

Visão de uma seção de serviço de mecanografia (1945).



Mais que administrar, cuidar!

Jorge Viana

Quando fui convidado a colaborar com a edição comemorativa dos 70 anos da Revista do Serviço Público, relatando em ensaio um pouco da experiência de gestão que adquiri nos quatro anos de Prefeitura de Rio Branco e nos oito de governo do Estado do Acre, senti-me desafiado a fazer um mergulho na história do nosso trabalho, tentando buscar um sentido para os nossos sonhos e encontrar uma resposta para algumas perguntas desafiadoras. Qual é a importância da gestão pública nas nossas vidas? Em que consiste o papel do gestor? Como garantir programas de formação continuada para que a capacidade coletiva aumente e o serviço público seja de melhor qualidade? Poderia acrescentar mais uma infinidade de questões como suporte do raciocínio que pretendo desenvolver neste trabalho, mas, para efeito didático, limito-me a um pequeno mergulho na história do movimento que nos trouxe até aqui.

O Acre é um estado singular na federação. Tem uma história única, que influenciou diretamente em tudo o que ocorreu. O que construímos até aqui é fruto do capital social acumulado a partir de um sonho originário dos movimentos

sociais organizados, que tiveram como ícone maior nosso companheiro Chico Mendes, que, com seu exemplo de dedicação e entrega, chamou a atenção do mundo para as causas dos povos da floresta e da questão ambiental na Amazônia. Essa nossa origem nos impôs um desafio permanente de lidar com sonhos. Sonhos de mudanças e transformações, passando uma percepção de reinvenção do governo. Foi isso o que ocorreu no Acre, com uma radical mudança de comportamento nos indivíduos, nas instituições e na sociedade. Essa transformação foi ainda mais radical na política, permitindo o surgimento de uma nova geração de políticos de sucesso que hoje influencia inclusive no cenário nacional, como a senadora e ministra Marina Silva e o senador Tião Viana, vice-presidente do Senado.

Nossa experiência de gestão pública traz em si a idéia de serviço à sociedade. Muito além da imagem da desconfiança, formalismo e burocracia que à primeira vista ela sugere, a gestão pública é algo fascinante. Para mim, uma das mais nobres atividades, porque se preocupa com o bem estar de todos. A gestão pública tem que ser exercida pelos quadros mais qualificados. Por pessoas que reúnam boa formação técnica, compromisso ético e sensibilidade social e política. Por isso, no Acre, não aceitamos o conceito *administrar* e decidimos trocá-lo por *cuidar*, porque administrar é frio, é distante, é impessoal. Optamos pelo conceito *cuidar*, porque ele é pessoal, amoroso, inspira envolvimento e exige total entrega e dedicação. “Quem ama, cuida, trata com carinho”, dizia o *jingle* de uma de nossas campanhas expressando com precisão o nosso sentimento.

Assim como a mãe não *administra*, mas *cuida* dos filhos, o gestor deve ir além e

desenvolver um sentimento de amor pelo que faz e se dispor a cuidar com carinho do bem de todos. O gestor público é acima de tudo um servidor, e sua missão é garantir a funcionalidade da estrutura administrativa para que os direitos das pessoas sejam assegurados e também para que os deveres dos cidadãos sejam cumpridos. Na nossa concepção, tanto as corporações que representam os trabalhadores, quanto os gestores, devem estar abertos a este sentido amplo da gestão. O poder do gestor público tem que ser um “poder obediencial”, como diz Enrique Dussel em suas 20 teses de política (DUSSEL, 2005). O ocupante de função pública, para ser legítimo e plenamente representativo, tem que estabelecer formas de aferição para agir em sintonia com seus representados. Prestar contas do que faz. Saber lidar com os mecanismos de controle, que há tempo deixaram de ser apenas as ferramentas tradicionais de avaliação. No atual estágio de globalização e revolução tecnológica, da internet, do tempo real, isso já não é mais suficiente. Hoje, nas sociedades complexas, as responsabilidades passam necessariamente pelo que os anglo-saxões chamam de *accountability* social, vertical e horizontal.

Accountability social diz respeito à capacidade da sociedade controlar o governo a partir de suas instâncias de representação e do governo ser sensível às demandas desta esfera. Na *accountability* vertical, temos as eleições periódicas, que vão medir o grau de *responsividade* (sensibilidade, cumprimento, responsabilidade) dos governantes, proporcionando ao cidadão o cumprimento de sua vontade e, portanto sua capacidade de premiar ou sancionar os gestores e suas políticas. Quanto à *accountability* horizontal, no dizer de Eli Diniz, trata de resgatar a dimensão republicana da democracia, colocando à

disposição de agências de controle como Ministério Público, Tribunais de Contas, Ouvidorias, Controladorias, a informação das ações desenvolvidas pelo setor público (DINIZ, 2003).

Infelizmente, a gestão pública no continente latino-americano, de um modo geral, pode ser considerada de baixa responsabilidade. Tanto nos gabinetes dos dirigentes, dos gestores, quanto no modelo de gestão adotado, sentimos essa deficiência.

São muitas as ferramentas disponíveis para os gestores que queiram mudar esse quadro e se manter tecnicamente atualizados. Um diferencial importante na construção da nossa experiência de gestão foi a opção que fizemos de nos cercar de todos os instrumentos possíveis para garantir o sucesso do nosso trabalho. Isso começou com a formação das nossas próprias lideranças. Nesse movimento de formação das lideranças do Acre, eu fui

“(...) No Acre, não aceitamos o conceito ‘administrar’ e decidimos trocá-lo por ‘cuidar’, porque administrar é frio, é distante, é impessoal. Optamos pelo conceito cuidar, porque ele é pessoal, amoroso, inspira envolvimento e exige total entrega e dedicação”.



Funcionária na Sala do Código Civil, na Casa de Ruy Barbosa (1943).

Ainda não se disseminou suficientemente a cultura da formação permanente das pessoas, o que se verifica também em boa parte das lideranças que ocupam posições estratégicas. A consequência disso é um serviço público sem estabilidade, sem continuidade, de baixa qualidade, com fragilidade nos mecanismos de tomada de decisão e uma relação negativa das instituições públicas com a sociedade.

um dos primeiros a buscar e a ter a oportunidade de me preparar como gestor. Com o apoio do companheiro Lula, no início dos anos 1990, estabeleci um contato com técnicas de gestão e planejamento estratégico. A partir daí, foram inúmeros cursos e treinamentos, tanto para mim, como para outras lideranças do nosso projeto. Como resultado, tivemos importantes parcerias com entidades que ajudaram na nossa

formação, como o Instituto Latino Americano de Desenvolvimento Econômico e Social (ILDES); a Fundação Friedrich Ebert (FES), da Alemanha; a Fundação Getúlio Vargas (FGV); a Aman-key do educador Oscar Motomura; os consultores Klaus Schubert e Heloísa Nogueira e a própria ENAP. Desde o início, trabalhamos com o método PES – Planejamento Estratégico Situacional, de Carlos Matus, e com metodologias alemãs de planejamento.

Aprendi com Carlos Matus, ex-membro do governo Allende, há quase 20 anos, mas que ainda mantém sua atualidade, que as técnicas de gestão pública evoluíram muito pouco quando comparadas aos avanços experimentados pelas outras dimensões da vida das sociedades. Mesmo os avanços conquistados são pouco partilhados. E, no grau de interdependência em que as modernas relações sociais se estabelecem, é praticamente impossível imaginar uma experiência administrativa de sucesso sem que ela esteja atenta aos modelos desenvolvidos e testados com bons resultados. Também é imprescindível que o gestor esteja conectado com a realidade global e tenha amplo domínio da realidade à sua volta. Tem que estar aberto às políticas de parceria, formar consórcios e buscar se articular em blocos, tanto para trocar experiências quanto para fortalecer a luta em defesa dos interesses regionais e locais. O nosso trabalho local sempre foi feito numa interação com o global, como prova nossa decisiva contribuição para mudar as relações do Brasil com Peru e Bolívia. Temos certeza de que o Brasil só tem a ganhar com sua aproximação dos irmãos latino-americanos.

Quando o assunto é gestão, ou formação de pessoas para o exercício da administração pública, não tem como

dissociar o Brasil da América Latina, porque, mesmo considerando as diferenças e particularidades de cada país, temos muitos interesses comuns e desafios sociais similares a serem superados. Além de sermos herdeiros de uma cultura ibérica secular que nos legou uma tardia consolidação das instituições, a experiência democrática da América Latina é muito recente quando comparada com os processos vividos na Europa e na América do Norte.

No Brasil, especificamente, somos fruto de um sistema colonial que se estendeu por três dos nossos cinco séculos de história. Nossa experiência republicana é relativamente nova e a democracia representativa que praticamos mais recente ainda. Aliás, podemos dizer que a nossa democracia está em fase de implantação, e há uma espécie de consenso na sociedade de que ainda existem muitos aspectos a serem aperfeiçoados. Quanto a isso, nada a lamentar. A democracia é um valor universal que está sempre em construção, e não há nada de anormal no fato das instituições e os mecanismos políticos estarem sempre sendo ajustados. O professor David Held já apontava em 1991 que a crença nas idéias e práticas democráticas só podem ser protegidas a longo prazo se aprofundarmos seu enraizamento na nossa vida política, social e econômica. Portanto, devem estar centradas no tripé “cidadãos votantes” (detentores da ferramenta da responsabilidade), “os que tomam as decisões” (representantes, líderes, etc.) “e o povo” de um determinado território, as pessoas a quem se destinam as políticas públicas (HELD, 1991).

Para que uma experiência administrativa seja plenamente sustentável, ela precisa estar firmada no chamado triângulo de governo desenvolvido por Matus, constituído pelo “projeto, a capacidade de

governo e a governabilidade”. Aliás, a nossa experiência de sucesso no Acre está firmada nesses três vértices. Através do Partido dos Trabalhadores e da Frente Popular, trabalhamos com um projeto político de poder bem definido e uma estratégia clara. Reunimos uma equipe técnica e política com grande capacidade e criamos as condições de governabilidade e um ambiente político favorável.

A experiência em curso no Acre traz como marco diferencial um projeto de desenvolvimento sustentável de base florestal construído e pactuado com todos os segmentos representativos da sociedade. Para dar suporte a este projeto, construímos uma base política que envolveu todos os partidos progressistas que aceitaram, sem impor condições, dele tomar parte. Vale ressaltar que os poderes constituídos e o movimento social organizado também fazem parte deste consenso. Um consenso firmado na transparência, no bem comum e na garantia de que as mudanças que se faziam necessárias seriam implementadas.

Na prefeitura de Rio Branco, quebramos um ciclo de administrações ineficientes, desconfiança e desrespeito ao público. A nossa gestão foi baseada no uso de técnicas de planejamento estratégico, tanto na campanha, quanto na definição das ações da primeira semana, do primeiro mês, dos primeiros cem dias e dos quatro anos. Com isso, foi possível cuidar da cidade e dar eficiência nos serviços públicos, tendo sempre a educação como a maior prioridade. Ganhamos a confiança da população, fizemos sucesso e tivemos uma das melhores avaliações entre as capitais brasileiras entre 1993 e 1996. Além de nossa primeira experiência, a Prefeitura foi também nossa grande escola.

No governo do Acre, as mudanças foram ainda mais marcantes. Com base em

planejamento estratégico eficiente e detalhado, inovamos e criamos conceitos, como o slogan “Governo da Floresta” e a expressão *Florestania*. Priorizamos a defesa do meio ambiente, resgatando as simbologias do Acre, como o hino, a bandeira, a história, celebrando os centenários e procurando valorizar a cultura e o conhecimento das populações tradicionais. Podemos afirmar que promovemos uma profunda mudança política e administrativa no Estado, e chegamos ao final com reconhecido sucesso, sendo apontado pelo IBOPE no último trimestre de 2006 como o governo melhor avaliado do Brasil. E o mais importante é que a atual gestão está dando continuidade ao trabalho, que está sendo aprofundado e aperfeiçoado sob a liderança do governador Binho Marques, que foi o secretário de Educação na Prefeitura e no nosso primeiro Governo, além de ter acumulado por quatro anos as funções de vice-governador e Secretário de Educação no segundo governo.

O conceito desenvolvido no Acre através da expressão *Florestania*, que o teólogo Leonardo Boff identificou como uma metáfora perfeita para traduzir a profundidade e a complexidade do projeto em curso, pode ser compreendido como algo que tenta sintetizar numa palavra nova e genuinamente acreana as seis dimensões imprescindíveis para que a sustentabilidade aconteça de fato. Embora sendo um conceito em formação e carente de um suporte teórico aprofundado, a *Florestania* é algo com alma e está presente na dimensão *ambiental*, porque é o ponto de partida para o desenvolvimento sustentável; na *economia*, na medida em que buscamos usar com sabedoria e atribuir valor diferenciado aos recursos que a natureza nos legou; no *social*, porque o projeto só é sustentável se melhorar as condições de

vida das pessoas; no aspecto *cultural*, porque a sociedade tem que ser ganha para o projeto para defendê-lo; no *político*, porque o projeto precisa de governabilidade; e, por último, na dimensão *ética*, porque, além do zelo e honestidade no trato com os bens e serviços públicos, temos que usar os recursos para prover as necessidades da geração atual mas cuidar para que não haja risco de comprometimento da vida das gerações futuras.

O primeiro princípio é o da sustentabilidade ambiental, que deve ser condição para a fortaleza das demais variáveis da matriz que buscamos montar para o nosso projeto de desenvolvimento sustentável. Todos os projetos pensados pelo nosso governo eram elaborados desde a concepção, implantação, monitoramento e avaliação na perspectiva do uso sustentável dos nossos ativos ambientais. Um dos pontos de referência do projeto de desenvolvimento sustentável do Acre foi a realização do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), que se constitui hoje no principal instrumento norteador das políticas públicas. O ZEE, construído através de um grande pacto que envolveu todos os segmentos da sociedade, identificou todas as particularidades e potencialidades de cada uma das regiões do Estado, de forma a orientar o governo no planejamento das políticas públicas e das ações específicas de cada região. Neste sentido, penso que José Maria Maravall tinha razão quando tratou do controle dos políticos que, numa relação de agência, o cidadão-votante é o principal e o governo seu agente, e que para este agente ser controlado pelo seu principal, depende de três requisitos. Primeiro, que as ações do agente e as condições de operacionalização devem ser conhecidas publicamente; segundo, que ambas as partes, principal e agente, sejam

capazes de prever contingências e, terceiro, que o agente não veja como um custo levar a cabo políticas preferidas pelo principal (MARAVALL, 2003). Na relação de agência que estabelecemos no Acre, procuramos ser permeáveis, tanto nos aspectos técnicos, como nas variáveis mais intangíveis da percepção deste soberano principal. Nosso governo procurou observar o caráter transversal da sustentabilidade ambiental, ajustando todos os programas e projetos para que o princípio da sustentabilidade fosse plenamente respeitado.

Conseguimos fazer uma conexão entre o ambiental, o político e a gestão. Do slogan *Governo da Floresta* à expressão *Florestania* e à busca de estabelecer uma economia dependente do uso sustentável dos recursos florestais. A presença da questão ambiental na agenda acreana é definitiva e ganha respeito no plano nacional, como bem expressa a trajetória da senadora e hoje ministra do Meio Ambiente, Marina Silva.

O segundo princípio é o da sustentabilidade econômica. Diríamos que esta variável ganha importância porque acreditamos que é possível utilizar com sabedoria nossos recursos naturais, gerando emprego e renda na floresta sem comprometer as futuras gerações. Procurando potencializar a vocação florestal do nosso Estado, que ainda dispõe de um ativo de quase 90% de sua cobertura florestal original, fortalecemos o círculo virtuoso de que a floresta faz bem para a economia e a economia de base florestal é importante para a sustentabilidade. Em determinados momentos, tivemos que trabalhar tendo o Acre como uma empresa e a floresta como o nosso melhor negócio. Para a população que depende da economia da floresta para sobreviver, nada mais vantajoso que a aplicação de técnicas sustentáveis que lhe dão

a garantia de que os mesmos benefícios podem ser usufruídos pelas futuras gerações. Quem melhor defende a floresta é quem depende dela para sobreviver.

Atendendo ao princípio da sustentabilidade social, nosso governo procurou criar as condições necessárias para melhorar a vida das pessoas, dando atenção prioritária aos mais necessitados. Para isso, foram desenvolvidos diversos programas, entre eles o Adjuvante da Solidariedade destinado

orientadas pelo capital social cultural existente como fruto da resistência e mobilização do movimento social organizado. A esse capital social herdado da história de nossa cultura política, buscamos incrementar¹ políticas públicas que estivessem na mesma frequência dos movimentos sócio-políticos, como os manejos comunitários, florestas estaduais (unidades de conservação ambiental), incentivo ao extrativismo com a Lei Chico Mendes de subsídio à produção

“Um diferencial importante na construção de nossa experiência de gestão foi a opção que fizemos de nos cercar de todos os instrumentos possíveis para garantir o sucesso do nosso trabalho. Isso começou com a formação das nossas próprias lideranças”.

O diretor-geral do DASP, João Guilherme de Aragão, visita a Comissão do Serviço do Governo Federal Norte-Americano e seu presidente, o Sr. Harris Elworth (1957).



às famílias em situação de pobreza absoluta. Esse programa, posteriormente incorporado ao Bolsa-Família do Governo Federal, exigia como contrapartida que as famílias mantivessem os filhos na escola. Também como parte da preocupação social, criamos um programa de atenção especial às comunidades mais carentes, em risco social.

Para assegurar o princípio da sustentabilidade cultural, nossas ações foram

de borracha, que associa a proteção e preservação da floresta ao modo de vida dos povos que nela habitam. Nossa aposta é que ninguém protege melhor a floresta que os que estabelecem atividades econômicas de uso sustentável a partir dela.

No princípio da sustentabilidade política, fomos objetivos na construção da governabilidade. Trabalhamos sempre com alianças políticas, construindo consensos

e sendo firmes na defesa desses consensos. Ousamos, em primeiro plano, estabelecer os mecanismos de efetividade da governança, para no passo seguinte estabelecer um nexos entre aquilo que estávamos desenvolvendo em termos de gestão pública com uma nova cultura política do cidadão-votante mais exigente. Queríamos provar, e penso que conseguimos, que a política é uma atividade nobre que deve ser exercida por pessoas vocacionadas ao serviço público. Tentamos quebrar o paradigma do pensamento tacanho que vê toda política como nociva ao bem público. Buscamos o envolvimento de todos numa nova filosofia do *ganha-ganha*, em oposição à tradicional equação da disputa de *soma zero*. O trabalho permanente na perspectiva da construção de consensos em torno da defesa dos interesses maiores da sociedade garantiu a governabilidade necessária para o sucesso do projeto.

O último princípio é o da sustentabilidade ética. O grande exercício que tivemos que fazer foi o de não deixar que as tarefas de um governo técnico-político, como pensamos que foi o nosso, perdesse de vista a dimensão ética de nossas ações. Se tivéssemos feito tudo o que fizemos sem levar em conta os valores, as tradições e principalmente a firme convicção na inversão de prioridades como forma de inclusão social, não estaríamos em conformidade com os princípios anteriores, pelos quais Chico Mendes e tantos outros lutaram até a

morte. O nosso compromisso ético nos impõe que a Educação seja sempre a maior prioridade. É impossível pensar em mudanças profundas e duradouras se não for pela educação. Por isso, a educação sempre foi a base do nosso projeto. A educação é tudo, e o sucesso do nosso trabalho se deve em grande parte à nossa firme decisão de fazer tudo pela educação.

Como se vê, são inúmeras as recomendações para o bom exercício da gestão pública, mas, se tivesse que apontar as mais importantes delas, eu citaria três: a informação, a formação e o planejamento. Procurei levar isso ao pé da letra e criamos a cultura do fazer acontecer, tanto no período em que fui prefeito de Rio Branco, quanto nos oito anos em que estive à frente do Governo do Estado do Acre, e os resultados foram extraordinariamente positivos. Sinto-me inteiramente realizado pelos avanços que conquistamos, e sei que todos os passos dados, desde as campanhas vitoriosas, passando pela escolha da equipe e o planejamento detalhado de cada uma das ações, tiveram como ponto de partida um amplo domínio das informações da realidade. Evidentemente, estratégias como essas permitem também um melhor desempenho eleitoral. Estamos no terceiro governo da coalizão que nos levou ao poder no Acre, e vemos nisso uma prova de que o cidadão-votante está atento e disposto reconhecer a boa política e a boa governança.

Nota

¹ Um recurso pode ser usado para aumentar a efetividade de um determinado bem, ou pode, simplesmente, não ser utilizado e tornar-se obsoleto. James Coleman assinala que o capital social se desvaloriza se não é renovado (1990). No entanto, esse uso, quando é incremental, permite que a ação coletiva tome emprestado da comunidade os meios de se criar mais capital social para grupos que estavam fora da prática coletiva, os quais se alimentam do incremento do capital institucional.

Referências bibliográficas

- COLEMAN, James. *Foundation of social theory*. Cambridge: Havard University Press, 1990.
- DINIZ, Eli. Planejando o desenvolvimento: a centralidade da dimensão político-democrática. Versão Preliminar. *Ciclo de Seminários Brasil em Desenvolvimento*. Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, 2003.
- DUSSEL A, Henrique. *20 teses de política*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2005.
- HELD, David. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Universidad, 1991.
- MARAVALL, José Maria. *El control de los político*. Madrid: Taurus, 2003.
- MATUS, Carlos. *O líder sem Estado-maior*. São Paulo: FUNDAP, 2000.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia*. A experiência da Itália moderna. FGV, 2000.

Jorge Viana.

É graduado em Engenharia Florestal pela Universidade de Brasília. Foi prefeito de Rio Branco, Acre, de 1993 a 1996 e governador do Acre de 1999 a 2002 e de 2003 a 2006. Contato: <ambientesustentavel@terra.com.br>

O presidente Getúlio Vargas em pronunciamento na solenidade em que assinou o decreto de aposentadoria para os extranumerários da União (1941).

