TEXTO PARA DISCUSSÃO

2822

FUNCIONALISMO PÚBLICO: DOIS REGIMES HISTÓRICOS

VALDIR MELO

ipea

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2822
Brasília, dezembro de 2022

FUNCIONALISMO PÚBLICO: DOIS REGIMES HISTÓRICOS[1]

VALDIR MELO[2]

1. O autor agradece a pesquisadores do Ipea por comentários inspiradores e observações proveitosas. Felix Lopez leu uma versão e apresentou ao autor boa parte das obras referidas no presente texto e em outros. Luis Gustavo Vieira Martins sugeriu e deu acesso a mais duas obras relevantes para o tema. Márcio Bruno Ribeiro leu textos do autor ligados a este e ainda inéditos, dos quais partes foram aproveitadas. Maurício Mota Saboya Pinheiro leu a penúltima versão. Mário Jorge Mendonça estimulou o projeto de pesquisa com confiança e com apoio no papel de coordenador. Sobram no texto as prováveis falhas que ninguém notou, mas inevitáveis em temas difíceis e melindrosos de assuntos humanos. No entanto, as pessoas referidas não respondem pelos enunciados ou juízos expressos no texto e talvez até divirjam de alguns.

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

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
ERIK ALENCAR DE FIGUEIREDO

Diretor de Desenvolvimento Institucional
ANDRÉ SAMPAIO ZUVANOV

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
FLAVIO LYRIO CARNEIRO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
MARCO ANTÔNIO FREITAS DE HOLLANDA CAVALCANTI

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
NILO LUIZ SACCARO JUNIOR

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
JOÃO MARIA DE OLIVEIRA

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
HERTON ELLERY ARAÚJO

Diretor de Estudos Internacionais
PAULO DE ANDRADE JACINTO

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social (substituto)
JOÃO CLÁUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2022

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: D73; A13; B40.
DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2822

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 6

2 REGIME DE VENDA DE CARGOS 7

3 REGIME DE COMPADRIO 22

4 A ESTRATÉGIA DO COMPADRIO FAMILIAR 31

5 OBJEÇÕES AO COMPADRIO 35

6 COMENTÁRIOS FINAIS 41

REFERÊNCIAS 42

SINOPSE

Formular ou escolher um regime adequado de funcionalismo público é um problema antigo. A primeira experiência do Estado moderno no Ocidente abrangeu dois regimes, a venda de cargos públicos e o favoritismo. A história e a análise estratégica-situacional derivam lições dessa experiência. No primeiro caso, o Estado tende a perder o controle sobre as funções de interesse público em favor dos interesses dos compradores de cargos. No segundo, o favoritismo tende a submeter a sociedade a uma pequena camada social. Esta controla a ocupação dos cargos de autoridade no Estado, as normas legais, as ações de regulamentação, bem como outras instituições que deem vantagens econômicas e outros benefícios.

Palavras-chave: regimes de funcionalismo público; venda de cargos públicos; compadrio; favoritismo.

ABSTRACT

To shape or to choose an appropriate regime of civil service is an old problem. The modern State in the West adopted two regimes in its first experience, the sale of public offices and favoritism. History and situational-strategic analysis derive lessons from that experience. In the first option, the State tends to lose control of those functions of public interest and to favor the interests of the buyers of public offices. In the second option, favoritism tends to submit society to a small social stratum. This stratum controls the occupation of positions of authority in the State, the legal norms, the actions of regulation, as well as other institutions that may give economic advantages or benefits of other kinds.

Keywords: regimes of civil service; sale of public offices; favoritism.

1 INTRODUÇÃO

Após a Idade Média, 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. O presente Texto para Discussão faz uma breve exposição de um e de outro. Também exibe características situacionais e estratégicas desses dois regimes.

Assim como nos indivíduos, nas sociedades: quem não conhece seu passado não pode entender bem seu presente; nem mesmo compreender bem a si mesmo. Pois tanto as condições do presente como as características atuais de qualquer ente surgiram de uma longa evolução no tempo, ajustando-se à experiência. Em particular, elementos culturais e instituições são resultados de transformações de elementos e de instituições preexistentes, em reação a problemas com que se defrontaram ano a ano.

As instituições e as organizações existentes, por um lado, e a experiência histórica, por outro, ajustaram-se mutuamente ao longo de décadas. Muitos aspectos de hoje preservam o que foi construído nos tempos anteriores, bem como modificam o que foi destruído ou o que se extinguiu. Por isso, quem não conhece as condições do passado está propenso a recriá-las, julgando que faz inovações; em consequência, propenso a repetir erros que já cometeu ou a reproduzir falhas que já teve. Esta é a justificativa da importância de conhecer a história dos dois regimes, a qual o presente texto descreve.

A experiência das mazelas de ambos os regimes mencionados e a busca de alternativas levaram ao surgimento do regime de corpo permanente do funcionalismo público (também conhecido como regime de mérito). Ora, há vários anos, um problema de política pública no Brasil tem sido reformar o funcionalismo, ao menos como parte de uma reordenação administrativa do Estado.

Sucede que diversas propostas estão contaminadas por uma concepção desatualizada de administração, em pelo menos três pontos. Primeiro, orientam a gestão pelo regime de comando e controle. Segundo, fazem como se não existisse a influência das necessidades e das conveniências de poder social e político na vida interna dos órgãos do Estado. Terceiro, esquecem a importante conexão entre administração e os valores humanos fundamentais – aqueles que limitam o âmbito dos demais valores humanos e que lhes dão rumos de mais longo alcance.

Em consequência daquela concepção, 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. Assim, o presente texto expõe aspectos do segundo ponto. Toca no terceiro (na subseção 5.2), exemplificando como

valores não econômicos e não estritamente administrativos podem limitar ou guiar o formato de mecanismos da administração.

Conforme o plano do texto, há seis seções, contando-se esta introdução. A segunda seção expõe a história do regime de venda de cargos e a terceira trata do regime de compadrio. A quarta descreve a estratégia do compadrio familiar, que pode ser estendida ao favoritismo de outros grupos sociais – quer sejam grupos de amigos, grupos político-partidários ou grupos de interesses especiais. A quinta seção apresenta objeções ao compadrio. Encerra-se o texto com comentários finais na sexta seção.

2 REGIME DE VENDA DE CARGOS

2.1 Venda de cargos civis

2.1.1 Por que comprar um cargo público

Conforme este regime, o Estado vende o direito de alguém assumir e ocupar cargos, postos ou empregos públicos civis. A venda é feita de maneira conhecida publicamente e vista como prática aceitável na sociedade em que ocorre. Pelo menos por razões de conveniência, na maioria das vezes a venda limita-se a parte (pequena ou substancial) dos diversos cargos ou empregos. Não é um regime único.

Em escala comparativamente menor, tais vendas ocorreram na Inglaterra em certa época e até mesmo na Prússia – território cujo Estado viria a ter um funcionalismo público com certas qualidades apreciadas pela população e por observadores especialistas no assunto. No entanto, a prática foi mais extensa na França monárquica, onde existiu nos séculos XVII e XVIII até vésperas da Revolução Francesa de 1789 (Chapman, 1959, p. 21; Anderson, 1966, p. 104; Moore, 1966, p. 58).

Comprava-se um cargo ou posto público porque ele era fonte de renda para o adquirente. Em uns casos, o cargo prestava serviços pelos quais se cobravam comissões ou tarifas; em outros, arrecadava tributos em montante que excedia a parte prometida ao monarca. Ocorria às vezes tratar o contribuinte com severidade, mas nem sempre o ocupante de um cargo de cobrança precisava fazê-lo. Para sair-se bem, precisava primeiramente conhecer em detalhe a região, sua economia, a renda, o patrimônio e os costumes de seus habitantes; em segundo lugar, ser capaz de fazer boas estimativas.

Sendo-o, poderia propor ao monarca uma promessa atraente de receita e, ao mesmo tempo, guardar para si um pedaço substancial da arrecadação. Figurativamente, o ocupante de um cargo desses 'lavrava a terra' que conhecia, a sua 'fazenda' em sentido figurado. Em inglês, o que fazia era *farming*, tempo de um verbo derivado do substantivo *farm* (que significa 'fazenda'). Talvez venha daí o uso em português da palavra 'fazenda' com sentido de 'finanças públicas'.

O adquirente podia utilizá-lo como fonte de renda regular ou revendê-lo. A segunda opção é importante porque atrairia também como comprador em potencial quem podia não ter interesse em operar com o cargo. Um monarca também doava cargos, quer em recompensa por algum serviço relevante prestado, quer como meio de vida para algum filho ou algum parente na família real. Henrique IV (Henrique de Navarra) foi rei da França de 1589 a 1610. A partir de seu reinado, o cargo público comprado nesse país tornou-se propriedade privada (Moore, 1966, p. 59; Salah, 2003, p. 15).

A opção de revenda de um cargo dá-lhe maior valor comercial. Portanto, o monarca recebia mais na venda, atrativo que o induzia a estabelecer a opção. Quando ele doava o cargo, ter a opção fazia o presente ser maior (mais valioso).

2.1.2 Laço de interesses

Do ponto de vista da monarquia, às vezes a venda era uma maneira de obter receita imediatamente. Pois antes de haver a arrecadação de um tributo, por exemplo, o Estado recebia o valor da venda ou uma prestação inicial grande. Era também uma maneira de livrar-se dos aborrecimentos administrativos, os quais eram repassados aos compradores dos cargos. Em geral, estes eram membros da burguesia (camada social de comerciantes e artesãos ricos). A razão é que estes membros tinham considerável parcela de riqueza na forma de ativos com liquidez – diferentemente, a riqueza dos nobres estava empatada em terras e em construções rurais.

A nobreza formava uma aristocracia ou oligarquia rural. Em geral, dava mais importância a poder do que a prosperidade econômica. Assim, buscava preservar a vida rural, a importância da terra na sociedade e o poder dos donos dela. Tinha antipatia pelas cidades e pelos burgueses. A razão era que estes ameaçavam a estabilidade da vida rural, abrigavam camponeses que saíam das terras, bem como estavam ganhando poder com circulação de mercadorias e com movimentação de dinheiro. Uma exceção foi a Inglaterra, onde houve certa comunhão de interesses entre nobres e burgueses.

Em geral, o monarca queria diminuir o poder dos donos de terra e estender a dominação da monarquia sobre todo o território do reino. Por isso, a praxe de vendas de cargos teve outra utilidade para o monarca; serviu para criar um laço econômico e social de interesses da monarquia com a

burguesia. Para o monarca, isto era vantajoso; abria a oportunidade de iniciar aliança política com a burguesia para a oposição que ambos fariam à nobreza (Moore, 1966, p. 58).

Essa aliança entre comércio e Estado muitas vezes ocorreu (McNeill, 1963, p. 542, 583). Por exemplo, no século XVII, uma colaboração do Estado com os grandes empresários e os capitalistas promoveu, protegeu e deu ordem ao comércio internacional. As forças armadas dos Estados foram empregadas como guardas de segurança dos grandes negócios no exterior de países diversos (McNeill, 1982, p. 149-151). O capitalismo mercantil expandiu-se, prosperou e solidificou-se em aliança com o Estado sob monarquias. Em troca, a burguesia financiava a expansão e a solidificação dos Estados, tanto por meio de receita tributária como sendo credores no crescimento da dívida pública.

2.1.3 Independência monárquica e problemas

Mas a burguesia da época sentia atração também por status social e prestígio, pelos quais estava disposta a desfazer-se de parte da riqueza. Um dos atrativos da compra de cargos do Estado monárquico era ganhar um título de nobreza. Na França, o título ia inicialmente para a pessoa do comprador. Mais adiante, aceitou-se que, se três gerações da família do comprador ocupasse um mesmo cargo, o título tornava-se hereditário. Depois, no reinado de Luís XIV, a regra de três foi extinta e a hereditariedade passou a existir desde a compra (Moore, 1966, p. 59). Luís XIV foi conhecido como 'o Rei Sol'; reinou na França de 1638 a 1715.

De modo semelhante à opção de revenda, um título nobiliárquico restritamente hereditário tenderia a ter maior valor comercial do que um título exclusivamente pessoal; e um título plenamente hereditário teria maior valor comercial do que o primeiro. Este pedaço de história revela monarcas necessitados ou sedentos de fundos. Seria pela ambição de edificar um Estado muito poderoso? Seria para imitar os súditos comerciantes, que estavam enriquecendo rapidamente com a expansão do capitalismo mercantil? Foge aos fins do presente Texto para Discussão buscar a resposta.

Com a venda de cargos, qualquer rei da França escapou da necessidade de levantar fundos junto à nobreza dona de terras. Assim, tornou-se bastante independente dela, que ainda era a classe social mais poderosa. Isto o fez um dos monarcas mais poderosos da Europa. Um tanto paradoxalmente, tendo poucos subordinados diretos. Estimou-se que, na época de Luís XIV, o Estado francês tinha cerca de 46 mil funcionários; porém, agiam em nome deste monarca e respondiam diretamente a ele somente cerca de trinta servidores (Moore, 1966, p. 59).

Independência de poder é muitas vezes algo relativo a fontes de poder. Porque na história dessa época o herói é a burguesia, os historiadores deixam de comentar como se sentiam os monarcas a respeito de sua nova dependência da burguesia. Os números acima provavelmente indicam que o Estado era dirigido e gerenciado por membros desta classe social.

Uma consequência problemática do regime de venda 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. Uma solução tentada foi a criação de novos cargos (tais como os de intendentes), os quais serviriam para supervisionar as atividades das posições que tinham sido vendidas. Todavia, induzidos pela necessidade ou avidez por receita (e possivelmente por propostas tentadoras feitas pelos interessados), os monarcas acabaram vendendo os novos cargos também (Moore, 1966, p. 59).

Exemplos de cargos vendidos foram aqueles de cônsules franceses no século XVII (Mauro, 1980, p. 164). Em consequência, alguns donos de consulado colocavam gerentes (capatazes) em seu lugar e deixavam de residir no local. Outros cônsules utilizavam a posição para dedicar-se privadamente ao comércio de exportação ou importação. Como se pode ver, essa foi uma época em que o Estado teve uma experiência de adotar uma espécie de práticas de mercado em sua administração.

Em geral, segundo a mentalidade da época, não se notava qualquer incongruência dessas atitudes dos cônsules com o papel de representante do Estado francês em terras longínquas. Ademais, de acordo com certa opinião culta da época, esse regime era melhor do que a alternativa antevista na época.

Conforme essa opinião, na alternativa o Estado daria o cargo de presente a um dos favoritos da Corte real, provavelmente a um aristocrata. Em consequência, o poder do Estado ficaria nas mãos de nobres donos de terra. Continuaria havendo um grande hiato de poder na sociedade. De um lado, quase todo o poder social e político nas mãos dos reis e da nobreza; de outro, os cidadãos em geral, indivíduos sem poder.

2.2 O ponto de vista de Montesquieu

2.2.1 Barão, crítico social e filósofo político

Um grande nome que abraçou essa opinião foi o filósofo político Charles Louis de Secondat (viveu de 1689 a 1755), membro de uma família antiga da aristocracia francesa. Ele ficou conhecido simplesmente como Montesquieu porque, aos 27 anos, herdou de um tio a fortuna deste, o

título de Barão de Montesquieu e um cargo público (Abbott, 1947, p. 121; Creveld, 1999, p. 132). A obra mais influente de Secondat foi o livro '*O espírito das leis*' (*De l'esprit des lois*, de 1748), que foi proibido na França em seu tempo. Ele pensava que uma sociedade saudável deveria ter camadas populacionais intermediárias entre os dois polos (nobreza e cidadãos comuns), as quais teriam poder com força intermediária.

A compra de repartições públicas prometia fazer isso; criava uma camada social (as famílias donas de repartições públicas) que era consideravelmente independente do poder real – e que dava mais atenção aos interesses dos grupos particulares locais, sobretudo fora da capital. Montesquieu pensava que pagariam pela ocupação dos cargos as famílias que já tivessem tradição nas respectivas profissões. Ademais, elas quereriam mantê-la por meio de seus jovens filhos. De fato, essas famílias mostraram-se defensores veementes de suas propriedades – que são formas de riqueza peculiares, aos olhos de hoje (Bryce, 1921, p. 271; Moore, 1966, p. 60, 61, 65).

A propensão natural dos leitores de história é aceitar os juízos que pensadores eminentes e amadurecidos fizeram sobre a própria época. Montesquieu publicou sua obra-prima aos 59 anos. Por isso, embora pertencente à nobreza francesa e tendo herdado um cargo público, provavelmente não foi afetado por viés pessoal quando defendeu a venda de cargos públicos. Pelo contrário, estava se pondo ao lado dos interesses da pequena classe média de seu tempo. Afinal, em fase anterior de sua vida já tinha satirizado os costumes da época, manifestando um lado crítico.

Apesar disso, como às vezes acontece, de males defluem alguns efeitos benéficos; pode ser que Montesquieu tenha tido razão em parte. Em certa fração dos casos, o regime de venda e herança de cargos do Estado pode ter cumprido dois papéis benéficos. Primeiro, abriu oportunidade para que famílias de classe média com mais recursos econômicos pudessem adquirir cargos; por conseguinte, os postos do Estado deixaram de ficar inteiramente nas mãos da nobreza. Isto incentivou essas famílias a dar educação escolar aos filhos, de modo que eles pudessem vir a ocupar os cargos nos anos futuros.

Algumas famílias criaram tradições de gerações dedicadas a profissões de alto nível educacional (Finer, 1932, p. 1247). Isto foi algo benéfico para as sociedades da época. Segundo, estimulou a existência de um grupo social com independência de pensamento e até com coragem de discordar de algumas manifestações do poder real (Finer, 1932, p. 1228, 1231).

Um cético estimará que provavelmente foram poucos; no entanto, mesmo sendo fenômenos raros, valem muito certos atos de rebeldia; por exemplo, ato em prol de um inocente que esteja nas garras de um autocrata ou ato que seja em contrário a uma medida pública mal pensada. Há rebeldia que pode ser benéfica para o progresso social e moral de uma comunidade.

2.2.2 O aspecto privado

Seja como for, é razoável suspeitar que Montesquieu não conseguiu transcender a mentalidade da época sobre o tópico. Ele não considerou um aspecto desses cargos com funções públicas sendo ocupados por pessoas em caráter privado. Famílias extensas (ou alianças de famílias) podem ocupar vários cargos de tipos diferentes mas interrelacionados (digamos, advogado, promotor, juiz, chefe de polícia e diretor da cadeia pública) em certa localidade. Isto possibilita que, em determinada localidade ou província, se tornem um poder mais forte do que o monarca ou o Estado.

Algo semelhante veio a ocorrer até mesmo na era contemporânea com cargos públicos que não eram mais tornados privados. Ilustre-se com o Brasil antes dos anos 1960. Era comum que, em municípios do interior, dirigentes de agências locais de órgãos estaduais e federais fossem pessoas indicadas por famílias poderosas da localidade. Por exemplo, órgãos como as coletorias federal e estadual (cobravam e recebiam os tributos dos respectivos âmbitos), órgãos de apoio à economia rural, agências de bancos estatais, dirigentes do ramal local da ferrovia.

Montesquieu também não considerou outro aspecto: o ocupante de um cargo público em sua época não ter um ordenado fixo. Logo, o adquirente de um cargo obtinha o direito de cobrar comissões e taxas a seu arbítrio, as quais 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 (Anderson, 1966, p. 104).

2.2.3 Capital financeiro e justiça

Montesquieu aparentemente ignorou que o capital empatado no cargo por uma família precisaria voltar em prestações ao longo de anos. Esse capital deveria render pelo menos uma taxa de retorno satisfatória – mas que também poderia ser taxa extorsiva, se a oportunidade o permitisse.

Na melhor das hipóteses, as taxas dos serviços (de juiz, por exemplo) seguiam um mercado de concorrência monopolística. Suponhamos alguém que tivesse uma filha estuprada, ou uma ovelha furtada, um irmão assassinado, ou sua casa derrubada por uma autoridade mal-humorada. Naturalmente, essa pessoa só poderia abrir processo contra os responsáveis por esses atos se tivesse renda suficiente para remunerar os diversos especialistas utilizados em todas as etapas do processo. Pois, sem ser capaz de remunerar um juiz, por exemplo, não haveria sentença.

Montesquieu subestimou os males de um costume de justiça que hoje se diria ser venal. Talvez não fosse capaz de acreditar na viabilidade de algo diferente, uma vez que as administrações de justiça pelos nobres donos de terra e pelo monarca deixavam muito a desejar. Não poderia imaginar

os benefícios hodiernos da burocratização da justiça, em que ela é executada por profissionais em direito, dedicados exclusivamente às suas funções. Ademais, estes são escolhidos para os cargos por concurso público (ou seja, nem por caprichos dos governantes nem por pedidos ou imposições feitas por grupos privados).

Além disso, as instituições de hoje operam em uma espécie de Estado que é subdividido em blocos com considerável autonomia, ao mesmo tempo em que esses blocos se limitam mutuamente por dispositivos de freios e contrapesos. Inegavelmente, pelo que parece, nem sempre promotores e juízes são isentos. Contudo, eles têm tudo o que é humanamente possível fazer para alcançar isenção: têm as condições institucionais de independência opinativa e econômica para resistir às paixões político-partidárias e às pressões de sobrevivência econômica. O leite das suas crianças não depende de adular poderosos nem de temer pessoas eminentes; tampouco de conseguir fundos que estejam sob posse e controle arbitrário de mãos alheias.

Enfim, na França, no período anterior à Revolução Francesa, a Coroa tinha pouco controle sobre quem ocupava os cargos públicos, pois estes eram vendidos e também transferidos por herança. Por um lado, isto solidificou em uma classe média incipiente certos interesses que estavam independentes da nobreza e da Coroa; por outro, segundo outras análises, o regime de venda de cargos públicos foi um importante fator causal do declínio econômico e financeiro da França nas décadas anteriores ao final do século XVIII (Chapman, 1959, p. 21).

2.3 Em direção ao fim da venda de cargos civis

2.3.1 Uma tentativa importante

O reconhecimento dos defeitos do regime de venda de cargos públicos levaria um dia a um regime de corpo permanente do funcionalismo público civil. Todavia, a caminhada se mostraria longa e cheia de obstáculos. Por ora, considere-se um passo inicial. Jean Baptiste Colbert tornou-se ministro das finanças de Luís XIV, rei da França, e foi ministro de 1661 a 1683. Propôs reformas institucionais, preocupado com expandir a prosperidade nacional. Foi um dos mais eminentes membros do mercantilismo, corrente de filosofia econômica da época.

Colbert fez uma das primeiras tentativas de acabar com o regime de vendas de repartições públicas. Uma razão que ele dava era a seguinte: as famílias dos comerciantes empatavam nessas aquisições montantes consideráveis de capital financeiro; estes produziriam mais e seriam mais benéficos para a economia se fossem empatados na própria esfera comercial e industrial. Recursos não financeiros – pelo menos esforço e engenhosidade humana – também eram desviados das atividades econômicas privadas para a execução de tarefas estatais (Moore, 1966, p. 60).

Hoje em dia talvez se pudesse fazer a Colbert a seguinte objeção: acabando-se a venda de repartições públicas, a alternativa para cobrir os gastos do Estado seria uma tributação adicional do setor privado. O montante agregado do fluxo de fundos saindo do setor privado e entrando no setor público continuaria sendo o mesmo.

2.3.2 Dando razão a Colbert

A falha dessa objeção é centrar-se na visão do fluxo agregado. Mas considerem-se também os fluxos desagregados. Capital financeiro é uma reunião de fundos em uma quantia grande. Um milhão reunido tem importância econômica maior do que um milhão de unidades monetárias espalhadas pelo território, por segmentos de atividades, por famílias e firmas. Reuni-lo não é fácil fazer; do contrário, não haveria tanta escassez de capital em uma economia.

Em contraste, os tributos podem ser vários, incidindo sobre centenas ou milhares de espécies de atividades diferentes. Deste modo, cada contribuinte é afetado em uma quantia que não chega a ser tão grande para constituir capital. Quando cada atividade privada perde um pouquinho de seus pequenos fundos, o impacto na economia não é o mesmo que perder um montante de capital. Comparativamente, perde migalhas espalhadas.

Portanto, Colbert pode ter tido razão. Cada cargo público comprado constituía empate de capital que poderia ter gerado uma nova mercearia ou a expansão de uma loja. Era um montante de capital considerável para uma família ou uma aliança de famílias. Um mesmo montante de tributo, caso fosse espalhado em pequenas frações entre um número grande de contribuintes, praticamente não diminuiria a disponibilidade de capital financeiro para as atividades econômicas privadas.

Colbert parece obter certo apoio empírico de um experimento feito na direção oposta, nos Estados Unidos, no princípio dos anos 1980. De acordo com os partidários de uma tese então chamada de 'economia da oferta', reduções de tributos sobre os ricos iriam levá-los a investir mais e a deslanchar um estampido (*boom*) de atividade. Seguindo a tese, o governo federal estadunidense de Ronald Reagan baixou impostos para a camada rica de contribuintes. Contudo, como resultado, não se viu a esperada onda estrondosa de expansão generalizada das empresas nem qualquer surto de crescimento econômico.

Ora, o montante a que o Estado renunciou subdividiu-se em numerosas quantias menores; cada rico que recebeu uma das parcelas provavelmente nem sequer notou a diferença em sua renda ou em sua riqueza – mesmo que cada quantia, aos olhos de um indivíduo de classe média, possa ter sido vista como grande. O Estado abriu mão de capital financeiro, mas o setor privado

não recebeu capital. A diferença é análoga àquela de água na represa, que tem força para mover turbinas, em contraste com o mesmo volume de água estando espalhado em gotas de chuva pelo território extenso em volta.

Na segunda metade do século XVIII, cresceu a opinião em diversos países da Europa de que a venda de cargos públicos era um erro e precisava ser corrigido (Webber e Wildavsky, 1986, p. 317). Esta mudança de opinião também ocorreu na França. Um dos primeiros impactos foi que, em 1764, uma norma oficial deste país aboliu a venda de alguns cargos municipais (Anderson, 1966, p. 104).

2.4 Venda de cargos nas forças armadas

2.4.1 O empresário militar

Durante alguns séculos das eras moderna e contemporânea, inclusive no século XVIII, o regime de compra e venda de cargos também se aplicava ao serviço militar. Compravam-se tanto postos ou patentes militares como as respectivas promoções. Naturalmente, um posto de general era muito caro, de modo que somente os nobres e os ricos teriam condições econômicas de adquiri-lo. Mas havia uma variação no costume: às vezes, um monarca ou seu ministro da guerra recompensava atos heroicos de um plebeu com um posto de oficial (McNeill, 1982, p. 160, 164).

Ademais, nem todos, ou nem sempre, os monarcas tinham corpos próprios de militares. Às vezes, tinham uma tropa pequena para a finalidade de defender o próprio monarca e sua residência. Esta espécie de guarda oferecia um tanto de defesa ao território nacional, mas era insuficiente. Além disso, monarcas com algum poder ou sendo ambiciosos tinham o importante objetivo de fazer guerra aos reinos vizinhos. Para satisfazê-lo, o costume era contratar um exército de mercenários (Creveld, 1977, p. 6; McNeill, 1982, p. 73-75; Jones, 2001, p. 199, 215, 219-220).

A outra parte do contrato era um empresário militar, pessoa que recrutava seus soldados, treinava-os para combate, ajudava-os a se armarem e fornecia ou pagava sua subsistência. Para tanto, alguns empresários empatavam capital próprio, outros conseguiam adiantamentos dos próprios monarcas que precisavam de um exército. O empresário também comandava as tropas em operação e usava um título militar, às vezes de capitão ou de coronel.

Esses capitães viajavam de país a país com suas tropas, ora para lutar conforme contrato vigente, ora para oferecer e negociar seus serviços. Faziam parte de um mercado que se mantinha por duas razões. Primeiro, na época havia muitos conflitos violentos. Era assim porque até mesmo a pretensão pura e simples de mostrar-se ser o monarca mais poderoso convencia alguns deles a iniciar uma guerra.

Segundo, havia muitos príncipes e reis que eram ricos e estavam dispostos a gastar com essa espécie de 'serviço'. Guerrear era um entretenimento refinado, considerado próprio para monarcas e para nobres, além de que as respectivas consequências de bravura, honras e glórias também tinham seu atrativo (McNeill, 1982, p. 161).

2.4.2 O mercado de exércitos

No entanto, certos mercados têm aspectos que são poucos explorados na instigante literatura produzida por economistas neoclássicos. Considerem-se alguns aspectos do mercado de exércitos mercenários. Às vezes, um desses exércitos lutava em prol de um monarca; findado o contrato, logo em seguida, o empresário ou comandante ia negociar a possibilidade de lutar em benefício de monarca inimigo do anterior (Jones, 2001, p. 216). Outras vezes, com um contrato ainda vigente, alguns desses empresários militares se ofereciam para mudar de lado na guerra, propondo a mudança em troca de receber alguma compensação (Jones, 2001, p. 215; Keegan, 2006, p. 301).

Além disso, cabe considerar o fato crucial de que, uma vez acabada uma guerra, encerrava-se também a vigência do contrato (McNeill, 1982, p. 75). Logo, o comandante mercenário via-se sem empregador. Mesmo que não demorasse obter novo contrato, este poderia ser de curta duração (digamos, de seis meses). Portanto, a ausência de um contrato bom (isto é, de duração longa) podia ser angustiante. Na espera, o capital próprio esvaía-se no pagamento da numerosa tropa ociosa. Neste, como em qualquer outro, a ociosidade corrói a base do negócio. Capital financeiro precisa circular para se preservar. Precisa ir e retornar (daí a locução 'taxa de retorno').

Uma solução para o comandante poderia ser conduzir seu exército para pilhar campos e cidades de territórios neutros, ex-amigos ou ex-inimigos (Creveld, 1977, p. 7, 25, 37, 39, 107; Keegan, 2006, p. 31). A pilhagem e o estupro remuneravam os soldados e preservavam o capital do comandante. Nessas ocasiões, às vezes cidades se antecipavam ao desastre iminente para elas e se ofereciam aos comandantes para pagar resgates, prevenindo a pilhagem.

Contudo, havia um inconveniente comercial importante nessa solução; é duvidoso que mantivesse a boa vontade dos monarcas dos territórios pilhados. A pilhagem arruinava a economia. E bem podia chegar o dia de o comandante buscar oportunidades de contratos com esses monarcas. Ele seria levado a isto porque, mesmo na Europa fragmentada daquela época, não havia muitos monarcas com riqueza suficiente para bancar a contratação de exército de mercenários. Portanto, também não havia abundância de oportunidades de negócios.

Dito de outro modo, o mercado era 'fino' ou 'magro' (*thin market*). Era um contraste com a espécie de mercado competitivo tão louvada pelos economistas neoclássicos, que é um mercado 'encorpado' – com inúmeros compradores e inúmeros vendedores, de modo que ocorre sempre

um volume imenso de transações; quem encerra uma também inicia outra imediatamente. Em uma economia somente com essa espécie de mercados, todas as partes são sempre felizes, porque sempre encontram uma oportunidade para o que desejam comprar ou vender. Por isso são mercados 'perfeitos'.

2.4.3 Militarizar *versus* enfraquecer-se

Haveria outras soluções para o comandante. Uma delas seria imiscuir-se nas disputas políticas internas do território de um monarca-empregador inadimplente ou de um monarca ex-empregador. Isto deveria ser feito tomando partido do lado que talvez recompensasse o comandante pelo serviço e ameaçando o outro lado. Outra solução para o comandante sem contrato seria simplesmente tomar o poder à força no reino inadimplente ou em algum reino menos forte (McNeill, 1982, p. 76, 77; Keegan, 2006, p. 301).

Dessa maneira, o costume de exércitos mercenários acabava estimulando a militarização de disputas políticas. Um exército acumulando remunerações atrasadas por receber, assim como um exército desempregado (sem contrato), era uma ameaça à estabilidade política de um reino ou de uma república (tal como uma cidade-Estado da época).

Considere-se uma opção menos drástica do comandante, que poderia ser dispensar grande parte da tropa. Mas os desempregados desapareceriam em busca de um meio de vida – além de perder a confiança no comandante, possivelmente trocando admiração e afeto por ressentimento. Quando viesse a precisar, o comandante teria de fazer novo recrutamento e novo treinamento, o que lhe traria um custo adicional.

Além disso, arriscava-se a ter de admitir pessoal de qualidade pior; seja como for, gente que não estava acostumada com a equipe como um todo nem com as atitudes e modos do próprio comandante. Gente que não teria a confiança nem o entusiasmo demonstrados pelos soldados que se foram. Assim, o grau de coesão e de senso de comunidade na tropa reconstituída poderia ser mais fraco – prenúncio agourento para as batalhas por vir.

Portanto, se não quisesse ou não pudesse bancar sua tropa ociosa nos intervalos entre contratos, o comandante arriscava-se a não ter mais uma tropa tão boa para cumprir os futuros contratos. Aumentava sua probabilidade de perder guerras e, em consequência, perder seu negócio inteiro. A vida era dura para um empresário militar.

2.4.4 Cooperação interesseira entre inimigos

Contemplando a sina do empresário militar, os leitores não se surpreenderão com a adoção da seguinte estratégia durante a vigência de um contrato: prolongar a guerra, fazendo-a parecer mais árdua do que era. Enquanto a guerra durasse, havia grande probabilidade de que o monarca contratante continuasse financiando o exército de mercenários. Ao mesmo tempo, o comandante e seus soldados faziam o que era mais prazeroso, além de ter renda certa. Em vez de pilhar os campos e ver o horror estampado nos rostos das famílias camponesas; em vez de viajar a esmo em busca de contrato e de emprego, em vez de desfazer uma equipe competente e bem integrada.

O prolongamento se realizava evitando cuidadosamente ter vitória definitiva sobre o adversário. Tornava-se importante perder algumas batalhas, embora de modo a não prejudicar muito o estado do exército. Naturalmente, era preciso ganhar alguma batalha de vez em quando; neste caso, porém, deixava-se o adversário escapar – com o máximo que se pudesse deixar da tropa dele e dos armamentos. Se o adversário fosse também um exército mercenário, o comandante deste compreenderia a situação de ambos e cooperaria com seu oponente tanto quanto fosse possível. Ambos conheciam a sina de seu ofício. Lutar não era tanto preciso; ter com que viver, sim, era preciso.

2.5 Término da venda de cargos militares

2.5.1 Pilhagem e disciplina

Cabe notar que as pilhagens não eram uma prática somente de mercenários desempregados, mas também de exércitos regulares e de exércitos mercenários com contratos em vigor. Pois, diferentemente de hoje em dia, os exércitos levavam pouco ou nenhum mantimento consigo enquanto viajavam durante guerras. Por isso, comiam e alimentavam os cavalos pilhando as áreas que atravessavam. Uma consequência era destruir capacidade produtiva e transformar os habitantes das zonas pilhadas em oponentes, às vezes em adversários ferrenhos e vingativos (Jones, 2001, p. 217-218, 252).

A ocorrência de pilhagem estava associada também ao aspecto de que, por vezes, os soldados eram mal pagos ou recebiam pagamentos atrasados. Em virtude deste tratamento, eles não se sentiam motivados para ter disciplina. Parte do atrativo de ir para as batalhas era comer, beber e vestir-se às custas das populações encontradas durante as marchas de um lugar para outro. Às vezes, havia oportunidade de apossar-se de objetos valiosos ou de animais, o que permitia desertar e montar um pequeno negócio ou comprar um sítio para viver nele (Jones, 2001, p. 216, 254).

No meio do século XVII, os monarcas começaram a se preocupar com a prática das pilhagens pelos exércitos. Era um motivo de deserção, e esta exibe de maneira ostensiva os riscos da indisciplina para forças armadas. Quando uns poucos desertam, os outros soldados aprendem que esta é uma opção pessoal que têm; podem recorrer a ela para evitar os momentos menos recompensadores de uma guerra. Em contrapartida, quando menos espera, um comandante pode ver-se com suas tropas desfalcadas (Creveld, 1977, p. 8, 34, 73).

As vantagens individuais da pilhagem para um soldado de fato dividem-lhe a dedicação e a lealdade. Ele passa a ter uma meta paralela de autobenefício, em rivalidade com os deveres militares (McNeill, 1982, p. 159). Ressalte-se que o risco de haver a pilhagem nunca deixou de existir, mesmo para as forças militares das décadas mais recentes.

A militarização das disputas por cargos políticos tem efeito semelhante de dividir a dedicação e a lealdade dos oficiais superiores à missão militar. Eles aprendem que têm outra opção de carreira ocupacional, outra espécie de promoções, qual seja o de ascender aos postos mais altos de autoridade civil. Para tanto é preciso buscar alianças com alguma ala ou corrente política; ou, pelo menos, mostrar-se oposto a alguma outra ala ou corrente.

Para os monarcas do século XVII, ainda mais importante do que isso foi adquirir uma nova perspectiva da guerra – com a qual eles e os comandantes militares da época despertaram para a importância da disciplina. Na competição entre os países para aperfeiçoar seus exércitos e torná-los mais eficazes, descobriram-se as vantagens de implementar manobras militares complexas. Ora, estas requeriam treinamento elaborado e demorado das tropas. Para conseguir treiná-las, viu-se o quanto era necessário ter soldados disciplinados.

2.5.2 A vantagem da permanência

Na época dos exércitos mercenários, saía mais barato para o comandante recrutar e treinar soldados somente depois que ele tinha um contrato assinado e tinha recebido algum adiantamento ou pagamento. Isto significava recrutar e treinar depois que o reino já estava em guerra, possivelmente sob ataque. A desvantagem para a defesa é óbvia. Também acontecia que, como resultado do período anterior sem dinheiro, os exércitos que começavam a guerrear eram formados de soldados seminus e desnutridos.

Pouco a pouco surgiu a noção de que ter tropas temporárias, utilizadas somente nas épocas de guerra representava uma economia financeira de valor ilusório. Para um desempenho mais eficaz dos exércitos, era melhor manter os soldados engajados todo o tempo, treinando-os e assegurando a preservação de destreza e de capacidade física.

A mentalidade dos monarcas e dos comandantes evoluiu para apreciar e adotar contratos de longa duração e quase sempre renovados. Isto tornou possível a composição dos exércitos com pessoal permanente, bem como a padronização de funções e de postos. Depois, indo um passo além, aprendeu-se que mais desejável seria o soldado ter uma dedicação exclusiva de vida a seu trabalho (McNeill, 1982, p. 75). O militar deveria preparar-se para uma guerra todo dia, por mais distante que pudesse ser seu início imprevisível.

Era preciso que os soldados se entregassem de corpo e alma a uma missão; na medida do possível, que eles não tivessem a mente dividida com perspectivas de futuro puramente pessoais. O militar deveria estar envolvido em um compromisso com o Estado, não somente com uma relação ainda temporária de contrato, por mais vezes que este fosse renovado.

Se o militar deveria dedicar sua vida a servir à pátria, o Estado, como supremo representante e servidor desta, não deveria descartar-se do militar como instrumento imprestável em seus caprichos financeiros ou políticos. O exército deveria ser o abrigo do militar para toda a vida, dar-lhe o aconchego de um lar poderoso e estável. Deste modo, os projetos de vida de um militar não se distrairiam com a preocupação de montar uma casa individual nem de preparar-se para um futuro de não ter fonte de renda.

A experiência desse tipo de vida, de dedicá-la plenamente ou principalmente a algo fora de si, já existia. Ela se dava nos mosteiros e nos conventos. Sabia-se que existem pessoas dispostas a essa espécie de dedicação e confortáveis com ela; ou seja, têm um senso de dever e são felizes em servir a uma missão. Pessoas cuja ambição não é o poder, nem a riqueza, nem a multiplicação desenfreada das formas de prazer material e sensorial.

Em outras palavras, os monarcas começaram a ver como desejável ter o que se chamou *long-service armies* ou *long-established armies* ou *peace-time armies*; ou seja, um corpo permanente de servidores públicos militares. Esses soldados e oficiais militares passaram a viver em quartéis estabelecidos em diversas cidades, tendo como oficiais alguns membros da nobreza (Keegan, 2006, p. 33).

Ademais, perceberam-se outros aspectos vantajosos, concernentes à qualidade da motivação e ao custo total de longo prazo. Primeiro, os soldados se acostumavam com os mesmos camaradas de projeto de vida, o que facilitava o entendimento mútuo, bem como a confiança entre todos. Isto trazia coesão maior e mais rápida nas atividades em conjunto. Criava-se e realimentava-se um senso de unidade e de participação em uma comunidade, o qual estimulava a dedicação à disciplina e fortalecia o apego às tarefas comuns (McNeill, 1982, p. 132-133; Jones, 2001, p. 253-254, 394, 395).

Segundo, o trabalho de quem tem senso de dever ou de quem assume uma missão ou de quem almeja dar uma contribuição à sociedade ou de quem gosta de suas atividades sai mais barato do que aquele de quem busca maximizar sua remuneração. Em geral, talentosos ou competentes cientistas, inventores, artistas, astrônomos, matemáticos, generais, políticos, sacerdotes, pastores, monges, entre outros, nunca se preocuparam em ser remunerados à altura do considerável valor daquilo que contribuíram.

Quem busca maximizar sua remuneração de fato menospreza fazer sacrifícios. Fazê-lo é algo praticamente incompatível com a prescrição de ganhar sempre o valor material do esforço realizado. Todavia, sem querer fazer sacrifícios não há grande sucesso nem progresso na vida organizacional nem em qualquer atividade de vulto nem em qualquer projeto ambicioso. Nem se fale de um país onde cada cidadão só executasse ação que fosse remunerada por sua produtividade marginal: tornar-se-ia medíocre e regrediria celeremente para a extinção.

2.5.3 Em direção ao fim dos exércitos efêmeros

Aquele foi um dos caminhos que levaram ao surgimento do corpo permanente de militares (a partir de 1445, mas sobretudo no século XVIII). Gradativamente, ser militar deixou de ser somente uma etapa da carreira de ocupações de uma pessoa, para ser uma profissão por vocação; ou seja, o propósito da vida passava a ser aprender e praticar as artes da guerra e da defesa nacional. Por conseguinte, a pessoa passava a empregar a maior parte de seu tempo ativo de vida ganhando e acumulando experiência nas atividades militares.

Visto de outro ângulo, a carreira ocupacional de um soldado ao longo de sua vida não era mais somente nem principalmente uma questão de interesse individual. Era sobretudo a organização que tinha necessidade de uma espécie de gente – aquela que dedicasse toda a sua vida às finalidades, ao conhecimento e aos valores, aos métodos e às práticas da organização. Ser soldado passou a ser uma missão institucional, algo muito além de um meio de vida ou de um emprego, algo mais forte do que uma missão pessoal.

Enquanto está na organização, cada soldado é parte de um arquivo da experiência total dela. Na época dos exércitos efêmeros, cada soldado que saía correspondia a uma experiência perdida pelas organizações. Cada novo soldado correspondia a uma nova necessidade de treinar e aculturar uma pessoa a partir da ausência possivelmente completa do conhecimento relevante.

O rei da Prússia Frederico II (conhecido como Frederico o Grande) tinha especial sensibilidade para essas coisas. Procurando debelar maneiras brutais de disciplina, fazia recomendações. Segundo ele, deve-se ensinar um soldado com explicações gentis, sem repreendê-lo nem fazê-lo envergonhar-se. Não torná-lo deprimido nem temeroso, mas, sim, fazê-lo desenvolver prazer e amor por suas tarefas (Jones, 2001, p. 255). Frederico II viveu de 1712 a 1786 e reinou de 1740 a 1786.

2.5.4 O fim da venda de cargos militares

Mais tarde se constatou que tropas treinadas e disciplinadas tendiam a ter menor número de mortos e feridos, mesmo quando perdiam uma batalha (Jones, 2001, p. 315). Esse aprendizado da importância da disciplina foi um dos caminhos que levaram os Estados modernos adotar um Exército permanente ou de quadros (também mencionado como *full-time service* ou *long-service career* ou *permanent army* ou *standing army*). A disciplina é um fator de eficácia no gerenciamento de uma massa de soldados. Além disso, na execução de manobras militares mais eficazes – que são muito complexas, e no emprego do armamento sofisticado da tecnologia atual.

Derrota militar sofrida pela França deu outro impulso à mudança. Reformou-se o serviço militar, adotando medidas similares àquelas que no futuro se tornariam típicas do regime de corpo permanente do servidor público civil. Extinguiu-se a venda de promoções de maneira gradual. Adotaram-se critérios regulares e conhecidos publicamente para os avanços de carreira.

O recrutamento dos soldados veio a ser feito por uma equipe de expertos a serviço do monarca. Os soldados passaram a ser admitidos por períodos definidos de tempo, com salários e benefícios predeterminados (McNeill, 1982, p. 164). O contraste era com a praxe recente de livre admissão e despedida, de salários incertos e de perspectivas ocupacionais indefinidas.

Na Inglaterra, o regime de compra e venda de patentes militares do exército também tem história antiga, sendo observada, por exemplo, no século XVII (Miller, 1997, p. 49-50). Sua persistência alcançou até mesmo algumas décadas do século XIX, apesar de este ser a era grandiosa das máquinas a vapor, das ferrovias e do progresso.

William E. Gladstone (viveu de 1809 a 1898), do Partido Liberal, foi primeiro ministro da Grã-Bretanha quatro vezes, a última tendo terminado em 1886. Em 1871, com o apoio da maioria parlamentar (formada pelo Partido Liberal) e da Coroa, conseguiu abolir esse regime. Em lugar de compra e venda, a obtenção das comissões de oficiais do exército passou a ter como base concursos públicos e promoções por mérito (Macknight e Osborne, 1905, p. 166-167).

3 REGIME DE COMPADRIO

Para entender-se o regime de compadrio (ou apadrinhamento), destacam-se inicialmente dois tipos de pessoas, os padrinhos e os afilhados – estes também conhecidos como apadrinhados ou favorecidos. Tenha-se em mente uma sociedade de um território na qual funciona pelo menos um

órgão público. Um padrinho é alguém que satisfaz três condições. Primeiro, é membro do grupo das pessoas que têm status social, poder, prestígio ou capacidade de influência (Finer, 1932, p. 1293, 1295-1296).

Mas não basta sê-lo. Além disso, o padrinho tem acesso a dirigentes do órgão, quer por meio de relações pessoais, quer por intermédio de outras pessoas. A terceira condição é conhecer membros da sociedade que precisam de emprego ou ocupação remunerada. Um indivíduo se torna seu afilhado quando o padrinho resolve satisfazer essa necessidade e promete-lhe encontrar um cargo, posto, posição, função, emprego ou atividade em que colocá-lo. No regime de compadrio, um padrinho tem vários afilhados. Exceto em sociedades minúsculas ou áreas com população muito pequena, em geral existem também vários padrinhos em atuação.

Tirando proveito dessas condições, um padrinho entra em contato com um dirigente de órgão público e propõe-lhe afilhados para ocupar uma posição ou várias posições dentro do órgão. Sempre que pode, o dirigente atende – em deferência ao prestígio e ao poder do padrinho, ou talvez a relações de interesses já existentes entre os dois.

Caso o dirigente tenha ouvido vários pedidos de emprego, feitos por diferentes padrinhos, ele talvez não possa atender a alguns. Muitas vezes o número de pedidos supera as vagas previsíveis ou a lotação de uma seção do órgão. Naturalmente, em certas sociedades e épocas, a atuação de um padrinho também depende do fato de haver temporadas – de 'safras' de vagas, por assim dizer – e épocas de escassez de vagas.

De qualquer modo, quanto mais força social um padrinho tiver, maior é a chance de sua sugestão ser adotada em vez daquelas feitas por outros padrinhos. Um padrinho forte tem lugares certos e reservados para seus afilhados – ainda que, dependendo do valor do afilhado, possa haver demora de semanas para atendê-lo desde que foi feita a promessa.

Coletivamente, os padrinhos controlam boa parte do recrutamento de pessoal para o órgão público; isto é, nos territórios onde prevalece o afilhadismo. Todavia, na maioria das vezes não sendo dirigente ou chefe, um padrinho não tem a autoridade de nomear. Esta é uma capacidade formal, regida pelas leis, estatutos ou regulamentos das organizações. Contudo, sempre que possível, a autoridade – um dirigente ou alto executivo do órgão – faz as nomeações solicitadas ou indicadas por um padrinho.

Como foi mencionado, quem nomeia tem razões para atender aos pedidos. Pois o padrinho pode ser capaz, por exemplo, de ajudar o dirigente a permanecer no cargo ou a galgar um degrau em sua carreira ocupacional. Um padrinho bem estabelecido pede porque é tão capaz de distribuir

o que recebe quanto de retribuir. Também pode ocorrer que o padrinho presta ou prestou benefícios de caráter pessoal ou econômico ao dirigente, o qual ficou sendo devedor de gratidão ou de recursos ao primeiro.

Comumente, há aliança entre os dois, para fins de benefícios comuns. Às vezes, eles consideram-se compadres entre si, pois têm uma relação de igual para igual. Possivelmente, o afilhado que um traz para o órgão público passa a ser também afilhado do outro. Outras vezes, ambos servem a um padrinho comum e mais forte do que qualquer um dos dois (um 'chefe político' ou um 'pistolão').

3.1 Compadrio em outros grupos sociais

Desde o século XIX já se empregava o vocábulo 'favoritismo' (*favouritism* ou *favoritism*) para designar o regime de compadrio. Há dois gêneros de favoritismo, aquele familiar e aquele de outros grupos sociais. No primeiro, o padrinho promove a colocação de familiares seus em cargos do Estado. Este gênero tem tradição muito antiga de ser chamado 'nepotismo'. No segundo gênero, os membros de algum grupo pequeno fazem as vezes de padrinhos ou de afilhados entre si, conforme as oportunidades. As vertentes podem ser grupo de amigos, grupo político-partidário ou grupo de interesses especiais (Bezerra, 1995, p. 35).

Com frequência esses gêneros e vertentes têm interseção. Por exemplo, um dos membros mais poderosos de uma família pode estender sua atividade, promovendo a colocação também de amigos dos familiares e de familiares de amigos. Atente-se que o termo 'família' neste contexto pode ou não continuar sendo usado; quando continua, tem extensão variada (noivas, cunhados, esposas de primos, parentes de sogros e de sogras, alguns ou todos 'são da família').

Na vertente do grupo político-partidário, coloca-se em um cargo alguém que ajudou ou vai ajudar o progresso das atividades de um partido político – ou, talvez mais comumente, as atividades específicas de uma ala, corrente ou facção de um partido político. Pode ser que as alas das zonas norte e sul de uma cidade tenham seus próprios recursos e chefes. Talvez ocorra o mesmo com uma facção 'intransigente' e uma facção 'aliancista' de um dado partido, ambas divergindo um tanto de tendências da direção partidária.

Outras vezes, o apadrinhado pertence a um grupo político-partidário servindo a uma só pessoa (um 'cacique' ou 'maioral' ou 'mandão local', também chamado 'chefe político', 'chefe local' ou 'chefe municipal'; Américo de Almeida, 1968, p. 29, 30, 44, 55; Pereira de Queiroz, 1997, p. 155, 159). Atente-se que há chefes de chefes. No Brasil, a prática de colocar os apadrinhados

em cargos do Estado – que tem sido frequente em diversas épocas e lugares – é conhecida pela locução 'empreguismo político' (por exemplo, Melo Franco, 1965, p. 95).

Em geral, haver exclusivamente nepotismo ou apadrinhamento mútuo entre amigos é ocasional e raro. Muitos padrinhos, aqueles indivíduos proeminentes que têm suficiente status ou poder para praticá-lo, tendem a expandir-se para a prática regular do apadrinhamento político. Mesmo quando o centro é uma família, dão-se empregos para estranhos que se comportarão como agentes dos interesses da família.

Sobre o tema são instrutivos dois textos: um de Sergio Miceli, que descreve e examina uma amostra grande de conexões familiares, sociais e políticas no Brasil da segunda metade do século XX (Miceli, 1986); outro, de Maria Isaura Pereira de Queiroz, que esmiúça relações de parentesco e similares (Pereira de Queiroz, 1997).

O padrinho faz um bem a cada afilhado; mas é um "benfeitor interessado" – visa preservar e ampliar seu poder pessoal ou o poder da família ou o poder de um grupo político-partidário ou de um grupo de interesses econômicos. A transformação é apenas leve e harmônica quando ele passa a assumir um papel de "defensor do homem do povo", pois ser "cacique eleitoral" é quase a mesma maneira de ser benfeitor que nos casos das outras vertentes de favoritismo (Nunes Leal, 1978, p. 249).

No regime de compadrio político, um afilhado é 'gente nossa' ou 'gente com quem se pode contar'; ou seja, é mão de obra especializada em atender necessidades em certos intercâmbios peculiares de ajudas e de favores (Pereira de Queiroz, 1997, p. 156). São peculiares no sentido de que não são trocas econômicas nem manifestações mútuas de afeto entre parentes ou amigos; sua peculiaridade é servir à incessante sustentação e promoção da viabilidade política de um agrupamento político-partidário.

Quão onerosos ou leves, exigentes ou tolerantes, contínuos ou ocasionais são esses serviços depende de circunstâncias de tempo e de lugar. Depende também dos recursos sob controle ou influência do cargo ocupado e das capacidades de quem ocupa. O dia a dia da vida política é altamente dinâmico, mesmo durante calmarias da vida social e econômica. 'Ventos' – por assim dizer – sempre balançam e fazem tremer a cadeira do poder onde senta o cacique; fazendo analogia com a física, sentar nessa cadeira é ficar em um equilíbrio instável.

Não é somente o oposicionismo (quem está fora do poder) que faz pressão e ameaça o situacionismo (quem está no poder). Este recebe também tanto pressões como propostas sedutoras vindas dos partidos aliados, bem como das correntes, alas e facções de cada um deles. Todos

esses agrupamentos políticos situacionistas esforçam-se para subir degraus na escada do poder, cada um querendo utilizar recursos que já estão sob controle de outros grupos. Ao mesmo tempo, querendo enfraquecer os grupos situacionistas com os quais competem.

Esses embates internos à própria fração social que está no poder caem no colo dos poderosos à maneira de granadas. Para verificar, leiam-se os jornais dos países ocidentais na era contemporânea em qualquer época das últimas décadas. Portanto, quase a cada semana os poderosos se veem alvejados por 'tiroteios amigos' e ocupados com apagar princípios de 'incêndios' políticos. Estar no topo do poder força a cuidar de episódios estreitos e efêmeros e a atender a interesses de curtíssimo prazo. Por conseguinte, nesse ambiente de apertos para o padrinho, a qualquer dia o afilhado pode ser convocado a dar sua contribuição e até a fazer sacrifícios.

3.2 A situação de quem não é afilhado

Naturalmente, o sistema de compadrio somente é possível se pelo menos uma autoridade dentro do órgão público tem competência legal para nomear ou despedir qualquer um de diversos membros do órgão. Muitas vezes, a competência para nomear ou despedir está dividida entre o presidente do órgão e os diretores; se for o caso, cada um foi colocado nos postos pelos respectivos padrinhos mais altos; e estes podem pertencer a grupos diferentes.

Quanto aos funcionários, alguns podem ter padrinhos que estão fora do órgão, outros são afilhados de algum diretor ou do presidente do próprio órgão. A estadia (duração) dos apadrinhados no cargo, função ou emprego depende do grau de força dos diversos padrinhos que têm influência no órgão. E há os não afilhados. A estadia destes é a mais incerta possível. Logo, devido à fragilidade de suas permanências nos postos de trabalho, os não afilhados sofrem a tentação de serem os mais subservientes às pessoas de seus superiores (Willoughby, 1936, p. 468; Chapman, 1959, p. 31-32).

Há a ressalva de que tentação não é fatalidade. Pode-se resistir a ela, dependendo de ter certas habilidades de trato social e força de caráter, bem como dependendo de características do cargo ou função; e, como sempre, também da sorte. Em qualquer Estado, o corpo de funcionários é grande; exceto em épocas tormentosas, uma parcela deles não chega a ser incomodada. Porém, situação de tentação é situação de risco; a sociedade precisa escolher com lucidez quanto risco quer tolerar nos servidores públicos.

O regime de compadrio, uma vez que tem a ver com acesso a benefícios e com sua distribuição, frequentemente ocasiona também disputas e conflitos. A história destes é similar no espaço e no tempo. Por exemplo, vários ocorreram na Europa antes do século XIX, época em que compadrio parecia ser o regime óbvio e racional. Na Inglaterra, em particular, houve muitas disputas entre a

Corte real e o parlamento, entre nobres frequentadores da Corte, bem como entre partidos políticos. A súmula delas era simples: que existissem postos públicos disponíveis para 'os meus' afilhados, mas não para 'os teus' (Coward, 1994, p. 94, 444; Miller, 1997, p. 51-52).

No Estado moderno liberal ou democrático desde o século XIX, o regime de compadrio continuou com força e disseminou-se em vários países e épocas. Em particular, nos Estados Unidos, onde a documentação e o conhecimento histórico são abundantes, inclusive de casos pessoais e de eventos individuais; e no Brasil, onde há muitos testemunhos de caráter geral, não obstante poucos relatos de eventos específicos. Para algumas menções a episódios e aspectos concernentes ao presente texto, ver Lacerda (1965, p. 50-62), Américo de Almeida (1968, p. 29-32, 36-37, 43-45), Bezerra (1995, p. 40-46) e Perez (2007, p. 12, 62-64, 80).

Na evolução do regime, os padrinhos aprenderam a criar organizações para gerir o controle dos cargos públicos à disposição, a duração de sua ocupação, os benefícios que os afilhados gratos e fiéis deverão prestar. No caso de grupo político eleitoral, é muito importante gerir os votos que a organização pode conseguir nas próximas eleições. Por isso, um dos nomes que a organização recebeu é 'máquina eleitoral'.

3.3 Máquina eleitoral

Uma organização dessas é análoga a uma empresa, exceto que o negócio lida com votos, por um lado; e por outro, com cargos ou postos públicos, o preenchimento destes e os serviços partidários prestados pelos ocupantes de postos. Nos Estados Unidos, desde o século XIX, cada uma dessas organizações era chamada de 'máquina política' (*political machine*).

Porém, tendo em vista que o adjetivo 'político' frequentemente tem sentido amplo ou múltiplo, talvez seja preferível empregar outra locução bastante comum na literatura brasileira, qual seja 'máquina eleitoral' (Faoro, 1975, p. 557, 624; Nunes Leal, 1978, p. 78). Esta maneira de expressar enfatiza o meio principal da organização, que era amealhar votos. Com votos se elegiam afilhados de alto grau, que por sua vez preencheriam os cargos de chefia estatais com afilhados de grau baixo. E estes preencheriam os postos de subordinados em cada seção.

Em alguns lugares, uma ou outra máquina eleitoral coincidia com um partido político ou com uma ala dele; porém, muitas máquinas tiveram pessoas como donos, mesmo se estavam do lado de algum partido. No Brasil, antes de 1964, por exemplo, o partido União Democrática Nacional tinha algumas máquinas políticas individuais; entre elas aquelas cujos chefes políticos eram respectivamente Magalhães Pinto, Olavo Bilac, José Bonifácio e Monteiro de Castro (Melo Franco, 1965, p. 353).

Uma máquina eleitoral compõe-se de pelo menos três bases: eleitoral, patrimonial-financeira e operacional. Na localidade ou região em que a máquina atua, os cidadãos que votam de acordo com a recomendação da máquina formam a base ou reduto eleitoral. As receitas financeiras da máquina, bem como os ativos que ela possui ('equipamentos', por assim dizer), formam a base patrimonial-financeira.

Duas classes de ativos são as mais importantes. Primeiro, cargos públicos e empregos sob domínio da máquina. Segundo, o elenco de patrocinadores financeiros. Estes são as famílias e as empresas que fazem contribuições e doações de fundos, além das empresas que dão empregos privados a cidadãos indicados pela máquina.

Empregados e auxiliares da máquina, entre eles dezenas ou centenas de cabos eleitorais, criam e preservam relações sociais com a base eleitoral. A principal tarefa é recrutar eleitores dispostos a votar nos políticos recomendados pela máquina. Depois disso, preservam a vinculação entre eleitor e máquina, mesmo em épocas sem eleições, prestando ajudas e fazendo favores aos eleitores recrutados.

Afinal, quando votam, os eleitores expressam gratidão por diversos benefícios distribuídos pela máquina. Entre eles, dentaduras, óculos de grau, remédios caros, cirurgias, funerais de parentes, festas de casamento, serviços de despachantes em repartições públicas, descontos em escolas particulares, livros escolares, licenças municipais para pequenos negócios e advogados para parentes encrencados na justiça.

Note-se que uma máquina eleitoral funciona em um ciclo de transformação. Transforma poder instalado no Estado em fundos (dinheiro, saldos bancários, créditos tributários); fundos em recursos (bens ou serviços); recursos em votos e votos em ocupação de cargos no Estado (poder). Os fundos vêm do Estado ou de empresas e famílias desejosas de auferir benefícios do Estado.

Nas primeiras fases do ciclo, mais comumente o que a máquina consegue do Estado é a aprovação de projetos de obras ou de contratos, ambos de seu interesse. A máquina ganha ativos, pois as obras aprovadas e os contratos assinados estão sob seu controle, por meio de afilhados ocupando os cargos apropriados. São ativos ainda sem liquidez, pois obras e contratos não são fundos. Logo, nessas fases não precisa haver depósitos em contas bancárias da máquina para esta obter benefícios. Os benefícios virão dos bens e serviços que essas obras e contratos prestarão a afilhados e a eleitores.

Do ponto de vista orçamentário, contábil ou financeiro do Estado, a influência da máquina pode ser invisível. Vê-se publicamente só o que é conhecido como rotina do setor público. Por exemplo, um posto de saúde a ser construído – ou uma ponte ou uma escola. Em consequência, contratos são assinados com os construtores privados.

Contudo, o posto de saúde é construído em um bairro, quando poderia ter sido construído em outro. Em virtude de certos critérios, todos razoáveis, bem como de algumas características de uma obra, todas aceitáveis, uma empresa obtém o contrato; mas se certos critérios ou certas características fossem diferentes, também seriam razoáveis e aceitáveis – tendo a consequência de que outra empresa obteria o contrato.

Ou seja, em boa parte, ativos de uma máquina eleitoral estão registrados como tal somente em cadernetas pessoais dos maiorais. Não há rastros em documentos legais. Somente eles e um pequeno grupo de auxiliares sabem: 'aquela obra é nossa, esse outro contrato é nosso'. Isto é a contrapartida de asserções deste tipo: 'o diretor da divisão jurídica naquela secretaria municipal é gente nossa; o engenheiro mais graduado na seção de pontes daquela outra secretaria também é'.

Salvo que, quando uma empresa ou outra organização privada é beneficiada no processo, é natural que a máquina lhe cobre a monetização de parte do benefício – em favor da máquina, de sua base eleitoral ou dos maiorais. Nos Estados Unidos, quase sempre houve lacunas institucionais que permitiram essa monetização aparecer legalmente como doações de empresas ou de pessoas físicas a campanhas eleitorais. Em particular, de pessoas físicas vinculadas às empresas beneficiadas. Contudo, existem outras formas de doações que podem cumprir o mesmo papel.

3.3.1 Aspectos: dos Estados Unidos ao curral eleitoral

Conforme a experiência histórica das máquinas eleitorais estadunidenses, poucos votos em eleições vinham dos afilhados. A razão é que estes eram comparativamente poucos para o número que se fazia necessário. A maioria dos votos vinha de cidadãos que recebiam ajudas e favores ocasionais, bem como promessas. A função mais relevante dos afilhados era contribuir dentro dos órgãos públicos para a sugestão de obras, serviços e contratos, a promoção delas, a formulação e a aprovação. Uma obra gera centenas, milhares ou milhões de votos.

Com esse suporte, a máquina podia bancar os favores e as ajudas que prestava a eleitores vinculados ao chefe político (nos Estados Unidos, chamado de *local boss*, *city boss*, *party boss* ou somente *boss*). Em algumas máquinas, o maioral era o candidato principal ou único; assim foi nas várias máquinas de senadores que houve nos Estados Unidos do final do século XIX a algumas décadas do século XX.

Portanto, a 'máquina eleitoral' encarregava-se de uma distribuição abrangente de diversos benefícios, em vez de limitar-se às mais faladas sinecuras (empregos públicos). As máquinas tiveram tamanho variado, dependendo de que cargos eletivos visavam conquistar. Às vezes, cativar os eleitores de um bairro era bastante para eleger alguns vereadores. Outras vezes, uma máquina controlava boa parte de um partido político em determinada cidade ou estado.

Em certos países e épocas, as práticas de compadrio desenvolveram-se em um emaranhado de papéis sociais diversos e atingiram escala bem maior do que as experiências mais comuns. São os casos do 'regime de mimos' nos Estados Unidos (*spoils system*) e do caciquismo eleitoral no Brasil (com seus famosos 'currais eleitorais' durante a República Velha). Muitos estudiosos dessas experiências maiores do século XX têm-lhes dado nomes como 'clientelismo', 'patrimonialismo' e 'patronato político' (*patronage*).

No Brasil, a expressão 'curral eleitoral' fazia alusão a gado, uma analogia apta sobretudo para a população das zonais rurais e das pequenas cidades de interior. Lembrem-se, nelas estava a maioria dos habitantes do país. Os moradores das fazendas estavam cercados pelos donos, pois residiam dentro e trabalhavam nas terras deles. Poderiam perder o local de residência e o meio de renda caso negassem os votos desejados pelos senhores.

Nas pequenas cidades, a professora do grupo escolar, o médico, o dono do bar, o dono da mercearia e o dono do cinema talvez não estivessem em situação menos dependente. Moravam de aluguel, os donos das casas poderiam ser parentes do prefeito; a prefeitura dava as licenças de funcionamento para o bar, para a mercearia, para o cinema. Ademais, mantinha o grupo escolar e o posto de saúde. Os músicos da cidade formavam a banda municipal, eram funcionários da prefeitura. Quem iria opor-se à família do prefeito, a menos que houvesse outra família poderosa e adversária no município? Mas, se houvesse, seria uma questão de escolher em qual curral ficar.

Nos Estados Unidos, o regime de mimos penetrou no executivo federal antes mesmo do meio do século XIX. Seu cerne era a prática de promover desocupação maciça de postos públicos – seguida de reocupação – a cada troca de grupos políticos nas cúpulas de poder executivo. O vocábulo *spoils* tem um sentido de 'despojos', uma alusão à pilhagem que os guerreiros faziam na antiguidade depois de vitória em uma batalha. Assim, faz analogia de uma eleição com uma batalha.

O nome *spoils* envolve outro sentido, que em português um pouco fora de uso se traduz como 'sinecura' ou 'mamata'. Seja qual for o termo, significa que a ascensão cargos de autoridade é acompanhada de distribuição de postos, empregos ou contratos no Estado para recompensar aliados, membros e ajudantes do grupo político no topo. O vocábulo 'mimos' é mais delicado para referir-se ao que os padrinhos políticos distribuem. Talvez se faça aceitável até aos próprios praticantes.

O regime existia em pequenas cidades, mas também em cidades grandes (tais como Nova Iorque, Chicago, Boston, entre outras). Para ganhar e manter poder, às vezes o princípio maior era de que tudo é aceitável. Várias das máquinas eleitorais tinham considerável interseção com o crime

urbano organizado. Quadrilhas elegiam vereadores e prefeitos, recebendo em troca isenção de fiscalização e de batidas policiais. Juízes, promotores públicos e jornalistas intrometidos punham a saúde e a vida em sério risco.

Nos Estados Unidos, a indignação com o regime de mimos cresceu a partir das últimas décadas do século XIX. Ela deu forte impulso a um movimento social e político em prol da implantação de um corpo permanente de servidores públicos – estes seriam profissionais, recrutados por concurso público, com estabilidade de vínculo ao cargo, abrigados das pressões e das premiações político-partidárias. Em algumas décadas nesse país, este movimento foi uma vertente de um movimento mais amplo em prol da moralidade administrativa e política. Outra vertente dedicava-se a obter o voto secreto. Outra queria a reforma municipal e urbana. As inspirações eram semelhantes em movimentos paralelos.

4 A ESTRATÉGIA DO COMPADRIO FAMILIAR

Considerem-se alguns países da civilização ocidental na era moderna até as primeiras décadas do século XIX. Por exemplo, a Grã-Bretanha. Neles não havia a conotação pejorativa que hoje se dá a nepotismo. Também não havia instituição para coibir práticas nepotistas. Assim, para evitar a conotação, chame-se de 'compadrio familiar' ou 'favoritismo familiar' o costume da época.

Nesses lugares e épocas, não era conhecida a concepção de outro critério de preencher um cargo público, o qual levaria a preenchê-lo com uma pessoa estranha. É óbvio, devido à propensão de confiar-se mais nos parentes do que em pessoas pouco conhecidas. Dava-se pouca importância a competência porque esta é difícil de medir objetivamente nas atividades em organizações, como ainda tende a ser (Perrow, 1986, p. 9). E, na perspectiva pessoal e subjetiva de cada indivíduo, um parente querido é quase sempre competente; ou, pelo menos, aprenderá rapidamente (de modo que, na hora da necessidade, pode ser apresentado e proposto como competente).

4.1 Origem psicossocial

O compadrio familiar tem origem em certa propensão psicossocial, a qual está associada à espécie de família que se tem na civilização ocidental moderna. Na família, uma pessoa, enquanto é criança e jovem, tem convivência intensa que dura vários anos. Há intercâmbio frequente de afeto e de emoções. Durante a infância e a adolescência, uma pessoa é frágil e vulnerável. A família protege-a dos perigos e dos malefícios do resto do mundo. Tem-se na família a primeira e longa experiência de receber apoio e ajuda; é o aprendizado do receber.

Depois de alguns anos, os adultos (pais, avós, tios, irmãos mais velhos) precisam continuar dando aos jovens benefícios materiais e emocionais, para que estes preservem certa dependência do grupo familiar. Do contrário, há o risco de que os jovens se afastem da família e procurem fazer ligações exclusivas com outros grupos sociais (Hechter, 1987, p. 175).

Ao longo da vida, como resultado dessa experiência, torna-se natural que se busque a família em muitas situações de carência e de problemas. Ora, um membro de uma família usualmente quer fazer o bem a outros membros. E quando um membro precisa de ajuda, tende a buscá-la entre outros membros. Há solidariedade de grupo; a família quer promover o sucesso ocupacional, profissional, social e emotivo de seus membros.

Quando chega a época de ter sua própria fonte de renda individual ou ter sua própria residência ou constituir sua própria família, ocorre aos mais jovens solicitar a um parente mais experiente – sobretudo àquele que tem um cargo de chefia em alguma organização. De maneira correspondente, se sucede a um membro de uma família ter a oportunidade de preencher um cargo em uma organização, é natural que lhe ocorra fazê-lo com outro membro (Bezerra, 1995, p. 41).

Estar em condições de dar um emprego ou preencher um cargo é ter a oportunidade de um grande benefício que se pode prestar a alguém; é intuitivo que se pense primeiramente em auxiliar e melhorar a vida de membros da família. Apadrinhar parece ser primeiramente um papel de membro da família, de membro adulto. Em uma modificação desse papel, torna-se ocupação de algumas pessoas.

A origem em necessidades da família, particularmente do jovem, faz com que a ocupação de compadrio dê grande importância a ter afilhados amadores (ou seja, inexperientes e iniciantes), em contraste com profissionais ou expertos. A atividade regular de apadrinhar ficaria muito restritiva se somente os segundos fossem afilhados, tendo em vista que a mão de obra de amadores tende a ser mais abundante.

4.2 Vantagens

4.2.1 Vantagens micropolíticas em uma empresa

Além disso, há vantagens para o exercício de poder intraorganizacional (a micropolítica). Para simplificar a estória a seguir, suponha-se que um tio, que é gerente de divisão, dá um emprego a um sobrinho. Primeiro, há forte confiança mútua. O sobrinho sabe que o tio querido não irá sabotar seu progresso na empresa, não verá o sobrinho como um concorrente em gestação; pelo contrário, fará esforços para sua ascensão. E o tio sabe que pode confiar no sobrinho. Este não

procurará derrubar o tio do cargo de gerente; pelo contrário, informará quais são os subordinados na divisão que de fato são leais ao tio e quais são aqueles que depreciam a imagem do superior entre os colegas de trabalho.

Por isso mesmo, o sobrinho será respeitado e até bem tratado entre os colegas. Basta tomar ciência: é o sobrinho do gerente. Não só entre eles; os outros gerentes e os diretores também mimarão o sobrinho do colega gerente. No mínimo, é uma questão de boas relações e de paz interna. Há exceções, de alguns gerentes que são rivais do colega, bem como daqueles diretores que temem a ambição desse gerente esperto – isto é, quando estes gerentes e diretores inamistosos são audazes ou tolos o bastante para revelar dessa maneira como pensam.

Segundo, a alternativa de o sobrinho falhar não só é pouco provável como tem remédio mais eficaz. O tio reclamará a sua irmã, que é a mãe do empregado. Um superior não teria maneira tão forte de pressionar um empregado que não é da família. Em suma, a lealdade do sobrinho ao gerente provavelmente é maior do que aquela de um subordinado que é recrutado entre estranhos (Perrow, 1986, p. 12). Ora, a família prefere que seus membros adquiram poder e o preservem. Uma maneira eficaz é rodear o chefe, que é membro da família, de outros membros que lhe sejam leais.

Ou seja, o tio fortalecerá seu poder na empresa se trouxer para dentro dela outros sobrinhos e parentes. Ademais, se o sobrinho for promovido a chefe de uma seção, o tio passará a ter maior margem de discricionariedade em seu controle dos recursos da divisão do que se este chefe fosse um estranho. Portanto, o tio envidará esforços para obter a promoção do sobrinho, mesmo que este passe à frente de estranhos supostamente mais competentes.

Para uma autoridade ambiciosa, são mais úteis subordinados de lealdade e confiança do que aqueles de muita competência. Esta é uma segunda razão pela qual o compadrio tende a ter maior preferência pelos amadores, em contraste com os profissionais ou expertos. Estes tendem a absorver os valores de sua especialidade e a querer pô-los em prática com seriedade; custam a absorver a ideia de que a essência do negócio não é a ponte construída nem a escola nem o posto de saúde, mas os sentimentos de apoio que a aparência deles gera – e os sentimentos de oposição que afasta.

Mais geralmente, para fortalecer o poder, é importante ter parentes em todos os níveis da empresa. Por exemplo, há grande utilidade em ter um sobrinho sendo subordinado a outro gerente, em vez de subordinado ao tio. Este sobrinho pode descobrir as intenções e as manobras do colega do tio no que concerne às disputas de poder dentro da organização.

Em suma, membros de uma família podem operar dentro de uma empresa como agentes dos interesses da família. É só querer. Salvo que, se é bom para uma família, outras também querem. Logo, mais de uma família pode instalar membros seus dentro de uma mesma organização. Neste caso, pode haver alianças entre famílias ou haver antagonismo (Pereira de Queiroz, 1997, p. 158).

4.2.2 Vantagens político-partidárias em prefeituras

Onde vigora um regime de compadrio, há frequente afastamento e cancelamento de contratos de servidores para contratar outras pessoas colocá-las nos lugares vagos. A razão é que diferentes famílias disputam ente si o controle de órgãos públicos – ou, pelo menos de alguns departamentos, divisões ou mesmo seções (compartimentos em ordem descendente de hierarquia). Quando uma família derruba do poder uma família adversária, troca os afilhados desta por seus próprios afilhados.

Essa espécie de troca também ocorre comumente no intervalo entre eleições. Para executar seus planos, muitas vezes uma família precisa de apoio por parte de outras famílias; quer seja porque estas controlam outros órgãos públicos, quer seja porque têm prestígio e poder no âmbito de organizações privadas. Quando sente necessidade de fazer ou de reforçar alianças, uma família no poder sacrifica parte de seus afilhados, torna vagos os cargos ou empregos que tinham e entrega-os às famílias aliadas para preencher com seus respectivos afilhados.

Outra ilustração é esta estória (com nomes fictícios). O jovem adulto Júlio da Quadra era sobrinho do prefeito de Teremirim e queria iniciar-se na carreira política. O tio nomeou-o administrador do Distrito de Dois Ingás. Nessa experiência inicial, Júlio buscou e conseguiu ganhar reputação de administrador apto e moralizador. Aproveitando a reputação, fez campanha eleitoral com forte tônica em moralização e tornou-se prefeito de Teremirim. Empossado, escolheu um cunhado para secretário de obras públicas.

Nisso ignorou um princípio simples. Quando se nomeia ou se contrata um membro da família, coloca-se no cargo alguém demissível ou exonerável somente com dificuldade – por ser penoso constranger ou humilhar publicamente um parente, a própria família ou a família da esposa ou esposo. Esqueceu que a família do ocupante de um cargo com grande poder pode pressioná-lo para aproveitar a oportunidade e 'resolver a vida' de algum parente que precisa ter renda mais alta; ou, talvez, que busca salvar um negócio da família.

O patriarca da família do secretário de obras quis que o prefeito prolongasse certa estrada, de modo a passar ao lado de uma fazenda da família. Júlio ora vacilou, ora resistiu. Mas o patriarca tinha ascendência sobre o secretário de obras públicas e deu ordens diretamente a este. Começar o prolongamento e simultaneamente preparar uma armadilha – os alegados fundamentos para uma acusação que poderia levar ao afastamento do prefeito por meses.

O secretário podia prepará-la porque conhecia a intimidade da prefeitura e tinha controle estrito dos servidores da secretaria. Não havia estabilidade de vínculo ao cargo na prefeitura. Por isso, os servidores necessitados colaborariam e os outros se calariam. Mas, antes do confronto, houve uma etapa prévia: Júlio soube por meio do próprio patriarca. Cedeu e o prolongamento foi construído. A lição é: quem sobe pela escada da família tende a estar sujeito a pressões ou a restrições de família (por exemplo, ver Américo de Almeida, 1968, p. 53-54).

4.2.3 Operações de triangulação

Haver aliança entre famílias é particularmente útil quando há resistência popular ao nepotismo, pois este pode ser encoberto com operações de triangulação. Suponha-se que três famílias se aliam dentro de uma empresa, os Alfas, os Betas e os Deltas. Então um sr. Alfa, diretor do departamento de finanças, coloca no cargo de vice-diretora, não a própria esposa, mas a esposa de um sr. Beta. Uma sra. Beta é diretora do departamento de materiais, cujo vice-diretor é marido de uma sra. Delta. Por sua vez, um sr. Delta é diretor do departamento de vendas, cuja vice-diretora é a esposa de um sr. Alfa.

A triangulação pode ser complexa, mais análoga a um polígono do que a um triângulo. E pode ser empregada nos mais diversos âmbitos de atividades. Por exemplo, famílias de três municípios vizinhos, em aliança, podem controlar as três prefeituras. É o que não se vê. Com triangulação, tornam discreta a atividade. Parentes da família de cada prefeito de um município ocupam cargos nas prefeituras dos outros dois. O que se vê, por exemplo, é que um prefeito e seu secretário de saúde têm sobrenomes diferentes e não se parecem.

Outro exemplo é no mercado financeiro, onde a regulamentação econômica das empresas é forte, visando proteger o patrimônio financeiro dos indivíduos e das empresas não financeiras. De tempos em tempos, algumas organizações financeiras deixam-se levar por excessos de ousadia e empregam a triangulação para burlar certas normas legais. Por exemplo, o montante de ativos ou de passivos que ultrapassaria certo limite legal é abrigado em organizações parceiras na triangulação.

5 OBJEÇÕES AO COMPADRIO

5.1 Predomínio de uma camada social

O compadrio de família, chamado nepotismo, é considerado um mal. Por quê? É aparentemente inofensivo; é bom para cada família individualmente, sobretudo para o membro que ganha um emprego, uma promoção funcional ou mais poder. Todavia, as consequências para o Estado e para a sociedade podem ser indesejáveis.

Quando a sociedade abraça ou tolera o compadrio familiar, abre-se a oportunidade para que uma família ou uma aliança de famílias gradativamente preencha boa parte dos cargos de um órgão público com seus membros. O domínio pela família e sua influência vão além dos departamentos, das divisões ou das seções ocupadas, mesmo quando os outros departamentos, divisões ou seções não estão controlados por outras famílias de grande poder. Porque, se um diretor de um departamento pode derrubar o diretor de outro, este tem grande tentação de se aquietar e até de dispor-se a fazer alguns favores ao primeiro.

O Estado caracteriza-se pela combinação de ter riqueza imensa, ser fonte abundante de poder social e ter donos ausentes (nisto, análogo a fazendas geridas por capatazes). É um forte chamariz para indivíduos que tenham excesso de ambição. Sob certa perspectiva, o Estado é uma oportunidade muito vantajosa; deste modo, dificilmente ela deixa de ser aproveitada por alguma de tantas famílias – em busca, pelo menos, de segurança econômica e financeira. Segurança ou outro objetivo é obtenível quando se controlam os usos dos recursos e dos cargos de um órgão público.

Prestígio social, riqueza e poder social facilitam obter mais de cada um respectivamente, bem como mais de qualquer um do outro. Obviamente, nem sempre são indiferentes nem incólumes a outros fatores da vida social – não analisados no presente texto – tais como astúcia e violência. As famílias com alto prestígio social, grande riqueza ou grande poder social compõem uma camada social específica. Chame-se 'camada de gente bem'. É uma abreviação de 'gente bem-nascida' na língua portuguesa, tendo correspondente em inglês (*well-born people*).

As características preexistentes nas famílias de gente bem geram-lhes vantagens estratégicas e táticas nas operações e nas manobras de apossar-se do controle de órgãos públicos. Até mesmo no que concerne a talentos e qualidades pessoais, quem tem trajetória prévia de acesso ao poder e à riqueza tem melhores oportunidades de cultivar seu quinhão de talentos e de qualidades.

Uma vez entrincheiradas no poder, dificilmente essas famílias podem ser desalojadas. Pois, aparentemente sem donos ou sem controladores, há riqueza e poder social localizados nos cargos, nas prerrogativas funcionais do Estado e nos recursos econômicos estatais. Obtendo adicionalmente esta riqueza e este poder, uma família pode utilizá-los para alavancar seu poder próprio e seus interesses.

Ademais, se um órgão público específico é uma oportunidade a aproveitar, de maneira semelhante outros órgãos também são. São todos, por assim dizer, como terras para se conquistar e colonizar. Em consequência, órgãos públicos e parcela considerável do Estado tendem a ficar perenemente nas mãos dessa camada social de famílias.

Em contraste, as famílias com prestígio social baixo ou nulo, com pouca ou nenhuma riqueza e com pequeno ou nenhum poder social compõem uma camada social mais extensa. Esta pode ser chamada de 'gente comum' (que tem o correspondente em inglês *common people*). Membros desta camada dificilmente conseguem abrir brechas nas barreiras que encontram ao acesso aos cargos de autoridade no Estado.

5.2 Igualdade civil e participação social

As objeções ao nepotismo derivam de valores herdados da tradição cristã da civilização ocidental, do liberalismo clássico e da democracia. Talvez caiba esclarecer quanto ao segundo. John Locke é o instituidor moderno do liberalismo clássico, que é social e político, não apenas econômico. Poucos notam seu ensinamento de que, desde o estado natural da sociedade, o direito natural já dava ao ser humano tanto direito à liberdade quanto à igualdade. O Estado (o contrato social) viria para mitigar as imperfeições dos indivíduos ("*inconveniences*") – pois, no estado natural, elas tenderiam a avivar discórdias (Locke, 1690, p. 73, 93*)*.

O valor igualdade é complexo e facilmente mal interpretado. No contexto do tema presente, diz respeito ao que modernamente se chama igualdade civil, igualdade política e participação social (Gutmann, 1980, p. 178-181; Rawls, 1996, p. 79). Como a entendia Montesquieu, na medida do possível, o exercício do poder do Estado deve estar distribuído entre cidadãos das mais diversas camadas sociais. Na época atual, esta locução deve ser interpretada em sentido amplo (abarcando estratos econômicos, territoriais, étnicos, raciais, de gênero etc.).

A razão é que o Estado é um instrumento (imenso e complexo, mas instrumento) da sociedade para atuar sobre si mesma. Pertence à sociedade, não pertence exclusivamente a alguma família, nem a alguma aliança de famílias, nem a alguma camada social, nem a alguma classe social. Os donos são toda a população. Igualdade civil significa que todos os cidadãos, na medida do possível, tenham aproximadamente a mesma oportunidade no que concerne a direitos e deveres como cidadão.

Como empregador de mão de obra, o Estado gera considerável número de oportunidades de trabalho, as quais são meios de vida para um cidadão adulto. Igualdade civil significa, entre outras coisas, que as chances não sejam menores para certos cidadãos somente por causa de pertencerem à camada social de gente comum.

Ora, é da natureza do compadrio que seja parcial em prol dos próprios interesses na escolha de quem indicar para ocupação de cargos públicos. Não sempre em cada indicação específica, mas em geral. O compadrio tem um viés de escolha. Os padrinhos julgam os possíveis candidatos a postos públicos de acordo com as necessidades de seu grupo de compadrio. Querem a fidelidade dos afilhados.

Ao ocupar um cargo ou emprego público, um cidadão trabalha cumprindo deveres do Estado perante a sociedade. Falta igualdade civil quando quase somente os membros escolhidos de determinada camada social têm acesso às oportunidades de cumprir esses deveres. Uma parcela dos cidadãos, em qualquer camada social, gostaria de servir à sociedade – particularmente com interesse em determinada necessidade pública (educação, saúde, segurança pública, energia, estradas etc.).

Os cargos públicos dão oportunidades de servir ao bem comum em diversas formas; são também experiências de aprendizado sobre as relações complexas de visões, de interesses e de costumes dos diversos estratos da sociedade. São educativos no que concerne aos desafios de enfrentar problemas sociais, econômicos e políticos, bem como de formular e executar programas de políticas públicas. O exercício de cargo no Estado – seja político, administrativo ou finalístico – é um aprendizado inexcedível.

Por isso, ocupar um ou outro de muitos desses cargos é uma forma de participação social; participa-se dos debates, da formulação, da execução, do gerenciamento e da avaliação de projetos e de programas de políticas públicas. Esta forma de participação é negada a quem somente pode se empregar em atividades privadas. Por conseguinte, o compadrio reduz ou elimina as chances de participação social para os membros da camada de gente comum.

Há também o aspecto de poder. Muitos dos cargos e empregos públicos dão autoridade a quem os ocupa, pois os agentes do Estado precisam de poder para fazer cumprir leis e para executar políticas públicas. Ora, sucede que, por mais que se criem e se normatizem critérios objetivos, a natureza dos bens e serviços públicos faz com que o exercício do poder no Estado tenha uma margem de discricionariedade. Ou seja, uma margem que varia na dependência de pontos de vista pessoais e de juízos pessoais. Sua existência dificilmente pode ser evitada, sendo contrapartida do fato de que objetividade completa raramente existe.

Essa margem permite que vieses pessoais e sociais afetem as escolhas e as decisões. Por exemplo, considere-se uma opção do Estado brasileiro, antes de 1960, entre investir em estradas nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro ou investir em açudes no nordeste do Brasil. Uma alta autoridade federal oriunda de São Paulo apreciaria as vantagens e desvantagens de uma ou de outra de maneira diferente daquela que o faria uma alta autoridade federal oriunda do Ceará ou da Paraíba (para começar a refletir, ver Américo de Almeida, 1970, p. 23, 197-201).

Portanto, um estrato social receber ou não benefícios de decisões do Estado depende em boa parte de juízos que são influenciados pela origem social e pela experiência social de quem os faz. Sendo assim, a camada social de gente comum tem menos chances de ser beneficiada quando os cargos ocupados são predominantemente ocupados por gente oriunda e criada no meio social de gente bem.

Logo, a sociedade deve almejar que gente de todas as camadas venha a ter chances similares de acesso aos postos do Estado. Este deve ser lugar de pluralidade social, em vez de ser vitrine de gente bem. Obviamente, há uma ressalva, uma restrição também razoável e bastante intuitiva. Muitas atividades exercidas pelo Estado são complexas e sofisticadas, necessitando de pessoal com habilidades de nível superior, com conhecimento de expertos (Lindsay, 1943, p. 250).

Por isso, o postulante à ocupação precisa ter a competência relevante para executar as tarefas do cargo. Quem é somente marceneiro não tem capacidade para ocupar um cargo de médico no posto de saúde. E o Estado cria o cargo com a finalidade de que seu ocupante o exerça. Mas isto não impede que se promova a diversidade social dos ocupantes de cargos.

A estratégia do compadrio familiar, com pequenas diferenças, é quase a mesma daquelas de outras vertentes do favoritismo. A principal objeção a elas também é a mesma. Isto é, a oportunidade de ocupar cargos do Estado não fica aberta a qualquer cidadão com competência. A todas cabe a objeção geral de que deformam ou degeneram a democracia. Na prática, mutilam o exercício dos direitos e das liberdades individuais dos cidadãos; são antiliberais, no sentido de John Locke.

O favoritismo tem outras consequências ruins. Primeiro, boa parte dos recursos da organização infestada é consumida em disputas infrutíferas de poder. Segundo, parte deles é consumida nas ações de aproveitadores que são meros predadores internos (abusando também de seus próprios padrinhos). Terceiro, em virtude de os interesses dos padrinhos terem prioridade, as habilidades e a competência dos apadrinhados muitas vezes estão descasadas com aquelas que o cargo requer.

5.3 O caso do surgimento do Paquistão

Relembrem os leitores que, em agosto de 1947, a Índia tornou-se país independente do Império Britânico. Isto ocorreu com a partição do território indiano em dois países, a Índia e o Paquistão. Por que surgiu este segundo país? A velha Índia tinha 100 milhões de cidadãos muçulmanos e 300 milhões de hindus, sikhs e outras denominações religiosas. Sendo membros de uma minoria, muitos cidadãos muçulmanos de classe média e de classe alta estavam apreensivos desde o final do século XIX. A razão é que a camada social de cidadãos muçulmanos tinha grande chance *a priori* de perder eleições.

Esses cidadãos muçulmanos temiam a perspectiva de serem governados pelos hindus – o que poderia ocorrer durante muitos anos do porvir, talvez em quase todos. Vislumbravam um futuro em que, em sua maioria, os postos dirigentes e gerenciais do Estado estariam nas mãos dos hindus. Ademais, anteviam que, em consequência, as normas constitucionais e legais, as ações de regulamentação pelo Estado e outras instituições seriam direcionadas para dar aos hindus vantagens econômicas e outros benefícios.

Nessa perspectiva, os direitos políticos dos muçulmanos não viriam a ter eficácia. Por isso, estes almejavam ter uma forma de participar das eleições e da política que lhes desse voz e importância garantidas institucionalmente. Em outras palavras, reivindicavam instituições que compensassem certos efeitos de serem uma fatia minoritária da população – que repartissem os cargos de autoridade que cairiam nas mãos da comunidade hindu. A razão da separação foi que, mesmo às vésperas da independência, os políticos hindus não asseguraram que tais instituições seriam erigidas (Fischer, 1954, p. 151-152; Blood, 1995, p. 23-24, 28-32; Heitzman e Worden, 1996, p. 39, 46).

Esse caso ilustra como a expectativa muçulmana de autofavoritismo dos hindus teve impacto sobre uma camada social que ficava de fora (os muçulmanos da Índia); também como a camada excluída se sentia (sentimento revelado pelo tirar proveito de uma oportunidade de separar-se). Ilustra também uma lição velha: haver camadas sociais sem acesso aos benefícios e às facilidades disponíveis usualmente a outras camadas é um fator de instabilidade política a longo prazo. O próprio dinamismo das sociedades gerará oportunidades que poderão ser aproveitadas pelas camadas insatisfeitas (na Índia, a independência foi uma dessas oportunidades).

5.4 Um corte em dispositivo de compadrio

A partir das últimas décadas do século XIX e durante várias décadas do século XX, em países como Grã-Bretanha, França e Estados Unidos, diversas tentativas foram feitas para mudar o método de preenchimento de cargos públicos. Finalmente foi dado um passo de grande importância; reduziram-se as oportunidades do método de compadrio, instalando-se o recrutamento de servidores por meio de concurso público aberto a todos. Este substituiu o ingresso a cargo ou emprego público que seria feito por meio de simples indicação dada por parentes ou por grupos sociais poderosos.

Dessa maneira, ficou livre do compadrio o ingresso aos cargos ocupados por funcionários rasos ou ordinários. Como estes são milhares ou milhões, houve grande progresso. Por isso, a resistência à adoção desse regime é ferrenha; e onde ele está implantado, ainda que parcialmente, tenta-se enfraquecê-lo ou sabotá-lo de tempos em tempos.

Ademais, é preciso corrigir várias falhas que o regime de corpo permanente tem como é hoje. Ainda há meios simples de pressionar um servidor ou empregado público, de maneira discreta e silenciosa, sob a aparência de rotina administrativa. Assim, é possível fazê-lo colaborar no redirecionamento de atividades de um órgão para favorecer interesses de um grupo familiar ou político-partidário. No mínimo, levá-lo a não ter coragem de perguntar, a não expressar dúvidas, a procurar não saber, a não querer comentar nem falar.

Pois o compadrio tem um mecanismo importante de operação dentro dos órgãos públicos; consiste em que superiores do servidor ou empregado público – em postos preenchidos por indicação político-partidária – controlam as promoções, as penalidades, as remoções e as oportunidades de ser despedido a que ele está sujeito. Isto tende a tornar o servidor ou empregado dependente dos interesses de carreira política e das orientações político-partidárias dos dirigentes e diretores do órgão estatal (Chapman, 1959, p. 32).

6 COMENTÁRIOS FINAIS

Há vários anos, um problema de política pública no Brasil tem sido reformar o funcionalismo, ao menos como parte de uma reordenação administrativa do Estado. Este problema é uma versão local e recente de um problema antigo e de ciclo longo – uma espécie de problemas que ressurgem ou se repetem a cada rodada dos tempos. Para aprender sobre ele, é instrutivo recorrer à história.

Quando surgiu o Estado Nacional na Europa, os monarcas estavam incertos sobre como organizá-lo. Adotaram dois regimes de funcionalismo: a venda de cargos públicos e o compadrio ou favoritismo. A experiência das mazelas de ambos e a busca de alternativa levaram ao aperfeiçoamento e à modernização da forma burocrática de administração.

A venda de cargos civis serviu para a monarquia fazer aliança política com a burguesia mercantil em oposição à nobreza proprietária de terras. Porém, a monarquia perdeu o controle sobre as funções de interesse público que os cargos deveriam desempenhar. Ademais, em localidades ou em províncias, famílias se tornaram um núcleo de poder mais forte do que o monarca ou o Estado.

A venda de cargos militares pôs o Estado sob risco de exércitos de fato independentes dele, sem disciplina uniforme nem durável, incapazes de implementar manobras militares complexas. De novo, funções de interesse público perderam graus de prioridade em favor dos interesses dos compradores de cargos.

Com o passar do tempo, um regime de compadrio torna uma sociedade submissa a uma pequena camada social. Esta controla os cargos de dirigentes e de gerentes 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.

Cada um dos dois regimes abrange vários costumes e instituições, mas o cerne deles é o funcionalismo público. Para superar as mazelas de ambos os regimes, a alternativa que se encontrou no âmbito administrativo é um regime de corpo permanente de servidores públicos. Que estes sejam profissionais ou expertos, recrutados por concurso público, com estabilidade de vínculo ao cargo, sem desníveis de poder entre si, abrigados das pressões e das premiações político-partidárias.

REFERÊNCIAS

ABBOT, Leonard Dalton (Ed.). **Masterworks of government**. v. 2. New York: McGraw-Hill, 1947.

AMÉRICO DE ALMEIDA, José. **O ano do Négo**: (memórias). Rio de Janeiro: Record, 1968.

_____. **Eu e eles**. Rio de Janeiro: Nosso Tempo, 1970.

ANDERSON, M. S. **Eighteenth-century Europe 1713-1789**. London: Oxford University Press, 1966.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Corrupção**: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

BLOOD, Peter R. **Pakistan**: a country study. 6th ed. Washington, DC: Library of Congress, 1995.

BRYCE, James. **Modern democracies**. v. I. New York: Macmillan, 1921.

CHAPMAN, Brian. **The profession of government**. London: George Allen & Unwin, 1959.

COWARD, Barry. **The Stuart age**: England 1603-1714. 2nd ed. London: Longman, 1994.

CREVELD, Martin van. **Supplying war**: logistics from Wallenstein to Patton. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.

_____. **The rise and decline of the State**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. v. 2. Porto Alegre: Editora Globo, 1975.

FINER, Herman. **The theory and practice of modern government**. v. II. London: Methuen, 1932.

FISCHER, Louis. **Gandhi**: his life and message for the world. New York: Signet, 1954.

GUTMANN, Amy. **Liberal equality**. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

HECHTER, Michael. **Principles of group solidarity**. Berkeley: University of California Press, 1987.

HEITZMAN, James; WORDEN, Robert L. **India**: a country study. 5th ed. Washington, DC: Library of Congress, 1996.

JONES, Archer. **The art of war in the Western world**. Urbana: University of Illinois Press, 2001.

KEEGAN, John. **Uma história da guerra**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2006.

LACERDA, Carlos. **Palavras e ação**. Rio de Janeiro: Record, 1965.

LINDSAY, A. D. **The modern democratic State**. New York: Oxford University Press, 1943.

LOCKE, John. An essay concerning the true original, extent and end of civil government. 1690. *In*: ABBOT, Leonard Dalton (Ed.). **Masterworks of government**. New York: McGraw-Hill, 1947. v. 2, p. 73-117.

MACKNIGHT, Thomas; OSBORNE, C. C. **Political progress of the Nineteenth Century**. Toronto: Linscott, 1905.

MAURO, Frédéric. **Expansão européia (1600-1870)**. São Paulo: Pioneira, 1980.

McNEILL, William H. **The rise of the West.** Chicago: University of Chicago Press, 1963.

_____. **The pursuit of power**. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

MELO FRANCO, Afonso Arinos de. **A escalada**: memórias. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1965.

MICELI, Sergio. Carne e osso da elite política brasileira pós-1930. *In*: FAUSTO, Boris (Org.). **O Brasil republicano**: sociedade e política (1930-1964). São Paulo: Difel, 1986. t. III, v. 3, p. 557-596.

MILLER, John. **The Glorious Revolution**. 2nd ed. London: Longman, 1997.

MOORE, Barrington, Jr. **Social origins of dictatorship and democracy**. Boston: Beacon Press, 1966.

NUNES LEAL, Victor. **Coronelismo, enxada e voto**. 4. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

PEREIRA DE QUEIROZ, Maria Isaura. O coronelismo numa interpretação sociológica. *In*: FAUSTO, Boris (Org.). **O Brasil republicano**: estrutura de poder e economia (1889-1930). São Paulo: Difel, 1997. t. III, v. 1, p. 153-190.

PEREZ, Maurício Dominguez. **Lacerda na Guanabara**. Rio de Janeiro: Odisséia, 2007.

PERROW, Charles. **Complex organizations**: a critical essay. 3rd ed. New York: Random House, 1986.

RAWLS, John. **Political liberalism**. New York: Columbia University Press, 1996.

SALAH, Ben Fabrizi. **Droit de la fonction publique**. 2e éd. Paris: Armand Colin, 2003.

WEBBER, Carolyn; WILDAVSKY, Aaron. **A history of taxation and expenditure in the Western World**. New York: Simon and Schuster, 1986.

WILLOUGHBY, W. F. **The government of modern states**. Rev. ed. New York: D. Appleton-Century, 1936.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes de Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Everson da Silva Moura

Editoração
Anderson Silva Reis
Cristiano Ferreira de Araújo
Danielle de Oliveira Ayres
Danilo Leite de Macedo Tavares
Leonardo Hideki Higa

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico
Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília
Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C
Centro Empresarial Brasília 50, Torre B
CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA ECONOMIA