



HAL
open science

Burocracia, organizações, políticas públicas e formalização do conhecimento

Daniel Benamouzig, Olivier Borraz

► **To cite this version:**

Daniel Benamouzig, Olivier Borraz. Burocracia, organizações, políticas públicas e formalização do conhecimento. Sociologia Política da ação pública: teorias, abordagens et conceitos, 2021. hal-03494563

HAL Id: hal-03494563

<https://hal.science/hal-03494563>

Submitted on 10 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

BUROCRACIA, ORGANIZAÇÕES, POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMALIZAÇÃO DO CONHECIMENTO⁴⁵

Daniel Benamouzig e Olivier Borraz

Introdução

Por quase duas décadas, a sociologia das organizações e a análise das políticas públicas têm atribuído um interesse cada vez maior às dimensões cognitivas da ação coletiva. Este capítulo se propõe a voltar sobre essa questão, colocando-a em perspectiva com o lugar inicialmente designado aos assuntos do conhecimento, nesses dois subcampos da Sociologia e da Ciência Política, para compreender melhor, em seguida, o alcance dessa evolução, do ponto de vista disciplinar e das relações, que estes assuntos estabelecem com objetos, os quais passam por uma evolução profunda.

Com efeito, durante muito tempo, privilegiando uma leitura a partir dos interesses dos atores, a sociologia das organizações, e depois a análise das políticas públicas, diretamente inspirada por essa última na França, abandonaram os conhecimentos e as dimensões cognitivas da ação. Certamente, foi possível encontrar vestígios dessas noções na oposição fundadora proposta por essas disciplinas entre as cúpulas do Estado e as grandes organizações, cuja ação se baseava em formas de conhecimentos formais ou teóricos, muitas vezes de natureza científica, técnica ou jurídica; e os serviços locais ou executivos, detentores de conhecimentos de natureza mais prática ou empírica. Mas os autores preferiram primeiro insistir na inversão das relações de poder que observavam entre o topo e o fundo das organizações burocráticas; ou na diferença entre os grandes projetos de reforma que as políticas públicas levavam consigo e sua implementação local. Seu objetivo é enfatizar o peso das regulamentações informais e, conseqüentemente, a necessidade de ir além de uma visão puramente formal das organizações e das políticas públicas, incorporadas pelas então dominantes Ciências Administrativas; mas também a necessidade de apreender o Estado de baixo para cima (*bottom-up*) para superar as análises marxistas, muito autoritárias e opressoras, do planejamento.

⁴⁵ Tradução do original em francês *savoir*, N.D.T.

A virada cognitiva ocorrida nos anos 2000, que deu origem ao que alguns chamam de “segundo fôlego” da análise de políticas públicas (REVUE FRANÇAISE DE SCIENCES POLITIQUES, 2000; HASSENTEUFEL; SMITH, 2002), destaca a importância do conhecimento, ideias e discurso para explicar a produção e os efeitos das políticas. Essa evolução na análise das políticas públicas “à la française” é inseparável de evoluções similares na sociologia das organizações, que reconsidera, ao mesmo tempo, o lugar do conhecimento nos fenômenos organizados. São essas evoluções que gostaríamos de explorar neste capítulo, uma vez que, ao mesmo tempo, ilustram a progressão mais profunda na governança das sociedades contemporâneas.

Mais precisamente, defenderemos a hipótese de que são os desenvolvimentos das disciplinas e as transformações nas organizações que, gradualmente, têm levado a esse reconhecimento do papel do conhecimento.

Os primeiros estudos sobre a sociologia das organizações e a análise das políticas públicas foram de fato realizados em um contexto ainda marcado pela importância e pelo valor de um tipo de organização “moderna” com um enfoque racional, burocrático, centralizado e mantendo vínculos formalizados com outras organizações. Essas organizações mobilizaram frequentemente conhecimentos formalizados, que estavam ligados à organização científica do trabalho tayloriano ou à aplicação às organizações civis de métodos matemáticos de otimização e de investigação operacional, frequentemente desenvolvidos no contexto militar da Segunda Guerra Mundial e depois da Guerra Fria. Os trabalhos de sociologia insistiam, então, no defasamento entre as visões dominantes levadas pelas cúpulas das organizações, eventualmente equipadas com conhecimentos científicos, e uma realidade prática bem diferente observada a partir do campo. Observada com frequência, essa oposição levava os sociólogos a privilegiar, por princípio, os conhecimentos práticos em detrimento dos teóricos, suspeitos de serem demasiado abstratos e gerais para dar conta com justeza do comportamento dos atores e das dinâmicas organizacionais. Em contrapartida, os conhecimentos práticos davam acesso aos comportamentos, justificando o papel social e político do sociólogo, só em posição de poder analisar corretamente o funcionamento efetivo das organizações e a aplicação das políticas, tendo em conta os conhecimentos locais e as situações concretas de trabalho e de interação.

No entanto, a partir da década de 1980, transformações baseadas em novas formas de conhecimento começaram a ocorrer nas organizações. Quer se trate, na esfera pública, das reformas conducentes à criação de agências, dos movimentos de descentralização e de desconcentração, de diversas formas de delegação ou de privatização, do desenvolvimento da avaliação e da introdução de instrumentos de racionalização ou de governo; ou, na esfera comercial, do desenvolvimento da subcontratação, dos sucessos da empresa de redes, dos movimentos de concentração em certos setores, e da amplitude das cadeias interdependentes em que evoluem as empresas; todas essas evoluções mobilizam os conhecimentos, por vezes formalizados, solicitados pelos atores para fins do controle e supervisão, da coordenação

e normalização, do incentivo e da motivação. Conhecimentos que não podem mais ser simplesmente descartados em nome da alegada ineficácia, dado que muitas vezes é uma questão, precisamente, para os portadores dessas abordagens reconhecer a importância das formas de conhecimento dos atores de campo, a fim de projetar formas de organização flexíveis, mais autônomas e, portanto, mais eficazes.

A sociologia das organizações e a análise das políticas públicas interessaram-se então pelo lugar específico dos conhecimentos científicos, econômicos e gerenciais nesses novos modos de regulação. Esse reconhecimento se nutriu da contribuição das correntes de pesquisa em sociologia, favorecendo as dimensões cognitivas ou a produção de conhecimento. Tudo isso levou à reavaliação de certos conceitos fundadores no estudo das organizações e da ação pública, como os da burocracia ou do poder. Longe de colocar regras impessoais, tradicionalmente características das burocracias, contra os conhecimentos práticos, que deveriam garantir o funcionamento efetivo das organizações, esses estudos ressaltaram que a produção ou uso dos conhecimentos para fins de controle, coordenação ou incentivo mobilizava, induzia ou exigia processos burocráticos. Embora a posse de conhecimentos empíricos, vitais para a organização, garantisse os níveis médios ou inferiores das fontes de poder e do contrapoder em face das cúpulas, a produção e a difusão de conhecimentos para fins de controle, de coordenação ou de incentivo reforçam o poder dos níveis superiores ou mesmo externos, dos conhecimentos de gestão ou das normas que impactam o comportamento dos atores. Isso não significa que esse último seria privado de margem de manobra e interpretação, ou mesmo de poder nas organizações. Mas onde as abordagens tradicionais se opuseram ao conhecimento teórico e prático para favorecer esse último, novos estudos estão mais interessados na sua articulação e nos efeitos práticos do conhecimento formal, indicadores ou padrões sobre as organizações e sobre os comportamentos individuais ou coletivos que ali ocorrem. Essa nova consideração dos saberes conduz a um duplo deslocamento: ao passo que a referência aos conhecimentos permitia compreender como as formas burocráticas eram, na prática, mais informais e abertas do que o previsto pelas leituras demasiado formalistas, a extensão contemporânea de conhecimentos formalizados exige novas análises dos fenômenos burocráticos, podendo mesmo reabilitar o alcance descritivo e analítico dessa noção clássica, fundadora do estudo das dinâmicas organizadas e das políticas públicas.

1. O lugar dos conhecimentos nos trabalhos clássicos de sociologia das organizações e nas primeiras análises das políticas públicas

A sociologia das organizações nem sempre prestou igual atenção aos conhecimentos, sejam eles de natureza científica, técnica ou jurídica, ou mais

informalmente mobilizados no curso da ação. Os fundadores franceses da sociologia das organizações se interessaram muito cedo por organizações que produzem, difundem ou manipulam conhecimentos, tais como hospitais ou universidades, sem que o lugar desses saberes fosse objeto de qualquer análise particular. Deliberadamente, tratava-se de estudar essas organizações como qualquer outra organização administrativa ou industrial, desconfiando dos discursos de atores alegando especificidades de sua área em virtude de seus próprios conhecimentos. Como evidência, esses estudos mostraram que tais organizações foram caracterizadas por formas de regulação e disfunção comparáveis às observadas em outras organizações, cuja razão de ser não se baseava no controle de conhecimentos específicos.

A questão dos conhecimentos não está, portanto, no centro dos primeiros trabalhos de sociologia das organizações na França. Quando os conhecimentos são evocados, são como categorias de compreensão, informações e recursos cognitivos que possibilitam analisar estratégias individuais, relações entre atores e a regulação de sistemas de ação. Esses conhecimentos apresentam-se, então, por meio de uma oposição recorrente entre conhecimentos teóricos ou formais, por um lado, e práticos ou empíricos, por outro.

1.1 Conhecimentos teóricos vs. conhecimentos práticos

Os conhecimentos teóricos estão incorporados nas regras, procedimentos e instrumentos de formalização característicos das organizações burocráticas. As regras e os procedimentos, muitas vezes derivados do Direito, fornecem conhecimentos abstratos e gerais sobre o comportamento dos atores ou dos grupos sociais sobre os quais pretendem atuar. A sua impessoalidade, segundo Weber, é a garantia da sua neutralidade. Quanto aos instrumentos de racionalização, sejam eles ergonômicos, contábeis ou de gestão, eles utilizam conhecimentos de disciplinas como Ciência da Computação, Biologia, Ciências da Engenharia ou Economia. Muitas vezes associados aos esforços de Frederick Taylor e, mais tarde, Henri Fayol, de chegar a uma “direção científica das empresas”, eles marcam profundamente o século 20 tanto pela sua ampla difusão, como pelas críticas que suscitam. Regras, procedimentos e instrumentos como categorias de compreensão têm significado; mas um significado que permanece abstrato e geral.

Esses conhecimentos teóricos são contrastados com os práticos, empíricos e de campo mantidos pelos agentes implementadores e gestores intermediários. Podem tratar-se de habilidades manuais, de conhecimentos, fruto de uma experiência ou de uma aprendizagem, de interpretações locais das regras e procedimentos etc. Um dos aportes da sociologia das organizações foi o de pôr em evidência não só a existência desses conhecimentos práticos, mas de destacar a sua necessidade e a sua racionalidade (GOULDNER, 1954). Uma necessidade para organização, no sentido de que esse conhecimento é indispensável para a implementação das regras,

procedimentos e instrumentos, gerais e abstratos, promovidos pela hierarquia, para ajustá-los ou adaptá-los às circunstâncias locais, bem como às restrições que pesam sobre os atores responsáveis pela sua implementação (GRÉMION, 1976; WORMS, 1966). Esse é um resultado que encontramos na análise da implementação de políticas públicas (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; DUPUY; THOENIG, 1983). Sem esses conhecimentos empíricos, as regras e os procedimentos conduziriam rapidamente a um bloqueio; tais conhecimentos proporcionam-lhes assim uma flexibilidade, que contribui para a sua eficácia. Isso também é necessário para os atores, porque esse conhecimento prático é um recurso cognitivo que lhes permite fazer sentido da sua situação e ajustar o seu comportamento em conformidade (DAFT; Weick, 1984). Mas a posse e o uso desse conhecimento prático é também racional, na medida em que permite aos atores que operam num mundo impessoal e centralizado ganharem espaço de manobra e liberdade (SELZNICK, 1949). Longe de serem meros executores, os atores darão sentido à sua atividade, negociarão sua participação e, assim, motivarão seu compromisso. Ao tornarem-se especialistas na sua área, ganharão autonomia (*ibid.*).

Em *L'acteur et le système*, Michel Crozier e Erhard Friedberg identificam quatro áreas principais de incerteza em uma organização. Em uma análise mais aprofundada, três delas estão explicitamente relacionadas com os conhecimentos. De fato, seja o domínio de uma determinada habilidade, as relações entre uma organização e seus ambientes, ou o domínio da comunicação e da informação (CROZIER; FRIEDBERG, 1977, p. 83), todos se referem a questões de conhecimento. Assim, o “especialista” tem “o *know-how*, o conhecimento, a experiência do contexto que lhe permite resolver certos problemas cruciais para a organização” (CROZIER; FRIEDBERG, 1977, p. 84). No que diz respeito às relações que uma organização mantém com seu ambiente, o “*marginal-sécant*” é aquele que serve como “intermediário e intérprete” entre os diferentes sistemas de ação e, como tal, retira o poder em relação a seus interlocutores (CROZIER; FRIEDBERG, 1977, 86). Finalmente, os atores que controlam os fluxos de comunicação e informação nas organizações são capazes de filtrar, mas também de influenciar, o conteúdo do que circula. Em suma, na sociologia das organizações, os conhecimentos são primeiramente associados a áreas de incerteza que proporcionam aos atores recursos para negociar sua autonomia e participação. Nesses trabalhos, os únicos conhecimentos que interessam são os que dizem respeito à informalidade. Contribuem para um “relaxamento” estratégico dos espaços formalizados e burocráticos, mas permanecem inacessíveis aos tomadores de decisão.

No entanto, essa informalidade não é sinônimo de invisibilidade. De fato, parte dos conhecimentos assim produzidos pode ser amplamente compartilhada. Assim, a “ordem local” de Erhard Friedberg (1993) é caracterizada pelos conhecimentos partilhados entre os diferentes atores de um sistema. Cada ordem local carrega suas próprias formas de conhecimentos; simplesmente essas não têm a intenção de serem generalizadas. Os estudos comparativos dos serviços hospitalares,

em particular, permitiram assim ilustrar a capacidade de cada sistema para produzir as suas próprias formas de conhecimento (KUTY, 1975; BINST, 1990; VASSY, 1999). A sua utilidade, mesmo a sua legitimidade, depende da ordem local que as produz. Certamente, alguns desses conhecimentos têm um âmbito geral, em particular os conhecimentos médicos. Mas os trabalhos sobre o hospital também realçaram as muitas outras formas de conhecimento produzidas localmente entre os diferentes atores, incluindo em alguns casos pacientes, seja em torno de certas doenças ou seus tratamentos.

É porque constituem fenômenos políticos que estas ordens são contingentes, no sentido radical da palavra. Foram construídas por homens com os recursos cognitivos, relacionais e materiais proporcionados por suas situações e, portanto, são dependentes das grandes regulamentações sociais que caracterizam e estruturam a sociedade em um determinado momento. Mas também ultrapassam constantemente os recursos e os limites impostos por estas regulamentações. Porque, através delas, os homens podem também descobrir e experimentar novos recursos e novas maneiras de jogar o jogo da sua cooperação conflitual, desenvolvendo assim novas capacidades e uma nova estruturação do contexto, fundamento da sua especificidade irreduzível e fonte de inovação no conjunto social. (FRIEDBERG, 1993, p. 178).

1.2 Cegueiras organizacionais

As análises de Michel Crozier, Erhard Friedberg, François Dupuy e Jean-Claude Thoenig insistem no fato de que o conhecimento prático ou local não circula. Nos sistemas burocráticos, não há incentivo para que os atores, especialmente os que estão embaixo ou no meio da hierarquia, comuniquem o conhecimento que possuem. Porque “a rigidez com que se define o conteúdo das tarefas, as relações entre as tarefas e a rede de relações humanas necessárias à sua realização dificultam a comunicação dos grupos entre si e com o ambiente” (CROZIER, 1963, p. 238). Num sistema burocrático, “informação é poder, e às vezes, por um breve momento, o instrumento essencial do poder” (CROZIER, 1970, p. 67). No entanto, os trabalhos de Erhard Friedberg tornam possível ir mais longe, uma vez que a sua análise das ordens locais sugere que os conhecimentos locais não se destinam necessariamente a circular, simplesmente porque são contingentes e não fariam necessariamente sentido num outro contexto. Em outras palavras, são de alcance limitado. Isso também é evidente no trabalho de François Dupuy e Jean-Claude Thoenig sobre a implementação de políticas públicas, que também destaca a natureza contingente dos acordos alcançados sobre a interpretação das regras.

Essa falta de circulação tem como consequência um desconhecimento, por parte da alta administração, acerca do que se passa nos níveis inferiores. Com efeito,

as elites não têm um conhecimento verdadeiro do comportamento real dos agentes executores, das decisões que são tomadas em diferentes níveis, das ligações que a organização mantém com o seu ambiente, da forma como as políticas públicas estão sujeitas a adaptações locais. Toda a análise das disfunções burocráticas, de Robert Merton (1940) a M. Crozier, Philip Selznick (1949) e Alvin Gouldner (1954), baseia-se neste fato empiricamente estabelecido: as elites não têm a informação que lhes permita formar uma representação precisa do que acontece ao nível dos agentes de execução e das hierarquias intermédias. Devem basear-se exclusivamente nas regras e procedimentos existentes para interpretar os vazios e, por conseguinte, produzir novas regras e procedimentos que visem reduzi-los – com o efeito paradoxal de os aumentar, de acordo com a teoria dos círculos viciosos. As regras formais são, portanto, produzidas em completa ignorância dos fatos, com base no conhecimento teórico desconectado de qualquer realidade empírica.

M. Crozier traça essa situação desde o século 19 e a oposição entre “o mundo das ideias onde o pensamento podia circular livremente sem ter em conta os meios que não podia apreender e o mundo da ação que permaneceu no domínio do empirismo e do compromisso e que, como consequência, ficou afetado por um preconceito desfavorável” (CROZIER, 1970, p. 109). E, então, atribuiu sua persistência na França ao papel dos grandes organismos e do sistema de formação da elite, que eram fontes de um conservadorismo profundo em termos de ideias – mas também no plano social.

Por conseguinte, a sociologia das organizações se concentrará nas tentativas de introduzir ferramentas e métodos para facilitar a comunicação dentro das organizações, melhorar a qualidade e a confiabilidade da informação, introduzir mais transparência ou fortalecer a padronização; tentativas sucessivas têm sido feitas desde a década de 1960, com a ajuda de sociólogos. Em *La société bloquée*, Michel Crozier utiliza o caso da tecnologia da informação como exemplo de uma ferramenta moderna concebida para melhorar a comunicação nas organizações. O autor denuncia a ingenuidade que acompanha a introdução dessas ferramentas, que deveriam trazer transparência e aponta que:

“é um profundo erro acreditar que se trata apenas de uma questão técnica. Uma organização só pode utilizar as extraordinárias potencialidades destas técnicas se tiver sido capaz de eliminar as barreiras que impedem os grupos e as camadas hierárquicas e funcionais de se comunicarem de boa-fé (CROZIER, 1970, p. 105).”

Michel Crozier também insiste no fato de que a introdução dessas ferramentas contribui para aumentar o volume de “informações falsas” que circulam: em outras palavras, para proteger o conhecimento que possuem e que é essencial à sua autonomia, os atores são às vezes levados a mentir ou manipular dados. Nessas condições, mesmo quando as elites possuem informações de baixo para cima, elas

tendem a reforçar suas crenças, pois essas informações são produzidas de forma a atender às expectativas de seus patrocinadores e não a refletir as situações reais.

Da mesma forma, se Michel Crozier estava inicialmente interessado na “nova forma de racionalidade” que surgiu nos anos 1960 com o advento de novas disciplinas nos Estados Unidos (pesquisa operacional, teoria dos jogos, econometria, cibernética, teoria dos sistemas) e lamentou a recusa das elites francesas a se apropriarem da mesma, a sociologia das organizações iria então insistir nos limites dessa nova forma, quando ela servia para centralizar ou racionalizar projetos: esses incluem a PPBS nos EUA e a RCB na França (THOENIG, 1973; SPENLEHAUER, 1998). Os trabalhos mostrarão, principalmente, a incapacidade desses instrumentos, na sua preocupação de dominar a complexidade, de integrar novas informações provenientes do ambiente, por falta de conhecimentos das práticas reais. À semelhança das burocracias tradicionais, as organizações que utilizam essas ferramentas continuam a ser incapazes de aprender. Os fracassos dessas ferramentas devem-se também à sua dependência de modelos de racionalidade econômica, cujas limitações Herbert Simon terá mostrado pela primeira vez. Com sua teoria da “racionalidade limitada”, Herbert Simon enfatiza a importância de formas de conhecimento contextualizadas (MARCH; SIMON, 1958). Em outras palavras, longe de uma concepção de que o ator tenha todas as informações necessárias para a tomada de decisões, mostra que os atores buscam primeiro a solução mais satisfatória de acordo com os elementos à sua disposição, os recursos limitados que possuem e as limitações que pesam sobre eles.

É nesse contexto que surge o interesse pelas políticas públicas na França, o qual rapidamente se concentrará na implementação dessas políticas, a fim de destacar a completa brecha entre os programas desenhados pelos ministérios e os efeitos produzidos localmente. François Dupuy e Jean-Claude Thoenig (1983), por exemplo, descreverão políticas que têm o efeito paradoxal de incentivar a fraude, na ausência de uma boa compreensão dos mecanismos regulatórios que caracterizam um determinado setor; ou a capacidade dos serviços do governo local de adaptar a lei aos muitos casos específicos que se apresentam, em total opacidade para os níveis superiores. Em outras palavras, a análise de políticas públicas também enfatiza a desconexão dos conhecimentos teóricos que alimentam os programas centrais dos conhecimentos empíricos que alimentam a sua implementação local.

2. A formalização dos conhecimentos nas organizações

Desde a década de 1980, as Ciências Sociais ampliaram seu foco nos conhecimentos, reavaliando seu papel na ação organizada. Esse interesse conduziu a uma preocupação empírica e teórica em uma variedade de conhecimentos, que vão desde as representações individuais e crenças dos atores, até as formas de conhecimento científico oficializado.

2.1 Uma consideração mais explícita dos conhecimentos

No cenário sociológico francês, vários movimentos têm exercido uma influência particular sobre a sociologia das organizações e a análise das políticas públicas, incentivando-as a levar em conta as questões do conhecimento.

Em primeiro lugar, o interesse pelas estratégias dos atores autônomos permitiu que a análise estratégica abraçasse as evoluções concomitantes do individualismo metodológico, mais orientado para levar em conta os saberes, crenças e conhecimentos associados à ação, decisão ou compreensão, no âmbito do que Raymond Boudon tem chamado de “sociologia cognitiva”, baseada na consideração das “boas razões” dos atores (BOUDON, 1986). Referindo-se ao conceito, já clássico, de racionalidade limitada, Erhard Friedberg destaca as aproximações em curso:

É necessário seguir cada tomador de decisão (ou se preferimos cada ator) em sua situação para reconstruir a lógica de sua decisão, para entender como as opções lhes foram apresentadas e assim encontrar as “boas razões” por trás das decisões aparentemente irracionais (FRIEDBERG, 1993, p. 56).

A aproximação com a sociologia cognitiva de Raymond Boudon e os seguidores do individualismo metodológico temperado, usando outros motivos explicativos que não o interesse exclusivo dos utilitaristas, é particularmente mobilizada na análise das políticas públicas. Desde a década de 1980, Jean-Gustave Padioleau (1984) tem enfatizado a natureza cognitiva dos processos de colocar problemas públicos na agenda. Seguiram-se, alguns anos mais tarde, Bruno Jobert e Pierre Muller, que, com o seu conceito de quadro de referência,⁴⁶ procuraram destacar a importância das representações na orientação das políticas públicas (JOBERT; MULLER, 1987). Com base na dupla inspiração da análise estratégica e da sociologia cognitiva, Henri Bergeron (BERGERON, 1999) mostra como as políticas de combate à toxicod dependência experimentam uma evolução decisiva quando as teorias psicanalíticas são minadas por novos conceitos, relacionados com o controle dos riscos e a saúde pública. Não sem ligação com os trabalhos de autores neoinstitucionalistas americanos, especialmente Water Powell e Paul Dimaggio, a importância das ideias, e sobretudo das ideias econômicas, também é mobilizada para dar conta das transformações da ação pública. Essa orientação também se beneficia da mudança cognitiva na análise de políticas públicas, que enfatiza a importância das ideias e paradigmas da ação pública (HALL, 1993; MULLER, 2000). Em termos mais gerais, trata-se de compreender como o conhecimento, particularmente o econômico, está associado às dinâmicas institucionais e trabalhado por meio de ações estratégicas de várias categorias de atores, acadêmicos, administrativos, comerciais ou profissionais (HALL, 1989; JOBERT, 1994; BENAMOUZIG, 2005).

⁴⁶ Tradução do termo original em francês “référentiel” (N.D.T.).

O renovado interesse pelo conhecimento está também associado à revitalização da sociologia da ciência, para a qual contribuem investigadores do *Centre de Sociologie de l'innovation* (CSI) da *École des Mines*, liderado por Michel Callon e Bruno Latour. As abordagens sociológicas são construídas em torno de concepções compartilhadas da ação e da sua relação com o conhecimento. Na sociologia da tradução, bem como na análise estratégica e análise de políticas públicas, os atores implementam estratégias locais inspiradas em interesses que se estendem à esfera do conhecimento. No entanto, em ambos os casos, a relação com o conhecimento permanece tácita e frustrada: ao contrário da sociologia cognitiva de Raymond Boudon, que entra no mundo das crenças, da ideologia e dos sistemas de razões, essas correntes destacam, sobretudo, as dimensões “concretas” da ação e sua possível relação com o conhecimento. Eles preferem insistir nos interesses ou na materialidade das redes sociotécnicas parcialmente não humanas, em vez de no conhecimento abstrato, sempre desconfiados de um formalismo ou cognitivismo abstrato, alheios aos regimes práticos da ação concreta “em construção”. Não sem um toque de provocação, Bruno Latour propôs mesmo, como “a sétima regra do método”, uma “moratória sobre as explicações cognitivas da ciência e da tecnologia” (LATOUR, 1989, p. 596). Essa preocupação frustrada pelo conhecimento, cuja importância deve ser destacada e cuja especificidade cognitiva deve ser negada, incentiva a aproximação entre uma sociologia “concreta” das organizações e a sociologia da inovação, inspirada pelo pragmatismo e pela etnometodologia. Essas conexões estimulam a pesquisa empírica sobre organizações com alto conteúdo cognitivo, o que, por sua vez, leva a um interesse no conteúdo do conhecimento. É o que mostram as pesquisas de Patrick Castel sobre os centros de oncologia, numa veia organizacional, e depois sobre a produção de quadros de referência médicos, com uma maior atenção aos conhecimentos manipulados pelos oncologistas. É o que mostram também as nossas pesquisas sobre as agências de perícia sanitária, cujas formas de organização se articulam com os conteúdos formalizados da experiência científica (BENAMOUZIG; BESANÇON, 2005; BORRAZ, 2008). Na sociologia da ação pública, essa aproximação conduzirá inicialmente a um interesse na importância do conhecimento no “campo técnico” exercido por certos organismos de engenharia no setor do ambiente (LASCOURMES, 1994) e, mais recentemente, por formas de instrumentação na sua capacidade de articular normas e conhecimentos (LASCOURMES; LE GALÈS, 2005).

Em suma, as aproximações da análise estratégica e da sociologia da ação pública com a sociologia cognitiva de Raymond Boudon, um neo-institucionalismo atento às ideias e ao movimento dos *sciences studies* (estudos das ciências), conduzem a reconsiderar o lugar do conhecimento, que se torna objeto de interesse sociológico por si só, mesmo que isso signifique ir além do único registro da ação concreta.

2.2 A formalização organizada do conhecimento

O interesse pelo conhecimento surge também em um momento de profundas mudanças nas próprias organizações, tanto no âmbito da ação pública, como nas empresas, no mundo acadêmico ou nos espaços e redes que estão se desenvolvendo de forma mais ou menos formal entre as esferas pública e privada. Duas tendências, dessa vez mais empíricas do que estritamente sociológicas, combinam seus efeitos em um contexto marcado pela globalização, ou seja, por uma maior circulação internacional de recursos, informações, atores, mas também formas de organização, teorias sociológicas e os próprios sociólogos (GIDDENS, 1999).

Uma primeira tendência é o surgimento de novas formas de governança nas empresas, nas administrações e nas organizações internacionais ou transnacionais. Enquanto a sociologia das organizações propôs uma crítica aos modos diretos de poder hierárquico, burocrático ou formalizado, as novas formas de poder associadas à governança são caracterizadas por um exercício mais indireto e, em princípio, mais discreto do poder, exercido voluntariamente a distância, deixando os atores com um grau de autonomia. Nesse contexto, o papel da informação e do conhecimento à disposição dos atores continua a ser crucial, mas está mudando: a informação, os saberes e conhecimentos locais já não são apenas recursos estratégicos para o exercício informal do poder local, ou mesmo um contrapoder orientado para a situação contra o exercício hierárquico e formal de um poder mais tradicional. A governança das organizações está adquirindo novos conhecimentos, particularmente gerenciais e econômicos, que atribuem maior autonomia aos atores, permanecendo atenta a possíveis “assimetrias da informação” entre níveis hierárquicos, entre “principais” e “agentes”, entre diretores e executores. A administração da informação, o conhecimento das representações e a revelação das preferências dos atores, os saberes ou conhecimentos locais continuam sendo uma ferramenta estratégica, cujo papel está evoluindo: permite aos diretores identificar, controlar e, se necessário, orientar jogos estratégicos locais que possam se desenvolver “à distância”, para que os atores reconhecidos em sua autonomia contribuam para a condução da ação decidida em outro lugar (POWER, 1997). Ao mesmo tempo em que se multiplicam as formas de organização que separam mais explicitamente as funções de direção e de execução, e que se desenvolvem organizações orientadas para “projetos”, tanto nas empresas, como nas administrações, desenvolvem-se numerosos instrumentos de formalização da informação, dos conhecimentos ou de dados e indicadores destinados a exercer novas formas de tutela, de controle, longe de serem tão “distantes” como pretendem (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 1999). Esses desenvolvimentos oferecem novos campos de pesquisa para compreender a dinâmica do poder nas organizações, a relação entre as decisões formais e as ações locais ou periféricas. Na prática, os conhecimentos ocupam um lugar central.

Essa primeira tendência é baseada em uma segunda, que vê o desenvolvimento de novos tipos de formalização de conhecimento e informação, na forma

de normas, protocolos e dados baseados em evidências, utilizando métodos rigorosamente formatados. Todo um “mundo de padrões” (BRUNSSON; JACOBSSON, 1997) mobiliza conhecimento sofisticado, abstrato e geral em escalas transnacionais ou mais locais. Os instrumentos de quantificação, avaliação e modelização contribuem para a extensão das formas globais de conhecimento (PORTER, 1996). Esse conhecimento alimenta os processos de produção de regras, normas e procedimentos, cuja legitimidade deriva da sua natureza *evidence-based* (baseada em evidências – NDT). Longe de ser informal, esse conhecimento é cada vez mais formalizado. Sua produção e disseminação estão baseadas no trabalho de muitas organizações especializadas. A multiplicação de agências e redes internacionais especializadas permite compreender empiricamente a sua dinâmica (TURCHETTI; HERRAN; BOUDIA, 2012). Longe de ser uma questão de relações interpessoais ou redes abertas à plasticidade relativa, à informalidade dos jogos interpessoais, a produção, difusão e uso de novos conhecimentos fazem parte das organizações procedurais, cuja reputação elas estabelecem (CARPENTER, 2014). Voltando à sua importância, Arthur Stinchcombe ressalta a importância das operações sociais e cognitivas, por meio das quais as “formalidades” são incorporadas nas relações práticas e informais que existem nas organizações. O sociólogo enfatiza as propriedades dessas “formalidades”, cuja efetividade prática reside em sua “adequação cognitiva” (*cognitive adequacy*) “comunicabilidade” e na possibilidade de fazê-las progredir segundo “trajetórias de melhoria” (STINCHCOMBE, 2001). Esse movimento de “*protocolization*” (HOOD, 2010) proporciona às organizações responsáveis pela produção e disseminação do conhecimento um formalismo sem precedentes, de natureza claramente burocrática. Esses estudos nos convidam não só a considerar o trabalho social realizado para produzir, difundir e mobilizar esse conhecimento, mas também a insistir em seu caráter formal e nos efeitos dessa formalização sobre a ação organizada. Eles favorecem as conexões com uma “nova sociologia política da ciência”, que destaca a importância da dinâmica institucional, organizacional e cognitiva que combina sociologia política, sociologia organizacional e *sciences studies* e que não negligencia as questões de poder que envolvem a produção de conhecimento em campos tão sensíveis como a saúde ou o ambiente (FRICKEL; MOORE, 2005).

Além das observações transversais, o trabalho empírico ilustra as novas relações entre conhecimento, burocracias, organizações e regulação. Eles mostram como a produção e o uso do conhecimento promovem a criação de organizações formalizadas, ou mesmo de verdadeiras burocracias de conhecimento. Essas tendências surgem, por exemplo, na evolução das agências especializadas em saúde (BESANÇON; BENAMOUZIG, 2005). Cientificamente mais bem equipadas do que as direções centrais dos ministérios, essas novas formas administrativas incorporam a preocupação pela administração “a distância”, receptiva e respeitosa da autonomia dos atores. Ao longo do tempo e ao longo das crises, essas agências constituíram um novo conjunto burocrático, redobrando o primeiro da sua excelência técnica e científica. Conjugada com a exigência de transparência, a preocupação de se basear

em conhecimentos comprovados exige um elevado nível de formalização dos procedimentos de perícia, constantemente reforçadas e repercutidas nas relações que mantêm com as tutelas e com os mundos sociais e profissionais com os quais interagem. Ao produzir e disseminar o conhecimento formalizado, essas organizações com alta densidade científica criaram novas burocracias técnicas. Este trabalho junta-se a outros sobre as agências reguladoras europeias (MAJONE, 1997) e francesas (FRANÇA; VAUCHEZ, 2017), que também destacam a importância do conhecimento, tanto científico quanto jurídico, no seu processo de formação e a forma como esse exerce a sua influência através de redes e instrumentos de normalização que fazem parte da lógica burocrática.

Em outros tipos de organizações, trabalhos recentes mostram que a produção e disseminação de indicadores de gestão reforçam a “prevalência” e o endurecimento das regras formais nas organizações (BOUSSARD, 2001; POWER, 1997). Esse é particularmente o caso no mundo hospitalar, que há muito vem sendo estudado pela sociologia das organizações. Onde estudos mais antigos se baseavam principalmente nos jogos de atores locais, geralmente diferenciados, os estudos mais recentes observam como a generalização de indicadores de qualidade induz à integração burocrática de fontes de poder anteriormente distintas e até conflitantes no meio hospitalar (BENAMOUZIG; ROBELET, 2014; BERTILLOT, 2014; BEAUSSIER *et al.*, 2016). No entanto, a disseminação do conhecimento formalizado permanece inseparável dos jogos estratégicos. Patrick Castel e Ivanne Merle mostram como a produção de quadros de referências médicas é objeto de apropriações diferenciadas por parte dos profissionais, que podem captar e não sofrer os efeitos (CASTEL; MERLE, 2002). Nos hospitais, o conhecimento gerencial é objeto de interesses estratégicos por parte de atores transversais, ou mesmo profissionais, como parte de suas relações estratégicas com outros segmentos da profissão (BENAMOUZIG; PIERRU, 2012). Nas empresas, a adoção de padrões e ferramentas de gestão é uma oportunidade de “apropriação pragmática” que leva a fenômenos de aprendizagem ou a uma inversão das relações de poder, formalização que permite o surgimento de novas formas de regulação (SEGRESTIN, 2004). Na ação pública, a integração dos processos de avaliação na produção das políticas públicas ajuda a alimentá-las de conhecimentos que participarão tanto na sua efetividade quanto na sua eficácia (DURAN, 1999). Todo um conjunto de políticas baseia-se agora em instrumentos que condensam diferentes formas de conhecimento para governar a conduta dos consumidores e das empresas, contribuindo assim para uma renovação da ação do Estado (DUBUISSON-QUELLIER, 2016). Embora o uso de indicadores de desempenho seja uma fonte de tensões recorrentes entre “saber e poder” (BEZES; CHIAPELLO; DESMAREZ, 2016), como ilustrado, por exemplo, pelas políticas no setor da polícia (PURENNE; AUST, 2010) ou políticas do ensino superior (CHATELAIN-PONROY *et al.*, 2013). Finalmente, no campo da saúde ocupacional, os trabalhos de Jean-Noël Jouzel (2012) revelam situações em que a burocratização contribui não apenas para a produção de conhecimentos, mas também para a ignorância: enquanto resulta de inúmeras

negociações, o desenvolvimento de instrumentos e a definição de protocolos produzem dados sobre certos tipos de exposição, mascarando outros efeitos (FRICKEL; VINCENT, 2007). Nesse último exemplo, os processos de formalização burocrática dos protocolos produzem simultaneamente visibilidade e invisibilidade social.

Conclusão

De um período para outro, o contraste entre os quadros analíticos e as realidades empíricas estudadas é impressionante. Onde a sociologia clássica das organizações estava inclinada a estudar organizações formais e integradas, possivelmente hierárquicas e burocráticas – das quais as agências americanas nos anos 1940 ou os Cheques Postais nos anos 1960 eram excelentes representantes – a nova sociologia das organizações está lutando com organizações instáveis, separando voluntariamente os níveis de decisão e execução, sendo objeto de redistribuições organizacionais e terceirização de algumas de suas funções, enquanto se estruturam nas redes. Onde a sociologia clássica das organizações se distinguiu prontamente de um racionalismo abstrato – reivindicado pelas organizações “modernas” da época –, ao enfatizar a importância dos jogos dos atores locais e seus conhecimentos incomunicáveis, a nova sociologia das organizações analisa formas mais flexíveis que implementam localmente modos de restrição, controle, influência, avaliação ou motivação baseados no uso excessivo e disseminação de informações e conhecimentos padronizados, protocolos, dados ou indicadores de todos os tipos. Onde o poder real nas organizações estava anteriormente localizado no controle disperso de incertezas e jogos estratégicos, em oposição à impotência ritual de um poder hierárquico formal preso em um círculo burocrático vicioso sem qualquer conexão com a realidade, a nova sociologia das organizações coloca o poder no controle do conhecimento formal, a partir do qual as estratégias locais são definidas.

O contraste é igualmente impressionante na análise de políticas públicas. Embora os autores tenham inicialmente insistido em formas de flexibilização da regra para considerar as condições locais de implementação, o trabalho atual coloca muito mais ênfase nos múltiplos instrumentos que equipam a ação dos representantes do Estado e nas formas de rigidez a que esses podem conduzir. Uma leitura que privilegia primeiro os interesses dos atores substitui gradualmente, às vezes radicalmente, uma leitura que destaca as ferramentas do conhecimento e as formas do saber, em sua capacidade não apenas de medir, mas também de determinar os comportamentos. Certamente, essas ferramentas e instrumentos estão sujeitos a apropriações diferenciadas e sempre produzem efeitos imprevistos. No entanto, contribuem para a formalização da ação pública, que é inseparável do aumento do uso de diferentes formas de conhecimento na ação governamental.

A relação do conhecimento com as formas de organização burocrática e os modos de regulação que o acompanham parecem, portanto, inverter-se. O desafio

já não é tanto colocar em evidência as relações informais, que nunca deixam de se desenvolver em burocracias formais ou na implementação de políticas públicas, mas compreender também como modos de organização que são em princípio informais se tornam verdadeiras burocracias baseadas na disseminação local e transversal do conhecimento formalizado. Esse conhecimento e as formas de organização que induz continuam a ser trabalhados a partir de dentro pelas relações informais, constituídas por jogos de atores locais responsáveis pelas análises estratégicas tradicionais; mas essas relações estão orientadas para um maior formalismo, o que não é suficiente para colocar em perspectiva a promoção de jogos estratégicos locais. As burocracias não são mais o espaço formal a partir do qual a pesquisa empírica pode identificar os jogos dos atores e o conhecimento local informal. É a partir de jogos de atores e de saberes locais que se desenvolvem burocracias cognitivas muito formalizadas, das quais é importante tomar todas as medidas e avaliar os efeitos na ação pública.

Referências

- BEAUSSIER, A. L.; DEMERITT, D.; GRIFFITHS, A.; ROTHSTEIN, H. Accounting for failure: risk-based regulation and the problems of ensuring healthcare quality in the NHS. *Health, risk & society*, v. 18, n. 3-4, p. 205-224, 2016.
- BENAMOUZIG, D. *La Santé au miroir de l'économie*. Paris: PUF, 2005.
- BENAMOUZIG, D.; BESANÇON, J. Administrer un monde incertain: les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France. *Sociologie du Travail*, v. 47, n. 3, p. 301-322, 2005.
- BENAMOUZIG, D.; PIERRU, F. Les professionnels et le système: l'intégration institutionnelle du monde médical. *Sociologie du travail*, v. 53, n. 3, p. 293-348, 2011.
- BENAMOUZIG, D.; ROBELET, M. Les indicateurs qualité et l'intégration bureaucratique de l'hôpital. *Working paper du LIEPP*, n. 20, 2014.
- BERGERON, H. *L'État et la toxicomanie*. Paris: PUF, 1999.
- BERTILLOT, H. *La Rationalisation en douceur. Les indicateurs qualité à l'hôpital*. Thèse de Sociologie de l'IEP de Paris, Paris, 2014.
- BEZES, P.; CHIAPELLO, È.; DESMAREZ, P. Introduction: la tension savoirs-pouvoirs à l'épreuve du gouvernement par les indicateurs de performance. *Sociologie du travail*, v. 58, n. 4, p. 347-369, 2016.
- BINST, M. *Du mandarin au manager hospitalier*. Paris: L'Harmattan, 1990.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. *Le Nouvel Esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard, 1999.
- BORRAZ, O. *Les Politiques du risque*. Paris: Presses de Sciences Po, 2008.
- BOUDON, R. *L'Idéologie*. Paris: Fayard, 1986.

- BOUSSARD, V. Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants. *Sociologie du travail*, v. 43, n. 4, p. 533-551, 2001.
- BRUNSSON, N.; JACOBSSON, B. *A World of Standards*. Oxford: Oxford University, 1997.
- CARPENTER, D. *Reputation and power: organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*. Princeton University Press, 2014.
- CASTEL, P.; MERLE, I. Quand les normes de pratiques deviennent une ressource pour les médecins. *Sociologie du travail*, v. 44, p. 337-355, 2002.
- CHATELAIN-PONROY, S.; MIGNOT-GÉRARD, S.; MUSSELIN, C.; SPONEM, S. De l'opposition "politiques/administratifs" au clivage "centre/périphérie": les divergences de perception des outils de mesure dans les universités. *Politiques et management public*, v. 30, n. 4, p. 495-518, 2013.
- CROZIER, M. *La Société bloquée*. Paris: Seuil, 1970.
- CROZIER, M. *Le Phénomène bureaucratique*. Paris: Seuil, 1963.
- CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. *L'Acteur et le Système*. Paris: Seuil, 1977.
- DAFT, R. L.; WEICK, K. E. Toward a model of organizations as interpretation systems. *Academy of management review*, v. 9, n. 2, p. 284-295, 1984.
- DUBUISSON-QUELLIER, S. (dir.). *Gouverner les conduites*. Paris: Presses de Sciences Po, 2016.
- DUPUY, F.; THOENIG, J.-C. *Sociologie de l'administration française*. Paris: Armand Colin, 1983.
- DURAN, P. *Penser l'action publique*. Paris: LGDJ, 1999.
- FRANCE, P.; VAUCHEZ, A. *Sphère publique, intérêts privés: enquête sur un grand brouillage*. Paris: Presses de Sciences Po, 2017.
- FRICKEL, S.; MOORE, K. (ed.). *The New Political Sociology of Sciences*. Madison: University of Wisconsin Press, 2005.
- FRICKEL, S.; VINCENT, M. B. Hurricane Katrina, contamination, and the unintended organization of ignorance. *Technology in society*, v. 29, n. 2, p. 181-188, 2007.
- FRIEDBERG, E. *Le Pouvoir et la Règle*. Paris: Seuil, 1993.
- GIDDENS, A. *Runaway World*. London: Profile Books, 1999.
- GOULDNER, A. W. *Patterns of industrial bureaucracy*. New York: Free Press, 1954.
- GRÉMION, P. *Le pouvoir périphérique*. Paris: Seuil, 1976.
- HALL, P. (ed.). *The Political Power of Economic Ideas, Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- HALL, P. Policy paradigms, social learning and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Policy*, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1983.
- HALPERN, C.; HASSENTEUFEL, P.; ZITOUN, P. *Policy Analysis in France*. Policy Press, 2018.

HASSENTEUFEL, P.; SMITH, A. Essoufflement ou second souffle? L'analyse des politiques publiques à la Française. *Revue Française de Sciences Politiques*, v. 52, n. 1, p. 53-73, 2002.

HOOD, C. *The blame game, spin, bureaucracy and self preservation in government*. Princeton: Princeton University Press, 2010.

JOBERT, B. *Le Tournant libéral en Europe*. Paris: L'Harmattan, 1994.

JOBERT, B.; MULLER, P. *L'État en action*. Paris: PUF, 1987.

JOUZEL, J.-N. *Des toxiques invisibles*. Paris: Éditions de l'Ehess, 2012.

KUTY, O. Orientation culturelle et profession médicale. La relation thérapeutique dans les unités de rein artificiel et son environnement. *Revue Française de Sociologie*, v. 16, p. 189-214, 1975.

LASCOUMES, P. *L'éco-pouvoir: environnements et politiques*. Paris: La Découverte, 1994.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (dir.). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 2005.

LATOUR, B. *La Science en action*. Paris: La Découverte, 1989.

MAJONE, G. The new European agencies: regulation by information. *Journal of European Public Policy*, v. 4, n. 2, p. 262-275, 1997.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. *Organizations*. New York: Wiley, 1958.

MERTON, R. Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, v. 18, p. 560-568, 1940.

MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Sciences Politiques*, v. 50, n. 2, p. 189-208, 2000.

PADIOLEAU, J. G. *L'État au concret*. Paris: PUF, 1984.

PORTER, T. M. *Trust in numbers: the pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton University Press, 1996.

POWER, M. *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.

PURENNE, A.; AUST, J. Piloter la police par les indicateurs? *Déviance et société*, v. 34, n. 1, p. 7-28, 2010.

REVUE FRANÇAISE DE SCIENCES POLITIQUES. Les approches cognitives des politiques publiques, v. 50, n. 2, 2000.

SCOTT, J. *Seeing like a State*. New Haven: Yale University Press, 1998.

SEGRESTIN, D. *Les Chantiers du manager*. Paris: Armand Colin, 2004.

SELZNICK, P. *TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization*. University of California Press, 1949.

SPENLEHAUER, V. *L'Évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*. Thèse de doctorat en science politique de l'Université Pierre Mendès, Grenoble, 1998.

STINCHCOMBE, A. *When Formality Works*. Chicago/London: University of Chicago Press, 2001.

THOENIG, J.-C. *L'Ère des technocrates*. Paris: Éditions d'Organisation, 1973.

TURCHETTI, S.; HERRAN, N.; BOUDIA, S. Introduction: Have we ever been 'transnational'? Towards a history of science across and beyond borders. *The British Journal for the History of Science*, v. 45, n. 3, p. 319-336, 2012.

VASSY, C. Travailler à l'hôpital en Europe. Apport des comparaisons internationales à la sociologie des organisations. *Revue Française de Sociologie*, v. 40, n. 2, p. 325-356, 1999.

WORMS, J.-P. Le préfet et ses notables. *Sociologie du Travail*, v. 8, n. 8, p. 249-275, 1966.