolados de outras classes através da ideologia. Mas ela também reproduz a divisão da sociedade em classes na medida em que, via de regra, a oportunidade de prosseguir não é igual para todos, que o capital cultural inicial também não é o mesmo, e que os cursos menos nobres, as especializações técnicas, acabam por arrebanhar boa parte dos menos favorecidos. Convém lembrar que a escola aparentemente unificada de hoje é uma inovação de um sistema mais antigo, e que ainda prevalece em muitas áreas, que separava a escola dos ricos da escola dos pobres. (BOURDIEU apud MOTTA, 2000)

As classes dominantes reservam para si o monopólio das escolas de maior prestígio acadêmico, através de procedimentos que, do ponto de vista formal, aparecem como perfeitamente democráticos e que dizem respeito ao sistema de exames, aos critérios de julgamento dos professores e assim por diante. O sistema educacional aparece tão pleno de virtudes, que os membros das classes dominadas rendem-se aos apelos de títulos e prestígio, e na impossibilidade de obtê-los – o que em grande parte dos casos relaciona-se um nível de cultura familiar baixo – procuram seus pares e correspondentes desvalorizados, nas escolas de baixa reputação no meio acadêmico. (MOTTA, 1990; MOTTA, 2004)

Nas escolas de elite, os filhos dos burgueses e gestores obtêm a competência escassa que os legitima no interior das grandes organizações, das empresas, do Estado e das Universidades. Seu capital cultural é gradualmente ampliado, bem como seu capital de relações sociais, que constituem instrumentos valiosos para a entrada e progresso no universo tecnoburocrático. São formados e preparados para serem tecnoburocratas, são altos burocratas legitimados pelo conhecimento técnico e político instrumental. Diante dos tecnoburocratas, os demais membros da burocracia se constituem em uma fração dominada de uma das classes dominantes. De forma antagônica, entre a crescente tensão que há entre gestores e trabalhadores, entre Estado e sociedade acaba por abrir espaço para movimentos sociais importantes, cuja missão é a destruição da organização burocrática e de sua subjetividade, subjetividade essa que se expressa de forma mais clara e histórica na evolução da teoria das organizações tradicional, de Taylor à análise de redes sociais.

O contingente relativamente grande que acaba em nossos dias se encaminhando para as escolas técnicas não vai receber ali apenas ferramental operacional. Essas escolas, ditas profissionalizantes são também responsáveis pelo que Grignon (apud MOTTA, 2004) chama de “moralização elementar da classe operária”. O processo de moralização é comum a todas as instituições educacionais. Porém, “no caso daquelas instituições voltadas para um público composto de aspirantes a posições inferiores na divisão do

trabalho o processo assume ares de ‘domesticação’”. (MOTTA, 1990, p. 81) Ou seja, o aspecto essencial do aprendizado profissional parece ser o de aprender a comportar-se de acordo com os interesses de classes e grupos dominantes, embora isso não seja explícito. Assim, o ensino profissional apresenta-se como transmissor de saber especializado, ou seja, de competência técnica. Para classes e grupos dominantes a formação profissional representa um meio relativamente seguro e barato de docilização da mão-de-obra. Para isso “as instituições de formação profissional colocam em marcha a tecnologia disciplinar: organizam o espaço a ser ocupado pelos aprendizes, e dividem o seu tempo em atividades de trabalho e lazer” (MOTTA, 1990, p. 81), com vistas a criar um *habitus* de utilização metódica e ordenada do espaço e do tempo. No sistema escolar, as diversas classes e camadas sociais vão encontrar a ideologia de que precisam para exercer o seu papel na divisão do trabalho.

Lembremos que a escola não cria as classes sociais, apenas auxilia na sua reprodução, ou seja, ela não está sozinha nessa função. A maior ou menor importância da escola na transmissão de ideologia nos é dada pelas formações sociais concretas, pela forma em que nela se configuram as forças sociais, bem como pela natureza de ideologia que procura transmitir. Obviamente que a escola não é a única instituição de caráter predominantemente ideológico, mas sua importância é ímpar, na medida em que age desde a primeira infância, como um dos principais agentes de socialização. De acordo com Freitag (1986), a classe dominante procura fazer com que a classe subalterna interiorize valores e normas que assegurem o esquema de dominação por ela implantada.

6. Considerações finais

A escola é amplamente burocratizada. Percebe-se isso nos exames, nos critérios de seleção, de promoção e nos programas. “A compulsão burocrática transparece claramente no meio acadêmico” (MOTTA, 2004, p. 232). Sua segurança e conformidade – que procura inculcar – parecem tranquilizar a sociedade. Os frutos da escola não são apenas os frutos de uma burocracia, com todas as suas implicações, mas são os futuros reprodutores de uma sociedade burocrática, reprodutora das relações sociais presentes em suas bases. (MOTTA, 2004)

O saber que é transmitido nas escolas não apenas está relacionado com a divisão técnica do trabalho existente na sociedade, mas também com a divisão social correspondente. Da escola sairão os burocratas, mas também os operários, os empresários e os ideólogos. A escola, com os seus professores, pode ser um lugar de desmascaramento de conflitos, mas, via de regra, ela tem uma posição orgânica na sociedade, que implica num trabalho sutil e continuado de preservação da ordem estabelecida e das desigualdades nela contidas.

Como nem todos os indivíduos passam pela escola (a grande parte de classes inferiores), para estes a socialização se dá por outras vias. Para os “privilegiados” que passam pela escola, a socialização dá-se pela subordinação, pela inculcação de valores compatíveis com sua futura posição nas divisões técnica e social do trabalho. Como afirma Tragtenberg (1981, p. 15):

no século XIX a expansão da técnica e a ampliação da divisão do trabalho, com o desenvolvimento do capitalismo, levam à necessidade da universalização do saber ler, escrever e contar. A educação já não constitui ocupação ociosa e sim uma fábrica de homens utilizáveis e adaptáveis. Hoje em dia, a preocupação

maior da educação consiste em formar indivíduos cada vez mais adaptados ao seu local de trabalho, capacitados, porém, a modificar o seu comportamento em função das mutações sociais.

Ou seja, procura-se formar indivíduos para uma sociedade de organizações. A lealdade, responsabilidade, a alta tolerância à frustração, a capacidade de adiar recompensas e o desejo de ascender socialmente são valores que se traduzem não apenas em mero discurso, mas nos jogos e exercícios da própria escola. Às vezes essa socialização – que é traduzida sob uma fonte de submissão – nem sempre é eficaz. Isso porque a escola não tem o monopólio de transmissão ideológica, e porque as condições de vida podem acabar por desmentir o discurso escolar, visto que sua própria coerência encobre contradições que podem ser evidenciadas em determinadas circunstâncias.

Um dos problemas mais frequentes da burocracia para a gestão escolar é que a forma mecânica de pensar está tão impregnada nas concepções de educação e escola que se torna muito difícil organizá-la de outra forma, dadas as condições materiais que a sustentam. Dessa forma, as organizações burocráticas são planejadas e operadas como se fossem máquinas, e existe uma tendência que operem rotinizadas, de modo eficiente, confiável e previsível. É incomum as organizações serem propostas como um fim em si mesmo. Criam-se instrumentos para que outros fins possam ser atingidos⁴. Weber conclui que os formatos burocráticos são responsáveis pela rotinização dos processos de administração, da mesma forma que a máquina rotiniza a produção.

A razão decisiva do avanço da organização burocrática sempre foi sua superioridade puramente *técnica* sobre qualquer outra forma. A relação entre um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido e as outras formas é análoga à relação entre uma máquina e os métodos não-mecânicos de produção de bens (...) Precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discricção, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançam o ótimo numa administração rigorosamente burocrática exercida por funcionários individuais treinados (...) (WEBER, 1994, p. 212)

Essa caracterização contribui para que a burocracia seja entendida como uma forma superior de organização. Enquanto sociólogo, Weber interessou-se pelas consequências sociais do aumento da burocracia, preocupando-se com o efeito que isso poderia ter sobre o lado humano da sociedade, percebendo que o enfoque burocrático tinha potencial para rotinizar e mecanizar aspectos da vida humana, destruindo a capacidade de ação espontânea, e reconhecendo as consequências disso.

Por fim, essa adequação quase total a um enfoque mecânico, no caso das organizações educativas em particular, tende a limitar o desenvolvimento das capacidades humanas, modelando os indivíduos para servirem aos requisitos da organização, ao invés de utilizar sua potencialidade.

Referências Bibliográficas

- ALTHUSSER, L. (2007). *Aparelhos ideológicos do Estado*. Rio de Janeiro: Graal.
- BERNARDO, J. (1985). *Gestores, Estado e Capitalismo de Estado*. São Paulo: Ensaio.
- _____. (1977). *Marx crítico de Marx*. Porto: Afrontamento.

⁴ "Organização deriva do grego *organon* que significa ferramenta ou instrumento. Dessa forma, tarefas, metas, propósitos e objetivos se tornaram conceitos organizacionais fundamentais (...) ferramentas e instrumentos são dispositivos mecânicos inventados e aperfeiçoados para facilitar na consecução de atividades orientadas para um fim particular". (MORGAN, 2010, p. 24)

- DOURADO, L.F. et al. (2003). *Gestão Escolar Democrática*. Goiânia: Editora Alternativa
- FREITAG, B. (1986). *Escola, Estado e Sociedade*. São Paulo: Moraes.
- MORGAN, G. (2010). *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas.
- MOTTA, F.C.P. (1990). *Organização & Poder: empresa, estado e escola*. São Paulo: Atlas.
- _____. (2000). *O que é Burocracia*. São Paulo: Brasiliense.
- _____. (2003). *Teoria das Organizações*. São Paulo: Pioneira.
- _____.; PEREIRA, L.C.B. (2004). *Introdução à Organização Burocrática*. São Paulo: Pioneira.
- PEREIRA, L.C.B; SPINK, P.K. (2006). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- SHAW, C.K.Y. (1992). "Teoria Hegeliana da burocracia moderna". *Fundação João Pinheiro*, Belo Horizonte, vol. 7, nº 1, jan/abr.
- TRAGTENBERG, M. "A Escola enquanto Organização Complexa". In: GARCIA, W.E. (1981). *Educação Brasileira Contemporânea: organização e funcionamento*. São Paulo: McGraw-Hill, p. 15-30.
- WEBER, M. (1994). *Economia e Sociedade*. Brasília: UnB.
- WEBER, M. (2000). *Que és La burocracia?* Madrid: Ediciones Elaleph.com