



GESTORES VERSUS POLÍTICOS?

| POR CLÁUDIO GONÇALVES COUTO

Ao mesmo tempo em que os políticos precisam se inteirar cada vez mais das questões de ordem técnica e administrativa, os administradores necessitam compreender melhor a lógica da política.

Enfrentar os desafios colocados para a gestão pública contemporânea, especialmente em um país desigual, heterogêneo e com tantos problemas a resolver como o Brasil, requer o concurso de gestores tecnicamente capacitados, politicamente hábeis e eticamente comprometidos. Embora tais características possam estar presentes em certas pessoas, dificilmente são encontradas de forma abundante sem o estabelecimento de melhores processos de formação e seleção do pessoal que atua na administração do Estado.

A peculiar organização federativa de nosso país, que combina grande centralização na produção de normas jurídicas e considerável descentralização na implementação de políticas públicas, demanda a capacitação de gestores nos diferentes níveis de governo e em distintas áreas. Políticas do governo federal deverão ser implementadas por Estados e municípios, exigindo dos gestores locais a compreensão de problemas

A formação de bons gestores públicos requer chamá-los à reflexão sobre as implicações da tentativa de colonizar a política com base na técnica.

jurídicos, financeiros, administrativos, políticos e — no sentido mais estrito do termo — técnicos bem específicos. Mas haverá em todos os Estados e municípios — particularmente nos menores, mais afastados dos grandes centros e mais pobres — servidores capacitados para tais tarefas?

A depender do âmbito e do estágio da política pública, diferentes tipos de gestores são necessários. Alguns devem

Formar gestores públicos implica esclarecer políticos e servidores quanto à contribuição do setor privado, bem como formar quadros para as empresas capazes de se relacionar com a área pública de forma competente e ética.

ser generalistas, capazes de entender o funcionamento da administração pública e do governo em seu conjunto, mirando antes a floresta que as árvores; outros têm de ser especialistas, devotados a um tipo de problema da gestão pública. Tanto em um como em outro caso é comum o recrutamento de pessoas nem sempre familiarizadas com os problemas que precisam solucionar.

Ademais, diferentes níveis da burocracia pública demandam capacidades diversas. Onde se encontra aquele gestor público específico? Atuando diretamente com o público ou no topo da cadeia de formulação das políticas? Ou, ainda, em funções mais políticas, que requerem saberes e habilidades específicas (embora mesmo as funções políticas possam estar mais próximas ao topo ou à ponta)?

Essas e outras questões precisam ser levadas em conta quando se considera não apenas o recrutamento, mas também a formação dos gestores públicos — formação que não ocorre apenas *antes* que esses gestores sejam recrutados, mas também *após* seu ingresso no serviço público, quando já contam com alguma experiência no governo ou junto a ele (no terceiro setor, em concessionárias públicas etc.).

POLÍTICOS E BUROCRATAS: COPARTÍCIPIES

Essa formação contínua pela qual devem passar os gestores públicos tem de mirar nas diversas necessidades do setor público. Em parte, é preciso considerar a formação de servidores públicos de carreira, sendo eles concursados ou não. Vale notar que muitos comissionados não concursados passam anos no governo, construindo, assim, suas carreiras; de forma similar, servidores concursados às vezes são deslocados para funções diferentes daquelas para as quais foram originalmente contratados.

Mas há ainda os gestores públicos de perfil mais propriamente político, que poderíamos denominar de gestores-políticos

ou políticos-gestores. Alguns são políticos profissionais no sentido estrito, pois disputam eleições e são líderes partidários; outros vivem da política sem concorrer em eleições, assumindo postos de forma vinculada a um partido ou a uma liderança. Tanto uns como outros, porém, podem se beneficiar de uma melhor formação em gestão pública.

Embora ainda valha em boa medida a clássica distinção entre políticos e burocratas estabelecida pelo sociólogo alemão Max Weber no início do século passado, hoje ela é muito menos nítida do que já foi anteriormente. As novas formas de gestão, o ganho de complexidade do Estado, como também o próprio avanço do processo democrático, fazem com que essa fronteira rígida seja borrada. Políticos e burocratas são, cada vez mais, copartícipes da formulação e implementação de políticas públicas. Por isso, ao mesmo tempo em que os políticos precisam se inteirar cada vez mais das questões de ordem técnica e administrativa, os administradores necessitam compreender melhor a lógica da política — mormente em um regime democrático, em que a política necessariamente invade (de maneira democrática) processos decisórios que, em outros contextos, seriam puramente técnicos.

MITO DA SUPREMACIA TÉCNICA

Esse entremear das esferas técnica e política causa, muitas vezes, ruídos. Ora são os operadores do mundo das finanças que acusam a política de prejudicar a economia, ora os do mundo do direito que acusam a política de causar “desvios de finalidade” na gestão pública. Tanto uma acusação como outra padecem de certo “etnocentrismo disciplinar” (ou talvez corporativo), imaginando que suas áreas de conhecimento, com seus respectivos códigos e objetivos, deveriam colonizar e, conseqüentemente, subjugar os demais campos — entre eles o da política. Ora, mas como em uma democracia se poderia falar em política pública sem política?

Até porque sem política não há democracia; talvez haja apenas técnica jurídica, econômica, administrativa etc., produzindo uma autocracia tecnocrática, uma tirania dos *experts*. É a mesma ilusão daqueles que acreditam ser possível a “escola sem partido”, vendo aí a escola sem política. Porém, como a política é um ambiente no qual estamos todos mergulhados, tal mistificação não se sustenta.

Esse mito, porém, alimenta certas condutas. Alguns operadores das instituições do sistema de justiça (defensorias, Ministério Público e judiciário) acreditam ser possível despir a política daquilo que lhe é inerente: as preferências particulares. Assim, tentam impor a administradores públicos, sejam eles governantes, servidores, suas próprias preferências particulares, tentando justificá-las sob o pretexto da defesa da legalidade. Constitui-se, assim, o paradoxo do fazer política mediante a negação da política. Esse mal, contudo, não atinge apenas as instituições judiciais. Outros segmentos da gestão pública o alimentam e simultaneamente dele se nutrem, em uma circularidade viciosa.

O fato é que gestores públicos, governantes ou servidores, têm de se municiar para enfrentar esse problema, seja porque podem se ver vítimas da tentativa de colonização do etnocentrismo disciplinar corporativo, seja porque podem se tornar algozes da democracia, invocando seus códigos corporativos e disciplinares próprios para açoitar a autonomia política e gerencial dos demais. Para tal enfrentamento, a compreensão dos códigos da gestão, das finanças públicas, do direito e... da política é fundamental. A formação de bons gestores públicos requer chamá-los à reflexão sobre o problema ético (ao menos no que concerne à ética democrática) dessa tentativa de colonizar a política com base na técnica.

MITOS DO PRIVATISMO E DO ESTATISMO

Novamente, contudo, é necessário enfatizar que as diferentes esferas aqui referidas se entremeiam. A política e a técnica, o direito e a economia, a ética e a gestão. A peculiaridade da gestão, entendida como gestão pública, ressalta isso, pois a tomada de decisão exige a produção de normas jurídicas e a conformidade a outras normas jurídicas, de estatuto superior — como são as constitucionais. E, assim como o gestor público responsável e capaz não pode ignorar o fato inescapável da política, deve atentar-se também para os limites que a legalidade estatal lhe coloca, como sua relação com os demais poderes de Estado e níveis de governo.

Outra ilusão que deve ser evitada é a do privatismo: acreditar que as lógicas e os procedimentos da administração privada podem ser transplantados de forma imediata para

o setor público. A liberdade dos gestores privados para tomar e implementar decisões é muito maior do que a de seus correspondentes na administração pública. Afinal, enquanto os primeiros lidam com interesses particulares e gerem bens regulados pelo direito privado, os segundos devem lidar com interesses coletivos e zelar por bens públicos. Isso não significa que inexistam contribuições importantes da gestão privada para o setor público. Elas não apenas existem, como devem ser incorporadas sempre que possível. O “possível” aqui, porém, passa pelas devidas mediações. Caso contrário, o risco que se corre é o de cometer, nas situações mais benignas, trapalhadas, e nas piores, corrupção ou improbidade administrativa.

Outra interface importante da relação entre o público e o privado diz respeito à colaboração entre as duas esferas, entremeada por mecanismos de transparência e *accountability* — a chamada “governança democrática”. A gestão pública contemporânea requer um entendimento cada vez maior do Estado com atores privados, sendo eles fornecedores de bens, provedores diretos ou indiretos de bens públicos, ou entes regulados pelo Estado.

Se existe a ilusão do privatismo, há também o mito do estatismo, segundo o qual apenas o Estado tem a legitimidade e a capacidade para gerir e prover bens públicos — como se a sociedade civil, o terceiro setor e as empresas não tivessem nenhuma contribuição positiva a dar. É evidente que tal contribuição requer a devida regulação, porque é da esfera pública que se trata — com seus códigos e exigências próprias —, mas regular não significa interditar. Por isso, formar *gestores públicos*, por um lado, significa esclarecer políticos e servidores do Estado quanto à contribuição que os setores privado e público não estatal podem proporcionar; por outro, implica formar bons quadros para o setor público não estatal e para as empresas — que cada vez mais precisam de funcionários capazes de se relacionar com a área pública de forma competente e ética. ●

PARA SABER MAIS:

- Angelo Panebianco. *Evitar a política?* 1996. Disponível em: novos estudos.uol.com.br/produto/educacao-45/
- Edson de Oliveira Nunes. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*, 1997.
- Gabriela Spanghero Lotta, Roberto Rocha Coelho Pires e Vanessa Elias Oliveira. *Burocratas de média escala: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas*, 2014. Disponível em: revista.enap.gov.br/index.php/R5P/article/view/562/516
- Leonardo Avritzer e Marjorie Corrêa Marona. *Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor*, 2014. Disponível em: ref.scielo.org/v3772g
- Max Weber. *A política como vocação*. In: Max Weber. *Ciência e política: duas vocações*, 2004.

CLÁUDIO GONÇALVES COUTO > Professor e coordenador do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da FGV EAESP > claudio.couto@fgv.br