

Por êsse motivo, percebe-se a quase inadiável necessidade de repetir-se um fenômeno administrativo muito comum em nosso país: a obrigação de amparar o pessoal para obras, mediante lei, concedendo-lhe uma situação mais segura, com a finalidade de conciliar os interesses do Estado com os dos interessados. Assim, se a administração tiver interesse em conservar a modalidade de pes-

soal para obras, seria conveniente estudar, desde logo, uma fórmula capaz de regularizar a sua situação, fixando pormenorizadamente atribuições e normas de admissão, bem como estabelecendo regime de proteção ao trabalho mais consentâneo com o progresso atingido pela nossa legislação de previdência e assistência social.

ORÇAMENTO

Princípios e prática na administração financeira

JOSÉ V. O. MARTINS

EXISTE no Brasil uma tendência bem pronunciada para hostilizar a fundamentação teórica dos processos, sobretudo quando êles dizem respeito à administração financeira. A influência dessa mentalidade tem mesmo procurado envolver as expressões culturais mais sólidas dos grupos que representam a soberania popular nos conselhos do poder. E' natural que êsses grupos sejam, justamente, os mais visados por essa onda de influência contrária às inovações impostas pelos progressos da investigação científica, em virtude de deterem grande parcela do poder.

Os que se conformam com o anacronismo da situação costumam, via de regra, agir, movidos pela idéia de que todo mal que nos aflige, no setor da administração, reside no fato de, no passado, comô ainda em grande parte agora, têmos primado por um teorismo inócua, quando não prejudicial. Daí a decisão de tudo empreenderem na hora presente, inclusive com um certo exagêro, para se revelarem superpragmáticos, relegando, de plano, tôda e qualquer sugestão que não traduza fatos passíveis de contagem ou aferição imediatas.

Êsse estado de espírito de tal modo se tem afirmado, em extensão e profundidade, que nem mesmo para a justificação de fatos, obviamente resultantes de causas as mais complexas, admite a interferência dos fatores básicos da informação teórica. O que equivale a dizer: não aquiesce a que se invoque a autoridade dos princípios teóricos, por recear que a disciplina de tais regras venha a se transformar em obstáculo à flexibilidade da ação administrativa.

Ao caso se adaptam os exemplos frisantes propiciados pelo conteúdo dos princípios financeiros da unidade e da universalidade orçamentárias, con-

forme melhor poderemos examinar, mais adiante, ao versarmos o problema em seus têmos concretos.

No entretanto, cumpre reconhecer que, o que na realidade mais tem contribuído para cristalizar êsse estado de aversão à formulação teórica, é o espírito jacente da tradicional gerência colonialista, se rebelando, surdamente, contra a sistemática do contrôle, constante importantíssima da própria forma de vida democrática, de há tempos consagrada pela legislação dos povos mais adiantados do mundo. Não há dúvida que possuímos um arcabouço democrático do melhor jaez. Mas, infelizmente ainda, não aprendemos a sentir e a viver as excelências de suas indiscutíveis vantagens. E' uma questão de desenvolvimento e progresso educacional. Daí, os choques, os atritos, as rebeldias, as tentativas de evasão, as distorções das fórmulas universalmente provadas e aceitas e o inevitável estado de frustração a ameaçar os núcleos dirigentes do país.

A experiência, porém, tem nos revelado que se a importância dos interesses em jôgo não assume maior expressão, com facilidade se consegue aplicar ao caso em exame a plenitude dos princípios informadores. E assim, se se trata de receitas, normalmente se obtém a sua integração no esquema de recursos no orçamento da entidade a que pertencer, e pois, no fundo geral da receita pública. Quando, porém, se trata de uma parcela vultosa, e em tórno de sua órbita gravitam interesses de grande monta, aí então não há força argumentativa capaz de levar os interessados a concordar em que se aplique à parcela em discussão os princípios salutarés da universalidade e unidade orçamentárias.

As modernas cartas constitucionais, inclusive as do Brasil, têm consagrado a excelência dêsses

princípios. A atual Lei Magna, em seu art. 73, assim dispõe:

“O orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, tôdas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos”.

A interpretação comumente dada a êsse dispositivo constitucional nem sempre se concilia com as diretrizes emanantes dos princípios que presidem uma gestão financeira ideal. E' que tal interpretação tem primado por uma extrema flexibilidade de conceito. A prova é que, ainda agora, não obstante a clareza do texto dêsse preceito constitucional, a prática dos fundos especiais, com personalidade contábil, e das vinculações de rendas a determinados fins específicos, continua a imprimir ao plano financeiro governamental, consubstanciado no documento orçamentário, uma feição de indisfarçável incoerência, em certos pontos bem pronunciada.

Dir-se-á que tal prática é apenas um recurso necessário, uma contrafação sem conseqüências, ditada pelo império das circunstâncias, e absolutamente imprescindível à solução de certos pontos do programa do governo. Não resta dúvida que é um argumento. Mas, até agora, ao que sabemos, apenas uma evasiva destituída de sentido comprobatório. O espírito de que se acha imbuída a nova administração científica repele processos tão simplistas. Nada aceita sem prévias demonstrações convincentes. No caso, exige que se faça prova de que realmente é inexecutível a execução de tais pontos do programa em regime que não seja o de exceção, à margem das normas que presidem a administração financeira regular, em tôdas as latitudes.

Assim, enquanto tão justa exigência não for plenamente satisfeita, não é possível admitir-se a preeminência das exceções e implicitamente considerar-se falidos os princípios que norteiam as atividades normais do orçamento.

Ainda há, de referência à matéria, outro detalhe que merece o maior aprêço: é o que diz respeito a não inclusão do chamado Impôsto Sindical no documento orçamentário. Diante da conceituação da natureza de tal tributo, não há quem se conforme com a espécie de regime criado para a administração e conseqüente emprêgo das rendas resultantes da cobrança dessa categoria tributária. E' que a administração e a aplicação de tais rendas continuam a se processar à margem do plano financeiro do governo, e pois, à revelia de qualquer ação das normas disciplinadoras do orçamento, e, além do mais, sem a menor participação dos órgãos legalmente credenciados para tratar assuntos dessa natureza.

Muito se tem dito a respeito da aplicação da produtividade dêsse tributo. Êste trabalho, porém, não cuidará, detalhadamente, de tal aspecto dêsse problema. Apenas queremos deixar bem explícito que tôda renda proveniente da cobrança dêsse tributo escapa sequer ao simples registro do aparelho fiscal da União, de vez que é diretamente

arrecadado pelo Banco do Brasil e administrado por um órgão específico do governo, não indicado para tal mister. E os resultados dessa anomalia é que, se precisarmos estudar o assunto, analisar a situação da incidência do mesmo, no seu campo tributário, não temos para quem apelar. Se se perguntar ao Ministério da Fazenda como se vêm se comportando a arrecadação do tributo, e ao órgão central orçamentário da União, quais as perspectivas e peculiaridades da categoria em aprêço, é certo que nenhuma das agências governamentais mencionadas, nenhuma informação positiva poderá prestar. No caso do Impôsto Único, pelo menos as repartições alfandegárias poderão, a qualquer momento, fornecer o montante das rendas encaminhadas ao Banco do Brasil, para constituição do respectivo fundo especial, e proporcionar ao órgão competente os elementos necessários à formulação de estimativas aceitáveis.

Não há dúvida de que o assunto comportaria uma série de oportunos comentários, abrangendo todos os ângulos da questão. Mas já se disse que tal empreitada não se ajusta ao limitado espaço destas linhas. Diga-se, porém, de passagem embora, que de todos os fundos especiais, extintos ou ainda existentes, é, o constituído pelas rendas do Impôsto Sindical, o mais aberrante, o que lhe tem valido o impacto das mais severas críticas, tôdas justas, tôdas irresponsáveis, não dispondo, assim, os que se batem pela manutenção de semelhante teratologia administrativa, de um único elemento sério, capaz de se prestar à atenuação do rigor das increpações de tôda espécie.

Essa situação, realmente desvantajosa, e incômoda, mais fica à mostra, mais se complica e desmerece, tôda vez que é confrontada com a criada pela instituição do Impôsto Único. As próprias rendas vinculadas à administração do Fundo Rodoviário Nacional, no passado, como ainda agora, se não demandam, como é compreensível, ao fundo geral da receita, pelo menos sofrem um ligeiro contrôle, ao passarem pelo crivo dos registros das repartições arrecadoras da União, antes de se transmutarem, no Banco do Brasil, no fundo especial específico, com personalidade contábil.

A administração do Impôsto Sindical, porém, continua a se processar de maneira irregular, quer no que diz respeito à parte formal — maneira de arrecadação — quer no que tange à aplicabilidade da renda produzida. Em uma palavra, tôda a administração da categoria em foco foge às regras mais elementares da gestão financeira e se processa inteiramente à margem do planejamento governamental. No primeiro caso, é só atentar para o destino extra-orçamentário das rendas dêsse impôsto; no que se refere à parte substancial, basta apreciar a singularidade das atribuições cometidas ao Ministério do Trabalho, além das conferidas ao Banco do Brasil, e, de um modo geral, aos demais estabelecimentos bancários, para decidir a respeito de questões sindicais. E' que se outorgou a tais estabelecimentos a faculdade de suplementar a execução das decisões do Ministério do Trabalho, no que se relacionar com qualquer um dos sindicatos em causa.

Tudo isso, porém, poderia ser relegado a um segundo plano se fato muito mais grave, como seja o da subtração ao orçamento do Fundo Social Sindical — o qual se constitui de uma cota deduzida ao Imposto Sindical — não viesse sendo anualmente se repetindo. Como já se viu, o montante deste Fundo não é incorporado à receita da União e o seu emprêgo é feito à revelia dos órgãos constitucionalmente incumbidos do exercício de tais encargos.

Em face disso, não tem o estudioso dos problemas da técnica orçamentária e da administração financeira em geral outro recurso senão o de insistir, o de respigar as velhas idéias sobre os princípios permanentemente atuais, que disciplinam, que traçam normas à racionalização do orçamento. A fôrça de repetir e insistir em favor da observância de tais normas talvez algo se venha a alcançar, nesse setor importantíssimo da administração pública federal.

Alegam os cétricos e desiludidos em obter, num futuro mais ou menos próximo, uma reconsideração de atitude dos que não costumam examinar o problema senão através de um ângulo diametralmente oposto ao nosso e que portanto muito tem contribuído para retardar o advento das inovações racionalizadoras, no campo orçamentário do país, que não há regras que mais se desrespeite do que as formuladas para presidirem à elaboração e execução do orçamento, sem emargo de não haver, no plano essencialmente teórico, outras que hajam logrado maior consagração, inclusive no Brasil. De fato, em parte, é procedente esse estado de ceticismo e desilusão. A observância dos salutareos princípios orçamentários está condicionada àquela situação descrita no início do presente trabalho. Tal situação, porém, não nos autoriza a ensarilhar as armas e desesperar, a desistir e desertar do propósito de contribuir para que a técnica orçamentária venha a lograr um grande progresso e dominar, no campo orçamentário do país, sem a oposição tremenda que no momento se lhe vem opondo.

A nosso ver, cumpre ao estudioso dos problemas persistir nos seus propósitos e, sobretudo, não perder as oportunidades que se lhe deparem, para provar que a defesa que se faz do império dos princípios orçamentários, máxime os da unidade e universalidade, não decorre de uma simples postura intelectual, destituída de senso prático. Quando, por exemplo, se afirma que a prática abusiva da não incorporação ao orçamento da receita de todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos é altamente pernicioso, como é, igualmente, a de não incluir-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos, tem-se em vista chamar a atenção dos responsáveis para as vantagens que necessariamente decorrerão da prática de uma técnica orçamentária, devidamente provada, e para o necessário sucesso da administração financeira, que jamais será alcançado, constituindo e mantendo fundos especiais, e quaisquer modalidades de destinações, mesmo orçamentárias. O desrespeito de tais princípios, ou seja, a não praticabilidade de

uma técnica adequada, transigindo com fundos e destinações diversas, tumultua as atividades planejadoras e compromete o êxito da administração pública. E não se diga que sem os fundos e destinações fica comprometida a necessária flexibilidade da ação administrativa. Tal objeção de há muito que se transformou em "slogan" dos que defendem a todo transe a ausência do necessário controle democrático, do campo de suas respectivas realizações. Aí está o Departamento dos Correios e Telégrafos, órgão eminentemente industrial, agindo com toda flexibilidade e sem pensar, sequer, na possibilidade de vir a pleitear um fundo especial, para garantir a eficiência de sua atuação e o rendimento de seu trabalho. Se há propósito definido, se há plano verdadeiramente útil e proveitoso, os órgãos, nos mesmos interessados, encontrarão, nas linhas da sistemática adotada pelo órgão central orçamentário, todas as facilidades para sua realização, sem a menor possibilidade de entraves à desejada flexibilidade de ação. Portanto, nada de fundos especiais nem tão pouco de ociosas destinações. As rendas devem se incorporar ao fundo geral, para que a gerência da administração do país possa atuar a cavaleiro de qualquer restrição. Se os gastos são justos e necessários, que se consignem no orçamento da despesa as dotações suficientes para o seu custeio. Fora deste mecanismo não se poderá obter ordem e rendimento, moralidade e eficiência na gestão financeira do país.

Vale salientar, porém, que o Executivo tem contribuído de maneira sobremodo notável, para a racionalização orçamentária. Para não remontarmos a épocas mais longínquas, basta examinar o que este ramo do governo tem feito a partir do ano de 1933, conforme atesta o Decreto número 23.150, de dezembro deste ano. Posteriormente, no advento da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda (esbôço do órgão central do sistema orçamentário), o D. A. S. P., à base de estudos procedidos por aquêle órgão tecnicamente subordinado à sua orientação, submeteu, em dezembro de 1940, ao Sr. Presidente da República uma exposição de motivos, em que, entre outras coisas importantes, opinava para que se estirpasse de nossas práticas financeiras o abuso dos fundos especiais, de há muito condenados, conforme se pode ver do trecho abaixo transcrito:

"Entre os vícios que desfiguram o orçamento federal ocupa o primeiro lugar o regime de fundos especiais, consistente na destinação extra-orçamentária de determinada receita a despesas especificadas".

Não obstante a luta mantida ainda pelos que já compreenderam o alcance e significação da disciplina científica da administração financeira, os males apontados continuam a minar a parte mais sensível e delicada do organismo administrativo da nação. Além dos fundos especiais, a legislação, inclusive a estrutural, mantém e vem criando uma série de vinculações de receitas a despesas especificadas, sem atentar o que tal resolução representa para os altos interesses do país.

Finalmente, é o caso de mais uma vez lembrar as doudas considerações do mestre Stourm, expendidas quando estudava problema idêntico de seu grande país, e que, de certa forma, bem se ajusta ao quadro da situação brasileira. A síntese de tais considerações, vasada em linguagem,

estilo e sentido de verdadeira sentença, aí está conforme se pode ler a seguir:

“Quando um país não tem mais orçamentos, nem contabilidade, quando ignora o montante das receitas, das despesas e dos deficits, quando não sabe para onde vai o dinheiro, nem de onde procede — sobrevém a ruína”.

SELEÇÃO

Seleção de Pessoal nos E. U. A. — início do “spoils system”.

BELMIRO SIQUEIRA

RECRUTAMENTO, seleção e treinamento constituem aspectos vitais de um bem traçado programa de Administração de Pessoal. A Inglaterra, os Estados Unidos da América, o Canadá, a Austrália, a França, a Itália, a Suécia, a Holanda, enfim qualquer país de Administração Pública com imperativo de eficiência tem, como problemas de solução inadiável, as funções referidas: recrutamento, seleção e treinamento.

Mais com o objetivo de divulgação do que de apresentar qualquer estudo circunstanciado, vamos, no presente trabalho, arrolar algumas informações sobre a história da seleção de pessoal nos E. U. A.

Nossas observações, por certo, carecem de fundamentação em dados e fatos *diretamente* coligidos e anotados; resultam, não obstante, de pesquisas em publicações autorizadas, dentre as quais salientamos “History of the Federal Civil Service”, de N. Barris Taylor e “Politics and Public Service” de L. D. White e T. V. Smith.

Na Constituição Federal Americana, encontramos que o processo de nomeação de altos funcionários cabe ao Presidente da República, porém é forçoso o consentimento do Senado, que poderá vetar a escolha do Chefe do Executivo.

Outro dispositivo interessante, e que funciona como contrapêso ao Poder Executivo, é o que veda aos funcionários serem membros do Congresso. Por isso se diz que uma das principais diferenças entre os Governos Americano e Britânico é, justamente, o fato de os ministros do Gabinete Inglês pertencerem, também, ao Parlamento, enquanto nos E. U. A. isso não se dá.

Quanto à fixação da capacidade de nomear funcionários de execução, de linha, a Constituição dos E. U. A. é bem geral: o Congresso, por lei, poderá atribuir a faculdade de nomear servidores

subalternos ao Presidente, à Corte Suprema ou aos Ministros.

Nos primeiros tempos da vida administrativa americana, não houve qualquer lei ou regulamento traçando normas para seleção de pessoal. Cada autoridade nomeadora se impunha seus próprios padrões, de acordo com fatores de ordem vária.

Nas administrações dos primeiros governos, a “capacidade para o cargo” foi o requisito primário para processar-se uma nomeação. Aos poucos, contudo, outras qualificações tornaram-se mais significativas e a habilitação para o cargo, menos. Esta transformação culminou com a implantação do *sistema dos despojos*, ou, mais precisamente, do *regime das derrubadas*.

Os excessos e demasias do “spoils system” motivaram justas reações populares na década 1870 a 1880. Tal movimento logrou êxito e foi coroado com a aprovação da “Civil Service Act”, de 1883.

A Lei do Serviço Civil, de 1883, instituiu o *sistema do mérito* no Governo Federal Americano. O poder de fazer nomeações ficou com o Presidente e Ministros, todavia determinou-se a adoção de métodos democráticos e imparciais de seleção, baseada nas qualificações e aptidões dos candidatos para os cargos a serem providos.

Milhares de cargos públicos, pela Lei de 1883, passaram a sujeitar-se, em seu provimento, às exigências da “United States Civil Service Commission”, e constituíram o “classified competitive service”.

A história do Serviço Civil Federal dos E.U.A., desde 1883, é, já se disse, a história da introdução e gradual extensão do serviço civil classificado, ou seja, da sujeição dos cargos públicos ao regime de concurso.