

## PERFIL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO, NO BRASIL

*Floriano Freitas Filho*  
*Professor do Curso de Mestrado em Administração*  
*Universidade de Brasília*

Em meados de 1988, o Brasil todo assistiu, na TV, depoimento de prefeito de típica cidade interiorana brasileira de pequeno porte, sobre o porquê empregara toda sua família nos mais diversos postos da Prefeitura. Afirmou convicta e serenamente ao seu entrevistador: – “por que não empregar meus parentes? não vou empregar os dos meus adversários!”

Uma das frases mais conhecidas do repertório político nacional enfatiza pensamento análogo: – “aos amigos tudo, aos adversários a lei”, corolário da célebre “lei, ora lei!”

Não apenas juristas reconhecem que nosso Direito Positivo é farto e abrangente. Há preceitos para tudo, que se aplicados, obedecidos ou cumpridos fariam de nossa Democracia uma das mais perfeitas e invejáveis do mundo, já que não se pode conceber Democracia sem Direito.

No entanto, institucionalizamos algo de notável: o “jeitinho brasileiro”, hermenêutica própria daqueles que procuram cumprir norma de direito minimizando seus aspectos formais ao essencial e nos limites extremos do possível, a fim de maximizar interesses particulares. Essa prática não é de hoje. De há muito está enraizada em nossa cultura. Caracteriza traço dos mais pitorescos do nosso modo de ser, detectável em qualquer parte do País.

Jóia desse modo de ser, revela-nos PALACIN(1): – “Dentro da divisão dos reinos portugueses, às minas estava-lhes proibido a fabricação do aguardente. Não era tanto uma medida mercantilista de proteção dos vinhos da Metrópole, como às vezes costuma interpretar-se, senão uma forma de evitar a distração de braços das

(1) PALACIN, Luiz. O século de ouro em Goiás. 3 ed. Brasília, INL, 1979, p.37

minas para o cultivo da cana. Esta proibição nunca foi muito respeitada. Quando o governador D. Luis de Mascarenhas chegou a Goiás (1739) encontrou engenhos e engenhocas espalhados por todo o país. Procurou não tomar conhecimento de sua existência. Mas ali estava o procurador das entradas – os engenhos diminuam os direitos cobrados nos registros – para recordar-lhe sua obrigação uma e outra vez. Acossado, o governador achou um meio de conservar os engenhos, apesar da proibição, e satisfazer, ao mesmo tempo, os direitos do contratador: pediu aos engenhos que pagassem aos fiscais das entradas os direitos de sua própria aguardente, como se fosse importada.”

Seria possível traçar o perfil do administrador público brasileiro? Haveria traços característicos de um padrão de comportamento comum em todo o território nacional?

GIOVANNI VICO, em sua obra *“Princípios de uma ciência nova sobre a natureza comum das nações, através da qual também se revelam novos princípios da lei natural dos povos”* já enunciara, há mais de duzentos e sessenta anos (1725), que “...o mundo social é certamente obra do homem; e daí segue-se que se pode e deve encontrar os princípios desse mundo nas modificações da própria inteligência humana”. E prossegue: – “os governos se adaptam necessariamente à natureza dos governados; são resultado mesmo dessa natureza”. Em outras palavras, *“a humanidade cria a si própria”*.

Ao tentar-se traçar o perfil do administrador público – ou do governante – não se pode esquecer que se está indagando sobre realidade que se diferencia no tempo e no espaço, e, por vezes, com grande rapidez. Afinal, administra-se organizações, e as organizações são *organismos vivos*, que têm história, cada uma a sua.

A sociedade é a síntese final das organizações que a compõem. O Estado, expressão formal da sociedade, é, pois, realidade historicamente constituída que se modifica com a evolução cultural de cada um de seus cidadãos. Nesse sentido, a organização Estado, por si só e pelas organizações que o compõem, é uma realidade cultural.

Traçar o perfil do administrador público brasileiro é, pois, adentrar o campo da cultura. É por em evidência a ação criadora do homem, subordinando a natureza a seus fins, partindo da própria natureza.

Não se trata de indagar-se, aqui, sobre o conceito de cultura – no sentido antropológico ou n'outro qualquer. Seja ele qual for – e o são muitos – o fato é que a “cultura é como uma lente através da qual o homem vê o mundo”<sup>(2)</sup>. Diferentes homens, diferentes culturas, diferentes lentes, diferentes visões das coisas. Assim o é, também, na administração pública, principalmente no Brasil, cuja característica histórico-cultural é a heterogeneidade.

Não obstante, assim como detectamos o “jeitinho brasileiro” como um dos

(2) Pensamento de Ruth Benedict citado por LARAIA, Roque de Barros, in: CULTURA: um conceito antropológico. Rio de Janeiro, Zahar, 1986.

traços comuns do modo de ser do brasileiro e, pois, do administrador público brasileiro em todo o território nacional, há outros traços comuns que igualmente caracterizam um comportamento nacional. Tais traços histórico-culturais derivam, geralmente, de peculiaridades de nossa colonização, das dimensões continentais de nosso território, da aculturação rápida das várias correntes migratórias que compõem o brasileiro de hoje, da miscigenação quase sem entraves de diversas culturas que se mesclaram em nosso território por quinhentos anos, de nossa evolução econômico-financeira dependente e de periferia em relação ao resto do mundo, e de nosso desenvolvimento desigual inter e intra regiões, inter e intra pessoas.

Alguns desses traços são bem característicos: um nacionalismo típico de ilhéus, já que somos cercados por água de norte a sul, no lado leste, e por florestas, pântanos, cerrados e outros vazios culturais, no lado oeste; uma tendência à burocratização administrativa herdada do centralismo português que, ao impor a forma como condição de confiabilidade, se degenera no tráfico de influência, no empreguismo, no compadrio, no nepotismo, no servilismo, na servidão a grupos e no primado do interesse individual sobre o social: um administrar contra e apesar de formalismos inconseqüentes (que o digam os dirigentes de quaisquer níveis, ao elaborarem, por obrigação, seus orçamentos anuais — peças cerebrinas de acomodatamentos numéricos); um administrar pessoas impostas, num ritual de fatos consumados que culminam num acomodamento estéril ou improdutivo, altamente oneroso à Nação; um eterno administrar com escassez de recursos financeiros, inviabilizando qualquer planejamento estratégico; um horror a mudanças pela forte tendência à inércia das situações criadas e por vezes institucionalizadas; em suma, um alheamento e mesmo descaso das técnicas da Administração eficiente, eficaz e efetiva. Tal quadro se evidencia no distanciamento cada vez maior entre o discurso e a ação de nossos homens públicos, políticos ou dirigentes.

A expressão "cultura", na Ciência da Administração, reveste-se, hoje, daqueles modismos acadêmicos típicos de nosso País. Diz tudo o que se pensa querer que se diga, sendo elegante, mas poucos compreendem seu significado e real abrangência.

Cultura é história; são valores. Assim como hoje se pensa o "culturalismo jurídico" é possível pensar-se o "culturalismo administrativo". Impossível é compreender a Administração sem referibilidade a um sistema de valores em virtude do qual se estabeleçam relações de administradores para administrados, de governantes para governados, com exigibilidade bi ou multi-lateral de fazer ou não fazer alguma coisa.

Para MIGUEL REALE "culturalismo é uma concepção do Direito que se integra no historicismo contemporâneo e aplica, no estudo do Estado e do Direito, os princípios da Axiologia, ou seja da teoria dos valores em função dos graus de evolução social".<sup>(3)</sup>

(3) REALE, Miguel. Teoria do Direito e do Estado. 4 ed. São Paulo, Saraiva, 1974, p.8.

Esse mesmo conceito aplica-se a "culturalismo administrativo", substituindo-se a palavra Direito por Administração e compreendendo-se Estado como expressão formal da sociedade, vista esta como síntese final das organizações que a compõem.

Isso posto, traçar o perfil do administrador público brasileiro é desafio bem maior que o simples traçar de algumas características comuns a nossos governantes ou dirigentes públicos, cada um influenciado por seu respectivo ambiente. É, sobretudo, traçar seu perfil cultural. Dificilmente o pesquisador que se dispusesse a tal tarefa chegaria a um denominador comum. Teria de buscar tipologia que se assentaria na própria tipologia da cultura brasileira. Imenso desafio.

A cultura administrativa<sup>(4)</sup>, inerente ao administrador, diferencia-se no tempo e no espaço. Decorre de processo histórico: longo processo dialético de implicação e polaridade entre fenômenos administráveis e valores. Um mesmo fenômeno, hoje, será diferentemente administrado nos vários Brasis que compõem a síntese final que denominamos Brasil. O fenômeno pode ser o mesmo, mas diversas (e quão diversas) são as culturas daqueles que irão decidir sobre ele, a qualquer nível institucional, público ou privado.

Cada administrador com seus valores. Ora, diferentes valores, diferentes interpretações dos fenômenos; logo, diferentes decisões. Diferentes decisões, diferentes cursos de ação. Seria ingenuidade acadêmica ou perigosa falácia admitir-se uma cultura nacional homogênea, quanto mais a que se associe à Administração Pública.

A cultura administrativa, no setor público, tenderia a homogeneidade se o Direito Positivo fosse aplicado com rigor? se houvesse controle rígido dos resultados da ação administrativa, em todos os níveis, por parte dos diferentes órgãos de fiscalização e controle?

A questão não é tão simples.

Valores não se adquirem no dia-a-dia. Cultura não se institucionaliza nem se exorta por lei. Há um longo processo histórico de sedimentação de posturas administrativas calcadas em experiências próprias ou em exemplos de erros e acertos de outros, no conhecimento difundido sobre sanções premiais e penais a bons e a maus administradores, na capacidade de observação das reais necessidades públicas, na sensibilidade às mudanças para melhor, na agudeza de espírito público para detectar o que deva ser esse melhor e quais os valores sociais que se sobrepõem aos meramente individuais.

De pouco adiantarão as melhores e mais avançadas constituições federal, estaduais e municipais para dotar o País de administradores públicos excepcionais capazes de alterar a "personalidade" das organizações. Muito pelo contrário, é bem provável que, de imediato, amplie-se o folclore do "jeitinho brasileiro".

Mas não se pode relegar a segundo plano a importância da sistematização de alguns dos novos valores da sociedade brasileira, expressos nesses estatutos le-

(4) Não se confunda com "cultura organizacional": modo de vida ou sistema.

gais. Afinal, constituem eles verdadeiros faróis orientadores de ações administrativas, balizando o desejável – o que **deve ser**. De resto, confie-se na história, na inexorabilidade da conspiração dos fatos ou na natural tendência do ser humano de lutar pelo melhor, pelo socialmente melhor.

Isso posto, é bastante difícil traçar um perfil do atual administrador público brasileiro, ainda que o apenas desejável. Talvez seja possível fazê-lo, desde que se tenha consciência de quão limitada seria sua aplicabilidade, pois somente por acaso seria ele identificável em nossa sociedade. Não se pode prescindir, porém, de um padrão ideal que se preste a comparações das quais derivaria qualquer tentativa de tipificação.

De uma maneira geral, o perfil ideal do administrador público brasileiro coincide com o de qualquer administrador. A literatura especializada e farta a respeito e não foge ao que já se situa como lugar comum. Dependendo do nível que o administrador ocupe na organização – de primeira linha (supervisor), intermediário ou de alta administração – será maior ou menor a exigência de alguns predicados comuns.

A fim de que se tomem evidentes as naturais diferenças necessariamente detectáveis num esforço de tipificação, tais predicados são agrupáveis, e por vezes se repetem, em três grandes categorias, as quais melhor se conformam ao conceito de cultura – em última análise, o fator diferenciador por excelência: 1. **sensibilidade humana**; 2. **sensibilidade profissional** e 3. **sensibilidade pública**.

A **sensibilidade humana** decorre do indivíduo como pessoa; ele como resultante do meio social em que viveu e vive, se educou, socialmente se formou. Traduz sua capacidade de inter-relacionar-se com outras pessoas, compreendendo suas necessidades, suas exigências, seus valores, suas motivações. Dela decorrem capacidades intrínsecas a cada administrador: de **liderança**, de **comunicação**, de **coordenação** de interesses dos que nele confiam e dele dependem, de **negociação** e de **mediação**. Afinal, o administrador é, sobretudo, um condutor de homens, interagindo-os com bens materiais e imateriais, no propósito de conduzir a organização à realização de seus fins, consetâneos com os fins da sociedade em que está inserida.

A **sensibilidade profissional** decorre do indivíduo como profissional da administração. Em outras palavras, de sua competência técnica na arte/ciência da Administração, quer seja ela assentada na sua particular experiência de vida, quer seja ela adquirida por sua educação formal (universitária ou não). O ideal é que decorra de ambas.

Pela competência técnica, tal sensibilidade se aguçaria por força da compreensão da imensa responsabilidade que pesa sobre cada um de seus atos, o que se traduz por duas outras compreensões fundamentais: a da necessidade de prestar contas à sociedade que lhe financia e que lhe delega todos os poderes de que dispõe; e das dificuldades que envolvem os processos de análise diagnóstica e equationamento de problemas administrativos, tanto no conceituar situações ideais factíveis, quanto no priorizar alternativas dentro do legitimamente possível.

Dessas compreensões derivaria a maior probabilidade de se tomar decisões justas, eficientes, eficazes e efetivas, maximizando os interesses do extrato social afetado por tais decisões e minimizando privilégios ou interesses particulares.

Seria o saber associado ao saber fazer, ao querer fazer e ao poder fazer. Mas fazer o que? Mudar: mudar para melhor, um melhor balizado por valores que fundamentam a razão de ser do extrato social em que o administrador está inserido.

Nessa ordem de idéias, destacam-se alguns predicados gerais do administrador: 1. senso de responsabilidade social; 2. coordenador de interesses os mais diversos; 3. avaliador de situações e de resultados; 4. supervisor; 5. negociador; 6. multi-especialista ou 7. generalista.

A **sensibilidade pública** decorre do indivíduo como cidadão; de sua educação e vivência cívica, ou seja de sua cultura como "*homo politicus*", amálgama do "*homo economicus*" com o "*homo juridicus*" e com quantos mais "*homos*" as ciências sociais pretenderem ou puderem tipificar. É essa sensibilidade que, sobretudo, o diferenciará como **administrador público**. Dela depende sua capacidade de conduzir ao equilíbrio objetivos concorrentes e estabelecer prioridades. Dela depende, outrossim, sua eficiência e eficácia como planejador, executor, negociador, mediador, político e diplomata, dê-se a esses termos os significados que se quiser. O importante é que esses predicados permitam que o administrador conduza a organização, o mais **efetivamente**<sup>(5)</sup> à realização de seus desideratos próprios, sem fugir aos fins da sociedade em que ela se insere. Tanto maior e mais ampla essa sensibilidade, tanto maior e mais ampla sua dimensão como administrador, como homem público.

Planejador, generalista, investigador, multi-especialista, mediador, político, diplomata, responsável, líder, condutor, dirigente eficaz, eficiente e efetivo, além de trabalhador – pouco importa! Tudo isso e algo mais que se possa idealizar devem mesclar-se na interação contínua e dinâmica dessas três sensibilidades, que mútua e crescentemente se implicam: a humana, a profissional e a pública.

Essa interação é, em suma, processo que se confunde com o próprio processo cultural do indivíduo, da pessoa, do profissional, do cidadão, das organizações, do povo, da região, de toda uma nação.

Quanto mais crescente, consistente e completa essa interação cultural, mais próximo estará o administrador público do **estadista**, tão desejado e sonhado por todos os brasileiros de hoje; quanto menos... a TV que nos continue mostrando os tipos estranhos que este País vem gerando em seus quadros diretivos, em todos os níveis organizacionais.

Em artigo publicado na **Revista do Serviço Público** (ano 43, vol. 114, nº 5, jan./fev. 87, p.29) – **Dilema: administrar com ou contra preços** – delineamos um perfil de administrador público: "alguém distanciado da estreiteza do tecnobu-

(5) Utiliza-se efetivamente em decorrência do conceito de efetividade: atributo da administração que melhor se aproxima, na realização de seus objetivos de produção e desempenho, dos objetos de sua clientela (ou usuários).

rocrata, da limitação do especialista professoral ou do apenas prático; **alguém eclético, perspicaz, com vivência tanto do mundo da burocracia pública (defensora da sociedade), quanto do mundo da iniciativa privada (impulsora da sociedade), seja qual for sua formação profissional**” ...“sem medo de errar, com o firme propósito de acertar, negociando e conduzindo suas decisões”...na escassez de recursos... “com preços de mercado, com as reivindicações salariais, com os sindicatos livres, com as greves – com tudo, enfim, que expresse, naturalmente, o que a sociedade quer, indicando o que é prioritário e o que é possível de se fazer”.

Da mesma forma, é possível traçar o perfil do anti-administrador público: mesquinho, personalista, com total ausência de sensibilidade pública, a não ser no estritamente necessário para a manutenção ou progressão de seu status; bajulador daqueles que lhe convêm; exímio manipulador da mentira política; paciente e inconseqüente no administrar com o tempo, sem assumir posições ou tomar partidos; oportunista negociador em causa própria; enraizado no poder a qualquer custo: burocrata por conveniência, perito na alquimia da malversação dos recursos públicos:... e, via de conseqüência, vaidoso, na sua auto-idolatria.

Síntese final da cultura administrativa dos que a direcionaram e, hoje, a direcionam, cada organização com sua cultura. Novas culturas, possíveis mudanças. Não há estagnação: tudo muda, para melhor ou para pior, dependendo de **novos** administradores.