

9. Lógica de formação do governo: comandos políticos e técnicos

Neste tópico, trataremos da lógica de funcionamento do governo, chamaremos a atenção para a necessidade de uma leitura acurada dos recursos de poder existentes na Administração Pública, notadamente dos comandos políticos e técnicos, além da estrutura e atribuições dos órgãos onde servem esses agentes políticos.

Conceitualmente, a administração pública possui duas dimensões: a política (governo) e a administrativa (execução). A primeira, formada pelo conjunto de órgãos com prerrogativas constitucionais para definir planos de ação e políticas públicas, é responsável pela direção e pelo comando da Administração Pública. A segunda, formada de órgãos e agentes com o objetivo de transformar em ação as decisões de governo, exerce funções administrativas, em geral mediante o poder de polícia, a prestação de serviços públicos, o fomento e a intervenção no domínio econômico.

Assim, o governo – qualquer governo – possui a mesma lógica de funcionamento, que consiste em dois tipos de comandos: um formado por políticos, e outro pela burocracia profissionalizada do serviço público.

O comando político, em geral, ocupa cargos de ministro de Estado, presidente de autarquias ou empresas públicas e secretários especiais, e cumpre função de representação. Eles falam mais para fora do que para dentro da máquina governamental e, como regra, pertencem aos partidos e às organizações que integram a base social ou política de sustentação do governo.

O comando burocrático ou profissional, em regra, ocupa cargos voltados para a administração da máquina, como os de secretário-executivo, secretário-executivo adjunto, chefe de gabinete, secretários e diretores de departamentos, chefes de divisões, seções etc. Eles falam para dentro da máquina, tocam o dia-a-dia do governo.

O primeiro grupo é recrutado nos partidos políticos, na academia, no meio empresarial ou sindical, nas organizações sociais, segundo critério de representatividade política, vinculação partidária ou regional, amizade com o núcleo de poder ou notória especialização.

O segundo grupo, geralmente, é formado por funcionários de carreira, burocratas, que conhecem as leis, os procedimentos, dominam as ferramentas indispensáveis à formulação, implementação e controle das políticas públicas. Existem, porém, casos em que, mesmo nesse grupo, as nomeações seguem critérios políticos de escolha, sem que seus titulares sejam detentores desses conhecimentos como requisito para sua nomeação.

Em tese, os políticos dão as ordens e os burocratas obedecem. Na prática, entretanto, a situação é diferente. Os funcionários de carreira, que ocupam com maior frequência os cargos de terceiro e quarto escalões, exercem muita influência. Cumpridores de rituais, os burocratas, que não são eleitos nem aparecem nos jornais, exercem controle pleno sobre a situação porque conhecem as leis, portarias e normas que ativam ou travam um governo.

Os servidores de carreira ou a burocracia profissionalizada – formada pelos funcionários que formulam, validam e implementam as políticas públicas – só costumam colocar em prática uma ordem se estiverem convencidos de seu respaldo legal ou se tiverem certeza da credibilidade e legitimidade do ordenador. Para isso, contam com importante grau de independência e autonomia dentro de suas atribuições.

Em geral, se uma ordem parte de alguém alheio à máquina, que exerce provisória ou transitoriamente um posto de mando, a desconfiança é muito grande entre os funcionários de carreira, enquanto o comando vindo de alguém da casa aumenta a legitimidade e, em consequência, as chances de efetivação. Isso explica, em grande medida, a presença de funcionários de carreira em posto de mando.

O número de funcionários com esse perfil, segundo Alexandre Barros, que divulgou artigo sobre quem manda no Brasil, não passa de 1.500.¹⁰ Segundo o articulista, esses servidores são oriundos do Banco Central, do Ministério da Fazenda, da Secretaria do Tesouro, da Receita Federal, do Itamaraty, da Advocacia-Geral da União, do Banco do Brasil, de carreiras como as de analistas de comércio exterior e de gestores governamentais e das consultorias legislativas da Câmara e do Senado. Enfim, são servidores de carreira de Estado, experientes e bem treinados e que, em muitos momentos, compartilham de poder real de decisão, viabilizando ou inviabilizando as iniciativas políticas dos governos.

¹⁰ Conferir artigo na seção de Opinião, Revista *Exame*, edição de 05/12/2002.