

ENTRE A TÉCNICA E POLÍTICA: TENSÕES E CONCILIAÇÕES

MATHEUS DE OLIVEIRA BRANCAGLION¹

RESUMO: Resenha de ABRAMOVAY, Pedro e LOTTA, Gabriela. **A Democracia Equilibrada:** Políticos e Burocratas no Brasil. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022. 171 p.

INTRODUÇÃO

O que é preferível nas decisões de um governo: critérios políticos ou técnicos? A obra de Pedro Abramovay e Gabriela Lotta possivelmente irá amainar as certezas do leitor que responde decididamente a essa pergunta.

A dupla concilia a trajetória na gestão pública com experiência acadêmica nas áreas do Direito e de Políticas Públicas.

Pedro Abramovay é graduado (USP) e mestre (UnB) em Direito, e doutor em Ciência Política sob orientação de Fabiano Santos (Iesp-Uerj). Atualmente é diretor para a América Latina da Open Society Foundations e docente da FGV. Foi Secretário Nacional de Justiça (2010-11) e Secretário de Assuntos Legislativos (2004-10) do Ministério da Justiça. Antes, era assessor do Senado (2003) e assessor do gabinete de Marta Suplicy (2002) na prefeitura de São Paulo. Possui publicações na área do Direito, especialmente o livro “Depois do grande encarceramento”, de 2010, organizado em conjunto com Vera Malaguti Batista, pela editora Revan.

Gabriela Lotta é graduada e mestre em Administração Pública na FGV. cursou o doutorado na USP sob orientação de Eduardo César Marques. Concluiu o pós-doutorado na Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da FGV, onde atua como docente. Também leciona na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Integra o Centro de Estudos da Metrópole (CEM-USP). Suas publicações versam sobre políticas públicas, em especial a burocracia de nível de rua. Sua tese de doutorado originou a obra “Burocracia e implementação de políticas de saúde:

¹ Graduado em Ciências Sociais, Licenciatura, pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Residente Pedagógico pelo Programa Residência Pedagógica (UFF), 2018-19, bolsista CAPES. Graduando em Direito (UFF). Especialista em Gestão e Avaliação de Políticas Públicas (Iuperj/Ucam). Mestrando em Ciência Política (UFF), na linha de pesquisa Estado, Economia e Políticas Públicas, bolsista CAPES. Mestrando em Saúde Coletiva (UFRJ), na linha de pesquisa Políticas e Planejamento em Saúde. Pesquisador do LADEC (UFF) - Laboratório de Análises e Pesquisas em Democracia e Cidades e do GPDES (UFRJ) - Grupo de Pesquisa e Documentação sobre Empresariamento na Saúde

os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família”, lançada em 2015 pela editora Fiocruz.

“A Democracia Equilibrada: Políticos e Burocratas no Brasil”, lançado em 2022 pela Companhia das Letras, traz discussão que se inscreve em uma reflexão inaugurada no seminário “A Política como Vocação”, quando Weber apresentou a diferença entre as racionalidades dos burocratas, operadores da máquina estatal, e seus chefes, os políticos democraticamente eleitos. No Brasil, a temática foi cuidada por conceitos como as gramáticas políticas, de Edson de Oliveira Nunes. Até hoje a dicotomia não foi superada, fazendo parte até mesmo do discurso midiático, que rotineiramente “classifica” gestores públicos, especialmente os de livre nomeação, entre “nomes técnicos” e “nomes políticos” – com clara preferência aos primeiros.

O livro pode oferecer substancial melhoramento deste debate, pois põe em suspenso as concepções que automaticamente preferem a tecnocracia à política, rebatendo a suposta superioridade inquestionável da meritocracia, e reafirmando o valor da racionalidade da política. Cabe lembrar que já era uma preocupação weberiana a “ditadura da burocracia” e o esvaziamento da política (ABRUCIO e LOUREIRO, 2018, p. 32). O objetivo dos autores, assim, é pensar como a máquina pública pode se aperfeiçoar pari-passu com a consolidação da democracia, conjugando decisões técnicas e políticas.

Apesar da complexidade do tema, Abramovay e Lotta conseguem versá-lo com fluidez, ilustrando a argumentação e repertório teórico com episódios da história nacional recente, arejando a discussão. Por decorrência tem-se um dos principais méritos da obra, que é a leitura aliciante e possibilidade de comunicar a um público mais amplo que o estritamente acadêmico. Por outro lado, o texto poderá estar aquém da expectativa dos desejosos de uma análise conceitual mais demorada, afinal, não é esta a proposta dos autores.

A dissertação se ministra em quatro partes, que por sua vez se originam de uma dúzia pequenos capítulos, quase todos centrados na rememoração de processos públicos recentes ao país, como a Lei Seca, a Lava-Jato, o caso Cesare Battisti ou a Lei de Acesso à Informação. A estrutura ganha, assim, um tônus de crônicas embasadas nas reflexões permeadas pela ciência política. A tonalidade despojada prioriza a leveza ao rigor científico, que tem o benefício do alcance de outros públicos, sem recair na banalidade, como será mostrado.

Na introdução está atestado o pressuposto que guiará os textos subsequentes: o equilíbrio entre política e técnica como meios de garantir a eficácia da Constituição e um Estado que promova redução de desigualdades e aumento do bem-estar, com participação social. Na analogia da dupla, a política (democrática) é a escolha dos caminhos, e a burocracia é a responsável por pavimentá-los.

A parte I, com três capítulos, traz a fundamentação teórica. O primeiro capítulo traz a concepção de democracia não como agregação da vontade da maioria, mas, de forma mais complexa, um mecanismo que garanta expressões majoritárias com proteção às minorias. Sendo o Estado o locus dessas tensões, seu poder na

modernidade, com a democracia, deriva da legitimidade “racional-legal”, como caracterizou Max Weber, operado por políticos, que se conectam com a vontade popular, e por burocratas, que seguem as prescrições da lei. Também nesse capítulo Abramovay e Lotta trazem a crítica à meritocracia, que tenta suplantam a política pela técnica, pelo pressuposto (falso) de ser a segunda politicamente neutra, esvaziando a responsabilidade da política.

O segundo capítulo traz os conceitos canônicos da relação Estado-sociedade no Brasil, desde Roberto Schwarz e as estratégias de dominação das elites, a Edson Nunes e as quatro gramáticas políticas (clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos). Atualizada a discussão ao paradigma pós-88, enquanto Bresser-Pereira avalia uma vitória do universalismo de procedimentos, a dupla de autores entende uma coexistência, sob novas roupagens, com as três outras gramáticas, ainda que, de fato, o universalismo tenha ganhado espaço, mas sem atingir a preponderância desejada pela Constituição. Percebem, ainda, que a nova carta inaugurou o que denominam “padrão da participação”, que, ainda que em operação simultânea e em tensão com as quatro outras gramáticas, confere ao jogo político um espírito mais democrático. São exemplos o surgimento de instituições como o Ministério Público autônomo e as experiências de participação direta.

Encerrando a primeira parte, o terceiro capítulo realiza análise detida das reformas de Estado durante os governos FHC e Lula. Nos anos 90, Bresser-Pereira reorganizou as atividades estatais, em um plano que foi parcialmente executado, mas com ideias que marcaram a burocracia federal, como princípios gerenciais de planejamento, resultados e avaliação. Já na gestão Lula, a principal marca foram investimentos nas carreiras e realização de concursos, com formação de quadros de excelência. Por outra monta, houve a formação de uma tecnocracia insulada, especialmente nas funções de controladoria, que, pelas tradições clientelistas e corporativistas, acabaram por “frear a política” (p. 46).

Ainda sobre a disputa para a ocupação dos cargos estatais por burocratas e políticos, Abramovay e Lotta trazem o exemplo dos cargos comissionados, já afastando a noção do senso comum de que servem apenas para loteamento partidário, uma vez que pesquisas já demonstraram qualidade técnica nesses quadros. O nóculo da tensão está no fato de que postos ocupados por burocratas, concursados, fortalecem a máquina pública, afastando-a da política, mas sob o preço de intensificar os padrões corporativistas e clientelistas do Estado, com o surgimento de grupos autônomos que podem agir em nome de interesses desconectados da legitimidade trazida pelo voto, como vêm alertando autores como Maria Rita Loureiro e Fernando Abrucio.

É também no terceiro capítulo que é elucidado o conceito de “democracia equilibrista”, que intitula a obra, encerrando as discussões teóricas:

A democracia brasileira pós-Constituição de 1988 foi virtuosa ao promover a expansão do universalismo de procedimentos e a ampliação da participação popular, padrões de relação entre Estado e Sociedade que trouxeram conquistas fundamentais para a população. No entanto, ainda não conseguimos nos livrar dos nocivos aspectos de formação do Estado brasileiro, que entrelaçam clientelismo, autoritarismo e corporativismo sob um manto de democracia liberal. Nosso regime é uma democracia equilibrista, que oscila entre os avanços republicanos e participativos e os empuxos dos padrões conservadores. (p. 52)

A partir desse momento, o livro passa a trazer episódios vivenciados na trajetória de Pedro Abramovay, que, conforme esclarecido na Introdução, passa a primeira pessoa do discurso. A segunda parte traz exemplos dos efeitos deletérios da preponderância da técnica sobre a política, contrariando o senso comum da suposta primazia da primeira.

O capítulo quatro, sobre a formulação da Lei de Acesso à Informação, é usada como exemplo de que as burocracias não são politicamente neutras, uma vez que a normativa gerou resistência de servidores. Os autores relembram as reflexões de Pierre Bourdieu que a passagem do estado dinástico para o burocrático fez surgir uma “nobreza estatal”, e concluem que a atuação dos servidores para proteção de interesses próprios com o disfarce da “técnica” é uma ameaça democrática, em última instância.

O caso da análise do pedido de refúgio por Cesare Battisti, no quinto capítulo, é trazido como exemplo de uma decisão que, ainda que orientada pela técnica, traria enorme impacto político. As conclusões dos autores sobre o caso são de que a burocracia tende a ter um “conservadorismo decisório” (p. 71), se baseando nos antecedentes e dispositivos normativos. Ignorar o efeito político, no entanto, traz uma decisão com baixa legitimidade.

A terceira parte traz a outra faceta de uma democracia desequilibrada: quando o debate é limitado por uma atuação política que desconsidera os conhecimentos técnicos. Começando sobre a política de drogas, no sexto capítulo, área cara a Abramovay, que percebe uma cegueira ideológica” (p. 79) na atuação governamental. A crítica, aqui, foi à presidente Dilma, que “não era especialista no tema, mas tinha uma opinião forte baseada no senso comum, não em evidências” (p. 84), insistindo na política de guerra às drogas. A consequência, se baseando no conceito de “good governance” de Bo Rothstein, é que um governo que toma más decisões não consegue efetividade nas suas ações, afetando a legitimidade da ação estatal, ameaçando a higidez democrática.

No capítulo seguinte, de número sete, o episódio é o de “captura” da Controladoria-Geral da União (CGU). Com apenas três páginas, o relato é o de que o controlador-geral nomeado por Michel Temer, Torquato Jardim, em comunicação

a todos os servidores da CGU, sugeriu que deveriam pedir demissão aqueles que não se alinhavam ideologicamente ao governo. Os resultados de uma gestão com explícita interferência política foi piora nos indicadores do órgão, com queda no número de municípios fiscalizados e tomadas de contas. Neste capítulo, bastante curto, os autores poderiam ter dedicado espaço um pouco maior para explicar os nexos causais inferidos.

O oitavo capítulo apresenta a Encla (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro), surgida em 2003 no âmbito do Ministério da Justiça, como importante avanço na capacidade estatal em coordenar ações de combate à corrupção. Abramovay, como um observador participante das reuniões do grupo, constatou que, ali, “a acidez da visão sobre a classe política como um todo ia ficando mais patente” (p. 95), o que desembocará na operação “Lava-Jato” – mas o autor não detalha tal relação. Servidores do executivo, CGU, AGU, Receita Federal passaram a demonstrar uma identidade de distanciamento em relação aos não concursados, os funcionários de livre nomeação (como o caso de Abramovay): “era como se eles representassem o Estado e nós o governo” (p. 94). Mais um exemplo de como, mesmo após 1988, relações clientelistas e corporativistas se desenrolam entre servidores concursados.

O autor coaduna essa experiência com a perspectiva bourdieusiana de que aqueles burocratas, já detentores de capitais sociais, econômicos e financeiros (e para tal, Abramovay apresenta dados sobre o perfil), são uma força social que está disposta a realizar distinções no interior do Estado a fim de obter status mais prestigioso, e, por sua vez, aumentar o acúmulo daqueles capitais.

a concentração do capital político nas mãos de um pequeno grupo é tanto menos contrariada e portanto (*sic*) tanto mais provável, quanto mais desapossados de instrumentos materiais e culturais necessários à participação activa (*sic*) na política estão os simples aderentes — sobretudo, o tempo livre e o capital cultural (BOURDIEU, 2011, p. 164)

tal operação, no caso contado pelo autor, se deu por uma visão de superioridade moral em relação aos políticos, disfarçada através do fetichismo da técnica e da burocracia.

Na parte final do livro, quatro capítulos oferecem amostras de como a política e a técnica podem sinergicamente promover avanço democrático. O capítulo nove, – que, note-se, faz um bom uso da estratégia do storytelling com um relato pessoal – , traz importante consideração sobre a assimetria de informações e a consequente tensão entre os poderes executivo e legislativo. Os parlamentares, que contam basicamente com assessores, dependem das informações fornecidas pelo executivo, dotado de agências e ministérios.

Ou seja, no debate legislativo existe uma tensão entre o Legislativo e o Executivo: o primeiro precisa do segundo para produzir informações e ao mesmo tempo não pode confirmar nele como fonte independente (p. 111)

A alternativa foi a utilização de fontes independentes, sendo o capítulo sobre o exemplo do “Pensando o Direito”, no âmbito da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. O projeto buscava ouvir pesquisadores universitários para apoiar o processo de elaboração de projetos de lei. Apresentando fontes independentes e de notório saber, o debate com o legislativo fica deslocado da dinâmica político-partidária para o campo argumentativo, “fazendo não com que se substitua a política pela técnica, mas com que os campos distintos tenham que assumir publicamente seus objetivos” (p. 116). Assim, a técnica não é vista como antagonista, mas corrobora a ação política na promoção de objetivos democráticos.

Houve, no entanto, oposição por parte de servidores da AGU, que notificaram Abramovay para o encerramento do programa, alegando desrespeito às prerrogativas daquele órgão em formar a opinião jurídica governamental. O autor avalia o movimento como uma tentativa de autonomia da AGU às custas da monopolização do debate jurídico, supondo um direito neutro e apolítico, deletério tanto em termos democráticos quanto ao desenho de políticas públicas. Em seu lugar, “a melhor solução jurídica será aquela que consiga dar forma lícita à visão política que tenha vencido as eleições” (p. 120), promovendo o acoplamento entre políticas públicas e democracia.

No décimo capítulo, em relato sobre discursos durante seminário acerca do Estatuto dos Povos indígenas, Abramovay, em uma observação também bourdieusiana, postula que “o discurso técnico já traz consigo opções políticas pelos mais favorecidos não apenas em seus conteúdos, mas em suas expressões, em seus maneirismos” (p. 123). Novamente a partir de um relato pessoal, o autor realiza um franco reconhecimento de uma posição social privilegiada, comum nos postos decisórios mais altos da burocracia nacional.

Dessa forma, entende que a tentativa de suplantar a política pela técnica resulta em exclusão da diversidade de perspectivas no processo decisório, uma vez que a suposta neutralidade técnica é falsa, já que tais debates são realizados tipicamente por “homens, brancos, heterossexuais de classe alta” (p. 124), o que foi observado na vivência do autor e em dados do Atlas do Estado Brasileiro, construído pelo Ipea. Os burocratas, assim, promovem mecanismos de distinção, dificultando a permeabilidade por postulantes de diferentes classes.

No capítulo onze, o caso contado por Abramovay diz respeito à Lei Seca. O problema enfrentado por aqueles gestores estava no número alarmante de mortes no trânsito do Brasil e no da discussão acerca da limitação a direitos individuais com o teste do bafômetro. Na avaliação do autor, a inventividade jurídica, escuta a

servidores especializados e uma atuação não conflitiva entre o poder executivo e o Congresso geraram uma política pública exemplo de equilíbrio entre técnica e política.

No décimo segundo capítulo, o autor conta que

uma das lições que aprendi com o ministro Tarso Genro foi que, para uma agenda avançar, é preciso haver uma pressão externa. Isso é o oposto da ideia de que uma política pública pode ser produzida quase secretamente entre burocratas, [...]. O público é parte da elaboração da política (p. 138)

Naquele episódio, para construção do Marco Civil da Internet, a partir do problema do espaço de liberdade virtual irrestrita, o debate sobre uma legislação contou com demandas de grupos de interesse variados, como a Polícia Federal, a Febraban e empresas de provedores de internet. A alternativa foi um projeto de construção colaborativa do projeto de lei a partir de um debate dos stakeholders em um website, aberto a comentários pelo público.

Para Abramovay, o caso foi uma demonstração empírica do conceito habermasiano da “força do melhor argumento”, para quem o debate cria força política, criando um processo político que pactuou diferentes demandas, incorporando, simultaneamente, os argumentos da técnica e as demandas da política.

Em breves considerações finais, a dupla reforça que a tensão entre técnica e política não deve ser superada, mas fomentar ações que equilibrem essas forças,

com a aliança entre, por um lado, técnicos bem preparados que produzam informação de qualidade no governo e, por outro, políticos aptos a dialogar com o povo e aceitar a ampliação de mecanismos de participação popular (p. 147);

defendem que as gramáticas políticas cabíveis a um estado democrático e republicano são o universalismo de procedimentos e participação social; e reafirmam a crítica ao discurso meritocrático da suposta superioridade da técnica, uma vez que acoberta interesses de determinados grupos na manutenção de seu poder.

Em síntese, “A Democracia Equilibrada” é um produto do esforço sinérgico de trajetórias de excelência, nos âmbitos acadêmicos e da gestão pública, de Pedro Abramovay e Gabriela Lotta. As reflexões empreendidas e os exemplos com casos concretos contribuem significativamente para a necessária superação do discurso que marginaliza a política e fetichiza a técnica.

Além da relevância dos temas, o livro é ofertado com uma leitura agradável sem abrir mão da apresentação qualificada de conceitos e da literatura de base. A

exposição aqui empreendida teve o objetivo de **recomendar** a leitura completa da obra, indispensável àqueles que atuam ou pesquisam a administração pública, a ciência política e o direito.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela e OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, .2018, p.23-57.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.