

Informação, conhecimento e burocracia*

Railssa P. Alencar

Resumo

Neste artigo somos motivados pelo questionamento do valor não só da informação, mas também das formas que podemos derivar do processo cognitivo, para entender a dinâmica e funcionamento de burocracias. Para tanto, limitaremos esse objetivo utilizando as definições de Parsons para sistemas de crença e problematização do papel das “idéias” na dinâmica da ação dentro do sistema social por ele construído, devido ao maior detalhamento da lógica que motiva o indivíduo racional. Enquanto muitos trabalhos do assumem o indivíduo racional como pressuposto, enumerando basicamente os requisitos básicos para essa racionalidade, tais como preferências completas, ordenadas e transitivas, o trabalho de Parsons, por advir de uma época na qual se iniciava a formulação do indivíduo racional, ocupa-se de justificar a forma como o comportamento maximizador ocorre e é possível, através de orientações da ação social. Pretendemos explorar, neste trabalho, como o conhecimento definido por Parsons é tratado dentro da perspectiva conceitual de burocracia e da dinâmica burocrática identificada por Anthony Downs no clássico *Inside Bureaucracy*.

A importância da informação para o funcionamento e o conceito de burocracia constitui um assunto que raramente tem sido foco de

* Agradecimentos a Guilherme Canela e agradecimentos especiais à Prof. Celina Souza pela revisão do trabalho, sugestões bibliográficas e comentários incentivadores.

reflexão de estudiosos na área de administração pública. Frequentemente é tratada quando o que está em jogo é a assimetria, em forma de *premissa* a partir da qual autores irão desenvolver suas argumentações, as quais geralmente seguem caminhos de explorar as implicações como aumento dos custos envolvidos em transações, incerteza, e especialização (ver Limongi 1994, Austen-Smith e Riker 1987 e 1990, Krehbiel 1992, Banks e Weingast, 1992, Gilligan e Krehbiel 1989).

Não obstante, a informação é subjacente a um cabedal maior de conceitos: nenhuma informação pode ser tratada de forma isolada, pois para interpretá-la ou recebê-la é necessário o compartilhamento básico de um código, seja ele uma língua, conhecimento especializado, ou mesmo teoria. Mais propriamente, trata-se de um tipo específico de conhecimento, que pode ser qualificado por diferentes aspectos: valores, crenças causais, ideologias, aparatos conceituais.

Neste artigo somos motivados pelo questionamento do valor não só da informação, mas também das formas que podemos derivar do processo cognitivo, para entender a dinâmica e funcionamento de burocracias. Para tanto, limitaremos esse objetivo utilizando as definições de Parsons para sistemas de crença e problematização do papel das “idéias” na dinâmica da ação dentro do sistema social por ele construído, devido ao maior detalhamento da lógica que motiva o indivíduo racional. Enquanto muitos trabalhos do novo institucionalismo assumem o indivíduo racional como pressuposto, enumerando basicamente os requisitos básicos para essa racionalidade, tais como preferências completas, ordenadas e transitivas, o trabalho de Parsons, por advir de uma época na qual se iniciava a formulação do indivíduo racional, ocupa-se de justificar a forma como o comportamento maximizador ocorre e é possível. Dessa forma, visualizamos uma grande utilidade da exploração dos pormenores da motivação da ação individual colocados por Parsons para compreender melhor a dinâmica e implicações da organização burocrática. Pretendemos explorar, neste trabalho, como o conhecimento definido por Parsons é tratado dentro da perspectiva conceitual de burocracia e da dinâmica burocrática identificada por Anthony Downs no clássico *Inside Bureaucracy*.

INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO *VERSUS* DECISÕES E PODER

Um risco inerente à esta problematização recai sobre invadir um terreno arenoso da *rational choice*: a formulação de preferências. Ao tentar construir a racionalidade do indivíduo utilizando-se de conceitos advindos da economia e psicologia para formular uma resposta sociológica e partindo do individualismo metodológico como pressuposto, o sistema social desenvolvido por Parsons é por ele assim definido:

“Reduced to the simplest possible terms, then, a social system consists in a plurality of individual actors interacting with each other in a situation which has at least a physical or environmental aspect, actors who are motivated in terms of a tendency to the “optimization of gratification” and whose relation to their situations including each other, is defined and mediated in terms of a system of culturally structured and shared symbols” (Parsons, 1952: 5-6)

A cultura, conceito tratado com muito resguardo pelos neoinstitucionalistas por ser utilizado freqüentemente como explicação para todo e qualquer resultado de um sistema social ou político, é vislumbrada por Parsons como constituída por sistemas de crença classificáveis e definidos, sendo ela fundamental para compreensão básica das instituições. Segundo ele,

Culture, in terms of the conceptual scheme of this work, consists, as we have seen, in patterned or ordered systems of symbols which are objects of the orientation of action, internalized components of the personalities of individual actors and institutionalized patterns of social systems. (Parsons, 1952: 327)

A cultura é tratada por Parsons de forma diferenciada, como um ponto a partir do qual podemos compreender a motivação e a ação do indivíduo: ele insiste em um aspecto normativo da relação da cultura com componentes das motivações para ação; isto é, a cultura forneceria *padrões* de orientação seletiva e ordenamento, o que praticamente foi revivido pelo conceito de *path dependence*. A afirmação de que toda e qualquer observação tem necessariamente um viés seqüencial estabelecido a partir de conceitos e ações prévias do indivíduo condensa esse ponto de vista, longe de nos levar a conclusões que pouco ou nada explicam teórica e empiricamente a realidade.

A ação do indivíduo insere-se no sistema social, dessa forma, através da identificação de três possíveis “orientações” da ação individual: catéxica, cognitiva e avaliativa. A primeira orientação refere-se ao significado da relação entre o ego e o objeto em questão, que irá gratificá-lo ou privá-lo no balanço que fará de si próprio. Isto é, essa orientação é dada pelo conteúdo das preferências do indivíduo, ou seja, seus interesses. A segunda refere-se à definição de aspectos relevantes para a realização e formulação das catexes, ou interesses. E, a terceira, à necessidade de ordenamento, à seleção ordenada de alternativas à ação.

A orientação cognitiva, a que nos interessa, pois nela residem os tipos de crenças a partir dos quais as informações são processadas, é definida por Parsons como fundamental para o entendimento da ação do indivíduo racional nos termos comumente tratados por autores neo-institucionalistas:¹

“Cognitive primacy is also, as we have seen, maintained in a relative sense when a specific goal is given, and the problem is raised of the most effective ways of attaining that goal, and the “cost” involved in terms of the sacrifice or alternatives. This is what we have called instrumental orientation. Given the goal, the action problem is still purely cognitive, and the solutions are hence subject to the primacy of cognitive standards with appreciative and/or moral considerations being subordinated.”
(Parsons 1952: 330)

A orientação cognitiva, bem como as demais, é influenciada por padrões culturais estabelecidos no sistema, os chamados sistemas de crença (*belief systems*). Um sistema de crenças é na visão parsoniana basicamente um sistema de símbolos cognitivos. A partir do paradigma por ele desenvolvido sobre interação entre as unidades sociais ou indivíduos e do conseqüente estabelecimento de canais de comunicação, os sistemas de crença irão mediar a comunicação entre esses atores, ou seja, a emissão e recepção da informação necessária para a definição de catexes, e a avaliação de quais os melhores dentre todos os cursos de ação. Como ele próprio argumenta,

“Furthermore even in this aspect of the culture a normative element is always present in the orientation, since observation

¹ Ver Hall & Taylor (1996): 942-6, Elster (1994): 29-112.

of the conventions and standards of the language and belief system is a condition for communication.” (Parsons, 1952: 328)

Isto é, o compartilhamento de crenças é um pressuposto básico para o estabelecimento de um canal de comunicação. Parsons classifica esses sistemas como dois tipos básicos de crenças: existenciais e valorativas. Além disso, podem ser distinguidas também por referências empíricas e não-empíricas. (Parsons 1952: 328-32)

A primeira orientação cognitiva, a existencial, pode ser compreendida como investigação do estado de coisas, empíricas, na medida em que o seu objeto está sujeito ao entendimento e manipulação em um padrão de racionalidade prática (e neste caso Parsons classifica como ciência) ou não empíricas, quando se trata de assuntos além do alcance da metodologia da ciência empírica ou de seu equivalente na cultura em questão (onde encaixar-se-ia a filosofia). A segunda, avaliativa, é enquadrada como compromisso de realização de valores no sistema assumidos pelo ator social. As crenças valorativas são também classificadas em empíricas (ideologia) e não empíricas (religião). Vemos então que quando falamos de processos cognitivos, vários tipos de conhecimento entram em jogo, como ilustra o quadro que se segue.

Quadro 1 – Processos cognitivos

	Existencial	Avaliativa
Empírica	Ciência	Ideologia
Não-empírica	Filosofia	Religião

Elaboração nossa. Fonte: Parsons (1952)

Paralelamente, Knoke (1990) deriva quatro formas diferenciadas de poder a partir de relações evidenciadas sob dois aspectos: influência e dominação. A primeira particularmente nos interessa porque, implica em um papel fundamental a ser desempenhado tanto pelo conteúdo informacional quanto pelos sistemas de crenças.

A influência ocorre quando um ator intencionalmente transmite informações para outro de forma que altera a ação que teria sido desempenhada por este último na ausência de tais informações. E temos a dominação quando observamos uma relação na qual um ator controla o comportamento de outro ao oferecer ou privar algum benefício ou malefício, isto é, quando há algum tipo de sanção ou coação a fim

de ganhar obediência a um tipo de comando (Knoke 1990: 4); neste caso, só é possível algum tipo de relação de dominação quando o dominado é responsivo a essa sanção, isto é, acredita que essa sanção pode ser de fato aplicada em seu prejuízo. Daqui não inferimos que estas duas formas tenham necessariamente que ser analisadas em separado; de fato podem ser facilmente combinadas de maneira eficiente, como veremos. A partir de uma matriz formulada por Knoke, podemos visualizar mais claramente os tipos de poder resultantes de combinações entre influência e dominação:

Quadro 2 – Tipos e poder como combinações e influência e dominação

		Influência	
		Ausente	Presente
Dominação	Presente	Poder coercitivo	Autoridade
	Ausente	“Poder” igualitário	Poder persuasivo

In: Knoke 1990: 5

Não obstante os demais tipos de poder resultantes desta combinação, estamos interessados no poder legítimo e poder persuasivo, no qual a influência e, portanto, também o uso da informação, encontra-se presente.

Quanto à autoridade, talvez a forma mais conhecida seja o poder legítimo concebido por Weber em três subcategorias, tradicional, carismática e racional-legal. A autoridade não somente caracterizar-se-ia por uma combinação de influência e dominação como também raramente faria uso de sanções, ou, como concebido por Knoke, dominação pura. Isto é, na medida em que uma relação de poder legítimo é recíproca, o governante tem a expectativa de obediência com base na legitimidade de seu poder, o que não faz pressupor necessário o uso da força. Dessa forma, a relação de autoridade entre dois atores em uma estrutura estável é, via de regra, cristalizada na forma de influência, raramente fazendo uso do canal de dominação propriamente dita. Em burocracias modernas, embora as duas primeiras formas de legitimação sejam recorrentes, consideraremos à semelhança de Weber que a terceira forma de autoridade, isto é, a racional-legal, seja a forma predominante.

O poder persuasivo residiria no conteúdo informacional de mensagens que não têm a propriedade de evocar sanções para corrigir

recusas em aceitá-las. Isto é, o poder persuasivo se firmaria tão somente sobre a influência.² Dessa forma, tanto a autoridade – quando não faz uso da força – quanto o poder persuasivo apresentam uma propriedade essencial e que remete aos conceitos que desdobramos do processo cognitivo identificado por Parsons: só se fazem valer quando 1) emissor e receptor compartilham de um conjunto comum de crenças; e 2) têm a fundamentação de seu poder na coerência ou em uma grande capacidade de persuasão de suas idéias, de forma a convencer o receptor de que deve ceder à vontade do emissor, assumindo esse conjunto de informações como sendo de seu próprio interesse. Dessa forma, à luz desses desenvolvimentos teóricos, podemos vislumbrar o valor do processo cognitivo para melhor compreender o fenômeno burocrático.

Da perspectiva de Downs, burocracia constitui uma organização, isto é, um sistema de atividades ou forças coordenadas conscientemente por duas ou mais pessoas para atingir fins específicos. As características que distinguem a burocracia de outras formas de organização, são, segundo Downs, ter um grande tamanho, ter membros que se dedicam integralmente e que são dependentes financeiramente da organização, ter seleção de pessoal baseada, ainda que parcialmente na forma como desempenham seus papéis organizacionais e a ausência de relação clara ou explícita entre custos e benefícios, ou possibilidade de mensuração dos valores de seus produtos. Características secundá-

² Sobre este ponto é possível questionar a classificação da influência em sua forma pura, ou seja, desacompanhada de sanções, como uma forma de exercício de poder. Weber define o 'poder' como 'the probability that an actor in a social relationship will be in a position to carry out his own will despite resistance, regardless of the basis on which this probability rests' ou 'the chance of a man or a number of men to realize their own will even against the resistance of others who are participating in the action.' (Lukes 1986: 28-37). Entretanto, como identificar tal relação de poder em situações na qual não se está a recorrer a sanções? Em ciências humanas a dificuldade em isolar variáveis para testar diferentes situações emerge como uma dificuldade para essa identificação. Mais ainda, segundo essa definição tampouco se poderia verificar na realidade intensidades diferenciadas do uso do poder de um ator sobre outro. No entanto, adotando a definição de Robert Dahl, segundo a qual 'A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do' (Dahl 1957: 201-15), podemos admitir a existência de uma relação de poder entre dois atores deixando em aberto a forma como se dá o seu exercício. A partir dessa lacuna, podemos identificar e classificar diferentes formas de uso do poder de um ator sobre demais, e portanto esse será o conceito a partir do qual desenvolveremos este trabalho.

rias seriam a organização hierárquica, impessoalidade nas operações que são realizadas, uso extensivo de regras, complexidade de tarefas administrativas, sigilo e planos de carreira, as quais são os aspectos elegidos por Weber.

A primeira característica elucidada por Downs, o tamanho da organização, é dado por uma medida que pode ser relacionada com os elementos cognitivos explicitados anteriormente. Downs define como grande uma organização na qual seus membros sabem menos da metade do que sabem todos os demais membros. Ora, mais do que uma fórmula para definir o número de membros e tamanho da organização, isso significa que uma organização é grande o suficiente quando há um grau razoável de especialização. Portanto, para que uma organização possa ser definida como burocracia nesses termos, é necessário que alguns de seus membros detenham informações que não estejam disponíveis para os demais.

Esse princípio é semelhante às afirmações derivadas da teoria das elites, para quem invariavelmente sempre haverá a formação de uma elite, com o diferencial de que essas elites serão definidas pela posse de um recurso estratégico – informações. O que diferencia da abordagem de Downs é que não necessariamente há uma única elite; dentro de determinada área um grupo de burocratas pode deter informações privilegiadas sobre os demais, mas, em outras áreas, outros grupos poderão se destacar.

Implicações do uso da informação e conhecimento pela burocracia

De posse de um recurso privilegiado, ou seja, a informação, burocratas terão a oportunidade de dele fazer uso para tentar influenciar resultados dentro da burocracia a que pertencem. Isto é, um certo grau de poder é necessariamente concedido ao grupo que detém a *expertise* sobre determinado assunto.

Esse é o mesmo poder identificado por Smith (1991) detido pelos *think tanks* americanos, os quais acabaram por se demonstrar como uma *policy elite*. A capacidade que *experts* têm de influenciar a política pública, segundo ele, pode ser dada por vários canais, desde a publica-

ção de *policy papers* até um certo grau de aleatoriedade nas “modas” que encontram espaço na ratificação de alguma grande personalidade pública. A influência de especialistas dentro da burocracia governamental sobre o processo decisório apresenta uma vasta bibliografia, concentrada sobre o papel da delegação de poder a burocratas (*discretion*) – ver Krause (1996), Huber, Shipan e Pfahler (2001), Balla e Wright (2001) e Bendor, Taylor e Gaalen (1987), Volden (2002), Weingast e Moran (1983) – e sobre a relação entre delegador e delegado (*principal-agent ou agency problem*) – ver Lupia e McCubbins (1994), Weingast (1984), McCubbins e Schwartz (1984) –, e já era de longe identificado por Woodrow Wilson:

“What I fear, therefore, is a government of experts. God forbid that in a democratic country we should resign the task and give the government over to experts. What are we for if we are to be scientifically taken care of by a small number of gentlemen who are the only men who understand the job? Because if we don't understand the job, then we are not a free people. We ought to resign our free institutions and go to school to somebody and find out what it is we are about”. (Davidson, 1956: 83)

Deste receio partiu Wilson ao propor que a administração pública separasse questões políticas de questões técnico-administrativas, o que se provou uma falsa dicotomia (Shafritz e Hyde). Pois, como podemos ver a partir de Downs, a burocracia por si só já apresenta como característica a especialização e, por conseguinte, a capacidade de influenciar com seu corpo segmentado decisões da organização que exigirem um certo grau de aprofundamento.

Isto parte da capacidade limitada de absorção e processamento de informações do indivíduo, última instância decisória. Como confirma Downs,

“Since the time of each official is limited, the more he spends in searching or communicating, the less he has for other types of activity. His capacity for absorbing and using information is also limited. Hence every individual has a saturation point regarding the amount of information he can usefully handle in a given time period.” (Downs, 1967: 112)

Daí a necessidade de fazer uso de segmentos do corpo burocrático que possam fornecer com precisão as informações – inseridas no

contexto de um determinado sistema de crenças – necessárias para tomar uma decisão. A esse tipo de informação trataremos como conhecimento. O uso estratégico do conhecimento pode voltar-se para a implementação ou condução de determinadas políticas (*policies*) – como foi o caso dos tecnocratas de Hoover, dos New-Dealers de Roosevelt, dos liberais de Truman durante a Guerra Fria, os republicanos “modernos” de Eisenhower, os homens de nova fronteira de Kennedy e os arquitetos da Great Society de Johnson (Smith 1991 *passim*) –; ou, ainda, o uso do conhecimento pode desempenhar um papel legitimador, utilizado com o fim de cancelar a escolha de determinadas políticas ou cursos de ação.

Mais ainda, o conhecimento especializado, seja ele científico, filosófico, ideológico ou uma mescla entre estes três sistemas de crenças tipificados, muitas vezes é buscado externamente à burocracia, dado que para obter esse conhecimento em qualquer especialidade dentro de uma burocracia seria necessário que ela fosse infinitamente grande, ao ponto de sua especialização acarretar a formação de nichos de *experts* em todas as áreas.

Contudo, ainda que uma burocracia tende a diferenciar-se de demais para permanecer existindo – e que, portanto, atuará sobre áreas que derivarão de uma escolha restrita, diferenciada – e, como Downs argumenta, ainda que tenda a expandir-se abarcando novas atividades que justificassem a formação de múltiplas especialidades, há um limite além do qual a burocracia tende a reverter uma tendência de expansão, dado pelo balanço entre *zealots* e *advocates* de um lado e conservadores de outro.³ Portanto, a busca de especialistas fora da

³ Dows julga como necessária para melhor entendimento da dinâmica das burocracias a simplificação em basicamente cinco tipos ideais de funcionários: *climbers*, motivados por poder, renda e prestígio; *conservadores*, motivados pela segurança, retenção do poder, da renda e prestígio que têm; *zealots*, motivados por políticas e conceitos que poderiam ser definidos como “*sacred policies*” e responsáveis por perseguir autonomia de sua burocracia dentro de uma já existente; *advocates*, leais a um conjunto mais amplo de funções ou a uma organização; e *statesmen*, motivados pelo bem-estar geral (burocratas teóricos). A maior ou menor concentração destes tipos em uma burocracia implicariam em uma maior ou menor expansão. Isto é, em havendo mudanças na composição dos membros da burocracia ou em sua hierarquia, também a burocracia como um todo tenderá a se expandir ou se manter estável. Por exemplo: a maior concentração de *zealots*, *advocates* e *climbers* incentivariam uma tendência a crescimento acelerado, uma

burocracia será dificilmente evitada, o que nos leva a deduzir que o processo decisório poderá ser influenciado por agentes externos, tais como *think tanks*, programas de pós-graduação em universidades, fundações filantrópicas, organizações da sociedade civil, agências governamentais de pesquisa, consultorias e outras estruturas de conselho sobre questões políticas, enfim, *idea brokers*, instituições nas quais pode-se obter o conhecimento especializado e que não raro buscam por elas mesmas – seja através de publicações, “empresários”⁴ ou divulgação de experiências bem-sucedidas – influenciar o processo político jogando seus materiais em um grande “mercado de idéias”.

É interessante notar, entretanto, que o sucesso do casamento entre uma instituição que possa ser qualificada como uma instância consultiva e uma determinada burocracia está intimamente ligado ao compartilhamento do mesmo sistema de crenças. Isso significa que para que um resultado ou decisão seja influenciada pelo conhecimento emanado da instância consultiva ambos os lados devem ter um denominador comum no que se refere ao conjunto de idéias necessárias para entendimento e uso do conhecimento tratado. Do ponto de vista de uso de um conhecimento empírico puro, isto dificilmente se aplicaria. Contudo do ponto de vista do uso de um conhecimento específico para a realização de determinados valores – e isso contempla mesmo um valor científico fundamentado na empiria – é muito provável que a afirmação seja válida. Isto é, dificilmente uma equipe econômica composta de economistas de formação na Pontifícia Universidade Católica logrará consenso com economistas com formação na Unicamp, salvo compartilhamento de um sistema de crenças coincidente – em seus pressupostos, relações causais, métodos de validação e, em casos normativos, dos seus valores. Para que o conhecimento seja aceito como válido é necessário, portanto, que haja o compartilhamento de um mesmo sistema de crenças, mais especificamente, o classificado por Parsons como ideologia.

Ideologia no sentido parsoniano nada tem que ver com outros sentidos concedidos anteriormente em décadas passadas, que remetiam freqüentemente a Mannheim, quando a discussão então se en-

vez que estão preocupados com promoções e expansão de atividades-fim e atividades-meio. (Downs 1967: Cap. 1-3.

⁴ Indivíduos que propagandeam idéias e tentam “vendê-las”.

contrava no auge. Ideologia, como foi exposto atrás, é para Parsons um sistema de crenças do tipo avaliativo-empírico, isto é, inclui o conhecimento empírico acerca de como fazer realizar valores, preferências normativas – o que poderia ser bem aplicado ao processo de *policy-making*. Isto significa que ideologia para Parsons é um conjunto de valores que, diferentemente de religião, podem ser avaliados com fatos e dados da realidade e que, da mesma forma, podem e se utilizam de conhecimento empírico para se legitimar, reforçar ou desfazer.

Esse conceito de ideologia é particularmente útil para avaliar a dinâmica de substituição e contratação de pessoal da burocracia de Downs, bem como o seu processo de expansão e contração. Downs procura, antes de mais nada, distinguir ideologia burocrática como uma circunscrição pertencente ao conjunto maior de uma ideologia genericamente:

“In an earlier work, we defined an ideology as “a verbal image of the good society and of the chief means of constructing such a society”. (...) However, such ideologies [as ideologias burocráticas] concern only those portions of society directly relevant to the social functions of these bureaus. We therefore define a bureaucratic ideology as ‘a verbal image of that portion of the good society relevant to the functions of the particular bureau concerned, plus the chief means of constructing that portion.’” (Downs, 1967: 237).

Para Downs, portanto, a ideologia não deixa de ser um conceito que consiste na afirmação de determinados valores, para ele mais especificamente valores sobre a definição para uma sociedade ideal e, no que tange à ideologia de uma burocracia, os valores no que faz parte de sua alçada. Não obstante, à semelhança de Majone (1998) o autor vê na ideologia burocrática mais que uma forma de possibilitar a comunicação entre seus membros, seleção e interpretação de informações. Segundo ele, funcionários apresentam tempo e interesse limitados para absorver toda a informação necessária para tomar decisões. A ideologia seria, dessa forma, um “atalho”, através do qual os decisores apoiarão suas decisões sem necessitar de muitos detalhes. Isto é, para Downs a ideologia – tal como o partido político na visão de Aldrich (1995: passim) – serve como uma forma de agregar conteúdo disperso sob um único parâmetro e identificar quais informações são relevantes e quais não o são. Isto é, dada uma ideologia, supõe-se o resto.

As ideologias criadas por funcionários de alto escalão de uma burocracia podem, segundo Downs, servir também a outras finalidades: influenciar grupos externos a apoiá-la (donde, como argumentamos, pode uma burocracia especializada influenciar o processo político), produzir consensos do ponto de vista interno, ajudar a selecionar novos membros que podem contribuir para um maior consenso e nortear as decisões tomadas pelo corpo burocrático, definindo as esferas nas quais deve atuar.

Isso significa que, analisando sob uma perspectiva interna à burocracia, a ideologia pode servir como um mecanismo seletivo para os membros que a irão compor. No entanto, segundo a definição parsoniana para ideologia, esta irá determinar não somente o conteúdo dos valores defendidos por novos membros para alcançar um consenso. Irá determinar também a própria tipificação que terá espaço dentro da burocracia. Isto é, se o conceito de ideologia for expandido da “imagem verbalizada de uma sociedade ideal” para valores estabelecidos a partir dos quais o indivíduo avalia na realidade qual o melhor caminho para si e para a burocracia, a ideologia de uma burocracia também determinará se dentre os membros selecionados predominarão *zealots*, *advocates*, *statesman*, *climbers* ou conservadores. Isto é: o conteúdo de uma ideologia também pode determinar a expansão ou retração da burocracia.

A ideologia não norteia somente a seleção de novos membros: como identifica Downs, também é possível doutrinar membros já existentes (Downs 1967: 233-6), utilizando-se da imposição de uma determinada ideologia.

Dada a dinâmica de expansão e retração burocrática identificada por Downs, a ideologia de uma burocracia seria responsável, portanto, pela predominância de uma destas tipificações de burocratas e, portanto, pelo grau em que estaria a se expandir ou se retrair. Na verdade, Downs se remete a ideologia como um possível instrumento de altos funcionários para obter determinados resultados dentro da burocracia, sejam para interesse desta ou para o seu próprio. No entanto, se uma ideologia é de fato uma definição do conteúdo e de valores referentes a uma sociedade ideal, a seleção de membros se concentrará sobre aqueles que defenderem mais arduamente esse conjunto de valores e formas inovadoras de viabilizá-lo, o que acarretaria a predominância de categorias mais próximas à de *zealots*, o que por consequin-

te conduziria à expansão desta. É o caso, por exemplo, de países que escolheram governantes que primaram por um *Welfare State*, no qual os valores de uma sociedade ideal estavam solidamente firmados: suas burocracias governamentais, bem como o gasto público, cresceram consideravelmente. No entanto, caso a ideologia nesses termos não esteja presente e um conjunto de valores seja uma justificativa utilizada para realização de um interesse ou interesses específicos, a expansão não pode ser facilmente deduzida. O inverso, a estagnação ou retração da burocracia, no entanto, não se segue. No entanto é a tendência, por exemplo, de burocracias governamentais liberais.⁵ Com a finalidade de resguardar interesses individuais ou privados de atores sociais e deixar a cargo destes a definição da sociedade ideal a tendência observada é de retração do corpo burocrático.⁶

Conclusões

Informações não podem ser tratadas senão em um contexto de sistemas de crença, essenciais para compreender a comunicação e o processo de interação entre atores externos e de uma mesma burocracia, a partir do qual informação passa a um significado maior de conhecimento, uma vez que é construída a partir de um conjunto de idéias e valores estabelecidos, sejam valores de objetividade, parsimônia, como caracteriza o conhecimento científico, sejam valores outros estabelecidos a partir dos quais pode-se ou não fazer uso de evidência empírica para derrubá-los ou mantê-los.

O conhecimento, como um produto da interação entre atores que visam realizar seus interesses, é variável fundamental para exercer uma forma particular e recorrente de poder sobre demais atores do

⁵ A definição de pensamento conservador em países anglo-saxões não raro se confunde com a definição de pensamento liberal em países latinos.

⁶ Não obstante, se o próprio ato de definição de uma sociedade ideal – como aquela em que o Estado deve encarregar-se de dizer qual a sociedade ideal e a de que o Estado deve abster-se dessa incubência – for considerada como uma ideologia, esse argumento não se aplica, exceto pela análise do conteúdo da “meta-ideologia”. Isto é, se o conceito de ideologia for expandido do conceito sugerido por Downs para o conceito sugerido por Parsons, não podemos inferir quais os efeitos sobre a dinâmica burocrática.

sistema, seja com o uso de mecanismos coercitivos, no que consiste a autoridade, seja sem o uso desses mecanismos, o que constitui a influência.

A característica identificada por Downs de uma burocracia ter grande porte, definido ele grande porte como um grau considerável de especialização de seus membros, nos leva a concluir que o conhecimento dentro deste tipo de organização desempenha um papel crucial no seu processo decisório, no qual grupos que monopolizam informações privilegiadas tendem a ter maior influência, seja através de sugestões de cursos a serem tomados, seja através da legitimação de ações.

Não obstante, a relação entre segmentos burocráticos especializados e decisores dentro da burocracia será mediada pelo compartilhamento de uma mesma ideologia, nos termos definidos por Parsons. Adicionalmente, a ideologia também afetará a dinâmica de expansão-retração da burocracia, identificada por Downs, além é claro das demais funções para o processo decisório por ele elencadas.

Em suma, a frase inicial deste trabalho, que melhor seria contextualizada a partir de uma contraposição de longa data nas ciências sociais entre idéias e interesses, pode ser completada pela afirmação de Goldstein & Keohane (1993), de que as idéias, tanto quanto os interesses, têm impacto causal em explicações sobre a ação humana. A formação do interesse do burocrata racional definido por Downs é também definido pelo processo cognitivo de construção de uma realidade, de suas próprias preferências e das alternativas que identifica como sendo factíveis. O conhecimento – ou idéias –, tanto em forma de visões de mundo, quanto crenças normativas ou crenças causais têm impacto sobre cursos de ação, uma vez que podem servir de guia, na medida em que fornece expectativas sobre o que advirá da decisão, aliviar custos de coordenação e institucionalizar-se, prolongando através de um corpo burocrático seus efeitos sobre um sistema político-social.

Referência bibliográfica

ALDRICH, John H. *Why parties? The origin and transformation of political parties in America*. University of Chicago Press, 1995.

- AUSTEN-SMITH, David; RIKER, William H. Asymmetric information and the coherence of legislation. *American Political Science Review*, v. 81, n. 3, p. 897-918. 1987.
- _____. Asymmetric information and the coherence of legislation: a correction. *American Political Science Review*, v. 84, n. 1, 1990.
- BALLA, Steven J.; WRIGHT, John R. Interest groups, advisory committees and congressional control of bureaucracy. *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 4, p. 799-812, 2001.
- BANKS, Jeffrey; WEINGAST, Barry R. The political control of bureaucracies under asymmetric information. *American Journal of Political Science*, 36, 1992, p. 509-24.
- BENDOR, Jonathan.; TAYLOR, Serge; GAALLEN, Roland van. Stacking the deck: bureaucratic missions and policy design. *American Political Science Review* v. 81, n. 3, 1987.
- COSER, Lewis A. *Hombres de ideas; el punto de vista de um sociólogo*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1968.
- DAHL, Robert A. The concept of power. *Behavioural Science*, 2, 1957.
- DAVIDSON, John W. *A crossroads of freedom*. The 1912 campaign speeches of Woodrow Wilson. New Haven: Yale University Press, 1956.
- DJIK, Teun A. van. *Ideología: una aproximación multidisciplinaria*. Barcelona: Gedisa, 1998.
- DOWNES, Anthony. *Inside bureaucracy*. Illinois: Waveland, 1967.
- DUNLEAVY, Patrick. *Democracy, bureaucracy & public choice: economic explanations in political science*. Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf, 1991.
- ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- GILLIGAN, Thomas W.; KREHBIEL, Keith. Asymmetric information and legislative rules with a heterogeneous committee. *American Journal of Political Science*, 33, 1989, p. 459-90.
- GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. *Ideas and foreign policy*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 936-57.
- HYDE, Albert C.; SHAFRITZ, Jay M. *Classics of public administration*, Caps. I-VI. California: Brooks/Cole Publishing Company, 1997.
- HUBER, John D.; SHIPAN, Charles R.; PFAHLER, Madelaine. Legislatures and statutory control of bureaucracy. *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 2, p. 330-45, 2001.
- KNOKE, David. *Political networks*. Cambridge University Press, 1990.

- KRAMER, Paulo Roberto. *Os intelectuais e a política*. Rio de Janeiro: 1984. Mimeografado.
- KRAUSE, George A. The institutional dynamics of policy administration: bureaucratic influence over securities regulation. *American Journal of Political Science*, v. 40, n. 4, p. 1083-121, 1996.
- KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. University of Michigan Press, 1992.
- LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte americana recente. *BIB*, Rio de Janeiro: n. 37, 1994, p. 3-38.
- LUKES, Steven (Ed.). *Power*. New York: NY University Press, 1986.
- LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew . Who controls? Information and the structure of legislative decision-making *Legislative Studies Quarterly* 19, n. 3, 1994, p. 361-84.
- MAJONE, Giandomenico. Public policy and administration: ideas, interests and institutions. In: GOODIN, R.; KLINGEMANN, H. D. *A new handbook of Political Science*. Oxford University Press, 1998, p. 611-41.
- MANNHEIM, Karl. *Ideologia e utopia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- MCCUBBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrols vs. fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, 1984, p. 165-79.
- PARSONS, Talcott. *The social system*. Londres: Tavistock Publications Ltd., 1952.
- _____. On the concept of influence. *Public Opinion Quarterly*, 27, p. 37-62.
- PIO, Carlos. *A construção política da economia de mercado no Brasil: estabilização e abertura comercial (1985-95)*. Rio de Janeiro, 2001. Tese (doutorado).
- SHAFRITZ, J.; HYDE, A. *Classics of public administration*. Harcourt Brace, 1997.
- SMITH, B. C. *Bureaucracy and political power*. Brighton: Wheatsheaf, 1988.
- SMITH, James A. *The idea brokers: think tanks and the rise of the new policy elite*. New York: Free Press, 1991.
- TEICHMAN, Judith. *Policy networks and policy reform in Mexico: technocrats, the World Bank and the private sector*. Apresentado no Workshop on Democratization and Economic Liberalization. Michigan State University: 2000.
- THOMPSON, John B. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação e massa*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Ática, 1980.
- VOLDEN, Craig. A formal model of the politics of delegation in a separation of powers system. *American Journal of Political Science*, v. 46, n. 1, 2002, p. 11-133.

WEBER, Max. *The theory of social and economic organisation*. New York: Free Press, 1947.

_____. *Wissenschaft als beruf e politik als Beruf*. Berlin: Dunker; Humblot, 1967.

WEINGAST, Barry R.; MORAN, Mark J. . Bureaucratic discretion or congressional control? Regulatory policy-making by the Federal Trade Commission. *Journal of Political Economy* 91, 1983, p. 765-800.

_____. The congressional-bureaucratic system: a principal agent perspective (With applications to the SEC). *Public Choice* 44, p. 147-91, 1984.