

A Fraternidade Política e o Cidadão-Gestor Idéias sobre a administração do *Bem Comum*

José Mario Brasiliense Carneiro *

Em 9 de novembro de 2001, na cidade austríaca de Innsbruck, dirigentes da Comissão Européia se reuniram com mais de mil prefeitos e autoridades locais da Europa. A fundadora do Movimento Focolari, Chiara Lubich, esteve também presente e foi uma das conferencistas convidadas para ocasião.

O título da sua exposição foi ***O espírito da fraternidade na política como a chave da unidade na Europa e no mundo.***¹ Pensando nos prefeitos, atores importantes na gestão cotidiana do *Bem Comum*, Chiara apresentou um texto encantador no qual resgatou a grandeza da política como instrumento para construção de uma sociedade justa e fraterna.

Sua chave de leitura é a fraternidade, um anseio religioso e filosófico inerente à natureza e à existência humana. Para falar em espírito fraterno, Chiara fez menção em sua palestra à história de santos europeus que atuaram no mundo, transformando realidades com seu testemunho de vida engajada.

Avançou ainda sobre eventos marcantes no plano político europeu, retomando os ideais da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade. Chiara afirmou, na ocasião, que estes três vetores de força são indissociáveis, pois o êxito de cada elemento depende da coexistência dos demais.

No entanto, com sua forma direta de dizer a verdade, Chiara apontou que os protagonistas da história européia avançaram sobre as duas primeiras idéias força (liberdade e igualdade). Porém, imaginaram que seria possível abrir mão da fraternidade como elemento essencial para fundar e conduzir as relações humanas nos planos político e econômico no século XX.

Diante deste engano do passado, Chiara Lubich propôs amorosamente aos líderes presentes em Innsbruck, e a todos nós, o desafio da convivência fraterna. E para não ficar em utopias, tomou como exemplo o próprio sucesso da União Européia. Lembrou que as sementes plantadas pelos chamados "país" da Europa unida estavam impregnadas de fraternidade.

Santos políticos, políticos santos

A União Européia - cultural, econômica e política - vem sendo construída há séculos graças à contínua superação de toda sorte de conflitos. Um de seus motores, afirmou

* É bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Mestre em Administração e Planejamento Urbano pela Fundação Getúlio Vargas e Doutor em Administração pela mesma Fundação. Foi consultor da Fundação para o Desenvolvimento Administrativo do Governo do Estado de São Paulo (FUNDAP) e há dez anos colabora com a Fundação Konrad Adenauer no Brasil, atualmente como Diretor do Programa Oficina Municipal, voltado ao fortalecimento da gestão local e regional no Brasil. É autor de artigos e livros publicados e da tese "Formação Profissional para Administração Municipal no Brasil: a experiência do IBAM" (FGV-SP, 2002).

¹ O texto referente à Conferência de Chiara Lubich com o título "*O espírito da fraternidade na política como chave da unidade na Europa e no mundo*" nos foi gentilmente cedido por um integrante do Movimento Focolari, Fernando Ortiz, a quem agradecemos fraternalmente. O mesmo texto será referenciado algumas vezes ao longo deste trabalho, citando-se as páginas de onde os trechos foram retirados.

com coragem Chiara Lubich, é a fraternidade, que motivou (e motiva), inclusive, o martírio de cristãos e não cristãos.

Chiara, que hoje se coloca como símbolo feminino da unidade da Igreja com vistas ao presente e ao futuro, destacou as forças masculinas de homens que referenciaram a política da União Européia no passado. Para isso, citou nominalmente Estadistas como Robert Schuman, na França, Alcide De Gasperi, na Itália, e Konrad Adenauer, na Alemanha.

Os três, cada qual com seu talento e carisma, obraram verdadeiros milagres de paz no pós- guerra, apoiados na seguinte verdade evangélica: se somos todos filhos de um só Deus, somos todos irmãos. Frase que, sob a mesma inspiração, brotou tantas vezes dos lábios de lideranças leigas brasileiras como Alceu Amoroso Lima e André Franco Montoro.

Na ocasião, Chiara fez questão de anunciar algo que nem todos sabemos. O testemunho de santidade de Schuman e De Gasperi fez com que ambos se tornassem sujeitos de processos de canonização, no curso dos quais, segundo Chiara, "se está verificando o modo heróico que viviam, não só as virtudes religiosas, mas também aquelas civis que a profissão política exige." (LUBICH, 2001: 4)

Quem diria, a política como caminho de santidade! Uma das formas perfeitas da caridade!

A fraternidade política que transborda fronteiras

Chiara ensinou, naquela ocasião histórica que, para seus fundadores, a União Européia "é uma família composta por povos irmãos, não fechada em si mesma, mas aberta a uma missão universal: a Europa quer a própria unidade para contribuir, por sua vez, à unidade da família humana." (op. cit.: 5)

Para deixar claro esta idéia, lembrou que esse desejo de unidade da família humana foi assumido publicamente por Schuman, em 1950, com vistas ao povo africano, sujeito-alvo da opressão colonial. Na afirmativa estão implícitas as demais injustiças passíveis de reparo, principalmente para com os países periféricos e quaisquer povos injustiçados.

Mas, como tornar concreta a justiça? No desenrolar daquela aula de "Evangelho aplicado", Chiara Lubich tomou o problema a partir de experiências reais que contribuem para a construção da unidade entre as criaturas humanas. Unidade que é, no fundo, consequência direta da economia fraterna.

O primeiro instrumento é a própria manifestação de Deus no mundo contemporâneo, por exemplo, através dos chamados novos movimentos e novas comunidades. Elas começaram a surgir depois da década de 1920, especialmente na Europa, mas não somente no velho continente, ou nos ambientes católicos, já que o Espírito Santo sopra onde quer.

Nas palavras de Chiara, observando a nossa Igreja, diz se tratar de "dezenas de novos movimentos e comunidades eclesiais que, por terem sido fundados e por serem na sua prevalência compostos por leigos, possuem um sincero e profundo interesse pela vida humana e exercem uma certa influência no campo civil, promovendo concretas realizações políticas, econômicas etc." (op.cit.: 6)

Há poucos anos, durante as festividades de Pentecostes em Roma, estes movimentos e comunidades foram convidados pelo papa João Paulo II para estarem no coração da

Igreja mostrando suas faces multi-culturais de colorido infinito. Cada qual segue seu próprio carisma e, para Chiara, "concretizam o amor de diversas formas." (op.cit.: 6)

O segundo instrumento para o qual Chiara nos aponta, é a própria expressão política que estes mesmos movimentos e comunidades assumem num processo de maturação da vida cristã que leva o povo de Deus ao encontro "do outro" nas suas necessidades. Trata-se da compaixão, tão lembrada nos discursos mas pouco vivida no seu sentido mais pleno. Uma destas palavras que caem no vazio de qualquer fé acomodada.

Despertando-nos de nossas anestésias, numa brilhante definição da arte política, Chiara nos diz que: "a função do amor político, de fato, é aquela de criar e proteger as condições que permitem a todos os outros amores florescerem: o amor dos jovens que desejam se casar e precisam de uma casa e de um trabalho, o amor de quem quer estudar e precisa de escolas e livros, o amor de quem se dedica à própria empresa e precisa de estradas e ferrovias..." (op.cit.: 8)

Numa conclusão irretocável, afirma ainda: "a política é o amor dos amores, que recolhe na unidade de um projeto comum, a riqueza das pessoas e dos grupos, consentindo a cada um realizar livremente a própria vocação." (op.cit.: 8)

Trata-se de uma brilhante luz que se lança neste início de milênio e que irá se espalhar sobre os campos cinzas da gestão da coisa pública, adoecidos pelas vaidades e ganâncias do pecado humano. O mundo, mais do que nunca, necessita de perspectiva e sentido para vida. Não há como fugir desta nova idéia de uma política fraterna, caminho para uma verdadeira administração do *Bem Comum*.

O sentido de vida brota em cada indivíduo e em cada comunidade

Sob esta mesma inspiração, crescem as ondas de responsabilidades compartilhadas sob o manto da confiança mútua. Nos parece que a solidariedade mundial, construída a partir das pequenas comunidades e esferas locais de organização social e política, segundo o princípio da subsidiariedade, coloca-se como uma via privilegiada.

Para Chiara Lubich, partindo deste ponto de vista e discursando para lideranças locais, "a Câmara Municipal² é a mais importante das instituições, porque está mais perto das pessoas e conhece diretamente todos os tipos de necessidades. É em contato com a Prefeitura, nas suas várias articulações, que o cidadão, desenvolve a gratidão - ou o rancor - pelo conjunto das instituições, também por aquelas mais distantes, como as do Estado³." (op. cit.: 9)

Ao ler esta afirmação que vem sendo repetida no contexto brasileiro, mas muito pouco praticada, entendemos a razão do verdadeiro desdém que se espalha entre os cidadãos em face dos poderes públicos. E o fenômeno não toca somente quem está "de fora". Os profissionais que atuam nos governos, muitas vezes, são os primeiros a cultivar estes sentimentos negativos sobre si mesmos, a partir da própria frustração humana que se observa nos diversos contextos da burocracia.

Nos parece que a única chave de saída para este círculo vicioso de desprestígio e falta de legitimidade das instituições públicas é o mesmo amor que orienta a fraternidade e

² Nos parece que Chiara Lubich, e seu tradutor, querem aqui referir-se aos Poderes Públicos municipais como um todo, ou seja, no caso brasileiro, às Câmaras de Vereadores e Prefeituras. Mais adiante falará do contato direto do cidadão com a Prefeitura, que vale também para a Câmara, e confirma o espírito de seu raciocínio.

³ Ou, no caso da federação brasileira, a União, ou Governo Federal.

a unidade referenciadas por Chiara Lubich. Isso ficou claro em seu discurso no momento em que disse a seguinte verdade, que parece vir "de outro mundo":

"A fraternidade deveria ser tão bem vivida a ponto de nos levar a amar o partido dos outros como o próprio, sabendo que ambos não nasceram por acaso, mas como uma resposta a uma exigência histórica, presente no interior da comunidade nacional." (op. cit.: 9)

Para a afirmação não ficar em suspense por falta de contextualização, ao sabor do grau de otimismo de cada um, citamos o exemplo de Chiara Lubich sobre a efetivação deste ideal:

"Por exemplo, isso pode ser testemunhado pelas iniciativas dos membros do Movimento da Unidade, voltadas para a criação de uma relação fraterna entre a maioria e a oposição do governo, em nível parlamentar ou em alguns municípios. Essas iniciativas foram traduzidas em leis Estatais ou em políticas locais, que uniram as cidades nas quais foram realizadas." (op. cit.: 10).

A referência que nos é apresentada, do Movimento da Unidade, vem ocorrendo na Itália desde 1996 e chega aos poucos também ao Brasil, com o crescente engajamento de políticos e lideranças de diversos partidos. Diante de tanta riqueza que nos apresenta este texto de Chiara Lubich, somos estimulados a retomar duas perguntas de fundo que perpassam a segunda parte deste artigo.

São elas: 1) Quem administra o *Bem Comum*? 2) Como colaborar para que estas nobres tarefas daqueles que se dedicam ao *Bem Comum* no plano da política e da administração pública possam ser de fato caminhos de santificação, como nos propõe Chiara Lubich? As respostas não serão fáceis, mas é preciso começar a investigá-las.

Cidadãos-Gestores: moldando profissionais para o Bem Comum

Pensando nestas desafiantes questões sobre os gestores do *Bem Comum* enveredamos por uma pesquisa em nível de doutoramento na Fundação Getulio Vargas de São Paulo sobre o tema da formação profissional para administração municipal.

Levantamos como hipótese de trabalho que a formação de gestores locais poderia ser uma estratégia eficaz para um melhor zelo do *Bem Comum*. Em especial, que respostas mais rápidas para a superação dos quadros de injustiça social pudessem surgir em cenários municipais, a médio ou curto prazos.

Medidas de formação e educação nunca bastariam, ainda que muitos as apresentem como verdadeiras panacéias. Porém, tendo-se em vista que maiores responsabilidades hoje, de fato, e de direito, recaem sobre as municipalidades - no que diz respeito às políticas sociais, além dos setores de infra-estrutura básica - confirmar a hipótese seria bastante razoável.

Não somente os temas sociais são cobrados dos prefeitos e vereadores, mas, a tendência é que as próprias estratégias de desenvolvimento se desloquem do plano nacional para o subnacional. As esferas regionais e locais são muito pouco exploradas no seu potencial empreendedor e solidário, com base nas particularidades e vocações próprias.

Gestões locais e regionais eficientes; descentralização de poder político acompanhada de capacidade administrativa e fiscal; e sobretudo, políticas de integração federativa de caráter cooperativo: essas são demandas que condicionam o surgimento de um

perfil ideal de gestor público para os níveis de governo subnacionais da federação e, em especial, para o nível municipal.

Pensando neste perfil ideal de administrador público cunhamos uma nova expressão para defini-lo: o *cidadão-gestor*. Ao usarmos este par de palavras, queremos destacar o sentido cívico contido na função de servir à gestão do *Bem Comum* a partir esfera pública.

Em outras palavras, esse modelo ideal de agente público congrega no mesmo profissional, a expressão do compromisso cívico com o *Bem Comum* e as competências,⁴ políticas e administrativas, úteis ao conjunto das sociedades locais e regionais.

Ou seja, o fato de colocarmos em primeiro lugar a palavra "cidadão" deve-se à constatação óbvia de que os direitos e deveres inerentes à cidadania precedem às condições especiais daqueles cidadãos que assumem funções de gestão. Ou seja, todo gestor público é antes cidadão e, na verdade, não deixa de sê-lo ao assumir uma função governamental.

Atuando em diferentes níveis hierárquicos - do mais recluso à máquina administrativa, ao profissional que representa publicamente sua instituição, emprestando a sua identidade à imagem do governo - qualquer que seja o agente público, esse não perde os direitos e os deveres de cidadania comuns ao conjunto da sociedade política. Responsabilidades adicionais, isto sim, são acrescidas a esta condição comum aos cidadãos.

Não estamos diminuindo a importância da dimensão gerencial, mas ordenando os conceitos através da colocação das palavras. Preferimos ousar, utilizando esta expressão "cidadão-gestor" ao invés de ficarmos com sua alternativa inversa ("gestor-cidadão"). Essa alternativa talvez fosse mais confortável aos ouvidos na medida em que o foco da análise está na administração pública. Porém, propositadamente, marcamos aqui a dimensão política (cidadã) dos agentes municipais, no sentido proposto por Chiara Lubich: a política como expressão da fraternidade.

O conceito de "cidadão-gestor" poderá causar ainda certa confusão com a idéia presente no imaginário da participação popular na gestão pública. Queremos grifar que não estamos nos referindo, com esta expressão, ao fenômeno da participação direta do cidadão, ainda que partilhemos deste ideal em voga, por exemplo, no planejamento e orçamento participativos.

Mais do que isso, entendemos que cabe ao cidadão exercer plenamente seus direitos e deveres políticos no âmbito extragovernamental. Uma possível confusão de papéis que apontasse o conjunto dos cidadãos como parte integrante da máquina Estatal seria indesejável para a própria dinâmica de "freios e contrapesos" inerente à democracia.

Diversamente, diante desse problema das relações entre esfera pública e privada, cremos ser fundamental o resgate do espírito cívico adormecido no enorme contingente de homens e mulheres que atuam em qualquer governo. Entendemos que os gestores deverão, no futuro, se diferenciar não somente pelas noções de mérito,

⁴ Adotamos aqui o conceito de competência tida como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias para que o profissional desenvolva suas atribuições e responsabilidades e as coloquem à disposição da instituição e seu entorno. Neste conceito, a "entrega" destas qualidades humanas e o "entregar-se" a instituição são fundamentais para a efetividade das competências.

capacidade, legitimidade, competência etc., mas principalmente, pela expressão de seu engajamento cívico.

Motivações como capacitação, concursos coerentes, planos de carreira, salários justos, mobilidade e motivação profissional, direitos sociais etc. são inegavelmente importantes. São anseios legítimos do ideário do funcionalismo público, mas insuficientes enquanto não se alterar a qualidade das relações humanas, "para dentro e para fora" das repartições.

Voltando à expressão "cidadão-gestor", tanto o aspecto da gestão como do exercício da cidadania são variáveis no tempo e no espaço. O ideal de gestão pública eficiente não se difunde de forma homogênea em todo país dadas as próprias carências e fragilidades das instituições políticas e administrativas. Sem contar a escassez de entidades voltadas à formação de gestores, tema que será aprofundado nesta segunda metade do artigo.

A formação profissional de cidadãos-gestores

Nos parece que a cidadania, e sua conquista, estão firmando raízes profundas no repertório político cotidiano, de maneira bastante uniforme e estável, em todo o país. Isso apesar de se verificar, ainda, uma grande diversidade nas dinâmicas democráticas e nas formas de se fazer política nas várias regiões do Brasil. Contudo, o avanço é a regra pois as garantias e instituições democráticas tendem a um amadurecimento permanente.

Por outro lado, a gestão pública, propriamente dita, varia muito de acordo com as especificidades dos governos locais, ainda que as estruturas de governo sejam uniformes. Temos sempre presentes as Prefeituras e Câmaras, não importando o tamanho ou complexidade dos municípios. Esta uniformidade é também criticada por não dar conta das diferenças culturais, sociais, políticas, geográficas e econômicas de cada localidade.

Sobretudo, os governos locais deveriam ser capazes de se moldar às expressões sociais onde operam. É neste ponto que vemos a importância da formação de gestores públicos, de um lado, e a formação política da própria sociedade, de outro. Este "casamento" entre "cidadãos-gestores" e "cidadãos-conscientes" é fundamental para o êxito da gestão do *Bem Comum*.

Para demonstrar esta afirmação vamos buscar uma experiência de convivência democrática entre agentes políticos e comunidades na Itália. Antes de apresentá-la afirmamos com segurança que intuitivamente todos saberíamos apontar regiões "mais cívicas" e "menos cívicas" no Brasil, sem sabermos exatamente o que estas expressões querem dizer.

Pois bem, o norte-americano Robert Putnam, professor em Harvard, em sua obra, *Comunidade e Democracia - a experiência da Itália moderna*, investigou empiricamente a existência de "gradações de civismo" a partir da seguinte hipótese:

"O êxito de um governo democrático depende de quão próximo seu meio se acha do ideal de uma 'comunidade cívica'." (PUTNAM, 1996:101)

Partindo desta hipótese Putnam demonstrou, através de uma pesquisa de mais de duas décadas, que as regiões da Itália onde o associativismo e o engajamento político estão mais desenvolvidos, correspondem àquelas onde os governos são mais democráticos e eficazes. Nas suas próprias palavras afirmou o seguinte:

"Onde as associações prosperam, onde os cidadãos se interessam pelas questões comunitárias e votam por convicção e não por clientelismo, aí é que vamos também encontrar líderes que acreditam na democracia e não na hierarquia social e política." (PUTNAM, 1996:116)

O estudo analisou algumas variáveis fundamentais para identificar o grau de associação entre civismo e democracia. Uma delas é a própria "participação cívica", que se caracteriza pelo interesse e participação nos negócios públicos. Um segundo aspecto é a existência de direitos e deveres iguais para todos os membros da comunidade, o que garante sua coesão pelas relações "horizontais de reciprocidade e cooperação" e não por meio de comandos verticais de "autoridade e dependência". Uma terceira variável decorrente das anteriores é o trinômio "solidariedade-confiança-tolerância".

Nestes três valores a virtude cívica implica em que os membros de uma coletividade sejam, segundo Putnam, "prestativos, respeitosos e confiantes". Somente assim serão capazes de conduzir divergências e conflitos a sua superação, com base na valorização mútua entre oponentes. Trata-se exatamente do que nos mostrou Chiara Lubich, com outras palavras, ao referir-se ao *amor político*, ou, à *fraternidade política*.

Em suma, a partir destas breves constatações empíricas sobre a Itália e sobre os ideais de Chiara Lubich anteriormente apresentados, podemos concluir que a tarefa de formação profissional de agentes públicos é torná-los (mais) capazes de serem canais da expressão do amor através da política e dos mandatos governamentais.

A gestão do *Bem Comum* logrará um grande avanço na medida em que a sociedade se empenhar em colaborar com o resgate da consciência cívica adormecida nos homens e mulheres que atuam em áreas de interesse público. A formação sistemática de *cidadãos-gestores*, através de cursos isoladas ou de instituições especializadas, poderá ser um valioso instrumento de desobstrução de canais do *amor político*.

Parecem utópicas estas idéias, porém, quem poderia dizer que as saídas para os problemas brasileiros - e de outros países semelhantes - não deva passar por caminhos alternativos aos já conhecidos?

Formação profissional de gestores locais na Alemanha: caminhos de inspiração

Como vimos, a participação em organizações cívicas contribui com o desenvolvimento do "espírito de cooperação e o senso de responsabilidade comum para com os empreendimentos coletivos." (PUTNAM, 1996:104). Por isso, a formação profissional de gestores públicos deve, sempre que possível, orientá-los a uma maior interação com a população, nos espaços onde há essa "vibração da vida associativa." (PUTNAM, 1996:105)

Para tanto, na medida do possível, as metodologias de ensino devem permitir aos servidores em formação exercer suas competências na prática antes e ao longo de suas carreiras. Essa prática pode se dar em dois níveis. Em primeiro lugar, através de cursos "no campo", estruturados na forma de laboratórios, com resultados concretos para a coletividade.

Num segundo nível pode se prever, por exemplo, de tempos em tempos, que agentes públicos exerçam funções nos próprios espaços de convivência e promoção humana fora da esfera governamental. Essas experiências podem se dar na forma de estágio

ou reciclagem, de modo que o gestor "não perca" o engajamento de caráter voluntário, presente no espírito de organismos intermediários da sociedade (clubes, associações, ONGs etc).

Porém nenhum método ou inovação no campo da formação profissional para gestão pública pode ter êxito se colocado fora de uma política específica para este fim. São milhões de pessoas atuando nos três níveis de governo e nos três Poderes do Estado. Este contingente não pode prescindir de uma estratégia própria de formação humana e técnica.

No Brasil infelizmente se constata a inexistência de uma política nacional de formação para o servidor público. Esta lacuna é um problema sem par quando observamos outras nações jovens como os Estados Unidos, Canadá e Austrália. A formação de gestores públicos é também um ponto de honra em nações européias como França e Alemanha.

Na Alemanha, por exemplo, as categorias do Serviço Superior da Administração Pública (*Höherer Dienst*) na sua maioria são preenchidas por juristas e profissionais de outras áreas, sempre com nível universitário, a partir de concursos. Todos os funcionários que desejam ingressar em carreiras da categoria que vem logo abaixo, do Serviço Elevado (*Gehobene Dienst*) devem passar por uma Escola Especializada em Administração Pública mantida pelos Governos dos Estados. Por sua vez, os funcionários que desejam ingressar em carreiras do Nível Médio (*Mittlere Dienst*) devem passar por outros cursos em nível técnico. Os serviços mais modestos também contam com treinamento específico. Assim, todas as áreas da gestão pública estão cobertas por políticas de formação, válidas para todos os níveis da administração (União, Estados, Governos Regionais e Municípios).

A formação humana para Administração Pública na Alemanha tem como objetivo central introduzir o servidor nos conceitos e princípios fundamentais do ordenamento do Estado. A democracia é o primeiro conceito a ser apreendido segundo o espírito dos pais da Lei Fundamental de 1949. A Assembléia Constituinte do pós-Guerra se incumbiu de conceber uma nova ordem social e econômica para o país, fundada em instituições que não fossem sensíveis às ilusões da ditadura. Trata-se de um ordenamento constitucional de caráter profundamente humano (inspirado na Declaração Universal dos Direitos do Homem) e democrático.

Em especial, as Escolas para Administradores Municipais começaram a surgir na Alemanha na década de 1970. Seu objetivo primordial era (e segue sendo) garantir a aproximação do servidor público ao cidadão. Percebeu-se que era necessário uma educação específica com este propósito, que pudesse trazer elementos novos às tradições rígidas da burocracia weberiana. Dentro desta formação tem destaque *o trabalho com a autoconsciência dos estudantes-servidores*. Temas como *cortesia e sensibilidade* para com os cidadãos são fundamentais. Essas características cívicas presentes no modelo alemão poderiam ser fontes inspiradoras para formação de "cidadãos-gestores" que aqui propomos.

Na Alemanha, os problemas da equalização econômica entre regiões, das migrações, do desemprego, da cidadania, da integração cultural, dos direitos humanos e da ecologia estão na ordem do dia. Nos últimos anos os desafios maiores para Administração Pública municipal têm se concentrado nos estados anexados da ex-Alemanha Oriental. Debate-se também planos de reformas para harmonização dos regimes governamentais em toda União Européia, o que certamente terá impactos sobre os poderes locais. Há muitas semelhanças, guardadas as proporções e particularidades, com os desafios brasileiros e latino-americanos.

Existe ainda um tipo de formação diferenciada para as elites burocráticas alemãs. Trata-se dos cursos oferecidos pela Escola Superior para Altos Funcionários da Administração Pública (*Hochschule für Öffentliche Verwaltung*) localizada em Speyer. Essa Escola tem como equivalente na França a conhecida *Ecole Nationale d'Administration - ENA*. Como no caso da ENA, os egressos da Escola Superior de Speyer exercem funções de alta direção na Administração Pública, ao nível das Chancelarias e Ministérios, nas várias esferas da administração e inclusive no plano da União Européia. A Escola de Speyer é quem "dá o tom" a toda Administração Pública alemã. Os principais estudos sobre o tema são realizados dentro de suas áreas de pesquisa.

Como dissemos, a formação dos servidores na Alemanha segue a metodologia do *Sistema Dual (Dualsystem)*, válida também para os cursos em nível técnico. Esta é uma marca garantida desde Speyer. Todo aluno deve receber uma formação teórica associada à prática nas próprias repartições. Os alunos realizam estas duas modalidades de aprendizado mais de uma vez ao longo do curso. Com estas idas e vindas entre a teoria e a prática é que se tornam capazes para estabelecer relações entre as realidades concretas e os conteúdos teóricos. Assim se quer garantir a absorção efetiva dos mesmos. Por outro lado, este método obriga o funcionalismo a estar bem adaptado às práticas do momento. Da mesma forma, as escolas que oferecem os cursos devem estar se atualizando permanentemente.

Apesar da tradição burocrática weberiana, o país vem incorporando, mais recentemente, conceitos modernos de gestão. Eles exercem grande atração sob o ponto de vista da transparência da gestão. Dentro destes conceitos desenvolve-se a idéia da gestão pública voltada para as expectativas do cidadão. Espera-se ao mesmo tempo maior qualidade e relações mais diretas entre a administração e a cidadania. Um exemplo destes esforços são os novos serviços em horários alternativos durante a semana e nos finais de semana através de *non stop agencies* para atender o público que trabalha em jornada completa.

Ao lado desta tendência permanece o espírito típico do cidadão alemão que se vê como co-responsável pela gestão do *Bem Comum*. Este espírito se sustenta nas relações de solidariedade cultivadas nas comunidades, associações e clubes que fazem parte da cultura alemã e se multiplicam por todas as cidades e povoados.

Por fim, a título ilustrativo, seria interessante indicar as áreas que estão sob a competência municipal na Alemanha para que se possa imaginar as matérias com as quais os alunos destas escolas estaduais terão contato:

1. Administração Geral e Recursos Humanos;
2. Departamento Jurídico;
3. Ordem Pública (é garantida pelos estado com algumas tarefas municipais);
4. Finanças Municipais;
5. Assistência Social (o seguro desemprego é um peso crescente sobre os municípios);
6. Educação (a maior parte do ensino se faz através de escolas públicas estaduais que porém contam com edifícios e infra-estrutura municipais);
7. Cultura, Esporte e Lazer;
8. Desenvolvimento Econômico (as políticas econômicas estão a cargo dos municípios e dos *Landkreise* - governos regionais);
9. Planejamento, construção e manutenção de obras públicas;
10. Transporte público, trânsito e vias públicas (englobam vias urbanas e rurais);

11. Saúde (é tarefa afeita aos municípios reunidos em *Landkreise* - governos regionais);
 12. Abastecimento, saneamento e gestão de resíduos sólidos.

Vale dizer ainda que o número de municípios na Alemanha é bastante elevado para os padrões brasileiros mas nem tanto para os padrões europeus. A tabela abaixo ilustra bem esta afirmação:

Tab.7. Número de municípios e população em alguns países da Europa e no Brasil

País	Número de municípios	População total em 1990
Grã-Bretanha	76.000	60 milhões
França	36.551	60 milhões
Alemanha	15.000	82 milhões
Itália	8.050	58 milhões
Brasil	5.507	170 milhões

Elaboração própria com dados oficiais

47,60 % dos municípios alemães não têm mais de 1.000 habitantes. Nos padrões brasileiros estes municípios equivaleriam aos distritos sob o ponto de vista geo-populacional. Porém, todos eles gozam de autonomia política e administrativa, elegendo seus prefeitos e conselheiros em regime parlamentar. Não importando a população municipal, as unidades locais alemães gozam de autonomia graças ao equilíbrio da divisão de competências e à clareza da distribuição dos recursos através da arrecadação própria e das transferências. Num quadro comparativo sobre os ingressos municipais nos dois países teríamos:

Tab.8. Fontes de receita municipal no Brasil e na Alemanha

País	Impostos	Transferências	Taxas e outras receitas
Brasil	21,7%	61,6%	16,7%
RFA	32%	32%	36%

Elaboração própria com dados oficiais

Há um visível equilíbrio na estrutura de financiamento dos municípios da Alemanha em comparação ao desequilíbrio brasileiro. Na Alemanha o esforço de arrecadação é maior e o custeio direto através de taxas também. Isso faz com que os recursos advindos de transferências dos estados e da União não ultrapassem a faixa dos 32%.

Assim, a cada Euro do orçamento municipal na Alemanha, 1/3 é fruto da luta pela efetivação dos próprios impostos e outro 1/3 da cobrança das próprias taxas. Estes 2/3 dos recursos, independentes das transferências dos estados ou da União, é que garantem a autonomia financeira dos municípios.

Vale lembrar que na Alemanha 30% dos investimentos públicos são realizados diretamente pelos municípios. A Receita Municipal total do país é de 3.778 DM por habitante/ano (1.900 Euros por habitante/ano). Nos estados da ex-Alemanha Oriental a receita é um pouco inferior, na casa dos 3.565 DM por habitante/ano (1.780 Euros).

Esta estrutura tributária decorre do fato de ser inaceitável, no modelo alemão, qualquer dependência dos municípios em relação aos estados e à União. A opção pela

dependência, na perspectiva alemã, reduziria o esforço de arrecadação dos municípios. Se quiséssemos fazer um paralelo com a situação brasileira, para que os nossos municípios se aproximassem do modelo alemão seria necessário uma série de reformas. Entre elas: 1) o esforço e o conseqüente aumento da arrecadação tributária em todos os municípios da federação; 2) a clara separação de competências entre as esferas; 3) e a equidade fiscal clara e praticável (através de um novo regime de transferências).

Este passeio sobre a realidade alemã nos serve como inspiração na escolha de caminhos possíveis para a gestão pública brasileira, em especial, no plano municipal. As transformações necessárias ao nosso país são muito complexas, não resta dúvida. Por isso tanto se debate a Reforma do Estado em suas múltiplas facetas: a reforma política, a reforma tributária etc. Nesta agenda, a questão da descentralização política e administrativa, muitas vezes esquecida, deverá ser posta em pauta, como demonstram os analistas dos processos de reforma estatal na América Latina.

A reforma do Estado e o princípio da Subsidiariedade

Segundo os teóricos sobre os temas ligados às reformas de Estado, os problemas da legitimidade e do controle político são os pontos fracos apontados em relação às iniciativas que foram observadas na América Latina ao longo dos anos 1980 e 90. Se soma a isso o desprestígio da classe política, verificável em todo o mundo. Por isso, para alguns, os governos estão chamados a empreender uma nova e profunda onda de mudanças, que poderiam ser chamadas de "reformas de segunda geração", orientadas, especialmente, pela redefinição das relações entre o poder público e a sociedade civil. Nas palavras de Castro:

"El fortalecimiento de la sociedad civil constituye un elemento central de esta reforma. Sólo de esta manera será posible generar las condiciones de legitimidad que promuevan un Estado más gobernable" (CASTRO, 2001:127).

Ao colocar o foco sobre a própria sociedade civil, ou seja, sobre o exercício da cidadania plena, estas chamadas reformas de segunda geração deverão caminhar na direção do modelo que aqui propomos do "cidadão-gestor". Nesta perspectiva, as reformas deverão reforçar, como elementos diferenciadores da situação atual, a idéia de "comunidade cívica", pelo lado da sociedade, e de "compromisso cidadão", pelo lado dos gestores públicos.

A idéia força por trás deste raciocínio é que cidadãos e gestores deverão, mais e mais, se encontrar nos "espaços cívicos", e ampliar os instrumentos de colaboração em torno da gestão do *Bem Comum*. Entendemos, assim como Chiara Lubich, que tais mudanças deverão ocorrer em torno das Prefeituras e Câmaras Municipais. Segundo o espírito contido na própria Constituição Federal de 1988, deveremos caminhar nesta direção.

O projeto constitucional aponta para a transferência aos municípios das competências sobre as políticas sociais básicas, em consonância com várias experiências internacionais, como vimos ao tratarmos do caso da Alemanha. Esta tendência já se nota no Brasil com os processos de descentralização da saúde e da educação postos em marcha ao longo dos anos 1990. Neste quadro, os gestores municipais são chamados a responder a demandas políticas e administrativas que por si só contribuem para que se molde o perfil ideal de "cidadão-gestor". Algo que de fato já vem ocorrendo.

Atuando em nível municipal o "cidadão-gestor" terá provavelmente como prioridade as áreas sociais, pois o compromisso cívico e as pressões políticas assim apontam. Em nível local os potenciais prejuízos e riscos humanos decorrentes da omissão do Estado são graves em si mesmos, bem como, na contabilidade política. Tratar de sanar a maior parte das mazelas sociais será, mais e mais, um imperativo municipal e regional. E nestes planos a autonomia significará a capacidade dos "cidadãos-gestores" de transitar livremente entre as esferas pública e privada, visando o contato mais direto possível com seus públicos alvo. Mais do que isso, implicará num trânsito entre as agências das esferas de governo municipal, estadual e federal que operam nos planos local e regional em busca de maior cooperação e integração de políticas. Para que estas relações entre as esferas se façam mais harmônicas, elas deverão estar regidas pelo princípio da subsidiariedade. Para precisar este conceito, segundo a clássica definição de Härig:

"O princípio de subsidiariedade exige que a comunidade superior deixe sempre à inferior todos os direitos e deveres que esta é capaz de exercer ou cumprir por si mesma, mas não lhe recuse assistência nas coisas necessárias para as quais não tem forças suficientes. Este princípio não exclui, de forma alguma, uma forte autoridade, mas somente a onipotência do Estado, e postula que se mantenham os intermediários naturais entre a família e o Estado (a parentela, a comuna (município), a província (estado), as associações livres e etc. Segundo este princípio, é claro que o Estado não deverá jamais substituir-se à pessoa dos cidadãos, quer se trate de um indivíduo ou da coletividade. A iniciativa primária pertence a eles e, salvo em caso de abuso perigoso ou de incompetência, não deve ser assumida pelos poderes públicos. O motivo é que o Estado é posterior à pessoa, em cujo desenvolvimento está toda sua razão de ser. Ora, a pessoa exprime-se principalmente pelo exercício da liberdade, da qual provém sua responsabilidade. Constrangendo a liberdade além dos limites que o bem comum impõe, mutila-se a pessoa: é o drama catastrófico que se vive no universo concentracionista."

Sob a ótica do "cidadão-gestor", vemos os poderes municipais como os principais agentes para concretização do princípio da subsidiariedade. Isso porque, teoricamente, a obrigação de dar conta das competências de Estado recai, em primeiro lugar, sobre os municípios, dentre os planos da federação. E cabe também aos municípios desencadear os elos de cooperação entre as esferas, recorrendo primeiramente aos Estados e, em seguida, somente quando necessário, à União, nos limites das necessidades de subsídios.

No caso brasileiro é ainda necessário que se estabeleçam com clareza as fronteiras de atribuições entre a União, os Estados e os municípios para que, especialmente estes, não permaneçam lançados à própria sorte, isolados da federação em relações de dependência tendencialmente clientelistas com as demais esferas de poder. Hoje se observa que as esferas locais de poder procuram fazer valer sua autonomia de maneira concorrencial, o que também pode perverter a gestão ótima do *Bem Comum*. De fato, as dinâmicas do regime federativo contém problemas congênitos enraizados na origem imperial do Estado brasileiro, como demonstram diversos estudos sobre este complexo tema.

A federação e a municipalização estarão entre as questões de interesse para os gestores-cidadãos. A municipalização surgida com a reforma da saúde e da educação, já chega aos campos como o planejamento urbano (plano diretor), habitação, transporte, abastecimento etc. A Constituição Federal de 1988 foi generosa ao definir competências concorrentes entre as três esferas e as competências exclusivas do

município. Caberá aos municípios exercer o que lhes cabe, a partir das próprias pressões sociais.

Além das competências típicas do nível local, crescem as práticas em torno das chamadas "competências regionais". Neste sentido, o texto constitucional prevê novas leis que deverão regulamentar os artigos constitucionais referentes aos consórcios públicos, em especial os de caráter intermunicipal, aos convênios de cooperação entre os entes federados e à gestão de regiões metropolitanas. As novas instâncias de cooperação inter-governamental e as crescentes competências locais e regionais são traços institucionais que apontam no sentido da descentralização e exigirão empenho político por parte das esferas subnacionais.

A perspectiva de gestão municipal aqui proposta como espaço a ser construído e ocupado pelo "cidadão-gestor" vê no próprio cidadão seu principal parceiro. O ponto de partida e o ponto de chegada é o cidadão, não a burocracia nem os interesses do mercado desprovido de responsabilidade social. O cidadão-eleitor é o símbolo máximo e o sujeito fundamental do *Bem Comum*. Por sua vez, todo cidadão que assuma a função de servidor público não deverá perder sua identidade "civil", mas ampliá-la, assumindo o perfil de "cidadão-gestor".

Cidadão e gestor estão, cada qual, de um lado do balcão do ponto de vista formal. Na verdade, esta perspectiva aponta para um "balcão ideal" em termos da comunicação entre público e privado com vistas ao bem da coletividade. Certamente boa parte dos muros burocráticos deverão ser rompidos, assim como, muitos espaços para interesses públicos não contemplados deverão ser construídos. Na perspectiva do "cidadão-gestor", servidores e cidadãos são co-responsáveis pela coisa pública. Coloca-se inclusive, como vimos, a possibilidade de trânsito e troca provisória de papéis entre ambos.

Entendemos que a formação de gestores municipais é ainda uma tarefa necessária para que tais experiências administrativas se efetivem, dando sustentação e estimulando novas iniciativas. Ainda que não se possa dar garantias de que a formação profissional para administração municipal seja uma condição suficiente para superação das desigualdades sociais, pode-se afirmar seu caráter estratégico para a construção do *Bem Comum*.

Em suma, buscamos nestas páginas associar à imagem do "cidadão-gestor" a sensibilidade social da política fraterna, para qual nos estimula Chiara Lubich, a partir do Evangelho.

Referências bibliográficas:

BRASILIENSE-CARNEIRO, José Mario. *Formação profissional para Administração Municipal no Brasil: a experiência do IBAM*. Tese. (Doutorado em Administração – área de concentração Organização, Planejamento e Recursos Humanos). São Paulo: EAESP/FGV, 2002.

CASTRO, Jorge. Reformas de segunda generación, integración regional y descentralización política. In: BENECKE, Dieter; LOSCHKY, Alexander (Eds.). *Descentralización Institucional: reforma de segunda Generación*. Buenos Aires: CIEDLA/Fundación Konrad Adenauer, 2001.

LUBICH, Chiara. O espírito de fraternidade na política como a chave da unidade da Europa e do Mundo. Conferência proferida em Innsbruck em 9/11/2001 (tradução portuguesa).

PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia* - a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.