

## FUNCIONALISMO PÚBLICO: DOIS REGIMES HISTÓRICOS

**Valdir Melo**

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2822>

Há vários anos, um problema de política pública no Brasil tem sido reformar o funcionalismo público. Sucede que diversas propostas estão contaminadas por uma concepção desatualizada de administração, em pelo menos três pontos. Conforme um deles, fazem como se não existisse a influência das necessidades e das conveniências de poder social e político na vida interna dos órgãos do Estado. Em consequência, tais propostas tendem a ignorar ou até a menosprezar o regime de corpo permanente do funcionalismo público. Isto torna relevante conhecer os problemas gerenciais que os Estados buscaram superar antes de dar origem a este regime.

Nos primeiros séculos de ressurgimento e consolidação do Estado na Europa, os monarcas adotaram dois regimes de funcionalismo público: a venda de cargos públicos e o compadrio ou favoritismo. Uma análise das características situacionais e estratégicas desses dois regimes mostra como eles funcionam em geral. Uma história desses regimes na experiência europeia dos últimos cinco séculos, ainda que resumida, exhibe a experiência das mazelas associadas a tal funcionamento.

É importante conhecer essa história para entender quais problemas gerenciais foram superados pelo regime de corpo permanente do funcionalismo público. Ou, pelo menos, podem ser superados, caso a operação deste regime não seja deformada por alterações motivadas por desconhecimento do que havia antes deste regime existir.

Uma consequência problemática do regime de venda de cargos civis foi que a monarquia perdeu a capacidade de orientar, direcionar ou ter sob controle as funções de interesse público que os cargos ou posições vendidas deveriam desempenhar. Sobre os cidadãos pesava o aspecto de que o adquirente de um cargo obtinha o direito de cobrar comissões e taxas a seu

arbítrio. Estas poderiam ser estabelecidas no nível mais alto que a demanda por serviços suportasse. Assim, não surpreende que fosse comum tornar os procedimentos do serviço prestado cheios de etapas e demorados; deste modo se podia cobrar uma comissão ou taxa por cada uma delas.

A venda de postos ou patentes militares, bem como das respectivas promoções, foi acompanhada pela formação de exércitos privados (mercenários). Ora, contratos mercantis geram obrigações de transações econômicas, não de lealdade a pessoas nem de fidelidade a princípios não comerciais. Quase sempre levam a ignorar os interesses comuns da sociedade. Sendo assim, quando os atrativos econômicos mudaram, comandantes mudaram de lado na guerra a despeito de um contrato ainda vigente. Ou, findado um contrato, ofereceram-se para lutar em benefício de monarca inimigo do parceiro no contrato encerrado.

O principal gênero de favoritismo é familiar. Um segundo gênero é formado de outras espécies de grupo social cuja integração se faz à semelhança da solidariedade familiar (grupo de amigos, grupo político-partidário ou grupo de interesses especiais). O padrinho ou chefe é um benfeitor interessado – visa preservar e ampliar seu poder pessoal ou o poder do grupo. Uma vez instalados dentro dos órgãos públicos, os afilhados lançam mão de seu acesso a informações internas e a recursos sob sua guarda para promover os interesses dos grupos de seus padrinhos.

Com o passar do tempo, o favoritismo torna uma sociedade submissa a uma pequena camada social. Esta controla os cargos de autoridade no Estado; por meio deles, determina grande parte da vida social e política do território – podendo chegar a estender-se a mandos sobre cargos em empresas privadas, bem como a concessão estatal de benefícios econômicos exclusivamente para certos segmentos de atividades particulares.