

POLÍTICA E BUROCRACIA NOS ESTADOS DA ÍNDIA E DO BRASIL¹

Felix G. Lopez

RESUMO

Este texto faz uma breve apresentação do sistema político indiano, analisando a gênese e o desenvolvimento do sistema de transferência de funcionários na administração pública da Índia e a interação deste com o sistema social, com a esfera política e com os interesses político-eleitorais dos parlamentares. A seguir, estabelece algumas comparações entre as características da relação entre a esfera política e a administrativa na Índia e as características do sistema de nomeações para cargos de confiança no Brasil, a partir do exemplo do Rio de Janeiro. Argumenta-se que tanto a lógica do sistema de transferências na Índia quanto o sistema de nomeações para cargos de confiança no Brasil mantêm legitimidade porque permitem que idéias associadas à eficácia administrativa e ao combate à corrupção sejam utilizadas para justificar decisões que são, muitas vezes, motivadas por interesses político-econômico-eleitorais. Argumenta-se também que a análise da relação entre política e administração pública em ambos os países deve considerar não apenas o desenho das instituições políticas e eleitorais e o postulado da racionalidade eleitoral, mas também os valores que se desenvolveram ao longo do processo de constituição das instituições políticas e das burocracias públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Índia; Brasil; administração pública; sistema político; patronagem; nomeações; cargos de confiança.

I. INTRODUÇÃO

O processo de preenchimento de grande parte dos cargos da administração pública brasileira apresenta fortes traços patrimoniais. Mesmo com o aprimoramento da *accountability* da burocracia nas últimas décadas, um aspecto marcante de nossa burocracia-patrimonial continua vigoroso: a distribuição política de cargos públicos. O número de cargos de livre-nomeação política traduz bem a lógica personalista que é marca registrada de nosso sistema político. O governo federal dispõe de aproximadamente 21 mil cargos de livre-nomeação. O governo do estado do Rio de Janeiro, por exemplo, possui quase 12 cargos (SARE, 2000). O poder Executivo e o Legislativo, nos três níveis de poder, utilizam os cargos como um poderoso instrumento de barganha política para levar à frente seus objetivos. Sem dúvida, apenas a referência à quantidade de cargos diz pouco so-

bre a lógica que informa seu preenchimento. Tampouco é suficiente dizer que os cargos são preenchidos por “favoritos do partido” que conquistam o poder (WEBER, 1999, p. 546), pois essa referência genérica não apresenta as fortes clivagens personalistas e faccionais que ensejam as intensas lutas entre os políticos para conquistar suas fatias de cargos na administração pública².

A despeito disso, e apesar do tema constar quase diariamente na pauta das páginas políticas da imprensa brasileira, é surpreendente observar quão poucos estudos acadêmicos tratam das questões teóricas e empíricas associadas às nomeações para cargos de confiança.

O objetivo deste artigo é dar uma contribuição comparativa nesse sentido. Para tanto, apresento e discuto o modo de funcionamento do sistema administrativo na Índia, o processo de preenchimento e transferência de funcionários públicos nos estados e seu entrelaçamento com o sistema político. A análise da relação entre política e burocracia naquele país guarda importância porque pode servir para investigações comparativas futuras com

¹ Agradeço os comentários de Elisa Reis e João Trajano Sento-Sé, as sugestões bibliográficas de Pamela Price e valiosas observações dos pareceristas da *Revista de Sociologia e Política*. Agradeço também a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro (Faperj) que, em diferentes momentos, financiaram as pesquisas das quais o presente texto é um dos resultados.

² Realizei um estudo de caso com esse objetivo em Lopez (2005, cap. 3).

o caso brasileiro, que faço de modo breve na parte final do texto, a partir dos resultados de pesquisa realizada em outro momento³.

A escolha da Índia deve-se ao fato desse país possuir em sua administração pública um vasto sistema de transferências dos ocupantes de cargos que se entrelaça com o sistema político e com os interesses dos políticos. Em muitos aspectos, o exemplo da Índia é sugestivo de aspectos que são constitutivos do sistema de transferências de funcionários públicos também no Brasil.

Procuo mostrar que para compreender o sistema de transferências naquele país é preciso considerar o processo de formação do Estado indiano, o sistema de valores culturais que permeiam os diversos estratos e segmentos da sociedade e a organização institucional do sistema político atual. A Índia é um exemplo de como história, cultura e o desenho das instituições articulam-se na definição das relações sociais existentes na esfera política.

As próximas seções do texto estão organizadas da seguinte forma: a primeira seção (II) descreve e analisa a organização do sistema político indiano em âmbito federal e estadual. A segunda seção (III) descreve o processo histórico de formação do serviço civil indiano contemporâneo; a terceira (IV) analisa o desenvolvimento do sistema de transferências de funcionários, suas motivações e alterações ao longo do tempo. A quarta seção (V) do texto procura mostrar como se desenvolveu a manipulação política das transferências de funcionários e a relação desse processo com as complexas normas sociais vigentes na sociedade e com a lógica da competição eleitoral. A última seção (VI) apresenta algumas breves observações comparativas entre o caso indiano e o caso brasileiro.

Para analisar o caso indiano, utilizo a bibliografia especializada. As observações comparativas com o caso fluminense derivam de dados e informações coletadas ao longo de uma pesquisa de campo realizada na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e na Secretaria de Esta-

do de Educação do Rio de Janeiro, entre os anos de 2002 e 2005⁴.

II. O SISTEMA POLÍTICO INDIANO

A Índia é uma república federativa com sistema parlamentar de governo, formada por 28 estados e sete territórios (cf. mapa do Anexo I). Sua Constituição, promulgada em 1950, foi influenciada por tradições institucionais britânicas, o que tornou o desenho de suas instituições, em alguns aspectos, muito similar ao da Inglaterra.

No sistema indiano, o parlamento federal é composto pelo Presidente da República, a Câmara Baixa (*Lok Sabha*) e o Conselho de Estados (*Rajya Sabha*). O Presidente é o Chefe de Estado e nomeia o Primeiro-Ministro, responsável por montar o Gabinete, que é o núcleo decisório do governo. Os membros do Gabinete provêm do partido ou de uma coalizão de partidos que forma o governo.

O Presidente é eleito por membros de um colégio eleitoral constituído por membros do *Rajya Sabha*, do *Lok Sabha* e deputados das assembleias estaduais. As eleições parlamentares para o *Lok Sabha* são distritais e majoritárias. O país está dividido em 602 distritos eleitorais, definidos de acordo com o número de eleitores e as fronteiras dos estados.

Nos estados, o sistema político tem estrutura similar. Cada estado tem um Governador indicado pelo Primeiro-Ministro indiano. Os governadores têm pouco poder político, que está concentrado nas mãos do Ministro-Chefe (MC) – equivalente ao Primeiro-Ministro no âmbito estadual – e nas mãos dos membros do Conselho de Ministros, que são como o gabinete de governo nos estados.

O poder Executivo está, legalmente, nas mãos dos governadores, que têm mandato de cinco anos. Entretanto, o Primeiro-Ministro pode pedir sua substituição quando desejar. O Governador tem a atribuição *pro forma* de escolher o MC, o qual lhe

³ A pesquisa que ensejou o presente texto foi realizada com o intuito de compreender a lógica do preenchimento de cargos em uma secretaria do governo do estado do Rio de Janeiro, além de analisar as percepções dos deputados estaduais fluminenses sobre as indicações para “cargos de confiança” na burocracia pública.

⁴ A pesquisa consistiu em entrevistas semi-estruturadas com 35 deputados estaduais que tratavam de questões sobre cargos de confiança e nepotismo. A pesquisa na Secretaria de Educação consistiu também em entrevistas com funcionários e da análise de dados oficiais, que permitiu retratar o preenchimento de todos os cargos daquela secretaria em um período de seis anos e analisar o funcionamento efetivo do “sistema de espólio” na administração fluminense.

sugere, posteriormente, a nomeação das pessoas que vão integrar o Conselho de Ministros. Este é formado por membros da Assembléia Legislativa Estadual, que é eleita por voto popular. A composição do Conselho de Ministros tende a seguir a proporcionalidade das cadeiras obtidas pelo(s) partido(s) que forma(m) o governo no estado.

O Governador pode dissolver a Assembléia a qualquer tempo. Essas atribuições formais do Governador, no entanto, não lhe dão muito poder político, pois ele está, quase sempre, subordinado ao Conselho de Ministros. Em geral, as sugestões feitas por esse Conselho são obrigatórias na prática e o Governador apenas empresta o seu nome para as ordens executivas e medidas legislativas.

Quando o Primeiro-Ministro indiano define a indicação dos governadores dos estados, costuma seguir as preferências dos MCs estaduais. Mas essa não é uma obrigação formal e não é raro que os primeiros-ministros façam escolhas mais discricionárias, que levem em conta interesses puramente partidários⁵. Além disso, o Primeiro-Ministro pode recorrer à indicação de governadores com os quais tem vínculos pessoais como instrumento de controle político nos estados.

Nos estados, de forma geral, o MC e o Conselho de Ministros são a substância do governo e o Governador o testa-de-ferro do sistema parlamentar. Nos termos de Ray (1986, p. 112), “*the governor shall always act on ministerial responsibility except in particular or specific cases where he is empowered to act in his discretion*”⁶.

O papel constitucional atribuído ao Governador é de servir de mediador entre o governo estadual e a União. O direito de indicá-los é um instrumento ao dispor do Primeiro-Ministro para manter relações harmônicas entre o centro e os estados. Por isso, como expressou um dos constituintes indianos, a Constituição pressupõe que o governador deve ser “aquele que não se envolve em disputas partidárias ou faccionais nas províncias, mas que serve de vínculo estreito entre o

centro e as províncias” (RAY, 1986, p. 111). Esse instrumento permite ao centro conciliar a complexa segmentação social (classe, castas, religião, línguas e tribos) e política (facções e outras formas de poder informal) que tornam os conflitos políticos ou religiosos entre estados e União uma ameaça à unidade territorial e política do país.

Um pré-requisito à escolha dos governadores é que esses devem provir de estados diferentes dos estados para os quais são indicados. O objetivo é evitar a preexistência de laços pessoais, “raízes” políticas ou qualquer tipo de vínculo com partidos ou facções políticas locais e, portanto, aumentar as chances de neutralidade e imparcialidade na relação com o governo estadual.

O MC é sempre escolhido a partir da Assembléia Estadual. Mas quando não há partidos ou coalizões majoritárias, o Governador pode interferir no processo e escolher um MC à revelia dos partidos (cf. FADIA, 1991, p. 211). O Conselho de Ministros – *State Council of Ministers* – é escolhido pelo Governador, após ouvir as sugestões do MC. Ele é composto pelos ministros do Gabinete, por ministros do estado e os *deputies ministers*. Os primeiros formam um corpo separado que é o próprio Gabinete, o núcleo do Conselho de Ministros. É o setor com maior poder dentro do governo.

O número de ministros que integram o Conselho pode variar conforme a fragmentação partidária na Assembléia. O Governador e o MC podem escolher tantos ministros quanto julgarem necessários, seja para contemplar a maioria parlamentar, seja para atender a grupos de interesses e facções políticas⁷.

O MC é quem detém maior poder de nomeação e patronagem nos estados. Ele sugere a indicação dos juízes da Suprema Corte Estadual, no-

⁵ A manipulação na indicação dos governadores pelos primeiros-ministros e a utilização dessa prerrogativa para desestabilizar alguns governos estaduais de oposição ao governo central é discutida por Dua (1985) e Khilnani (1999, p. 55 e segs.).

⁶ “O governador deverá agir sempre sob responsabilidade ministerial, exceto em casos particulares, em que é autorizado a agir por sua própria conta”.

⁷ “The Council Of Ministers has of late been expanding in all the states irrespective of the administrative needs in order to accommodate communal and regional claims and satisfy personal ambitions” (“O Conselho de Ministros tem ultimamente se expandido em todos os estados, independente das necessidades administrativas, a fim de acomodar demandas regionais ou comunais e satisfazer ambições pessoais”) (FADIA, 1991, p. 260). Este aspecto lembra o processo de criação de novas Secretarias ou ministérios no Brasil, expediente ao qual o governo federal ou os governos estaduais costumam recorrer para atender novas demandas por cargos de facções ou grupos políticos aliados ainda não contemplados com cargos.

meia o Advogado Geral do Estado e os membros da Comissão de Serviços Públicos Estaduais, responsáveis por recrutar, mediante provas de qualificação, os funcionários da burocracia estadual.

Uma parte dos legislativos estaduais é bicameral, composta pela Assembléia Legislativa e pelo Conselho Legislativo. A primeira é formada por deputados eleitos em eleições distritais (*Members of Legislative Assembly*, doravante MLAs). Cada distrito elege um membro e seus mandatos são de cinco anos.

O Conselho Legislativo, que tem função basicamente consultiva, é formado por uma fração dos deputados eleitos para a Assembléia que costumam ser escolhidos proporcionalmente ao tamanho das bancadas nas Assembléias (FADIA, 1991, p. 269-270).

A maioria dos deputados estaduais despende seus maiores esforços na atividade clientelística e na distribuição de patronagem, antes que nas tarefas parlamentares associadas à produção legislativa e às atividades em plenário. Uma das funções principais da atividade cotidiana do MLA é intermediar favores para indivíduos ou grupos em relação à burocracia, o que os torna, ao lado de funcionários que ocupam posições-chave na administração, importantes *mediadores políticos* dos estados. Em um texto antigo, mas que preserva sua atualidade, Bailey (1963, p. 121) assinalou que o típico Deputado Estadual do estado de Orissa “[...] is not the representative of a party with a policy which commands itself to them, not even a representative who will watch over their interests when policies are being framed, but rather a man who will intervene in the implementation of policy and in the ordinary day to day administration. He is there to divert the benefits in the direction of his constituents, to help individuals to get what they want out of Administration, and to give them a hand when they get into trouble with officials”⁸.

⁸ “[...] Não é o representante de um partido com uma política pública pela qual ele se orienta, nem mesmo um representante que zelará por seus interesses quando as políticas estão sendo definidas, mas, antes, um homem que intervirá na implementação de políticas e na administração ordinária cotidiana. Ele está lá para orientar os benefícios em direção aos seus eleitores, para ajudar indivíduos a conseguir o que querem da administração e dar a eles uma ‘mão’ quando têm problemas com oficiais”.

Três décadas depois, Fadia (1991, p. 278) fez observações semelhantes: “Most MLAs have strong ties with their constituencies and it is through them that localism has come to dominate state politics. The ‘legislative life’ of the MLA is secondary to his role as a political broker. The average MLA come into his own not on the floor of the Assembly but in helping his constituents to get places in colleges, permits, licenses, and jobs. It is this kind of work that occupies most of his time and this that plays the greatest electoral dividends”⁹.

Porque a maioria dos parlamentares estaduais apóia-se em práticas clientelísticas na política do dia-a-dia, o controle sobre cargos ou sobre o destino de seus ocupantes é um recurso de poder especialmente valorizado.

Quanto aos partidos políticos, podem ser nacionais ou estaduais. Os primeiros caracterizam-se por terem representação política em quatro estados da federação, no mínimo. Os demais são partidos estaduais. Há partidos nacionais com poder mais centralizado na cúpula nacional e partidos menos centralizadores, mais flexíveis nas estratégias de alianças políticas estaduais. Devido às diferenças na organização partidária em cada estado, sempre há forte pressão para que os partidos nacionais sejam maleáveis nas negociações partidárias e faccionais estaduais, já que a lógica das disputas partidárias e das coalizões governamentais nos estados costuma refletir parte das clivagens sociais, econômicas e culturais que são específicas a cada um¹⁰, e onde as castas sempre têm um papel determinante. Os três partidos na-

⁹ “A maioria dos MLAS tem fortes laços com seu eleitorado e é através deles que o localismo veio a dominar a política estadual. A ‘vida legislativa’ de um MLA é secundária se comparada ao seu papel como mediador político. O MLA mediano é respeitado não por sua atuação no plenário da Assembléia, mas por ajudar seus eleitores a conseguir vagas em faculdades, permissões, licenças e empregos. É esse tipo de trabalho que ocupa a maior parte de seu tempo e que lhe rende maiores dividendos eleitorais”.

¹⁰ As teorias que tentam explicar a grande fragmentação partidária na Índia situam-se entre dois extremos teóricos: o primeiro explica a fragmentação partidária como um reflexo da clivagem social; o segundo explica a fragmentação como reflexo das regras eleitorais, especialmente o tamanho dos distritos eleitorais, o número de candidatos eleitos por distrito e o sistema de votação (listas abertas ou fechadas) (cf. PALSHIKAR, 2004, p. 1 477; SRIDHARAN, 2004). Um modelo alternativo está em Nikolenyi (2006).

cionais mais importantes são o Indian National Congress Party (INC), o Bharatiya Janata Party (BJP) e o Communist Party of Indian (Marxist) (CPI-M)¹¹.

Sridharan (2004) divide a recente história partidária e eleitoral indiana em três momentos. O primeiro, entre 1947 e 1967, foi de completa hegemonia eleitoral do INC tanto em nível federal quanto estadual. A sólida hegemonia desse partido eliminava as expectativas de alternância do poder em âmbito federal, apesar de as eleições ocorrerem de forma regular e haver competição partidária formal. Mas a competição era mais intensa entre as facções do INC do que entre esse e os partidos adversários.

O segundo período vai de 1967 a 1989. O ano de 1967 marcou o início do fim da hegemonia do INC na política nacional e estadual. Seu percentual de votos para o Lok Sabha nas eleições daquele ano caiu para 40%, enquanto alguns partidos de oposição começaram a rivalizar em poder com o INC, especialmente o BJP, que conseguiu, dez anos depois, nas eleições de 1977, 40% das cadeiras. Apesar de o INC restaurar parte de sua expressão eleitoral no início dos anos 80 – em grande parte como reflexo da fragmentação interna do BJP – um padrão de bipolaridade entre INC e outros partidos nacionais, liderados pelo BJP, consolidou-se. Essa mudança ocorreu *pari passu* às transformações sociais mais amplas na sociedade indiana. As eleições de 1977, 1980 e 1984 foram marcadas pela incorporação das massas ao debate político e valorização da representação de interesses como fundamento da política representativa. “Voters became more assertive and competitive, and their appetites for resources from politicians grew. Interest groups crystallized and came increasingly into conflict, so that it became harder to operate a political machine that could cater to every organized interest, as the Congress had very nearly done in the Nehru years”¹² (MANOR, 2000, p. 104).

¹¹ Os três partidos conquistaram, respectivamente, 28,3%, 23,8% e 5,4% das cadeiras do *Lok Sabha* (Câmara Baixa) nas eleições parlamentares de 1999 (SRIDHARAN, 2004, p. 478). As eleições de 2004 demonstraram a clara polaridade entre a coligação liderada pelo BJP e a coligação liderada pelo INC. As duas conquistaram, respectivamente, 185 e 219 das 513 cadeiras no *Lok Sabha* (INDIA, 2004).

¹² “Os eleitores se tornaram mais assertivos e competitivos, e seus apetites por recursos provenientes dos políti-

O terceiro período da evolução partidária indiana, situado entre 1989 e 1999, consolidou a polaridade eleitoral em âmbito federal e o que Sridharan (2004) denominou “bipolaridade múltipla” nos estados, *i. e.*, o declínio do INC e a ascensão do BJP e dos partidos regionais como forças políticas regionais ou estaduais. No padrão de “bipolaridade múltipla”, o INC polariza-se, nas eleições estaduais, com o BJP ou com os diversos partidos estaduais. Cabe lembrar que, ao contrário do âmbito federal, os estados apresentam polarizações diversas, pois têm fragmentações partidárias e coalizões muito mais díspares, pelo fato mesmo de inúmeros partidos serem apenas estaduais¹³.

III. O SERVIÇO CIVIL NA ÍNDIA E O “CARROSSEL BUROCRÁTICO”

O Serviço Civil na Índia é organizado de forma hierárquica, com atribuição de competências técnicas e estruturado em torno do ideal de neutralidade burocrática. A estrutura da administração é tripartite. O All-Indian Service é o serviço público nacional, composto por três instituições. A mais importante é o Indian Administrative Service (IAS), criado em substituição ao Indian Civil Service (ICS) do período colonial. No IAS, o tempo de serviço e o mérito são os principais critérios de promoção na carreira. Apesar de os funcionários do IAS serem funcionários do governo central (como nossos funcionários federais) eles provêm sempre dos estados. Uma parte dos funcionários trabalha na capital para o governo federal e a maior parte trabalha nos estados, servindo ao governo central ou aos governos estaduais. Pelo menos metade dos quadros do funcionalismo do IAS lotado em um determinado estado deve ser

cos cresceu. Grupos de interesse se cristalizaram e, de modo crescente, entram em conflito, por isso se tornou mais difícil operar uma máquina política que possa suprir cada interesse organizado, como o fizera quase inteiramente o Congresso nos anos de Nehru”.

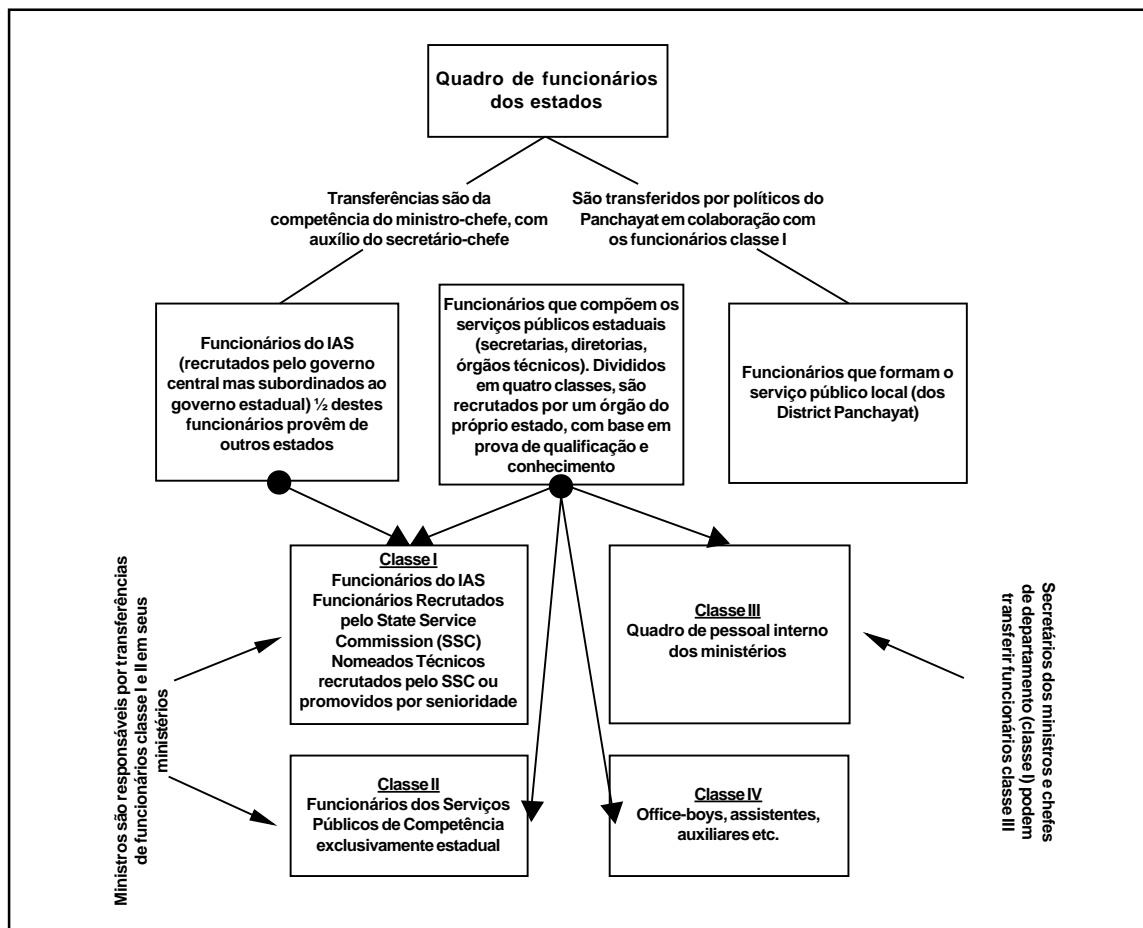
¹³ “Barring few states [...], all the states now have their political space divided between the all-India parties and some state level party or parties” (“Exceto por alguns estados [...], todos os estados agora têm seu espaço político dividido entre os partidos nacionais [*all-India*] e algum partido ou partidos estaduais”) (PALSHIKAR, 2004, p. 1477). Periodizações da história partidária indiana, com algumas diferenças, encontram-se também em M. P. Singh (1996) e Nikolenyi (2006, p. 203-204).

formado por funcionários provenientes de outros estados¹⁴.

A escolha dos quadros do IAS ocorre por meio de avaliações competitivas e são realizadas por uma instituição do governo central indiano, a Union Public Service Commission. Os State Services são os serviços públicos dos estados. Eles estão divididos em secretarias, órgãos com funções técnicas e serviços relacionados ao governo local (no âmbito dos distritos eleitorais). Geralmente a administração do serviço público estadual é subordinada ao Secretário-Chefe do governo do estado, cujas funções são similares à de chefe do Gabinete Civil nos nossos estados. Os estados têm a sua própria agência para recrutar seus funcionários, a State Public Service Commission.

No quadro de funcionários dos estados há, ao lado dos já mencionados funcionários pertencentes ao IAS, o quadro administrativo estadual, dividido em quatro classes de funcionários: I, II, III e IV. O Ministro-Chefe e o Secretário-Chefe têm a prerrogativa de transferir e nomear os funcionários do IAS dentro dos seus respectivos estados. Os ministros estaduais – que compõem o Conselho de Ministros – são responsáveis pela transferência dos funcionários classe I e II que se encontram dentro dos seus respectivos ministérios. Os secretários subordinados aos ministros (que são classe I) podem transferir funcionários classe III. No âmbito dos governos locais dentro dos estados (*districts Panchayat*) os políticos locais e os funcionários classe I têm a prerrogativa de autorizar e realizar as transferências do quadro administrativo local.

FIGURA 1 – ÍNDIA: ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E AS COMPETÊNCIAS PARA REALIZAR TRANSFERÊNCIAS



FONTE: o autor.

¹⁴ O IAS possui pouco mais de 5 061 funcionários por todo o território indiano. O número total de funcionários que compõem o serviço público na Índia, incluindo os esta-

dos e os distritos e superior a quatro milhões, (MISHRA, 1997, p. 30). Uma análise da origem social dos funcionários do IAS está disponível em Goyal (2008)

QUADRO 1 – IAS: PADRÕES DE DESLOCAMENTO (1976-1993)

TAMANHO DO QUADRO DO IAS		TEMPO DE PERMANÊNCIA NO POSTO (EM %)			
ANO (JAN.)	NÚMERO	MENOS DE UM ANO	1-2 ANOS	2-3 ANOS	MAIS DE 3 ANOS
1977	2901	54	28	11	7
1978	3084	58	26	10	6
1979	3236	55	30	10	5
1980	3404	49	32	13	6
1981	3373	60	22	11	7
1982	3539	52	31	9	8
1983	3734	51	29	13	7
1984	3797	56	26	12	7
1985	3910	51	31	11	7
1986	3970	58	25	12	6
1991	4497	58	25	10	6
1992	3951	56	27	11	6
1993	3991	49	31	13	8

FONTES: Potter (1987); para os anos 1990: Mishra (1997).

O quadro revela que mais de 50% dos funcionários do IAS permanecem menos de um ano no posto. O percentual é similar para funcionários lotados nos estados ou na capital.

A maioria das transferências deve-se a *mudanças de localidade*, e não a *promoções na carreira*. Quando os funcionários são nomeados para um cargo, permanecem, em caráter definitivo, trabalhando dentro do mesmo estado para o qual foram originalmente nomeados. As transferências são sempre intra-estatais, mas ocorrem em todos os níveis e escalões da administração. Professores, enfermeiras e assistentes administrativos, por exemplo, que ocupam escalões mais baixos – funcionários de nível IV –, são transferidos com menor frequência, mas seu tempo médio de permanência no cargo não excede quatro anos. Essas transferências não são decididas pelos próprios funcionários. Na maioria das vezes são os políticos ou funcionários do topo da hierarquia que decidem. Mas os funcionários transferidos exercem pressões por meio de contatos pessoais, para conseguir transferências que lhes sejam pessoalmente vantajosas.

Funcionários do primeiro e segundo escalões da burocracia devem permanecer no mínimo três anos e, no máximo, cinco anos no cargo. A partir do terceiro escalão, não há tempo mínimo ou máximo de permanência no posto. Existe grande dificuldade em estimar o número de transferências

as dos funcionários dos serviços estaduais – ao contrário do IAS –, por não haver obrigatoriedade de registros formais. Nas entrevistas que De Zwart (1994, p. 76) realizou com políticos do estado de Gujarat, dos 300 000 funcionários públicos existentes, o número de transferências estimadas, ocorridas em um ano, variaram entre 20 000 e 150 000.

As normas que regulam o funcionamento da administração pública determinam que o funcionário deve permanecer ao menos dois anos no posto antes de qualquer transferência, mas elas não são seguidas na prática. A frequência em que as transferências ocorrem é consideravelmente maior do que o permitido. O sistema de transferências tornou-se, nas mãos dos políticos em geral, e em particular, dos deputados, um importante mecanismo de manipulação política. Esta é facilitada pelo fato de as disposições oficiais serem minuciosas em relação a quem e como as transferências devem ocorrer, mas vagas quanto aos *motivos* que as justificam.

Os estados são os responsáveis pela organização de sua própria burocracia e o grau de manipulação das regras e da prática das transferências é consideravelmente maior se comparada ao serviço público central. A burocracia pública nos estados caracteriza-se por altos índices de mobilidade espacial de seus funcionários, e essa mobilidade tem forte associação com a esfera política e com os deputados estaduais.

IV. AS ORIGENS SOCIAIS E AS RAZÕES OFICIAIS DO SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS NA BUROCRACIA DA ÍNDIA

A transferência regular de funcionários da administração é uma prática que remonta ao século XVI, durante a dominação do Império Mongol (1526-1857). A partir do reinado do Imperador Akbar (1556-1605), que fundou e desenvolveu o serviço civil no território que viria a constituir a Índia, os príncipes obrigaram seus funcionários mais importantes, os *mansabdars*, a migrarem continuamente de posto¹⁵. O principal intuito era evitar a formação de coalizões entre os funcionários ou com invasores estrangeiros, o que poderia ameaçar a estabilidade do reino¹⁶. Os *mansabdars* eram funcionários que controlavam um corpo de funcionários a eles subordinados (*amils*), e tinham um exército pessoal. Permanecer muito tempo em uma mesma localidade permitia aos *mansabdars* construir redes de relações sociais potencialmente perigosas. Ao lado dos *mansabdars* e seus *amils*, havia ainda os *village accountants* (*karnams*), que eram funcionários menos suscetíveis às transferências – devido aos seus conhecimentos técnicos locais –, porém igualmente propensos à formação de redes, muitas delas corruptas, que poderiam, em alguns casos, desafiar a autoridade política e administrativa do reino (FRYKENBERG, 1968). As transferências regulares eram eficazes para evitar isso. A preocupação maior era com os funcionários militares, para os quais a dispersão territorial e rotatividade geográfica foram os meios encontrados para evitar potenciais sedições destes contra os príncipes.

As transferências dos *mansabdars* também tinham motivação financeira. Elas começaram a consolidar-se como um instrumento de extração de recursos dos transferidos, que recebiam em troca algo similar a um direito de uso do cargo para extrair rendas pessoais. Esse processo resultou em um incipiente sistema de compra de

transferências que se tornaria similar à lógica das transferências de parte dos funcionários administrativos da Índia contemporânea.

Com o início do domínio britânico na região, as transferências continuaram: “Just like the Mogul princes, the first British Governors-General found it difficult to ensure the loyalty of their personnel. And they too tried to promote the one-sided loyalty of their officials by regularly transferring them and, in so doing, to create a gap between civil servants and the local population”¹⁷ (DE ZWART, 1994, p. 30-31).

Desde o período de domínio da Companhia das Índias Orientais (1600-1857), surgiam questões sobre a separação entre a esfera administrativa (pública) e os negócios privados. Quando o governo britânico começou a apossar-se do território indiano, a partir de 1760, os administradores das possessões da Companhia foram transformados em governadores das províncias. Na mesma época, o governo britânico promulgou disposições administrativas para regular a conduta dos novos administradores e separar assuntos comerciais de assuntos relacionados à administração civil. Levadas crescentes de funcionários britânicos foram substituindo os funcionários indianos nos postos centrais da administração da Companhia. Esse foi um dos primeiros passos da Coroa Britânica nas diversas tentativas de consolidar um aparato administrativo – ao menos no âmbito central – relativamente autônomo de pressões políticas e pressões sociais provenientes do sistema social indiano (MISRA, 1986; MARSHALL, 1998).

Durante o domínio britânico, a partir de 1860, o serviço civil britânico foi introduzido, mas grande parte ainda pertencia exclusivamente ao aparato coercitivo inglês. As tentativas de padronização das condutas fracassaram por não haver códigos que unificassem os procedimentos entre as províncias. Os funcionários britânicos podiam nomear seus subordinados de acordo com interesses e preferências pessoais. Ainda assim, esse período marca o início do desenvolvimento de um serviço civil indiano em moldes mais burocráti-

¹⁵ A prática foi iniciada em 1569.

¹⁶ “Mogul princes were continually threatened by conspiring mansabdars, and their control over the state was partly dependent on their ability to prevent such cooperation” (“Os príncipes mongóis eram continuamente ameaçados por *mansabdars* conspiradores, e o controle daqueles sobre o estado dependia em parte de suas habilidades para evitar tal a cooperação [entre *mansabdars*]”), observa De Zwart (1994, p. 18).

¹⁷ “Exatamente como os príncipes mongóis, os primeiros governadores gerais britânicos encontraram dificuldade em assegurar a lealdade de seu pessoal, e também tentaram promover a lealdade unilateral de seus oficiais transferindo-os regularmente; assim fazendo para criar uma distância entre os servidores civis e a população local”.

cos na administração central. Com todos os funcionários ingleses ou indianos treinados na Inglaterra, a unificação das práticas e o controle da corrupção foram relativamente bem-sucedidos, apesar de, no âmbito provincial, a realidade estar longe das aspirações da metrópole. Nas províncias, o serviço público teve um histórico de corrupção que nunca foi seriamente desafiado.

O serviço público no âmbito central – ICS – apresentava níveis de corrupção relativamente baixos se comparados às províncias, principalmente após os esforços britânicos para minorá-los, a partir de 1855, quando a Comissão Macaulay eliminou o antigo sistema de patronagem utilizado por diretores da Companhia das Índias Orientais para indicar os funcionários de alto escalão na Índia. No nível provincial, contudo, o sistema de transferências de cargos e seu entrelaçamento com a corrupção assemelhavam-se aos processos de compra e venda de cargos do período medieval, quando estes eram negociados como possessões hereditárias.

B. B. Misra (1986) argumentou que o período de administração britânica foi relativamente bem-sucedido em controlar o processo de corrupção relacionado às transações com cargos no âmbito do governo central porque implantou um sistema que exigia altas qualificações e treinamento dos nomeados. Entretanto, quando o governo britânico começou a aumentar o controle sobre a administração autônoma dos administradores provinciais da Companhia das Índias Orientais, por razões econômicas, os interesses dos parlamentares britânicos estiveram indissociavelmente marcados pelos interesses em controlar a patronagem na Índia para atender interesses políticos na Inglaterra¹⁸.

Na segunda metade do século XIX a corrupção administrativa entre os funcionários britânicos tinha sido consideravelmente reduzida, mas as trans-

ferências de funcionários continuavam. O principal motivo foi a mudança na percepção dos funcionários britânicos, que passaram a estigmatizar a ocupação de cargos na Índia e pressionavam para retornar à Inglaterra. Essas pressões resultaram em maiores concessões do governo britânico que, para atrair funcionários à Índia, ampliou os períodos de licença e o número de vezes que podiam retornar à Inglaterra, aumentando a necessidade de transferências para cobrir as brechas criadas pelos funcionários ausentes. O aumento na rotação dos funcionários civis passou a ser o resultado não pretendido do relaxamento nas regras de licença para os funcionários administrativos ingleses.

A primeira metade do século XX foi marcada por alterações nas regulações sobre as transferências de funcionários. Em 1919, as províncias ganharam maior autonomia na gestão das transferências, após as pressões dos próprios ministros provinciais, que contestavam a centralização administrativa inglesa. Em 1923, com o estabelecimento de eleições de representantes das províncias e o crescimento dos serviços provinciais, a influência dos políticos sobre os funcionários da administração cresceu vertiginosamente, pois as transferências destes eram um dos recursos de poder mais importantes dos políticos sobre a burocracia provincial.

O Indian Administrative Service surgiu em 1946 para substituir o Indian Civil Service, do período colonial, como uma agência de regulação do funcionalismo em âmbito federal, sem interferências políticas. Tanto o recrutamento quanto o controle sobre as condutas dos funcionários deveriam ser baseados em avaliações profissionais que mensurassem o mérito, disciplina, eficiência, honestidade e a diligência. Vínculos partidários ou qualquer outra consideração política estariam ausentes. Porém, esses objetivos encontraram circunstâncias desfavoráveis antes mesmos da sua criação, no período da II Guerra Mundial, pouco antes de a Índia conseguir independência formal e constituir seu próprio sistema administrativo.

Primeiro, a rápida expansão das oportunidades de contratos e suprimentos de guerra ou serviços correlatos provocada pela II Guerra aumentou as oportunidades de negociações fraudulentas, por ser impossível elevar, na mesma proporção, o aparato de controle e fiscalização sobre as negociações. As práticas corruptas na adminis-

¹⁸ De acordo com o historiador Kumar Ghosal, “[...] the immediate tightening of parliamentary control over the Company’s affairs in India was the eagerness of the British party leaders to capture the large patronage at the disposal of the Company to consolidate their own position in home politics” (“[...] o imediato fortalecimento do controle parlamentar sobre as relações da Companhia na Índia resultaram da avidez dos líderes partidários britânicos em capturar a ampla patronagem à disposição da Companhia, a fim de consolidar suas próprias posições na política doméstica”) (Ghosal *apud* DE ZWART, 1994, p. 39).

tração aumentaram nesse período. “The War was won, but the moral fabric of society and administration was shaken to its very foundations”¹⁹ (MISHRA, 1986, p. 273; PADHY & MUNI, 1987, p. 34).

Segundo, logo após a independência, em 1947, ocorreu a retirada dos funcionários ingleses da administração indiana. Sem meios de preencher todos os cargos com funcionários indianos de mesma qualificação, o governo rebaixou os níveis de exigência para a contratação.

Terceiro, no período posterior à independência houve demanda por milhares de funcionários para preencher as novas funções econômicas incorporadas pelo novo governo, o que ampliou a necessidade de pessoal para os novos setores, novamente, com qualificações rebaixadas.

Por fim, a forte compressão salarial do funcionalismo nos anos que se seguiram à independência deu estímulo adicional ao desenvolvimento da corrupção administrativa.

Ao lado das circunstâncias histórico-sociais de longo e curto prazo, deve-se considerar alguns valores da sociedade indiana para compreender a lógica de organização do sistema administrativo e sua interação com o sistema político. A organização burocrática nos moldes weberianos sempre encontrou forte resistência na sociedade, e isso era tanto mais visível quanto mais se descia nos níveis da administração. Já foi mencionado que o estabelecimento de um sistema administrativo mais impessoal só foi possível no nível central.

Dumont (1997) ressaltou a importância e a força do princípio da hierarquia e sua origem religiosa e como ele atravessa todo o sistema social indiano. O sistema político e as relações políticas na Índia, bem como as relações de poder dentro das instituições políticas, são ininteligíveis sem considerar o princípio da hierarquia que está na base do sistema de castas. Ainda que a distribuição de poder político não equivalha ao princípio hierárquico produzido pelo sistema de castas, está subordinado a este. Por isso, diz Dumont, hierarquia e poder são coisas diferentes, mas estão bastante ligados entre si. Apesar de, analiticamente,

podemos considerar a distribuição de poder político a partir dos conflitos enfiados na esfera propriamente política, os próprios atores, individuais e coletivos, que interagem nessa esfera hierarquizam-se a partir de princípios que são pensados pela ordem cósmica, fornecida pela religião. “Na Índia, primeiro, toda totalidade se exprime sob a forma de uma enumeração hierárquica dos componentes (tanto no Estado como no reino, por exemplo), a hierarquia marca a integração conceitual de um conjunto, ela é de algum modo seu cimento intelectual” (*idem*, p. 312). Isso não quer dizer que os indianos não considerem hierarquias seculares, hierarquias sociais, fundadas no poder ou na riqueza. Mas é preciso distinguir a hierarquia religiosa das formas de distribuição de poder.

A concepção de mundo com base nessa lógica é, de resto, um dos aspectos que atravessam a ordem social indiana desde antes da ocupação Mongol. “Até nossos dias, a esfera política aparece na vida indiana real como um dos ramos cuidadosamente enxertados de uma árvore imensa” (*idem*, p. 363; cf. também PRICE, 1999). É necessário ressaltar, portanto, que as noções de corrupção política e administrativa só começam a fazer sentido quando os modernos princípios da administração burocrática, a separação entre esfera pública e esfera privada, vão ganhando força a partir da administração colonial inglesa.

Nos estados – antigas províncias – os cargos da administração estiveram mais suscetíveis às manipulações políticas decorrentes de conflitos entre facções políticas – dos quais o MC participa ativamente – dos interesses de grupos com lealdades atribuídas ou adquiridas e mesmo por necessidade de atender ao chamado “princípio da reserva comunal”, definido na Constituição promulgada em 1950, que estabelece uma cota de vagas na administração para as “*scheduled castes*”, “*scheduled tribes*” e “*backward classes*”, grupos historicamente social e economicamente excluídos.

O “princípio da reserva comunal” tornou os baixos escalões da burocracia ainda mais suscetíveis a receberem influências pessoais, porque os funcionários que entraram por meio de cotas tinham formação e qualificação menor, o que se traduzia em maior tendência ao favorecimento dos cidadãos da própria casta ou tribo. A parcialidade em favor das castas já era informalmente aplicada

¹⁹ “A Guerra foi vencida, mas o tecido moral da sociedade e da administração foi abalado em suas próprias fundações”.

em muitos setores da administração. A introdução formal do princípio da reserva comunal fortaleceu esse aspecto, apesar de ter por objetivo ampliar a inclusão de setores economicamente excluídos. O revigoramento da casta como princípio de solidariedade na administração e na política estimulou uma mudança gradual da patronagem laica para a patronagem fundada no princípio da casta. Nos termos de Vithal, “[...] during an earlier period, an officer wishing to use political influence would go to the minister with whom he worked or had previously worked, or who belonged to his district. But, since the 1970s and 1980s this situation has changed radically. Officers now go to ministers belonging to the same castes. Each minister, whose appointment owes much to his importance as leader of his caste, considers himself to be the protector of godfather of all the officials in the government who belong to his caste. The civil servants, for their part, reciprocate such a sentiment, though there are rare cases of choice running counts to such a practice”²⁰ (VITHAL, 1997, p. 225-226).

Ao lado dos vínculos verticais de autoridade na hierarquia administrativa e nas relações entre políticos e administradores, os vínculos horizontais de casta contribuíram para diversificar a lógica das adesões e, no que aqui nos interessa, explicar o sistema de transferências e indicações para cargos da burocracia nos diversos escalões das administrações estaduais.

Os fracionamentos religiosos, lingüísticos, de castas e classes são um grande obstáculo ao desenvolvimento de regras e comportamentos impessoais e ao enraizamento do princípio da neutralidade burocrática na percepção de parte dos funcionários da administração, dos políticos e da sociedade. Por mais que vigorem os princípios formais de igualdade e impessoalidade, em gran-

de medida derivados do período da administração inglesa e reforçados por princípios administrativos modernos em favor da profissionalização da administração, sempre houve usos políticos e eleitorais dos cargos da administração. Nos estados e distritos, correm paralelas duas éticas burocráticas: a ética da impessoalidade e a ética dos vínculos primordiais – de castas, de parentesco, religiosos e tribais²¹.

Os princípios burocráticos da administração dos estados indianos foram re-apropriados e trans-

²¹ “If I cannot occasionally help a friend, what use am I as a Minister?” (“Se ocasionalmente eu não posso ajudar um amigo, que uso eu tenho como Ministro?”). Essa passagem é sintomática da força que os valores personalistas possuem na administração pública indiana (POTTER, 1996, p. 44). Price (1999) e Ruud (2000) sublinham a importância da compreensão dos códigos de conduta e valores dos grupos locais para um devido entendimento das práticas juridicamente definidas como corruptas. Códigos sobre os quais as discussões sobre corrupção estabelecida por economistas e instituições como a *Transparency International* costumam passar ao largo. Como argumenta Price (1999, p. 318) “[unwritten codes for conduct] constitute guides to appropriate action for actor in families, clans, sub-castes, and sects, and affect economic and political exchanges in broader arenas. The particularistic codes of clans, sub-caste, sects and different religious groups compete in various ways with the universalistic claims of rules of modern governance” (“[códigos de conduta não-escritos] constituem guias para ação adequada para atores em famílias, clãs, sub-castas, seitas, e afetam as trocas políticas e econômicas em arenas mais amplas. Os códigos particularistas dos clãs, sub-casta, seitas e diferentes grupos religiosos competem de diferentes modos com as exigências universalistas presentes nas regras da governança moderna”). Noções como corrupção política e administrativa só começam a ganhar sentido quando determinadas categorias tais como o universalismo de procedimentos e a impessoalidade passam a ser utilizadas como princípios normativos e analíticos para a compreensão de sistemas político-administrativos modernos. Contudo, tais categorias soam anacrônicas se transplantadas para a história passada da Índia e mesmo inadequadas quando cotejadas com o sistema de valores e os códigos de conduta dos diversos clãs, castas e grupos presentes na Índia contemporânea. Pode-se aplicar o mesmo ao Brasil. Uma vez que definimos formalmente o que é uma prática corrupta, tal definição não altera – pelo menos no curto prazo –, obviamente, os valores e códigos de conduta dos atores na vida cotidiana. Inúmeras condutas que, do ponto de vista jurídico-formal são corruptas, não são concebidas como tal pelo atores que estariam a praticá-la. Há, portanto, uma dissonância entre norma e valor, mas que a análise jurídica que não contempla as representações nativas não capta. Sobre esse aspecto, cf. Bezerra (1995). Para o caso da Índia, cf. Price (1999) e Ruud (2000).

²⁰ “[...] Durante período anterior, um funcionário que desejasse se utilizar da influência política iria ao ministro com o qual trabalhasse, havia trabalhado ou que pertencesse ao seu distrito. Contudo, desde os anos 1970 e 1980, esta situação mudou radicalmente. Funcionários agora iam aos ministros que pertenciam às suas próprias castas. Cada ministro, cuja indicação deve muito à sua importância como líder de sua casta, considera-se ser o protetor ou padrinho de todos os funcionários no governo que pertencem a sua própria casta. Os funcionários civis, por sua parte, retribuem tal sentimento, ainda que existam casos raros em que a escolha vá de encontro a esta prática”.

formados por valores que conformam parte das relações sociais na sociedade. As clivagens sociais, religiosas, lingüísticas e de castas impedem o fortalecimento da cultura meritocrática e da neutralidade na administração, sobretudo porque a esfera política tende a espelhar a lógica da organização social e dos valores socialmente compartilhados.

V. OS USOS POLÍTICOS DA TRANSFERÊNCIA DE FUNCIONÁRIOS

A razão oficial para a manutenção do sistema de transferências é prevenir a formação de redes de clientela e corrupção na administração pública. O sistema permite, contudo, que tanto os políticos quanto os funcionários autorizados a realizar as transferências as utilizem para seus interesses políticos e econômicos, construindo ou dissolvendo redes potenciais de poder e influência criadas pelos próprios funcionários ou por facções políticas adversárias.

As redes políticas e as redes de clientela na burocracia indiana estão em todos os níveis da administração, mas nos estados e distritos têm maior densidade. Brass (1965) e Bailey (2001) mostraram que elas são formadas por políticos que almejam construir círculos de poder com fins eleitorais e/ou econômicos ou por funcionários dos altos escalões que, quando não estão subordinados aos interesses desses políticos, podem articular redes pessoais de poder com as mesmas finalidades. É algo comum que funcionários que permanecem em seus postos por um tempo longo desenvolvam redes sociais densas e extensas, das quais se utilizam no futuro para iniciar a carreira política²².

Parte dos funcionários dos altos e médios escalões da burocracia são *brokers* em potencial, que podem utilizar redes de influência e o monopólio parcial sobre a distribuição de alguns serviços como instrumentos de poder pessoal²³.

A conjugação entre interesses privados dos burocratas e os interesses dos políticos em se

associar àqueles para usufruir dessas redes ou para dissolvê-las – em casos de rivalidades de poder com adversários – tornaram a burocracia dos estados indianos uma das mais corruptas do mundo. Para S. K. Das, “corruption in India is entrenched – it is pervasive, organized and monopolistic. Even more disturbing is how patrimonial politics has colonized the entire public bureaucracy”²⁴ (DAS, 2001, p. 3).

Apesar da implantação de um sistema meritocrático ter sido tentada desde meados do século XIX, quando atos normativos da administração britânica limitaram a patronagem substituindo-a pelo mérito nas provas de admissão, a burocracia pública continua a seguir uma lógica que só exclui a interferência política no momento de entrada na carreira. Ademais, o princípio da progressão por tempo de serviço é um dos elementos adicionais que inibem as promoções por desempenho. “The promotion system in the state governments is not related to merit and performance-indication at all, and in the central government [...] the situation is marginally better”²⁵ (*idem*, p. 129).

A transferência contínua e maciça de funcionários da administração por motivações político-eleitorais – que De Zwart (1994) denominou *carrossel burocrático* – é tão importante na administração e também aos olhos da população, que os indianos utilizam o termo “indústria das transferências” para descrevê-lo. “Transfers of government functionaries have in many states, virtually assumed the status of an industry. Officials at all levels are repeatedly shifted from station to station in utter disregard of the tenure policies or any concern about the disruption of public services delivery and the adverse effect on the implementation of development programs”²⁶ (Ex-funcionário público indiano *apud* DAS, 2001, p. 130).

²⁴ “A corrupção na Índia esta arraigada – ela é invasiva, organizada e monopolística. Ainda mais perturbador é como a política patrimonial colonizou toda a burocracia pública”.

²⁵ “Nos governos estaduais o sistema de promoção não está, em absoluto, relacionado ao mérito e indicação por desempenho, e no governo central [...] a situação é marginalmente melhor”.

²⁶ “Em muitos estados, a transferência de funcionários do governo tem alcançado o *status* de uma indústria. Funcionários em todos os níveis são repetidamente deslocados

²² De resto, esse é um processo bastante familiar também ao Brasil.

²³ Cf. Scott (1977), Silverman (1977) e Graziano (1977) para uma análise da importância do monopólio da distribuição de bens e serviços na construção do poder dos *brokers*, em particular, e das relações clientelistas, em geral.

No nível estadual, existem três importantes modalidades de transferências: a) aquelas anteriores às eleições locais ou nacionais; b) transferências massivas logo após as eleições; e c) transferências de funcionários “indesejáveis”. As transferências anteriores às eleições são remanejamentos de funcionários em postos, setores ou distritos de modo que os políticos do(s) partido(s) possam conceder favores especiais e conseguir financiamento para suas campanhas eleitorais. Funcionários são transferidos para levar à frente projetos e obras com objetivos eleitorais. Ao mesmo tempo, espera-se dos funcionários que têm vínculos com os políticos dos partidos que canalizem recursos e investimentos em programas para favorecer esses políticos.

O segundo grande volume de transferências de funcionários ocorre em períodos posteriores às eleições, em um processo semelhante às alterações nos cargos da administração observado no caso brasileiro. Quando há alteração do partido no poder, a primeira medida do MC é transferir o Secretário-Chefe e o Diretor Geral da polícia, ambos considerados as figuras mais próximas e leais ao MC. O Secretário-Chefe é o responsável oficial por realizar transferências no âmbito estadual. As mudanças continuam pela alteração dos *collectors*²⁷ dos distritos e os superintendentes da polícia. Funcionários que demonstram pouco empenho em favor da coalizão vitoriosa também são punidos com transferências. Há, ainda, as transferências oriundas das filiações de castas e religiosas, e que atendem às pressões dos próprios funcionários por posições que lhes são mais favoráveis.

Muitos funcionários insatisfeitos tentam constantemente mobilizar os políticos para conseguir melhores posições. Quando as mudanças ocorrem, detona-se um processo de rearranjo cíclico,

um local a outro em completa desconsideração seja pelas políticas que definem um período de permanência [mínimo na localidade], seja pela preocupação sobre a descontinuidade na entrega de serviços públicos e o efeito adverso sobre a implementação de programas de desenvolvimento”.

²⁷ Há um *Collector* do IAS em cada distrito indiano. O cargo de *Collector* é um dos mais importantes politicamente. Entre outras coisas, são os responsáveis por decidir as transferências dos funcionários dos serviços classe III e IV. A importância política dos *Collectors* é discutida em Potter (1996, p. 222-223).

e os funcionários que perdem boas posições começam sua luta para conseguir suas transferências para postos melhores. A institucionalização das transferências em massa é tanto maior quanto mais frequente é a alternância de poder nos estados.

Por fim, as “transferências punitivas” são a terceira razão para a alta rotatividade dos funcionários nas administrações estaduais. Não há uma categoria específica de funcionários que se enquadrem nesse tipo de transferência, mas as principais motivações para que elas ocorram relacionam-se à dissidência política ou aliança com partidos adversários, à recusa em participar de esquemas de corrupção, à denúncia desses esquemas e à recusa em atender pedidos de favor feitos por políticos influentes (cf. PINTO, 1996; BANDIK, 2001)²⁸.

A indústria das transferências desenvolveu-se a tal ponto nos estados que os novos governos empossados consideram só ter assumido o poder *de fato* depois de terminadas as transferências em massa de funcionários – isso, lembre-se, apesar das repetidas exortações dos manuais de organização administrativa do governo contra a prática. Em regra, os partidos políticos vitoriosos nas elei-

²⁸ Marina Pinto observou que as transferências punitivas contribuem decisivamente para o desenvolvimento do que ela chamou de “*yes Minister syndrome*”, que retrata a forte inclinação dos funcionários públicos atenderem aos desejos e interesses de seus chefes políticos. Um exemplo dado pela autora, ainda que excêntrico, ilustra como as transferências punitivas caracterizam a relação entre políticos e burocratas na Índia: “P. K. Kochar, Assistant Commissioner in the Maharashtra Food and Drugs Administration (FDA), was transferred thrice in a year because his action of penalising a drug producer who tried to sell a veterinary preparation for human consumption did not please his minister. In another case, Arun Bathia of the FDA was transferred because he pulled up a multinational for permitting rejected drugs to find their way into the market. T. N. Seshan has the unique distinction of being transferred in 1962, six times between 10.30 a.m. and 5 p.m. – all in a day!” (“P. K. Kochar, assistente-chefe da Administração de Alimentos e Medicamentos (FDA) de Maharashtra, foi transferido três vezes em um ano por conta da punição que aplicou sobre um produtor de medicamentos que tentou vender um preparo veterinário para consumo humano, punição que não agradou o ministro ao qual era subordinado. Em outro caso, Arun Bathia, da FDA, foi transferido por interditar uma multinacional que permitiu medicamentos não-autorizados a entrarem no mercado. T. N. Seshan tem a distinção única de, em 1962, ter sido transferido seis vezes entre 10h30min e 17h – em um único dia!”) (PINTO, 1996, p. 275).

ções desdobram-se, por meio de seus políticos e correligionários, para re-ordenar as redes de poder, quebrando as preexistentes e consolidando novas redes mais afeitas aos seus interesses.

Assim, as transferências passaram a ser utilizadas com finalidades distintas das funções originais com as quais estão entrelaçadas. Gradualmente, as motivações administrativas originais que sustentam a necessidade das transferências fundiram-se com as demandas impostas pelo sistema político cujas exigências eleitorais e econômicas incentivam a utilização dos cargos da administração para finalidades políticas, eleitorais, econômicas e sociais.

O “carrossel burocrático” criou um *mercado de cargos* informal, que converteu os cargos em algo similar a um título de posse, a partir de um sistema de preços de mercado e exigências de propinas correspondentes, que variam de acordo com a taxa de retorno esperada²⁹. No mercado de cargos, os políticos cobram um valor proporcional à rentabilidade esperada das propinas extraídas no posto para o qual transferem o funcionário; este se dispõe a pagar porque utiliza o mesmo cálculo de rentabilidade. O interesse dos políticos em obter dinheiro transacionando cargos está associado, em parte, à necessidade de amealhar fundos para campanhas eleitorais e necessidades clientelísticas. Não é raro que uma fração das propinas continue a fluir para o político que indicou o funcionário. A rede de comissões sobre as propinas recebidas estendem-se muitas vezes da base ao topo da hierarquia administrativa, integrando um amplo circuito trocas³⁰.

²⁹ Ao lado da rentabilidade esperada, outros fatores que contribuem para majorar a atratividade do cargo são a quantidade de recursos que movimentam, a facilidade relativa para desviar recursos e as condições de vida da localidade (área urbana ou rural, por exemplo) (cf. WADE 1982, p. 302-303).

³⁰ “The corruption network in India is so perfectly orchestrated that there is a thriving internal economy linking principal and agents. The principals (ruling politicians) provide the opportunity and protection, while the agents (civil servants) pay for their spoils by sharing the bribe” (“A rede de corrupção na Índia é tão perfeitamente orquestrada que há nela uma próspera economia interna que vincula os agentes e seu *principal*. Os *principals* [políticos governantes] fornecem oportunidade e proteção, enquanto os agentes (servidores civis) pagam seus espólios repartindo a propina”) (DAS, 2001, p. 195).

Wade (1982; 1989) mostrou, a partir da análise de um projeto de irrigação na região sul da Índia, que há um reconhecimento tácito entre os atores de que as transferências de funcionários, corrupção e propinas estão vinculadas à acumulação de recursos para financiar campanhas eleitorais ou para a distribuição de recursos clientelísticos³¹. Akil Gupta argumentou que as práticas corruptas nos níveis superiores e inferiores da burocracia estão de tal modo articuladas com os políticos que se pode falar em corrupção *sistêmica*. “Politicians raise funds through senior bureaucrats for electoral purposes, senior bureaucrats squeeze this money from their subordinates as well as directly from projects that they oversee, and subordinates follow suit. The difference is that whereas higher-level state officials raise large sums from the relatively few people who can afford to pay it to them, lower-level officials collect it in small figures and on a daily basis from a very large number of people”³² (GUPTA, 1995, p. 384).

Embora a corrupção política e administrativa estimule as transferências, estas continuam indispensáveis para evitar a formação de redes sociais fundadas nos princípios de solidariedade étnica e de casta. Daí a legitimidade que o sistema mantém. O paradoxo é que, surgido para evitar redes de clientela e corrupção, as transferências transformaram-se em instrumento de manipulação política, patronagem e acumulação de recursos financeiros, sem perder a sua relevância como meio oficialmente reconhecido de combate à corrupção.

³¹ “Everyone knows that corruption is common [...]. Everyone knows that public officials are being transferred from post to post very frequently [...]. And everyone knows that huge amounts of money are typically required to compete for legislative office [...].” (“Todos sabem que a corrupção é comum [...]. Todos sabem que funcionários públicos são transferidos de uma posição a outra com bastante frequência [...] E todo mundo sabe que grandes quantias de dinheiro são usualmente necessárias para competir por um cargo legislativo [...].”) (WADE, 1989, p. 75).

³² “Políticos levantam fundos através de burocratas seniores para finalidades eleitorais; os burocratas seniores extraem esse dinheiro dos seus subordinados e diretamente de projetos que supervisionam; subordinados fazem o mesmo. A diferença é que enquanto funcionários de alto escalão levantam grandes somas de relativamente poucas pessoas que têm condições de pagá-los, funcionários de menor escalão arrecadam-na de cifras menores, porém, diariamente e sobre um número maior de pessoas”.

Apesar do reconhecimento por parte de políticos, funcionários e setores da sociedade indiana que uma ampla parcela das transferências estimula a corrupção, mudanças institucionais são difíceis. Os políticos estaduais, em aliança com os funcionários, resistem. As vantagens que as transferências têm para os políticos são dissimuladas, no discurso oficial, por argumentos referentes às “necessidades administrativas” ou ao “interesse público”, palavras-chave que permitem transferir um servidor civil a qualquer momento. A fronteira turva entre transferências que se justificam por motivações administrativas, que resultam de vínculos primordiais e aquelas com interesses político-eleitorais ou econômicos torna difícil a imposição de regras que evitem as transferências injustificadas do ponto de vista administrativo, sem criar obstáculos para aquelas que de fato são necessárias.

As noções de “corrupção paroquial” e “corrupção de mercado” (SCOTT, 1972, p. 88-89) ajudam a compreender como as transferências são, ao mesmo tempo, justificadas como instrumento de controle e meio de fomento da corrupção política.

A corrupção paroquial descreve o favorecimento de parentes, amigos ou pessoas com vínculos primordiais (religiosos, casta, tribais e étnicos). Foi contra ela que o sistema de transferências surgiu, já que a rede de laços pessoais ganha espaço à medida que o funcionário permanece mais tempo em seu posto, e constitui forte estímulo para práticas de favorecimento. Na Índia costuma-se postular, naturalmente, uma relação direta entre o tempo de permanência no posto e as chances de surgimento de práticas corruptas. “Corruption is seen as a virtually inevitable by-product of all possible sorts of personal, diffuse relationships. Building up such relationships, however, takes time. And that is where transfers come in. If care is taken that civil servants are always placed outside the boundary of their personal network, then those among them with corrupt intentions are permanently handicapped, both because they have less time to build extensive networks of contacts and because the time that they do have must be devoted to establishing new networks to replace the old ones”³³ (DE ZWART, 1994, p. 63).

³³ “A corrupção é vista com um produto virtualmente inevitável de todos tipos de relações pessoais, relações difusas. Entretanto, construir tais relações leva tempo e

A “corrupção de mercado” refere-se a um tipo mais instrumental, com a venda direta de benefícios entre os quais se incluem os cargos. A distinção da natureza da corrupção – de mercado e paroquial – nos permite ver que a rotatividade nos cargos surgiu para controlar a corrupção paroquial e tornou-se um dos principais estímulos à corrupção de mercado. Mas a corrupção paroquial não diminuiu. A burocracia indiana está submetida às constantes pressões de indivíduos ou grupos que recorrem às relações pessoais para levar adiante os seus objetivos. As obrigações morais que os funcionários experimentam, à medida que constroem laços pessoais no desempenho cotidiano de suas funções, são fundamentais para entender por que, sob o prisma da eficácia administrativa, o sistema de transferência não pode deixar de existir.

O recurso às relações pessoais para obter serviços costuma ser uma estratégia eficaz, mas ela não se explica somente pela racionalidade instrumental. É também uma forma de agir socialmente imposta nas relações entre cidadãos e burocratas, políticos e burocratas e políticos e eleitores. Por vezes, demandas que passam por relações pessoais são mais ineficazes que as rotinas oficiais, mas ainda assim são postas em prática porque estão inscritas na lógica da ação social dos indivíduos. “In a certain sense one is socially compelled to make use of personal contacts. No one who has a friend, or a friend of a friend, working at the railway station buys train tickets at the booking-office even if it would be quicker and easier than to suffer the obligatory rituals (drinking tea) and indebtedness that the help of a friend inevitably entails. And for the friend (or friend of a friend) it would be improper not to help with a ticket, even if it cost him time and led to complaints from his boss. Often both parties feel uncomfortable, but the situation is somehow inescapable”³⁴ (*idem*, p. 111-112).

aqui entram as transferências. Se houver cuidado para que os servidores civis fiquem sempre fora das fronteiras de suas relações pessoais, aqueles que nelas situam-se e que tenham intenções corruptas são permanentemente prejudicados, tanto porque têm menos tempo para construir extensas redes de contatos quanto porque o tempo que efetivamente dispõem deve ser devotado ao estabelecimento de novas redes para substituir as antigas”.

³⁴ “De certa forma, há uma obrigação social de se fazer uso dos contatos pessoais. Ninguém que tenha um amigo, ou um amigo de um amigo, que trabalha na estação ferrovi-

Já que as relações sociais de amizade ou de parentesco costumam ser suficientes para obrigar um funcionário a atender um pedido de favor, as transferências como meio de prevenir essas obrigações fazem sentido do ponto de vista administrativo³⁵. Muitos pedidos de transferências provêm de funcionários que querem livrar-se das obrigações sociais contraídas por sua longa permanência em um mesmo cargo.

A própria noção de corrupção, em uma de suas interpretações sociais, alude mais ao fato de o funcionário manter relações pessoais do que ter praticado alguma ação legalmente indevida. “Usually people understand corruption in the sense not of a set of concrete transactions but of a network of personal, diffuse relationships that, in general view, inevitably lead to illegal transactions”³⁶ (*idem*, p. 113)³⁷.

Os estados indianos, por mais plurais que sejam do ponto de vista de sua composição social, econômica, religiosa e política³⁸, têm uma lógica

ária compra bilhetes no guichê, mesmo que fosse mais rápido e mais fácil do que incorrer nos rituais obrigatórios (beber chá) e de endividamento que a ajuda prestada a um amigo inevitavelmente implica. E para o amigo (ou amigo de um amigo) seria impróprio não ajudar com um bilhete, mesmo que se lhe custasse tempo e reclamações de seu chefe. Com freqüência, ambas as partes sentem-se incômodas, mas a situação é de alguma forma inescapável”.

³⁵ Cientes de que os laços pessoais, de qualquer natureza, são importantes critérios para se obter serviços públicos ou favores na Índia, as pessoas tentam sempre estabelecer vínculos pessoais com os funcionários (cf. DE ZWART, 1994, p. 65).

³⁶ “Normalmente as pessoas compreendem a corrupção não no sentido de um conjunto de operações concretas, mas de uma rede de relações pessoais e difusas que, na opinião geral, inevitavelmente leva a operações ilegais”.

³⁷ Para uma discussão sobre as modalidades de práticas corruptas arraigadas na administração e na política, assim como os motivos que as explicam, ver Bhatnagar e Sharma (1991), especialmente os textos de Bhatnagar (1991), Bhayana e Singh (1991) e Kohli (1991); cf., também, Dutt (1975) e Padhy e Muni (1987).

³⁸ Como menciona Harriss, “although the majority of the labour force across the country remains agricultural, there are important regional differences and differences between states in terms of the organization of agriculture, the level of development of capitalism, and of agrarian class structures. There are differences between states in terms of the extent of industrial development, and hence in the

de organização dos cargos burocráticos – e suas transferências – similares entre si. A relação entre as MLAs e as transferências só apresenta distinções essenciais em estados administrados pelo Communist Party of the Indian Marxism (CPI-M) (CHOPRA, 1996; BANDIK, 2001).

O Ministro-Chefe tem papel primordial, pois é responsável, em última instância, por autorizar as transferências, podendo delegar esse poder aos MLAs para atraí-los à sua rede política pessoal.

Apesar de o governo federal combater as transferências politicamente motivadas e mesmo orientar alguns MCs a oporem-se às demandas dos MLAs, as pressões destes últimos sobrepõem-se a qualquer articulação contrária bem-sucedida. Mas a lógica da competição impede-os de abrir mão da luta política por transferências que atendam as suas demandas pessoais. Tanto o Primeiro-Ministro, no nível central, quanto os ministros-chefes estaduais dependem do apoio dos membros das assembleias legislativas estaduais.

De outro lado, os funcionários também lutam por suas próprias transferências e para isso realizam pressões constantes sobre os políticos, apesar destas ocorrerem quase sempre nos bastidores. No agregado, as pressões dos funcionários constituem um forte incentivo à continuidade das

development of both the industrial bourgeoisie and the working class. These differences may then be reflected, in turn, in variation in the nature and the extent of political mobilization, and of organization in civil society, both of which are likely to be very significantly influenced, in the Indian context, by cast and other ethnic identities. These political differences may exercise a significant influence on the functioning of the various (state-level) ‘state-systems’” (“Embora a maioria da força de trabalho do país permaneça agrícola, existem importantes diferenças regionais e diferenças estaduais em termos de organização da agricultura, do nível de desenvolvimento do capitalismo, e das estruturas de classe agrárias. Existem diferenças entre estados em termos do grau de desenvolvimento industrial e, conseqüentemente, no desenvolvimento tanto da burguesia industrial quanto da classe trabalhadora. Essas diferenças podem se refletir, por sua vez, na variação da natureza e do grau de mobilização política e de organização da sociedade civil, ambos susceptíveis de serem influenciados de forma muito significativa, no contexto indiano, por identidades de casta e outras identidades étnicas. Estas diferenças políticas podem exercer uma influência significativa sobre o funcionamento dos diferentes (em nível estatal) ‘sistemas-Estado’”) (HARISS, 1999, p. 3 368).

transferências e, aliadas aos interesses dos políticos, nutrem a reprodução do sistema³⁹.

VI. O “CARROSSEL BUROCRÁTICO” NA ÍNDIA E AS INDICAÇÕES PARA CARGOS NO RIO DE JANEIRO

A burocracia pública brasileira, na esfera federal, estadual e municipal, apresenta, historicamente, forte relação de dependência e ingerência dos poderes Executivo e Legislativo no processo de formação de seus quadros administrativos. As análises sobre a dinâmica de funcionamento da esfera burocrática do país, bem como sobre os padrões de relação entre o poder Executivo e o Legislativo ou, ainda, sobre a relação entre políticos e eleitores, repetidamente acentuam a patronagem como um recurso valioso de que os atores políticos lançam mão para avançar os seus interesses. Em estudo realizado no processo de preenchimento dos cargos na Secretaria de Educação do Rio de Janeiro e sobre as percepções dos deputados estaduais sobre as nomeações para cargos de confiança (LOPEZ, 2005, cap. 2 e 3), procurei demonstrar que o processo de montagem dos quadros da burocracia envolve disputas que fazem pouco sentido se observadas apenas da ótica partidária. São as disputas pessoais e faccionais que dão sentido à lógica de preenchimento dos cargos. Ressaltei, ainda, que os parlamentares concebem a disputa por nomeações como um meio legítimo de conseguir espaços de representação política na burocracia estatal, e essa é uma das razões para a grande relevância dos cargos de livre-nomeação e de seu vigor ao longo de nossa história político-administrativa. Além disso, o sistema eleitoral brasileiro constitui um poderoso estímulo para que a luta por cargos reproduza-se a cada novo governo como um dos aspectos mais importantes da atividade política cotidiana de nossos parlamentares (cf., entre outros, CAREY & SHUGGART, 1994; SANTOS, 1997; MAINWARING, 2001; AMES, 2003, cap. 2). A imprensa tende a associar a disputa por cargos apenas aos interesses econômicos e à necessidade de arrecadação de recursos para partidos políticos. Essa é, de fato, uma dimensão essencial

³⁹ A busca por transferências por parte dos funcionários estimulou o surgimento de *brokers* que se especializaram em estabelecer contatos entre os funcionários interessados nas suas transferências e o político que tem “influência” no setor ou departamento do governo para o qual o funcionário deseja ser transferido.

al para entender as disputas por cargos (JEFFERSON, 2006, cap. 8).

Uma qualificação mais precisa do processo de nomeações para os cargos no estado do Rio de Janeiro demandaria um espaço maior que o de um artigo. As observações comparativas a seguir servem, portanto, como explicações sobre traços característicos do nosso sistema de nomeações e das representações sociais dos políticos que dele participam.

Há no “carrossel burocrático” da administração pública da Índia traços comuns ao sistema de espólio da administração pública brasileira em geral e ao sistema de preenchimento dos cargos de confiança da administração pública do estado do Rio de Janeiro⁴⁰.

Como argumentei, a razão oficial da existência do sistema de transferência de funcionários na Índia é contrapor-se aos valores culturais que se apóiam em laços pessoais atribuídos (família, casta) ou adquiridos (amizade, conhecimento, clientela) e que fomentam o desenvolvimento de favorecimentos prejudiciais ao funcionamento de um quadro administrativo apoiado no princípio da impessoalidade e da neutralidade. As transferências são um antídoto para a corrupção paroquial. “Most people in India are convinced that without regular transfers, corruption and the abuse of power would become more or less universal”⁴¹ (DE ZWART, 1994, p. 126). Esse alto grau de legitimidade social mantém as transferências numa rotina administrativa que se aplica a quase todos os setores da administração, desde os primórdios da constituição do serviço civil no que hoje é a Índia, tendo sido amplamente utilizada no período da administração colonial inglesa.

Simultaneamente, as transferências são realizadas com interesses econômicos ou político-eleitorais. Exatamente porque não há fronteiras cla-

⁴⁰ É preciso notar, contudo, que no caso brasileiro uma parte das nomeações é de funcionários efetivos que apenas alteram suas funções dentro da burocracia ao sabor das mudanças de posição nas configurações de poder entre os diversos grupos e facções políticas, ao passo que na Índia os funcionários são estáveis e não existem as “nomeações de confiança” que estão presentes em quase todos os níveis da burocracia brasileira.

⁴¹ “A maioria das pessoas na Índia está convencida que sem transferências regulares a corrupção e o abuso de poder se tornariam mais ou menos universais”.

ras entre rotina administrativa e manipulação político-econômica é difícil atacar os problemas associados às transferências.

No caso fluminense – e brasileiro –, há uma lógica semelhante. A indefinição das fronteiras que existem nas nomeações de confiança impede a separação das indicações que servem às finalidades eleitorais ou econômicas dos deputados e aquelas que derivam dos interesses em montar um quadro administrativo afinado com as políticas públicas do governo no poder. As indicações podem ocorrer por todos esses motivos. Mas é sempre possível recorrer ao discurso da necessidade política ou do interesse público para justificar as nomeações que possam, na origem, estar motivadas por interesses privados de quem nomeia.

Nos dois casos o interesse pessoal pode fundir-se às necessidades administrativas e ambos se legitimarem por visões de mundo sobre a atividade política que dão sentido àquelas práticas.

A análise do caso fluminense ressalta que o interesse em indicar para cargos é duplamente sustentado por pressões do sistema político e eleitoral e por percepções sobre a atividade política que associam *participação no governo à indicação de nomes para cargos de confiança*. Para os deputados, participar do governo implica *nomear para cargos*. A referência à participação no governo tem dois sentidos: participação político-partidária e participação pessoal. Na primeira acepção, participar significa ter influência na formulação das políticas públicas, o que seria possível na gestão de algumas secretarias de governo pelo partido. A participação pessoal refere-se à conquista de um “espaço” em setores da administração, para interferir pessoalmente na condução das políticas de governo e sociais. A princípio, essa visão implica na possibilidade de prescindir da formulação das políticas públicas. Nessa concepção de participação, que é a mais freqüente, os deputados concebem as indicações como algo de *sua competência* e escolhem indicados que *os representem* na administração. Exatamente isso é que torna a proximidade pessoal e a confiança dimensões importantes das escolhas. Como “representantes” do deputado na administração, os funcionários carregam o nome e o prestígio deste no desempenho de sua função.

Nas entrevistas (LOPEZ, 2005, cap. 2), os deputados descrevem repetidas vezes o risco envolvido na indicação para cargos na administra-

ção. Os principais são a ineficiência e a corrupção. Nesse caso, *tanto para encobrir quanto para evitar* condutas indevidas é necessário que o indicado tenha relações pessoais e *confiem* no indicado. Também não é por outro motivo que a discussão sobre cargos costuma ser tão cercada de segredos, ocorrendo antes nos bastidores do que no proscênio da política.

De forma geral, predomina a “fusão patrimonial” entre partido, Estado e poder pessoal, que caracteriza sistemas partidários pouco institucionalizados (MAINWARING, 2001). Em vez de o partido ser a instituição que desempenha o papel de agregar e representar interesses de grupos da sociedade – tal como se apresentam os modelos formais e normativos –, essa função é um atributo de cada parlamentar individual, que persegue seus próprios nichos de representação nos setores do governo que cabem ao seu partido. A soma dos objetivos individuais dificulta a formulação de políticas públicas em termos partidários, ou seja, objetivos e metas comuns a alcançar, definidas por programas previamente estabelecidos. Nesse sentido, é por meio da compreensão das redes sociais de dependência, cooperação e subordinação nas secretarias de governo – e fora delas – que se compreende a dinâmica da administração e sua interação com a esfera política (cf. BEZERRA, 1999).

Os incentivos e motivações para as indicações de funcionários à administração são variados e podem sobrepor-se. Neles se incluem retribuições por ajuda prestada em campanha, vínculos de amizade, interesses de formação de aliança futura, interesses econômicos, laços familiares, interesses eleitorais, interesses públicos e outros. Tais motivações só se separam analiticamente. Na base dessas possíveis motivações encontram-se, sustentando-as, dois qualificativos fundamentais na tomada de decisão dos políticos: confiança pessoal e conhecimento técnico.

A noção de confiança é utilizada principalmente como sinônimo de lealdade e serve como instrumento de resguardo contra traições. Para os deputados a política é o terreno da desconfiança, da traição e das articulações veladas, o que torna imprescindível a nomeação, quando há essa franquia, de pessoas cujas ações no governo sejam previsíveis para quem as indicou. As relações de confiança derivam do conhecimento passado e, quase sempre, de relações pessoais entre o político e o indicado.

A percepção da burocracia como um espaço de representação política – que se objetiva por meio da distribuição dos cargos – demonstra que a lógica das nomeações não se resume a uma racionalidade transcendental invariável e não mediada pela cultura. Isso se deve à interação de valores que foram consolidando-se no processo de formação das instituições políticas brasileiras e sua interação com o desenho das instituições políticas e eleitorais (cf. DUARTE, 1939; QUEIROZ, 1976; GRAHAM, 1997; especialmente, OLIVEIRA VIANNA, 1987). Nessa interação, as instituições formais importam porque definem padrões de relacionamento que, com o tempo, vão consolidando-se como um valor. Por outro lado, o próprio desenho institucional é influenciado por valores que orientam os atores políticos e interferem nas suas decisões e nas disputas que se relacionam às questões sobre organização institucional.

Nesse sentido, o grande número de cargos de confiança que está ao dispor das manipulações políticas na burocracia brasileira fica no plano do inquestionável. Pode-se mesmo argumentar que eles estão tão integrados ao modo de fazer política no país, que fazem parte dos esquemas cognitivos e normativos que definem a concepção da atividade política e o comportamento cotidiano de uma parte importante dos atores políticos. O que não significa que, por estarem arraigados, sejam imutáveis.

Na Índia, as pressões dos MLAs sobre o Ministro-Chefe⁴² e sobre funcionários do alto escalão da burocracia, responsáveis por transferências de seus subordinados, resulta da conjugação

42 “Without the support of a considerable number of the rank-and-file politicians of his own party in the state parliament, a Chief Minister will be unable to keep his post. So he must enter into transactions with an eye at consolidating his support; and in that process transfers are among the object of exchange. MLAs who have to maintain an electoral constituency and run expensive election campaigns demand among other things a quota of transfers in exchange for supporting a political leader” (“Sem o apoio de um número considerável dos políticos *rank-and-file* do seu próprio partido no parlamento estadual, um ministro-chefe é incapaz de manter seu cargo. Assim, ele deve entrar em transações com um olho na consolidação de seu apoio. Nesse processo, as transferências estão entre os objetos de troca. MLAs que têm de manter um círculo eleitoral e executar campanhas eleitorais caras demandam, entre outras coisas, uma cota de transferência em troca de apoio a um líder político”) (DE ZWART, 1994, p. 127).

de interesses políticos, eleitorais e econômicos, de medidas orientadas por necessidades administrativas e da percepção dos MLAs de que é intrínseco à atividade do político responder às demandas de grupos da sociedade com os quais ele mantém vínculos primordiais, o que justifica parte das transferências que contribuem para a reprodução do “carrossel burocrático”. Como descreveu Bailey, “MLA should be effective, and by this they do not mean that he should make a mark in the legislature, but that he should be able to stand up to local officials in the interests of his constituents”⁴³ (BAILEY, 1962). Adicionalmente, as motivações políticas e eleitorais costumam vir acompanhadas por pressões de casta, religiosas ou tribais. Somados, esses fatores mostram-nos que a capacidade de influir sobre decisões relacionadas às transferências é um importante recurso de poder. Nenhum dos atores pode abrir mão desses recursos porque são levados pelas pressões eleitorais, econômicas e sociais e sabem que todos adotam estratégias similares. A descrição de um Deputado Estadual indiano sobre seu trabalho político cotidiano, que se pode tomar como bastante representativa da atividade parlamentar em âmbito estadual, mostra que as transferências para cargos estão no cerne da política do dia-a-dia: “We are ineffective in personal as well as official life. Personal life has no time, and work-wise, at our constituency we are hassled with police, tehsil (revenue district), and thana (another term for police station) we are inundated with jobs and transfers requests. This is our main function”⁴⁴ (MLA do estado de Uttar Pradesh *apud* CHOPRA, 1996, p. 332).

Isso torna a busca da neutralidade burocrática um valor de pouca monta entre os políticos, pois ele é constantemente desafiado pela “moralidade personalista” (STIRLING, 1963).

Em sua análise sobre as mudanças na lógica das coalizões de governo em diferentes estados,

43 “O MLA deve ser efetivo, e isto para ele não significa deixar sua marca na legislatura, mas ser capaz de defender, junto aos funcionários locais, o interesse de seus eleitores”.

44 “Nós somos ineficientes em nossas vidas pessoais e oficiais. Não temos tempo para nossas vidas pessoais e, em relação ao trabalho, em nosso distrito eleitoral, somos perturbados pela polícia, pelo tehsil (órgão da receita pública) e pela thana (outro termo para delegacia), somos bombardeados com pedidos de empregos e transferências. Essa é nossa principal função”.

Harriss (1999) observou que apesar de a patronagem ser um padrão de organização de apoio político historicamente importante no sistema indiano posterior à independência, recentemente ganhou maiores proporções e tende a ser mais mercantil, aumentando a corrupção política e administrativa e, ao mesmo tempo, a instabilidade política dos estados. Para o autor, “[...] increasingly, through the history of independent India, political office has been sought in order to derive rents in various forms. One of the concomitants of these general features of the Indian political system is that there is competition for ‘the spoils of office. Large majorities are often not a guarantee of stable and secure government, because it is then more difficult for those in power to satisfy the aspirations of all their supporters. There is a built-in tendency towards factionalism [...]. And there is no major state which has not experienced periods of instability as a result of factional in-fighting in ruling parties. Changes of government, [...] often means nothing more than a reshuffling of personnel, and have absolutely no ideological or policy implications”⁴⁵ (HARRISS, 1999, p. 3 370)⁴⁶.

VII. CONCLUSÕES

A forma de interação dos funcionários da administração pública estadual indiana com os políticos mostra que os processos históricos são im-

portantes para a compreensão da dinâmica do presente. Diversos autores aqui citados ressaltaram as continuidades entre as instituições surgidas no século XVI e durante o período colonial e a organização atual do sistema burocrático indiano (cf. POTTER, 1996). Ao mesmo tempo, a clivagem social da sociedade e da cultura indianas, marcadas por divisões de castas, religiosas, lingüísticas e de classes, é fundamental para compreender as relações sociais entre burocratas, políticos e eleitores. Somente levando-se em conta a importância dos vínculos primordiais atribuídos e adquiridos que é possível dar sentido à forma assumida pelas instituições políticas e administrativas, dentro das quais parlamentares e funcionários interagem.

Processos históricos, valores culturais e o desenho das instituições políticas e eleitorais contemporâneas conjugam-se na explicação da lógica que organiza a relação dos deputados estaduais indianos com a burocracia, e mostram a transferência de cargos inequivocamente marcada por interesses pessoais imediatos, mas cuja inteligibilidade não pode prescindir das variáveis sociais, culturais e da história institucional trilhada pelo país.

Assim, a estrutura do sistema político ganha maior sentido se inserido na estrutura de valores que gradativamente articularam-se durante o processo de formação do Estado nacional indiano. O tema das transferências esteve em pauta desde o Império Mongol, atravessou todo o período colonial britânico e é a espinha dorsal de funcionamento da burocracia atual indiana, com as virtudes e vícios que carrega. Potter (*idem*) mostrou como as tradições da elite administrativa do período colonial (ICS) reproduziram-se – com mudanças – até o presente no IAS, atual elite administrativa indiana. A continuidade das tradições administrativas dependeu acima de tudo do apoio político da elite política que formava a cúpula dos partidos que governaram a Índia no período posterior à independência. O apoio político manteve

⁴⁵ “[...] Cada vez mais, através da história da Índia independente, o cargo político tem sido procurado como meio para obtenção de rendas em diversas formas. Um dos aspectos concomitantes a essas características gerais do sistema político indiano é que não existe concorrência para ‘os espólios do cargo’. Frequentemente, grandes majorias não são garantia de um governo estável e seguro, porque isto torna mais difícil para os detentores do poder satisfazer as aspirações de todos os seus apoiadores. Existe uma tendência embutida ao faccionalismo [...]. E não há estado importante que não tenha experimentado períodos de instabilidade resultantes de uma luta faccional interna nos partidos governantes. Mudanças de governo [...] frequentemente não significam nada mais que o remanejamento de pessoal, sem que haja quaisquer implicações políticas ou ideológicas”.

⁴⁶ Os próprios políticos têm clara percepção de que a corrupção política contemporânea é maior que no passado. Chopra mostrou que à pergunta sobre se “a política é mais corrupta agora do que no passado?”, a média dos deputados estaduais – em cinco diferentes estados – que responderam afirmativamente foi de 88%. Além disso, 68% dos entrevistados achavam que a corrupção política ia aumentar no futuro (CHOPRA, 1996, p. 270-274). Uma pesqui-

sa histórica talvez observe maior tendência à mercantilização de cargos de confiança também no Brasil. Certamente há cada vez maior publicização das negociações partidárias por cargos e as discussões, muitas vezes abertas, dos interesses econômicos que as norteiam. Toda a discussão pública, por parte dos políticos, produzida pelo assim chamado “escândalo do mensalão” deu uma contribuição adicional nesse sentido.

a estrutura e as normas que permitiam a continuidade dos valores. A estrutura e as normas permanecem porque as lideranças políticas estão informadas por valores que atribuem àquela estrutura e por normas precedentes a desenhos alternativos. Valores que têm fortes vínculos genéticos na história indiana, vínculos que remontam mesmo ao período anterior à colonização britânica (DUMONT, 1997).

O mesmo pode ser pensado do Brasil. As percepções dos deputados estaduais fluminenses sobre as indicações para cargos e o preenchimento dos cargos da burocracia integram ações prag-

maticamente orientadas pela racionalidade eleitoral, cujas estratégias derivam do desenho das instituições políticas, mas só é inteligível com as percepções culturalmente sedimentadas por processos sociais específicos ao longo de nossa história. Esses processos sociais foram decisivos no desenho de nossas instituições políticas e administrativas e interagem na explicação do “sistema de espólio” existente no estado. Nesse sentido, uma história das nomeações para cargos na burocracia pública brasileira – ainda por ser feita – seria de grande valia para lançar luz sobre o nosso sistema político contemporâneo.

Félix Garcia Lopez (felixglopez@gmail.com) é Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e professor visitante do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMES, B.** 2003. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro : FGV.
- BAILEY, F. G.** 1962. Parliamentary Government in Orissa, 1947-1959. *Journal of Commonwealth Political Studies*, v. 1. n. 1, p.112-122, May.
- _____. 1963. *Politics and Social Change : Orissa 1959*. Berkeley : University of California.
- _____. 2001. *Stratagems and Spoils : A Social Anthropology of Politics*. Boulder : Westview.
- BANDIK, D.** 2001. The Transfer Raj : Indian Civil Servants on the Move. *The European Journal of Development Research*, Bonn, v. 13, n. 1, p. 106-134, June.
- BEZERRA, M. O.** 1995. *Corrupção*. Rio de Janeiro : Relume-Dumará.
- _____. 1999. *Em nome das “bases”*. Rio de Janeiro : Relume-Dumará.
- BHATNAGAR, S.** 1991. Civil Services and Corruption. In : BHATNAGAR, S. & SHARMA, S. K. (eds.). *Corruption in Indian Politics and Bureaucracy*. Delhi : Ess Ess.
- BHAYANNA, S. S. & SINGH, S.** 1991. Corruption in Public Services : Some Problems and Issues. In : BHATNAGAR, S. & SHARMA, S. K. (eds.). *Corruption in Indian Politics and Bureaucracy*. Delhi : Ess Ess.
- BHATNAGAR, S. & SHARMA, S. K.** (eds.). 1991. *Corruption in Indian Politics and Bureaucracy*. Delhi : Ess Ess.
- BRASS, P.** 1965. *Factional Politics in An Indian State : The Congress Party in Uttar Pradesh*. Berkeley : University of California.
- CAREY, J. & SHUGART, M.** 1994. Incentives to Cultivate a Personal Vote : A Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4, p. 417-439.
- CHOPRA, V. K.** 1996. *Marginal Players in Marginal Assemblies : The Indian MLA*. Delhi : Sangam.
- DAS, S. K.** 2001. *Public Office, Private Interest : Bureaucracy and Corruption in India*. Delhi : Oxford University.
- DE ZWART, F.** 1994. *The Bureaucratic Merry-Go-Round : Manipulating the Transfers of the Indian Civil Service*. Amsterdam : Amsterdam University.
- DUA, B.** 1985. Federalism or Patrimonialism : The Making and Unmaking of Chief Ministers in India. Berkeley. *Asian Survey*, v. 25, n. 8, p. 793-804, Aug.
- DUARTE, N.** 1939. *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paulo : Nacional.

- DUMONT, L.** 1997. *Homo hierarchicus*. São Paulo : USP.
- DUTT, D.** 1975. Corruption in Politics. In : COLI, S. (ed.). *Corruption in India*. Delhi : Chetana.
- FADIA, B.** 1991. *State Politics in India*. V. I. Delhi : Radiant.
- FRYKENBERG, R.** 1968. *Administration of Guntur District, With Special Reference to Local Influences on Revenue Policy : 1837-1848*. London : s/n.
- GRAHAM, R.** 1997. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro : UFRJ.
- GRAZIANO, L.** 1977. Patron-Client Relationships in Southern Italy. In : SCHMIDT, S. (eds.). *Friends, Followers and Factions*. Berkeley : University of California.
- GOYAL, S.** 2008. *Social Background of Officers in the IAS*. Disponível em : http://ias.priyatu.com/other_articles/Social%20background%20of%20IAS%20officers.pdf. Acesso em : 5.fev.2008.
- GUPTA, A.** 1995. Blurred Boundaries : the Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State. *American Ethnologist*, v. 22, n. 2, p. 375-402.
- HALL, P. & TAYLOR, R. C.** 2003. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-224. Disponível em : <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso em : 3.maio.2008.
- HANUMANTAHAIYA, K.** 1986. Role and Position of Governors. In : KURIAN, K. & VARUGHESE, P. (eds.). *Centre-State Relations*. Delhi : MacMillan India.
- HARRISS, J.** 1999. Comparing Political Regimes Across Indian States : A Preliminary Essay. *Economic and Political Weekly*, Mumbai, n. 27, p. 3 367-3 377, Nov.
- JEFFERSON, R.** 2006. A sedução das “fabriquinhas” : por que os partidos políticos disputam cargos nas estatais? In : _____. *Nervos de aço*. Rio de Janeiro : Topbooks.
- KHILNANI, S.** 1999. *The Idea of India*. New York : F. S. Giroux.
- KOHLI, M.** 1991. Social Dynamics of Corruption in India. In : BHATNAGAR, S. & SHARMA, S. K. (eds.). *Corruption in Indian Politics and Bureaucracy*. Delhi : Ess Ess.
- LOPEZ, F. G.** 2005. *A política de espólio dos deputados estaduais do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- MANOR, J.** 2000. Parties and the Party System. In : CHATTERJEE, P. (ed.). *State and Politics in India*. Oxford : Oxford University.
- MAINWARING, S.** 2001. *Sistemas partidários em novas democracias : o caso do Brasil*. Rio de Janeiro : FGV.
- MARSHALL, P.** 1998. British in Asia : Trade to Dominion (1700-1765). In : _____. (ed.). *The Oxford History of the British Empire : The Eighteenth Century*. Oxford : Oxford University.
- MISHRA, R. K.** 1997. National Civil Service System in India : a Critical View. In : _____. *Civil Services in Comparative Perspective*. Bloomington : Indiana University. Disponível em : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN006306.pdf>. Acesso em : 3.out.2008.
- MISRA, B. B.** 1986. *Government and Bureaucracy in India : 1947-1976*. Delhi : Oxford University.
- NIKOLENYI, C.** 2006. Institutional Changes and Its Consequences : the Rational Foundations of Party System Change in India. In : LECOURS, A. (ed.). *New Institutionalism : Theory and Analysis*. Toronto : University of Toronto.
- NUNES, E.** 1997. *A gramática política do Brasil : clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro : J. Zahar.
- OLIVEIRA VIANNA, F. J.** 1987. *Instituições políticas brasileiras*. Niterói : UFF.
- PADHY, K.S. & MUNI, P.K.** 1987. *Corruption in Indian Politics : A Case Study of an Indian State*. Delhi : Discovery.
- PALSHIKAR, S.** 2004. Revisiting State Level Parties. *Economic and Political Weekly*, v. 39, n. 14-15, Apr.
- PETERS, G.** 1996. *Institutional Theory in Political Science : The New Institutionalism*. London : Continuum.

- PINTO, M.** 2001. The “Yes, Minister” Syndrome in India. In : REIS, E. P. & ASMERON, H. (eds.). *Democratization and Bureaucratic Neutrality*. London : Palgrave Macmillan.
- POTTER, D.** 1987. IAS Mobility Patterns. *Indian Journal of Public Administration*, v. 33, n. 4, p. 845-856.
- _____. 1996. *India’s Political Administrators : From ICS to IAS*. Delhi : Oxford University.
- PRICE, P.** 1999. Cosmologies in (South) India : Thinking Aloud. *Forum for Development Studies*, n. 2, p. 315-317
- QUEIROZ, M. I. P.** 1976. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo : Alfa-Ômega.
- RAY, A. K.** 1986. The Governor in the Indian Constitution. In : KURIAN, K. & VARUGHESE, P. N. (eds.). *Centre-State Relations*. Delhi : MacMillan.
- RUUD, A. E.** 2000. Corruption as Everyday Practice : the Public-private Divide in Local India Society. *Forum for Development Studies*, n. 2, p. 271-294.
- SANTOS, F.** 1997. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 465-492.
- SILVERMAN, S.** 1977. Patronage and Community-Nation Relationships in Central Italy. In : SCHMIDT, S. (eds). *Friends, Followers and Factions*. Berkeley : University of California.
- SCOTT, J.** 1972. *Comparative Political Corruption*. New Jersey : Prentice-Hall.
- _____. 1977. Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. In : SCHMIDT, S. (eds). *Friends, Followers and Factions*. Berkeley : University of California.
- SINGH, M. P.** From Centrist Predominance to Polarized Pluralism : the Post-1989 Party System in India. In : SINGH, M. & SAXENA, R. (eds.). *India’s Political Agenda : Perspectives on the Party System*. Delhi : Kalinga.
- SRIDHARAN, E.** 2004. Fragmentation of the Indian Party System, 1952-1999 : Seven Competing Explanations. In : HASAN, Z. (ed.). *Parties and Party Politics in India*. Oxford : Oxford University.
- STIRLING, P.** 1963. Impartiality and Personal Morality. In : PERISTIANY, J. G. (ed.). *Contributions to Mediterranean Sociology*. Paris : The Hague.
- VITHAL, B. P. R.** 1997. Evolving Trends in the Bureaucracy. In : CHATTERJEE, P. (ed.). *State and Politics in India*. Oxford : Oxford University.
- WADE, R.** 1982. The System of Administrative and Political Corruption : Canal Irrigation in South India. *The Journal of Development Studies*, v. 18, n. 3, p. 287-328.
- _____. 1989. Politics and the Graft : Recruitment, Appointment, and Promotions to Public Office in India. In : _____. (ed.). *Corruption, Development and Inequality : Soft Touch or Hard Graft?* London : Routledge.
- WEBER, M.** 1993. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada : crítica política do funcionamento e da natureza dos partidos*. Rio de Janeiro : Vozes.
- _____. 1999. *Economia e sociedade*. V. 2. Brasília : UNB.

OUTRAS FONTES

- ÍNDIA.** 2004. *Resultado das eleições gerais de 2004*. Delhi : Lok Sabha. Disponível em : <http://www.indian-elections.com/resultupdate/index.html#bjp>. Acesso em : 26.set.2008.
- RIO DE JANEIRO.** 2000. *Manual de organização do poder Executivo 1975-2000*. Rio de Janeiro : Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação.
- WORLD MAP FINDER.** 2008. *Mapa da Índia*. Disponível em : <http://www.worldmapfinder.com/Pt/Asia/India/>. Acesso em : 16.fev.2008.

ANEXO I – MAPA DA ÍNDIA



FONTE: World Map Finder (2008).

POLITICS AND BUREAUCRACY IN INDIAN AND BRAZILIAN STATES

Felix G. Lopez

ABSTRACT: This text provides a brief presentation of the Indian political system, analyzing the genesis and development of the civil servant transfer system within Indian public administration and how this interacts with the social system, the political sphere and with parliament members' political and electoral interests. This is followed by several comparisons that are established between the characteristics of the relationship between the political and administrative spheres in India and those of the system for naming people for high level positions in Brazil, taking Rio de Janeiro as our example. We argue that both the logic of the transfer system in India and the system through which people are named for high level positions in Brazil maintain legitimacy insofar as they allow ideas linked to administrative efficiency and combating corruption to be used in justifying decisions that are often motivated by political, economic and electoral interests. We also argue that analyses of the relationship between politics and public administration in both countries should not only take the design of political and electoral institutions and the postulate of electoral rationality into account but also the values that were developed throughout the process in which political institutions and public bureaucracies were constituted.

KEYWORDS: India; Brazil; public administration; political system; patronage; nominations; high level positions.

POLITIQUE ET BUREAUCRATIE DANS LES ÉTATS D'INDE ET DU BRÉSIL

Felix G. Lopez

Ce texte fait une présentation rapide du système politique indien et à cet effet il analyse d'abord la genèse et le développement du système de transfert de fonctionnaires dans l'administration publique d'Inde et l'interaction de ce système avec le système social, le milieu politique et les intérêts politico-électoraux des parlementaires. Ensuite, l'article établit des comparaisons entre les caractéristiques de la relation entre le milieu politique et celui de l'administration en Inde et les caractéristiques du système de nominations aux postes de confiance au Brésil, à partir de l'exemple de Rio de Janeiro. On argumente que la logique du système de transferts en Inde et le système de nominations aux postes de confiance au Brésil gardent leur légitimité parce qu'ils permettent que des idées associées à l'efficacité administrative et au combat contre la corruption soient utilisées pour justifier les décisions qui sont très souvent motivées par des intérêts politico-économiques et électoraux. On argumente également que l'analyse de la relation entre politique et administration publique dans les deux pays doit prendre en compte non seulement le dessin des institutions politiques et électORALES et le postulat de rationalité électorale, mais aussi les valeurs qui se sont mises en place au long du processus de constitution des institutions politiques et des bureaucraties publiques.

MOTS-CLÉS : Inde ; Brésil; administration publique ; système politique ; patronage ; nominations ; postes de confiance.