

## A BUROCRACIA ESTATAL RUSSA\*

Robert I. Brym

### Resumo

Tomando como base dados oficiais, este artigo analisa a mudança de tamanho e a composição social da burocracia de Estado russa nos anos 1990. O artigo mostra que, apesar de essa burocracia ter crescido de algum modo em nível regional durante esse período, ela encolheu no nível federal. Comparando a burocracia estatal russa com o tipo ideal de eficiência burocrática descrito por Weber, é demonstrada a existência de uma forte segregação de gênero e de idade: mulheres e jovens concentram-se nos níveis hierárquicos inferiores, enquanto homens e pessoas idosas concentram-se em posições hierárquicas mais altas. Mais que isso, posto que vários servidores públicos foram formalmente educados na era *pré-perestroika*, eles estão mal adaptados às necessidades do Estado moderno. Finalmente, a circulação de pessoal novo através da burocracia, ou uma 'renovação' burocrática, é lenta. Ela ocorre principalmente nos níveis de baixo status. A circulação de pessoal nos níveis de status elevado praticamente inexistente. Conseqüentemente, jovens recrutas têm pouco incentivo para permanecer no serviço público e funcionários antigos são confrontados com uma competição fraca vinda, quer dos níveis hierárquicos mais baixos, quer de fora da burocracia de estado. Muito da ineficiência da burocracia russa brota dessa realidade, que tem como efeito restringir o desenvolvimento econômico do país.

### Palavras-chave

Burocracia. Serviço público. Desenvolvimento econômico. Rússia.

### THE RUSSIAN STATE BUREAUCRACY

### Abstract

This article analyzes change in the size and social composition of the Russian state bureaucracy in the 1990s based on official data. It shows that although the Russian

---

• Traduzido por Jonatas Ferreira.

state bureaucracy grew somewhat at the regional level in the 1990s, it actually shrank. at the federal level, Comparing the Russian state bureaucracy to the Weberian ideal type of bureaucratic efficiency, it also demonstrates the existence of strong gender and age segregation, with women and young people concentrated at lower levels and men and older people concentrated at higher levels, Furthermore, because many public officials were formally educated in the *pre-perestroika* era, they are poorly adapted to the needs of a modern state. Finally, circulation of new personnel through the bureaucracy, or bureaucratic "renewal," is slow. It occurs mainly at low-status levels, Circulation of personnel at high-status levels is practically nonexistent. Consequently, young recruits have little incentive to remain in state service and older officials confront little competition from either below or outside the state bureaucracy. Much of the inefficiency of the Russian state bureaucracy stems from these realities and it has the effect of hindering the economic development of the country.

### **Keywords**

Bureaucracy. Civil service. Economic development. Russia

### **Introdução**

Pelo menos desde o reinado do Tzar Nicolau I (1825-1895), a burocracia de Estado russa tem sido vista como inflada, corrupta, ineficiente, e tirânica. Por volta do início do século XX, Max Weber podia argumentar, de modo plausível, que a força que reabente impulsionava a história e a sociedade russas não era nem a fachada constitucional erigida pelo estilo autocrático para sufocar a Revolução nem a subsequente tomada de poder pelos bolcheviques, mas o crescimento da burocracia de Estado. De modo similar, no curso do século XX, analistas tanto da esquerda quanto da direita passaram a ver os maiores problemas da sociedade soviética como efeitos do crescimento de uma superburocracia, sem que restrições democráticas pudessem pôr em xeque esse crescimento. Assim, para os trotskistas, o stalinismo era acima de tudo uma 'revolução burocrática'. Na visão do famoso ex-comunista iugoslavo Milovan Djilas, a autoridade totalitária e os privilégios monopolísticos de propriedade que tipificavam o comunismo apoiavam-se firmemente sobre a burocracia. Para os teóricos ocidentais do totalitarismo, a burocracia de Estado era um dos principais instrumentos de controle econômico, político, militar e ideológico na era soviética. Dada a atenção que a burocracia de

Estado recebeu como força na história russa, talvez seja adequado observar que as primeiras evidências arqueológicas de uma organização burocrática rudimentar, datando de entre 12.000 e 19.000 anos, vêm das estepes russas (ORLOVSKY, 1976; MOMMSEN, 1997; SHACHTMAN, 1962; DJILAS, 1963; FRIEDRICH; BRZEZINSKI, 1956; NYSTROM; NYSTROM, 1988).

A consciência da importância central da burocracia estatal na sociedade russa não se atenuou nos anos recentes. Reconhecendo a necessidade de reformas burocráticas, o presidente Boris Yeltsin prometeu na primavera de 1998 enxugar essa burocracia e reduzi-la em 50%. Pouca coisa decorreu dessa promessa. Aproximadamente três anos depois, o presidente Vladimir Putin ordenou ao governo desburocratizar a economia. Em agosto de 2001, ele assinou uma medida estabelecendo uma comissão para reformar a administração pública. As principais tarefas da comissão foram estabelecidas assim: assegurar a estabilidade e a previsibilidade dos avanços de carreira, estabelecer um sistema melhorado de qualificação das categorias, mais conectado a incentivos financeiros, e aumentar salários. Essas reformas ajudariam a tornar a burocracia de estado menos 'patrimonial' e menos corrupta.<sup>1</sup>

Dada a importância de reformar o serviço público para qualquer programa de desenvolvimento na Rússia, é surpreendente quão pouco nós de fato sabemos acerca da burocracia estatal desse país. Pesquisas sobre sua composição, estrutura e dinâmica praticamente inexistem. O resultado disso é que mesmo questões básicas permanecem sem resposta e o campo se abre à conjectura e ao sensacionalismo. Portanto, nosso objetivo é parcialmente descrito: fazer um esboço preliminar do crescimento e encolhimento da burocracia de Estado no tempo, a distribuição de

---

<sup>1</sup> *Izvestiya* (22 ago. 2001), tal como reportado na matéria 'Presidente russo estabelece uma comissão para reformar a burocracia de Estado', *BBC Monitoring Former Soviet Union – Political* (23 ago. 2001). Para Weber, o termo patrimonialismo é uma forma de autoridade na qual aquele que determina as leis detém toda propriedade e regula seus subordinados para o seu benefício pessoal. Ele troca favores por lealdade. O patrimonialismo grassava na Rússia tsarista, onde a prática de *kormlenie* ('alimentar') permitia ao serviço público coletar impostos e conservar parte dessa receita para si próprio. De um modo distinto, ele era virulento na Rússia soviética. Hoje, é fonte de corrupção e ineficiência. De acordo com Donald Jensen, exemplos recentes de patrimonialismo incluem a privatização da propriedade de Estado para pessoas de dentro da burocracia, transações do tipo empréstimo-e-m-troca-de-participação-acionária, e a crença do Estado em bancos privados para lidar com o seu dinheiro. Ver Weber, 1968; Jensen, 1997.

pessoal por gênero, idade, treinamento e cargo na administração pública. Baseamos nossas observações em estatísticas pouco conhecidas compiladas pelo Comitê Estatal de Estatística (GOSKüMSTAT) a partir de formulários preenchidos anualmente pelos servidores públicos russos.<sup>1</sup> Nossa análise proverá alguns fatos fundamentais acerca de uma instituição importante que tem sido objeto de muita especulação e de debates fundados em pouca evidência.

### **Significado teórico**

Antes de fazê-lo, no entanto, queremos situar a importância teórica deste artigo. Duas grandes idéias têm influenciado as políticas econômicas dos países menos desenvolvidos desde o começo do século XX. Uma delas canta as virtudes do livre-mercado, a outra alardeia as virtudes da intervenção estatal. A primeira idéia é que o crescimento econômico pode ser alcançado através da emulação dos sistemas de mercado livre das sociedades capitalistas. Segundo essa visão, a rota para o desenvolvimento econômico é construída por meio da acumulação de capital para o investimento privado na agricultura e na indústria; do estabelecimento de técnicas racionais de mercado, contabilidade, vendas e finanças; do estabelecimento de governos estáveis que possam oferecer um cenário seguro para o investimento; do desenvolvimento de um sistema de valores que enfatiza a necessidade de poupança, investimento, inovação, educação, performance, e controle de natalidade; da permissão de livre comércio com outros países. A segunda idéia é que o crescimento econômico pode ser alcançado por meio da mobilização da autoridade do Estado na acumulação de capital para investimento público; evitando investimento estrangeiro (que permitiria ao capital ser drenado para fora do país, sob a forma de remessa de lucros); e estabelecendo várias salvaguardas que protegeriam o país contra a intrusão de valores e cultura estrangeiros.

As grandes histórias de sucesso são aquelas em que se adotaram estratégias mistas de livre-mercado e intervenção estatal. Nós estamos pensando em particular em um país como a Coréia do Sul, cujo governo interveio fortemente para limitar o consumo, encorajar a poupança, proteger indústrias infantis, e guiar os investimentos para indústrias privadas robustas. Em contraste, quando um país adota quer uma estratégia de livre-mercado quer uma estratégia intervencionista perto que seja de sua forma pura, o desastre econômico bate à porta. Há numerosas situações que

---

<sup>2</sup> *Sostav rabotnikov. zameshavskikh gosudarstvennye i munitsipal 'nye doszhnosti, po poluo vozrastu, stazhu raboty. urovnyu obrazovanniya na I yanvary 2001 godas.* Moscow: Goskomstat RF, 2001. 4 v.

podem ilustrar essa proposição, mas a Rússia oferece exemplos sonoros das duas estratégias. Na era comunista, o controle estatal da indústria ajudou a criar um dos mais ineficientes sistemas econômicos do mundo, um sistema em que, de acordo com a piada operária de então, “o Estado finge nos pagar, e nós fingimos trabalhar”.

No começo da década de 1990, a Rússia deu um giro de 180 graus e tentou se tornar uma sociedade de livre-mercado quase da noite para o dia por meio da privatização da indústria e deixando os preços se elevarem até o nível de mercado. O resultado foi hiper-inflação, desemprego massivo, pobreza disseminada, e um nível de desigualdade rivalizado apenas pelo Brasil.

Dados os desastres que comumente resultam quando economias menos desenvolvidas seguem à risca o modelo de livre-mercado ou de intervenção estatal, recentemente, pesquisadores têm se afastado das grandes narrativas de capitalismo versus socialismo quando refletem acerca das pré-condições sociais do crescimento econômico. Ao invés disso, eles têm tentado identificar estratégias institucionais específicas e combinações de estratégias que podem facilitar o crescimento econômico. Nessas discussões, o papel das burocracias estatais tem surgido de modo preponderante. Pesquisas recentes têm demonstrado de modo convincente que, independente de outros fatores, quanto mais as burocracias de Estado nos países menos desenvolvidos se aproximam do ideal weberiano de racionalidade, mais positivo o seu efeito no desenvolvimento econômico. Quanto mais elas se afastam desse ideal, mais negativo o seu efeito (EVANS; RAUCH, 1999; RAUCH; EVANS, 2000).

O ideal weberiano de eficiência burocrática envolve várias características, incluindo:

- recrutamento competitivo de pessoal;
- promoção baseada no mérito;
- predomínio de recrutamento interno sobre o externo;
- uma alta proporção do pessoal qualificado e com educação superior;
- aposentadoria compulsória depois de atingir uma idade determinada ou após um dado tempo de mandato; e
- melhores salários e lucros para aqueles que investem em habilidades e no mandato.

Weber acreditava que quando essas regras governam a burocracia, elas contribuem para um prestígio elevado do serviço público; seleção e retenção dos melhores empregados; acumulação de habilidades e sua transmissão das gerações mais velhas para as mais novas; e, no caso dos servidores públicos, responsabilidade

pessoal por gênero, idade, treinamento e cargo na administração pública Baseamos nossas observações em estatísticas pouco conhecidas compiladas pelo Comitê Estatal de Estatística (GOSKOMSTAT) a partir de formulários preenchidos anualmente pelos servidores públicos russos.<sup>2</sup> Nossa análise proverá alguns fatos fundamentais acerca de uma instituição importante que tem sido objeto de muita especulação e de debates fundados em pouca evidência.

### Significado teórico

Antes de fazê-lo, no entanto, queremos situar a importância teórica deste artigo. Duas grandes idéias têm influenciado as políticas econômicas dos países menos desenvolvidos desde o começo do século XX. Uma delas canta as virtudes do livre-mercado, a outra alardeia as virtudes da intervenção estatal. A primeira idéia é que o crescimento econômico pode ser alcançado através da emulação dos sistemas de mercado livre das sociedades capitalistas. Segundo essa visão, a rota para o desenvolvimento econômico é construída por meio da acumulação de capital para o investimento privado na agricultura e na indústria; do estabelecimento de técnicas racionais de mercado, contabilidade, vendas e finanças; do estabelecimento de governos estáveis que possam oferecer um cenário seguro para o investimento; do desenvolvimento de um sistema de valores que enfatiza a necessidade de poupança, investimento, inovação, educação, performance, e controle de natalidade; da permissão de livre comércio com outros países. A segunda idéia é que o crescimento econômico pode ser alcançado por meio da mobilização da autoridade do Estado na acumulação de capital para investimento público; evitando investimento estrangeiro (que permitiria ao capital ser drenado para fora do país, sob a forma de remessa de lucros); e estabelecendo várias salvaguardas que protegeriam o país contra a intrusão de valores e cultura estrangeiros.

As grandes histórias de sucesso são aquelas em que se adotaram estratégias mistas de livre-mercado e intervenção estatal. Nós estamos pensando em particular em um país como a Coreia do Sul, cujo governo interveio fortemente para limitar o consumo, encorajar a poupança, proteger indústrias infantis, e guiar os investimentos para indústrias privadas robustas. Em contraste, quando um país adota quer uma **estratégia** de livre-mercado quer uma estratégia intervencionista perto que seja de sua forma pura, o desastre econômico bate à porta. Há numerosas situações que

---

<sup>2</sup> *Sostav rabotnikov, zameshavskikh gosudarstvennyye i munitsipal 'nye doszhnosti, po polu, vozrastu, stazhu raboty. urovnyu obrazovaniya na I yanvarya 2001 goda.* Moscow: Goskomstat RF, 2001. 4 v.

podem ilustrar essa proposição, mas a Rússia oferece exemplos sonoros das duas estratégias. Na era comunista, o controle estatal da indústria ajudou a criar um dos mais ineficientes sistemas econômicos do mundo, um sistema em que, de acordo com a piada operária de então, “o Estado finge nos pagar, e nós fingimos trabalhar”. No começo da década de 1990, a Rússia deu um giro de 180 graus e tentou se tornar uma sociedade de livre-mercado quase da noite para o dia por meio da privatização da indústria e deixando os preços se elevarem até o nível de mercado. O resultado foi hiper-inflação, desemprego massivo, pobreza disseminada, e um nível de desigualdade rivalizado apenas pelo Brasil.

Dados os desastres que comumente resultam quando economias menos desenvolvidas seguem à risca o modelo de livre-mercado ou de intervenção estatal, recentemente, pesquisadores têm se afastado das grandes narrativas de capitalismo versus socialismo quando refletem acerca das pré-condições sociais do crescimento econômico. Ao invés disso, eles têm tentado identificar estratégias institucionais específicas e combinações de estratégias que podem facilitar o crescimento econômico. Nessas discussões, o papel das burocracias estatais tem surgido de modo preponderante. Pesquisas recentes têm demonstrado de modo convincente que, independente de outros fatores, quanto mais as burocracias de Estado nos países menos desenvolvidos se aproximam do ideal weberiano de racionalidade, mais positivo o seu efeito no desenvolvimento econômico. Quanto mais elas se afastam desse ideal, mais negativo o seu efeito (EVANS; RAUCH, 1999; RAUCH; EVANS, 2000).

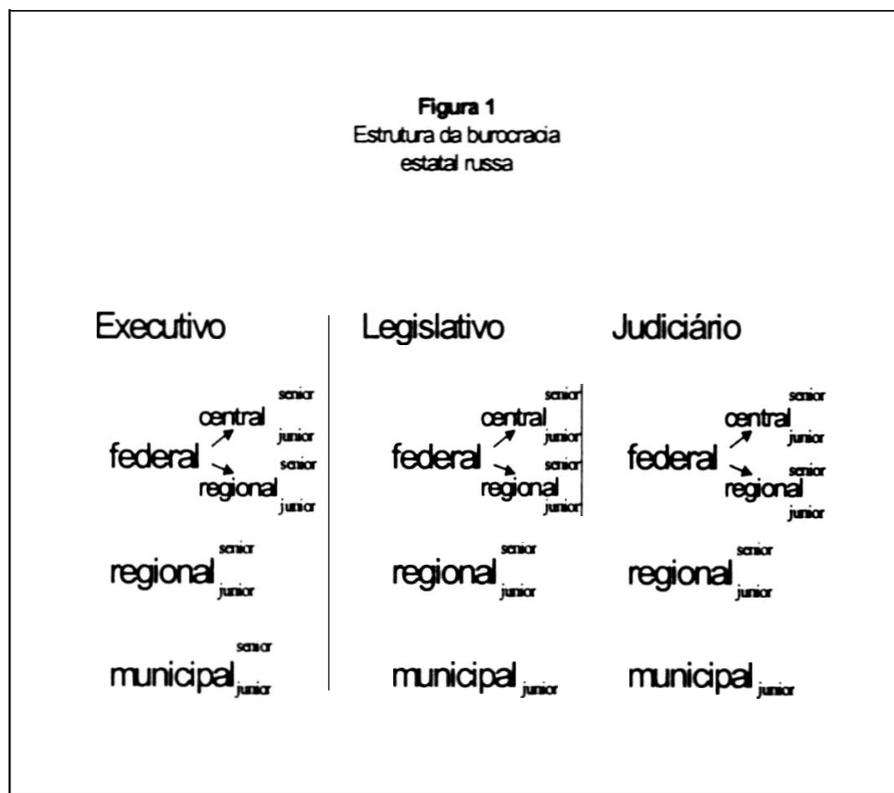
O ideal weberiano de eficiência burocrática envolve várias características, incluindo:

- recrutamento competitivo de pessoal;
- promoção baseada no mérito;
- predomínio de recrutamento interno sobre o externo;
- uma alta proporção do pessoal qualificado e com educação superior;
- aposentadoria compulsória depois de atingir uma idade determinada ou após um dado tempo de mandato; e
- melhores salários e lucros para aqueles que investem em habilidades e no mandato.

Weber acreditava que quando essas regras governam a burocracia, elas contribuem para um prestígio elevado do serviço público; seleção e retenção dos melhores empregados; acumulação de habilidades e sua transmissão das gerações mais velhas para as mais novas; e, no caso dos servidores públicos, responsabilidade

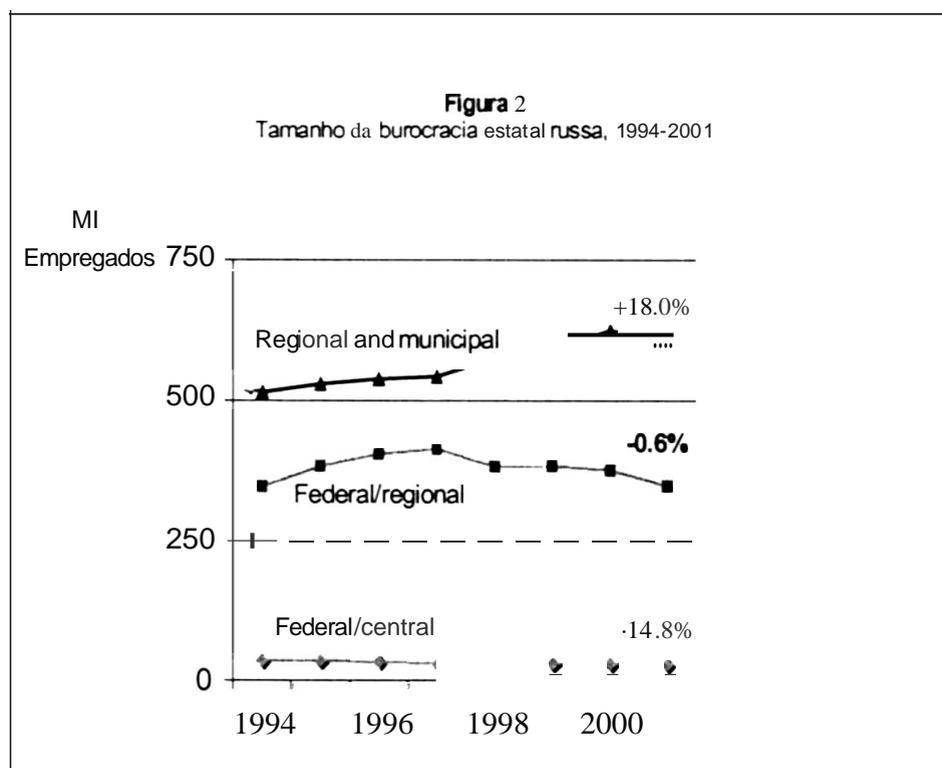
para com a sociedade mais ampla.

Nosso intuito aqui é mostrar até que ponto os princípios weberianos de eficiência burocrática são operativos no serviço público russo. Dependendo do grau em que os serviços públicos russos funcionam de acordo com essas **regras** de eficiência, esperamos observar resultados particulares. Especificamente, num sistema meritocrático encontra-se pouca segregação de gênero, posto não haver razão para acreditar que a condição feminina ou masculina, em si, produza melhores burocratas. Esperariamos também encontrar um quadro funcional qualificado para o exercício do seu cargo mesmo em níveis burocráticos mais baixos. Numa burocracia em que as funções são consideradas desejáveis, seria natural descobrir muitos funcionários de *carreira* e pouca rotatividade de pessoal nos níveis hierárquicos iniciais. Se essa burocracia procura se renovar constantemente, a partir de funcionários com níveis altos de escolaridade, atualizados em suas competências através de treinamento, **regras** de aposentadoria rigorosamente implementadas, de modo a criar vagas para novos recrutas, são requeridas. Por outro lado, na medida em que o serviço público russo não consegue operar de acordo com as regras weberianas de eficiência burocrática, esperaríamos encontrar um alto nível de segregação de gênero, falta de qualificação profissional, alta rotatividade nas camadas hierárquicas mais baixas, e muitos empregados em idade de aposentadoria ainda trabalhando. Abaixo confrontamos essas expectativas com os dados da Rússia



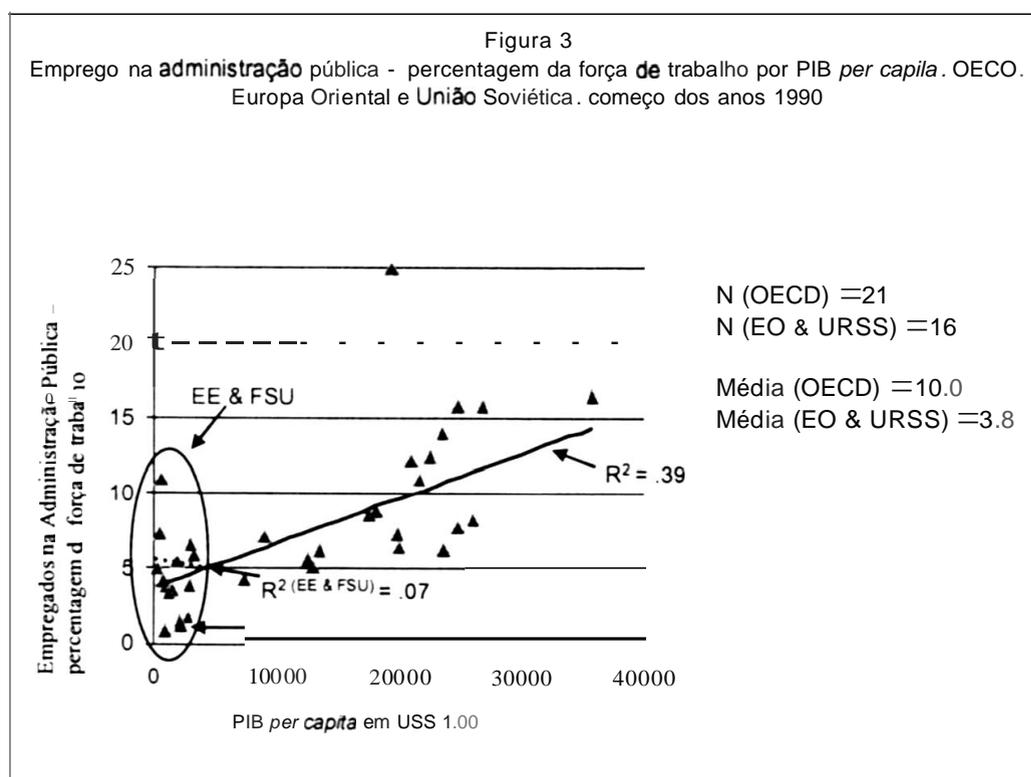
A estrutura básica da burocracia estatal russa é apresentada na figura 1. Administradores públicos são associados a cada divisão de governo: executivo, legislativo e judiciário. Cada divisão conta com escritórios nos níveis federal, regional e local. Na esfera federal, existem divisões centrais (em Moscou) e regionais. Dentro de cada unidade, os funcionários são alocados em cinco estágios principais.

Muito se comentou acerca do gigantismo da burocracia russa e de seu crescimento descontrolado. Os dados concretos, no entanto, não dão suporte a essa visão. É verdade que o número de pessoas empregadas no serviço público naquele país aumentou 10% entre 1994 e 2001. Esse crescimento, todavia, deve ser considerado modesto visto que esse foi o período em que novos departamentos de regulação do mercado foram criados. Esses departamentos incluem o Tesouro, o Serviço de Emprego Público, agências tratando de bancarrotas, a Comissão Federal de Seguridade, o Ministério de Política Anti-Monopólio, administração de impostos, e controle de costumes. Além disso, durante a década de 1990, a descentralização e expansão de funções locais de nível regional passaram a requerer mais funcionários públicos. De fato, o serviço público *federal* encolheu entre 1994 e 2001; apenas em nível regional e municipal esse serviço cresceu. Nesse contexto, um crescimento de 10% dificilmente pode ser considerado exagerado. A figura 2 ilustra como o tamanho da burocracia associado a cada ramo do governo se alterou no período 1994-2001.



Weber não fez qualquer observação acerca da conexão entre o tamanho da burocracia e sua eficiência. Entretanto, desde a 'revolução' neo-conservadora dos anos 1980, a crença de que burocracias estatais magras são mais eficientes e contribuem mais decisivamente para o crescimento econômico aumentou em alguns círculos. De acordo com esse ponto de vista, burocracias de Estado grandes retiram trabalhadores de atividades econômicas realmente produtivas, além de restringir empresas economicamente produtivas ao emaranhá-las em regulamentações desnecessárias [*red tape*]. Disso decorreria que o crescimento econômico pode ser promovido quando se apagam orçamentos públicos e se corta pessoal burocrático.

Podemos oferecer um teste grosseiro desse argumento se revirmos de modo breve dados de algumas nações, incluindo o caso russo. A figura 3 mostra o emprego na administração governamental em relação à totalidade de trabalhadores em 37 países - 21 da OCDE e 16 da Europa oriental e da antiga União Soviética - onde se podem encontrar estatísticas passíveis de comparação. Esses dados são cotejados com a Renda Interna Bruta *per capita*.<sup>3</sup>



<sup>3</sup> Os dados são de Salvatore Schiavo-Campo et al. (1997).

A tendência dos dados é dada pela linha preta e contínua de regressão. Apesar de haver uma dispersão considerável ao longo dessa linha, um padrão é óbvio. Em geral, administrações públicas são consideravelmente maiores em países mais ricos. Isso contraria a expectativa neo-conservadora de encontrar uma relação negativa entre eficiência econômica e o tamanho da burocracia. É tentador concluir que o desenvolvimento econômico é responsável por muito da variação no tamanho das administrações públicas. Segundo essa visão, países pobres tendem a não ter grandes administrações públicas porque eles não podem arcar com o seu custo. Por exemplo, se nós identificamos os países da Europa Oriental e da antiga União Soviética no gráfico, vemos que eles se amontoam no canto inferior esquerdo. Eles estão no lado esquerdo porque apresentam baixas rendas internas *per capita*. Eles estão no lado inferior do gráfico porque suas administrações públicas são relativamente pequenas. Especificamente, os países da ÜECD têm administrações públicas proporcionalmente duas vezes e meia maiores que a administração pública na Europa Oriental e na antiga URSS.

No entanto, o desenvolvimento econômico não explica tudo. Alguns países ricos, como o Japão, apresentam administrações públicas relativamente pequenas (4% do total da força de trabalho empregada) e em alguns países pobres, como a Armênia, o oposto ocorre (11 % da força de trabalho). Além disso, se consideramos apenas os países da Europa Oriental e da antiga União Soviética, a associação entre tamanho da administração pública e Renda Interna Bruta *per capita* é muito fraca, de fato, levemente *negativa*. A linha de regressão para países da Europa Oriental e da URSS é indicada pela linha curta, pontilhada e de movimento declinante na parte inferior esquerda do gráfico. Posto que o tamanho relativo da administração pública varia largamente entre países com níveis de Renda Interna Bruta *per capita* similar, nos casos em que essa renda é baixa, parece plausível concluir que política pública, e não apenas desenvolvimento econômico, possa influenciar o tamanho da estrutura burocrática. Boas novas para aqueles envolvidos com reformas burocráticas em toda parte.

Finalmente, observa-se no gráfico a posição da Rússia com respeito ao nível de empregabilidade do setor público. Empregando 1,2% da força de trabalho nacional, a administração pública naquele país coloca-o na trigésima sexta posição, de um total de 37 países. Apenas a Moldavia, com uma taxa de 0,8%, tem, relativamente, uma administração pública menor. A burocracia estatal russa apresenta muitos problemas, mas é visível que, quer a examinemos em números absolutos ou relativos, o tamanho *per se* não pode ser elencado entre esses problemas. E isso contraria a crença popular difundida pela doutrina neo-conservadora.

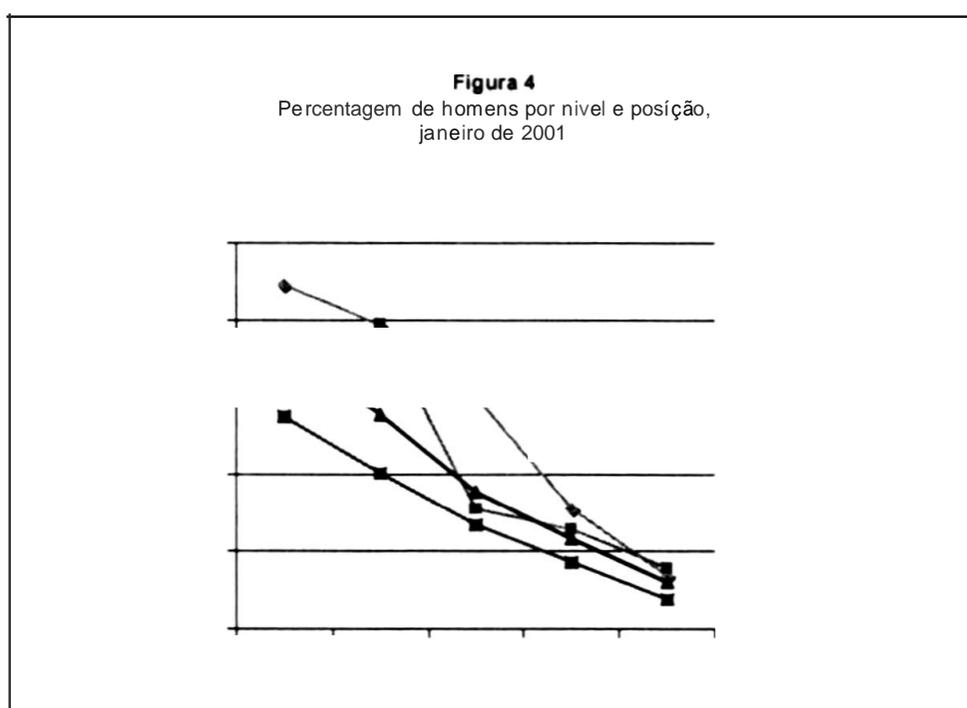
## **O setor público russo numa perspectiva weberiana**

Consideremos agora, de mais perto, em que medida o setor público russo se conforma com o modelo weberiano de eficiência burocrática. Como se verá, de

modo algum podemos dizer que há aqui uma conformidade estreita. Isso pode ser demonstrado se examinarmos de modo breve a segregação de gênero, segregação de idade, nível de instrução, tempo de exercício na função e a área de formação dos funcionários,

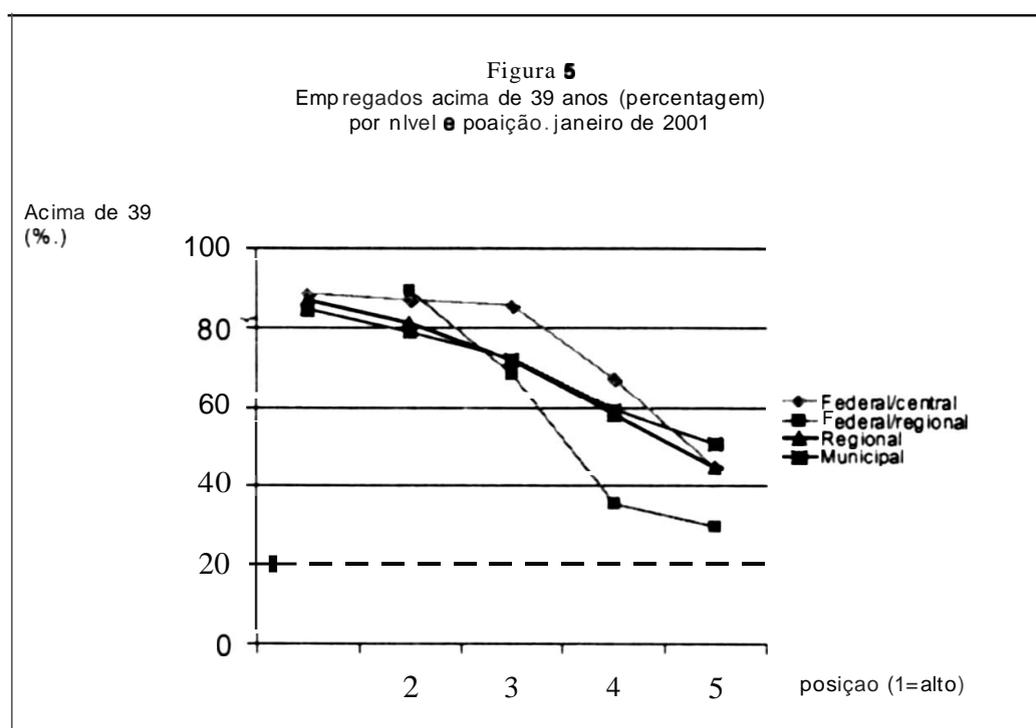
### Segregação de gênero

Uma forte segregação de gênero indica ineficiência no recrutamento e na política de promoções da burocracia. Por exemplo, posto não haver diferenças inerentes na habilidade de mulheres e homens de realizar tarefas burocráticas, a concentração das mulheres nos níveis burocráticos inferiores sugere que muito talento feminino permanece sem uso. A ineficiência de equipamentos como berçários, a discriminação no ambiente de trabalho, a ausência de políticas de ação afirmativas, entre outros fatores, podem ser considerados responsáveis pela fraqueza do recrutamento e progressão a partir de critérios meritocráticos. Temos, nesse aspecto, a negação do modelo weberiano de eficiência burocrática. Muitos servidores públicos são mulheres, mas elas estão concentradas na parte inferior da escada administrativa. De modo esmagador, os homens tendem a ocupar os postos seniores. Como a figura 4 mostra, embora existam variações de um nível burocrático para outro, de modo geral 70% das posições mais elevadas são ocupadas por homens, enquanto 80% das posições iniciais são ocupadas por mulheres.



## Segregação de idade

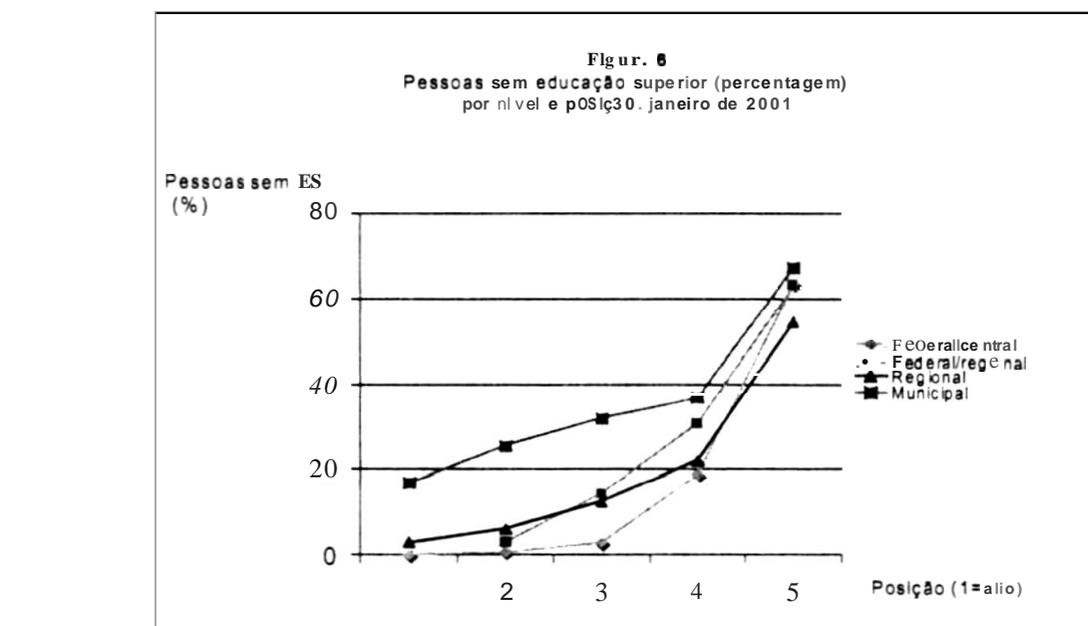
Em qualquer burocracia, meritocrática ou não, esperar-se-ia encontrar uma relação positiva entre idade e status. No caso russo, todavia, testemunhamos a rotatividade acentuada dos jovens quadros. Jovens tendem a não competir por posições hierárquicas médias e altas. Ao invés disso, eles tendem a procurar um emprego melhor fora do serviço público. Isso deixa terreno livre para que os antigos empregados assumam posições seniores, minando políticas de promoção e impedindo a acumulação de capital humano, que Weber percebia como fundamental à eficiência burocrática. De fato, a falta de jovens empregados permite que alguns servidores públicos trabalhem após a idade de aposentadoria, tendência que se acentua de modo particularmente forte nos níveis mais altos da carreira. Isso não apenas viola as regras, como também retarda a absorção de conhecimentos e habilidades mais recentes. Mais uma vez, isso se contrapõe aos princípios weberianos de eficiência burocrática. Como a figura 5 mostra, nos postos superiores, cerca de 80% do pessoal tem 40 ou mais anos, enquanto nos postos juniores iniciais 60% do pessoal tem menos de 40 anos. De um modo geral, cerca de 5% dos servidores públicos passaram da idade de aposentadoria, ou seja, têm mais de 60 anos (homens) ou mais de 55 (mulheres). A ausência de aposentadoria compulsória retarda o progresso por meio da hierarquia para os empregados mais jovens.



## Nível de instrução e cargo<sup>4</sup>

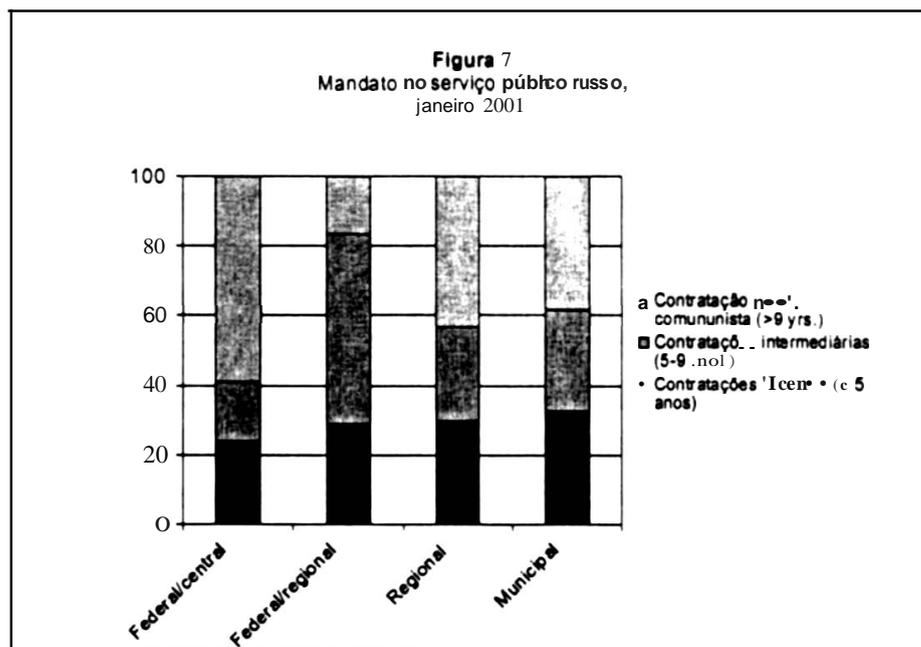
No modelo weberiano de eficiência burocrática, o pessoal qualificado predomina mesmo nos níveis hierárquicos mais baixos. Recrutar e promover pessoas com formação recém-adquirida é especialmente importante no caso da transição russa, visto que muito do conhecimento necessário para gerir uma burocracia adequada à economia de mercado simplesmente não estava disponível na era soviética.

Qualificações profissionais elevadas são a nonna legal para o serviço público na Rússia. A cláusula 6 dessa legislação, 'Bases do Serviço Público na Federação Russa', define educação superior especializada como uma condição de empregabilidade para todos os postos acima do nível hierárquico mais baixo - mesmo nesse último caso, é definida a educação média em administração pública ou equivalente como condição necessária para empregabilidade. Apenas no âmbito municipal esses requerimentos não são mencionados, deixando o tema qualificação ao arbítrio das autoridades locais. No entanto, como a figura 6 mostra, na prática, em todos os níveis da hierarquia burocrática, uma em cada três pessoas não possui educação superior e 5% não possuem qualificações profissionais médias. Mesmo nos três níveis hierárquicos mais altos, acima do nível municipal (ver figura 6), percebemos um número apreciável de pessoas sem educação superior - violando, desse modo, o que reza a lei.



<sup>4</sup>NT.: O termo *tenure* foi traduzido ao longo deste texto como 'mandato' ou 'cargo', conforme me pareceu mais adequado.

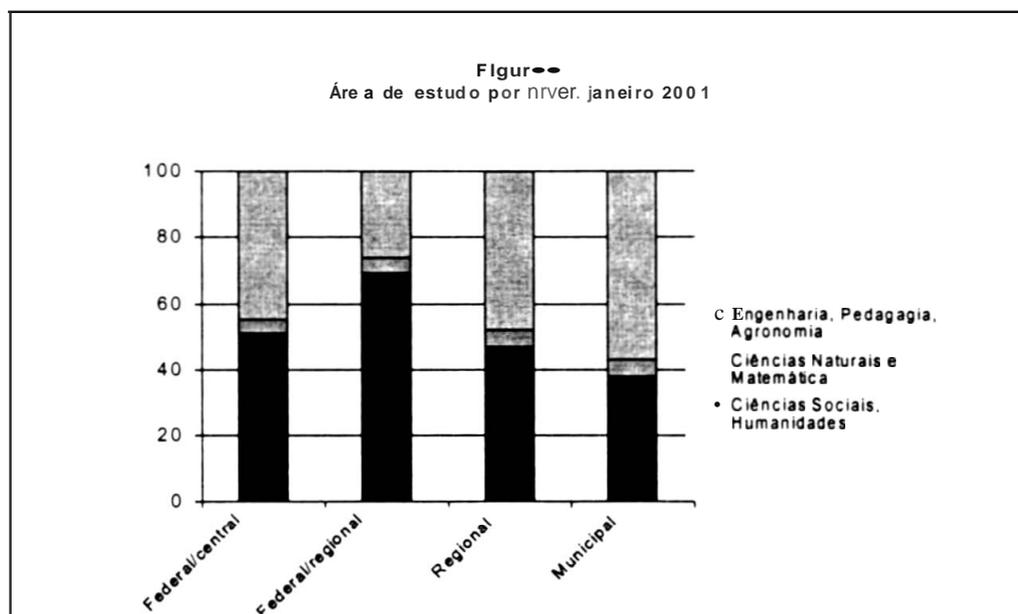
A impressão de que estamos lidando com um serviço público qualificado é reforçada por dados acerca dos mandatos. "Mandato" é definido como a duração do exercício de uma função em qualquer organização da administração pública. A figura 7 mostra que, já em janeiro de 2001, um em cada dois funcionários federais no nível central exercia seu cargo desde a era Brejnev, tendo sido contratado há quinze ou mais anos. Esse dado, combinado com o referente ao pessoal contratado durante a *perestroika* de Gorbachev, significa que aproximadamente 60% dos empregados federais no nível central foram contratados pelo Partido Comunista. Em contraste, o 'sangue novo' (pessoal contratado nos cinco anos anteriores a 1º de janeiro de 2001) totalizava menos de um quarto dos empregados nesse nível. Tudo isso sugere que, apesar das numerosas reorganizações de ministérios e departamentos, muito da 'renovação' de *staff* envolveu apenas o ato de embaralhar repetidamente o mesmo e velho *staj*.



## Área de formação

Weber enfatizava que um serviço público eficiente é aquele em que o pessoal recebe o tipo especializado de educação que ajuda a realizar suas funções. Desse ponto de vista, é instrutivo examinar os funcionários públicos em sua área de formação. Como a figura 8 mostra, um grande número desses funcionários foi treinado como engenheiros, professores e agrônomos: três em cada dez funcionários federais, cinco em cada dez regionais, e aproximadamente seis em cada dez municipais. Engenheiros, professores e agrônomos totalizam aproximadamente

metade de todos os funcionários públicos do poder executivo.



De certo modo, essa estrutura de especialização reflete as tarefas com as quais esses servidores se deparam. Por exemplo, o desempenho de algumas funções públicas pode requerer servidores com formação em agronomia, pedagogia ou engenharia Nwn grau mais elevado, entretanto, a estrutura de especialização reflete o suprimento de formação profissional e de habilidades típico das instituições educacionais da era soviética. Há quinze anos atrás, quase todas as regiões tinham seus institutos pedagógicos e politécnicos e muitas regiões tinham também escolas com níveis de instrução mais elevados para a *nomenklatura* do Partido Comunista. Isso influenciou fortemente o suprimento de mão-de-obra com educação universitária e sua estrutura ocupacional nessas regiões, especialmente pelo fato de que a mobilidade inter-regional era limitada. Servidores públicos eram recrutados de um conjunto de professores, engenheiros, agrônomos, e graduados em marxismo-leninismo, 'comunismo científico', ou coisa parecida. Hoje, a formação educacional dos servidores públicos antigos reflete a estrutura de treinamento da era soviética. Também é relevante o fato de que muitas dessas escolas regionais tomaram-se mais tarde universidades, herdando, porém, o velho estoque de capital humano. Elas instruem economistas, advogados, sociólogos etc. para a nova Rússia, mas, com frequência, pouco mudou nos seus currículos. Pode-se argumentar que o padrão profissional dessas novas universidades é mais baixo do que o requerido hoje. Assim, muitos dos diplomas em ciências sociais que foram conferidos

recentemente não refletem requerimentos atuais e não preparam os estudantes para ocupar posições no serviço público. Nesse ponto também o serviço público russo está aquém do ideal weberiano.

## Conclusão

O problema real com a burocracia estatal russa é duplo. Primeiro, trata-se de uma organização corrupta, composta de um demasiado número de velhos funcionários que não contam com um treinamento adequado e que foram contratados durante a era comunista. Segundo, não existe ainda mecanismos para substituir essa burocracia por uma estrutura meritocrática composta sobretudo por profissionais jovens e bem-treinados.

Os salários no serviço público são baixos, o que favorece o ingresso de pessoas menos preparadas, menos competitivas, e a permanência de empregados mais antigos nos cargos. Isso ocorre porque servidores públicos jovens, bem-formados, encontram oportunidades alternativas de emprego no setor privado, onde sua contribuição é reconhecida na forma de salários mais altos e prestígio. De fato, muitos servidores públicos jovens consideram emprego em administração pública pouco mais que uma estação ao longo do caminho que leva a empregos melhor pagos no setor privado. Esperando esse resultado, e temendo competição potencial vinda de baixo, servidores públicos de nível sênior investem pouco nos seus colegas jovens, reforçando desse modo as tendências em curso. Servidores públicos jovens, por seu lado, percebem essa falta de perspectivas desde o início de seus empregos e, por isso, passam a cultivar conexões que possam se mostrar úteis no futuro próximo quando eles terão de entrar no setor privado. Como resultado, o nível médio de qualificação na burocracia como um todo aumenta de modo muito tênue e o fluxo de jovens trabalhadores para fora do sistema se acelera. Senioridade é freqüentemente associada a habilidades ultrapassadas, recrutamento durante o período comunista, e posições ideológicas fortemente arraigadas, posições essas incompatíveis com uma democracia capitalista. Na Alemanha de Weimar, esquerdistas jovens caracterizavam o Partido Social Democrata como aquele que sofria dos males de *Verbonzung* e *Verkalkung*, quer dizer, mandonismo e ossificação. Acreditamos que os dados que apresentamos demonstram que essa caracterização também descreve o serviço público russo de hoje (MAGUN et al., 2003).

A questão a se considerar é se a reforma administrativa do presidente Putin, que está num estágio de planejamento por mais de um ano, pode sobrepujar esses problemas. Nenhuma data limite foi estabelecida para a implementação das reformas. A corrupção está profundamente entranhada na administração pública russa. É fácil antever um cenário em que uma interpretação morosa, criativa das regulamentações, assim como uma implementação não entusiasmada sabotem a reforma burocrática. Estamos certos acerca de duas coisas, no entanto: primeiro, o resultado do movimento para modernizar a administração pública certamente influenciará o progresso econômico da Rússia; segundo, esse movimento certamente desencadeará muito conflito político entre os reformadores e os seus oponentes nos anos que se seguirão.

## Referências

- DnLAS, Milovan. 1963. *The new class: an analysis of the communist system*. New York: Praeger.
- EVANS, Peter; RAUCH, James. 1999. Burocracia e crescimento: uma análise transnacional dos efeitos das estruturas de Estado 'weberianas' no crescimento econômico. *American Sociological Review*, 64, p. 748-65.
- FRIEDRICH, Carl; BRZEZINSKI, Zbigniew. 1956. *Totalitarian dictatorship and autocracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- JENSEN, Donald. 1997. *Patrimonialism in post-soviet Russia*. Radio Free Press Europe / Radio Liberty, 17 jul. 1997.
- MAGUN, Y. R.; BRYM, Y.; GIMPELSON, S.; MOROZKOV; CHIRIKOVA, A. 2003. *Molodye spetsialisty na Rossiyskoy gosudarstvennoy I munitzipal'noy sluzhbe: nauchnyy otchet po itogam issledovaniya oblastnykh I gorodskikh administratziy*. Moscow, Russian: Academy of Sciences.
- MOMMSEN, Wolfgang. 1997. Max Weber and the regeneration of Russia. *Journal of Modern History*, 69, p. 1-17.
- NYSTROM, Scott; NYSTROM, Luella. 1988. Bureaucracy in Prehistory: case evidence from murrnnoth bone dwellers in the russian steppes. *International Journal of Public Administration*, 21, p. 7-23.
- ORLOVSKY, Daniel T. 1976. Recent studies on the russian bureaucracy. *Russian Review*, 35, p. 453.

RAUCH, James; EVANS, Peter. 2000. Bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75, p. 49-71.

SCHIAVO-CAMPO, Salvatore; TOMMASO, Giulio; MURKHERJEE, Amitabha. 1997. *An international statistical survey of government employment and pay*. Policy Research Working Paper, n. 1806. Washington DC: WorldBank.

SHACHTMAN, Max. 1962. *The bureaucratic revolution: the rise of stalinist State*. New York: Donald.

WEBER, Max. 1968 [1911-1914]. Patriarchalism and patrimonialism. In: \_\_\_\_\_. *Economy and Society*, v. 2. New York: Bedminster Press.