

Administração pública e de empresas: duas coisas muito diferentes

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Este texto é uma versão ampliada da 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.

A aproximação que ocorreu no Brasil entre o ensino da administração pública e da administração de empresas decorreu de um equivocado entendimento do que seja administração pública. Ela nasceu da definição legal ainda nos anos 1960 da carreira de “técnico em administração” (depois mudada para a de “administrador”) envolvendo tanto a administração de empresas quanto a administração pública, quando são profissões muito diferentes. Foi um equívoco que levou muitas universidades a oferecer cursos de administração com especialização em administração de empresas ou em administração pública, como se o gênero fosse a administração e as duas espécies, a de empresas e a pública. Assim, a administração de empresas seria o processo de tomar decisões em uma empresa sobre como ela deve ser organizada e controlada, enquanto que a administração pública seria a mesma coisa aplicada ao estado, ou, mais amplamente, às organizações públicas. Tanto a administração de empresas como a administração pública seriam processos de tomada de decisão em organizações.

Podemos 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 ou a ordem jurídica. O estado é o sistema constitucional-legal e a administração pública que o garante.

Portanto, administração pública é sinônimo de aparelho ou de organização de estado. O estado, em cada estado-nação, é constituído, de um lado, pela ordem jurídica que inclui as políticas públicas e os usos e costumes, e, de outro, pela organização formada e

dirigida por oficiais ou burocratas públicos, tanto os não-eleitos (servidores públicos e militares) quanto os eleitos ou os políticos.

A administração pública é também uma disciplina ou área de estudo. Nesse caso, é a área de conhecimento que tem como objeto o aparelho do estado. Compreendida nesses termos, a administração pública 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 economia e da administração de empresas. É também preciso administrar o aparelho do estado, geri-lo de forma eficiente, mas a diferença entre as empresas e a administração pública é muito grande. Enquanto as primeiras visam a expansão e o lucro em benefício dos seus proprietários, a organização estatal visa o bem público. Enquanto uma compete no mercado, a outra é monopolista. Na administração pública o essencial é sua soberania ou seu poder de estado, é sua (dos políticos) capacidade de definir boas leis e políticas públicas, e sua (dos servidores) capacidade de executá-las de forma efetiva e eficiente.

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. 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 também o é o político eleito; por isso ambos são “oficiais públicos”. O servidor público não se limita a executar leis e políticas definidas pelos políticos; 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 de administração e tomada de decisão, e uma visão geral da sociedade e de como ela é coordenada. Além desses conhecimentos gerais, que também o administrador de empresas necessita, 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. Já o administrador de empresas precisa ter uma ideia clara das finanças e dos mercados – dos *negócios*. Não é por outra razão que, nos Estados Unidos as escolas de administração de empresas são chamadas “business schools”. O objeto das escolas de administração de empresas são os negócios, o das de administração pública, o estado.

Na formação de administradores públicos – de um grupo restrito e altamente qualificado de agentes públicos dotados de poderes e responsabilidades públicas – sempre se inclui 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 de cada profissão a respectiva ética; dos políticos e do administradores público ela exige a responsabilidade pela *res publica*, exige seu comprometimento 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.

A administração pública foi objeto de duas grandes reformas. A primeira ocorreu nos países mais avançados no século XIX e, no Brasil, a partir de 1937. Foi a *reforma burocrática* ou weberiana, que tornou o serviço público profissional e efetivo. A segunda ocorreu a partir dos anos 1980, na Europa e nos Estados Unidos, e a partir de 1995, no Brasil. Foi a *reforma gerencial* da administração pública. Esta segunda grande reforma buscou adaptar algumas estratégias de gestão – principalmente a da

administração por resultados – para a administração pública, mas os critérios de êxito continuaram muito diferentes: em um caso, o interesse público, no outro, o lucro.

No caso dos administradores de empresas também existe uma responsabilidade ética, mas ela é contraditória, porque seu critério principal de êxito não é o bem público, mas a expansão e o lucro da empresa. O bem público só entra através da “mão invisível” de Adam Smith: se cada um defender seu próprio interesse, o interesse geral será automaticamente garantido pela competição no mercado. Ora, sabemos como essa tese é parcial e, por isso, eminentemente equivocada. Poucas vezes o mercado é suficientemente competitivo ao ponto de garantir o interesse de todos. Muitos setores são monopolistas. E a economia como um todo não pode ser bem coordenada apenas pelo mercado. Na verdade, a grande coordenação de todas as sociedades modernas cabe ao estado. A ele cabe, inclusive, regulamentar os mercados para que funcionem bem. O neoliberalismo – a ideologia que foi dominante no mundo nos 30 Anos Neoliberais do Capitalismo (1979-2008), um período de baixo crescimento, grande instabilidade financeira, e forte aumento da desigualdade – não foi apenas um assalto ao estado. Esse era seu objetivo, mas afinal foi também um assalto ao mercado, uma instituição que pretendia defender, mas que afinal foi desmoralizada na medida em que os mercados financeiros foram desregulamentados e, por isso, funcionaram mal.

No Brasil, interesses corporativos e incompreensão do que seja a administração pública pressionam para que o estado não a distinga da administração de empresas. Mas, em síntese, elas são muito diferentes. Mais do que um processo de tomada de decisões, a administração pública é uma parte constitutiva do estado; a administração de empresas é apenas um processo. E, enquanto processos, seus objetivos ou critérios de excelência são muito diferentes.