

A Arte de Administrar e o “Bolo Econômico”

J. de Nazaré T. Dias

Técnico de Administração; ex-Ministro Interino
(Ministério do Planejamento e Coordenação Geral);
ex-Diretor de Pessoal da UNESCO; Assessor do
Presidente da Companhia Força e Luz do
Rio de Janeiro

A arte de Administrar é, realmente, a arte de decidir.

Atuando no complexo de ciências que se entrelaçam, nos volteios interdisciplinares, frente a avanços científicos que — em nossos dias — viram logo passado, no círculo de giz de interpretações, posições e atitudes setoriais, no devaneio das aspirações políticas, entre alegrias dos que somente se satisfazem querendo mais e as aflições dos que nada pedem porque muito pouco têm ou pouco sabem pedir, o Administrador, como ninguém, exercita — do ângulo de visão global que o encaaminhamento das soluções reclama — tão difícil quanto sedutora arte.

Os chamados princípios de Administração Científica talvez que não passem de valioso adjutório para o exercício de Administrar, que se vale do amplo repositório das Ciências para, pragmaticamente, tomar decisões tempestivas, equânimes e, afinal, eficazes.

Ao Administrador Público, chamado a tomar decisões no campo social, cumpre assegurar os direitos dos cidadãos, inscritos na Constituição, e promover o desenvolvimento do País, de modo que prospere sua economia e dessa prosperidade se beneficiem todos os cidadãos, cuja igualdade perante a lei e cujo bem-estar cabe ter sob constante e ativa consideração.

Nesse esforço pelo progresso social e econômico — dever do Estado e a que correspondem direitos fundamentais do cidadão — a “Justiça Social” e a “Justiça Distributiva” hão de estar presentes, em crescente grau de intensidade, diante da Administração. Ocupam necessariamente sua atenção. São imperativos a nortear a ação do Administrador. Constituem-se, precisamente por isso, em permanente desafio à Arte de Administrar.

Talvez que os regimes totalitários — imbuídos de um paternalismo deificante — possam contentar-se em considerar a expressão “Justiça Social” como bastando para resumir as responsabilidades da Administração para com o povo. O mesmo não poderá ocorrer nos regimes democráticos: — nestes, há que aditar a “Justiça Distributiva”, pois que, ao lado do dever de pagar impostos, os cidadãos têm direitos impostergáveis, dentre os quais ganha a cada dia mais relevo o de participar dos frutos do desenvolvimento, do chamado “Bolo Econômico”. Daí o poder-se dizer, simbolicamente, que a Administração, no plano social e econômico, toma, em última análise, decisões da maior significação e importância sobre a composição e a destinação do “Bolo Econômico”.

Os economistas, na sua contagiante empolgação pelo “Desenvolvimento” e na sua admirável crença mitológica nos “Modelos”, muito têm falado e escrito sobre o “Bolo Econômico”, no intuito, muito louvável, de trazer ao nível de compreensão popular os complexos problemas de caráter econômico. Com a habitual sabedoria, dizem e repetem — no melhor estilo das técnicas de “Mass Media” — que as fatias do “Bolo Econômico” não podem ser maiores do que o todo. Em consequência — acrescentam — não se pode distribuir maiores fatias senão após ter crescido o “Bolo”.

Sob a inspiração dos princípios da “Justiça Social” e, muito especialmente, da “Justiça Distributiva”, vejamos até que ponto, do ângulo do Administrador, aquele conceito — quase diríamos aquele “slogan” — passa pelo teste de validade.

PRIMEIRO: A distribuição de maiores fatias tem como pressuposto que o “Bolo” seja maior. Não pode, portanto, com o mesmo “Bolo”, haver distribuição em fatias maiores. Isso é, sem sombra de dúvida, a pura verdade. Dispensa demonstração.

SEGUNDO: Na medida em que cresce o “Bolo” — e a isso se poderá chamar “Desenvolvimento” — torna-se possível

distribuir maior número de fatias ou aumentar o tamanho de cada fatia. É verdade. Mas também é verdade que se as fatias — tal como se configuram antes do crescimento do “Bolo” — aumentam na mesma proporção, não se estará a fazer “Justiça Distributiva”.

TERCEIRO: O “Bolo” pode crescer através da Inflação, elevando-se os salários acima dos níveis de incremento da produtividade. Trata-se de possibilidade artificialmente criada pois que dela resulta ser ilusória a participação acrescida no “Bolo”. O fermento inflacionário aumenta o volume visível das fatias, mas, em realidade, o “Bolo” fica, ao final das contas, solado. Além disso, o componente inflacionário acaba por deter e retardar o progresso efetivo da economia, com resultados negativos para todos os cidadãos. Os demagogos já desmoralizaram suficientemente a tese, tão de seu agrado, de “Desenvolvimento com Inflação”. A quem tenha memória fraca bastará lembrar que, em 1963, alcançamos a taxa de inflação anual de 80,7% (99,4% em fevereiro de 1964) e índice negativo de crescimento da economia (taxa real de menos 1,3%).

Diante desses três enunciados, qual a atitude que cabe à Administração adotar no presente quadro social e econômico brasileiro? Eliminada a terceira observação, por força de experiências “ao vivo” — e reconhecida a justeza da conceituação primeira — quais as considerações que devem nortear o Administrador no exercício do processo decisório? Inclinarmos-nos pelo aspecto econômico e enveredarmos pela tese de “Desenvolvimento” em primeiro lugar, adiando a distribuição? Ou, ao revés, deixarmos-nos empolgar pela sedução do aspecto social e apressarmos a distribuição? Ou, ainda, não esquecer que a economia é uma ciência social, e partir para a busca da vereda sócio-econômica, para, em consequência, sopesar fatos e circunstâncias na procura da melhor solução que se ajuste aos princípios de “Justiça Distributiva”?

Por mais difícil que seja a última vereda, creio que por ela deverá trilhar o Administrador Público.

Finalmente, o quadro brasileiro tem como características principais uma alta percentagem de população rural (44,1% da população, segundo Censo de 1970), o que, por si só, traduz condições de vida bastante precárias, em grande parte de miserabilidade. E da população urbana, elevada percentagem vive à margem de padrões considerados aceitáveis e, pelas condi-

ções de morada em relação aos locais de trabalho, sujeita à crescente absorção de seus salários em gastos de transporte. Isso para não sublinhar o problema de desemprego e subemprego, o que importa dizer, condições de vida abaixo do nível de subsistência.

A Administração tem se mostrado atenta a tão sério problema. O Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, o Programa de Integração Social, o Programa de Patrimônio do Servidor Público, o Programa Habitacional são medidas que evidenciam a preocupação pelo aspecto social. Mas há que reconhecer que se trata de medidas destinadas a aumentar, no tempo, o patrimônio e, portanto, melhorar — no curso do tempo — a participação de todos na renda nacional. Há que considerar, a par disso, que a política fiscal, em que ainda predomina, acentuadamente, o aspecto econômico e a preocupação de acelerar o desenvolvimento, acolhe medidas que em nada contribuem para a efetivação da "Justiça Distributiva", pois que permitem a destinação do Imposto de Renda, em proporção acentuada, para programas amparados por incentivos fiscais, ensejando, por essa forma, às classes de renda mais elevada aplicações que resultam no aumento de seu patrimônio e, portanto, não somente a manutenção de níveis de renda já conquistados, mas substancial acréscimo de sua participação no "Bolo". Realmente, o Imposto de Renda, ao invés de se constituir em fator de "Justiça Distributiva", está a representar o papel de alavanca para suporte do "Desenvolvimento", e de concentração da renda dos que já dispõem das maiores fatias do "Bolo", mas não de veículo de mais justa participação nos frutos do "Desenvolvimento". Assinale-se, neste particular, que as pessoas físicas que se beneficiam dos incentivos fiscais também se beneficiam de muitos dos programas de grande alcance social antes referidos, e, também, das medidas de alívio fiscal proporcionadas através do Imposto de Produtos Industrializados e do Imposto de Circulação de Mercadorias.

Esses e outros aspectos não costumam ser tratados pelos que se entregam à pregação de que o Administrador não deve cometer o pecado da antecipação da distribuição da renda. Compreende-se seu receio de recaída em pecados passados, de aumentos salariais a taxas injustificáveis, alimentadoras implacáveis do processo inflacionário. Isso seria injustificável, sob todos os aspectos. Mas o exame do problema exige que seus termos de referência sejam alargados: — não basta alertar para o perigo das mágicas salariais, como não basta trazer, para esse

fim, à colação o argumento do índice elevado de crescimento populacional. As manipulações do salário-inflação são bem conhecidas para que qualquer Administrador responsável pretenda cometer pecado mortal. E a alusão ao fato de que o divisor populacional, se reduzido, aumenta a renda "per capita" só terá, no caso, a função de obscurecer uma realidade facilmente constatável: o Imposto de Renda não está cumprindo sua função social.

Uma sugestão construtiva se impõe.

A par das medidas de elevado alcance social já adotadas e destinadas a produzir efeito a médio ou longo prazo, parece ser chegado o momento de ser dada maior relevância aos aspectos sociais. Sem antecipar ou prejudicar a racional divisão do "Bolo", é sem dúvida possível, e certamente aconselhável, no que concerne às fatias que correspondem a áreas não contempladas ou insuficientemente contempladas, à luz dos princípios da "Justiça Social" e sob os imperativos mandamentos da "Justiça Distributiva", adotar medidas socialmente agressivas de amparo e de auxílio, mediante canalização, para esse fim, de recursos provenientes da arrecadação do Imposto de Renda. Os setores de educação, saúde, transporte em áreas metropolitanas, alimentação e de habilitação para o trabalho gozariam, por certo, de posição prioritária. O Imposto de Renda há de constituir-se, no quadro geral da política tributária, a matriz de medidas no sentido que indicamos, inclusive para compensar — enquanto se caminha para alcançar, no tempo, a desejada "Justiça Distributiva" — reduções na incidência do Imposto de Circulação de Mercadorias para torná-la socialmente menos injusta.

Em suma: um programa mais intenso de "Justiça Social" antes que a "Justiça Distributiva" possa, realmente, ocupar o lugar que lhe cabe.

