

estatais, de administração trabalhista, ou mixtas, os membros de sociedades cooperativas de produção e os aprendizes especialmente contratados neste caráter. Estender-se-á posteriormente aos trabalhadores rurais, de empresas de tipo familiar e a domicílio, aos temporários e eventuais. Exceptuam-se expressamente do sistema de seguro obrigatório o cônjuge, pais e filhos menores do patrão, ainda que figurem como assalariados dêste.

Parece-nos interessante, particularmente por sua ocorrência freqüente na América Latina, indicar a forma pela qual o Seguro Social mexicano dirimirá a situação dos trabalhadores que, mediante contratos coletivos de trabalho, tenham obtido benefícios similares aos contemplados no projeto. Para tais casos, o Projeto de Lei fixa normas jurídicas pelas quais se resolvem, sem prejuízo para as partes, várias dificuldades dessa índole. Quando os contratos concedam benefícios inferiores, será o patrão o encarregado de pagar tôdas as contribuições necessárias para que a instituição de Seguro Social os satisfaça, e as partes só se cotizarão para cobrir as diferenças existentes entre os benefícios estipulados no contrato e os estabelecidos no projeto, na proporção neste assinalada. Nos casos em que os contratos coletivos concedam benefícios iguais aos outorgados pelo sistema do Seguro Social, o patrão pagará o total das contribuições necessárias para que a instituição as satisfaça. Quando os benefícios dos contratos coletivos sejam superiores aos estabeleci-

dos no Projeto, o patrão será obrigado a pagar o total das contribuições suficientes para que a instituição satisfaça os benefícios até o limite concedido pelo projeto. Quanto aos excedentes, o mesmo patrão ficará obrigado a cumprilos, contratando com a instituição os respectivos seguros adicionais.

Comentando a iniciativa, em nota especial, assim se pronunciou a Repartição Internacional do Trabalho a respeito das características do Projeto de Lei: "Reconhecendo e apreciando os méritos dos esforços anteriores, inspirados no dispositivo constitucional sôbre o seguro social, a Repartição Internacional do Trabalho se compraz em assinalar as características da atual iniciativa que a tornam um instrumento de realização de primeira ordem: a extensão e a inteireza das concepções que servem de base ao projeto; a moderação e prudência com que se propõe aplicá-lo; os cuidados meticolosos dos cálculos atuariais tendentes a garantir o equilíbrio financeiro permanente".

Reservamos para um número futuro de *Notícias* o estudo mais detalhado do seguro social no México. O Projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 23 de dezembro de 1942, por unanimidade de votos; e pelo Senado nos últimos dias do ano. Está faltando a assinatura do Presidente e a publicação no "Diário Oficial" para que o estatuto se converta em lei".

Curso de extensão sôbre Teoria e Prática de Orçamento

Encerrou-se no dia 21 de julho findo o Curso de Extensão que, sôbre Teoria e Prática de Orçamento, a Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. fez realizar em São Paulo, na Escola Livre de Sociologia e Política, em prosseguimento às atividades de intercâmbio cultural iniciadas no ano de 1942.

A organização, direção e as aulas do curso foram confiadas pela D.A. ao Sr. Benedito Silva, professor de Fundamentos de Administração Pública e de Orçamento dos Cursos do D.A.S.P.

O curso foi franqueado aos alunos da Escola de Sociologia e Política de São Paulo, da Escola de Comércio Álvares Penteado, bem como a funcionários do Governo do Estado e da Prefeitura de São Paulo e ainda a interessados avulsos. Matricularam-se regularmente 60 alunos. Acompanharam o curso, além dêstes, 30 ouvintes avulsos.

As aulas, em número de 25, foram todas taquigrafadas, revistas pelo professor e serão oportunamente publicadas em volume, razão por que não lhes reproduzimos as súmulas em nossas páginas, a exemplo do que temos feito em circunstâncias idên-

ticas. Publicamos, entretanto, o programa respectivo:

PROGRAMA

a) *Noções introdutórias:*

- 1) As ciências sociais comparadas com as ciências exatas — Causas do "atraso" das primeiras: juventude e carência de terminologia adequada.
- 2) O termo Estado, seu conceito em Ciência Política — Os atributos do Estado — Governo — As funções do Estado e sua moderna classificação tripartida — Organização governamental.
- 3) Problemas de gerência central — Atribuições da chefia executiva, segundo Smith, White, Urwick, Fayol, Gulick — A elaboração orçamentária, função típica da chefia executiva.

b) *Do Orçamento e sua elaboração:*

- 4) Orçamento, processo de efetivação da política financeira — A competência especializada que a elaboração e execução orçamentárias requerem — Aspectos principais do Orçamento, segundo Buck: 1) plano financeiro compreensivo; 2) procedimento para elaboração e execução do plano — Que vem a ser sistema orçamentário.

- 5) Breve história do Orçamento — O Orçamento apreciado através das principais definições, de Leon Say a A. E. Buck — Conceito emergente: o Orçamento considerado como plano de trabalho governamental — O contróle dos dinheiros públicos por meio do Orçamento — Tipos de Orçamento — Superioridade do Orçamento Executivo.
 - 6) Etapas do processo orçamentário — A influência do Orçamento periódico na continuidade administrativa — Características legais e fiscais do Orçamento — Vantagens práticas do Orçamento, sobretudo como instrumento de contróle.
 - 7) O Orçamento pode ser estudado de vários pontos de vista: jurídico (constitucional), contábil, econômico (fiscal) e organizacional — Regras gerais a que se deve submeter o processo orçamentário — unidade, universalidade, periodicidade, especialização, etc. O caráter preventivo da maioria dessas regras.
 - 8) Resultados da execução orçamentária: equilíbrio, *deficit*, *superavit* — Que é equilíbrio orçamentário — Conseqüências políticas, econômicas e financeiras do *deficit* — Meios de evitar o *deficit* — A fixação das despesas públicas precede a determinação das receitas.
 - 9) O documento orçamentário — Conteúdo e forma — Sumário geral — Ordem lógica para sua apresentação — Natureza e fontes de documentação orçamentária, geral e especial — O papel do formulário na preparação do Orçamento.
 - 10) Métodos de estimativa das despesas — Contabilidade de custo — A necessidade de planos parciais e gerais de trabalho — Planejamento do trabalho governamental — A doutrina de Fayol aplicada ao caso — Créditos adicionais — Modificações do Orçamento em marcha e suas causas.
 - 11) Fixação das despesas públicas segundo o critério da máxima conveniência — Fontes de informação — As propostas parciais, como devem ser apresentadas — Contróle das despesas — Classificação das despesas: esquemas principais.
 - 12) Conceito de receita — Conceito de Renda Pública. Estágios da receita — Contróle da arrecadação — Tomada de contas — Métodos de estimativa das receitas — Os métodos franceses — O método inglês — Os métodos brasileiros — Classificação das receitas: esquemas principais.
 - 13) Exercício financeiro e gestão — Doutrina e prática — O critério a que obedece o sistema orçamentário federal — O período adicional.
 - 14) O Orçamento na Constituição de 1937 — Os preceitos aí consagrados — As funções do D.A.S.P. como órgão auxiliar do Presidente da República.
- c) *Noções fundamentais de tributação:*
- 15) Evolução histórica da tributação — Os estágios identificados por Seligman.
 - 16) Princípios de tributação — Legitimidade dos tributos — As famosas máximas de Adam Smith — Os princípios de Wagner — As regras de Cossa — Os requisitos de Lutz — Distinção entre o eminente domínio, o poder de polícia, o poder penal e o poder tributário do Estado.
 - 17) Deve a tributação ter outros propósitos além dos fiscais? — Bastable *versus* Wagner — A tributação como agente eficaz de regulação de atividades privadas — A aceitação cada vez maior das taxas regulatórias.
 - 18) Tributo: imposto, taxa, contribuição de melhoria, etc. — Imposto direto e indireto. Imposto fixo, proporcional, progressivo e regressivo.
 - 19) Sistema tributário brasileiro — Discriminação de rendas — Impostos federais: direitos de importação, imposto de consumo, imposto do sêlo, imposto de renda — Rendas patrimoniais — Rendas industriais — As "Diversas Rendas" do Orçamento Geral da União — A "Renda Extraordinária" — Impostos estaduais e municipais.
 - 20) A tributação como agente de reajustamento social — Os impostos sôbre a propriedade, suas várias modalidades — O imposto de herança: história, doutrina, prática, perspectivas.

UMA ENTREVISTA DO PROF. BENEDITO SILVA

Ouvido pelo "Diário de São Paulo", a propósito do Curso que ministrou na Escola de Sociologia e Política, o prof. Benedito Silva teve oportunidade de conceder uma entrevista àqueles colegas da imprensa paulistana, entrevista essa que transcrevemos a seguir, dado o palpitante interesse que apresenta não só para os especialistas em orçamento, mas também para todos os estudiosos de administração.

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

"No desempenho de tal missão" — declarou-nos o professor Benedito Silva, a quem ouvimos ontem — "esforcei-me por coordenar e interpretar, para os meus ouvintes, os mais modernos ensinamentos disponíveis sôbre o processo orçamentário, que é, como se sabe, o processo de dar conteúdo prático à política financeira das entidades públicas. Segundo a nova concepção, já agora aceita pelos principais teóricos da finança pública, o orçamento deixou de ser a lista tradicional de pagamentos e compras relativos a determinado ano, para se transfigurar num verdadeiro plano de trabalho governamental, sistematizado em forma contábil e medido em termos de dinheiro. Tal concepção apresenta a vantagem doutrinária de obrigar o administrador a pensar no futuro, no que vai fazer, no como fazer e, por conseguinte, a examinar criticamente o que esteja fazendo, ou já haja feito. A idéia de condensar, no orçamento, o programa de ação do governo para o ano vindouro ajusta-se, por outro lado, aos vencedores princípios do *Scientific Ma-*

nagement, pois o planejamento é um dos primeiros passos do trabalho cientificamente organizado.

O orçamento surgiu como conseqüência da luta secular travada entre os governantes absolutos e as coletividades oprimidas de outrora. Porque os tributos convergissem todos para o Erário Real e não houvesse distinção entre as despesas pessoais do monarca e as que hoje chamaríamos públicas, o povo reivindicou, primeiro na Inglaterra, mais tarde em outros países, o direito de não pagar imposto criado sem o seu consentimento. Conquistado esse direito, exigiu, em seguida, por intermédio de seus representantes, que o produto dos impostos tivesse o destino declarado no ato de sua criação. A etapa seguinte consistiu na intervenção, cada vez mais freqüente, dos representantes do povo na escolha dos objetivos das despesas públicas.

Durante os dois últimos séculos, o orçamento de cada entidade governamental não passava, porém, de um rol de pagamentos e compras *em ser*, pelo que não revelava, longe disso, o que o govêrno ia fazer, mas o quanto pretendia gastar. Só muito recentemente, com o advento da organização científica do trabalho e dos resultados espetaculares que a mesma tem produzido na esfera privada, é que a concepção antiga de orçamento, como *lei de meios* ou *balanço prévio da receita e da despesa*, evoluiu para a fecunda concepção atual, que é a de *plano* de trabalho expresso em unidades monetárias.

Durante ainda algum tempo, entretanto, os orçamentos públicos, mesmo nos governos adiantados que já os consideram planos de trabalho, continuarão a ser apresentados em unidades monetárias, porque, como observou jocosamente um autor americano, é preciso uma revolução mental para que muitos diretores de repartição concebam seus orçamentos em termos de unidades de trabalho. Mas quando se implantar, definitivamente, no serviço público, o clima próprio da organização científica, os orçamentos passarão a ser expressos também em termos de unidades de trabalho, de maneira que o seu exame dirá ao observador não apenas quanto um departamento de rodovias, por exemplo, vai gastar no próximo ano, mas quantos quilômetros de estradas construirá, quantos conservará, quantos metros cúbicos de atêrro fará, quantas e quais obras darte levará a efeito, tudo isso expresso em unidades apropriadas.

O QUE PODERÁ REVELAR A NOVA TÉCNICA DE PLANEJAMENTO DO TRABALHO GOVERNAMENTAL

O primeiro efeito prático da expressão do orçamento em unidades de trabalho será a descoberta de índices gritantes de ineficiência, que hoje permanecem despercebidos porque ainda não há a preocupação de pô-los em relêvo através da determinação do seu custo unitário. E' possível que, em certos setores da administração, um simples ofício chegue a custar Cr\$ 50,00, e um simples registo de processo Cr\$ 5,00. Seriam esses custos unitários econômicos? Traduziriam êles eficiência, sobretudo se comparados com os correspondentes das emprêsas particulares bem organizadas?

Quero crer que a determinação do custo unitário da maioria das operações, em que se dividem as atividades dos órgãos públicos, poria a nú a ineficiência que caracteriza alguns, assim como serviria para a defesa de outros. O dia em que se demonstrar, por exemplo, que o preenchimento de uma ficha custa, digamos, 10 cruzeiros, é certo que os diretores de serviço pensarão três vezes antes de autorizar o estabelecimento de um novo fichário, especialmente quando destinado a mostruário para deslumbramento dos visitantes. Foram essas noções e outras relacionadas com a técnica do planejamento do trabalho governamental, que diligencieei por transmitir aos alunos do Curso de Teoria e Prática de Orçamento, ministrado na Escola de Sociologia e Política".

O ALTO GRAU DE EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO NORTE-AMERICANA

Indagámos se acreditava na possibilidade de se introduzir, nos nossos serviços públicos, os mesmos métodos e regime de trabalho que asseguram o alto grau de eficiência das emprêsas particulares bem organizadas. Respondeu-nos:

— "O famoso inquérito feito nos Estados Unidos há poucos anos, por uma comissão de sociólogos economistas e professores de administração pública, sob os auspícios das sete principais associações científicas americanas, veio liquidar a velha falácia de que a organização particular é necessariamente mais eficiente do que a pública. Os investigadores conseguiram apurar a evidência de que, se as melhores emprêsas particulares conseguem um grau de eficiência maior do que a média das entidades públicas, *per contra*, as melhores organizações públicas produzem mais do que a média das emprêsas particulares. Não há, com efeito, qualquer argumento válido contra a crença de que é possível implantar nos serviços públicos brasileiros um regime de trabalho capaz de multiplicar por dez, ou mesmo por cem, a sua produtividade atual. Além da evidente vantagem que adviria de um esforço organizado no sentido de se obter essa transfiguração do nosso serviço público civil, o momento atual, tão cheio de sobressaltos e incertezas, comunica o caráter de necessidade imperiosa àquela vantagem. A preparação do mundo que há de vir depois da guerra, as medidas de socorro, de mitigamento, de reparação, de reajustamento às novas condições emergentes, eis outros tantos deveres dos governos atuais. E se, para desempenhar a contento as tarefas dos tempos de paz, os governos atuais necessitam de recorrer a todos os métodos, sistemas e artifícios conducentes à eficiência, sob pena de falharem à sua finalidade, que diremos, então, das exigências inadiáveis das tarefas novas, criadas e impostas pela guerra? Na agenda de trabalho de qualquer govêrno moderno, especialmente durante êstes anos sombrios de convulsão mundial, há atividades tão complexas, tão importantes e de tamanha repercussão futura, que demandam o concurso das mais poderosas inteligências, das mais completas culturas, dos especialistas de bitola larga — da nata intelectual, enfim, de que cada país dispuser. O caráter técnico e especializado dos

problemas com que os governos ora se vêem a braços, como, por exemplo, a fixação dos preços, o planejamento do programa de adaptação da economia de guerra à economia de paz — para citar apenas os mais instantes — exigem por parte do serviço público o domínio de conhecimentos técnicos especializados em grau correspondente”.

O PAPEL DOS “MANAGERS” PROFISSIONAIS

“Dentre os especialistas imprescindíveis aos governos contemporâneos, cumpre salientar os *managers* profissionais, isto é, os que sabem planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar cientificamente o trabalho de empresas numerosas. A simples presença de tais especialistas no serviço

público, se não é um penhor, será pelo menos uma forte indicação de que aí já se cogita de obedecer ao princípio fundamental de administração, que é o de obter o máximo de benefícios com o mínimo de emprêgo de recursos.

O segredo do aumento de produtividade e, portanto, de prestígio dos nossos serviços públicos, está em dotá-los de especialistas dignos deste nome. Cumpre formá-los, treiná-los, selecioná-los e distribuí-los ao longo e ao largo da organização governamental. Uma vez concluída essa tarefa inicial de seleção e treinamento, de tremenda responsabilidade, e que requer antecedentes de indiscutível competência especializada, então as portas do serviço público estarão abertas, de par em par, à sonhada eficiência”.