

Autonomia da administração pública em relação à administração de empresas

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Intervenção feita na Audiência Pública sobre as Diretrizes Curriculares para Curso de Graduação em Administração Pública e Políticas Públicas, realizada no Conselho Nacional de Educação do Ministério da Educação, Brasília, 5 de abril, 2010.

Eu vim a esta audiência pública para defender a autonomia da administração pública em relação à administração de empresas. Vim, portanto, para apoiar a aprovação, pelo Conselho Federal de Educação, de diretrizes curriculares exclusivas para a administração pública, ou, mais amplamente, para os cursos que tratem da administração das políticas públicas – principalmente daquelas que são orientadas para tornarem mais eficientes os grandes serviços sociais do Estado.

A aproximação que ocorreu no Brasil entre administração de empresas e administração pública decorreu de um equivocado entendimento do que seja Administração Pública - um equívoco que nasceu da definição legal ainda nos anos 1960 da carreira do técnico em administração (depois mudada para do administrador) envolvendo tanto a administração de empresas quanto a administração pública. Foi um equívoco que levou muitas universidades a oferecer cursos de administração com especialização em administração de empresas ou em administração pública. Como a administração de empresas é o processo de tomar decisões relativas à definição dos objetivos de uma empresa, à forma de como ela deve ser organizada e controlada, e à maneira como seu pessoal deve ser escolhido, treinado e motivado, supôs-se que a administração pública fosse a mesma coisa aplicada ao Estado, ou, mais amplamente, às organizações públicas e a seus serviços científicos, culturais e sociais.

Podemos também pensar em administração pública nestes termos, mas, nesse caso, seria melhor falar de gestão pública. Administração pública propriamente dita é outra coisa, é

um dos dois elementos que constituem um Estado, o outro sendo a lei. O Estado é o sistema constitucional-legal e a administração pública é a organização ou o aparelho que o garante. Portanto, administração pública é sinônimo de aparelho de Estado. A administração pública de cada Estado, em cada Estado-nação, é constituída, de um lado, pelo sistema constitucional-legal inclusive suas políticas públicas, e, de outro, pelas organizações formadas ou controladas por oficiais públicos eleitos e não-eleitos (servidores públicos e militares) que executam aquelas políticas.

Entendida nestes termos, a administração pública, enquanto disciplina que se ensina, tem como objeto o aparelho do Estado, e, portanto, está mais próxima da ciência política (cujo objeto é o Estado como um todo), ou do direito (cujo objeto é a lei) do que da administração de empresas. É também preciso administrar o aparelho do estado, gerir-lo de forma eficiente quando o Estado se torna um Estado social e assume a execução de grandes serviços sociais e científicos, mas o essencial na administração pública é a sua soberania, é seu poder de Estado, é sua (dos políticos) capacidade de definir boas leis e políticas públicas, e sua (dos servidores) capacidade de executá-las.

Um curso de graduação em administração pública não se limita a formar servidores para a administração pública; forma também, de um lado, políticos, e, de outro, administradores das organizações públicas não-estatais, principalmente das de advocacia ou de responsabilização política através das quais a sociedade civil busca responsabilizar a administração pública.

Podemos pensar no burocrata público como um mero executor das decisões tomadas pelos políticos em nome de seus eleitores. Mas essa é uma visão linear e equivocada do que é um servidor público. O servidor público não é um mero administrador; ele é, essencialmente, um agente político como o é também o político eleito; por isso ambos são “oficiais públicos”. O servidor público não se limita a executar leis e políticas; ele ajuda os políticos eleitos a formulá-las ou a reformá-las. Seu poder não é apenas o poder de um administrador sobre seus subordinados. Ele fala e age em nome do Estado, ele partilha do poder de Estado, do poder extroverso e soberano que só o Estado tem sobre sua sociedade nacional.

Para formar um administrador público não basta ensinar-lhe estratégias e métodos de gestão e controle, métodos quantitativos, e uma visão geral da sociedade e de como ela

é coordenada. O administrador público precisa ter uma compreensão ampla da instituição normativa e organizacional que realiza essa coordenação, ou seja, do Estado; das teorias que buscam explicá-lo e relacioná-lo com a sociedade; da democracia que é a forma por excelência que assume o Estado moderno e desenvolvido; do direito, não apenas o administrativo, mas principalmente o constitucional, que se consubstancia na lei; e do papel fundamental que o aparelho do Estado desempenha em todo esse processo político.

Além de tudo isso, na formação de administradores públicos – de um grupo restrito e altamente qualificado de agentes públicos dotados de poderes e responsabilidades públicas – é preciso incluir a ampla discussão do que seja o etos público do servidor. Uma escola de administração pública ou de políticas públicas não pode se limitar a ensinar os valores liberais baseados na liberdade negativa de cada cidadão de não ser incomodado se não estiver infringindo a lei. O debate sobre a liberdade positiva ou sobre a concepção republicana de política e de serviço público é fundamental em um curso de graduação em administração pública. Poder-se-ia argumentar que todo curso universitário deveria incluir essa preocupação. Sem dúvida, já que todas as profissões supõem comportamento ético e implica uma ética própria a ela. No caso dos oficiais públicos eleitos e não-eleitos, porém, o etos republicano está no próprio coração dessas profissões. A sociedade exige das demais profissões a ética que lhe é própria; dos políticos e do administrador público ela exige a responsabilidade pela *res publica*, exige o compromisso com o interesse público. A responsabilidade pela construção de um Estado democrático e republicano é de todos os cidadãos, mas é principalmente de seus oficiais públicos.