

Administração Pública — Custos. Racionalização

ELIAS MOACY DE OLIVEIRA FREITAS

Técnico de Administração. Da Assessoria
Especial da Presidência da República

SUMÁRIO: I. INTRODUÇÃO — II. CUSTOS — Distorções. Percentagem sobre a receita. Variáveis. Tendências. — III. RACIONALIZAÇÃO — Legislação e sua defasagem. Novas concepções de organização. Extensão aos demais Podêres da União. IV. PLANEJAMENTO E ANÁLISE — Sistema de Organização e Métodos, sua constituição e finalidade. Levantamento dos sistemas de atividades-melo. — V. CONCLUSÕES.

I. INTRODUÇÃO

Cogita o presente estudo de um sistema de organização capaz de promover, a um só tempo, o aperfeiçoamento do processo de tomada de decisão e a racionalização dos custos administrativos dos podêres da União em todos os níveis (cuja tendência ascensional vem invertendo os próprios fins do Estado).

É necessário discutir, com franqueza, se a Reforma Administrativa, tal como regulamentada, revela aptidão de situar o fenômeno dos custos em suas proporções devidas, ou de preparar terreno, corrigindo a máquina estatal, para as crescentes necessidades de informática.

Admite-se, a título de diagnóstico da inoperância dos meios, que a legislação da reforma não ajustara ainda à perspectiva nacional as novas concepções de organização que permitem

o emprêgo eficiente da automação e, por conseguinte, a consecução, a médio prazo, daqueles objetivos.

Seria, assim, conveniente examinar desde logo a possibilidade de efetuar as correções de ordem normativa nos instrumentos pertinentes, a saber: a) introdução do princípio do tratamento integrado dos dados de informação (nova concepção de organização) entre os capitulados no Decreto-lei nº 200/67 e legislação subsequente; b) instituição do Sistema de Organização e Métodos (omisso na Reforma), responsável pela aplicação do princípio e pela própria Reforma; e c) extensão aos Podêres Legislativo e Judiciário, no que lhes fôssem aplicáveis, dos princípios fundamentais da Reforma (inclusive o novo), tal como o fez o AI 8/69 em relação aos Estados-Membros.

Semelhante filosofia de ação decerto imprimiria à Administração Pública um processo de reorganização mais condizente com as exigências dinâmicas e estruturais do Estado moderno, elemento decisivo na promoção do desenvolvimento econômico e social.

A reorganização encararia a estrutura e a funcionalidade como fatores interdependentes e indissociáveis. A estrutura tornar-se-ia leve, constando, basicamente, da Presidência da República, dos Ministros (sem a carga de trabalho burocrático que hoje caracteriza, na prática, um **Ministério**), de um Banco de Dados, que atenderia a consultas de todos os níveis de decisão, e de terminais eletrônicos nos Ministérios, para processamentos específicos, interligados ao Banco de Dados e sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central de Organização e Métodos.

A funcionalidade seria assegurada, sobretudo, por dois fatores: linguagem comum, corolário imediato do princípio de tratamento integrado dos dados de informação, proporcionando a seqüência de operações de um setor ou Ministério a outro com um mínimo de intervenção humana e reprodução manual; e metodologia comum a todos ou pelo menos a maioria dos sistemas de atividades administrativas.

Ainda em mais breves palavras: o Banco de Dados constituiria a memória central, centro nervoso da Administração, contendo a massa dos dados de informação, atualizada sempre e automaticamente, em virtude da interligação com os terminais; e os terminais, por seu turno, seriam os braços executores do processamento específico (pessoal, tributos, orçamento, con-

tabilidade, estatística, etc.) Adequado sistema de telecomunicações completaria o esquema.

Ter-se-ia, dessa forma, uma estrutura capaz de atender às funções estatais com maior eficiência e sob o mais baixo custo relativo e de ensinar, no mesmo passo, o máximo de racionalidade ao processo decisório. A reforma administrativa e a mudança da Capital da União, ambas em curso, asseguram conjuntura favorável às diretrizes preconizadas.

Não alimenta êste trabalho, entretanto, a veleidade de apresentar concepção integral e planejada em problema dessa magnitude, que necessariamente demanda análises mais aprofundadas; pretende tão-sòmente contribuir, com alguns subsídios, para sua discussão e equacionamento, com a urgência que impõem os tempos modernos.

A automação dos trabalhos administrativos de informação e registro constitui tema da maior atualidade, assim como a tecnologia dos computadores figura entre as principais características da civilização contemporânea. Cada Estado terá que diligenciar inexoravelmente, sob pena de irrecuperável defasagem, os recursos físicos e humanos indispensáveis a êste nôvo período histórico. Com tal estado de espírito e aquelas ressalvas, segue-se a particularização da matéria.

II. OS CUSTOS

Flagrantes são as distorções no custo de funcionamento da Administração Pública. Tarefas e atividades, das mais variadas espécies e nos diversos níveis burocráticos, duplicam-se, repetem-se, acumulam-se; serviços operacionais comuns, que bem poderiam estar centralizados, dispersam-se ao longo dos setores e não raro uns defronte dos outros; funções de informação, compreendendo dados, relatórios e registros, assim como de arquivamento ou memória, multiplicam-se e se reproduzem, em superposições desordenadas, através de tôda a gama da estrutura governamental, não importa a finalidade, identidade ou correlação dos respectivos elementos. Um simples processamento envolve seqüência inusitada de passos.

A cada departamentalização, criação de Secretaria, Departamento, Divisão ou Seção, seja um mero grupo de trabalho, corresponde, implacavelmente, tal processo agregativo de custos e desperdício de recursos físicos e humanos. Trata-se de quadro corrente êsse que, embora acessível à observação menos afeita e condenável no consenso geral, vem conduzindo

a inexorável hipertrofia dos meios de que dispõe o Estado para a realização de seus legítimos fins.

O fenômeno atinge proporções notáveis, dir-se-ia alarmantes, se apreciado no contexto geral dos Podêres da União e dos diversos níveis de governo ou atuação do setor público. Sua avaliação contábil, entretanto, é difícil, em virtude da inexistência de rubricas específicas no plano de contas: implicaria um levantamento seletivo de custos ao longo de todo o sistema contábil, o que seria, de resto, ocioso, diante da evidência dos fatos que ressalta a simples análise qualitativa.

Para se ter idéia de que o sistema atual de contas não exprime prontamente, em sua plenitude, o custo global de funcionamento administrativo, basta acentuar que as despesas correntes apenas abrangem custeio (pessoal, material de consumo e encargos diversos) e transferências, abstraindo-se daquele grupo de dispêndios de igual natureza relativo a edificações, equipamentos, instalações e material permanente. Este grupo é computado em despesas de capital, embora nada represente de investimentos verdadeiramente reprodutíveis no sentido do desenvolvimento econômico e social e se refira de fato a custeio.

No âmbito da Administração Federal, porém, o nível desses gastos já pode ser conhecido sem manipulações esotéricas. É do domínio público que o Senhor Ministro da Fazenda, em alocução pronunciada na Escola de Aspirantes-a-Oficiais, ao declarar que o Governo é o principal promotor da inflação, remata explicativo — “e continuará a sê-lo, enquanto persistir o **deficit** orçamentário e enquanto gastar 80% da receita tributária em despesas de pessoal e custeio da máquina administrativa”.

Não obstante interfiram no problema dos custos dessa espécie variáveis imponderáveis, como a intervenção da ordem econômica e a estatização, o fator mais responsável será sem dúvida o pouco aprêço à racionalização administrativa, precedida da determinação de objetivos. Noutros têrmos: a ausência de permanente e integrada análise administrativa.

No setor privado, pelos sistemas convencionais de organização, onde a mentalidade empresarial ainda não despertara para a necessidade de aplicar às atividades administrativas as técnicas e métodos de planificação global bem sucedidas na indústria, a tendência dos gastos de funcionamento é evoluírem como bola de neve, em ritmo mais veloz que o das receitas, dado iterativamente confirmado na prática. É lícita, assim, a

extrapolação para o setor público *mutatis mutandis*, inclusive quanto à respectiva terapêutica: planejamento das atividades como um todo.

III. RACIONALIZAÇÃO

Ora, justamente contra êsse estado de coisas, foram baixados os Decretos-leis n.ºs 200, 900 e 991, de 25 de fevereiro de 1967, 29 de setembro e 21 de outubro de 1969, respectivamente, dispondo sobre a organização da Administração Federal e estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa.

E a consciência da amplitude do fenômeno manifesta-se nitidamente na edição do Ato Institucional nº 8, de 2 de abril de 1969. Ao Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de população superior a duzentos mil habitantes atribuiu-se competência para realizar, mediante decreto, a respectiva reforma administrativa, observados os princípios fundamentais adotados para a Administração Federal e sem aumento das despesas de custeio de pessoal.

Mas a reforma, tal como regulamentada, não revela aptidão instrumental para situar em suas justas proporções o custo global de funcionamento do Estado em tôda aquela latitude; não contém fôrça normativa afinada com os problemas da automação. Nesta frente ainda reinarão a perplexidade e o desafio. A razão é simples, como se verá a seguir.

A reforma de 1967 já surgira defasada em sua própria concepção legal. Ao incorporar, no artigo 6º do Decreto-lei nº 200, os princípios de organização — planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle — postergara o principal dêles, fruto de recente evolução científica, mas exatamente aquêle que induziria à revolução tecnológica na burocracia, ao facultar o eficiente emprêgo da automação em qualquer nível, desde as elementares máquinas de escritório até aos modernos computadores utilizados no desenvolvimento e aplicação dos métodos de informática, pesquisa operacional, programação linear, simulação e análise de sistemas.

Trata-se do princípio do tratamento integrado dos dados de informação *, o qual, em linhas gerais, demanda o planejamento global das funções burocráticas e o estabelecimento de uma linguagem comum, a fim de integrar, em um processo geral,

* V. FAIRBANKS, Ralph W., *Successful Office Automation*, Prentice-Hall, Inc., N.J., 1956

o trabalho de cada setor e de possibilitar que as informações, dados, registros e demais elementos, uma vez tratados na origem, circulem automaticamente, com um mínimo de intervenção humana e reprodução manual, no curso de tôdas as operações seguintes, embora em diferentes locais, caso em que assume a forma de teleprocessamento.

É um princípio nôvo, porque oriundo da observação de que as simplificações de rotinas por si sós não são capazes de promover a rapidez e a economia da circulação do trabalho em tôda a administração, sequer no âmbito do próprio departamento ou setor onde conseguidas. Além disso, sòmente foi possível após o advento da linguagem comum entre as máquinas, isto é, depois da descoberta do cartão perfurado, da fita de papel perfurado, da fita magnética, do tambor magnético ou do disco magnético. Tais elementos é que facultaram não sòmente a transmissão da informação e dos registros de um ponto a outro, automaticamente, como ainda o acesso seqüencial e mesmo arbitrário a fichários e arquivos eletrônicos.

A aplicação do princípio, mesmo sem máquinas complexas, produz, entre outras conseqüências, as seguintes: a) racionalidade maior no processo de tomada de decisões; b) liberação dos recursos humanos para a sua área específica e insubstituível de programação e pesquisas, aliviando o funcionalismo de tarefas repetitivas e mecânicas; c) centralização do processamento sem quebra da regra de descentralização da direção.

Incluído no elenco dos capitulados no artigo 6º do Decreto-lei nº 200/67, teria automática eficácia nacional, de vez que os Estados e Municípios estão jungidos ao AI 8/69, que, segundo vimos, manda proceder a reforma administrativa com observância daquelas diretrizes. De sua aplicação aos Podêres Legislativo e Judiciário e, sobretudo, à Administração Indireta (que, nos termos do artigo 4º do mesmo Decreto-lei nº 200, se estende às Sociedades de Economia Mista, Autarquias e Emprêsas Públicas), poderia ocupar-se uma lei, de iniciativa de cada uma dessas áreas.

Quanto ao mérito, ou mais precisamente quanto à conveniência e à oportunidade, a conjuntura atual manifesta-se totalmente favorável, graças à implantação mesma da reforma administrativa e à mudança da Capital da União para Brasília, tarefas, aliás, correlacionadas, por fôrça da Lei nº 5.363, de 30 de novembro de 1967. Em tal clima já seriam praticamente nulas as fôrças antagônicas de inércia ou resistência a inovações.

IV. PLANEJAMENTO E ANÁLISE

É sabido que um sistema de organização e métodos (O & M) tem a finalidade básica de estudar os problemas de estrutura e funcionamento da Administração Pública como um todo, ou, simplifiadamente, de planejamento e análise organizacional. É assim, por exemplo, na administração inglesa, onde, segundo a descrição do "British Select Committee on Estimates", uma unidade de O & M deve assegurar o máximo de eficiência no funcionamento da máquina administrativa e, mediante aplicação adequada de métodos científicos de organização, conseguir economia no custo da produção e na utilização da mão-de-obra.

Na Suécia, igualmente, ao Serviço de Organização do Governo cabem, entre outras, as seguintes funções: a) levantamento periódico e sistemático da organização e métodos de trabalho de cada repartição, bem como os que interessem ao serviço governamental como um todo; e b) assessoramento e informações sobre problemas de maquinaria e equipamentos de escritório.

Evidenciam os dois exemplos que a função de organização, abrangente e dinâmica, é normalmente institucionalizada em processo contínuo, regular, apto a identificar as causas de desperdício e redução da eficiência. Não pode exaurir-se numa só reforma, por mais profunda que seja. Mas até agora não se constituiu o Sistema de Organização e Métodos, apesar de transcorridos quatro anos da deflagração dos trabalhos da espécie.

Os sistemas já criados com base no artigo 30 do Decreto-lei nº 200/67, o qual atribui ao Poder Executivo amplas prerrogativas a respeito, são apenas os seguintes: a) pessoal; b) planejamento e orçamento; c) administração financeira, contabilidade e auditoria; e d) estatística, tudo conforme levantamento constante do QUADRO que se junta, por constituir fiel espelho das atividades-meio na Administração Federal, matéria-prima por excelência das atividades de automação, que poderiam ser supervisionadas pelo ainda omisso Sistema de Organização e Métodos.

Esse Sistema conviria, assim, ser imediatamente instituído, sem maiores dificuldades, mediante absorção dos seguintes órgãos: a) Escritório Central da Reforma Administrativa (ERA), criado pelo Decreto nº 61.383, de 19 de setembro de 1967, ao qual poderiam ser confiadas as funções de órgão central; e b) Comissão Central da Reforma Administrativa (CERAF), criada

pelo Decreto nº 63.500, de 30 de outubro de 1968, à qual se atribuiriam as prerrogativas coordenadoras. Institucionalizar-se-iam, em suma, as atuais tarefas dêsses órgãos especializados de organização administrativa.

É claro que o Sistema deveria, ainda e especialmente, compreender: a) um Banco de Dados, ou memória central, contendo as informações essenciais ao processo de tomada de decisões; e b) órgãos setoriais, ou agentes, disseminados pelos Ministérios, com terminais eletrônicos para processamentos específicos (cadastro de pessoal, impostos, inventários, orçamento, etc.), segundo as necessidades, interligados ao Banco de Dados em regime automático de alimentação e consulta, esquema êste, entretanto, que não excluiria articulação com similares organizações privadas.

Entre suas finalidades de planejamento e análise organizacional, destacar-se-iam: a) implantação da Reforma Administrativa, considerado o advento da automação; b) aplicação do princípio de tratamento integrado dos dados de informação em todos os níveis; c) assessoramento exclusivo em matéria de automação a todos os órgãos do Governo e em todos os projetos de atos oficiais legislativos e administrativos; e d) treinamento de pessoal em informática, análise de sistemas, programação, operação e organização e métodos.

V. CONCLUSÕES

Procurou-se demonstrar, ao longo dêste estudo, como são graves as distorções no custo de funcionamento da Administração Pública, o qual atinge já a expressiva taxa de oitenta por cento de tôda a renda tributária e tende a evoluir em ritmo mais acelerado do que o da receita.

A Reforma Administrativa, por seu turno e tal como regulamentada, não parece revelar aptidão instrumental para situar semelhante fenômeno em suas justas dimensões, sobretudo porque, abstraindo-se das técnicas e princípios modernos de organização, não vem ainda atentando para a automação, resposta imperativa às crescentes exigências do Estado moderno.

A principal sugestão oferecida consiste, sumariamente, na institucionalização de um Sistema de Organização e Métodos, destinado à orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização específica das atividades do gênero, mantendo, inclusive, um Banco de Dados, a nível central, interligado a terminais eletrônicos, a níveis periféricos.

ADMINISTRAÇÃO FEDERAL (DL 200/67)

Atividades-meio: Sistemas (Art. 30) — Quadro

Estrutura Sistemas	Órgãos Centrais (Art. 30, § 1º)	Órgãos Setoriais (Agentes)	Coordenação-Comissões (Art. 30, § 4º)
Pessoal	DASP P.R. (Arts. 32 e 115)	Órgãos de pessoal dos Ministérios (Art. 115, Parágrafo único)	Comissão de Coordenação do Sistema de Pessoal (D. 66.222/70 e 67.326/70)
Planejamento e Orçamento	Secretaria Geral — M.P.C.G. (Art. 23, § 3º)	Secretarias Gerais dos demais Ministérios	Comissão de Coordenação de Planejamento e Orçamento (D. 63.251/68)
Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria	Inspetoria Geral de Finanças — M.F. (Art. 23, § 3º)	Inspetorias Gerais dos demais Ministérios	Comissão de Coordenação das Inspetorias Gerais de Finanças (D. 61.386/67) (D. 64.777/69)
Estatística	IBGE M.P.C.G. (DL 161/67)	Representantes dos usuários de estatística	Comissão Nacional de Planejamento e Normas Estatísticas (D. 61.126/67)
Serviços Gerais	X	X	X

de sua A 2011 e ADMINISTRAÇÃO FEDERAL (A 2002/2011)
 Administração: Estados (Art. 20) -- Quadro

Estados	Órgãos	Órgãos	Órgãos
Estados	Órgãos	Órgãos	Órgãos
Estados	Órgãos	Órgãos	Órgãos
Estados	Órgãos	Órgãos	Órgãos
Estados	Órgãos	Órgãos	Órgãos
Estados	Órgãos	Órgãos	Órgãos
Estados	Órgãos	Órgãos	Órgãos
Estados	Órgãos	Órgãos	Órgãos
Estados	Órgãos	Órgãos	Órgãos
Estados	Órgãos	Órgãos	Órgãos

...
 ...
 ...