

## O Estado liberal e a Reforma do Serviço Público

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Capítulo 3 de *Construindo o Estado Republicano*  
(Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio  
Vargas, 2008).

Na análise clássica de T. H. Marshall sobre os direitos da cidadania, os filósofos iluministas e os tribunais ingleses definiram os direitos civis que serviriam de fundamento para o estado liberal no século XIX. Com os direitos civis, os cidadãos ganharam o direito à liberdade e à propriedade perante um estado que costumava ser opressor e despótico (Marshall 1950). ‘Estado-nação’ e ‘cidadão’ (dotado de direitos políticos) são conceitos políticos que surgiram ao mesmo tempo. Não foi por acaso que Hobbes, além de *Leviatã*, escreveu um livro centrado no cidadão, *De Cive*. Hobbes estava teorizando simultaneamente sobre o estado absoluto, cujo objetivo principal era garantir a segurança ou estabilidade políticas dentro das fronteiras do novo estado-nação, e sobre o novo cidadão que, ao ‘assinar’ um contrato social, fazia um compromisso entre liberdade individual e segurança social. No entanto, no momento em que Hobbes concebia o contrato social como uma nova maneira de legitimar o poder absoluto do rei, ele estava minando radicalmente esse mesmo poder. Ao afirmar que a autoridade do rei se baseava, não na religião, mas em um contrato, ele estava estabelecendo a base da idéia dos direitos de cidadania. Ele estava plantando a semente ou estabelecendo os fundamentos do estado liberal – fundamentos a partir dos quais Locke, Montesquieu, Rousseau e Tocqueville construíram o edifício constitucional e liberal. Se o indivíduo, por sua própria vontade, renuncia à liberdade em nome da ordem social, isso significa que o poder original está com ele, não com Deus: o indivíduo que é parte de um estado-nação é por definição um cidadão. O cidadão é um membro do estado-nação, dotado de direitos e obrigações, e portanto capaz de interferir na elaboração da lei. A lei, por sua vez, é a forma básica que as instituições assumem; é o sistema normativo dos direitos e deveres dos cidadãos. A cidadania se difunde e se afirma ao mesmo tempo em que os indivíduos adquirem direitos e participam, de modo republicano, da criação da lei. Portanto, direitos e obrigações cívicas estão no centro das idéias de razão, lei, estado e cidadania que surgem no século XVIII, com os grandes filósofos iluministas.

Os direitos de cidadania são direitos que foram conquistados: são sempre o produto de um processo histórico no qual indivíduos, grupos e nações se esforçam para adquiri-los e afirmá-los. Ninguém foi mais enfático e inspirado ao afirmar essa visão do que Rudolf Von Ihering: “todo e qualquer direito, seja direito pessoal ou individual, só se afirma por uma contínua inclinação para o combate” (Von Ihering 1872: 15). Norberto Bobbio (1992: xvi) segue a mesma linha. Adotando uma firme posição contra a idéia de direitos naturais, ele argumenta que os direitos surgem quando podem e devem fazê-lo. São direitos históricos que emanam de contínuas batalhas políticas travadas no decorrer do tempo. Eles surgem em determinadas circunstâncias, relacionados à defesa de novas liberdades. No século XVIII, filósofos políticos e do Direito necessitavam de um conceito metafísico como o de direitos naturais, pois a definição legal de tais direitos ainda estava para ser feita nas constituições nacionais e nas declarações universais de direitos. Atualmente, esse trabalho já foi feito, mas ainda podemos falar, como Ronald Dworkin (1977), de ‘direitos morais’ – direitos que são moralmente compartilhados pela comunidade – em particular no caso de países como a Inglaterra, que ainda não tem uma constituição escrita, ou os Estados Unidos, cuja constituição é concisa e foi redigida há mais de 200 anos. Direitos morais, no entanto, não são direitos arbitrários, nem são simplesmente deduzidos racionalmente. Quando a sociedade compartilha um direito de cidadania, isso significa que tal direito é o produto de batalhas políticas históricas. Grandes filósofos como Kant ou Rawls contribuíram para a formulação de um conceito racional de justiça. Presume-se que filósofos, cientistas sociais, moralistas, políticos e cidadãos em geral tenham idéias racionais sobre direitos e justiça social, mas ninguém tem direito ao monopólio da racionalidade e da veracidade. Como direitos dos cidadãos, os conceitos de justiça social e liberdade são o produto de um conflito social histórico e de um crescente mas sempre precário consenso, mais do que de uma razão pública a-histórica.

A luta pelos direitos de cidadania é, em sua primeira manifestação, uma luta da burguesia ou das classes médias. É uma defesa liberal do estado de direito e das liberdades civis. As duas mais importantes revoluções do século XVIII, a norte-americana e a francesa, que são muitas vezes chamadas de grandes revoluções democráticas, são na verdade revoluções liberais. Ambas precederam a revolução industrial e particularmente a segunda representou a transferência de poder político da antiga aristocracia para a burguesia emergente. Com essas duas revoluções, e com a precedente Revolução Gloriosa, que em última instância tinha a mesma natureza, o estado liberal substituiu o estado absoluto. Parlamentos e constituições ganharam importância e, além do estado de direito, foi definitivamente estabelecida a liberdade negativa ou liberal – ‘la liberté des modernes’, de acordo com Benjamin Constant (1814). Enquanto para os gregos e romanos (os antigos) a liberdade era positiva — a liberdade da *civitas* que participava do processo político — a liberdade liberal (liberdade moderna) era equiparada às liberdades civis – os direitos de liberdade de movimento e de pensamento, direitos de propriedade, o direito de não ser processado por lei retroativa e o

direito ao respeito individual. Não havia, até então, direito universal de votar ou ser eleito: essa seria a batalha política central da segunda parte do século XIX, quando a maior parte dos liberais havia finalmente se tornado democrata.

O século XIX foi o século do capitalismo industrial, do liberalismo econômico e do estado liberal. Como observa Karl Polanyi com agudeza, a história social do século foi o resultado de um duplo movimento: a ampliação da organização de mercado para mercadorias ‘reais’ e as restrições impostas sobre as mercadorias ‘fictícias’ – trabalho, terra e dinheiro. No estado liberal estava já embutida a semente do estado social: a proteção do trabalho e do meio ambiente e também o controle do dinheiro:

Enquanto, de um lado, os mercados se difundiram por toda a face da terra e a quantidade de bens cresceu em proporções inacreditáveis, por outro lado uma rede de medidas e políticas foi integrada em poderosas instituições destinadas a fiscalizar a ação do mercado com relação a trabalho, terra e dinheiro. (Polanyi 1944: 76)

As novas instituições assinalaram a ascensão do estado liberal, *pari passu* com os mercados modernos.<sup>1</sup> Estabeleceu-se o estado de direito, os direitos civis vieram a ser protegidos, mas a democracia estava distante, e a justiça social ainda mais distante. As sementes da democratização, no entanto, estavam presentes, na medida em que o capitalismo se afirmava como o modo dominante de produção e na medida em que o poder político deixava de ter origens divinas. A *civitas* não existia mais mas, como uma espécie de compensação, uma considerável sociedade civil ou esfera pública gradualmente emergiu em seu lugar.

Nos países europeus mais avançados, o século XIX não foi apenas o século do capitalismo industrial e do liberalismo clássico; foi também o século da reforma burocrática, através da qual o aparelho do estado acabou ganhando um caráter totalmente moderno ou capitalista. Embora administrativa, a reforma burocrática, ou reforma do serviço público, foi essencialmente um fenômeno político diretamente relacionado à ascensão do estado de direito e do liberalismo clássico. Através dela, o clientelismo deixou de ser uma estratégia política central. O clientelismo havia sido adotado, em primeiro lugar, pelo monarca e seus ministros e, em segundo lugar, pelos políticos no parlamento, para obter apoio político entre suas clientelas ou eleitores. Estes últimos se tornaram cada vez maiores à medida que uma porcentagem crescente de indivíduos obtiveram direitos de voto e se tornaram cidadãos plenos, enquanto o número de cargos burocráticos não aumentou proporcionalmente. Assim, enquanto os argumentos a favor do clientelismo, essencialmente relacionados à lealdade, perderam capacidade de persuasão, os argumentos a favor de concursos de admissão e de um serviço público autônomo e baseado no mérito, e que por essa razão seria mais eficaz e eficiente, ganharam força. A

---

<sup>1</sup> Quando falo do estado liberal, tenho em mente o que defini anteriormente como liberalismo clássico ou tradição liberal.

reforma burocrática tornou-se um aspecto central da modernização do estado e era politicamente inevitável.

## A Reforma do Serviço Público na Prússia

Max Weber, sendo um liberal, estava preocupado com os aspectos autoritários da burocracia. Em sua extraordinária análise da ascensão da burocracia e do correspondente tipo legal ou burocrático de autoridade, ele foi o primeiro analista a compreender integralmente a íntima relação entre a ascensão do capitalismo, o estado moderno e a moderna burocracia. Em suas palavras,

Por um lado, nos modernos estágios de desenvolvimento, o capitalismo exige a burocracia, embora ambos tenham surgido a partir de diferentes origens históricas. Inversamente, o capitalismo é a base mais racional para a administração burocrática e permite a ela se desenvolver da forma mais racional, em particular porque, de um ponto de vista fiscal, ela fornece os recursos financeiros necessários. (Weber 1922: 224)

Weber acabou sendo um entusiasta do “tipo puramente burocrático de organização administrativa” que, de acordo com ele, “é, do ponto de vista puramente técnico, capaz de atingir o mais alto grau de eficiência” (Weber 1922: 222). Para ele, a história da humanidade foi a história da modernização, e o modelo burocrático foi, de algum modo, a quinta-essência desse desenvolvimento. Weber não tinha alternativa senão reconhecer a superior racionalidade da dominação burocrática. Ele viveu em uma Alemanha que tinha experimentado um enorme progresso sob Bismarck, que tinha sido capaz de unificar o país em torno da Prússia e completar a reforma burocrática. De acordo com Hans Rosenberg, “Bismarck foi também, como quase todos os Ministros e chanceleres imperiais prussianos, foi um burocrata de carreira promovido a um alto cargo político. De seu início até 1918, exceto por alguns meses em 1848, o estado prussiano foi governado por burocratas de carreira ‘imparciais’, oficiais de exército ‘não-políticos’ e *Junkers*, grandes proprietários de terra” (Rosenberg 1958: 25). Weber estava preocupado com os aspectos autoritários da dominação burocrática, mas, na medida em que comparava a burocracia ‘moderna’ com formas tradicionais de administração, ele não tinha alternativa senão ver a burocracia como a epítome da racionalidade.

A partir da leitura de Weber sobre a burocracia moderna pode-se acreditar que o tipo ideal que ele descreve existia na realidade. Na verdade, a burocracia prussiana nunca foi tão profissional, tão impessoal, e acima de tudo tão eficiente como ele sugere. Por outro lado, quando falo de uma ‘reforma burocrática’, pode-se supor que eu esteja falando de um período nitidamente definido, no qual a administração patrimonial se transformou na burocracia moderna. No caso da Alemanha, esse período não existiu. A reforma burocrática começou no final do século XVIII, e foi concluída somente no

final do século XIX. Lendo *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy*, de Hans Rosenberg, ficamos sabendo que o processo todo envolveu uma luta política entre duas aristocracias – uma aristocracia burocrática ascendente e uma aristocracia nobre e rural declinante. A luta aconteceu no âmbito de uma monarquia absoluta onde, contrariamente ao que ocorreu na Inglaterra e na França, o estado liberal nunca se tornou dominante. Na segunda metade do século XVIII, os dois monarcas Frederico Guilherme, o I e o II, promoveram a burocracia dentro da estrutura de um estado patrimonial. Nessa época, nem escolaridade especial nem exames especiais eram exigidos para se fazer parte da burocracia. O costume da compra de cargos ainda estava em voga. Assim, observa Rosenberg, “até as reformas militares de 1806, a administração burocrática continuou a ser, em escala limitada, objeto de propriedade privada e uma fonte de ganho pessoal no âmbito ‘nacionalizado’ do estado prussiano sob a direção central do rei” (Rosenberg 1958: 79).

A mudança era inevitável. Ela começou já em 1770 com a introdução dos concursos de admissão obrigatórios. No entanto, mesmo depois disso, “o serviço administrativo de mais alto nível formou mais do que nunca uma hierarquia cada vez mais ‘racionalizada’, que se auto-recrutava e se identificava com as avaliações e os interesses aristocráticos” (Rosenberg 1958: 181). A idéia ou ideologia do *Bildung*, defendendo a educação completa do indivíduo, técnica e ética, era parte desse processo. Tratava-se de um movimento social e de uma ideologia que legitimavam a alta burocracia que, no final do século XVIII, se sentiu suficientemente forte para desejar ser chamada não de ‘servidores reais’ mas antes ‘servidores do estado’ ou ‘funcionários profissionais do estado’, e que ‘reivindicava a dignidade de uma intelligentsia política exclusiva’. A reforma burocrática efetivamente se acelerou durante a ocupação napoleônica, entre 1807 e 1813. Não apenas novas idéias estavam vindo da França, mas – mais importante – a Prússia se sentiu desafiada, e tinha de reagir ao desafio. Essa foi uma época de intensa reforma – do movimento ‘Reformar a Prússia’, no qual uma nova aliança foi forjada entre mérito e política, entre a aristocracia rural e a ascendente aristocracia burocrática, às custas da nobreza patrimonial.<sup>2</sup>

Assim, a reforma burocrática na Alemanha levou um longo tempo e, além de seu aspecto especificamente administrativo, foi o resultado de um importante conflito político entre as elites prussianas. De um lado, havia a nobreza – a nobreza patrimonial e a nobreza rural; de outro, a burocracia ascendente, cujo estrato superior era também formado por uma aristocracia. Nesse processo, a outra classe ascendente – a burguesia – desempenhava um papel político direto menor: continuava restrita à esfera econômica. As duas aristocracias que governavam o estado sabiam que seu papel era assegurar as condições institucionais necessárias para que o investimento e a inovação ocorressem, mas, diferentemente do que aconteceu na Inglaterra, nos Estados

---

<sup>2</sup> Rosenberg (1958): 200, 213, 216).

Unidos e mesmo na França, elas não dividiram o poder com a classe dos negociantes. De acordo com Rosenberg,

Durante a era do absolutismo, a burocracia adquiriu um *esprit de corps* e se transformou em uma força suficientemente formidável para reformular o sistema de governo à sua própria imagem. Ela restringiu a autoridade autocrática do monarca. Deixou de responder ao interesse dinástico. Assumiu o controle da administração central e das políticas públicas. (Rosenberg 1958: vii–viii)

Charles Tilly, escrevendo sobre a formação do estado na Europa, cita essa passagem e acrescenta: “De maneira semelhante, as burocracias desenvolveram seus próprios interesses e sua base de poder em toda a Europa” (Tilly 1992: 117). Vamos rapidamente verificar essa afirmação na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos.

## A Reforma do Serviço Público na Inglaterra

A reforma do serviço público inglês começa com os Relatórios Northcote-Trevelyan de 1853–4, mas só avançou efetivamente com os Decretos do Conselho [*Orders in Council*] de 1870. No final do século, a reforma foi completada, e a partir daí até os anos 80 – quando começa a reforma da gestão pública – as características principais do serviço público britânico permaneceriam intactas. Os relatórios de 1853–4 são significativos porque seu objetivo era criar uma burocracia administrativa centralizada, responsável principalmente perante os líderes mais graduados, e porque propunham a criação de um serviço público baseado no mérito. Mas seus resultados em termos da reforma efetiva foram limitados. Como observa Bernard Silberman (1993: 350), “uma análise atenta sugere que a importância do relatório foi superestimada”. O principal problema enfrentado pela administração pública britânica foi o clientelismo – mais especificamente, o clientelismo descentralizado, porque desde o início do século os políticos tinham desenvolvido um sistema de clientelismo de acordo com o qual as decisões sobre quem seria beneficiado, embora controladas por um escritório central, eram na verdade tomadas individualmente pelos membros do Parlamento, na medida em que os ‘direitos clientelísticos’ eram locais. Tal clientelismo era visto como uma característica necessária da política democrática – na verdade, do estado patrimonial. Disraeli, por exemplo, declarou em 1858: “O espírito do partido no país depende enormemente da distribuição de clientelismo... Não há nada mais ruinoso para as relações políticas do que o medo de recompensar com justiça seus amigos, e a promoção de homens comuns de opiniões opostas, de preferência a partidários qualificados” (citado por Silberman 1993: 348). Os relatórios Northcote-Trevelyan lutaram contra tais visões, mas foram derrotados. Os dois autores não conseguiram demonstrar que um sistema geral de concursos ou uma burocracia profissional baseada no mérito era superior – mais eficiente e mais orientado para o interesse público –

do que uma burocracia patrimonial. Os Membros do Parlamento encaravam-na como necessária para a afirmação de seu próprio poder político, e rejeitavam os concursos públicos nesses termos, misturando o interesse público com o interesse privado. Ao contrário, argumentaram eles, “a capacidade de ser aprovado em um concurso não garantia que um indivíduo aderisse aos códigos de comportamento adequados que asseguravam o espírito público da ação”. E esse tipo de argumento prevaleceu durante um certo tempo. Durante os 15 anos que se seguiram aos relatórios, apenas 0,3 por cento dos cargos preenchidos por novos servidores públicos foram atribuídos com base em competição aberta. Apesar disso, em 1859, ao criar os ‘cargos estabelecidos’, o "Superannuation Act" [Lei de Aposentadorias] definiu os cargos e concedeu a seus detentores o direito a uma pensão, que serviria de recompensa por um desempenho satisfatório. Com isso, a idéia de mérito e de carreira ganhou terreno: “a legislação, na verdade, estabeleceu a noção de carreira em lugar da noção de simplesmente deter um cargo ou emprego”(Silberman 1993: 350, 369, 370).

Em 1870, sob um gabinete liberal, as sementes dos relatórios germinaram. George Trevelyan, comentando sobre as conseqüências do Decreto do Conselho desse ano, observa:

Gladstone aboliu o clientelismo em todos os cargos públicos e tornou o exame competitivo a entrada normal para o serviço público. Selecionar homens para carreiras práticas, com base em relatórios de examinadores, parecera, a Palmerston e aos políticos aristocráticos da era anterior, uma proposta absurda... O intelecto treinado passaria a ser o melhor passaporte de um jovem, em lugar do clientelismo social ou de amigos em voga. (Trevelyan 1942: 568)

Realmente, em 1870, o concurso público tornou-se finalmente o método normal de entrada no serviço público. As universidades, em particular Oxford e Cambridge, tiveram seus papéis enormemente reforçados. Antes disso, as universidades eram organizações de prestígio mas pequenas, e rejeitavam a idéia de proporcionar educação profissional ou técnica. Elas deviam apenas ensinar e pesquisar as ciências e as humanidades. Após a instituição de concursos de admissão para o serviço público, no entanto, essa visão começou a mudar rapidamente. Escolas especiais poderiam proporcionar educação técnica e profissional, mas eram incapazes de transmitir aos futuros servidores públicos o *ethos* do serviço público – e esse *ethos*, a idéia de que o servidor público é um agente do interesse público, era então geralmente aceita na Inglaterra. Na verdade, juntamente com a reforma burocrática, ocorreu uma reforma educacional na Inglaterra. Ambas se apoiaram mutuamente. O ano de 1870 foi também um momento crítico na história educacional do país. A educação básica se tornou universal com a criação de escolas de educação fundamental apoiadas por subvenções nacionais. Por outro lado, as universidades, que continuavam sendo a esfera exclusiva das classes altas, deviam prestar aos mais aptos uma educação que os transformaria em uma elite que compartilhava valores comuns e princípios éticos – uma elite política, burocrática, acadêmica e comercial. A elite burocrática – detentores de

cargos, políticos ou servidores públicos – derivava seu status diretamente da competência profissional que eles deveriam aprender nas universidades – uma competência humanística e ética mais do que uma competência técnica, uma vez que essa competência estava orientada para a proteção do interesse público.

O Decreto do Conselho de 1870 definiu amplamente o serviço público britânico reformado. Em seguida, várias iniciativas completaram a reforma que, no final do século, poderia ser considerada terminada. O clientelismo tornou-se desprezível na indicação dos servidores públicos, seja para serviço público inferior seja para o superior. Enquanto o estado continuava liberal, a organização do estado estava crescendo e gradualmente assumindo novos papéis. A reforma burocrática atendeu a novas demandas. Tornou esse aparelho mais centralizado e coerente – não necessariamente mais eficiente, mas certamente mais eficaz.

## A Reforma do Serviço Público na França

Na França a reforma burocrática foi completada mais ou menos na mesma época, embora tenha começado antes, com a Revolução Francesa. Em sua busca de igualdade política, a primeira preocupação dos revolucionários foi eliminar os direitos feudais a certos cargos e a possibilidade de vender cargos burocráticos – duas características fundamentais da administração patrimonial. Por volta de 1790 ambas as reformas já haviam se tornado efetivas; a Constituição de 1791 as confirmou. Isso, no entanto, não significa que o clientelismo havia terminado. Ao contrário, ele havia crescido. O antigo regime tinha suas regras. O clientelismo era parte do jogo, mas acompanhava o costume. Após a revolução, a falta de regras claras e, como Silberman observa, “a própria incerteza com que se defrontavam os líderes políticos das várias assembleias os levou a fazer indicações largamente com base em lealdades – tanto pessoais como revolucionárias”. Logo houve um enorme aumento do número de regras burocráticas, mas essas regras não alteraram “a persistente dependência do clientelismo como o principal meio de recrutamento e nomeação, e da lealdade como o critério básico” (Silberman 1993: 96). Com o aumento do número de regras burocráticas, no entanto, um novo ramo do direito estava surgindo – o direito administrativo – cujo papel seria primordial na França no longo processo de reforma burocrática.

Com Napoleão, o regime político se tornou mais autoritário e o poder da burocracia foi reforçado. A constituição do Ano VIII (1799) foi ditatorial e burocrática. O estado francês estava falido. De acordo com André Maurois, “o Diretório não tinha um franco no tesouro. Nesse momento, Napoleão revelou sua extraordinária capacidade de organização administrativa bem como seu desprezo pelas liberdades mais elementares”. A administração foi totalmente centralizada. Os chefes dos departamentos [*préfets*], seus vices, os prefeitos e todas as autoridades locais eram agora escolhidas por Paris. Mas

isso não provocou protestos “na medida em que a nação desejava ordem, e a escolha dos servidores públicos era competente” (Maurois 1947: 360–410). A fim de garantir a continuidade dessa competência administrativa, e para definir claramente, dentro de um serviço público amplo, o serviço público de nível superior, as carreiras mais importantes ou os *grand corps*, Napoleão exigiu que o recrutamento para esse nível fosse feito através da faculdade de direito na universidade ou então através das *grandes écoles*, ou seja, as instituições de prestígio responsáveis pelas profissões técnicas e liberais, que já existiam mas foram agora reforçadas e receberam maior reconhecimento público. A base humana para o grande estado francês foi assim estabelecida. O estado estava então apto a recrutar, por meio das faculdades de direito e das *grandes écoles*, uma porcentagem substancial dos jovens mais talentosos que o sistema educacional francês produzia. Em 1945, com a criação da École Nationale d’Administration (ENA), esse sistema foi ainda mais formalizado e centralizado, mas seu fundamento lógico básico continuava o mesmo. Mais do que simplesmente uma escola de administração pública, a ENA é uma instituição destinada a recrutar e selecionar, por meio de um complexo sistema de exames, alguns dos mais brilhantes jovens franceses, homens e mulheres, para ocuparem postos-chave na burocracia francesa.<sup>3</sup> Por outro lado, “a Constituição do Ano VIII criou a base para a autonomia estrutural da organização do estado”. Ela deu à administração o poder de nomear e demitir servidores públicos, e de promulgar normas. “Essas prerrogativas permaneceram no centro da ação e do poder executivos durante o século seguinte” (Silberman, 1993: 106).

Nas décadas que se seguiram aos anos napoleônicos, o sistema administrativo francês não mudou muito. Com a derrota de 1871 na guerra franco-prussiana e a ascensão da Terceira República, os liberais estavam finalmente no poder, e a reforma retomou o seu ritmo. Vinte anos depois, podia-se dizer que a reforma do serviço público francês havia sido concluída, e a França podia agora contar com um corpo de servidores públicos de nível superior competente, bem-estruturado e autônomo. A lei de 1872 sobre a organização e os deveres do Conseil d’État foi um marco na reforma. Um misto de órgão judiciário e administrativo, o Conseil d’État, criado em 1799, foi encarregado de proteger o patrimônio público contra a busca de rendas mas, ao mesmo tempo, de proteger o cidadão contra abusos do estado. Todas as normas administrativas tornaram-se sujeitas à revisão judicial final pelo Conseil que, assim, funcionava como um tribunal superior com relação ao direito administrativo.<sup>4</sup> Isso reforçou o estado de direito, limitando seriamente

---

<sup>3</sup> Como observa Pierre Bourdieu (1989: 101), ‘da mesma forma que as escolas públicas inglesas, instituições como Science-Po e ENA recrutam estudantes de acordo com procedimentos que lhes garantem os mais dotados... elas se limitam a ‘ensinar o peixe a nadar’.

<sup>4</sup> Como observa George Latour (2002: 46), ‘na França temos, desde Napoleão, dois sistemas jurídicos totalmente distintos: o judicial e o administrativo. O primeiro decide sobre os conflitos entre pessoas privadas – direito privado – bem como sobre

o poder do ministro no gabinete. Por outro lado, o Conseil d'État se tornou o mais importante agente administrativo a regular o sistema competitivo de admissão – o concurso público – e a carreira e o sistema disciplinar do servidor público. O progresso continuaria, em particular com as reformas ocorridas logo após a Segunda Guerra Mundial, mas é razoável dizer que a reforma burocrática francesa foi concluída no final do século XIX, quando a organização e o modo de operação do serviço público tornaram-se institucionalizados.

## A Reforma do Serviço Público nos Estados Unidos

Das quatro reformas do serviço público [examinadas aqui, a norte-americana foi a última a ocorrer. Ela começou com a Lei Pendleton de 1883, e pode ser considerada concluída em 1923, quando o "Personnel Classification Act" definiu as características básicas da burocracia civil norte-americana – características que permaneceriam estáveis durante pelo menos os 50 anos seguintes. Somente nos anos 90, com a reforma da gestão pública – especificamente com a ‘reforma de reinvenção do governo’ do Presidente Clinton – é que elas começariam a mudar significativamente.

Como Tocqueville compreendeu tão bem, o regime que surge da Guerra de Independência nos Estados Unidos é o primeiro no mundo ao qual se pode aplicar a palavra ‘democracia’. No entanto, provavelmente porque tal avanço ocorreu tão cedo, esse regime político corporificou um tipo especial de democracia – na verdade uma mistura de liberalismo clássico ou burguês com democracia aristocrática. Como observam David Schultz e Robert Maranto (1998: 33), “o governo de cavalheiros que existiu sob os seis primeiros presidentes produziu um serviço federal mais representativo de sua origem aristocrática rural do que da população em geral”. Os primeiros presidentes norte-americanos governaram o país em grande medida como o faziam os monarcas constitucionais. Com relação ao serviço público, o sistema de recrutamento era claramente aristocrático e patrimonial – os servidores públicos eram escolhidos de acordo com critérios educacionais e de nascimento. A demissão era uma prerrogativa exclusiva do Presidente.

Com a eleição, em 1828, de Andrew Jackson, temos uma primeira e significativa mudança. Paradoxalmente, ele decidiu aprofundar o sistema de clientelismo a fim de torná-lo mais democrático. Provavelmente esse foi o preço a ser pago pela transição. Jackson era um Democrata, e o primeiro presidente que não representava a aristocracia norte-americana, mas sim um grande eleitorado de homens de negócio e pessoas de classe média. Sua

---

os crimes - direito penal; o segundo decide sobre todos os conflitos com a administração. Enquanto o sistema judiciário é dominado, na instância final, pela Cour de Cassation, o direito administrativo é controlado pelo Conseil d'État (em seu papel de contencioso)’.

eleição significou uma grande mudança no sistema político norte-americano. O sistema dual de partidos em vigor hoje em dia provém das reformas e lutas políticas de Jackson. Ele atacou o antigo sistema no qual a burocracia patrimonial ocupava os cargos públicos como se fossem propriedade privada, e inaugurou o ‘sistema de espólio’, promovendo o clientelismo e limitando o prazo de permanência nos cargos, a fim de reforçar os partidos políticos e tornar a burocracia mais receptiva às políticas públicas do Presidente e dos políticos. Em suas próprias palavras:

Os cargos não foram estabelecidos para dar apoio a pessoas em particular às expensas públicas. Demitir, portanto, não causa nenhum mal a alguém em particular, uma vez que nem a indicação nem a permanência no cargo são matéria de direito. O titular do cargo tornou-se um funcionário com vistas a benefícios públicos, e quando estes exigem sua demissão, eles não devem ser sacrificados a interesses privados. (Citado em Schultz e Maranto 1998: 38)

O prazo de permanência nos cargos não existia na lei, mas sim na prática. Somente o presidente poderia demitir um servidor público – o que era feito, mas com moderação. Jackson, com o sistema de espólio, mudou isso. Ele queria um sistema de nomeação baseado em um critério político, e não em um critério de classe social. “Jackson tentou, e conseguiu, em grau considerável, obter a racionalização e a legitimação do clientelismo na forma de nomeações por prazo determinado, como meio de assegurar o ‘caráter público’ do sistema administrativo” (Silberman 1993: 241).

Com a aprovação da Lei Pendleton em 1883, a reforma do serviço público norte-americano finalmente começou. A lei restabeleceu a Comissão de Serviço Público e estabeleceu os prazos de ocupação dos cargos e concursos de admissão. Ela marcou o fim do sistema de espólio e a introdução formal do sistema de mérito. A sociedade norte-americana, em especial os homens de negócio, não estava satisfeita com a corrupção generalizada e a ineficiência que o sistema de espólio tinha produzido, e pressionava pela reforma. Grupos intelectuais, sobretudo os liberais, também pressionavam pela reforma. Os Democratas, fora do governo há anos, viram na reforma uma maneira de enfraquecer o controle do Partido Republicano sobre os cargos federais.<sup>5</sup>

No entanto, os efeitos da Lei Pendleton foram limitados porque suas disposições não se aplicavam aos Estados e municipalidades. Nos anos seguintes, um grande esforço foi feito para aprovar Leis semelhantes nesses dois níveis, onde a corrupção e o nepotismo estavam disseminados. Tais esforços, porém, logo perderam força na medida em que os candidatos da reforma, inclusive Pendleton, perderam as eleições. Teve início um debate político e intelectual entre reformistas e anti-reformistas sobre como conciliar a operação relativamente autônoma de uma burocracia baseada no mérito com

---

<sup>5</sup> A Lei Pendleton foi apresentada pelo Senador Democrata George Pendleton durante o governo Garfield. James Garfield, um Republicano, foi freqüentemente considerado um presidente fraco.

os valores políticos da democracia representativa. Com o movimento populista, o argumento de Jackson estava de volta. Era necessária uma burocracia competente e independente, mas ela poderia ser vista como uma ameaça à representação democrática. A solução encontrada foi definir o servidor público como um funcionário apolítico, neutro com relação aos interesses políticos. Com tempo essa se tornou a solução óbvia, mas foi, no entanto, uma solução precária, pois as democracias modernas não resolveram seu problema da representação.

De acordo com Schultz e Maranto, um segundo problema, neste caso relacionado ao movimento Progressista e não ao Populista, preocupava os reformadores: “Enquanto os primeiros reformadores enfatizavam a extirpação da corrupção moral como estímulo para a reforma, os Progressistas tornaram-se cada vez mais preocupados com a eficiência e a economia como objetivo da reforma burocrática” (Schultz e Maranto 1998: 74). Nos anos 1880, Woodrow Wilson, que mais tarde se tornaria Presidente, publicou dois ensaios sobre administração pública, defendendo a existência de um corpo independente de funcionários competentes para aplicar as leis que os políticos tivessem discutido e aprovado. Esses ensaios, particularmente o segundo, “A Study of Administration”, de 1887, tornar-se-iam referências clássicas na literatura sobre administração pública. Wilson tentou demonstrar nesse ensaio um aspecto central da reforma do serviço público que naquele momento estava acontecendo nos Estados Unidos, na Inglaterra, na França e na Alemanha: que a administração pública era uma ciência, seguindo princípios e métodos que eram essencialmente diferentes daqueles que inspiram a política, e que, portanto, a reforma se justificava não apenas em bases morais mas também científicas (Wilson 1887). Era científica porque era racional, ou eficiente.

Schultz e Maranto alegam que os ensaios de Wilson não tiveram muita influência na época em que foram publicados, e que outros trabalhos, como o de Frank J. Goodnow, *Politics and Administration*, propondo essencialmente o mesmo argumento, tiveram maior influência. Goodnow foi particularmente inflexível em rejeitar o controle dos partidos sobre a administração como um meio de harmonizar a expressão e a execução da vontade popular. Ao contrário, ele argumentava:

Em nosso caso, que o governo popular não se perca depende em grande medida de nossa competência em evitar que a política exerça uma influência excessiva sobre a administração, e que os partidos que controlam a administração a usem para influenciar de maneira imprópria a expressão da vontade pública. (Citado em Schultz e Maranto 1998: 77)

Na verdade, com contribuições como as de Wilson e Goodnow, a ideologia burocrática, essencial para o sucesso da reforma do serviço público, estava sendo competentemente construída. Da mesma forma, um novo desenvolvimento estava ocorrendo em nível político, que promoveria a reforma burocrática. A partir de 1893, uma série de vitórias republicanas, em nível nacional e particularmente estadual, levaram ao poder políticos liberais

‘progressistas’ que, reconhecendo a alternância de poder que caracterizava a democracia, logo descobriram um novo e importante argumento para libertar da política ou do clientelismo os órgãos em todos os níveis: se eles não aproveitassem a oportunidade para fazer isso, a probabilidade de que na eleição seguinte o clientelismo se voltasse contra eles era alta. As reformas que foram introduzidas com sucesso nas duas décadas entre 1890 e 1910 “foram claramente destinadas a destruir o poder do político profissional sobre os recursos necessários para organizar e mobilizar os eleitores” (Silberman 1993: 268).

A reforma ganhou impulso no início do século XX com a eleição de Theodore Roosevelt para presidente. A fim de reforçar sua posição com relação aos líderes políticos do Partido Republicano, Roosevelt obteve o apoio dos Republicanos liberal-progressistas. Atacar o clientelismo de partido tornou-se uma maneira básica de controlar tanto a administração quanto o partido. Ao mesmo tempo, ele dedicou sua atenção à criação de escritórios técnicos que seriam isolados da política. É razoável dizer que a reforma do serviço público norte-americano foi concluída no final do governo Roosevelt. No entanto, Silberman vê o Personnel Classification Act de 1923 como o ponto culminante da reforma. Através dele a carreira burocrática se desenvolveu plenamente. A lei criou um sistema de classes, níveis e serviços. Cargos que exigiam o mesmo treinamento geral foram agrupados em classes. As classes foram divididas em cargos que exigiam diferentes níveis de habilidade e experiência. Ao Conselho de Classificação de Pessoal, criado pela lei, foi dado o papel de definir as regras para classificar e alocar cada cargo à classe, nível e serviço adequados. Além disso, a lei deixava claro que o treinamento externo nas universidades seria um meio essencial de criar servidores públicos. Essa abordagem, conclui Silberman, garantiu ao serviço público norte-americano uma característica particular e extraordinária: em lugar de motivar os jovens a se prepararem para uma carreira no governo, ela sugeria que “os indivíduos se preparassem para carreiras como profissionais e praticassem *essa* carreira onde quer que houvesse oportunidade” (Silberman 1993: 281). Com isso, a reforma burocrática do estado liberal norte-americano estava concluída: o país podia agora contar com um aparelho de estado que seria estratégico no apoio à enorme prosperidade e aumento de poder mundial que ele experimentaria no século XX.