

direction is for the most part in the hands of a permanent technically competent personnel" (5).

No Brasil a carreira que constitui a coluna-mestra — a espinha dorsal, como diz White — da máquina burocrática indispensável ao funcionamento dos serviços públicos, é a de Oficial Administrativo.

E' fora de dúvida que a êstes cabe a tarefa da interpretação das leis dentro dos serviços públicos; a êstes compete a defesa da Administração no tocante ao fiel cumprimento da Lei dentro dos vários órgãos governamentais. Como seria possível o desempenho de tais funções, se não estivessem êstes funcionários munidos da bagagem de conhecimentos indispensáveis em matéria de legislação de pessoal, material e orçamento, em tôda sua complexidade?

E não se limitam a êstes assuntos os casos em que são chamados a opinar os burocratas. Nas repartições técnicas, a êles cabe também, na maioria dos casos, o exame e a interpretação da legislação específica e suas informações devem assumir, não raro, a amplitude de verdadeiros pareceres jurídicos.

Para terminar de uma vez com o injusto preconceito que no Brasil ainda persiste contra o bu-

(5) W. F. WILLOUGHBY — *op. cit.* — Pág. 3.

rocrata, impõe-se um movimento em duplo sentido. O primeiro, de esclarecimento do público e, muito especialmente, dos nossos legisladores, para uma melhor compreensão do papel relevante que cabe a êstes servidores dentro da máquina administrativa do país. Convém lembrar, como afirmou Sir William Beveridge, que

"Democracy, if it knows its business, has no reason to fear bureaucracy" (6).

E Karl Kautsky:

"A mais democrática organização de massa, para resolver os problemas sociais da atualidade, não pode dispensar a burocracia" (7).

Por outro lado, faz-se mister um esforço cada vez mais persistente no sentido da racionalização técnica das atividades burocráticas, da seleção cada vez mais cuidadosa dos servidores públicos para as funções burocráticas e uma crescente atividade no sentido do aperfeiçoamento técnico e cultural dos funcionários.

Os cursos do D.A.S.P., devidamente ampliados e estendendo-se o mais possível pelas várias unidades da nossa Federação, poderiam aparelhar-se para atender cada vez melhor a essa finalidade.

(6 e 7) *Apud* WILLIAM E. MOSHER e J. DONALD KINGSLEY — *op. cit.* pág. 3.

## ORÇAMENTO

# A responsabilidade dos órgãos técnicos orçamentários

JOSÉ V. O. MARTINS.

A REVOLUÇÃO administrativa brasileira, de flagrada em 1936, operou, no setor orçamentário, profundas transformações. Entre outras conquistas assinaláveis dêsse movimento salutar, cumpre ressaltar as inovações impostas ao esquema da despesa, ou seja, aos quadros representativos do plano de trabalho governamental. Levou os seus responsáveis a estudar com afinco e objetividade os problemas ligados à fase de elaboração da proposta orçamentária, do que resultou a oportunidade de se lograr imprimir a essa importantíssima fase, do mencionado processo, uma fecunda disciplinação e ainda a vantajosa ensanchar de se poder circunscrevê-la num plano de perfeita organicidade, medida de base extraordinária, que, por si só, seria capaz de assegurar plena viabilidade ao planejamento das atividades e realizações governamentais da União.

Durante mais de um século — a contar do primeiro orçamento geral, de 1831 — a fase da elaboração orçamentária, a fase eminentemente técnica do processo, oscilou continuamente, ao sabor da indiferença ou da dedicação de cunho cem por cento pessoais. A regra era, sem dúvida alguma, o regime da improvisação que, em última análise, visava a simples apresentação dos efetivos das receitas e despesas aritmeticamente igualizados.

O processo usado era o mais simplista. Servidores, designados ao apagar das luzes, se agrupavam em torno de alguns exemplares de orçamentos anteriores, e por estranho que pareça, extraíam do exame dêsse documentário desprovido de conteúdo, composto à base do mesmo processo,

o texto da proposta orçamentária, para o exercício financeiro em ser.

Esse estado de coisas sofreu, porém, radical transformação. Em fevereiro de 1940, instituiu-se o órgão central orçamentário da União, e pela primeira vez firmou-se, na parte sul do continente americano, o princípio da responsabilidade orgânica e o primado de um verdadeiro sistema, para presidir à elaboração da proposta orçamentária do governo federal.

Medidas anteriores, após acurados estudos, procuraram enquadrar o elemento pessoal, de forma que os recursos destinados ao seu custeio pudessem figurar no documento orçamentário devidamente discriminados. O mesmo se fez, em relação ao elemento material. Muita coisa, porém, deixou de ser levada a cabo.

O órgão responsável pela atualização dos rumos e práticas administrativas teve que enfrentar obstinadas resistências e, por vezes, capitular. Assim é que, ficou detido em meio do caminho na jornada que empreendeu, visando remodelar o Código de Contabilidade Pública, e apenas parte do programa conseguiu realizar, no que tange com a reforma do esquema de recursos, ou seja, com a receita pública federal. Neste particular, teve que se contentar com as realizações efetivadas no domínio da estimativa das rendas públicas.

Em que pesem as dificuldades surgidas, muita coisa se conseguiu obter nesse terreno difícil do campo orçamentário, malgrado as críticas ainda hoje formuladas. É que, antes de mais nada, desprezou-se o expediente das improvisações, substituiu-se o empirismo por procedimentos racionais e pois, passou-se a tratar o problema à base de métodos compatíveis com a natureza de seu caráter reconhecidamente científico. O que equivale a dizer: atribuiu-se à matéria a importância que incontestavelmente reclama, na escala de valores dos conhecimentos sociais.

No entanto, era preciso não esquecer que o alvo capital da reforma visava o enquadramento da administração financeira do país nas linhas dos modernos sistemas, que extraem das expressões numéricas resultantes da previsão os fundamentos de que carecem, para formular o seu programa e presidir o seu plano de ação.

Mais do que nunca esteve presente a noção científica nuclear de que administrar é, antes de mais nada, prever. Nesta base,urgia que se procurasse dar forma a esse axioma fayoliano, adotando-se o processo que melhor consultasse o alto interesse da obtenção de previsões idôneas.

O trabalho realizado pela citada reforma administrativa, porém, não perdeu de vista que o ato de prever é, por excelência, aproximativo, repousa sobre possibilidades e tem como principal instrumento de ação o valioso concurso da expe-

riência e o auxílio qualificado da observação dos fenômenos, interrelacionados com a matéria em causa.

Na prática, reduzir ao mínimo a margem de erros das estimativas dos fenômenos equacionados tem constituído, por assim dizer, a principal preocupação dos orçamentistas. E o meio mais viável, a partir do advento do novo sistema implantado, tem consistido na adoção de um cauteloso procedimento, inspirado nos fatos conformadores da conjuntura e nos índices que traduzem a importância dos demais fenômenos correlacionados com o processo.

Antes da instalação do órgão central orçamentário — núcleo radial da reforma empreendida — imperavam o tumulto e a desordem. Não se emprestava ao problema da previsão das rendas públicas federais, nem tão pouco à questão do método a ser empregado, a importância que inquestionavelmente estão a exigir. A mentalidade improvisadora, o hábito das concepções superficiais e a pronunciada ausência de consciência profissional predominavam, acarretando incalculáveis prejuízos à gestão financeira, contribuindo, desta forma, para que a administração pública continuasse a se processar no ritmo ronco tradicional, e pois, num estado de indistinctível primarismo.

As críticas ainda agora formuladas pelos congressistas, contra os termos da proposta orçamentária do Executivo, constituiriam motivo de grata emoção aos que têm colaborado para a racionalização do processo orçamentário, se tivessem por base a realidade dos fatos e não se revelassem, na sua filiação doutrinária, verdadeiramente voltadas para um passado, que apenas se evoca como exemplo frisante de equívocos, responsáveis pelo retardamento da marcha de um processo científico.

Trata-se da obstinação ferrenha oposta por aqueles que insistem em buscar fundamentos para as suas apreciações, a respeito dos fenômenos de uma economia dinâmica, em constante movimento de mutação qual a nossa, na textura do serôdio processo das médias trienais, versão mais velha do pseudo método das oscilações médias, ultimamente em voga.

E' inegável que o Legislador vem expendendo patrióticos esforços para obter u'a maior elevação no nível da administração financeira do país. Mas, ao se pronunciar sobre os contingentes da proposta orçamentária do Executivo o faz lançando mão do concurso desse serôdio processo, o que, evidentemente, não poderá conduzi-lo a uma conclusão feliz.

É indubitável que a proposta do Executivo encerra múltiplas lacunas, inclusive em seu aspecto estrutural. Sem embargo, é inaceitável que se parta da verificação desse fato para a afirmação, obviamente infundada de que o *Executivo persiste em estimar a arrecadação muito acima de suas reais possibilidades*. Evidentemente, trata-se de uma assertiva impossível de ser comprovada.

A partir da vigência da atuação do órgão central orçamentário, conforme se pode verificar no quadro adiante exposto, as previsões insertas na proposta orçamentária têm ficado aquém das respectivas arrecadações, principalmente depois do primeiro biênio de experiência. Ainda no exer-

cício, ora em execução, apesar da superveniência de eventos de natureza imprevisível, à época da elaboração das estimativas, há fundados motivos para se esperar que os cálculos do órgão central venham ser, quando não excedidos, pelo menos devidamente confirmados.

ESTIMATIVAS DO ÓRGÃO CENTRAL ORÇAMENTÁRIO — ARRECADAÇÕES RESPECTIVAS

(EM MILHÕES DE CRUZEIROS)

ANOS	ESTIMATIVAS (A)	ARRECADAÇÕES (B)	DIFERENÇAS	
			ABSOLUTA	%
1941.....	4.124.546	4.045.555	— 78.992	— 1,92
1942.....	4.388.756	4.376.580	— 12.176	— 0,28
1943.....	4.777.673	5.442.646	+ 664.973	+ 13,92
1944.....	6.430.233	7.366.199	+ 935.966	+ 14,56
1945.....	8.232.399	8.852.056	+ 619.657	+ 7,53
1946.....	10.010.148	11.391.894	+ 1.381.746	+ 13,80
1947.....	12.118.648	13.853.467	+ 1.849.817	+ 15,41
1948.....	13.657.496	15.698.971	+ 1.101.651	+ 7,55
1949.....	17.451.150	17.800.000 (*)	+ 348.850	+ 2,00

(\*) Provável arrecadação

Chegamos a tais resultados por nos haver alicerçado na revelação dos dados da conjuntura econômica, analisados em cada ciclo mensal do exercício, fenômeno que, hábilmente observado, poderá fornecer a medida aproximada das rendas arrecadáveis. Eis porque não hesitamos em asseverar que os cálculos realizados, ao tempo da elaboração da proposta orçamentária, estão em condições de serem mantidos, com pequenas alterações, é natural, mas que somadas não chegam a comprometer o cômputo dos cálculos originariamente elaborados.

Diante disso, não há como aceitar, insistimos, a deformada versão de que esteja o órgão orçamentário central da União laborando, de plano, em otimismo infundado. Muito ao contrário, o que se tem verificado é que esse órgão vem orientando sua maneira de agir dentro de um critério de inteligente prudência e de rigorosa observância do comportamento das fontes de produção, expresso em índices, devidamente apurados no tratamento da vasta documentação coligida. Se algum reparo se tem a fazer ao órgão em causa, ante a revelação dos resultados dos exercícios financeiros, tal reparo terá que ser feito à atitude de acentuado pessimismo que o confronto entre a estimativa e a efetiva arrecadação vem ininterruptamente pondo a mostra.

Mais de uma razão tem militado, no entanto, para a adoção dessa atitude de reserva proposital do orçamentista, em face da perspectiva da rentabilidade do esquema de recursos do orçamento federal. Preliminarmente, tem tido o cuidado de não olvidar a natureza e a composição de nossa economia, cujo grau de oscilação já não

constitui segrêdo para nenhum estudioso da matéria. Além disso, é por demais sabido que grande parte dessa economia se encontra fortemente condicionada ao jôgo de interesses de fatores externos, nem sempre suscetíveis de serem alcançados pelo raio de contrôle de nosso arbítrio. Depois, não nos é lícito subestimar ainda mais a repercussão que certos fatos inelutáveis costumam inexoravelmente provocar no decorrer da execução orçamentária. Trata-se da abertura dos abusivos créditos adicionais, por natureza infensos à plenitude do plano de trabalho.

A simples verificação de tais créditos determina a presunção da existência de possíveis falhas de planejamento, lacunas estas que em regra costumam ser sobremodo agravadas na fase de complementação do plano de trabalho governamental — discussão e votação da proposta orçamentária no Parlamento. O mais grave, porém, é que há quem atribua, pelo menos à modalidade do crédito suplementar, o inconveniente de exercer pernicioso influência no ânimo dos estimadores, a ponto de ser considerada como causa predominante daquela atitude de reserva a que já nos referimos, responsável pela consciente subestimativa das rendas públicas da União.

E' de se esperar que a profunda significação dêsses fatos logre calar no espírito dos nobres congressistas, e, provoque, de parte dos mesmos, um bem orientado movimento de reação, no sentido de dotar os órgãos específicos do Parlamento nacional do indispensável aparelhamento técnico, máxime os que têm por finalidade precípua o tratamento dos problemas econômico-financeiros.

“Uma comissão de orçamento — ensinou o insigne Ruy — se não nos enganamos é um centro de investigações práticas sôbre combinações positivas de algarismos, datas e fatos; calcula, analisa conclui”. E acrescentou logo em seguida: “foge do apêlo às paixões, em que se compraz a facúndia vulgar das assembléias; consulta, com o prumo na mão, as conveniências mais delicadas; limita o bem, que desejaria obter, pela consideração do mal, que correria o risco de facilitar; mede as possibilidades, transige com as circunstâncias, encerra-se no círculo relativo da ocasião, tranqüiliza os grandes interesses, apoia-se nos direitos estabelecidos, premune-se contra movimentos alvissareiros, repara, corrigindo, sem demolir; censura aconselhando, sem infamar; transforma, conservando, sem proscrever”.

Essa, em grandiloqüente estilo, a lição do pontífice máximo da cultura nacional a respeito do papel proeminente de uma comissão de orçamento.

Não obstante, os esforços expendidos por aquêles que têm procurado elevar as comissões de orçamento, ao plano em que a sabedoria de Ruy as colocou, a atuação prática das mesmas não tem se exercido de forma a prevenir o desvirtuamento da essência dos trabalhos a elas submetidos, a evitar que tais fracassos envolvam a reputação de seus ilustres membros e a não permitir que sofra abalos a responsabilidade do regime representativo no país.

A razão primordial de tais fatos reside, exatamente, na evidente deficiência, não só da estruturação, como também do aparelhamento dêsses órgãos vitais do funcionamento do Legislativo. Trata-se de um simples detalhe de organização, tão simples e tão intuitivo que chega a pasmar que não tenha sido de há muito definitivamente solucionado.

As Comissões de Finanças da Câmara e do Senado, em que pesem as esclarecidas e brilhantes dedicações de vários elementos dos quadros funcionais, estão ainda bem longe de possuir as necessárias equipes, integradas por aquela espécie de homens, de que nos fala o emérito cientista social americano Ernest Griffiths. Disto resulta o que se era de esperar: o domínio absoluto, em tôdas as questões em foco, do critério seguido pelo Poder proponente — no caso do orçamento, e em muitos outros, o Executivo — de vez que não dispõe o Legislativo dos recursos indispensáveis à formulação de um ponto de vista técnico próprio, capaz de contrapor às assertivas e informações do poder melhor organizado e provido.

Os congressistas, por mais que se esforcem, por mais que se dêem a um trabalho estafante de sindicância, por mais que investiguem, jamais poderão firmar a respeito da parte do orçamento a seu cargo uma idéia menos nebulosa e à altura de situá-lo vantajosamente em face do problema, em seu conjunto.

Ainda recentemente, dada a veracidade da situação sumariamente descrita, ninguém esboçou

a mais ligeira objeção à afirmação do Deputado Café Filho, ilustre componente da Comissão de Finanças, ao proclamar que esta não se encontrava aparelhada para discutir e votar o orçamento. E acrescentou: em 1936, as despesas e a receita do país não iam muito além de dois bilhões de cruzeiros; hoje chegam à casa dos vinte bilhões. Houve um aumento considerável, quanto ao número de dotações, serviços novos, etc. Mas, no que se refere ao aparelhamento da Comissão de Finanças não ocorreram grandes mudanças. E rematou: sem meios eficientes não é possível um trabalho seguro, sejam curtos ou não os prazos.

A oportuna advertência do deputado em causa parece que encontrou o necessário eco em a douta Comissão. Foi como se reconhecesse a procedência da referida advertência, quanto às deficiências realmente existentes. E a prova é que, incontinenti, foi designada uma subcomissão para apresentar sugestões, no sentido de dotar o órgão técnico em questão dos recursos indispensáveis à efetivação de sua magna tarefa, qual seja a de examinar, com pleno conhecimento de causa, não só tôda matéria orçamentária, como todos os demais assuntos que interessem de modo vital à economia e à eficiência da administração do país.

Mas, se tal aprestamento é condição *sine qua* para que o Legislativo possa se desincumbir de sua missão precípua, qual seja a de discutir e votar o orçamento, não menos importante é o seu papel no que concerne a relevante contribuição para o exercício do contrôle político, na execução do orçamento aprovado. Sômente dispondo de pessoal altamente qualificado, integrado em suas equipes técnicas, logrará o Congresso acompanhar de perto a sucessão das fases de trabalho que lhe foi dado considerar e aprovar.

E' de se reconhecer que, antes do Legislativo solucionar êsse problema eminentemente técnico e basilar, não deve se entregar à inócua tarefa de procurar transferir ao órgão central do Poder Executivo ou a outra qualquer repartição dêste Poder o ônus de todos os desacertos e fracassos.

Um rápido exame da organização dos Parlaamentos dos países adiantados comprova a tese, universalmente aceita, de que a eficiência, a rapidez e o rendimento dos trabalhos dos corpos legislativos dependem, inelutavelmente, da qualidade de seus quadros funcionais, do espírito de organização que os informe e do alto nível dos grupos especialistas, a quem cumpre, nessas assembléias políticas, a importante missão de imprimir às Comissões Técnicas, como no caso em foco a de Finanças, aquêlo caráter encarecido por Ruy, isto é, de representar o papel “de verdadeiros centros de investigações”, de laboratórios bem providos, onde as pesquisas e estudos possam estar afetos à capacidade e à destreza mental de uma adequada espécie de homem de que nos fala o escritor norte-americano.

Quando o Legislativo dispuser dos benefícios dessa organização ideal, como já vimos, devidamente implantada em outras latitudes, servida por

um documentário ideal, em condições de complementar e corrigir os textos das proposições emanadas do Executivo, não mais devemos temer nem recear a eventualidade de desvios e, ao contrário, podemos ter a certeza de que o orçamento da União se revestirá, finalmente, das características que o tornam verdadeiro plano de trabalho governamental, e promoverá uma tal modificação no ritmo de trabalho do corpo legislativo, que não mais nenhum representante do

povo virá a ser acusado e apontado como responsável pela paralisação desse ou daquele projeto, em curso no Parlamento.

Por sua vez, os efeitos benéficos de tal reestruturação funcional do Congresso haverão de impor ao Executivo maior cuidado no aperfeiçoamento de seus servidores especializados e melhores padrões para reorganização de seus laboratórios e centros de treinamentos.

## SELEÇÃO

# Recrutamento e seleção nos Estados Unidos da América

BELMIRO SIQUEIRA.

**O** RELATÓRIO sobre Administração de Pessoal, apresentado em fevereiro do corrente ao Congresso Americano, pela Comissão de Organização do Poder Executivo, veio fornecer-nos dados e fatos deveras interessantes, sobretudo no que respeita ao Recrutamento nos Estados Unidos.

Essa Comissão, aprovada pelo Public Law 162, de 7 de julho de 1947, e presidida pelo ex-Presidente HERBERT HOOVER, foi constituída de membros de conhecimentos e experiência indiscutíveis: ARTHUR S. FLEMMING, JAMES FORRESTAL, GEORGE H. MEAD, GEORGE D. AIKEN, JOSEPH P. KENNEDY, JOHN L. MCCLELLAN, JAMES K. POLLOCK, CLARENCE J. BROWN, CARTER MARASCO e JAMES H. ROWE, Jr., além de ser vice-presidida por DEAN ACHESON.

O Apêndice A, preparado pelo "The Personnel Policy Committee", e que acompanhou o Relatório referido, contém, sobre todos os problemas de Administração de Pessoal, informações e recomendações valiosíssimas. Interessou-nos, sobretudo, o exame e crítica da parte referente ao recrutamento e seleção de servidores para as repartições federais americanas. Em tradução livre, vamos, aqui, apresentar o essencial do trabalho do Comité de Política de Pessoal.

Sabendo-se que mais de 2.000.000 de indivíduos serão diretamente atingidos pelas medidas propostas pela Comissão em causa e que as despesas, só com pessoal, da Administração Federal dos E.U.A. atingem, ultimamente, a 5.650.000.000 de dólares (em cruzeiros, aproximadamente . . . . 113.000.000.000), sente-se que os problemas de Administração de Pessoal, naquele país, tornam-se de uma complexidade tremenda. E se consi-

derarmos que cada um dos sessenta grandes órgãos federais tem particularidades e exigências próprias, diferentes das demais?

Cinco foram as recomendações básicas do Comité de Política de Pessoal:

1. As técnicas de aquisição de pessoal deveriam ser mais rápidas, mais flexíveis e mais seguras.
2. Planejados programas para manter, desenvolver e promover os servidores são essenciais à constituição de um verdadeiro sistema de carreira.
3. Justos sistemas de avaliação de eficiência e de pagamento deveriam ser aplicados a todas as repartições e grupos de servidores.
4. A participação, tanto de supervisores como de servidores, na Administração de Pessoal, deveria ser reforçada e tornada mais efetiva.
5. A estrutura e funções dos órgãos de pessoal, em todo o Serviço Federal, deveriam ser revistas, a fim de se obter uma administração (ou execução) descentralizada sob um controle centralizado.

Após a primeira dessas recomendações fundamentais, salientam os membros do Comité de Política de Pessoal que o sistema de procura e obtenção de mão-de-obra para as repartições federais funda-se na suposição de que há uma abundante fonte de candidatos qualificados, à altura das necessidades e conveniências do Governo. Esse sistema de atrair a quantidade e espécie de indivíduos necessários tem, contudo, se revelado falho e inadequado à complexíssima estrutura da Administração Pública de nossos dias.