

# A FORMAÇÃO DAS CARREIRAS BUROCRÁTICAS SEGUNDO BERNARD SILBERMAN

Rachel Pellizzoni da Cruz  
Especialista em Políticas Públicas e Gestão  
Governamental, em exercício na Secretaria de  
Acompanhamento Econômico do Ministério da  
Fazenda  
Mestre em Administração Pública e Governo pela  
FGV-EAESP

## RESUMO

O artigo apresenta uma síntese da teoria de Bernard Silberman sobre o processo de formação das carreiras burocráticas, formulada na obra *Cages of Reason: the Rise of the Rational State in France, Japan, The United States and Great Britain*. O autor procura identificar a variável que teria propiciado o surgimento de dois tipos burocráticos: o profissional e o organizacional. Seu argumento é o de que a consolidação de um modelo ou outro de burocracia decorreria do tipo de incerteza enfrentado pelos governantes para assegurar sua permanência no poder. O trabalho expõe como Silberman deduziu a teoria a partir do caso francês e do norte-americano. É apresentado também o entendimento do autor sobre a aplicabilidade da teoria para os países latino-americanos. Como conclusão, procurou-se analisar a validade da sua construção teórica para a compreensão do recente processo de fortalecimento das carreiras burocráticas na administração federal brasileira.

## 1. Introdução

As carreiras burocráticas do setor público são um tema pouco estudado pela ciência política brasileira. Em geral, tendo como referência a organização burocrática descrita por Max Weber<sup>1</sup>, essa literatura considera que não há de fato carreiras na Administração Pública brasileira, mas apenas cargos isolados, e que a trajetória profissional é ditada pela ocupação dos cargos em comissão.<sup>2</sup>

Na literatura norte-americana, o tipo ideal weberiano de burocracia não é a única referência considerada. Ao observar que, tanto no setor público quanto no privado, as carreiras burocráticas nem sempre apresentam as características do modelo formulado por Weber, foram desenvolvidas teorias, especialmente na literatura sobre organizações, que abrangessem esses outros modelos.<sup>3</sup>

Nessa linha é o trabalho do Professor Bernard Silberman, da Universidade de Chicago, exposta na obra *Cages of Reason: the Rise of the Rational State in France, Japan, The United States and Great Britain*.<sup>4</sup> O autor construiu uma teoria para explicar porque o

processo de racionalização pode resultar em tipos diferenciados de burocracia. Silberman constatou que alguns países formaram suas carreiras burocráticas de acordo com o padrão weberiano, caso da França e do Japão. Outros, como os Estados Unidos e Inglaterra, criaram carreiras mais flexíveis e baseadas na formação profissional do indivíduo, mas ainda assim meritocráticas.

Utilizando a perspectiva da escolha racional, Silberman trata de identificar a variável que teria condicionado um tipo e outro de carreira burocrática ao longo do século XIX. Seu argumento é o de que essa variável seria o tipo de incerteza – alta ou baixa – enfrentada pelo governante para assegurar sua permanência no poder.

Uma primeira leitura de Silberman pode deixar a impressão de que o cerne de sua teoria é a identificação de dois tipos distintos de carreiras burocráticas, a profissional e a organizacional. Contudo, os estudos de caso de *Cages of Reason* demonstram que menos importante do que os tipos de organização burocrática é o processo político a partir do qual elas foram deduzidas.

A proposta teórica de Silberman acaba por propor um fundamento diferenciado para a racionalização dos estados modernos. A partir da análise histórica dos países, o autor demonstra que, diante das novas incertezas com que se defrontaram os governantes no século XIX, a patronagem<sup>5</sup> deixa de ser uma estratégia pertinente para a composição do governo. A consolidação de uma burocracia meritocrática seria uma resposta mais adequada à minoração dessas incertezas.

Este artigo apresenta uma síntese desta teoria, bem como procura analisar suas virtudes e fragilidades. Embora tenha sido desenvolvida para explicar a racionalização nos países desenvolvidos, considera-se pertinente divulgá-la por (i) condicionar o formato das carreiras ao sistema político e (ii) defender a existência de um tipo alternativo de burocracia meritocrática que parece ser uma referência adequada ao caso brasileiro.

## 2. As duas formas de administração: a burocracia organizacional e a profissional

O objetivo de Silberman é desvendar como a racionalização burocrática se consolidou, o caminho que percorreu para adquirir as características do modelo racional-legal descrito por Weber. Para tanto, parte do princípio de que o advento da organização racional-legal implicou a transformação da relação do indivíduo com a função pública e do

critério para ingressar e progredir no exercício desta função. Assim, seus estudos de caso tratam do íterim entre o patrimonialismo e a consagração do modelo racional-legal. A questão chave é como a patronagem foi substituída por uma burocracia meritocrática.

A separação entre o administrador e os meios de administração demandou a criação de regras sobre como a função pública deveria ser desempenhada. Em lugar da relação patrão-cliente, o burocrata se torna responsável pelo cumprimento das regras da organização.

Essa mudança criou um novo problema, o da seleção dos burocratas. Se não vigorava mais o sistema de benesses, haja vista a separação entre público e privado, como selecionar o pessoal? E como assegurar que este mecanismo de seleção não induziria a busca de interesses privados? A solução foi estabelecer um sistema baseado no conhecimento, cujo domínio poderia ser mensurado. Para Silberman, o corolário desta regra é que quanto mais exclusivo e elevado o custo do conhecimento adquirido, maior a capacidade para exercer uma função pública.

Uma segunda demanda criada pela separação dos meios de administração foi a definição de critérios sobre a continuidade e a sucessão do exercício da função pública. Isso foi resolvido pela definição de níveis hierárquicos cuja ascensão é medida por critérios objetivos, como a antiguidade. Com estas medidas, o exercício da função pública se conformou em carreiras e criou-se um mercado de trabalho interno à organização, com regras próprias de alocação de pessoas.

Ocorre que este processo, aparentemente universal, não teria ocorrido de forma similar em todos os países.

Em geral, os tipos ideais weberianos são considerados uma escala, um continuum do menos racional – a autoridade carismática -, passando pela autoridade tradicional, até alcançar a autoridade do tipo racional-legal. Por este raciocínio, os tipos de autoridade são auto-excludentes. A França, o Japão e a Alemanha seriam exemplos do tipo racional-legal. Na outra ponta da escala estão os casos mais próximos da autoridade tradicional e sua correspondente estrutura patrimonial. Estes seriam os países em desenvolvimento. Contudo, constata Silberman que os Estados Unidos e a Grã-Bretanha possuem traços patrimoniais e são países desenvolvidos.

Silberman propõe que, em lugar de utilizar o modelo weberiano como uma escala, cada tipo deve ser entendido como um conjunto de características, que abrangem as condições de elegibilidade, recrutamento, nomeação, promoção, carreira e limites da discricionariedade. Este entendimento permite verificar se há outras formas de administração racional, além do tipo burocrático descrito por Weber.

Considerando que o processo de racionalização da burocracia não é unívoco e que, portanto, os critérios de elegibilidade, recrutamento, nomeação, promoção, carreira e limites da discricionariedade podem adotar mais de uma forma nas burocracias racionalizadas, Silberman defende que o processo de racionalização adotou duas formas distintas: uma orientada para a organização (*Organizational Orientation*), e outra para a profissionalização (*Professional Orientation*).

O tipo *organizacional* caracteriza-se pela presença de regras que determinam os critérios de nomeação para os cargos mais elevados, como o prévio ingresso no serviço público. Neste modelo, é essencial o comprometimento antecipado com a carreira, estimulado por severas restrições na elegibilidade e no recrutamento, tais como a exigência de ingresso em cursos universitários específicos e escolas para a formação de servidores públicos antes do ingresso na função pública. Os indivíduos que pretendem seguir carreira no serviço público são levados a esta decisão ainda no início de sua formação superior.

Este comprometimento demanda incentivos que justifiquem o abandono de alternativas profissionais. A recompensa é a previsibilidade da carreira, que se manifesta na promoção por antiguidade e na garantia de que o comprometimento antecipado assegura a elegibilidade para os cargos mais elevados. É rara a nomeação de profissionais externos à organização ou não pertencentes às carreiras de estado.

Esta estrutura de incentivos traz conseqüências para a organização. A primeira é a especialização departamental, pois a movimentação entre ministérios é vista como negativa por diminuir a previsibilidade da carreira. Além disso, o conhecimento adquirido em um departamento nem sempre é aplicável em outros. Forma-se um monopólio por aqueles que se comprometeram com a carreira, o que dificulta a influência externa sobre a organização. Estas características produzem uma grande uniformidade no nível de ingresso dos servidores e de sua formação e experiência.

O papel da carreira é conscientemente definido pela organização. As restrições para ingresso nos altos postos, a impermeabilidade organizacional, a especialização departamental e a estrutura de carreira contribuem para a formação de uma burocracia em que o comprometimento organizacional é crucial. Essa coesão do corpo burocrático assegura sua autonomia e o conseqüente respeito pela sociedade. De acordo com Silberman, são exemplos de burocracias organizacionais o Japão, a França, a Alemanha, a Espanha e a Itália.

Já a burocracia *orientada para a profissão* caracteriza-se pelo treinamento profissional, não necessariamente relacionado com o exercício de uma função pública, como condição para a nomeação aos altos postos. Em lugar da prevalência das normas organizacionais, o valor da profissão e seu status são considerados suficientes e, mesmo ainda, superiores para definir a nomeação aos cargos diretivos. As organizações que possuem uma burocracia profissionalmente orientada enfatizam a aquisição de um corpo de conhecimentos e técnicas, havendo incentivos para que os indivíduos busquem esta formação. A expertise do profissional é acompanhada por uma ética distintiva que justifica o privilégio da auto-regulação.

Como os incentivos são externos à organização, não há necessidade de haver comprometimento antecipado com a carreira. Esses incentivos reconhecem o status do profissional por meio do salário, da flexibilidade de entrada e da discricionariedade no exercício das suas atribuições. Nesse arranjo, as carreiras são menos sistemáticas e previsíveis e a antiguidade não é essencial para as promoções, podendo ocorrer ascensões vertiginosas aos postos mais altos.

No modelo profissionalmente orientado, o corpo de conhecimentos e técnicas é definido por uma associação de práticos, que determina também os meios pelos quais a informação é transmitida e como deve ser utilizada. A assimilação de habilidades e as normas para seu uso pelos indivíduos tornam menos necessária sua definição pela organização. Ao mesmo tempo, conferem previsibilidade ao comportamento destes profissionais, o que também dispensa a hierarquia como forma de limitar a discricionariedade. Este tipo de estrutura também produz uma grande homogeneidade entre os burocratas, assegurada mais pela identidade profissional que pelas regras organizacionais.

Como o modelo profissional é governado por regras extra-organizacionais, as instituições são mais permeáveis do que no modelo organizacional, havendo trânsito entre as burocracias públicas e privadas. Essa capacidade de transferência estimula a mobilidade vertical e horizontal entre as organizações. São exemplos de burocracias profissionalmente orientadas os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, o Canadá e a Suíça.

Segue quadro comparativo com os dois tipos de burocracia:

Quadro 1 - As duas formas de organização burocrática

Características	Orientado para a Organização	Orientado para a Profissionalização
Organização	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A organização controla e aloca as informações e habilidades.</li> <li>• Cada organização tem um papel bem definido e especializado de forma a manter o controle sobre a informação.</li> <li>• A carreira é definida pelas regras organizacionais.</li> <li>• Monopólio da organização pelos burocratas de carreira.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As habilidades e informações estão alocadas no indivíduo, através de sua formação profissional.</li> <li>• Ênfase na aquisição de conhecimentos e técnicas pelo indivíduo.</li> <li>• As regras são internalizadas pelos indivíduos em decorrência da ética da profissão. Há menos necessidade de regras formais.</li> <li>• É menor a ênfase na especialização da organização e na hierarquia.</li> </ul>
Recrutamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Origem educacional uniforme: formação em escolas para a elite ou de treinamento específico para o serviço civil.</li> <li>• Comprometimento antecipado com a carreira; elevado custo de oportunidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingresso restrito aos que tem o acesso à educação profissional de alto nível.</li> <li>• Não há necessidade de comprometimento antecipado.</li> <li>• Valorização da competência profissional de alto nível. Há incentivos sociais e econômicos para que se busque qualificação.</li> </ul>
Corpo burocrático	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Homogêneo em função do treinamento que antecede o ingresso e da conformação às regras organizacionais.</li> <li>• A hierarquia domina a movimentação ao longo da carreira e a forma de tomada de decisões.</li> <li>• Controle das informações pela organização. A ética é conformada pelas regras da organização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Homogêneo em função do nível de qualificação e da ética profissional.</li> <li>• O comportamento é previsível pelas regras da profissão, o que torna a hierarquia menos necessária.</li> <li>• Ênfase no controle pessoal da informação e de uma ética profissional. Esta ética distintiva</li> </ul>

		permite o privilégio da autorregulação e um status caracterizado por autonomia e prestígio.
Incentivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Previsibilidade da carreira: promoção por antiguidade, hierarquia e especialização.</li> <li>• Baixo incentivo à mobilidade;</li> <li>• Visam o comprometimento com a organização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconhecimento da competência profissional por meio de salário, flexibilidade de entrada e de atribuições, grande discricionariedade e autonomia.</li> <li>• Liberdade para construir a carreira, mobilidade interna, menor ênfase na hierarquia.</li> </ul>
Ascensão funcional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exige-se que seja membro da carreira. O comprometimento antecipado é decisivo para assegurar a ascensão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É a formação profissional de alto nível que assegura o ingresso nos níveis mais elevados da burocracia. Possibilidade de ascensão rápida.</li> <li>• A antiguidade possui um papel menor.</li> </ul>
Autonomia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devido às restrições à entrada, nomeação e promoção, a organização tem grande capacidade de resistir à intervenção externa. É pouco permeável.</li> <li>• Essa autonomia confere uma percepção positiva da burocracia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevaecem regras extra-organizacionais e a organização é mais permeável.</li> <li>• Há maior intercâmbio com o setor privado, e também maior mobilidade horizontal e vertical nas organizações.</li> <li>• O termo burocrata desacompanhado do status profissional é pejorativo.</li> </ul>
Países	França, Japão, Alemanha, Espanha e Itália	Estados Unidos, Grã-Bretanha, Canadá.

Fonte: síntese realizada pela autora, conforme descrição em Silberman (2003).

Importa destacar que Silberman não demonstra como chegou a estes dois modelos, apenas refere-se vagamente à literatura sobre organizações. Assim, é possível afirmar que o modelo de burocracia profissional não possui referência teórica consistente.<sup>6</sup> De todo modo, os dois tipos de burocracia possuem correspondência com a realidade dos países que integram a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, que atualmente identifica a existência do sistema de carreira e de emprego.<sup>7</sup>

Como ressalta o próprio autor, a burocracia profissional e a organizacional não se referem a eventos históricos e não foram deduzidas dos países estudados. Nestes termos, o mérito de Silberman não foi reconhecer os dois modelos, mas levantar a tese de que a variável que define a consolidação de um ou outro tipo de burocracia são as escolhas

racionais dos governantes feitas em contextos de incerteza para assegurar sua permanência no poder.

Logo, embora os dois tipos de burocracia sejam uma referência interessante, não abrangem as variações que podem ocorrer nas diferentes carreiras burocráticas de cada país. Isso se torna evidente na própria análise de Silberman do caso da França e dos Estados Unidos.<sup>8</sup>

Na seqüência, será analisado como Silberman relaciona as decisões dos governantes em contextos de alta e baixa incerteza com a formação de burocracias do tipo organizacional e profissional. Sua tese é a de que a racionalização burocrática é antes de tudo uma resposta para problemas políticos, mais do que econômicos ou sociais.

### 3. Incerteza e sucessão política

Em sua análise, Silberman qualifica a incerteza como um estado em que a informação completa não está disponível, mas há informação suficiente para determinar as probabilidades e, então, selecionar a melhor solução.

O autor procura demonstrar que a burocratização ocorre em um contexto de incerteza persistente, que revela a inadequação das regras vigentes para tomar decisões e provoca iniciativas para que sejam criadas novas regras que produzam maior previsibilidade. Em outras palavras, a burocratização nasce das escolhas racionais feitas em um contexto em que o processo de decisão tem sido problemático.

A questão a ser analisada é o caminho que os governantes tomam para criar estruturas que perpetuem os processos de tomada de decisão. O pressuposto é o de que estas decisões visam a sustentar ou aumentar seu status, poder e bem-estar pessoal, isto é, o de que as escolhas significativas são feitas de forma auto-interessada.

Diante destas premissas, compete identificar o problema recorrente em uma larga variedade de estados no século dezenove que produziu a racionalização da administração como solução.

Para Silberman, no caso das burocracias estatais, é duvidoso que o problema central tenha sido a eficiência alocativa, porque não há mercado para testar a eficiência em termos de preço. Como o Estado é um monopólio e na administração estatal não há competição, a eficiência de suas operações não é um problema recorrente, a não ser para os membros da

oposição. Se o problema recorrente da vida organizacional do Estado não é a eficiência alocativa, o autor coloca que uma possibilidade é o contexto histórico em que cada tipo de burocracia institucionalizou-se, com destaque para as crises de sucessão de lideranças ocorridas no período.

O Professor da Universidade de Chicago distingue situações de alta incerteza daquelas de baixa incerteza. A incerteza é elevada quando as regras para selecionar os líderes políticos foram suspensas ou dissolvidas, com substituição total ou parcial das lideranças. Situações de baixa incerteza caracterizam-se pela existência de regras vigentes que permitem estimar os resultados das escolhas. Pressupõe-se que há um sistema de seleção de líderes bem articulado e que o sistema eleitoral é altamente previsível, embora o vencedor não o seja.

Pode-se argumentar que a sucessão política sempre significou risco em qualquer época e sociedade e, nem por isso, originou administrações burocráticas. Qual a diferença do contexto do século XIX em que a incerteza sobre as regras que governam a sucessão política foi suficientemente alta para produzir a transformação da estrutura organizacional?

Para Silberman, esse fator foi a institucionalização da igualdade, que aumentou sobremaneira a incerteza. Nos Estados Unidos o risco da sucessão política cresceu por conta da extensão do direito ao voto e expansão do número de cargos eletivos. Nos países em que houve mudança da liderança política através de revolução, como a França, a igualdade acarretou a revogação da liderança por nascimento ou classe, e abriu a oportunidade para que vários demandassem o poder. Como os critérios anteriores estavam relacionados à busca de objetivos privados, a saída teria sido incorporar a igualdade como meio de perseguir o interesse público.

Assim, no século XIX, observou-se a emergência da equidade, o que aumentou os níveis de incerteza sobre a sucessão política a níveis mais elevados do que já teria sido no passado. Esta igualdade foi resultado de dois contextos distintos: condição revolucionária e expansão da igualdade econômica para o campo político. Estas duas condições criaram os ambientes de alta e baixa incerteza, cujos resultados, respectivamente, são a formação de uma burocracia organizacional e profissional.

A definição dos contextos de alta e baixa incerteza suscita questionamentos. A associação entre as incertezas quanto à sucessão política e decisões estratégicas de

configuração da burocracia constitui a contribuição do autor, diferenciando sua tese das explicações vigentes sobre o processo de racionalização. Contudo, parece haver uma imprecisão em distinguir os dois contextos pelo grau de incerteza. A diferença fundamental entre ambos é a existência ou não de regras sobre a sucessão eleitoral, que sugerem tratar-se de incertezas diferentes, não necessariamente qualificáveis como mais ou menos elevadas. É possível que a volatilidade eleitoral e as próprias regras sobre as eleições acarretem uma grande incerteza, ao passo que uma ruptura institucional pode contar com relativo apoio para se legitimar. Logo, não é automática a relação entre revolução e alta incerteza e sistema eleitoral e baixa incerteza. A incerteza é maior ou menor conforme a força da oposição ao governante, que pode variar tanto em situações de revolução quanto em sistemas eleitorais estáveis.

#### 4. Os contextos de alta e baixa incerteza e as duas formas de burocracia

O objetivo deste capítulo é demonstrar como Silberman combinou a variável da alta/baixa incerteza com os dois tipos de burocracia. O autor considera os constrangimentos ambientais ou institucionais que geram a incerteza como o contexto no qual membros do Poder Executivo tomam decisões racionais no intuito de assegurar sua permanência no poder.

De acordo com Silberman, a escolha racional nunca ocorre de forma isolada ou independente, mas é condicionada pela cadeia de escolhas a qual pertence. Um problema exige dos políticos determinada resolução que, por sua vez, cria novos problemas demandando novas soluções. Este processo continua até que haja uma coleção razoável de soluções, ou um equilíbrio estrutural. Além disso, considera que as incertezas são internalizadas pelas instituições, de forma que as escolhas estratégicas feitas pelos antecessores são consideradas apropriadas pelos seus sucessores.<sup>9</sup>

##### 4.1 Estratégias de alta incerteza

Em contextos de alta incerteza, os líderes enfrentam problemas de legitimidade, pois não está claro quem fixa as regras e quais são elas. Seu desafio é manter-se no poder, e a solução é elaborar um sistema decisório que, combinado com uma nova estrutura de seleção de líderes, torne as decisões mais previsíveis. A revolução também traz o problema

da equidade, eis que a origem ou classe deixa de ser o critério para a elegibilidade. Assim, faz-se necessário elaborar um novo critério de legitimidade que justifique o mando por aqueles que assumiram o poder.

É pertinente verificar como o autor deduziu a teoria a partir do caso da França, cujo contexto nos séculos XVIII e XIX é considerado de alta incerteza, decorrente sobretudo da Revolução de 1789. Os líderes que tomaram o poder se confrontaram com a dificuldade de centralizar e integrar o governo, pois apesar do caráter de quase partido dos Jacobinos, a França continuou a ser governada por notáveis, organizados por status e riqueza. Os laços familiares, comunitários e religiosos dificultavam a criação de uma estrutura de liderança nacional.

Do período entre a Revolução e a ascensão de Napoleão, Silberman destaca a prevalência da lealdade como critério de nomeação para os cargos administrativos. Entretanto, como a patronagem gerava divergências entre os ministérios e impedia a uniformidade das decisões, esta começou a tornar-se um problema, agravado pela expansão da máquina administrativa.

Outro desafio enfrentado pelos novos líderes foi a institucionalização da igualdade que, segundo Silberman, não era desejada pelos políticos por aumentar a incerteza sobre a sucessão política. A igualdade teria sido incorporada ao sistema político como única alternativa para substituir o critério de legitimidade do Antigo Regime. Por essa razão, a igualdade prevista pela Constituição de 1791 foi sendo restrita a determinados estratos sociais, o que também gerava instabilidade política, na medida em que era entendida como uma arbitrariedade dos políticos.

Napoleão deparou-se com o mesmo dilema da equidade versus a incerteza que ela acarretava. Contudo, o voto limitado demonstrou não resolver o problema e a criação de partidos trazia a ameaça do retorno dos jacobinos. Também, permanecia a questão da integração administrativa, que não foi resolvida pela via eleitoral.

Nessas circunstâncias, a inovação de Napoleão, segundo Silberman, foi criar uma estrutura administrativa legítima para definir o que é o interesse público, de tal forma que não se trataria mais de uma imposição dos políticos aos governados e sim de decisões emanadas de um 'administrador ideal', capaz de identificar as preferências individuais e organizá-las conforme sua prioridade. O princípio era o de que o interesse público era

importante demais para ser delegado a um grupo de representantes e seus interesses particulares. A igualdade seria definida pela organização administrativa, superando-se o elevado risco de mediar as escolhas individuais e coletivas por meio do voto e dos partidos. Esta estratégia fortaleceu o Poder Executivo e propiciou a almejada centralização administrativa.

O pressuposto era o de que o interesse público não emerge das maiorias, mas da mediação entre as escolhas individuais e as estatais. Assim, em lugar da criação de partidos, optou-se pela saída plebiscitária. Tentou-se resolver o problema da sucessão pela criação do Império.

Para superar a questão das lealdades locais, Napoleão criou um sistema centralizado de seleção de lideranças, no qual inclusive os prefeitos e subprefeitos eram apontados pelo governo central. Os prefeitos tinham grandes poderes, subordinando os subprefeitos, relação que permitia à Napoleão compor com as lideranças locais. Criou-se uma hierarquia de poder e lealdade emanada de Paris.

Mesmo centralizando as nomeações locais, havia a questão da seleção dos aspirantes. O sistema de lealdades era incompatível com a administração impessoal, razão pela qual foi sendo substituído por uma estrutura de recrutamento e treinamento definidos por critérios objetivos que refletissem seu caráter público. O primeiro passo foi a criação do cargo de auditor, responsável pelo assessoramento na elaboração das leis. Em pouco tempo, esta função passou a ser pré-requisito para a carreira diplomática e administrativa e a maioria dos prefeitos passou a ser nomeada entre os auditores.

Rapidamente, passou-se a considerar o cargo de auditor como uma entrada para as carreiras do alto escalão burocrático. No início, Napoleão utilizou os auditores para cooptar a aristocracia, escolhendo-os pelo seu status social, mas o elevado número de cargos tornou difícil a tarefa de escolher os auditores sem suscitar questionamentos quanto ao critério utilizado. A partir de 1813, passou-se a exigir uma licença em direito ou ciências e, em seguida, foi estruturada a carreira, com ingresso por meio de exame, previsão da distribuição dos auditores nos diversos ministérios e níveis hierárquicos. Estas medidas resolveram também o problema da uniformidade da formação educacional, que facilitaria o consenso sobre a interpretação das regras.

Logo, a igualdade passou a ser entendida como mérito educacional. A estratégia foi complementada pelo monopólio da educação pelo estado, que difundiu a mensuração do conhecimento através de exames. Ao mesmo tempo, criou-se um sistema de concursos e obtenção de títulos que exigia um grande investimento de tempo e recursos, que seria compensado pela carreira pública.

Para Silberman, Napoleão foi bem sucedido em estabelecer o estado como grande determinante da vida social e econômica, mas falhou na condução do processo sucessório. A restauração da Monarquia em 1814 procurou resolver o problema da sucessão, mas enfraqueceu-se em função do restabelecimento da patronagem e de conflitos com o parlamento. Deste modo, teve continuidade o contexto de incerteza gerado pela Revolução, pois apenas Napoleão centrou-se em uma estratégia organizacional para conferir alguma previsibilidade a seu governo.

A nomeação por critérios de lealdade continuou após Napoleão, pois a formação de uma burocracia impessoal não oferecia benefícios no curto prazo. Ao contrário, aumentava o risco de insubordinação dos funcionários às determinações dos governantes. Mesmo assim, Silberman defende que a necessidade de controlar a patronagem teria produzido alguma racionalidade administrativa, pois as nomeações políticas passaram a demandar o atendimento de pré-requisitos educacionais. Essa exigência foi estabelecida para: (i) conferir uniformidade às decisões, (ii) evitar o desgaste do governante quanto à seleção dos servidores e; (iii) demonstrar que a administração representava o interesse público.

À medida que se consolidavam os critérios de formação educacional, estimulou-se a autonomia dos corpos mais especializados, como o Conselho de Estado e a Corte de Contas, e a conseqüente formação de uma burocracia do tipo organizacional, que em 1850 já teria suas feições básicas. Mesmo nos corpos da administração central, em que vigorava a patronagem, houve um movimento firme em direção aos concursos, o que limitou o poder de nomeação dos ministros. Estes resistiam também em ceder seu poder de nomeação para uma organização que centralizasse todas as contratações. Chegou-se a solução intermediária de realizar os exames por ministério, sem a elaboração de um estatuto administrativo unificado. Como cada Ministério passou a fazer seus próprios concursos, a carreira burocrática tornou-se restrita à vivência naquela organização.

Com o objetivo de superar a falta de continuidade e uniformidade decorrentes das nomeações políticas, os governantes colocaram algumas nomeações nas mãos dos *grands corps*, denominação conferida aos membros do Conselho de Estado, da Corte de Contas e Inspeção Geral e Finanças, dentre outros. O autor defende que na metade do século XIX já estavam presentes as duas principais características das carreiras organizacionais: o comprometimento antecipado e a especialização organizacional. Além disso, a similaridade de formação e origem social, aliada às restrições de entrada, resultou na constituição de uma comunidade burocrática que passou a demandar restrições em diversos assuntos funcionais, especialmente quanto às regras para demissão e ascensão funcional.

As carreiras da administração central tiveram destino diferente, pois as tentativas de racionalizá-las foram vistas como interferência do legislativo sobre o executivo. A consequência foi a diminuição do seu status em comparação aos *grands corps*. Assim, entre 1815 e 1870 definiram-se dois tipos de carreiras, a dos *grands corps* e a da administração central, que passou a ser a opção para os que falharam no ingresso da primeira.

Ainda, de acordo com Silberman, durante o período da restauração da monarquia até o governo de Napoleão III, continuou presente o dilema de dosar patronagem com o sistema impessoal de recrutamento da burocracia. Excesso de patronagem colocava em risco a legitimidade do governo e dificultava seu funcionamento, ao passo que a burocracia de carreira também precisava ser controlada, o que era feito através das nomeações. A solução foi limitar a discricionariedade das nomeações a um grupo de elegíveis que tiveram acesso a elevado nível educacional.

O período entre 1871 e 1900 caracteriza-se pela emergência de partidos políticos organizados. A ascensão dos Republicanos viria a resolver o problema da sucessão política, pois seu alcance nacional o legitimaria a representar o interesse público, transcendendo as diferenças entre as classes sociais. No poder, os Republicanos reduziram os poderes do executivo, o que foi feito, em parte, conferindo-se autonomia ao Conselho de Estado. Os assuntos administrativos tornaram-se questões jurisdicionais, o que limitou os poderes dos ministros. O Conselho de Estado passou a regular também a vida funcional dos servidores, interferindo nos concursos, promoções e aposentadorias.

Silberman entende que a estratégia adotada pelo partido foi a de fortalecer seu controle eleitoral pela manutenção da patronagem no nível local, institucionalizando

definitivamente os concursos para os ministérios e o alto escalão burocrático. Essa prática liberaria o partido de se manifestar sobre estas nomeações. Os membros do partido Republicano foram responsáveis pela criação da *École Libre des Science Politique*, que se tornaria a principal escola para o ingresso nos *grands corps*. A consolidação dos concursos, a autonomia do Conselho de Estado e a emergência da *Science Politique* criaram uma estrutura de carreira intocável.

Em 1890, as carreiras já tinham a feição atual, mas decorreu mais de um século entre a revolução que eliminou o serviço público como propriedade privada até a consolidação da sua prestação como consequência do mérito educacional.

Como as carreiras foram construídas em torno de organizações e não de profissões, o conhecimento organizacional era mais valorizado do que a certificação profissional. Por essa razão, e também pelo controle estatal das ocupações, não foi concedido espaço para os profissionais se mobilizarem. A especialização das organizações e a consequente permanência dos profissionais ao longo de sua carreira teria sido a causa da prevalência da hierarquia funcional e das promoções por antiguidade.

Em 1945, a *École National d'Administration* veio a substituir a *École Libre des Science Politique*, centralizando a elegibilidade e o treinamento dos servidores. Esta mudança colocou sob controle estatal o único aspecto da estrutura de carreira que estava fora de sua esfera, uma escola para os administradores de estado. Também nesta época foi promulgado um estatuto geral dos funcionários públicos, que trouxe uniformidade e reduziu as preocupações dos servidores com arbitrariedades dos ministérios na determinação das carreiras. No mais, prevaleceu para o alto escalão burocrático a estrutura definida no século XIX: ingresso por concurso no primeiro nível da carreira, ascensão por antiguidade, especialização ministerial, hierarquia, definição das atribuições pela unidade de trabalho e não pela especialização funcional.

Silberman apóia-se em vasta bibliografia para elaborar esta versão do processo de racionalização francês, mas deixa antever que alguns fatos são preteridos em sua análise. Para encaixar o caso ao modelo de burocracia organizacional, o autor confere pouca importância ao intercâmbio com a iniciativa privada e à mobilidade interna dos burocratas franceses. Sabe-se que pelo menos a carreira dos administradores civis possui vocação interministerial, com rodízio periódico dos membros entre os ministérios.<sup>10</sup>

## 4.2 Estratégias de baixa incerteza

Neste caso, o sistema eleitoral determina as regras para a tomada de decisão e a sucessão política. Silberman sugere que os partidos surgiram para diminuir a incerteza por meio da organização dos votantes, como uma resposta a uma falha de mercado. O problema é que o sistema de partidos não elimina todas as incertezas, pois sua relação com os eleitores continua a ser incapaz de cobrir todas as contingências de domínio público. Para evitar contestação, a tendência é que os partidos prometam a distribuição de bens, criando expectativas no eleitorado. Por isso, a vitória traz consigo o desafio de fazer com que a organização administrativa cumpra as promessas do partido. Neste caso, uma burocracia autônoma não parece ser a solução.

Comparando os contextos de alta incerteza com os de baixa incerteza, verifica-se que, no primeiro, o líder assume o poder sem as expectativas geradas durante o processo eleitoral. Sua única promessa é estabelecer a equidade como o novo critério de legitimidade para o exercício do poder. Nesse sentido, uma organização burocrática autônoma blinda o líder contra as possíveis contestações, eis que os assuntos controversos passam a receber tratamento administrativo. Nos contextos de baixa incerteza, o governante chega ao poder com um encargo perante os eleitores, o que o obriga a controlar os resultados da atividade administrativa. Enquanto na alta incerteza a busca do interesse público é uma estratégia para legitimar o governante, na baixa incerteza, a satisfação do interesse público já é um pressuposto e um desafio para aquele que assume o poder.

De acordo com Silberman, também na baixa incerteza a tendência inicial é preencher os cargos pelo critério da lealdade, que tem aqui dupla função de premiar os membros do partido e diminuir a incerteza de implementação das promessas eleitorais. E, da mesma forma, a lealdade também é um problema por conta da impossibilidade de demonstrar se os objetivos buscados são públicos, privados, ou do partido, e pela imprevisibilidade das decisões, colocando em risco os objetivos alardeados na campanha eleitoral. Outra dificuldade é determinar quais são os mais leais, o que produz competição e conflito intrapartidário.

Portanto, assim como na alta incerteza, a constituição de uma burocracia em contextos de baixa incerteza que fundamente a legitimidade do governo no interesse

público é a solução mais racional. A diferença é que as regras deverão estabelecer uma estrutura aberta e flexível, apta a atender às demandas dos líderes políticos.

Assim, nos contextos de baixa incerteza, a questão central é como criar uma administração que não seja ancorada na organização controlada pelos burocratas. A estratégia seria utilizar alguns papéis sociais pré-existentes, que já possuem elementos de publicidade e expertise.

As características da burocracia profissional são evidenciadas no processo de racionalização dos Estados Unidos. Tendo o tipo ideal weberiano de burocracia como parâmetro, a conclusão corriqueira é a de que os norte-americanos não tiveram sucesso no seu processo de racionalização. Para Silberman houve racionalização, mas com resultados diferentes daqueles preconizados por Weber. A seu ver, a formação da burocracia nos Estados Unidos ocorreu em um contexto de baixa incerteza, pois desde 1830 já havia um sistema eleitoral estabelecido.

Nessa circunstância, o desafio dos governantes passou a ser como lidar com a volatilidade eleitoral, ao que a resposta inicial foi a patronagem, entendida como manifestação da vontade da maioria e como ligação entre partido majoritário e administração pública. A patronagem auxiliava a organizar os votos e a reduzir a incerteza eleitoral, além de contribuir para o financiamento dos partidos.

O processo de superação da patronagem teve início no governo de Jackson (1828-1832), ocasião em que se formaram os partidos nacionais e se instituiu o sistema de convenções para a seleção dos candidatos pelos partidos. A reforma do sistema eleitoral fez dos partidos o centro das eleições e profissionalizou a política. Até então, as nomeações para funções públicas eram vitalícias. O presidente Jackson limitou sua duração para quatro anos e legitimou as nomeações partidárias. A duração determinada do mandato visava também conferir alguma previsibilidade às nomeações e um maior controle pelo partido vencedor das eleições.

Silberman enfatiza a pressão exercida pela patronagem sobre o governo, que ficava refém das nomeações para definir o cenário eleitoral e assegurar a reeleição do presidente. A patronagem também tornava as nomeações contingentes e impedia a uniformidade das decisões administrativas. Em 1853, para diminuir o número de elegíveis, são estabelecidos

exames para o ingresso nos cargos públicos. Não havia, contudo, uma concepção de carreira.

A patronagem só começou a ser superada em 1865, por uma demanda inicialmente do Partido Republicano. A proposta era limitar o papel dos partidos pela restrição da patronagem aos cargos necessários para governar, restringindo-a nos níveis mais baixos, justamente a fonte de receita das agremiações partidárias.

Para os republicanos, estava em questão o sistema partidário e a natureza da liderança política. Defendiam que o interesse público seria mais bem atendido por indivíduos que tivessem internalizado uma ética profissional, em contraponto à ética organizacional dos partidos. Esta contestação à prevalência dos partidos coincidiu, a partir de 1870, com a formação das organizações profissionais.

A reforma do serviço civil foi consolidada por meio do *Pendentlon Act*, de 1883, que estabeleceu as seguintes diretrizes: (i) o Poder Executivo determinaria as nomeações e demissões; (ii) exames para o ingresso no baixo escalão, com ênfase em habilidades práticas; (iii) ingresso em qualquer nível hierárquico, preenchidos os requisitos dos exames; (iv) as nomeações teriam como critério as notas obtidas nos exames; e (v) foram proibidos o emprego de familiares e a recomendação escrita de candidatos.

Para Silberman, o *Pendentlon Act* deixa claro que os políticos não desejavam uma burocracia autônoma e insulada. Suas medidas determinaram o formato da burocracia americana: (i) recrutamento para o cargo, e não para uma carreira; e (ii) baixo custo de oportunidade para o ingresso no serviço público, pois o indivíduo prepara-se profissionalmente por interesse próprio, sem a expectativa de permanência no serviço. Assim, a lei apenas teria formalizado a estrutura existente desde o governo Jackson e racionalizado o modo de entrada no serviço público. Afastou-se o pior da patronagem sem afetar o poder de nomeação do Executivo para os cargos mais elevados.

Em síntese, o *Pendentlon Act* formalizou a orientação do serviço civil americano, enfatizando o papel individual dos servidores e respondendo a crítica de que as nomeações buscavam interesses privados.

Já no século XX, o Presidente Theodore Roosevelt procurou concentrar as nomeações no poder executivo pelo escrutínio dos requisitos para ocupar os cargos, o que diminuiu a patronagem pelo congresso. Neutralidade da burocracia significava aqui a não

interferência de partidos políticos. Desta forma, o executivo saiu fortalecido e com maior independência frente ao congresso.

Roosevelt fortaleceu as medidas do *Pendleton Act*, mas não houve esforços para a criação de carreiras. Para Silberman, chegou-se ao seguinte acordo: os políticos aceitaram a noção de um serviço minimamente politizado e reformadores se contentaram em aceitar a noção de um serviço permeável e não autônomo. Os partidos continuaram com a patronagem nos níveis mais elevados e os reformadores afastaram a patronagem nos níveis mais baixos, onde era obtido o financiamento partidário.

As regras estabelecidas pelo *Pendleton Act* incentivaram o ingresso de profissionais na administração pública, resolvendo também o problema de demonstrar que os interesses buscados pelo governo são de ordem pública. A reforma, em suma, não seria consequência de uma demanda por maior eficiência da administração, mas uma combinação entre seu apelo eleitoral, especialmente entre a emergente classe média profissional, e a necessidade de diminuir os conflitos intrapartidários e entre executivo e legislativo, decorrentes da disputa do poder de nomeação para os cargos públicos.

Ao longo do século passado, intensificaram-se as demandas sindicais por aposentadoria e pensão e instituiu-se o sistema previdenciário através do *Classification Act* de 1923. Contudo, o valor da pensão estabelecida não compensava a permanência no serviço público por toda a vida produtiva, de modo que o sistema incentivava a saída do serviço público no momento em que se adquiriam habilidades valiosas no mercado, desencorajando a formação de carreiras. A norma também confirmou a orientação profissional do serviço civil ao estabelecer classes (descrição horizontal dos cargos, cada qual com suas habilidades específicas) e grades (níveis hierárquicos), sem uma relação de carreira entre elas. Seu objetivo era organizar a anarquia em que se encontravam os cargos e salários e conferir uniformidade ao sistema. Destaque-se que a maior parte dos cargos classificados pertencia aos níveis mais baixos da burocracia; os cargos do alto escalão continuaram sujeitos à patronagem associada às exigências informais de qualificação profissional.<sup>11</sup>

Dessa confluência de fatores emergiram organizações públicas caracterizadas: (i) pela ênfase na aquisição de habilidades pelo indivíduo e não necessariamente na própria organização; (ii) pela permeabilidade entre as instituições públicas e privadas; (iii) pelo

acesso em níveis variados, conforme a competência profissional do candidato e a filiação partidária (para os cargos diretivos), diminuindo o valor da antiguidade e da hierarquia; (iv) pelo ingresso em um cargo, que pode dar acesso a promoções, mas não obrigatoriamente e; (v) pelo tempo de permanência no cargo ser definido pela forma de ingresso (os que ingressaram por exame tendem a permanecer mais tempo na função que os nomeados políticos, que constroem carreiras baseadas no seu status profissional).

Com esta narrativa, Silberman pretendeu demonstrar que a burocracia estatal norte-americana emergiu das crises de liderança dos partidos, em especial dos conflitos decorrentes da patronagem, que os pressionou a considerá-la alvo da reforma administrativa. Ao mesmo tempo, a formação profissional surgia como modo de vida para a classe média, e eram constituídas as associações profissionais. A primeira vitória foi o *Pendleton Act*, de 1883, em que se chegou a um equilíbrio entre nomeação por lealdade e profissionalismo.

## 5. Aplicabilidade da teoria aos países latino-americanos

-

Em relação aos países em desenvolvimento, o próprio Silberman trata de aplacar eventual pretensão de aplicar sua teoria. A seu ver, estes países não sofreram grandes rupturas, prevalecendo um contexto de baixa incerteza na sucessão eleitoral. Para o autor, na América Latina do século XIX havia o predomínio de redes sociais restritas sustentadas pela rede econômica, propiciando o surgimento de partidos assentados na patronagem. Esta serviu e continuaria a servir como meio de reduzir a incerteza em relação aos partidos de oposição ou a outras redes sociais que venham a questionar o poder constituído.

Também contribuiria para a permanência da patronagem o sistema presidencialista, em função da dissociação entre as eleições presidenciais e o congresso. Essa separação acarreta dois efeitos: o do controle das nomeações pelo presidente, fortalecendo a base social do partido governista, e o da comunicação direta entre presidente e eleitorado, que enfraquece a atuação partidária. Por essas razões, assim como nos Estados Unidos, a patronagem se torna fonte de constante insatisfação e criação de facções, pois os cargos do Poder Executivo nunca são suficientes para atender a todos os interesses. Neste país, a reforma burocrática teria sido possível pela conjunção entre oposição partidária, reforma educacional e prevalência da concepção de interesse público. Na América Latina a

oposição não teria força para pressionar por reformas administrativas, bem como não haveria uma classe profissional ou social que demandasse por seu lugar no governo em função do seu preparo educacional, fatores que impediriam a superação da patronagem.

Ressalte-se que, apenas no caso da América Latina, Silberman reconhece a importância do regime de governo para a configuração da burocracia, fator desconsiderado nos seus estudos de caso. Quer dizer, a seu ver o regime de governo não foi determinante para o sucesso das reformas nos países desenvolvidos, mas o é para inviabilizá-la nos países em desenvolvimento.

#### 6. Conclusão: uma agenda alternativa para o estudo das carreiras burocráticas

O artigo pretendeu expor a teoria de Silberman sobre o processo de formação das carreiras burocráticas. Entende-se que a teoria é imprecisa quanto: (i) ao conceito de alto escalão, pois, mesmo nos estudos de caso, o autor não identifica as carreiras e cargos para atestar seu formato organizacional ou profissional em cada país; (ii) ao modelo de burocracia profissional, que não dialoga com suas referências na literatura e pode ser insuficiente para abranger os diferentes tipos de carreiras burocráticas e (iii) à definição de alta e baixa incerteza. Além disso, Silberman procura desvendar as motivações dos governantes no passado com premissas fixadas a posteriori, e que portanto não podem ser validadas empiricamente.

Em que pesem as críticas, considera-se que sua análise é uma opção às macro-explicações sobre a racionalização predominantes no Brasil<sup>12</sup>, sobretudo por reconhecer que esse processo não é obrigatoriamente convergente em todos os países, e por relacioná-lo à ação política.

Ao apontar que a inadequação da patronagem como estratégia de montagem do governo é uma das razões pelas quais foi constituída uma burocracia meritocrática nos países desenvolvidos, a teoria sugere uma agenda alternativa para o estudo da burocracia da administração federal brasileira. Em lugar do referencial weberiano de carreira, a partir do qual a única conclusão possível é o do fracasso do processo de racionalização, a questão passa a ser porque a patronagem permaneceu no Brasil como uma estratégia de montagem do governo. A partir daí poderá ser investigado como ela conduziu a um sistema de

nomeação livre para os cargos comissionados e à dissociação entre os cargos das carreiras e o organograma das instituições públicas.

Sem essa mudança de enfoque não será possível perceber o fortalecimento das carreiras burocráticas da administração direta no nível federal, em curso desde a década de noventa. E, se está em curso dito fortalecimento, cumpre questionar se a análise de Silberman sobre os países latino-americanos permanece válida para o Brasil. Há algum fator que vem tornando a patronagem um recurso menos adequado à composição do governo? E que tipo de carreira burocrática está se consolidando?

À primeira vista, poder-se-ia argumentar que o Brasil, a exemplo do Estados Unidos, formou sua burocracia em um contexto de baixa incerteza. Contudo, ao contrário deste país, a incerteza não teria sido tão intensa a ponto de tornar a patronagem um recurso inadequado, o que leva a sua persistência. Mesmo assim, pode-se afirmar que esta baixa incerteza tem orientado os governantes pátrios a tomarem decisões sobre o formato de carreira que a orientam para o modelo profissional.

Verifica-se que as carreiras de estado da administração federal guardam algumas características do modelo organizacional de burocracia no que tange ao ingresso no serviço público – concurso para a carreira e não para o cargo –, à estabilidade, e à aposentadoria diferenciada do setor privado, que é um incentivo para permanecer por toda a vida funcional no Estado.

Entretanto, estas regras são uma espécie de moldura legal da carreira. O concurso marca o ingresso no ‘mercado interno’ da Administração Pública, de modo que a trajetória do servidor, conforme a carreira a que pertença, poderá oferecer maior ou menor mobilidade e acesso aos cargos em comissão, mas nunca é previsível.

Apesar de não preencherem os requisitos de uma carreira burocrática típica, especialmente quanto à garantia de ascensão aos cargos do alto escalão, observa-se que o ingresso meritocrático de novos servidores na última década tem alterado a dinâmica de nomeação dos cargos de provimento em comissão na Administração Direta. A mera disponibilidade de burocratas de carreira restringe um espaço que antes era aberto à patronagem.<sup>13</sup>

Diante deste novo cenário, a teoria de Silberman pode ser uma referência teórica útil para a compreensão do processo de consolidação das carreiras de estado, e de sua relação com as estratégias de formação do governo e de controle das nomeações.

- <sup>1</sup> Dentre as características do tipo ideal burocrático figuram (i) competências fixas e ordenadas por regras, (ii) metodologia para a regular e contínua execução das tarefas, (iii) supervisão hierarquia e (iv) controle documental. In WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia* (2002).
- <sup>2</sup> MARTINS (1991), SCHNEIDER (1994), GOUVÊA (1994), LOUREIRO & ABRUCIO (1999), HOCHMAN (1992), CHEIBUB (2003), MARIA (2001) e MACHADO (2003), BARBOSA (1996).
- <sup>3</sup> Vide: TOREN, Nina. *Bureaucracy and Professionalism: A Reconsideration of Weber's Thesis. The Academy of Management Review*, Vol. 1, n. 3, Jul., 1976.
- <sup>4</sup> SILBERMAN, Bernard. *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, The United States and Great Britain*. Chicago, University Press, 1993.
- <sup>5</sup> SILBERMAN utiliza o termo patronagem em sentido amplo. Considera-se aqui o conceito de Mainwaring: “o termo patronagem é usado na acepção da linguagem cotidiana para aludir ao uso ou distribuição de recursos do Estado em bases não meritocráticas com a finalidade de obter vantagens políticas.” SCOTT. , P. Mainwaring. *Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Trad. Vera Pereira. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 225.
- <sup>6</sup> A única referência explícita mencionada por Silberman é o artigo STINCHCOMBE, Arthur L. *Bureaucratic and craft administration of production: a comparative study. Administrative Science Quarterly* 4, September 1959. Stinchcombe demonstra que no setor de construção civil, o trabalho não é organizado de forma burocrática. Como se trata de um setor sujeito à instabilidade da demanda, opera sob uma lógica distinta, comandada pelas associações profissionais, que determinam o método de administração do trabalho, com grande descentralização, comunicação simplificada e sem muitos níveis hierárquicos. Não fica claro como Silberman adaptou a análise de Stinchcombe para o setor público.
- <sup>7</sup> In: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Diretrizes para a criação de um sistema de carreiras para servidores públicos federais*. Projeto EuroBrasil 2000, 2005.
- <sup>8</sup> Essa insuficiência do modelo é emblemática no caso da Grã-Bretanha, que não será apresentado neste artigo. Silberman defende que se trata de uma burocracia do tipo profissional quando é evidente que há uma série de características do modelo organizacional, muito próximas do modelo francês.
- <sup>9</sup> SILBERMAN, Bernard. *op. cit*, p. 81.
- <sup>10</sup> ROUANET, Sérgio Paulo. *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*. Brasília: ENAP, 2005, p. 58 e segs.
- <sup>11</sup> A reforma administrativa do governo Vargas também tinha como prioridade a padronização da denominação, da competência e do salário dos diversos cargos, mais do que estabelecer carreiras. E também como na reforma americana, não atingiu o alto escalão, que continuou sujeito à patronagem.
- <sup>12</sup> No Brasil, as análises sociais e históricas, em geral amparadas em Weber, destacam a permanência do patrimonialismo para justificar o insucesso do processo de racionalização. Dentre os expoentes desta interpretação estão Raymundo Faoro e Sérgio Buarque de Holanda, que inauguraram, uma vasta literatura sobre o tema. Para Campante, essa explicação teria uma ascendência tão marcante “que influencia o senso comum e a imagem que o brasileiro tem de si, cuja característica principal é enxergar o Brasil como uma alteridade atrasada e patrimonialista em relação, especialmente, ao modelo norte-americano.” In: CAMPANTE, Rubens Goyatá. *O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. Dados Revista de Ciências Sociais*, vol. 46, n. 1, 2003, pp. 153 – 193, p. 175.
- <sup>13</sup> Um exemplo singelo é a oferta de oportunidades de trabalho na lista de discussão dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Recentemente a Secretaria do Tesouro Nacional instituiu processo seletivo para seus cargos em comissão e, no âmbito do Ministério da Fazenda foi estabelecido processo seletivo específico para o cargo de Gerente Regional de Administração da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. Na Administração Indireta destacam-se as seleções para as Gerências Executivas do INSS.

## Referências bibliográficas

BARBOSA, Livia Maria. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 47, n.º 3, p. 58-102.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Diretrizes para a criação de um sistema de carreiras para servidores públicos federais*. Projeto EuroBrasil 2000. Brasília: 2005.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n.º 1, 2003.

CHEIBUB, Zairo B., MESQUITA, Wânia A. Bechior. Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional. *Texto para discussão n.º 43*. Brasília: ENAP, 2003.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. O loteamento de cargos públicos no Presidencialismo de Coalizão: reflexões sobre o caso brasileiro. *Cadernos FESP: Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Crise de Governo e Reformas Institucionais*. São Paulo: Editora de Sociologia e Política, 2006.

GEDDES, Bárbara. *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin América*. Los Angeles: University of Califórnia Press, 1996.

GOUVEA, Gilda Figueiredo Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994.

LOUREIRO, Maria Rita Garcia, ABRUCIO, Fernando. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, out. 1999.

\_\_\_\_\_. *Burocracia e Política na nova ordem democrática brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do governo federal (governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC)*. São Paulo, relatório de pesquisa, NPP/EAESP/FGV.

MACHADO, Rosângela A dos Reis. *Problemas e Impasses da Carreira Pública no Brasil: a experiência dos gestores governamentais da Administração Pública Federal*. Campinas, 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

MAINWARING, Scott. P. *Sistemas Partidário em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.  
\_\_\_\_\_. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos da ENAP n° 8*, Brasília: ENAP, 1995.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Brasília: ENAP, 1999.

ROUANET, Sergio Paulo. *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*. Brasília: ENAP, 2005.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 40, n.º 3, 1997.

SCHNEIDER, B. R. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1994.  
\_\_\_\_\_. A Conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. *Revista do Serviço Público*. Brasília, 119 (1) jan.-abr. 1995.

SILBERMAN, Bernard. *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, The United States and Great Britain*. Chicago: Chicago University Press, 1993.

WEBER, M. Trad. Waltensir Dutra. *Ensaio de Sociologia*. 5.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.