CAPÍTULO 1

BUROCRACIA E ORDEM DEMOCRÁTICA: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS E EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Fernando Luiz Abrucio[1]
Maria Rita Loureiro[2]

A burocracia atrapalha os negócios e inferniza a vida dos cidadãos. Incompetente, ineficiente, irracional, morosa, corrupta, não democrática. Eis como a burocracia costuma ser vista. A rejeição à burocracia é também uma das raras unanimidades em todas as correntes político-ideológicas. Como já foi dito certa vez, a direita demoniza a burocracia em nome do livre mercado; o centro procura reformá-la em nome da transparência e da accountability; e a esquerda pretende substituí-la pela participação popular e pela autogestão democrática.

David Beetham (tradução nossa)[3]

1 INTRODUÇÃO

A crítica à burocracia é uma das marcas do mundo contemporâneo. Paradoxalmente, no entanto, a existência do modelo burocrático é indispensável para a sociedade atual e condição necessária para a ordem democrática. Isso torna sua análise bastante desafiante para as ciências sociais. Neste capítulo, procuraremos discutir a burocracia como parte central da atividade política e como gigantesca estrutura de poder no mundo atual, o que permite inclusive entender as razões dessa ojeriza a esta – e os possíveis remédios para suas disfunções diante da democracia.

Para entender o impacto do modelo burocrático na democracia, este texto se centra no tema das relações entre burocracia e política, questão clássica para a ciência política contemporânea, uma vez que a forte expansão das atividades do Estado a partir da segunda metade do século XX ampliou a relevância da conexão entre a administração pública e o mundo político. Tal questão será tratada tanto do ponto de vista teórico como empírico; nesse caso, analisando-se a experiência brasileira.

Essa temática será analisada em cinco etapas, além da introdução e das considerações finais. A seção 2 diz respeito às origens e às características do

1. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas – São Paulo (FGV-SP).
2. Professora titular do Departamento de Gestão Pública da FGV-SP.
3. Beetham, D. *Bureaucracy*. Buckingham: Open University Press, 1996.

conceito de burocracia. A seção 3 sintetiza as teorias clássicas do poder burocrático. A seção 4 trata das relações entre políticos e burocratas no mundo contemporâneo. A seção 5 enfoca a formação da administração pública brasileira. A seção 6 analisa o funcionamento do sistema político e seus impactos no aparato administrativo. Ao final, pretende-se discutir os principais desafios para compreender – e aperfeiçoar – a relação entre democracia e burocracia, com atenção especial para o Brasil.

2 O CONCEITO DE BUROCRACIA: ORIGENS HISTÓRICAS, CARACTERÍSTICAS E DIVERSAS FACES

A conceituação da burocracia, em suas origens, remetia a funcionários de Estado, seus saberes e suas práticas. Somente no final do século XIX e no começo do século XX – sobretudo a partir da obra de Max Weber –, o termo começou a ser usado também para aqueles que trabalham em empresas, significando aqui, em uma definição resumida, as pessoas que ocupam seus postos por conta de sua especialização técnica, a fim de racionalizar a estrutura organizacional.

Nesse sentido, o conceito de burocracia expressaria, de modo geral, o necessário processo de racionalização e profissionalização de todas as organizações no mundo contemporâneo, uma vez que estas teriam de ter melhor desempenho para atingir seus fins diante da secularização e da maior competição interorganizacional.

O saber técnico e sua utilização sistemática seriam, assim, características burocráticas intrínsecas a todas as organizações hoje. Mas o processo de racionalização do mundo ocidental não explica por completo a especificidade da burocracia pública. A ideia de um corpo de funcionários dotado de saber técnico, com algum grau de estabilidade funcional, nasceu antes da construção do Estado nacional. O Império chinês, há cerca de 1 mil anos – mais especificamente, a partir dos T'ang e após os Song (1920-1279) – começou a fazer o recrutamento de funcionários públicos a partir de exames similares a concursos (Tragtenberg, 2006, p. 40). Formas embrionárias de seleção por mérito ocorriam, esparsamente, e não de maneira hegemônica, em outros lugares do mundo oriental e ocidental.

Todavia, essas formas pré-modernas juntavam, paradoxalmente, critérios meritocráticos para montar parte do aparelho estatal com instrumentos patrimoniais. Isto porque não havia, em primeiro lugar, uma igualdade no acesso a esses cargos, de modo que grupos sociais tinham o privilégio de ocupar tais postos. Além disso, o corpo burocrático respondia ao poder do governante, e não à sociedade. A grande revolução burocrática moderna ocorre a partir da Revolução Francesa, quando, seguindo famoso discurso de Robespierre, o burocrata deixou de ser um servidor da Coroa para transformar-se em servidor do público (Longo, 2007, p. 60). Disso decorreu o art. 6º da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, que definiu que a ocupação dos cargos públicos deveria

dar-se a partir de dois pilares: *i*) a igualdade na busca pelo acesso à função pública; e *ii*) seu preenchimento segundo a "capacidade e sem outra distinção senão a de suas qualidades e talentos" (Longo, 2007, p. 60).

O ideário da Revolução Francesa fez com que a burocracia pública se tornasse, efetivamente, sinônimo de administração pública. Ressalte-se que a realização de reformas burocráticas não foi um processo automático de adaptação dos países a um necessário esforço de racionalização administrativa do Estado. Em vez disso, a criação das burocracias públicas modernas foi um processo político competitivo, expressando tanto a expansão de poder estatal como lutas sociais em prol dos diretos de cidadania.

Exemplos disso foram os casos do Reino Unido, com o Northcote-Trevelyan Report (1854), e dos Estados Unidos, com a reforma iniciada com o Pendleton Act, de 1883 (Silberman, 1993; Bresser Pereira, 2004). Em ambos, foi necessário estabelecer – para além dos primeiros passos em prol de um quadro estável e meritocrático de burocratas – diques contra o patrimonialismo, bem como formas de ampliar a igualdade em relação ao acesso a cargos.

Desse modo, pode-se dizer que a constituição da burocracia moderna foi um processo de criação de capacidades administrativas orientado politicamente, em busca de aparato estatal com melhor desempenho e de *accountability* republicana – isto é, mais responsabilizado em termos da probidade no manejo da coisa pública. Nesse sentido, em oposição ao senso comum e até mesmo à visão de alguns estudiosos, a administração burocrática como tal não pode ser separada da dinâmica política.

Max Weber – que tratou o tema da burocracia em diversos momentos da sua obra (1990; 1993; 2004a; 2004b)[4] – é claro sobre a relação entre política e administração: todo empreendimento de poder que pretende ter continuidade no tempo – ganhando a dimensão de um tipo de dominação – necessita organizar um aparato administrativo, o qual constitui a base material e instrumental do poderio estatal. Esse aparato é formado por um quadro de pessoal especializado (exército, policiais, fiscais do fisco, juízes etc.), com instrumentos como armas, equipamentos e recursos financeiros, entre os principais elementos, que garantem que as ordens dos que mandam sejam cumpridas. No mundo pré-moderno, a dinâmica interna da burocracia baseava-se em relações pessoais de mando e obediência fundadas na vontade ou discricionariedade do governante, o que resultava em uma forma de dominação tradicional. Com a modernidade e a construção da administração pública subjacente, o Estado adota o modelo burocrático e passa a ser pautado por regras universais e impessoais previamente estabelecidas, o que gera um modelo que dá suporte à dominação de tipo racional-legal e ao respectivo monopólio legítimo do uso da força.

4. Dado que o autor expôs seus argumentos sobre o tema da burocracia em distintas publicações, daqui à adiante, por questão de parcimônia, optou-se por citar o autor sem necessariamente repetir a citação a todas as suas obras.

Para dar conta de sua tripla tarefa de gerar racionalização organizacional, estabelecer um caráter público – portanto, republicano e não patrimonial – ao Estado e determinar bases racionais-legais à dominação, Weber construiu, de forma típico-ideal, as *características da administração burocrática*. Embora muitas destas também apareçam nas empresas capitalistas, estas serão destacadas a seguir em suas peculiaridades no aparelho estatal.

1) A seleção do corpo de funcionários deve ser feita segundo critérios de mérito e especialização técnica, por meio de processos universais de recrutamento – garante-se aqui a junção citada anteriormente entre meritocracia e igualdade de acesso aos postos públicos.

2) O cargo burocrático supõe estabilidade funcional, de modo que as funções e as políticas devem ser contínuas.

3) O emprego público é atividade profissional que exige remuneração fixa, carreira e uma série de garantias para dar autonomia administrativa à burocracia. Essa autonomia exige um tipo ideal de funcionário que seja neutro na entrada – pois não obteve seu cargo para representar algum interesse específico – e impessoal na prestação do serviço, devendo tratar os cidadãos e qualquer organização da sociedade sem nenhum privilégio.

4) A administração burocrática pauta-se por princípios de hierarquia funcional bem definidos, de mando e subordinação entre autoridades superiores e inferiores, tanto no plano interno ao funcionalismo, como na sua relação com os agentes políticos.

5) As atribuições de seus membros são fixadas formalmente, em leis ou regulamentos, com clara definição e distribuição das atividades necessárias ao cumprimento dos objetivos visados. A administração pública rege-se, assim, por normas e procedimentos, que buscam garantir duas coisas: a criação de um protocolo de atuação – supostamente aquele que seria mais adequado para atingir determinado fim – e a definição de critérios universais de funcionamento dos – e acesso aos – serviços públicos, que protegem os servidores do jugo arbitrário dos comandantes políticos e garantem o tratamento igualitário dos cidadãos.

Em uma definição sintética, o tipo ideal weberiano de burocracia seria composto por um corpo funcional e estável de cargos públicos, preenchidos por funcionários selecionados por seu mérito técnico especializado, organizados por estrutura profissional permanente. Esse tipo administrativo deve ser voltado a responder ao público, seja obedecendo às regras universais que regem a administração, seja atuando conforme padrões de probidade.

Antes que críticas apressadas sejam feitas à definição clássica da burocracia, cabe lembrar aspectos tantas vezes negligenciados pelo debate atual. O mais conhecido tem a ver com a capacidade de esse modelo administrativo ser fiel aos seus objetivos. Décadas depois dos escritos de Weber, autores como Michels (1982 – primeira edição em 1915), Merton (1957) e Crozier (1969), bem como adeptos do Public Choice – na década de 1960 – e da Nova Gestão Pública (New Public Management) – a partir dos anos 1980 –, mostraram como muitas vezes o modelo burocrático de tipo weberiano se torna ensimesmado (autorreferido), não respondendo assim ao público. Guerreiro Ramos (1981) e Bresser Pereira (1998) são autores referenciados no tocante a esse tema para o caso brasileiro. É preciso lembrar que tal resultado deriva tanto de consequências não programadas pelo tipo ideal – o que Merton (1957) chamaria de "disfunções burocráticas" e Caiden (1991), de "buropatologias" –, como de mudanças na democracia e na provisão dos serviços públicos que não estavam presentes no início do século XX.

Ademais, Weber já havia percebido, como veremos adiante, que havia o perigo de a burocracia fazer da autonomia funcional uma forma de enclausuramento e defesa dos seus próprios interesses. De todo modo, mesmo com todas essas disfunções e consequências não intencionadas, o objetivo inicial das reformas burocráticas era "despatrimonializar" o poder estatal, de modo que este fosse orientado para o interesse público.

Outro erro frequente está em considerar a meritocracia burocrática um critério apenas de entrada no serviço público, por meio do processo de seleção. Para Weber, o ideal meritocrático deve guiar constantemente o serviço público, de maneira que seja desenvolvido e avaliado permanentemente durante a carreira dos servidores. Nessa linha de raciocínio, a estabilidade funcional a que Weber se refere diz respeito fundamentalmente aos cargos e à continuidade das políticas, e não aos servidores que ocupam tais postos, apesar destes terem – como funcionários – maior proteção de direitos, para evitar o avanço do poder patrimonial e o arbítrio dos governantes. Somente fazendo essas correções em leituras apressadas do tipo ideal é que se pode entender as razões que levaram Weber a imputar uma superioridade administrativa à burocracia, tanto em termos de desempenho organizacional como no que tange à legitimidade diante do público.

Evidentemente, como trataremos mais à frente, o modelo burocrático clássico não responde a todos os dilemas do Estado contemporâneo. Até porque a burocracia weberiana também não pode ser vista de forma atemporal. Esta é um tipo histórico, para usar a terminologia de seu criador. Dessa maneira, a configuração moderna de cargos burocráticos só emergiu a partir de certas condições históricas, tanto técnicas como políticas. Nesse sentido, vale frisar mais uma vez que a superioridade técnica da forma organizacional da burocracia, na visão de Max Weber,

não significa uma visão tecnocrática do tema. A burocracia pública não somente deve desempenhar o papel racionalizador da atividade estatal, mas também deve garantir o sentido público do Estado, em termos de neutralidade/impessoalidade perante o patrimonialismo, legitimidade (dominação racional-legal) e capacidade de produzir, tecnicamente, melhor ação administrativa. Tal visão supõe uma essência política na definição do Estado de perfil liberal-republicano que Weber retratou em sua época, em um momento em que as primeiras tendências democratizantes emergiam nas sociedades europeias e nos Estados Unidos, trazendo a necessidade de ampliação dos serviços públicos – por conta da luta dos cidadãos por direitos –, conjuntamente com a percepção de que era preciso aumentar o controle sobre os governos. O sociólogo alemão constatava que eram inexoráveis tanto o caminho burocratizante do Estado como o da ampliação de sua intervenção. Mas, como um liberal, no sentido político do termo, temia os resultados de ambos os vetores.

Seguindo então essa perspectiva weberiana, a compreensão mais ampla da burocracia exige que a análise ultrapasse a dimensão da mera estrutura interna do aparato administrativo. É preciso examiná-la também do ponto de vista das características do exercício de seu poder, uma vez que os burocratas constituem – juntamente com os dirigentes eleitos – os dois atores políticos centrais do mundo público contemporâneo. Assim, analisaremos a seguir, ainda que brevemente, as teorias clássicas sobre o poder da burocracia. Cabe frisar que estas estavam, no geral, vinculadas à percepção de surgimento e desenvolvimento do Estado liberal; quer seja para mostrar suas qualidades, quer seja para realçar seus problemas.

3 AS TEORIAS CLÁSSICAS DO PODER BUROCRÁTICO

É inegável que Max Weber foi o precursor de uma teoria mais acabada sobre a burocracia e o poder burocrático. Nesse tema, portanto, ele é o clássico por excelência. No entanto, o autor que escreveu o primeiro texto a tratar analiticamente da especificidade da burocracia pública e, especialmente, da relação entre política e administração foi Woodrow Wilson (2005 – primeira edição em 1887). Muitas vezes, ele é esquecido pelo debate, mas sua visão é bem mais parecida com o senso comum ou até mesmo com a perspectiva adotada por parte dos cientistas sociais hoje, como economistas neoclássicos ou grande parcela da Nova Gestão Pública, ou ainda estudiosos dos países em desenvolvimento em sua visão "benigna" dos técnicos e "maligna" dos políticos, embora o próprio Wilson desse muito maior relevância à política e aos representantes eleitos do que seus "seguidores".

3.1 Woodrow Wilson e a ideia da separação entre política e administração

Antes de ser um dos mais importantes presidentes da história dos Estados Unidos, responsável por grandes mudanças internas e de política externa do país, Woodrow Wilson foi um dos principais representantes da chamada Era Progressista.

Trata-se de movimento cuja origem remonta ao final do século XIX e que teve como uma de suas principais motivações promover a reforma de vários aspectos da vida social norte-americana e, principalmente, das instituições públicas do país.

Wilson escreveu em um contexto em que havia a necessidade de um novo paradigma administrativo, com o objetivo de evitar a contaminação das políticas públicas por práticas de favorecimento e execução ineficiente – paradigma em cujo centro estaria a possibilidade de separação clara entre as esferas da política e da administração. Seu texto seminal, *The Study of Administration* (Wilson, 2005), foi originalmente publicado em 1887, apenas alguns anos depois da promulgação do Pendleton Act, em 1883. Esse ato se constituiu em passo primordial para a criação de um serviço civil meritocrático e decorreu, em boa medida, da comoção resultante da morte do então presidente James Garfield, em 1881, por alguém que se sentira lesado na distribuição dos espólios administrativos pelo novo governo.

Como solução para os problemas de corrupção e ineficiência de sua época, Wilson (2005) propôs uma separação funcional entre política e administração. Caberia à política, definida pelo processo eleitoral de escolha de representantes, o estabelecimento das prioridades administrativas e dos princípios orientadores das políticas públicas. A esfera da administração, por sua vez, teria a tarefa de implementar essas diretrizes gerais, traduzidas pelo conhecimento técnico e especializado dos burocratas, protegidos da interferência indevida dos políticos e dos interesses privados, por meio das regras universais e meritocráticas de acesso ao serviço público.

O modelo wilsoniano baseia-se em três premissas. A primeira é que os políticos definem as linhas gerais das políticas e os burocratas executam-nas. Para que seja verdadeiro esse pressuposto, Wilson (2005) argumenta – exemplificando a segunda premissa – que decisões políticas e administrativas possuem *natureza* distinta: a ação burocrática teria como legitimidade seu caráter técnico-científico, o que lhe conferiria *status* de neutralidade diante dos objetivos de política propostos. Desse modo, seria possível encontrar uma solução burocrática que corresponderia a identificar a resposta "correta" para os aspectos sublinhados pelas decisões políticas. Por fim, como corolário dessa perspectiva, o mundo da administração deveria ser apolítico, afastado das lutas que definem o sentido geral das políticas (Oliva, 2006; Loureiro, Abrucio e Pacheco, 2010).

O resultado dessa visão é que na perspectiva de Wilson (2005) não haveria uma tensão inevitável entre política e burocracia – que, como se indicará a seguir, será o grande dilema de Weber –, mas sim a existência de um potencial claro de complementaridade funcional entre essas duas esferas. Tal complementaridade, evidentemente, não estaria assegurada previamente. No entanto, uma vez definidas as condições necessárias para que a atividade burocrática se desenvolvesse em bases apropriadas, sua efetivação poderia ser alcançada. Para tanto, duas condições em particular são necessárias.

Em primeiro lugar, o desenvolvimento de métodos e procedimentos que tornassem possível a organização mais eficiente da atividade administrativa. É justamente nessa direção que a "ciência da administração" deveria concentrar seus maiores esforços, buscando construir novos modelos administrativos que libertassem "os métodos executivos dos métodos confusos e custosos da experiência empírica [para] erguê-los sobre bases firmemente enraizadas em um princípio estável" (Wilson, 2005, p. 210). Em segundo lugar, o recrutamento da burocracia com base na competência técnica, na neutralidade e na impessoalidade, critérios que posteriormente estariam elencados no tipo ideal weberiano.

Em resumo, na visão de Wilson (2005), a expansão da burocracia não configuraria um risco à democracia, desde que comandada pela permanente preocupação com a profissionalização da administração. Nessa abordagem, o instrumento fundamental de *controle* das burocracias seria basicamente de tipo *ex ante:* a seleção dos quadros administrativos por meio de processos baseados em princípios meritocráticos. A supervisão realizada pelas autoridades eleitoralmente constituídas teria papel corretivo, exigido apenas em situações extremas e raras em que se configurasse um desvio flagrante entre o objetivo da política e sua implementação.

A abordagem wilsoniana foi objeto de questionamentos ao longo do debate do século XX. Dois destes se destacam. O primeiro relaciona-se com a expectativa de que seria possível separar com nitidez os campos da política e da administração, uma vez que a definição das políticas públicas em atos normativos gerais nunca será capaz de dar conta de todas as circunstâncias que podem surgir no momento da sua implementação. Conforme aponta Robert Behn (1998, p. 16), "não importa o quanto tentem os líderes políticos do Executivo e do Legislativo, eles não poderão desenvolver um conjunto de políticas públicas aplicáveis em todas as situações". Desse modo, haveria um bom espaço autônomo para que os burocratas alterem as políticas públicas, o que significaria que a burocracia pode também escolher o rumo das políticas – e não apenas implementá-las.

O modelo de Wilson (2005) pode ainda ser questionado no que se refere à expectativa de neutralidade das burocracias. A experiência do século XX mostra que a organização burocrática não é somente técnica, mas também igualmente impregnada de conflitos no que concerne ao poder – no campo intraburocrático (entre grupos técnicos e entre especialistas de diferentes políticas públicas), na relação com os políticos e no trato com a sociedade ou os usuários de serviços públicos. As obras de Michels (1982), Selznick (1949), Dahl (1947), Crozier (1969), Downs (1967), Lindblom (1981) e Lipsky (1980) – para ficar apenas em autores que são referência há décadas nesse debate – revelaram todos esses tipos de conflitos, mostrando de diversas formas como a burocracia em seus vários estratos defende interesses para além das decisões meramente técnicas.

Não obstantes tais constatações da literatura, é surpreendente notar a força e até mesmo o fascínio que a visão wilsoniana ainda exerce sobre a opinião pública em geral e em diversos campos das ciências sociais. Com efeito, a ideia da qualificação técnica como garantia de neutralidade da burocracia, de modo que não haveria a necessidade de controle de seus atos pelos demais atores políticos, constitui um problema que deve ser mais debatido e compreendido. A visão de Weber – bem como o balanço posterior da discussão sobre a *accountability* democrática da burocracia – pode ser um antídoto a certo "wilsonianismo ingênuo", mas sem desmerecer a relevância do ensinamento de Wilson sobre a necessidade de ter técnicos meritocráticos atuando na gestão pública. Afinal, em grande parte do mundo não desenvolvido, assim como em diversos estados e na maioria dos municípios do Brasil, a situação atual ainda está mais próxima da realidade pré-wilsoniana da patronagem.

3.2 O liberalismo de Max Weber diante do paradoxo do poder burocrático

Max Weber foi o estudioso dos paradoxos da modernidade. Por um lado, revelava os avanços que o processo de racionalização (o "desencantamento do mundo") poderia trazer às sociedades ocidentais, permitindo revoluções tecnológicas, o aumento da autonomia dos indivíduos, a criação de um Estado orientado por leis, e não pelo arbítrio dos governantes, entre as principais facetas positivas. Mas, por outro, constatava os problemas que a burocratização e a incipiente democracia de massas poderiam causar no campo das liberdades, valor que considerava o mais caro de todos.

O estudo da burocracia em Weber, como uma instituição típica da modernidade, é formulado no contexto da teoria de modernização e em termos de sua função organizacional na sociedade industrial de massa. A partir do conceito mais amplo de racionalização crescente do mundo e opondo sociedades tradicionais a sociedades modernas, Weber mostra que não só a estrutura administrativa, mas também a autoridade burocrática se diferenciam daquelas derivadas da tradição. A ênfase no conhecimento técnico especializado em oposição à chamada "cultura geral" de pessoas bem educadas – junto com o cálculo racional rigoroso dos meios mais apropriados a determinados fins – é padrão dos sistemas administrativos contemporâneos – tanto do Estado como de empresas.

Aliada ainda à ideia de trabalho como dever e à ética da realização que procuram impor uma ordem previsível ao mundo, a burocracia constitui-se, assim, para Weber, como a instituição mais completamente racionalizada do mundo contemporâneo. Além de um sistema administrativo racional, a burocracia é igualmente uma formidável estrutura de poder, calcada justamente em suas próprias características constitutivas: a habilidade de coordenar ações em grandes empreendimentos ou estruturas; a continuidade de suas operações; a hegemonia do saber especializado;

o controle que exerce sobre seus membros; o sentimento comum de moralidade; e a coesão interna em suas fileiras.

Tudo isso fundamenta o poder da burocracia tanto para cima quanto para baixo. Para cima, diante dos dirigentes políticos, a quem os burocratas estão formalmente subordinados, mas os quais, na prática, enfrentam o desafio de como controlar funcionários especializados que detêm o conhecimento técnico que eles, políticos, não possuem. Perante os de baixo, a burocracia é um enorme aparato de poder que, em tese, controla e manobra seus subordinados hierárquicos.

Seguindo as formulações de David Beetham (1996), pode-se dizer que a expansão generalizada da burocracia representa para Weber grande ameaça às liberdades individuais. Como seria possível – segundo a ótica weberiana – preservar qualquer resquício de pensamento e ação independentes diante de estruturas organizacionais, que, de um lado, constrangem e disciplinam seus membros, e de outro, espalham sua influência por toda a sociedade, codificando e regrando a vida de cada indivíduo?

O poder burocrático é também um desafio em razão da prevalência da técnica, da lógica dos meios ou dos valores instrumentais diante dos fins últimos. Em particular, os valores de ordem e segurança que alimentam o ambiente burocrático nos quais tudo é precisamente regulado tendem a prevalecer sobre a conduta criativa, disposta a assumir riscos, tanto no mundo dos empreendimentos econômicos, como no mundo das decisões políticas. Como colocado em *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, a racionalidade instrumental da burocracia produz a "prisão da modernidade", comandada por "especialistas sem espírito, sensualistas sem coração, nulidades que imaginam ter atingido um nível de civilização nunca antes alcançado" (Weber, 2004a, p. 135). Em resumo, Weber, mais uma vez lastreado em paradoxos, mostra como a burocracia é uma arma positiva e negativa para os indivíduos da modernidade.

Weber assume atitude pessimista com relação ao poder burocrático, visto como tendência inevitável e inexorável no mundo contemporâneo, não somente no que se refere aos seus efeitos gerais sobre os indivíduos. Esse pessimismo pode ser visto ainda no processo de esvaziamento das lideranças políticas. Seus estudos sobre a Alemanha resultante da obra unificadora de Bismarck revelam um legado bastante negativo para seu país: podou-se a formação de lideranças parlamentares criativas e capazes de defender as liberdades individuais ameaçadas pelo governo dos burocratas, como indica em sua obra *Parlamento e governo em uma Alemanha reordenada* (Weber, 1993). Olhando para essa realidade política na qual os ministros do governo eram originários dos quadros da alta burocracia civil e militar que se responsabilizavam perante o Kaiser mais do que ao Parlamento, Weber exclama com pesar: "a ditadura da burocracia está a caminho".

Dessa forma, a questão fundamental e reiteradamente colocada por Weber ao enfrentar o tema da burocracia era: como se contrapor a esse poder? Respondendo a essa interrogação, e em consonância com sua orientação liberal de evitar a concentração do poder em qualquer esfera, a primeira proposta que ele oferece é a criação de outros poderes para contrapor-se à "ditadura da burocracia". Trata-se de visão de tipo liberal-madsoniana, que estabelece um equilíbrio de forças por meio da tensão e da competição entre estas – e aqui não se pode esquecer a influência da viagem feita aos Estados Unidos sobre os escritos de Weber.

Baseando-se nessa linha de raciocínio, ele propõe que um remédio para os males do sistema político alemão de então – e que valeria para outros países em processo de burocratização e democratização simultâneas – seria criar mecanismos de controles mútuos entre burocracia, partidos, parlamentos, mercado, cidadãos/consumidores e líderes plebiscitários. Cada qual teria uma utilidade para o mundo contemporâneo e deveria, por isso, ter garantida autonomia de ação; porém, tanto melhor para a manutenção das liberdades se houvesse não apenas complementaridade entre esses entes, mas também conflito, o que impediria a concentração indevida de poder.

É nessa linha que se pode dizer que *se Wilson via a relação entre política e administração como eminentemente complementar, para Weber o relacionamento entre o mundo da política e a burocracia precisa ser, ao mesmo tempo, complementar e conflituoso*. Assim, na perspectiva weberiana, aos burocratas deve ser garantida autonomia para imprimir seu saber técnico na gestão do Estado e de suas políticas, contando que esse poder seja acompanhado de controles que evitem a constituição de uma tecnocracia, para usar um termo mais contemporâneo.

A segunda proposta de Weber contra os perigos da burocratização refere-se à necessidade de garantir condições para a formação de lideranças independentes e capazes de submeter o poder dos burocratas a uma direção coerente e a um controle efetivo.

Weber (1993) reconhece, de um lado, o declínio do Parlamento como resultado da burocratização dos partidos e do Estado e a perda de importância dos parlamentares individualmente perante os dirigentes partidários. Do mesmo modo, ele mostra o enfraquecimento das funções representativas do Poder Legislativo em face dos interesses organizados de *lobbies* que buscam contatos diretamente com os ministérios. Todavia, de outro lado, Weber enfatiza o papel fundamental de funções que ainda permanecem nas mãos dos parlamentares, tais como a fiscalização do Poder Executivo, a aprovação do orçamento – para ele, a grande peça da política moderna – e, por meio do trabalho de seus comitês, a seleção e o treinamento de futuros líderes políticos. Ademais, as eleições geram condição para a remoção de seus membros quando perdem a confiança pública.

A formação de líderes constitui elemento importante no pensamento weberiano. Isso porque, para Weber, se a burocratização pôs fim à era clássica do individualismo, criando a "prisão da modernidade", por sua vez, a burocratização estabeleceu também possibilidades para o surgimento de indivíduos excepcionais (lideranças inovadoras e carismáticas). Tais líderes excepcionais são portadores do *ethos* típico do homem político – ou seja, o senso de moderação e responsabilidade e a paixão pela causa – ou interesse – que defendem. A eles, está destinado um papel central na competição e na legitimação dos processos eleitorais nas democracias contemporâneas. É nesse sentido, e com os valores liberais que pautam sua obra, que Weber assim conclui sua reflexão sobre o tema da burocracia: "Fora da política não há salvação para a vocação eminentemente autoritária do Estado".

Deve-se atentar, contudo, que essa perspectiva com certo viés elitista não é necessariamente antidemocrática, sendo mais um matizador liberal às estruturas estatais e à inexorável democratização das sociedades contemporâneas, tomada como um processo gerador do igualitarismo entre os indivíduos. Da mesma forma, não se pode colocar a ênfase na formação de líderes como algo contrário às instituições. Em vez disso, Weber pretende encontrar um equilíbrio entre essas duas instâncias, de modo a evitar que a burocratização, que tanto desenvolvimento trouxe à modernidade, se transforme simplesmente em uma forma de aprisionamento das liberdades – e semente de novos tiranos. O surgimento dos regimes totalitaristas pouco tempo depois da morte de Weber revela que sua preocupação não estava fora de contexto.

A teoria do poder burocrático de Weber realça elementos positivos e negativos desse fenômeno. Porém, sua visão ainda fica nos marcos do liberalismo – ou, no máximo, de incipiente ou inconclusa visão liberal-democrática. O desenvolvimento da democracia de massas no pós-guerra colocou novas questões à análise da burocracia, como veremos a seguir.

4 POLÍTICOS E BUROCRATAS NO MUNDO CONTEMPORÂNEO: O HIBRIDISMO E OS DESAFIOS PARA A ORDEM DEMOCRÁTICA

Nas democracias contemporâneas, os dirigentes eleitos e os burocratas são seus atores centrais. Assim, é necessário analisar as relações estabelecidas entre eles.

Como já se indicou, Wilson (2005) afirmou, no final do século XIX, que "os políticos tomam decisões e burocratas apenas administram". Ou seja, enquanto os políticos fazem escolhas, estabelecendo os fins últimos, os burocratas atêm-se aos meios mais adequados do ponto de vista técnico, com o objetivo de atingir esses fins. Todavia, a ideia de separação nítida das funções e de complementaridade harmoniosa entre as ações desses atores nunca se deu na realidade. Ao contrário de Wilson, Weber definia essa relação como um convívio necessário, mas marcado por

tensões. Tensão entre rotina e inovação, entre segurança e necessidade de assumir riscos, e, sobretudo, entre a lógica dos meios – privilegiada pelos burocratas – e a exigência de alcançar os fins últimos que pauta a ação típica dos políticos.

Hoje, a imbricação entre papéis e práticas descritos como traços típicos diferenciadores desses dois atores é ainda mais acentuada. Isto porque os governos ampliaram sua esfera de atuação muito além das suas funções clássicas (de controle da ordem e da segurança pública, garantia do território, administração da justiça e arrecadação de impostos). Estes são chamados a atuar em vários assuntos novos e mais complexos, que envolvem o saber técnico cada vez mais especializado, tais como estabilidade monetária, geração de empregos, estímulos ao desenvolvimento econômico, políticas de saúde e educação, controle da poluição, mobilidade urbana etc. Tudo isso exige a contratação de burocratas especialistas nessas novas áreas de competência que acabam tomando decisões – porque dispõem do conhecimento sobre o assunto –, não se restringindo a apenas executar decisões tomadas por parlamentares ou demais políticos eleitos.

As políticas públicas, ademais, são aprovadas pelo Poder Legislativo de forma muito genérica e vaga, o que acaba exigindo a intervenção dos burocratas para seu detalhamento e sua especificação. Assim, parte importante das decisões relativas a uma política governamental faz-se no momento de sua implementação, e não apenas no de sua formulação e aprovação pelos parlamentares. O envolvimento dos burocratas com a tomada de decisão é visto, na verdade, como processo inevitável no mundo contemporâneo e, em certo sentido, até desejável (Lindblom e Woodhouse, 1993).

De fato, as democracias atuais têm apresentado um quadro bem diferente da ideia de separação nítida entre política e burocracia. Uma extensa investigação em sete países ocidentais (Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Holanda e Suécia) mostrou que, em todos estes, os burocratas atuam não apenas na administração ou na execução de programas ou políticas de governo, mas também participam dos processos de tomada de decisão do Poder Executivo (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981). Por sua vez, os políticos, em sua boa parte, não são pessoas completamente leigas em assuntos técnicos: eles têm formação profissional ou se "especializam" em determinadas matérias de políticas públicas (assuntos financeiros ou fiscais do governo, políticas sociais, temas de infraestrutura etc.), sobre as quais se informam, contratam assessorias de especialistas ou até mesmo desenvolvem suas próprias capacidades técnicas.

Assim, estaria ocorrendo um processo de burocratização da política e de politização da burocracia: os políticos envolvem-se cada vez mais em assuntos técnicos e os funcionários tornam-se *policymakers*, pois além da competência técnica, desenvolvem igualmente capacidades políticas de articular demandas e negociar consensos entre diferentes interesses em conflito (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981).

Diante desse quadro de hibridismo de funções, as relações entre políticos e burocratas são bem menos delimitadas do que supunha o modelo wilsoniano. A existência da separação de funções serviria, então, nas palavras de Luc Rouban, como um "mito fundador da autonomia relativa da política e da administração". É da seguinte maneira que ele define essa relação e sua importância:

> o princípio da separação é provavelmente um mito, mas um mito fundador que permite que todos os sistemas políticos ocidentais se modernizem, uma vez que seja útil do ponto de vista funcional. Por um lado, possibilita que todos os funcionários públicos intervenham na formulação de políticas em nome de sua autonomia profissional; por outro lado, permite que políticos retirem algumas decisões do controle dos cidadãos, entregando-as a administrações públicas, afirmando que são de natureza técnica demais para serem debatidas publicamente. O princípio da separação organiza, desse modo, a autonomia relativa dos mundos políticos e administrativo, uma autonomia que, paradoxalmente, desafia indiretamente o princípio de *accountability*, sobre o qual os regimes democráticos são fundados (Rouban, 2010, p. 342).

O que se conclui da análise de Rouban (2010) é que – para além do modelo wilsoniano da separação – o caráter tenso das relações entre políticos e burocratas manifesta-se hoje, fundamentalmente, no que concerne à *accountability*. Ambos devem seguir os ditames de um sistema de responsabilização da administração pública. Porém, a definição de quem é responsável e como deve ser responsabilizado não é consensual. Há divergências no debate sobre quem deverá tomar as decisões em matérias complexas. No pós-Segunda Guerra, duas diferentes perspectivas teóricas confrontaram-se nesse campo (Loureiro e Abrucio, 2012): a primeira supõe a superioridade do saber técnico em determinados assuntos, nos quais se propõe que os políticos se submetam às orientações dos técnicos; a segunda afirma, na trilha weberiana, que a decisão última de qualquer esfera estatal é dos eleitos, porque são eles que têm a responsabilização política perante o povo soberano. Vejamos com um pouco mais de detalhe essas opostas concepções.

Schumpeter e Keynes, importantes economistas do século XX, exprimem em seus trabalhos a visão que pode ser denominada de tecnocrata. Schumpeter, que é também teórico da democracia, acabou tendo muitos seguidores no pensamento político atual. Ele pretendia elaborar uma teoria da democracia que denominava de "realista", em oposição à que definia como concepção clássica, idealista ou normativa. Bastante cético com relação às chances de sucesso dos governos democráticos na gestão da coisa pública, e, particularmente, dos assuntos econômicos, afirma que, nas democracias de massas do século XX – Schumpeter escreveu no período entre guerras e no contexto da ascensão do fascismo e do nazismo –, a vontade dos eleitores é manipulada pelo mercado e pela publicidade, de modo que os indivíduos são maus juízes de seus interesses de longo prazo e indiferentes no que concerne às questões públicas.

Desconfiando, então, da capacidade das massas e dos políticos escolhidos por estas de fazerem boas escolhas em políticas públicas, Schumpeter considera necessário haver três condições fundamentais para que um governo democrático possa funcionar em uma sociedade de massas, em que há o poder avassalador do mercado, a corrupção e a fabricação da "vontade geral". Essas condições seriam: *i)* limitação dos assuntos submetidos à consulta dos eleitores; *ii)* autocontrole dos políticos e dos grupos sociais, restringindo pressões sobre o governo e os técnicos; e *iii)* por fim, mas não menos importante, a existência de burocracia bem treinada, com forte espírito de corpo e capaz de guiar e instruir os políticos. Em outras palavras, os políticos eleitos deveriam abrir mão das decisões sobre assuntos mais complexos e deixar que a burocracia composta por especialistas bem treinados conduza os assuntos mais importantes dos governos (Schumpeter, 1971).

Escrevendo no mesmo ambiente histórico, Keynes também acreditava que técnicos bem treinados e responsáveis seriam capazes de tomar as melhores decisões de governo. Skidelski (1977), famoso biógrafo do economista britânico, relata que, diante da pergunta de funcionários do Tesouro inglês a respeito de como controlar ou restringir decisões sobre gastos públicos no contexto de rompimento do padrão-ouro, como lastro para emissão de moeda, Keynes teria respondido: "Confiemos na inteligência responsável dos técnicos". Tal afirmação revela uma perspectiva similar a schumpeteriana: ambos teriam aderido à ideia de que a gestão racional de assuntos econômicos deveria ser deixada exclusivamente nas mãos dos técnicos.

Portanto, a solução "realista" para o melhor governo, em geral, e para o governo da economia, em particular, é a autonomia dos técnicos diante do sistema político e da pressão das massas incapazes de discernimento sobre os assuntos públicos. É com essa visão, completamente compatível com o raciocínio wilsoniano apresentado anteriormente, que se costuma legitimar o poder dos especialistas nos governos democráticos do mundo atual. Esta se expressa no debate em torno da criação "agências reguladoras independentes" (Majone, 1999); sobre a autonomia dos bancos centrais, especialmente nos países cujas economias se tornam mais globalizadas (Maxfield, 1977); ou, ainda, na discussão que atribui poder decisório a juízes de cortes supremas em matérias políticas controversas (Hirschl, 2004).

Perante a concepção tecnocrática da democracia e a burocratização da política, é possível identificar dois grupos de autores que criticaram fortemente esse processo por diferentes razões, embora tenham concepções bastante distintas acerca das relações entre burocratas e políticos. De um lado, estão economistas do *Public Choice*, que não acreditam na possibilidade de que os políticos eleitos sejam racionais e adotem boas políticas públicas. O que os diferencia da visão de Schumpeter e Keynes é a solução proposta: enquanto estes acreditam que os técnicos tomam as melhores decisões, desde que não haja interferência de políticos

eleitos, os economistas do *Public Choice* afirmam que os técnicos também não vão gerar boas decisões; afinal, burocratas são autointeressados como qualquer outro ator, e sua tendência caminha para a lógica do *rent-seeking* (Evans, 1993). A melhor solução seria reduzir ao máximo possível o tamanho do Estado.

Em posicionamento oposto, estão teóricos da democracia pluralista como Robert Dahl e Charles Lindblom. O primeiro indica que uma característica-chave da democracia é "a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais" (Dahl, 1997, p. 25). Ou seja, o governo democrático deve formular políticas que respondam às preferências dos cidadãos – e não se orientar simplesmente pelo que pautam os especialistas. Para Dahl (1997, p. 26), ao contrário, os cidadãos "são os melhores juízes de seus próprios interesses". Por sua vez, para Lindblom (1981), as decisões tomadas democraticamente pela competição eleitoral, e por meio de negociações entre os vários atores políticos e sociais, são mais "inteligentes" do que as decisões tomadas exclusivamente pela mera análise técnica racional.

Diferentemente de uma visão tecnocrática da política, esses últimos autores mostram os limites da capacidade analítica e da racionalidade técnica para resolver os conflitos nas sociedades contemporâneas, potencialmente geradores de guerras, violência, pobreza, incapacidades e sofrimento de toda ordem. Ao contrário, afirmam que a racionalidade ou a inteligência do processo democrático consiste na capacidade de incorporar o conhecimento técnico e a análise racional à política, e não a sua exclusão recíproca.

Em suma, esse debate permite distinguir dois tipos de oposição: o primeiro, mais comumente encontrado entre os economistas de orientação de corte mais liberal, dá-se entre Estado ou burocracia (reino da ineficiência, do excesso de normas legais e da corrupção) *versus* mercado (reino da liberdade e da criatividade). A segunda oposição, mais comum entre os teóricos e os pensadores políticos, ocorre entre burocracia (poder concentrado ou monopolizado pelos portadores do saber técnico) *versus* democracia (igualdade de todos os cidadãos para participação na tomada de decisão ou envolvimento com os assuntos públicos).

O grande desafio nas democracias contemporâneas está em combinar a ação eficiente do Estado na gestão de suas políticas públicas com os princípios democráticos de maior inclusão de atores políticos nas decisões, garantindo-se assim a contínua responsabilização dos que decidem. Responsabilização política estendida implica a institucionalização de práticas continuadas de controle sobre os eleitos – não só no momento eleitoral, mas também durante todo o mandato – e sobre os burocratas *policymakers* – tanto os encarregados da gestão quanto os responsáveis pelo controle interno e externo ao Executivo (Abrucio e Loureiro, 2004).

A seguir, será analisada, de forma sintética, a formação e o desenvolvimento da administração pública brasileira, a fim de discutir como a trajetória histórica criou marcas na relação entre política e burocracia no Brasil.

5 FORMAÇÃO E TRAÇOS PRINCIPAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

5.1 Primórdios da administração pública brasileira

Embora a administração pública genuinamente brasileira só tenha surgido com a independência do país, não é possível entender suas bases iniciais sem analisar as marcas deixadas pelos três séculos de colonialismo português.

Assim, é possível distinguir duas grandes formas de organização administrativa na colônia (Loureiro, Abrucio e Pacheco, 2010). A primeira tinha um viés centralizado sob o estrito controle da metrópole, operando por meio de seus principais instrumentos estabelecidos na colônia, o Conselho Ultramarino e a Igreja Católica. A figura principal era o governo-geral, instituído depois do fracasso da administração privada das capitanias hereditárias. O modelo aqui implantado caracterizava-se, então, por excesso de procedimentos e regulamentos, tendo como fundamento a ideia de que o Estado vem antes da sociedade, como bem descreveu Raymundo Faoro (2001). A segunda forma administrativa baseava-se em forças descentralizadas e resultava na estrutura de poder local, tanto das câmaras municipais como das capitanias hereditárias. Ademais, como o Estado português não alcançava a maior parte do território brasileiro, prevalecia amplamente o domínio do privado sobre o público. Em suma, a combinação de centralismo excessivamente regulamentador, e geralmente pouco efetivo, com o patrimonialismo local resume bem o modelo de administração colonial.

Essa situação começou a mudar em meados do século XVIII, com as reformas pombalinas em Portugal, que geraram maior intervenção sobre os assuntos da colônia e levaram à formação, principalmente em Coimbra, de lideranças político-administrativas que pudessem atuar como altos funcionários na colônia. Esse processo, intensificado após a chegada da Família Real em 1808 e o estabelecimento da Corte no Rio de Janeiro, gerou uma nova elite político-administrativa, bastante homogênea em seus propósitos.

A "burocracia pombalina" ocupou altos postos governamentais e teve relevo no processo de independência, na organização do Estado e na elaboração de um projeto de nação. Esta teve um papel modernizador ambíguo. De um lado, instalada no aparelho estatal, pôde planejar a independência e atuar em prol da unidade nacional. Por outro lado, não rompeu – ou não teve como romper – com a instituição que infelizmente marcou de forma crucial o caráter da sociedade brasileira desde então: a escravidão (Carvalho, 2003).

Na verdade, a manutenção do regime escravista combinava-se negativamente com a tendência pombalina antiliberal, que se baseava na proeminência do Estado sobre a sociedade (Faoro, 2001). Isso gerou um legado institucional e cultural que influenciou toda a história imperial: a construção de uma burocracia que buscava, ao mesmo tempo, estar mais à frente do que a elite política e econômica da época e evitar que houvesse maior controle público sobre esta. Esse paradoxo marca as origens de nossa "modernização pelo alto".

5.2 A burocracia do Império e na Primeira República

A burocracia no Império exerceu duas grandes funções. A primeira e mais nobre era participar da definição das principais diretrizes do país, seja por meio do exercício de funções especificamente burocráticas, seja no Conselho de Estado, órgão de assessoria do imperador. Essa alta burocracia era, no geral, selecionada captando os membros com maior qualificação educacional da elite brasileira. Contudo, esta não era recrutada de acordo com princípios universalistas como o concurso público, nem era profissionalizada em termos de carreira. Na verdade, até mesmo na melhor parte da elite burocrática, meritocracia e relacionamentos pessoais de apadrinhamento conviviam na seleção e na promoção dos funcionários.

Mas a burocracia imperial exercia outra função também. Esta servia para a distribuição de empregos públicos, com o objetivo de garantir apoio político e social. Trata-se do fenômeno denominado de clientelismo ou patronagem, tão bem descrito por Graham (1997). Os beneficiários desse modelo eram cabos eleitorais eficazes na conquista do voto, sobretudo no interior (Carvalho, 2003, p. 165). Naquele mundo dominado pelo regime escravocrata, o Estado tinha como uma das tarefas oferecer empregos em uma economia pouco dinâmica – o que no dizer de Joaquim Nabuco significava que o "serviço público era a vocação de todos".

Diante dessas características da burocracia imperial, surgiram duas interpretações clássicas. A primeira teve como grande expoente Oliveira Vianna (1987), que chamava o topo da administração pública do Império de "homens de mil" – afinal, cada um desses funcionários públicos valia, segundo o autor, no mínimo por mil homens. Em linha oposta, está Faoro, em *Os donos do poder* (Faoro, 2001). Para ele, tratava-se de um estamento burocrático – isto é, de um grupo que usava de forma patrimonialista seu poder, de modo a enfraquecer a autonomia da sociedade perante o Estado.

O fato é que a burocracia imperial foi importante pelas duas coisas. Esta de fato foi essencial para construir a nação brasileira, ao evitar o fracionamento que marcou o restante da América Latina e mitigar o localismo oligárquico presente no país. Porém, tal burocracia fez isso reduzindo a esfera pública ao comando patrimonial dos agentes estatais. Em outras palavras, construiu um sistema de mérito que não era público nem controlado publicamente.

Pode-se afirmar, em uma síntese do período, que a relação entre políticos e burocratas no Império – particularmente no Segundo Reinado – foi marcada por burocracia centralizada forte, mas que não buscou modernizar a forma de reprodução e legitimação da política e da sociedade.

Com o advento da Primeira República, houve um retrocesso político enorme no país, tanto do ponto de vista da representação como da ação modernizadora do Estado. De um lado, porque o sistema oligárquico vigente nos governos estaduais da República Velha reforçou o modelo de patronagem e clientelismo por meio da política do coronelismo, que se fundava na necessidade de arrebanhar mais eleitores para legitimar o processo político, mesmo que o processo eleitoral fosse marcado pelas fraudes e o chamado voto de cabresto (Leal, 1986). De outro, porque o projeto de "modernização pelo alto" foi enfraquecido pelo desmantelamento do Estado brasileiro no plano central; nível de governo em que existiam as maiores capacidades estatais. O equilíbrio entre política e administração foi mudado, com a fragilização da burocracia. Cabe notar que entre o final do século XIX e o começo do século XX foi o período no qual houve a maior parte das reformas burocráticas nos países desenvolvidos, exatamente quando o Brasil perdeu o sentido desse processo.

Houve duas exceções importantes na Primeira República no que se refere à formação de quadros da administração nacional: as Forças Armadas e o Itamaraty. Essas foram, em verdade, as primeiras burocracias de tipo weberiano da história do país, com mudanças que institucionalizaram a seleção pública pelo mérito e pela ideia de profissionalização. A ação destas foi essencial para manter a integridade territorial do país e a própria ordem interna da República. Ao final daquele período, tiveram influência sobre a reestruturação do Estado brasileiro: *i)* os militares por meio de sua ação política contra o modelo oligárquico; e *ii)* os diplomatas tomados como carreira burocrática inspiradora para a primeira grande reforma do serviço civil brasileiro, realizada na década de 1930, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

5.3 O modelo daspiano: a primeira reforma administrativa e sua lógica política

A trajetória inicial do Estado brasileiro mostra como, até a década de 1930, a estrutura da administração pública no Brasil era mais marcada pelo patrimonialismo, pelo baixo volume de políticas públicas – e, consequentemente, de direitos de cidadania –, bem como pelo frágil desempenho estatal. Com efeito, a primeira iniciativa de reforma do aparato estatal brasileiro, com vistas à construção de corpo burocrático profissional e meritocrático, ocorreu a partir de 1930, com o início do primeiro governo do então presidente Getúlio Vargas.

O modelo de administração pública criado por Vargas inaugura uma nova era por três razões (Loureiro, Abrucio e Pacheco, 2010). A primeira é que sua construção obedecerá ao objetivo de expandir – em movimento sem precedente –

o papel do Estado, que aumentará sua intervenção nos domínios econômico e social, em nome de um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista (Martins, 1976; Bresser Pereira, 2014). A segunda é que seria necessário ter uma burocracia pública competente, em amplitude maior do que a do Império, a fim de buscar, sobretudo, a modernização econômica. Para tanto, o varguismo criou o Departamento Administrativo do Serviço Público. Este se tornou o órgão central do sistema de controle da administração pública brasileira e a peça-chave para a constituição de uma burocracia profissional, nos moldes weberianos. Guiado por esse objetivo desde suas origens, esse órgão assumiu a responsabilidade pela realização dos concursos públicos e a supervisão dos processos de gestão de pessoal, tais como promoções, transferências e medidas disciplinares (Geddes, 1990, p. 222; Siegel, 1966, p. 48). Cabia ao DASP também a realização de cursos, treinamentos e seminários, com vistas justamente a promover a formação de corpo burocrático competente e de alta qualificação.

O DASP foi além da seleção de bons quadros à administração pública. Em contraste com o modelo imperial, foi erigida estrutura institucional, profissional e universalista de meritocracia, tornando-se, assim, o primeiro momento institucionalizado de reforma administrativa da história brasileira. Cabe reforçar aqui uma terceira distinção do modelo varguista: a estrutura institucionalizada foi além das funções clássicas do Estado, como as Forças Armadas e a diplomacia, e englobou, basicamente, a produção de políticas públicas para o desenvolvimento – embora outras áreas também tenham sido beneficiadas, como a previdência social e a gestão de meios, como gestão de pessoal, compras e elaboração do orçamento.

O modelo varguista, em resumo, criou uma burocracia voltada ao desenvolvimento, institucionalmente ligada ao mérito e ao universalismo, sendo a primeira capaz de produzir políticas públicas em maior escala (Loureiro, Abrucio e Pacheco, 2010). Seria, entretanto, um equívoco analítico circunscrever o paradigma daspiano apenas às suas funções vinculadas à reforma weberiana. Além de exercer primordial papel no processo de controle e organização administrativa do Estado, o DASP teve papel de controle político sobre os governos estaduais, por meio dos "daspinhos"; peças fundamentais na engrenagem autoritária e centralizadora do Estado Novo (Souza, 1976; Codato, 2008).

O papel político do DASP, embora amplo, tinha seus limites. O principal refere-se à permanência, em boa parte da administração pública, do padrão clientelista de distribuição de cargos públicos. O modelo burocrático varguista, em verdade, convivia com dupla estrutura: de um lado, a patronagem, que garantia o compromisso com grande parcela da classe política e das elites sociais, e, de outro, o paradigma daspiano, que ficava insulado do sistema político – protegido pela Presidência da República – e que buscava, essencialmente, o desenvolvimento econômico do país. Esse paradigma político-administrativo estabeleceu um pacto

entre política e burocracia, que sobreviveu e continuou desenvolvendo-se durante o período 1946-1964.

Com o fim do Estado Novo, a modernização daspiana deixa de ser resultado apenas das ações do órgão e passa a ser uma forma administrativa – e até mesmo um *ethos* – presente basicamente na administração indireta, que se expande e continua na linha do insulamento burocrático – casos da Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criados nos anos 1950. Ainda assim, nem sempre era possível livrar a gestão da influência do clientelismo, e tampouco se levou adiante qualquer processo de reforma global. Por essa razão, o então presidente Juscelino Kubitschek procurou resolver o dilema do desempenho pela chamada administração paralela, fundamental no seu Plano de Metas (Nunes, 1997; Geddes, 1994).

O sistema de administração paralela de Vargas e Kubitschek configurou-se como estratégia de ambos os presidentes, com o objetivo de manter um sistema com aberturas para o clientelismo e a disputa política, ao mesmo tempo que desenvolviam capacidades técnicas e um sistema meritocrático que ampliava as condições do Estado em entregar resultados e coordenar as ações estatais. Em ambos os casos, a administração paralela foi mobilizada em torno de projetos voltados ao desenvolvimento econômico e industrial, com intervenção direta do Estado no provimento de infraestrutura e serviços. Entretanto, há diferenças entre os dois períodos governamentais:

> Vargas buscou, por meio do DASP, reforçar uma burocracia civil profissional e aumentar o controle sobre a máquina governamental, já que a administração pública era pouco institucionalizada (...) o modelo de administração paralela de JK mostrou ser eficaz para a implantação de projetos desenvolvimentistas [,mas] acabou por gerar fragmentação das estruturas governamentais em instituições setoriais especializadas que conflitavam com os respectivos ministérios [,o que] ia de encontro à criação de mecanismos de *accountability* no serviço público (Loureiro, Abrucio e Pacheco, 2010, p. 46).

No período do então presidente João Goulart, havia sinais muito claros de que a relação entre política e burocracia moldada pelo modelo daspiano já não conseguia mais responder aos ditames democráticos e ao conflito social em torno do sentido do desenvolvimento. O regime militar procurou resolver esse impasse, por meio do autoritarismo e pelo reforço do poder da tecnocracia, dando ainda maior autonomia às agências insuladas.

5.4 O regime militar e o Decreto-Lei nº 200: o modelo tecnocrático-autoritário

O regime militar implantado em 1964 continuou com a política de fortalecimento do aparato estatal nos moldes varguistas, reforçando a alta burocracia insulada e as agências estatais, agora em uma estrutura autoritária, mas mantendo – em suas

grandes linhas – o objetivo nacional-desenvolvimentista do Estado. O principal instrumento de legitimação simbólica dos militares, além de patriotismo difuso e discurso anticomunista, advinha de ideologia antipolítica e tecnoburocrática, a partir da qual o regime se definia como instrumento "modernizador" do país. É por essa razão que a estrutura da administração pública ganhou especial destaque no período (Loureiro, Abrucio e Pacheco, 2010, p. 47).

Além da redução do poder político dos partidos, da sociedade e de estados e municípios, buscando reduzir ao máximo a influência da política sobre os rumos governamentais, os militares mudaram a Constituição de 1967 e fizeram uma reforma administrativa. Tal reforma foi concretizada com o Decreto-Lei nº 200/1967 e considerada a segunda grande reforma administrativa do século XX (Bresser Pereira, 1998).

Com essa nova legislação, buscava-se dar maior autonomia e flexibilidade às agências burocráticas em relação ao controle centralizado (Rezende, 2004). Em especial, houve mudanças em autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista. Trata-se de órgãos descentralizados nos quais prevalecia um modelo administrativo mais flexível que o da administração direta, com vistas a ter maior capacidade de recrutamento em termos de agilidade e padrões salariais, além de poder gerenciar com maior liberdade os recursos públicos.

Foram criados ou fortalecidos órgãos de controle e coordenação da descentralização administrativa, com o intuito de evitar que a fragmentação decisória atrapalhasse o planejamento mais geral do desenvolvimento. É possível dizer que esse paradigma funcionou com maior efetividade até o final da década de 1970, quando o modelo começou a ser fortemente questionado, seja por conta da criação de um "Estado dentro do Estado" que se transformou em algo incontrolável, seja porque a crise econômica e o crescimento das demandas democratizantes colocaram em xeque esse modelo autoritário e centralizador. Ademais, a crítica aos chamados anéis burocráticos (Cardoso, 1975) revelou que a mitologia tecnocrática não correspondia à realidade dos governos militares.

O modelo do decreto-lei levou ao paroxismo o componente tecnocrático que estava presente desde o DASP. É bem verdade que conseguiu ampliar a ação estatal em prol do desenvolvimentismo, mas quando perdeu a base econômica e o apoio político teve toda a sua concepção colocada em questão. A própria ideologia da superioridade da técnica sobre a política, central no discurso dos militares, foi refutada pelas mazelas autoritárias e pelo necessário apoio que teve de buscar crescentemente nas oligarquias regionais, com o objetivo de tentar controlar as pressões sociais, especialmente a partir da abertura e da transição democrática (Samuels e Abrucio, 2000). Ao final do período militar, os governos já não conseguiam minimamente direcionar a ação de algumas estatais, o que levou à criação de

uma secretaria destinada a controlá-las – sem muito sucesso, diga-se de passagem. Esse processo resultou em descontroles fiscais e gerenciais, os quais acabaram por contribuir para a derrocada do regime.

5.5 A redemocratização e a busca de um novo modelo de administração pública

A Constituição Federal (CF) de 1988 é o principal marco institucional da redemocratização. Nesta, estão as regras legais que representam tanto as aspirações sociais como o projeto que gerou a ampliação de direitos e a participação dos cidadãos. Cabe lembrar que esta foi confeccionada durante o governo Sarney, que ficou conhecido por seus enormes problemas de governabilidade. Sem ignorar tais problemas, é justo dizer que naquele período foram tomadas medidas muito importantes para reformar o Estado brasileiro, particularmente no plano federal. Podem ser citadas, entre outras, ações como o fim da Conta Movimento, bem como a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Tais reformulações, no entanto, não resultaram em visão mais articulada do aparelho estatal, nem sequer geraram um projeto de país.

O modelo que tem orientado o debate público e a ação estatal nos 25 anos tem sido, até mesmo com reformas de seus artigos, a CF/1988. Do ponto de vista da administração pública, cinco aspectos destacam-se na nova ordem legal. O primeiro é a criação de regras que favoreceram a maior profissionalização do serviço público, sendo a mais importante a universalização do concurso público.

O segundo aspecto, essencial, trazido pela nova Constituição, foi a adoção de mecanismos democratizadores do Estado brasileiro. Destacam-se, aqui, a introdução de instrumentos de participação popular, a reconstrução do Ministério Público (MP) e a previsão do *habeas data* – fonte do que posteriormente se transformou na Lei de Acesso à Informação. O terceiro aspecto foi a modificação da administração pública, em razão da busca de universalização dos direitos da cidadania, em diversas áreas. Pela primeira vez na história do país, o objetivo constitucional foi garantir o acesso aos serviços públicos para todos. Nessa linha, e como quarto aspecto advindo da Carta Magna, ampliou-se consideravelmente o rol de setores e políticas públicas como dever do Estado. Áreas de direitos de quarta geração – como meio ambiente – ou os clássicos – como saúde, educação e assistência social – mudaram muito sua lista básica de objetivos, criando novos campos de atuação.

A ampliação dos direitos de cidadania e das políticas públicas sob o comando estatal levou a amplas transformações do formato e do escopo da administração pública. A burocracia cresceu principalmente na área social e em menor medida em segmentos novos da atuação governamental. Somado a esses fatores, o quinto aspecto marcou a CF/1988: a proposição da descentralização, que significou maior

autonomia política, financeira e administrativa aos estados e, sobretudo, aos municípios, quando se compara com a realidade vigente no autoritarismo militar e até mesmo durante o varguismo. Mais que um fortalecimento dos entes subnacionais, a nova ordem constitucional tornou preferencial a implementação descentralizada das políticas públicas, especialmente por meio de sua municipalização, embora haja temas de intervenção mais claramente estadual, como segurança pública e saneamento básico.

Na verdade, essas transformações federativas em prol de um Estado mais descentralizado foram feitas junto com duas definições constitucionais em prol do reforço do governo federal: o combate das desigualdades regionais como objetivo básico do país e a manutenção da maior parte das competências legais nas mãos da União. O resultado dessa combinação foi a necessidade de, ao mesmo tempo, aprimorar as estruturas federais – já desenvolvidas em boa medida desde o varguismo – e reestruturar ou até mesmo criar burocracias no plano subnacional. Para realizar essa dupla tarefa, também teria de ser feita maior articulação entre esses níveis de governo, em contexto de maior autonomia dos entes, mas ainda de grande dependência financeira e técnica dos governos locais perante o Executivo federal.

Todos esses aspectos já se tornaram parte integrante do Estado brasileiro, mudando a face da administração pública em relação à sua trajetória anterior. Porém, a implementação da ordem constitucional teve percalços ao longo do caminho, uma vez que os ideais propostos nem sempre encontraram as condições sociais e institucionais adequadas. Por essa razão, a década de 1990, particularmente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, foi marcada por várias reformas legais e modelos de políticas públicas. Estas passaram pela criação de mecanismos de coordenação federativa, pelo redesenho do papel do Estado e por modificações nas regras que regem as estruturas e os corpos burocráticos.

Entre as várias reformas propostas pela era FHC, a chamada Reforma Gerencial foi a que mais impactou a administração pública. Baseada tanto em um diagnóstico dos problemas da CF/1988 – como o "engessamento" do aparato burocrático – quanto nas ideias da Nova Gestão Pública, a reforma comandada pelo então ministro da Administração e Reforma do Estado Bresser Pereira deixou três legados principais. O primeiro foi a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 19 e de outras pequenas reformulações legais, que buscaram reduzir ou estancar abusos corporativos presentes nos artigos constitucionais. Nessa linha, foi possível atuar mais em prol da redução de gastos com pessoal e de privilégios de setores do funcionalismo.

Mais importante, embora com menor destaque nas análises da época e da literatura sobre o tema, foi a reconstrução da burocracia federal. Quando o ministro Bresser assumiu, a estrutura burocrática e de pessoal do governo federal estava

em frangalhos, como consequências de problemas advindos da Nova República e, especialmente, do período da presidência de Fernando Collor de Mello. Não se sabia ao certo nem quantos funcionários públicos federais havia e onde estavam alocados (Andrade e Jaccoud, 1993). Houve uma reestruturação da organização administrativa e também das carreiras de Estado. As informações sobre os servidores públicos foram organizadas e publicizadas de uma forma inédita. Essas mudanças foram importantes para o reforço da atuação da União como coordenadora da expansão de políticas públicas na década seguinte, já sob o comando lulista.

A proposta de Bresser envolvia, ainda, uma série de ideias vinculadas à Nova Gestão Pública, como a utilização de indicadores para guiar as políticas públicas, a contratualização de serviços públicos, a montagem de um modelo administrativo mais flexível e com gestores públicos mais autônomos e responsáveis, entre as principais medidas. Do ponto de vista de reformulação institucional mais ampla, a maior parte dessa concepção não logrou êxito no plano federal. Agências executivas e organizações sociais não se tornaram pilares administrativos da atuação federal. Mas esse ideário teve mais sucesso em termos institucionais nos estados e, ademais, tornou-se importante no debate público, sendo incorporado a várias políticas públicas, mesmo que de forma diversa e incremental. Um programa bem-sucedido no país e criado pela gestão seguinte, comandada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), como o Programa Bolsa Família (PBF), incorpora uma série de mecanismos advindos da gestão por resultados preconizada por Bresser.

O período do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva continuou e aperfeiçoou instrumentos administrativos criados ou defendidos pelo governo anterior, avançando na maior integração entre gestão e políticas públicas (Abrucio, 2011). As carreiras do chamado ciclo de gestão avançaram bastante em termos de padrões salariais e profissionalização. Ademais, foi ampliado significativamente o arco de programas e áreas abarcadas pelo Estado, expandindo-se o acesso aos direitos para boa parte dos cidadãos, sobretudo os mais pobres. Por fim, houve também um crescimento das formas participativas de atuação em diversos setores governamentais.

Os avanços no período lulista, entretanto, revelaram-se problemáticos quando se analisa a relação entre política e burocracia no plano institucional mais geral, vinculado à formação das maiorias parlamentares. Denúncias de corrupção colocaram em evidência as dificuldades do presidencialismo de coalizão e revelam que está aí um dos campos mais importantes para entender como a administração pública é intrinsecamente política. Na próxima seção, como fechamento da discussão sobre os traços da burocracia brasileira, analisaremos como essa questão é central para compreender o relacionamento entre o sistema político e o administrativo.

6 POLÍTICA E BUROCRACIA NO BRASIL: O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Os debates sobre o sistema político brasileiro indicam que suas principais características (presidencialismo, multipartidarismo e federalismo) configuram o que se denominou apropriadamente de presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988). Em outras palavras, além do sistema eleitoral proporcional, o caráter fragmentado que aqui assumiu o multipartidarismo tem gerado uma situação em que o partido do presidente da República jamais consegue obter, isoladamente, a maioria das cadeiras no Congresso Nacional, exigindo que ele faça alianças com vários outros partidos para governar.

Se a visão a respeito do presidencialismo de coalizão é praticamente consensual, isso não ocorre em relação aos efeitos desses traços institucionais sobre a dinâmica do sistema brasileiro. Para alguns autores, essa combinação é problemática ou até mesmo "explosiva", gerando enormes dificuldades para o presidente governar – ou seja, um quadro grave de ingovernabilidade (Abranches, 1988; Mainwaring, 1993). Para outros autores, a interpretação é oposta. O presidencialismo de coalizão no Brasil provê o presidente com recursos institucionais – poder de legislar através de medidas provisórias e poder de agenda e controle da execução do orçamento – que lhe garantem a governabilidade. Nessa linha de interpretação, as normas regimentais do Congresso, ao enfatizar o papel das lideranças partidárias, também se orientam para a mesma lógica concentradora de poder (Figueiredo e Limongi, 1999).

Outros autores, entretanto, também argumentam em favor da tese da governabilidade do sistema político brasileiro. Todavia, diferentemente desses últimos, esta não se fundamenta na concentração de poder, e sim nas negociações contínuas entre o Executivo e o Legislativo (Palermo, 2000).

A visão de que as atuais características institucionais do sistema político brasileiro não impedem a governabilidade, desde que haja capacidade de negociação entre o Executivo e o Congresso para construir coalizões, ajuda a compreender a articulação entre burocracia e política. Assim, a burocracia no Brasil desempenha papel decisivo no funcionamento do sistema político, já que constitui a base material para o exercício da função governativa, não apenas para a formulação e a execução das políticas públicas, mas também porque seus cargos são usados como moeda de troca para garantir apoio do Congresso ao governo. Em outras palavras, o aparato burocrático assume aqui dupla função: *i)* implementar políticas públicas de forma racional e legal, como em todas as democracias contemporâneas; e *ii)* ser moeda de troca nas negociações necessárias à construção de coalizões governamentais.

Todavia, como já apontou Geddes (1994), o uso de grande parte dos cargos da administração como moeda de troca pelo governo para obter apoio no Congresso gera um dilema crucial para o presidente: cedendo cargos aos partidos da coalizão, ele vê diminuído seu controle sobre parte do aparato administrativo;

controle este necessário para realizar suas políticas e seus programas de governo. Caso privilegie, ao contrário, a estratégia da não negociação ou do insulamento dos cargos burocráticos à pressão dos partidos, o presidente pode chegar à situação de paralisia decisória por bloqueio congressual.

Historicamente, os governos democráticos no Brasil procuraram contornar esse dilema mediante diferentes estratégias. Nos anos 1950, Vargas e JK segmentaram o aparato burocrático, separando, de um lado, os ministérios e os cargos abertos à negociação e, de outro, as áreas "protegidas" ou insuladas – como as agências de desenvolvimento econômico, que ficaram conhecidas como "ilhas de excelência" (D'Araújo, 1982; Benevides, 1976; Lafer, 2002).

Em períodos mais recentes, o governo Fernando Henrique Cardoso utilizou também, além da segmentação da burocracia, a estratégia de nomear, para os ministérios negociados com os partidos que formavam sua base de sustentação no Congresso, um secretário executivo – ou vice-ministro – de sua confiança ou leal ao núcleo central do governo, constituído pelo Ministério da Fazenda (MF). Esse alto funcionário – também conhecido na gíria da época na esplanada dos ministérios em Brasília como "o homem do presidente" – tinha como missão acompanhar as decisões tomadas pelos ministros indicados em função de acordos da coalizão partidária, garantindo que estas não se afastassem demasiadamente da direção estabelecida pelo núcleo governamental (Loureiro e Abrucio, 1999).

No governo Lula, a Casa Civil pôde ser utilizada como instrumento de coordenação das várias políticas públicas feitas por ministérios comandados por partidos diferentes; em particular, aquelas áreas definidas como prioritárias na agenda presidencial (Lameirão, 2013; Lima e Silva, 2014). A incapacidade de o segundo governo Dilma lidar com a relação entre política e burocracia foi, sem dúvida, uma das razões da crise presidencial que levou à aprovação de seu *impeachment*.

A experiência democrática mais recente revela que a visão dicotômica de Geddes (1994) não esgota a forma como se dá a relação entre política e burocracia no Brasil. É possível ir além tanto da estratégia de governabilidade pelo mero clientelismo como daquela orientada pelo insulamento, tomado como única alternativa de eficiência das políticas públicas. De todo modo, a compatibilização entre as duas lógicas é essencial para ter capacidade de governar.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre a política e a burocracia no mundo contemporâneo não pode ser enquadrada apenas nos modelos de Wilson (2005) ou Weber. Certamente, a ideia weberiana de que políticos e burocratas têm vínculo ao mesmo tempo complementar e tenso continua sendo verdadeira. Mas a forma como isso se manifesta, hoje em dia, sofreu várias transformações nas últimas décadas. A primeira – já citada no texto –

é que ambos tendem a ser cada vez mais híbridos, de modo que políticos que comandam o topo do Estado se utilizam fortemente do conhecimento técnico para legitimar suas ações, ao passo que a alta burocracia precisa desenvolver habilidades políticas e capacidade de responder aos eleitos e à sociedade, não podendo ficar em uma redoma de vidro protegida pelas prerrogativas de seu cargo e por seu saber especializado.

Na comparação entre os países, descobre-se que não há apenas um formato de hibridismo, de modo que as características institucionais do sistema político-administrativo, sua trajetória histórica, bem como as relações com a sociedade explicam, em boa medida, como se dá o novo padrão de relacionamento entre políticos e burocratas (Pollitt e Bouckaert, 2000; Rouban, 2011).

A própria ideia de meritocracia especializada e insulada, definida como forma de diferenciação e proteção da burocracia ante os perigos do patrimonialismo, não pode ser o único critério de construção da burocracia. Isso é válido não apenas para o alto escalão, mas também para a chamada burocracia de nível médio e o *street level bureaucracy* (Lipsky, 1980).

Na chamada burocracia de médio escalão (Oliveira e Abrucio, 2011), estariam os gestores de equipamentos e serviços públicos – como diretores escolares ou comandantes da polícia –, os quais obviamente precisam estar em um ambiente que combata as formas patrimoniais de ação. Porém, também necessitam ter formas de responder aos formuladores (políticos e alta burocracia) por seu desempenho, além de serem permeáveis e *accountable* às demandas sociais que recebem, por meio de controle social (Cunill Grau, 2000).

A burocracia do nível da rua, por sua vez, tem relação ainda mais complexa com o sistema de responsabilização. Sua discricionariedade é maior do que a da alta burocracia (Lipsky, 1980), uma vez que os controles sobre esta – seja pelos políticos, seja pelos gestores de políticas – são mais difíceis de efetivar. Mecanismos de controles por resultados ou por participação social, bem como formas de lealdade e motivação vinculadas à política pública em questão, são mais efetivos do que o exercido pela hierarquia, pelos procedimentos burocráticos ou pela fiscalização direta dos políticos. Não por acaso, o desafio de produzir serviços públicos de qualidade – que garantam atendimento ao cidadão com eficácia, eficiência, efetividade, equidade e ética – constitui o tema central do Estado no século XXI.

Nesse sentido, o modelo weberiano, pensado para um Estado anterior à democracia de massas e cujas funções econômicas e socais não tinham ainda se expandido, não dá conta dessa realidade. Evidentemente que o tema da politização indevida da provisão dos serviços públicos permanece como uma questão, mas a grande pergunta agora é outra: como os políticos eleitos podem atuar para, a um só tempo, melhorar o desempenho de professores, médicos, policiais e outros tipos de *street level bureaucracy*, bem como fazer com que eles

sejam responsivos e responsáveis perante o governo e a sociedade? Trata-se de um mundo muito diferente do alto burocrata de estilo prussiano com o qual Weber se deparou, ou daqueles funcionários nomeados pela patronagem em larga escala que Wilson combatia.

Um último desafio coloca-se contemporaneamente ao relacionamento entre políticos e burocratas: o aumento das instituições de controle das políticas públicas e da ação do Poder Executivo. A ampliação dos mecanismos de responsabilização, sobretudo por intermédio de órgãos autônomos de fiscalização horizontal de poder, cria uma situação na qual não eleitos têm cada vez mais formas de controlar os eleitos e os gestores públicos, que comandam a administração pública por delegação dos que têm voto (Pollitt *et al.*, 2010). Esse fenômeno diz respeito a auditorias de contas e/ou resultados, *ombudsman* e sistema de justiça.

A ampliação do leque de mecanismos de *accountability* é salutar para a democracia. Porém, cabe recuperar uma preocupação clássica do liberalismo político, expressa de forma mais acabada no plano institucional por James Madison, e que sem dúvida estava na raiz da visão weberiana sobre a relação entre políticos e burocratas: quem irá controlar os controladores? Em momento que a opinião pública, na maior parte do mundo, apresenta uma visão muito negativa sobre os políticos e a política (Rancière, 2014; Rosanvallon, 2006), é possível que esses "burocratas para além da representação" sejam bem vistos e aplaudidos. Mas pode-se perguntar: não há o perigo de perder-se o sentido do voto, que é a maior fonte da soberania popular? Não há o risco de os gestores públicos atuarem apenas para responderem aos novos controladores, cujo poder não se subordina a uma autoridade eleita e nem ao controle social? Se Weber temia os burocratas como "especialistas sem espírito", que diria desses novos agentes burocráticos, que ganham uma independência enorme sobre a política?

Mais uma vez, os clássicos ajudam a pensar os dilemas contemporâneos, e a resposta geral weberiana para o problema da relação entre política e administração – ou técnica – continua atual como inspiração: é preciso ter um jogo de *checks and balances* entre os atores políticos e burocráticos, com o objetivo de obter melhor desempenho de ambos. Só assim se verão compelidos a responder constantemente ao público.

A análise do caso brasileiro mostrou a convivência, ao longo da história, de duas formas de relacionamento entre política e burocracia no Brasil: de um lado, um modelo mais próximo da patronagem e, de outro, um paradigma de burocracia insulada e tecnocrática. Esse dualismo, vigente na prática e nas interpretações da literatura, resultou em concepções incapazes de vislumbrar um horizonte democrático para o interrelacionamento entre políticos e burocratas. Com a redemocratização, marcada por mudanças tanto na administração pública como nas instituições políticas, foi aberta uma oportunidade para repensar esse modelo dicotômico.

Claro que há problemas no presidencialismo de coalizão no que se refere ao tamanho do espólio – são mais de 20 mil cargos em comissão só no plano federal – e também no que tange ao controle político dos nomeados e à sua responsabilização. Porém, a resolução dessa questão não passa pela via wilsoniana, de separar completamente administração da política. Em vez disso, cabe mais reforçar os instrumentos de *accountability* dos dirigentes públicos, incluindo-se a criação de formas de certificação dos gestores, de transparência das indicações, de maiores instrumentos de participação e controle social das deliberações públicas; em suma, mais democratização dos processos decisórios.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. **Bureaucrats and politicians in western democracies**. Boston: Harvard University Press, 1981.

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRUCIO, F. L. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. **Desigualdade & Diversidade**, Dossiê especial, p. 119-142, dez. 2011.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*. *In*: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2004.

ANDRADE, R. C.; JACCOUD, L. (Orgs.). **Estrutura e organização do Poder Executivo**. Brasília: Enap, 1993. v. 1.

BEETHAM, D. **Bureaucracy**. Buckingham: Open University Press, 1996.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 4, p. 5-45, out./dez. 1998.

BENEVIDES, M. V. M. **Governo Kubitschek**: desenvolvimento econômico e estabilidade política – 1956-1961. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. v. 1. 303p.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

_____. **Democracy and public management reform**: building the republican state. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2004. v. 1. 317p.

_____. **A construção política do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2014.

CAIDEN, G. E. **Administrative reform come to age**. Berlin: De Gruyter, 1991.

CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, J. M. **A construção da ordem**: teatro de sombras. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CODATO, A. **Elites e instituições no Brasil**: uma análise contextual do Estado Novo. 2008. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2008.

CROZIER, M. **El fenómeno burocrático**. Buenos Aires: Amorrortu, 1969. v. 2. p. 54-106.

CUNILL GRAU, N. Responsabilización por el control social. *In*: CLAD – CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO. **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: CLAD, 2000.

DAHL, R. A. The science of public administration: three problems. **Public Administration Review**, v. 7, n. 1, p. 1-11, 1947.

_____. **Poliarquía**. São Paulo: Edusp, 1997.

D'ARAÚJO, M. C. **O segundo governo Vargas**: 1951-1954. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

DOWNS, A. **Inside bureaucracy**. Boston: Little Brown and Company, 1967.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n. 28-29, p. 107-156, abr. 1993.

FAORO, R. **Os donos do poder**. São Paulo: Editora Globo, 2001. v. 2.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

GEDDES, B. Building 'State' autonomy in Brazil: 1930-1964. **Comparative Politics**, v. 22, n. 2, p. 217-235, Jan. 1990.

_____. **Politician's dilemma**: building state capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1994.

GRAHAM, R. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1981.

HIRSCHL, R. **Towards juristocracy**: the origins and the consequences of new constitutionalism. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004.

LAFER, C. **JK e o programa de metas (1956-1961**): processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002. 256p.

LAMEIRÃO, C. **A Casa Civil como estrutura de poder e controle na Presidência**: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2013.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.

LIMA E SILVA, F. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro**: estudo de caso sobre o Ministério das Cidades no governo Lula. 2014. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2014.

LINDBLOM, C. **O processo de decisão política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LINDBLOM, C.; WOODHOUSE, E. **The policy making process**. New Jersey: Prentice Hall, 1993.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LONGO, F. **Mérito e flexibilidade**: a gestão das pessoas no setor público. São Paulo: Edições Fundap, 2007.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministro da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

_____. Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo. **Revista de Economia Política** v. 32, n. 4, p. 615-633, out./dez. 2012.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 21-74, maio/jun. 1993.

MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, Ano 50, n. 1, p. 5-35, jan./mar. 1999.

MARTINS, L. **Pouvoir et développement economique**. Paris: Editions Anthropos, 1976.

MAXFIELD, S. **Gatekeepers of growth**: the international political economy of central banking in developing countries. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MERTON, R. **Social theory and social structure**. Massachusetts: Free Press, 1957. p. 195-206.

MICHELS, R. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982 [1915].

NUNES, E. O. **A gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

OLIVA, R. ***Accountability* parlamentar no presidencialismo brasileiro**: decifrando o caso das agências reguladoras. 2006. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA VIANNA, F. J. **Instituições políticas brasileiras**. Niterói: Eduff, 1987.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambu, Minas Gerais. **Anais**... Caxambu: Anpocs, 2011.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 2000.

POLLITT, C. *et al*. **Desempenho ou legalidade?** Auditoria operacional e gestão pública em cinco países. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

RANCIÈRE, J. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

REZENDE, F.C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.

ROSANVALLON, P. **La contre-démocratie**. Paris: Seuil, 2006.

ROUBAN, L. Politização da administração pública. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

SAMUELS, D.; ABRUCIO, F. L. Federalism and democratic transitions: the new politics of the governors of Brazil. **Publius**: the journal of federalism, Easton, v. 30, n. 2, p. 43-61, 2000.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo y democracia**. Madrid: Aguillar, 1971.

SELZNICK, P. **TVA and the grass roots**. Berkeley: University of California Press, 1949.

SIEGEL, G. The strategy of public administration reform: the case of Brazil. **Public Administration Review**, v. 26, n. 1, p. 45-55, Mar. 1966.

SILBERMAN, B. S. **Cages of reason**: the rise of the rational state in France, Japan, the United States and Great Britain. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

SKIDESLKY, R. The political meaning of the keynesian revolution. *In*: SKEDESLKY, R. (Ed.). **The end of keynesian era**. London: Mcmillan, 1977.

SOUZA, M. C. C. **Estados e partidos políticos no Brasil**: 1930-1964. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1990.

_____. **Parlamentarismo e governo na Alemanha reordenada**. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

_____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004a.

_____. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004b. v. 2.

WILSON, W. O estudo da administração [1887]. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 3, p. 349-366. jul./set. 2005.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 1, Número especial, p. 77-87, 2007.

ARANTES, R. The Federal Police and the Ministério Público in the fight against corruption. *In*: POWER, T.; TAYLOR, M. (Orgs.). **Corruption and democracy in Brazil**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2010. p. 184-217.

DUNLEAVY, P. **Democracy, bureaucracy and public choice**: economic explanations in political science. New Jersey: Prentice Hall, 1997.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

GRUBER, J. E. **Controlling bureaucracies**: dilemmas in democratic governance. Berkley: University of California Press, 1987.

MARX, K. **O 18 Brumário de Louis Bonaparte**. São Paulo: Centauro, 2006.

OLIVIERI, C. **A lógica política do controle interno**: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro. São Paulo: Annablume, 2010.

OLSEN, J. P. Maybe it's time to rediscover bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 1, p. 1-24, 2005.

PETERS, B. G. Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? **Foro Internacional**, v. XLV, n. 4, p. 585-598, oct./dic. 2005.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

ROSANVALLON, P. **La légitimité démocratique**. Paris: Seuil, 2008.

SCHNEIDER, B. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1994.

WILSON, J. Q. **Bureaucracy**: what government agencies do and why they do it. New York: Basic Books, 1989.

WOOD, D. B.; WATERMAN, R. **Bureaucratic dynamics**: the role of bureaucracy in a democracy. Colorado: Westview Press, 1994.