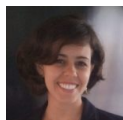




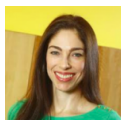
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os tipos de gestores públicos brasileiros

Temos para nós que há muito mais gestores dos tipos listados do que gestores criminosos



**TARCILA
REIS**



**VERA
MONTEIRO**

12/09/2018 12:35



Crédito: Pixabay

Não se deve negligenciar a boa burocracia, a que faz a roda girar. Precisamos dela para fazer o Estado funcionar. É com a burocracia que

negociamos soluções técnicas para traduzir escolhas políticas. É a burocracia que assina embaixo dos modelos jurídicos que trazem ideias inovadoras ao mundo real. É ela que corre riscos para quebrar a inércia institucional e experimentar novas políticas públicas.

Mas pouco se sabe sobre quem são e como se comportam os burocratas brasileiros¹.

Ao menos no que diz respeito à sua potencial responsabilização, há três² tipos³ de gestores públicos: “o gestor pragmático”, “o gestor perplexo” e “o gestor improvisado”.

+JOTA PRO: Entenda o cenário institucional com o JOTA Poder. Seguimos de perto tribunais superiores, agências reguladoras, Congresso, Poder Executivo e legislativos estaduais e municipais para reportar informações públicas de impacto. Experimente o serviço que tem ajudado

empresas e atores do mercado financeiro!

1. O gestor pragmático

Num cenário pessimista, “o gestor pragmático” simplesmente diz que não pode, não responde, fica quieto. É o gestor amedrontado demais para agir. É o “gestor pragmático inibidor”. Ele é pragmático na medida em que sabe que o silêncio contará a seu favor porque raramente gera consequências. Assim, ele consegue preservar o seu CPF e sobreviver apesar da falta de resultados.

É o caso clássico do diretor de licenciamento de órgão ambiental que demora na análise, prefere não assinar ou onera excessivamente as autorizações para grandes obras com forte resistência de ambientalistas.

Num cenário otimista, há o outro tipo de “gestor pragmático”. É aquele que quer realizar, mas toma precauções sofisticadas para se proteger. É o gestor especialista em fazer seguros sobre todos os seus passos na

administração pública. Ele não age sem se certificar que está coberto. Para atendê-lo, multiplicou-se na esfera pública, especialmente no âmbito das empresas estatais, a realização do seguro D&O (Directors and Officers Liability Insurance). É uma modalidade de seguro de responsabilidade civil que visa a proteger o patrimônio de altos executivos, caso haja processos promovidos contra atos de sua gestão.

O “gestor pragmático realizador” dispense tempo, dinheiro e equipe para organizar número de audiências públicas maior do que o exigido por lei. Ele organiza reuniões jurídicas e técnicas desnecessárias, apenas para fazer profilaxia institucional e obter assinaturas em atas. Com vistas a pavimentar a legitimidade de ação ou projeto, ele cria grupos de trabalho e não observa a eficiência no processo. Mais do que cumpridor de procedimentos, ele é criador de procedimentos adicionais, desde que lhe garantam sinal verde dos órgãos de controle.

É o exemplo do TAC Telefônica, ainda

que o caso seja complexo e os fatores que levaram ao seu fracasso sejam múltiplos. A proposta era um acordo entre a concessionária de telefonia e a ANATEL, prevendo a troca de multas por investimentos em infraestrutura. O termo começou a ser costurado em 2013, quando a agência publicou o regulamento de mecanismo extrajudicial para negociação das multas. A proposta da Telefônica foi finalmente aprovada pela agência em 2017, após idas e vindas, reclamações de rivais e intervenções do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União. Mas a demora em assinar o termo final concretizou o risco de as multas incluídas no acordo prescreverem, obrigando a Anatel a retirá-las do montante previsto. Isso gerou a necessidade de revisão do acordo e do plano de investimento até então negociados. Cinco anos depois, voltou-se a estaca zero.

2. O gestor perplexo

O segundo tipo é o “gestor perplexo”. O “gestor perplexo” não sabe quais precauções serão consideradas

suficientes para protegê-lo de futura responsabilização, ou já está sofrendo as consequências de responsabilização.

O “gestor perplexo” é também o gestor pragmático que não deu certo: acreditou, tentou se proteger, mas não conseguiu (e pode nem saber ao certo o porquê). Ele já não detém habilidade necessária para se precaver das fontes de responsabilização imprevisíveis. A pergunta que se coloca é “o que mais deveria ter feito para não ser responsabilizado”? Mesmo fazendo o dever de casa, corre o risco de ser punido.

Tome-se o caso de Sérgio Avelleda (então presidente do Metrô de São Paulo) diante de denúncia publicada em jornal de que teria havido conluio na licitação. Com apoio em processo administrativo interno, nos órgãos técnicos e deliberativos da empresa, na Procuradoria do Estado e no Governador do Estado, decidiu manter os contratos da Linha 5 – Lilás do Metrô de São Paulo para proteger o interesse público (afinal, ou seria a

iminente inauguração da linha ou a paralisação da obra). Acabou sendo réu em ação de improbidade.

O “gestor perplexo” da vez é Laurence Casagrande Lourenço⁴, ex-diretor presidente da DERSA (Departamento de Estradas e Rodagens do Estado de São Paulo). Ele ficou 65 dias preso.

Durante a construção do Rodoanel Norte, a empresa contratada pela DERSA solicitou pagamentos adicionais porque foram detectadas grandes rochas (“matacões”) em número superior ao previsto originalmente no contrato. Os pagamentos foram feitos enquanto o conflito era discutido, dando continuidade à obra, mas com a possibilidade de serem estornados caso a conclusão do conflito fosse contrária aos pagamentos.

Este caso gerou três tipos de perplexidade: procedimental⁵, técnica e institucional⁶. Foquemos na perplexidade técnica: a denúncia (e a prisão) se fundamentou em relatório técnico do Tribunal de Contas da

União. Não em decisão. Nem mesmo houve determinação pela corte de contas de suspensão do pagamento ou qualquer outra medida para paralisação das obras. Vale anotar: na denúncia não há acusação de dolo ou de qualquer benefício auferido pelo Laurence Lourenço.

3. O gestor improvisado

O terceiro tipo de gestor é o “gestor improvisado”. Ele convive com contratos vencidos, convênios sem assinaturas, nomeações por fazer, prestações de contas pendentes, imóveis sem certidões, etc. É que o “gestor improvisado” vive em cenário de grande precariedade material, técnica e institucional. Seu processo decisório já internalizou sua hipossuficiência diante das infindáveis exigências legais. Ele faz o que pode, ou faz a administração pública parar⁷.

Observar os devaneios legais e realizar todos os seus procedimentos é simplesmente inviável. O “gestor improvisado” é parte de uma burocracia despedaçada, com histórico

repleto de soluções de continuidade. Ele escancara a heterogeneidade e a fragmentação do processo decisório⁸ da administração pública brasileira. Ele improvisa a manutenção e a gestão de equipamentos públicos. Pode passar a vida assim, se não vier o fogo consumir o imprevisto e toda a história (... pobre Museu Nacional).

4. Os gestores públicos e o futuro

Recentemente, a lei 13.655 de 2018 se preocupou com a responsabilização dos gestores públicos. Atentou para a necessidade de oferecer maior segurança aos que colocam nome e sobrenome na ação estatal. A norma trouxe parâmetros de avaliação da conduta dos administradores públicos em geral.

Por exemplo, o artigo 22 estabeleceu que “Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências de políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”.

Foi ainda mais incisivo em seu § 1º:
“Em decisão sob regularidade da conduta ou validade do ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”.

Outro exemplo, o artigo 28 impôs uma linha de corte para possíveis responsabilizações. Quando prevê que “O agente público responderá por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”, o artigo 28 elimina a responsabilização como conta de chegada.

Responsabilizar agente público depende de ação desidiosa, de intenção. Não pode haver punição quando o agente age em situação difícil sem má-fé. A autoridade pública que decide ou emite opinião técnica de boa-fé e em situação complexa, deve ser protegida. Divergência de interpretação ou erro honesto não autoriza nem mesmo a abertura de processo de responsabilização.

Ambas as normas ajudam, e muito, os casos de Sérgio Avelleda e de Laurence Lourenço, bem como de tantos outros “gestores perplexos”. Ou seja, beneficia aqueles que agem em conformidade com a orientação do órgão de assessoramento jurídico da empresa e em respeito à deliberação colegiada da diretoria. Eles têm fé que, um dia, órgãos de controle venham a avaliar o dolo ou erro grosseiro antes de condenar suas decisões ou opiniões. Acreditam que as dificuldades e obstáculos reais que enfrentam, somadas às exigências de políticas públicas a seu cargo, sem levadas em conta na revisão de suas decisões. Por ora, temem (e sentem na pele) a irracionalidade, pois vivem num mundo em que a abertura de processo de responsabilização se dá em qualquer caso.

Quanto aos “gestores pragmáticos”, a Lei 13.655 de 2018 sinaliza mudança, mas depende de efetiva aplicação para provocar qualquer impacto no seu modo de atuar enquanto gestor público. Desconfiado, o gestor pragmático aguarda a jurisprudência

antes de arriscar qualquer flexibilização de hábito.

Já os “gestores improvisados” provavelmente nem conhecem a Lei 13.655 de 2018. Se vierem a conhecê-la, dificilmente mudarão sua atuação por conta dela. Sob o império de um cotidiano de informalidades, acostumaram-se a não conseguir cumprir todas as regras. Mas vão precisar dela para que a sua responsabilização seja compatível com as condições de sua tomada de decisão.

Temos para nós que há muito mais gestores dos tipos listados do que gestores criminosos.

¹ Por exemplo, em seminário da Associação Brasileira de Ciência Política sobre o projeto “Ciência Política no Brasil: história, conceitos e métodos”, Celina Souza chama a atenção para a lacuna histórica de estudos sobre a burocracia brasileira. Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=dOXarNxo9Ec>, acessado em 5 de setembro de 2018. Em 2017, Celina Souza publica artigo sobre a construção da burocracia profissionalizada federal, qualificando a capacidade do Estado como conceito ainda pouco testado na literatura. O artigo constata que desde os anos 90 há prevalência de concurso público como forma de recrutamento. Entretanto, aponta a incompletude da capacidade estatal para certas políticas, o que não se verifica para fins de controle de normas, gastos públicos e outros burocratas. Afirma: Se um dos principais requisitos de uma burocracia weberiana é o recrutamento por mérito, seu controle, para Weber, cabe aos representantes eleitos e não a outros burocratas". Souza, Celina. (2017). Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. Revista de Administração Pública, 51(1), 29. <https://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150933>.

² É óbvio que o gestor criminoso não

entra na tipologia. Ele não nos conta nada de novo sobre o tema da responsabilização: havendo dolo ou erro grosseiro, ele deve ser responsabilizado.

³ Para discussão com teoria weberiana de tipologia comparativa das burocracias brasileira (The confused Weber), chilena (The pragmatic Weber) e argentina (The Weber to be), consultar capítulo de tese de doutorado de Tarcila Reis: Weber is not weberian: a typology of civil service reforms.

<https://independent.academia.edu/TarcilaReis>.

⁴ Vide coluna recente intitulada “O Homem Errado. Fui preso por um caso em que agi com todo cuidado”, publicada no jornal Folha de São Paulo, <https://www1.folha.uol.com.br/opinia/o/2018/08/o-homem-errado.shtml>, acesso em 20 de agosto de 2018.

⁵ A perplexidade procedimental significa a insegurança a respeito dos cuidados que devem ser tomados numa tomada de decisão desta natureza. Houve consultas à área

técnica da DERSA, à assessoria jurídica, ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (financiador da obra) e ao Instituto de Pesquisa Tecnológicas (IPT).

⁶ O mecanismo de composição alternativa de conflitos (Junta de Conflitos ou Dispute Boards), amplamente utilizado nos contratos do BID, foi deslegitimado pelo Delegado Federal do caso. Este classificou o valor dos trabalhos da Junta como “infinitamente inferior ao valor probatório que deve ser dado aos trabalhos dos peritos e técnicos oficiais do TCU, CGU- Controladoria Geral da União e da Polícia Federal”. Não discutiu conteúdo, mas veiculou juízo com base em hierarquia institucional.

⁷ Vide coluna “Só uma greve salva os Museus do Brasil”, que sugere que “milhares de servidores públicos que trabalham em museus federais, estaduais e municipais: a partir de hoje, organizem comissões e peçam aos seus diretores que lhes mostrem o alvará do **Corpo de Bombeiros** que autoriza o funcionamento da

instituição. Não tem? Venceu? Tudo bem, declarem-se em greve e só voltem ao trabalho quando vier o alvará”. Alternativamente, “todos os servidores serão cúmplices do próximo incêndio”, Elio Gaspari, Folha de São Paulo, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/coluna/s/eliogaspari/2018/09/so-uma-greve-salva-os-museus-do-brasil.shtml>, acessado em 05 de setembro de 2018.

⁸ Atores cruciais no mapeamento da heterogeneidade da administração pública brasileiras são os agentes públicos de linha de frente. Por exemplo, considerando a existência de tantos e tão diversos municípios, a concretização das políticas públicas variará notadamente com o perfil e incentivos destes burocratas. Juliana Palma, em artigo sobre os agentes públicos de linha de frente, alerta para necessidade de aprofundar este tema para a construção teórica do Direito Administrativo contemporâneo. Palma, Juliana, “Agentes Públicos de Linha de Frente: a ponta criadora do Direito Administrativo”, Colunistas, ANO 2016 NUM 113, disponível em

<http://www.direitodoestado.com.br/coulunistas/juliana-palma/agentes-publicos-de-linha-de-frente-a-pontacriadora-do-direito-administrativo>,
acessado em 05 de setembro de 2018.

TARCILA REIS – Visiting Scholar no
MIT/Consultora Jurídica

VERA MONTEIRO – Professora da FGV Direito
SP. Doutora em Direito pela USP. Advogada.

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o País, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.