

Um ajuste para consolidar o Estado brasileiro

A medida mais importante ficou de fora do pacote

**Gustavo Fernandes e
Marcos Renato Böttcher**

O ajuste fiscal anunciado no fim de fevereiro pelo governo federal deixou de fora talvez a mais importante medida a ser tomada na administração pública: a substantiva redução em todos os níveis de governo dos cargos em comissão. Tal providência produziria a rara combinação de queda nas despesas com o aumento da produtividade governamental, podendo até levar ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Afinal, o sucesso de toda organização está diretamente ligado à sua capacidade de recrutamento, à escolha adequada das peças que a compõem. O caso do Estado Brasileiro não poderia ser diferente.

No Brasil, as formas de ingresso no poder público estão estabelecidas no artigo 37 da Constituição. Em regra, o recrutamento para os cargos efetivos é feito por concurso público, ao passo que, em caráter de exceção, é permitida a livre nomeação para os cargos em comissão, que são restritos às posições de assessoria, chefia e direção. Além disso, é também possível a contratação por prazo determinado, visando ao atendimento de necessidades temporárias, de excepcional interesse público, tais como o combate a surto de doenças e o enfrentamento de calamidade.

A realidade, contudo, distancia-se em muito do que determina a lei. O inchaço da máquina pública, com a inevitável perda de eficiência, soma-se às inúmeras nomeações ocorridas à revelia de qualquer critério de merecimento, objetivando o mero aparelhamento do Estado em prol de determinados grupos políticos. Ademais, o recorrente aparecimento de casos de corrupção, orquestrados por servidores comissionados, exemplifica o enorme ônus causado ao erário público pelos abusos. Nesse cenário lamentável, a tomada de medidas é urgente.

A extinção total dos cargos de livre provimento - os chamados cargos de confiança ou em comissão - representaria, porém, um enorme prejuízo para o Estado. Tal fato, aparentemente estranho, decorre de razões que remetem à própria concepção de modernidade do Estado, alicerçada na eficiência do resultado, na atenção aos anseios populares e no zelo pela coisa pública. No ideário weberiano de administração, por exemplo, o servidor público é um profissional especializado, selecionado pelo mé-

rito, não se submetendo aos anseios pessoais de seu superior, tampouco exercendo arbitrariedade sobre seus subalternos.

Em sua essência, a noção de Weber contrapõe-se ao modelo de dominação patrimonial, que fora a marca do Estado Absolutista Europeu e que ainda possui grande força na América Latina.

A superação de estruturas arcaicas é fundamental para a existência do Estado eficiente, que gaste menos e preste melhores serviços. Não basta meramente cortar despesas, deve-se ampliar a capacidade de gerar resultados. Nesse sentido, a existência do cargo em comissão se explica justamente para que o chefe do executivo pressione a máquina estatal a alcançar os objetivos esperados pela população. Os servidores comissionados, cujas atribuições são definidas pela Constituição, devem funcionar como intermediários entre os inevitáveis interesses corporativos da burocracia e as demandas da sociedade aclamadas nas urnas. É preciso que se cumpra a lei.

Um triste exemplo de desvirtuamento da figura do comissionado ocorre nos Legislativos municipais, cuja função, por sua própria natureza, demanda pouca mão de obra. De acordo com dados do Sistema de Informações da Administração Pública do TCE-SP, o número de servidores de Câmaras Municipais no Estado, sem considerar a capital, cresceu entre 2007 e 2009 impressionantes 20,56%, passando nesse curto intervalo de tempo de 12.961 para 15.626 servidores, dos quais aproximadamente 60,19% são ocupantes de cargos em comissão.

Infelizmente, um número excessivo de servidores ocupando cargos em comissão é também verificado nos poderes executivos. Dados do quadriênio 2005-2008 mostram que, em média, aproximadamente 11% do quadro de pessoal da Administração Direta dos Municípios paulistas são reservados para os cargos em comissão.

Obviamente, é pouco provável que exista instituição de qualquer natureza, quer pública ou privada, cujo desempenho adequado exija uma proporção tão dilatada de servidores ocupando posições com funções de direção, de chefia ou de assessoramento. Desse modo, não é surpreendente que uma simples análise de correlação revele um elo

negativo entre a proporção de comissionados na folha de pagamento e a participação da prefeitura na geração de riquezas nos municípios paulistas.

A utilização de metodologias sofisticadas - como estimação de fronteira de eficiência - mostra, entretanto, que o efeito dos comissionados no PIB municipal não é linear, pois embora o impacto seja inicialmente positivo, ele decresce rapidamente a cada servidor nomeado, tornando-se logo negativo. Em outras palavras, na dose certa, cargos em comissão são imprescindíveis, porém, se tornam nocivos quando criados e providos em números excessivos.

A rígida atuação das Cortes de Contas, em conjunto com o Ministério Público, vem sendo decisiva para coibir abusos. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo vem atuando firmemente como mostra o caso, entre outros, das Câmaras Municipais de Atibaia, Ribeirão Preto e Ubatuba, que por decisões transitadas em julgado, foram obrigadas a reestruturar seus quadros de pessoal. O descumprimento de determinação da Corte de Contas sujeita o infrator à pena de multa e a desaprovação de suas contas, nos termos da Lei Complementar nº 709/93, tornando-o inelegível. Por sua vez, a atuação do Ministério Público também é fundamental, por ser prerrogativa do procurador geral de Justiça propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal que respalde a criação de cargo em comissão em desacordo com o preceito constitucional.

O exame dos fatos não deixa dúvida. Cargos em comissão são vitais para o Estado Democrático, devendo ser utilizados em posições estratégicas, para potencializar e elevar o nível da gestão pública, jamais para desempenhar atividades ordinárias e burocráticas do governo. É preciso, pois, que se cumpra rigorosamente a Constituição, reduzindo-se o número de cargos de livre provimento em todos os níveis da administração pública, a começar por Brasília. Certamente, os resultados serão maiores e mais benéficos aos que qualquer ajuste fiscal já produziu para a sociedade brasileira.

Gustavo Andrey de A. L. Fernandes, doutorando em Teoria Econômica pela FEA/USP, é assessor técnico do TCE-SP,

Marcos Renato Böttcher é substituto de conselheiro do TCE-SP,