

Caminhos da reconstrução

Desorganização da administração pública

Economia - Brasil

Antonio Dias Leite

PARA um programa de recuperação nacional, o aparelhamento administrativo do Governo tornou-se, hoje, especialmente ineficaz e compreende instrumentos cuja validade está sendo discutida.

A situação envolve, de fato, vários aspectos, entre os quais a ambição de realizar mais do que é possível; a insatisfatória organização do serviço público civil; a centralização de decisões e o controle deficiente das atividades descentralizadas; e, de forma cada vez mais marcante, a legislação excessiva e contraditória.

A ambição nos conduziu à criação, seja por iniciativa do Executivo, seja do Legislativo, de programas que envolveram a instalação de um sem-número de órgãos para o exercício de funções de prioridade discutível, órgãos esses que, na sua maior parte, não têm os recursos nem humanos, nem materiais, para exercer as funções para as quais foram criados. Concorrem, todavia, com os órgãos essenciais da Administração Pública, prejudicando o funcionamento destes. É, também, frequente a superposição de atribuições e são inúmeros os exemplos de setores de atividade que estão sujeitos, simultaneamente, à regulamentação ou à fiscalização por várias áreas distintas da Administração Pública.

As mudanças, facilitadas pela faculdade de o Poder Executivo emitir Decretos-Leis, têm sido, outrrossim, tão freqüentes, que não se mantém estável a fisionomia da máquina administrativa, deixando perplexa a sociedade. Em particular, as linhas cruzadas de comando, a indefinição de autoridade e a legislação desmoralizada, inclusive através de atos não publicados que modificam instrumentos legais. Isso tudo causa, no País, um desrespeito pela lei e pelas normas.

A evolução positiva e modernizadora da administração pública, que teve início com o Decreto-Lei 200, de 1967, foi perdendo força.

Com efeito, esse Decreto-Lei permitiu agilizar e simplificar a administração pública direta, tanto no caso da execução das tarefas de rotina, como das programáveis com regularidade e antecedência. A legislação imediatamente subsequente consolidou essa reforma, sendo hoje perfeitamente possível, em teoria, administrar-se tais órgãos seguindo a lei. Como não ocorreu evolução paralela relativamente à renovação e ao aperfeiçoamento do pessoal civil, a maioria dos órgãos é inadimistrável, porque não dispõem do pessoal adequado. Além disso, não têm os recursos suficientes para o exercício das funções a que se propõem. São, portanto, na maioria, órgãos mediocres que administraram o orçamento público.

Recentemente, superpondo-se a essa evolução, ocorreu um recru-

descimento da tendência tradicional à centralização no âmbito do Poder Executivo Federal. E isso em torno da Secretaria do Planejamento, que, da análise e consolidação dos planos e do acompanhamento da respectiva execução, passou ao comando direto.

Apesar dessa marcha à ré, para um país com a dimensão e a diversidade do Brasil, há que se persistir, por princípio, na descentralização da administração pública, revendendo, obviamente, equívocos e abusos cometidos, especialmente no que se refere à falta de controles sobre as atividades descentralizadas. O que nos parece adequado ao Brasil é a transferência de capacidade tributária e de decisões e responsabilidades da União para os Estados, e destes para os Municípios, principalmente de modo a diminuir a dimensão da máquina administrativa da União.

A descentralização significa, ainda mais, a delegação de atribuições em cada um dos níveis de governo, da administração direta para formas indiretas de administração, no contexto de uma variedade de organismos que se ocupem com problemas limitados e tenham

remuneração. Na medida em que foram sendo adotadas soluções de emergência e de exceção, foi-se abandonando a prática dos concursos de admissão e esvaiu-se o sistema do mérito no serviço público.

Comparando-se, agora, a importância dos gastos do pessoal em relação ao Produto Interno, verifica-se a sua redução, tanto no âmbito da União como dos Estados, embora não tenha ocorrido o mesmo quanto aos Municípios. Em particular, no âmbito da União, até 1980, a despesa da administração centralizada veio caindo e a da descentralizada foi mantida no mesmo nível, quando comparadas com o Produto Nacional. Com base nas notícias que se tem, é provável que, no ano de 1982, de campanhas eleitorais, para o qual não existem, ainda, estatísticas, tenha ocorrido agravamento de despesas com pessoal nos Estados. A evolução encontra-se na Tabela nº 2. (Mesma fonte.)

De qualquer forma, no âmbito da União, a questão do pessoal, em termos estritamente financeiros, e, em especial, de suas consequências sobre o tão discutido déficit público, está sob controle. Muito embora isso se dê em função de um acréscimo da quantidade de pessoal e à

Tabela Nº 1 — Pessoal — Administração direta da União

	73/74	75/76	77/78	79/80	81/82
Gastos c/Pessoal/Total da Despesa (%)	16,6	16,1	14,2	13,7	12,8
Salário Servidor/Custo de Vida-RJ (Índice)	100	93	82	68	53

Tabela Nº 2 — Gastos do Governo com Pessoal/PIB (%)

	73/74	75/76	77/78	79/80	1981
UNIÃO					
Administração central.....	1,55	1,45	1,25	1,10	1,10
Administração descentralizada.....	1,00	1,25	1,15	1,15	1,20
SUBTOTAL.....	2,55	2,70	2,40	2,25	2,30
ESTADOS.....	3,05	2,95	2,65	2,70	2,70
MUNICÍPIOS.....	0,70	0,80	0,80	0,85	0,80
TOTAL.....	6,30	6,45	5,85	5,80	5,80

atuação localizada, e nos quais os indivíduos possam melhor se realizar e expandir a sua capacidade de criação e invenção. Com a descentralização evita-se, ainda, o risco que corre as sociedades quando todas as iniciativas e idéias têm de ser submetidas a órgãos centrais, que tendem a opor-se ou a dificultar a marcha do progresso.

A par da tendência centralizada, encontra-se quase sempre, na origem dos problemas administrativos, a incapacidade do Governo Federal e da maioria dos Estados, de organizar o serviço público civil.

Os programas quase permanentes de contenção de despesa têm conduzido a uma não renovação do quadro de pessoal, além de conduzir a maioria desse quadro à extrema miséria. A Tabela nº 1 dá uma idéia dos efeitos dessa contenção dos gastos com pessoal e sua repercussão na evolução do salário dos servidores da administração direta, que se reduziu quase à metade em 10 anos. (Dados originais de Hélio M. Escobar, em *Conjuntura Econômica*, fev 1983).

A contenção tem induzido os órgãos, que dispõem de força política, a procurar resolver o problema das limitações impostas através de complexos sistemas de contratação, gerando fortes diferenciais de

custa de redução insuportável do salário real do servidor e de crescente desorganização.

Ao se discutir, em termos políticos, os novos rumos do País, posição relevante há de ser atribuída às questões do pessoal civil e da estrutura administrativa e, em particular, da definição de diretrizes para o trabalho de fôlego que, nesse domínio, demandará alguns anos para ser realizado. Diante da sua nítida complexidade, causam apreensão as mudanças abruptas que vêm sendo praticadas pelo Poder Executivo Federal sem maior estudo ou análise. Em particular, as formas simplistas de correção de equívocos ou abusos, que tendem simplesmente a desmontar organismos e quadros de pessoal que foram penosamente construídos ao longo dos anos, com o risco de reduzir a administração indireta ao mesmo nível de ineficiência da administração direta. Caso exemplar é o tumulto que vem sendo criado pela Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), no domínio das empresas de que participa a União e que será objeto do próximo artigo.

Antonio Dias Leite é profissional liberal e professor da UFRJ.