

## **ORGANIZAÇÃO PÚBLICA: a burocracia e a profissionalização**

Luiz Carlos dos Santos

Pretende-se com este singelo texto sintetizar um aspecto da teoria de Bernard Silberman (1993), concernentemente ao processo de formação de carreiras burocráticas, tendo como subsídio o artigo técnico-científico de Rachel Pellizzoni da Cruz (2008). Evidência no estudo a variável que teria propiciado o surgimento de dois tipos burocráticos - o profissional e o organizacional.

Constatou-se que o argumento do supramencionado autor 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. A teoria de Silberman sugere um lastro teórico para a compreensão do recente processo de tentativa de fortalecimento das carreiras burocráticas na administração federal brasileira e, como consequência, a adoção de plano de cargos e salários de especialistas em políticas públicas e gestão governamental, em alguns estados da federação, inclusive o da Bahia.

Convém salientar que as carreiras burocráticas do setor público são um tema pouco estudado pela ciência política brasileira. Das lições empreendidas, infere-se, em geral, tendo como referência a organização burocrática descrita por Max Weber (1982), que não há de fato carreiras na Administração Pública brasileira, mas cargos isolados, e que a trajetória profissional é ditada pela ocupação dos cargos em comissão ou de provimento temporário.

Frise-se que tanto no setor público quanto no privado, as carreiras burocráticas nem sempre apresentam as características do modelo formulado por Weber. Ao longo do tempo foram desenvolvidas teorias, especialmente na literatura sobre organizações, que abrangeram outros modelos; nessa linha, cita-se o de Bernard Silberman, o qual assevera que alguns países formaram suas carreiras burocráticas de acordo com o padrão weberiano - caso da França e do Japão, por exemplo. Outros, como os Estados Unidos e Inglaterra, criaram carreiras mais flexíveis e ancoradas na formação profissional do indivíduo, mas ainda assim meritocráticas.

A impressão, numa primeira leitura da teoria de Silberman, sinaliza para o cerne da referida teoria residir na identificação dos dois tipos mencionados de carreiras burocráticas: a profissional e a organizacional. Assim, os estudos do citado autor giram em torno de como a patronagem foi substituída por uma burocracia meritocrática.

Registre-se que a separação entre 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.

Cabe salientar que 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 dessa regra é quanto mais exclusivo e elevado o custo do conhecimento adquirido, maior a capacidade para exercer a função pública.

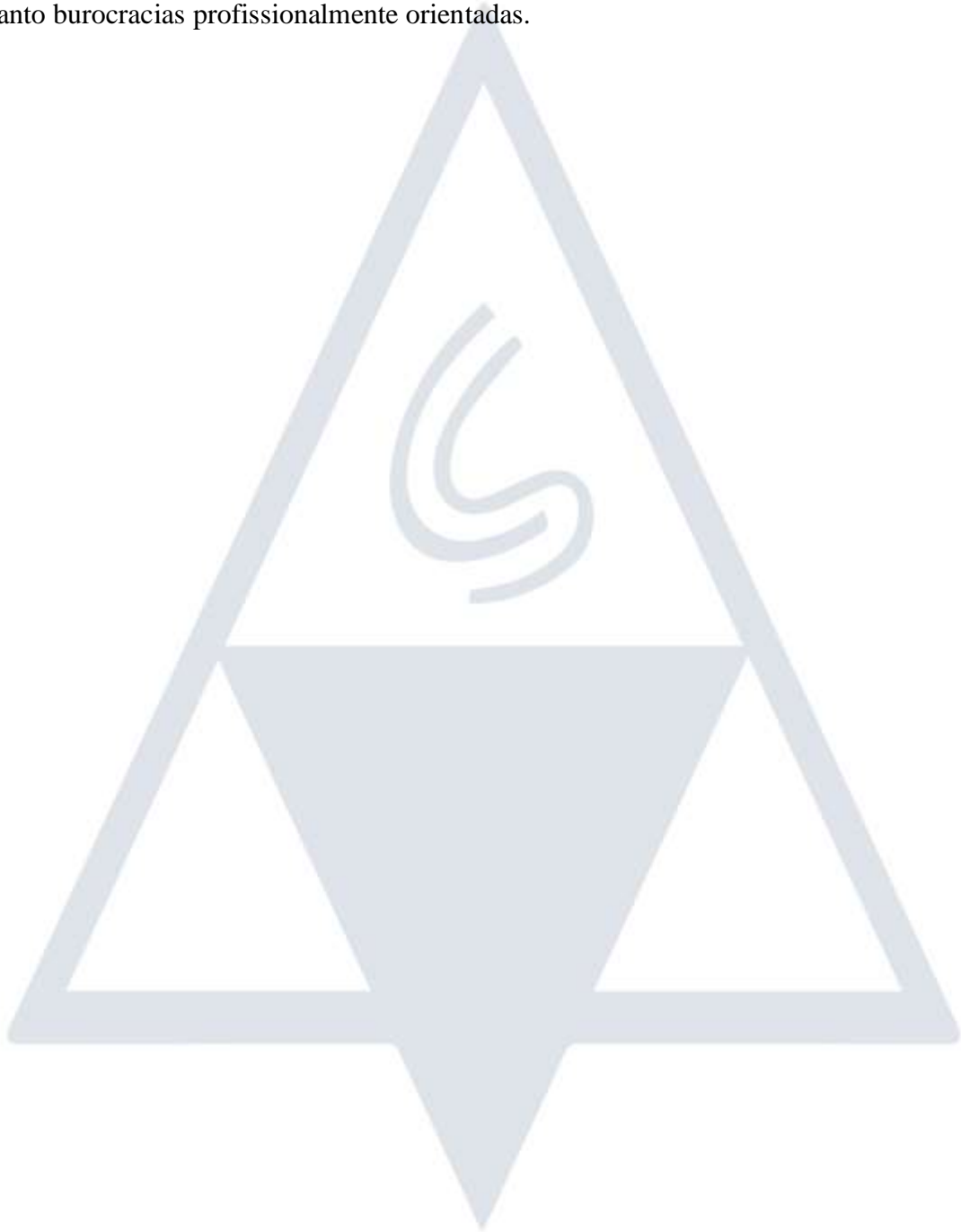
Urge, também, ressaltar, uma segunda demanda criada pela separação dos meios de administração: a definição de critérios sobre a continuidade e a sucessão do exercício da função pública. Isso fora resolvido pela definição de níveis hierárquicos cuja ascensão pode ser medida por critérios objetivos, como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

Frise-se, contudo, que esse processo, aparentemente universal, não ocorreu de forma similar em todos os países. Enfim, Silberman propõe que, em lugar de utilizar o modelo weberiano como uma escala, cada tipo deve ser entendido/concebido como um conjunto de características, que envolvam as condições de elegibilidade, recrutamento, nomeação, promoção, progressão, carreira e limites da discricionariedade. Tal conjunto permite verificar se há outras formas de administração racional, além do tipo burocrático descrito por Weber.

Entende-se que no modelo profissionalizante orientado, o corpo de conhecimento 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 necessárias sua definição pela organização. Ao mesmo tempo, conferem previsibilidade ao comportamento desses profissionais, o que também dispensa a hierarquia como forma de limitar a discricionariedade. Essa modalidade de estrutura também produz grande homogeneidade entre os burocratas, assegurada mais pela identidade profissional que pelas regras organizacionais.

Por fim, saliente que, como o modelo profissional é governado por regras extra-organizacionais, as instituições são mais permeáveis do que no modelo organizacional, havendo trânsito entre burocracias públicas e privadas. Essa capacidade de transferência

poderá estimular a mobilidade vertical e horizontal entre as organizações. A título de exemplificação, são citam-se os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, o Canadá e a Suíça enquanto burocracias profissionalmente orientadas.



LUIZ CARLOS DOS SANTOS

[www.lcsantos.pro.br](http://www.lcsantos.pro.br)