

Os Aspectos Econômico-Financeiros da Administração de Pessoal nos Municípios Brasileiros

AGRÍCIO SILVA
JOÃO BAPTISTA FERNANDES
JOAQUIM ROCHA PENTEADO

I — CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

ANTERIORMENTE à Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, não existia, a rigor, sistema de pessoal na administração pública brasileira. Até então, possuía cada repartição o seu quadro próprio, dentro do qual era movimentado o respectivo pessoal.

A exemplo do que ocorreu em outros países, notadamente nos Estados Unidos, aqui também foi longa e árdua a luta travada para implantação de um sistema de pessoal que, por fim, foi inaugurado com a promulgação daquele ato legislativo.

Vale a pena recordar — já que não nos cabe fazer um histórico de como se desenvolveu a luta contra o sistema do mérito no serviço civil, luta que ainda perdura em alguns setores — algumas situações encontradas pelas diversas comissões incumbidas de elaborar o anteprojeto depois convertido na citada Lei n.º 284 e que bem evidenciam a balbúrdia existente naquela época no serviço público federal.

Assim, era grande o número de cargos cuja denominação estava em completo desacôrdo com as atribuições exercidas pelos respectivos ocupantes. Alguns exemplos: um médico, desempenhando funções dessa profissão, era ocupante do cargo de marinho da Saúde Pública; certo funcionário, que tinha por atribuição recolher os valores encontrados nos cadáveres, exercia o cargo de contabilista do necrotério.

A nomenclatura adotada para a designação de certos cargos, nem sempre exprimia, com a necessária clareza, as atribuições desses cargos. Eis algumas das denominações encontradas: “Técnico”, “Ajudante”, “Auxiliar”, “Encarregado das Culturas”, “Auxiliar de Ajudante” etc. Também em matéria de fixação de vencimentos era grande a desordem: havia nos Correios e Telégrafos (isto em 1935) empregados que percebiam a diária irrisória de dois cruzeiros e cinquenta centavos; existiam “Desenhistas de 1.ª Classe”, “Desenhistas de 2.ª Classe” e “Desenhistas-Chefes”, com os mes-

mos vencimentos de um mil cruzeiros mensais; foram encontrados oito diferentes níveis de retribuição de primeiro escriturário. (1)

A classificação de cargos, a adoção do princípio geral da formação de carreiras, a padronização de vencimentos, a instituição do Conselho Federal do Serviço Público Civil e das Comissões de Eficiência nos Ministérios, medidas essas todas determinadas pela Lei n.º 284, outorgaram a êsse diploma legal o legítimo direito de ser êle considerado como o marco divisório entre duas épocas distintas na história do serviço civil brasileiro.

A obra renovadora da administração civil do país, prosseguiu com a criação do D.A.S.P. (Decreto-lei n.º 579, de 30-7-38), dos Departamentos do Serviço Civil nos Estados e com a promulgação do Estatuto dos Funcionários da União (Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39), que veio estabelecer normas legais sobre a classificação de cargos e funções, bem como sobre os direitos e vantagens e os deveres e responsabilidades dos funcionários.

Também os Estados, por força do disposto no Decreto-lei n.º 3.070, de 20-2-41, arts. 54 e 55, adotaram idênticas normas, devidamente adaptadas, é óbvio, às condições regionais.

Aos poucos, graças à eficiente atuação desenvolvida pelo D.A.S.P., foi sendo aperfeiçoado o sistema de pessoal instituído; fizeram-se concursos, criaram-se cursos de aperfeiçoamento e teorias e técnicas de administração começaram a ser divulgadas, através de livros, revistas e publicações diversas.

Pode-se hoje considerar como definitivamente implantado no Brasil o sistema do mérito, sem embargo de alguns tropeços sofridos em sua marcha, neste ou naquele Estado, ou mesmo na União. Já se cuida de melhorar a eficiência do pessoal do serviço público através da aplicação de métodos modernos de seleção, treinamento e aperfeiçoamento.

(1) Êsses e outros exemplos da anarquia então reinantes no serviço civil brasileiro encontram-se no Relatório de 25-9-35, da Subcomissão encarregada de elaborar o projeto de reajustamento de cargos e funções da União, pela Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira.

As mais recentes práticas administrativas, irradiadas do centro para a periferia, já atingiram a elevado número de municípios brasileiros, razão pela qual nos parece oportuno abordar algumas questões relacionadas com o problema e que se nos afiguram de grande interesse para a vida das municipalidades.

II — OS PROBLEMAS DE SELEÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DO PESSOAL

O desenvolvimento econômico-financeiro de um município está condicionado à atuação de diversos fatores, dentre os quais avulta o do funcionamento da sua máquina administrativa. E como o rendimento do trabalho depende da maior ou menor eficiência do pessoal empregado, compreende-se a razão da importância que se tem dado, ultimamente, à administração de pessoal, em geral e, de modo especial, ao problema da seleção do elemento humano.

Assim, não se admite hoje uma administração municipal que não disponha de um serviço de pessoal, ainda que modestamente organizado.

Segundo White (2) "as principais atribuições do órgão de pessoal são as de procurar e manter homens e mulheres e auxiliar a criar e assegurar condições de trabalho, sob as quais produzam o melhor possível."

Para o abalizado autor americano, o problema da seleção reveste-se, portanto, de especial importância na administração dada a sua íntima relação com o da eficiência do pessoal.

De fato, a eficiência do funcionalismo municipal está condicionada a todo o sistema de pessoal que se tenha implantado, pois dêste dependerá a prática coerente e reforçada de uma boa seleção, de um bom treinamento e aperfeiçoamento, dedicação ao serviço e execução dos melhores e mais adequados métodos de trabalho ajustados às condições locais.

Selecionar pessoas quer dizer escolher as mais capazes para realizar, com a desejada eficiência, determinadas tarefas. Mas, ao contrário do que muita gente supõe, a seleção de pessoal é uma operação complexa, que importa na execução de uma série de atividades, que vão do recrutamento ao treinamento de servidores.

Para ter-se uma idéia da amplitude e complexidade do problema, vejamos como se processa uma seleção de pessoal tecnicamente orientada, segundo ensina Raul de Moraes (3), técnico paulista que se tem destacado sobremaneira no estudo da questão :

(2) LEONARD D. WHITE — "Introduction to the Study of Public Administration", página 277.

(3) RAUL DE MORAIS — Fases e problemas de um processo de seleção. Vantagens da seleção tecnicamente orientada. (Publicação n.º 88 do Instituto de Administração, da Universidade de São Paulo).

"Um processo completo de seleção de pessoal inclui as seguintes fases :

I — Fase preparatória, que supõe:

- A) Estudo do mercado de trabalho.
- B) Análise do trabalho ou análise da ocupação.
- C) Preparo de provas.
- D) Preparo de Instrumentos de avaliação da eficiência.
- E) Preparo de métodos de treinamento.

II — Fase preliminar, de recrutamento de candidatos.

III — Fase de seleção propriamente dita, que inclui:

- A) Aplicação de provas e verificação de resultados.
- B) Estágio probatório.

IV — Fase complementar, de treinamento."

Quanto ao treinamento, considerado pelo referido autor como fase complementar de um processo de seleção, consiste no ensino da aplicação de novos métodos de trabalho ou no exercício de uma prática usual de trabalho.

Pode êle processar-se :

a) no próprio local de trabalho, cabendo neste caso ao respectivo chefe orientar o funcionário que se deseje treinar; e

b) fora do local de trabalho, sob a forma de aula e, de preferência, durante o período de trabalho.

Como exemplo de cursos de treinamento, para a hipótese do item "b", podemos apontar os de redação oficial, para escriturários; os de mecanografia (incluindo a confecção de quadros e tabelas), para datilógrafos; e os de matemática (sistema decimal, cálculos de áreas, etc.), para lançadores e fiscais de tributação.

O aperfeiçoamento pode ser feito por diversas maneiras.

A mais comum consiste na realização de cursos.

Os cursos de aperfeiçoamento, via de regra, destinam-se a ampliar e atualizar os conhecimentos, bem como aperfeiçoar os servidores nas técnicas de Administração Pública.

Os cursos podem ser permanentes ou especiais. Aquêles, de duração maior, destinam-se ao ensino seriado de disciplinas relacionadas com a Administração Pública. Os últimos, de caráter intensivo, têm por finalidade atualizar os conhecimentos de servidores.

Além dos cursos referidos, outras formas de aperfeiçoamento para servidores municipais podem ser postas em prática, tais como : cursos por correspondência; estágios em Prefeituras maiores, de melhor aparelhamento; palestras ou conferências; seminários; congressos e círculos de debates; publicação de revistas, folhetos e papéis avulsos; biblioteca circulante; visitas de estudos a outras repartições ou serviços, para conhecimento de novos processos de trabalho etc.

Ante o exposto, verifica-se que os problemas de seleção, treinamento e aperfeiçoamento de servidores municipais, só devem ser enfrentados por pessoas que possuam conhecimentos especializados de técnica de seleção e que já tenham adquirido a necessária experiência no trato dessas questões.

Conseqüentemente, a implantação nos municípios de sistemas modernos de administração de pessoal, está fundamentalmente na dependência de técnicos que conheçam as práticas modernas de administração, mas que, ao mesmo tempo, estudem as condições peculiares a cada município, a fim de adaptarem aquelas normas científicas às necessidades e realidades locais.

Sabemos, perfeitamente, que entre nós poucas municipalidades poderiam isoladamente, contando com os próprios recursos, desenvolver um programa de pessoal dessas proporções.

Quer-nos parecer, todavia, que longe de ser insolúvel, comporta o problema uma solução satisfatória, conforme a seguir passamos a demonstrar.

III — REPERCUSSÃO DA POLÍTICA DE PESSOAL NO CAMPO ECONÔMICO-FINANCEIRO

A elevada compreensão dos autores da Carta Magna de 1946, deixa entrever claramente, em seu artigo 24, que os meios técnicos de uma boa administração estão mais desenvolvidos no âmbito estadual. A cooperação dos Estados no estabelecimento de modernas práticas para melhorar a aparelhagem funcional dos órgãos municipais iria traduzir-se num aproveitamento mais harmonioso da máquina administrativa de forma que venha a propiciar melhores condições de trabalho e mais racional emprego dos recursos orçamentários.

As vantagens advindas para o município dessa modalidade assistencial, são de tal evidência que, na maioria das Constituições dos Estados, está inscrito o mesmo princípio.

No caso de não existir a assistência prestada diretamente pelo Estado, os municípios da mesma região poderiam agrupar-se para instalação, administração e exploração de serviços em comum, normas essas previstas na Carta Constitucional de alguns Estados da Federação.

Essa forma de assistência mútua, mediante convênio municipal, constitui uma inovação em nosso meio. Nos Estados Unidos, porém, ela é comum sob essa forma ou sob a de Ligas Municipais.

Os convênios intermunicipais ofereceriam reais vantagens do ponto de vista financeiro. Um pessoal altamente qualificado e bem identificado com os interesses da máquina administrativa, poderia propiciar redução de não poucas despesas inúteis tais como: a proveniente do excesso de pessoal, a de desperdício de materiais, e outros gastos de natureza improdutivo. No setor fazendário um corpo de servidores especializado contribuiria para melhor execução orçamentária, evi-

tando-se a evasão de rendas, promovendo a pronta e exata arrecadação da receita.

Como já dissemos, poucos são os municípios que poderiam, com seus próprios recursos, promover a seleção, aperfeiçoamento e treinamento do pessoal. Reunidos, porém, em consórcios, cada município, depois de autorizado por lei, poderia, para isso, consignar em seu orçamento uma determinada percentagem da receita de impostos.

Contudo, essa percentagem não deveria implicar em maior carga tributária imposta à estrutura econômica do município. Evidentemente, todo administrador municipal deve orientar a sua política financeira no sentido de não concorrer para o cerceamento das atividades econômicas, sob pena de contribuir para o encarecimento e queda da produção e, conseqüentemente, para a retração da procura de bens econômicos.

Esse fenômeno manifestaria seus efeitos no campo da finança pública. Com efeito, a queda da produção implicaria na menor arrecadação de meios, pelo município.

O mesmo aconteceria com os Estados e a União, cujas fontes de receita têm como base a estrutura econômica dos municípios.

Aparentemente, a política de pessoal na administração dos municípios brasileiros constitui um problema regional, quando, na verdade, é de âmbito nacional, pois os seus efeitos se projetam sobre a estrutura econômico-financeira da Nação.

A matéria exposta no presente trabalho nos leva, obrigatoriamente, às seguintes

CONCLUSÕES

1.º O desenvolvimento econômico-financeiro do município está condicionado à atuação de diversos fatores, dentre os quais avulta o do funcionamento da sua máquina administrativa. E como o rendimento do trabalho depende da maior ou menor eficiência do pessoal empregado, compreende-se a razão da importância que se tem dado ultimamente à administração de pessoal em geral e, de modo especial, ao problema da seleção do elemento humano;

2.º A eficiência do funcionalismo está condicionada a todo o sistema de pessoal que se tenha implantado, pois dêste dependerá a prática coerente e reforçada de uma boa seleção, de um bom treinamento, e aperfeiçoamento, dedicação ao serviço e execução dos melhores e mais adequados métodos de trabalho ajustados às condições locais;

3.º A implantação nos municípios de sistemas modernos de administração de pessoal, está fundamentalmente na dependência de técnicos que conheçam as práticas modernas de administração, mas que, ao mesmo tempo, estudem as condições peculiares a cada município a fim de adaptarem aquelas normas científicas às necessidades e às realidades locais.

Neste sentido,

RECOMENDAMOS

1.º que em cada Estado da Federação se organize um núcleo de formação de técnicos de administração municipal, que se encarregue, também, de elaborar estudos sobre as condições peculiares à administração municipal da região;

2.º que, mediante convênio entre os municípios e eventualmente com a participação do Estado, sejam esses técnicos postos à disposição dos municípios, para o estudo, a elaboração e a implantação de práticas administrativas modernas nos municípios;

3.º que se promovam, periodicamente, congressos, conferências ou reuniões dos representantes dos municípios para, conjuntamente com esses técnicos, debaterem problemas de administração municipal e discutirem eventuais alterações a serem introduzidas na legislação federal e estadual aplicável aos municípios, no sentido de que ela venha a ser mais ajustada à realidade municipal, de forma que melhor atenda às variações econômico-sociais existentes entre os municípios.

BIBLIOGRAFIA

CARVALHO, Orlando M. — *Problemas Fundamentais do Município* — Cia. Editora Nacional, São Paulo, 1937.

HODGES, Henry G. — *City Management Theory and Practice of Municipal Administration* — Fs. Crofts. & Co. — New York, 1933.

MEDEIROS, Océlio de — *Reorganização Municipal* — Irmãos Pongetti — Rio, 1946.

MORAIS, Raul de — *Treinamento e Aperfeiçoamento do Pessoal das Prefeituras do Estado de São Paulo*, "Revista de Administração", Ano I, n.º 3, setembro de 1947 — São Paulo.

NITTI, Francesco — *Princípios da Ciência das Finanças* — Trad. de C. Machado. Vol. I, Atenas Editora — Rio, 1937.

PIFFNER, John M. — *Municipal Administration* — The Ronald Press Co. — New York, 1940.

SMITH, Adam — *Riqueza de las Naciones* — Vol. III, Livro V, Bosch, Casa Editorial — Barcelona, 1947.

VIANA, Arízio de — *O Problema da Racionalização Administrativa no Brasil* — Serviço de Documentação do D.A.S.P. — Rio, 1951.

WILLOUGHBY, W.F. — *Principles of Public Administration* — The Brookings Institution-Washington — 1927.

WHITE, Leonard D. — *Introduction to the Study of Public Administration* — The Macmillan Co. — New York, 1941.

LEGISLAÇÃO

Constituição Federal — 1946.

Constituições Estaduais — 1947.

Lei n.º 284, de 28-10-36 — Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências.

Decreto-lei n.º 579, de 30-7-38 — Cria o Departamento Administrativo do Serviço Público.

Decreto-lei n.º 1.202, de 8-4-39 — Dispõe sobre a administração dos Estados e Municípios.

Decreto-lei n.º 3.070, de 20-2-41 — Dispõe sobre o pessoal a serviço dos Estados, Municípios, Distrito Federal, Territórios Federais e dá outras providências.

Decreto-lei n.º 5.511, de 21-5-43 — Altera e retifica disposições sobre a administração dos Estados e Municípios.

Lei n.º 1, de 18-9-47 — Dispõe sobre a organização dos Municípios do Estado de São Paulo.