

Resenha

MARENCO, André. *Políticos versus burocratas. Reformas administrativas em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: FGV, 2023

Maurício Michel Rebello
Universidade Federal de Fronteira Sul

Em geral, entre analistas e acadêmicos, quando se perguntam por que determinados países são desenvolvidos, democráticos, ou modelos de *political enforcement*, quase nunca ouvimos falar que a resposta é o tipo burocrático que ali reside. Tida como epifenômeno de outros processos, compreender a burocracia sempre esteve distante na área das Ciências Humanas ao longo do século XX. Todavia, nas últimas décadas, as pesquisas começaram a se perguntar até que ponto um certo tipo de burocracia pode ser essencial na construção das principais instituições do Estado (Pollitt; Bouckaert, 2017).

O livro de André Marengo, *Políticos versus burocratas*, não só acredita que o tipo burocrático irá ser a resposta para muitas das perguntas sobre democracia, desenvolvimento, *enforcement*, mas que ele é uma consequência de processos históricos importantes, vinculando-o ao institucionalismo histórico. A principal tese da obra é que a sequência histórica da construção do sistema partidário importa. Para o autor, se a centralização política e, principalmente, o *state-building* institucional precede a competição partidária, a burocracia tende a ter mais poder, dificultando uma reversão no sistema de recrutamentos por mérito para um sistema de patronagem. Alternativamente, quando a competição partidária antecede o *state-building*, burocracias ficam mais “reféns” da discricionariedade política, impondo maiores custos à implementação de um sistema de recrutamento impessoal e por mérito, além de maiores dificuldades de reformas administrativas. O livro é dividido em cinco capítulos.

No primeiro capítulo, intitulado “O século de Weber: reformas em administrações públicas (1900–2020)”, o autor realiza uma grande revisão bibliográfica sobre o tema. Até fins do século XIX, a bibliografia aponta num mesmo sentido: *spoil-system*. Mesmo nas democracias precoces, o normal era que a cada nova mudança governamental, o corpo de funcionários do Estado fosse removido quando outro grupo político ocupasse o poder. Neste contexto histórico, essa era a maneira de enquadramento funcional, ou seja, políticos tinham enorme poder para nomear e demitir quem quisessem, sendo vital na eliminação dos obstáculos de agência.

Grande parte do livro resenhado se pergunta como evitar problemas de delegação entre representante e funcionários públicos. As burocracias possuem grandes poderes informacionais por conhecerem as “engrenagens” da administração pública. Muitas vezes o administrador tem completa desinformação sobre a atuação dos burocratas. Para partidos do *tipo policy-seekers*, eventuais falhas na coordenação de *policies* podem ser desastrosas eleitoralmente. Isto é um fato em que Marengo

chama a atenção e que muitos analistas esquecem: no ciclo de políticas públicas, a implementação da política depende bastante das condições em que burocratas estão dispostos a fazê-lo. Diferentemente do debate idealizado, o autor demonstra o próprio interesse burocrático e este nem sempre vai ao encontro do que foi escolhido nas urnas. Desta forma, tem-se que burocracias mais autônomas e protegidas da discricionariedade política agem como *veto players* antimajoritários.

Na passagem do século XIX para o século XX, o antídoto a burocracias dotadas de muitos poderes é torná-la weberiana. Todo o debate sobre administração pública retoma o modelo weberiano de burocracia. Mas quais seriam as características básicas deste modelo? A resposta está baseada em dois pilares, segundo Marengo (2023, p. 27):

(1) recrutamento meritocrático combinado a carreiras profissionais de longo prazo e (2) observância, pelo funcionário burocrático, de um conjunto de protocolos *ex-ante*, como normas escritas, hierarquias funcionais e impessoalidade, reduzindo a discricionariedade em suas ações e decisões e ampliando a eficiência em seus resultados, baseados em critérios e escolhas técnicas.

No caso de políticas que aumentem o desenvolvimento social e econômico, parte da literatura sugere haver associação com o tipo burocrático empregado. Um dos estudos de maior destaque nesta seara se encontra em Evans e Rauch (1999). Segundo tais autores, a escala weberiana de burocracia explicaria bastante do desenvolvimento econômico dos países.

Aqui, um parêntese importante neste primeiro capítulo: Marengo, enquanto representante de uma escola neoinstitucionalista, sempre, ao longo de sua carreira, procurou buscar correlações entre tipos institucionais e seus diversos resultados. No caso específico da burocracia, Marengo tem encontrado associações que demonstram que o tipo burocrático faz diferença (Marengo, 2017; Marengo; Strohschoen; Joner, 2017). Ainda assim, o autor não parece, ao menos neste primeiro capítulo, filiar-se a nenhuma das escolas de pensamento sobre administração pública, dentre as quais podem ser destacadas três: *Neoweberian State (NWS)*, *New Public Management (NPM)* e *New Public Governance (NPG)* (Pollitt; Bouckaert, 2017).

No segundo capítulo, intitulado “Modelo analítico para explicar reformas no civil *service* na América Latina”, o autor começa a construir sua hipótese de trabalho que já havíamos adiantado. Primeiramente, Marengo realiza uma crítica à parte da literatura que considera que a burocracia funciona, basicamente, de maneira homogênea na região. O que, segundo o autor, está longe da realidade. De modo geral, as críticas à América Latina quanto a sua estrutura se baseia em três elementos: ela é sempre repleta de patronagem, as reformas administrativas não ocorrem e, finalmente, a burocracia é um ator sem muito poder. Após o uso de indicadores para mostrar que os países diferem em sua estrutura burocrática, Marengo lança a principal tese do livro: a sequência histórica da formação do sistema partidário de cada país é a principal variável para explicar diferenças entre os casos.

Na página 67, na figura quatro, isto fica muito claro: a centralização governamental prévia ao sufrágio universal favorece a burocracia em detrimento de partidos políticos já que constitucionaliza procedimentos de mérito e de profissionalização de carreiras públicas (*enforcement*). Além disso, introduz camadas de legislação que favorecem a própria burocracia (*layering*). De maneira contrária, a

inexistência de um *state-building* torna o país carente de instituições às quais a burocracia esteja enraizada. Disso resulta uma tentativa de manutenção do *spoil-system*, uma ideia de captura as quais as organizações partidárias até podem promover reformas, mas mantendo sua discricionariedade frente às burocracias. Neste tipo de sistema, a indicação de nomeações políticas, ou seja, a patronagem, tende a se manter.

O capítulo três, “Quando burocracias são anteriores à competição partidária: Brasil e Chile”, tenta demonstrar a primeira parte da tese do livro. No caso brasileiro, o autor incorpora discussões cuja literatura sobre formação estatal já apontara: desde a época imperial, no século XIX, já haviam indícios de uma burocracia mais fortalecida e qualificada se considerarmos os cargos de alto escalão (Carvalho, 2007). Depois, no período republicano, durante os primeiros quarenta anos, a qualidade burocrática e sua profissionalização diminuem à medida em que houve uma forte descentralização, dando grandes poderes discricionários aos governadores, a ponto de estes preencherem postos burocráticos de baixa complexidade, em acordo com as elites locais – chamados coronéis (Leal, 2012). A partir da década de 1930, com a ascensão política de Getúlio Vargas, isto muda, retomando uma forte centralização.

Apesar de Marengo demonstrar o fortalecimento do *state-building*, poderia chamar a atenção, também, para a tese de subdesenvolvimento partidário que permeia a Ciência Política Brasileira (Lamounier; Meneguello, 1986). Desde a Independência, o Brasil teve vários sistemas partidários distintos, muito diferente de outros países da região. Em alguns trabalhos, o Brasil já foi tido como um dos países menos institucionalizados partidariamente (Mainwaring; Scully, 1994), embora isto tenha se alterado nas últimas décadas. De todo o modo, isto aumenta a aceitação de sua hipótese, na qual a burocracia brasileira se fortaleceu em função de que os seus processos, a sua constituição, são anteriores ao surgimento do sistema partidário brasileiro atual. Assim, no cenário atual, a burocracia federal brasileira parece ser a mais profissionalizada da região, contando com mais de 90% dos funcionários concursados, com a maioria tendo ensino superior.

No caso chileno, segundo Marengo, já havia uma centralização política desde o século XIX. Quanto ao sistema partidário, aponta que, desde a década de 1930 até agora, os principais partidos políticos chilenos estejam disputando as eleições – ainda que alguns tenham sido reprimidos ao longo da ditadura chilena (1973-1990). Na volta à democracia, os partidos políticos perderam parte da lealdade que tinham até a década de 1970 – similar ao que ocorreu no Brasil na redemocratização. De todo o modo, foi na década de 1920, anterior à configuração das clivagens partidárias chilenas, que o *state-building* ocorreu. Assim, mesmo com a competição partidária até 1973, as organizações partidárias não conseguiram retornar a um sistema de patronagem como aquele vigente em outros países da América Latina. Alguns escândalos de corrupção fizeram o sistema partidário chileno diminuir ainda mais a discricionariedade política do país nas últimas décadas. Assim, o Chile e o Brasil são os maiores exemplos de burocracias insuladas na região.

No quarto capítulo, “Quando partidos antecedem burocracias governamentais: Argentina, Colômbia, México, Uruguai e Venezuela”, o autor começa demonstrando que, nestes cinco casos, os indicadores de profissionalização no serviço público são menores, com maior chance de indicações políticas para o setor público. Mister salientar que o autor não coloca nenhum destes cinco casos no “reino” da patronagem, mas sim, burocracias híbridas, que também possuem uma burocracia racional.

O caso argentino é salientado como um exemplo de instabilidade institucional forte ao longo do século XIX e início do século XX. Isto retardou a construção de uma administração pública nacional. Com o surgimento do Peronismo, na década de 1940, elementos de patronagem são muito fortes na figura do presidente da República. A partir de 1955, uma sucessão de golpes militares e a volta à democracia tornam a política argentina extremamente instável. Contudo, o que importa aqui é que a estabilidade do serviço público, conquistada em 1957, na qual dá início a um processo lento de profissionalização do serviço público, ocorre quando a competição partidária já estava cristalizada entre radicais e peronistas.

O caso colombiano talvez seja o de maior instabilidade entre o século XIX até a primeira metade do século XX. Guerras civis, disputas territoriais e política marcada pela violência são a tônica do país. Contudo, o pacto de Frente Nacional faz com que, entre 1958 a 1991, conservadores e liberais se alternassem no poder, produzindo estabilidade política. Ainda que a estabilidade do servidor público fosse precoce (1938), a obrigação de entrada por meio de concurso público é muito tardia (1991) e marcada por incertezas judiciais, deste modo, a competição partidária já havia sido cristalizada há muito tempo.

Talvez o maior exemplo do capítulo na relação entre competição partidária e burocracia se revele no México. Isto porque o Partido Revolucionário Institucional (PRI) adquire domínio no final da década de 1920 até o ano de 2000. Seu domínio foi tão forte que, apesar de existir a regulamentação do serviço público na Constituição de 1917, ao longo do século XX o que se viu foi quase que uma fusão entre a burocracia e o PRI. A carreira política e a carreira burocrática chegavam a ser confundidas. As reformas administrativas que diminuíram a discricionariedade política ocorreram somente em 2003, com o fim da hegemonia priista. Assim, no caso mexicano, pode-se dizer que tardou a ocorrer a profissionalização de uma burocracia weberiana, dado o peso político muito forte do PRI.

O Uruguai, dentre os setes países analisados, é o que possuiu o sistema partidário mais estável e antigo. Desde a primeira metade do século XIX, a política uruguaia se estruturou a partir do bipartidarismo entre Partido Nacional e Partido Colorado. A mudança de padrão político só se observa com o crescimento de uma terceira força, a Frente Ampla, mas isto, somente a partir dos anos 1990. Apesar de ser um caso no qual a competição partidária antecede o *state-building*, Marengo caracteriza este caso como um modelo híbrido, principalmente em função das reformas realizadas pela Frente Ampla nos últimos anos. Contudo, estas reformas são incompletas, colocando as reformas administrativas numa espécie de *zigue-zague*. A própria falta de uma burocracia mais weberiana faz com que não exista um ator que impulse a reforma em direção a uma burocracia mais profissional.

Por fim, o caso venezuelano, país extremamente instável até meados do século XX, também não logrou conquistar uma administração regular até 1958, ano em que é firmado o Pacto de *Punto Fijo*, acordando a aceitação dos resultados eleitorais entre os principais partidos políticos. Somente em 1999, com a Constituição Bolivariana, é que se organiza melhor o serviço público. Deste modo, a profissionalização burocrática somente ocorre muito após a institucionalização do sistema partidário.

No penúltimo capítulo, “Quando reformas ocorrem?”, Marengo tenta instrumentalizar, por meio de indicadores, o momento em que as reformas administrativas ocorrem. Suas variáveis dependentes consistem nas reformas administrativas analisadas nos capítulos anteriores. Primeiro, testa indicadores econômicos, que não possuem associação significativa. Assim, crises econômicas não

produzem reformas, o que acaba sendo um achado importante. Mesmo no caso de explicações políticas, como percentual da população sufragista, divisão de poder institucional, entre outras, também não houve grande poder explicativo.

Agora, reformas administrativas são mais prováveis de ocorrer quando a institucionalização partidária é fraca antes da democratização, apresentando uma chance de reforma 47% maior quando isto ocorre, típicos casos de Brasil e Chile. Além disso, a chance é de 173% quando as burocracias já são dotadas de procedimentos weberianos, como concursos e estabilidade. Desta forma, a tese do livro, acaba por ser aceita segundo os dados.

O livro de André Marengo possui vários méritos, mas cito dois como principais: a) Marengo está tentando demonstrar que a burocracia é um ator político que não pode passar despercebido quando queremos estudar o *Welfare-State* e as políticas públicas de um local. Obviamente, o livro não é o único a estudar a burocracia, mas sua maneira de olhar para a América Latina, torna-o ímpar; b) é comum, nas ciências humanas, autores europeus e anglo-saxões enxergarem a América Latina como sendo uma única coisa. Marengo diz um sonoro não à ideia de que o serviço público latino-americano possui as mesmas características e, por meio de uma análise qualitativa, oferece um panorama sobre as particularidades dos setes países analisados.

Não obstante, também cito dois limites do livro: a) os indicadores utilizados por Marengo são duvidosos, o que ele mesmo pondera ao longo do livro. Alguns deles são subjetivos, nos quais *experts* dizem o grau de desenvolvimento burocrático de um país; b) as reformas administrativas ocorridas nos países são analisadas muito rapidamente em cada país. O simples olhar sobre a legislação pode esconder bastante como realmente se dá o grau de independência burocrática e o acesso por mérito. Possivelmente, aqui, o autor tenha feito uma escolha difícil. Poderia ter realizado uma análise bastante profunda sobre a burocracia de cada país e seu desenvolvimento, podendo, inclusive, tornar mais fácil a comparação entre os casos. Entretanto, não vejo como fazer isto para mais de três casos em um espaço curto de tempo. Deste modo, o autor preferiu aumentar o número de casos em detrimento do melhor escrutínio das variáveis estudadas. Algo já bem compreendido na Ciência Política (Ragin, 1987).

Em suma, o livro cumpre de forma satisfatória a resposta à sua tese: no jogo de forças entre burocratas e políticos, a temporalidade histórica da institucionalização partidária importa. Em países como Argentina, Colômbia, México Uruguai e Venezuela, partidos políticos parecem manter um controle político maior sobre o serviço público. *A priori*, isto não significa algo positivo ou negativo, até mesmo porque tais países estão longe de ser o “reino” da patronagem. O livro, apesar de mostrar incursões neste sentido, não chega a dar uma direção às reformas – se mais *pró-neoweberian states* ou *new public management*. No caso brasileiro e chileno, os burocratas parecem ter maiores chances de ter voz nas reformas administrativas, reforçando um aumento da profissionalização.

Referências

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 7ed. São Paulo: Cia das Letras, 2012.

MAIWARING, Scott; SCULLY, Timothy. A institucionalização dos sistemas partidários na América Latina. *Dados*, v. 37, n. 1, p. 43-79, 1994.

MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios Brasileiros. *Dados*, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

POLLITT, Christopher; BOECKAERT, Geert. *Public management reform. A comparative analysis: New Public Management, governance, and the neo-weberian state*. New York: Oxford University Press, 2017.

RAGIN, Charles R. *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University California Press, 1987.

Resenha recebida em: Dezembro/2023

Aprovada em: Janeiro/2024

6

Maurício Michel Rebello (mmrebello@yahoo.com.br) é Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Erechim.