

Maior Eficiência como Estimulo para Maior Autonomia

(Tese apresentada no V Congresso Inter-Americano de Municípios)

PEDRO MUÑOZ AMATO

(Decano da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Pôrto Rico)

Esta tese foi apresentada pelo Doutor Pedro Muñoz Amato, no V Congresso Inter-Americano de Municípios realizado em San Juan de Puerto Rico, em dezembro de 1954. Conforme declara o autor, as idéias centrais do presente trabalho foram tiradas do livro de sua autoria "Introducción a la Administración Pública — Teoría General, Planificación, Presupuestos", editado pelo "Fondo de Cultura Económica", México, 1954, livro êste que será lançado brevemente no Brasil, em tradução feita pelo Prof. Benedito Silva, Diretor da Escola Brasileira de Administração Pública. — N.R.

I — DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Não obstante a enorme potencialidade do município como foro de participação dos cidadãos, como núcleo de integração comunal, como escola de educação democrática, todo seu valor fica desacreditado quando não obtém eficiência administrativa na sua função de orientar os processos sociais para melhores formas de convivência. Enquanto não cumpra o propósito primário de toda organização política — que é o de servir eficientemente aos interesses e ideais do povo — não se justifica sua existência como unidade de governo. Daí resulta que, no empenho para impedir tendências de excessiva centralização, para proteger um grau razoável de autonomia local, é indispensável o esforço para melhorar a eficiência administrativa dos governos municipais.

O problema do presente trabalho é assinalar alguns meios de promover a eficiência administrativa do governo municipal. (1)

II — OS ELEMENTOS ESSENCIAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A. Os elementos que constituem a administração pública podem classificar-se nas seguintes categorias:

(1) A maior parte das idéias centrais do presente trabalho foram tiradas do livro do próprio autor, *Introducción a la Administración Pública — Teoría General, Planificación, Presupuestos* (Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1954).

1. *Planificação* — a formulação de programas, especialmente a integração do plano, a longo prazo, de todo o governo, incluindo a formulação de orçamentos e as funções relacionadas de administração financeira.

2. *Administração de pessoal* — a seleção, educação e direção das pessoas que participarão nas tarefas governamentais, proporcionando o fator mais decisivo de toda a situação administrativa, a qualidade humana, especialmente os problemas de relações humanas no trabalho;

3. *Organização e métodos* — a ordenação das estruturas institucionais, sob os pontos de vista da divisão de trabalho, as hierarquias e relações de autoridade, os controles, os graus de centralização e descentralização, a coordenação, a sistematização dos procedimentos e outros assuntos conexos;

4. *Relações externas, com o povo e com as demais unidades governamentais* — o sistema de governo em sua significação total, incluindo considerações específicas sobre as relações de suas diversas partes e a responsabilidade dos administradores perante o povo.

B. Em resumo, a administração pública é a fase do governo que consiste na cooperação sistemática de pessoas, mediante a planificação, organização, educação e direção de sua conduta, para que se realizem os fins do sistema político. Eficiência, neste sentido, é a máxima plenitude possível na obtenção dos propósitos públicos, com o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

III — A PLANIFICAÇÃO SOB O PONTO DE VISTA ADMINISTRATIVO INCLUINDO AS QUESTÕES CONEXAS DE ORÇAMENTOS E ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

A. Que é a planificação?

Planificar é programar. Um plano consiste na definição de objetivos, a ordenação dos recursos materiais e humanos, a determinação dos métodos de trabalho e as formas de organização, o estabelecimento de medidas de tempo, quantidade e qualidade, a localização especial das atividades e outras especificações necessárias para orientar racionalmente a conduta de uma pessoa ou um grupo. Logicamente, este é o requisito primário e mais elementar da administração, que consiste, precisamente, na ordenação sistemática da conduta para a consecução de propósitos determinados. O processo de programar é parte indispensável da função administrativa.

B. Princípios essenciais da planificação:

1. *Inerência* — A planificação é parte inerente da administração e, em consequência, de qualquer sistema de governo, independentemente de seu âmbito ou ideologia particular. A função de planificar está inseparavelmente ligada à administração e é necessária em todos os níveis e setores da mesma.

2. *Universalidade* — A planificação deve abranger todas as fases da administração e prever, até onde seja possível, todas as suas consequências. Não pode limitar-se aos aspectos físicos e econômicos. No sentido da formulação sistemática do programa do governo é indispensável a consideração de todos os aspectos. Isto não significa necessariamente maior intensidade ou ampliação do controle governamental sobre a atividade privada.

3. *Unidade* — Pertence à própria essência de um plano que todas as suas partes estejam integradas no conjunto. É freqüente o erro de fazer planos que, apesar de suas pretensões de unidade, constituem mera soma de propostas separadas, cujas relações mútuas não foram decifradas.

4. *Previsão* — O conceito de planificar envolve a idéia de previsão, de orientar conscientemente a ação futura. O prazo deve ser amplo a fim de que realmente haja previsão do futuro e, assim, os passos imediatos se orientem pelas tendências e objetivos de maior alcance. Embora que atividade de planificar tenha um grau razoável de êxito em sua antecipação e orientação do futuro, não se pode prescindir de rever constantemente o curso dos acontecimentos para fazer os reajustes necessários à luz das variações imprevistas. Tem, que ser um processo de programação, porque assim o exige, primeiro, a dinâmica da vida humana, com sua enorme variabilidade de fatos e propósitos, e, de outra parte, a insuficiência dos métodos disponíveis para analisar e orientar os processos sociais.

C. *Recomendações*

Dos princípios expostos podemos deduzir algumas recomendações que consideramos válidas para os governos municipais, em geral entendendo-se que sua aplicação concreta requer adaptação às circunstâncias peculiares de cada caso.

1. A planificação é indispensável no governo municipal e deve rechaçar-se a noção de que pertence exclusivamente aos governos nacionais. Os governos municipais devem formular sistematicamente, planos de longo prazo, com a devida unidade, universalidade e previsão, para orientar suas gestões.

2. Esta tarefa requer o estabelecimento de órgãos especializados de planificação, com pessoal técnico, cuja função seja assessorar aos funcionários executivos e legislativos na formulação de programas. As decisões normativas devem ser sancionadas, em última instância, pelas pessoas que têm autoridade política, porém é indispensável o assessoramento de peritos na matéria.

3. Deve conceber-se o orçamento como um plano de ação expresso em termos financeiros, como uma fase da planificação de amplo alcance. Embora também seja um instrumento de controle e coordenação, e possa ainda servir como uma conta para as distintas funções da administração financeira, sua característica principal é a que o define como um programa. Esta interpretação destaca sua principal utilidade e evita que ela se subordine aos procedimentos fiscais de nível secundário. A formulação e administração dos orçamentos deve basear-se nos princípios fundamentais da planificação.

4. A fiscalização da legalidade e honestidade das transações financeiras do governo municipal deve ser entregue na fase da intervenção a um funcionário executivo cuja função esteja devidamente protegida, e na fase da verificação "a posteriori", a um "contralor" ou a um tribunal de contas, com independência e imparcialidade salvaguardadas pelas diversas condições de sua tarefa. Em nenhum caso deve a fiscalização — prévia ou "a posteriori" — restringir a "discrecionalidade" que corresponde por lei, dos funcionários autorizados em nome do povo para diligenciar a realização dos programas públicos.

IV — PESSOAL (1)

A. Considerações gerais

O elemento mais decisivo de toda a situação administrativa é a qualidade humana. Impõe-se, pois, como obrigação iniludível do governo, a administração de pessoal baseada no mérito. Isto faz supor que haverá um sistema — de seleção, educação, relações humanas e demais condições de trabalho — totalmente orientado para a consecução de um alto grau de qualidade no serviço público.

A responsabilidade democrática e o caráter representativo do governo não contradizem o princípio do mérito, senão, que, pelo contrário, o afirmam. As dificuldades surgem quando os funcionários políticos carecem de visão para apreciar as vantagens do sistema do mérito em termos dos valores fundamentais e as projeções de programas de longo prazo; ou quando, por outro lado, os administradores profissionais não sabem tornar a administração de pessoal suficientemente flexível para que sirva ao programa do partido político apoiado pela maioria do povo. A solução ao problema de assentar as bases para o sistema de mérito não é, como muitos supõem, a de divorciar a administração da política, mas, ao contrário, a de encontrar um meio de harmonizar estes elementos complementários. Não se pode implantar nenhum sistema de mérito na administração de pessoal se não estiver bem alicerçado na política.

B. Recomendações

1. Todo propósito de reforma neste terreno deve basear-se no apoio da liderança política e da opinião pública, porque, sem isto a perícia dos administradores profissionais não poderia obter muito êxito. Apesar de todas as inumeráveis complicações da administração de pessoal, nenhuma questão técnica é mais fundamental que este problema de assentar as bases políticas e culturais do sistema de mérito. Os reformistas devem dedicar a maior parte de seu esforço em educar ao povo e a seus líderes quanto aos princípios fundamentais, em vez de concentrar sua atenção na elaboração dos detalhes. (Vejam-se as experiências de El Salvador, Equador e Puerto Rico com o estabelecimento do sistema de mérito no governo central.)

2. As normas e técnicas da administração de pessoal devem adaptar-se cuidadosamente às características culturais e psicológicas de cada povo. Nos sistemas conhecidos, principalmente na experiência prática dos países que mais têm desenvolvido a sistematização deste campo, devemos procurar os princípios fundamentais de validade mais geral, para tomá-los como ponto de partida, como normas flexíveis, e ajustar sua aplicação a idiosincrasia de nossas situações particulares. Quando se copiam os detalhes processuais sem prever

(1) Como este tema também pertence, em seus aspectos mais específicos e concretos ao trabalho do Sr. RAMÓN TORRES BRASCHI sobre as relações entre o município e seus próprios empregados, limitar-nos-emos, aqui a certas considerações e recomendações de caráter geral que, em nossa opinião, são necessárias para focalizar adequadamente as questões de aplicação prática. Vejam-se *Informe sobre el Seminario de Administración de Personal de las Naciones Unidas* (Nueva York: N.U., 1951), e *International City Managers Association, Municipal Personnel Administration* (3d. ed., Chicago: I. C. M. A., 1942).

a adaptação nos aspectos fundamentais, as novas formas administrativas carecem de sentido, convertem-se em mera aparência de melhoramento, e podem chegar até a invalidar seus propósitos de eficiência. Assim, por exemplo, sabemos que um sistema de classificação de cargos, apesar de toda sua utilidade potencial, pode ter o efeito de uma camisa de força, se se apresenta em moldes rígidos que entorpeçam a dinâmica governamental, ou se suas categorias não coincidem com os padrões e processos de educação, atividade profissional e estratificação social. Os incentivos econômicos que sejam muito efetivos em países altamente industrializados, também podem resultar contraproducentes em outros ambientes de menor comercialização, de vida comunal mais íntima, de avaliações menos materialistas. As condições especiais dos municípios exigem este esforço de adaptação.

3. A administração de pessoal deve ser, antes de mais nada, um processo contínuo de educação que enalteça a essencial dignidade, os conhecimentos, as atitudes e as aptidões dos servidores públicos. Os programas educativos, dentro e fora do trabalho, devem ocupar o centro de todo o sistema de pessoal e obter a maior parte dos recursos. A validade deste princípio tem ainda mais significação naquelas jurisdições onde não se desenvolvem muito a profissionalização nem a sistematização da administração pública.

4. No cultivo das relações humanas no trabalho, como aspecto da administração de pessoal devem combater-se os sintomas patológicos da rotina excessiva, obsessão pelos tramites, subordinação dos valores primários aos de tipo instrumental, legalismo exagerado, fobia contra a individualização das decisões, autoritarismo e outros semelhantes. As funções mais importantes da administração de pessoal são as que se referem à seleção e educação dos colaboradores, ao esclarecimento dos propósitos substantivos, ao estímulo da iniciativa e da capacidade criadora, a harmonização das personalidades, às relações de liderança e supervisão e as demais questões de qualidade humana.

5. Os municípios de escassos recursos devem obter a cooperação de seus respectivos governos nacionais para receber assessoramento técnico, para educar seus funcionários e para outros aspectos da administração de pessoal.

V — ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

A. Considerações Gerais

Não existem regras precisas de validade universal para a solução dos problemas de organizar e metodizar as funções governamentais. Em diversas partes do mundo, porém, a interpretação sistemática das experiências vai identificando e definindo as questões, e formulando critérios e preceitos que podem servir de guia ante as variantes das situações concretas. Referem-se à distribuição de funções e responsabilidades, a estruturação de hierarquias de autoridade, aos graus de centralização e descentralização, a distinção entre função de "linha" e de "estado maior", a coordenação, a comunicação, aos controles, a autonomia de certas entidades especiais, a simplificação dos procedimentos, e a outras questões do mesmo tipo.

B. Recomendações

1. A racionalização das referidas questões de organização e métodos exige atenção especializada. Nos governos municipais mais complexos, seme-

lhante tarefa supõe a existência de órgãos consultivos que se dediquem continuamente a revisão das estruturas e dos procedimentos. Nas unidades de governo de menos complexidade e recursos, ainda quando não se mantenham especialistas de organização e métodos, será sempre necessário identificar e atender devidamente os problemas deste campo. Os princípios de eficiência e responsabilidade democrática impõem esta obrigação.

VI — RELAÇÕES EXTERNAS (1)

A. Considerações Gerais

Um dos aspectos mais descurados da administração pública, cuja importância, no entanto, se está reconhecendo progressivamente na atualidade, é o das relações externas das unidades governamentais. O presente auge das técnicas das relações públicas é, em certos sentidos, um sistema alentador, porém também constitui, em muitas de suas fases, um sinal de perigo, porquanto transfere, da administração comercial, meios de propaganda que realmente não se devem utilizar no governo.

A administração pública é essencialmente distinta da privada pelas seguintes razões:

1. O governo existe para servir aos interesses gerais da sociedade, enquanto que uma empresa comercial serve aos interesses de um indivíduo ou grupo.
2. O governo é, entre todas as estruturas coletivas, a que tem autoridade política suprema.
3. A autoridade do governo está apoiada pelo monopólio da força.
4. A responsabilidade do governo corresponde, em sua exigência, à natureza e dimensão de seu poder.

Conseqüentemente, a comunicação do governo com o povo deve basear-se em normas de equidade e imparcialidade, respeito aos valores fundamentais da cultura, proteção aos interesses gerais da comunidade, e autodisciplina no exercício de seu imenso poder. Não é suficiente a intenção dos líderes políticos. Requer tratamento metódico para que os governantes possam conhecer as atitudes, idéias e convicções dos cidadãos, para que o povo verdadeiramente participe na formulação e realização dos programas coletivos e para que os administradores do governo prestem contas de seu trabalho. O clima de tolerância, liberdade e responsabilidade favorável a este tipo de vitalidade democrática só se alcança com muita dedicação. Estará sempre ameaçado pelos recursos fáceis da demagogia.

Um ângulo importantíssimo das relações externas é o que se refere às conexões com as demais unidades de governo. No que diz respeito ao governo municipal impõe-se atender cuidadosamente a comunicação com os demais municípios e com o governo central. E' notável o desperdício de oportu-

(1) A monografia do Dr. ARTURO MORALES CARRIÓN cobre este tema quanto às relações entre o povo e seu governo municipal.

tunidades resultantes da falta de cooperação neste sentido. Tôdas as possibilidades de eficiência que assinalamos neste trabalho supõem a colaboração dos governos municipais entre si e as instrumentalidades do governo nacional.

B. Recomendações

1. Todo governo municipal deve ter funcionários encarregados de atender periodicamente a comunicação com o povo e com as demais unidades de governo. Se o grau de complexidade o justifica, devem criar-se repartições de relações públicas com pessoal especializado. Em todo caso, ainda que não existam funcionários ou repartições com esta especialização, estas funções devem ser identificadas e atendidas devidamente.

2. As gestões para atender as relações externas deverão basear-se em princípios de responsabilidade democrática que mantenham os governantes dentro de um marco de equidade e imparcialidade, proteção às liberdades individuais e aos direitos das minorias, e lealdade aos valores fundamentais da cultura.

* * *

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

O IBAM continua desenvolvendo atividades no sentido de fomentar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. Um dos aspectos de maior importância, a formação e orientação de pessoal capacitado para a Administração Municipal, vem recebendo por parte do Instituto a maior atenção. Um dos processos de aplicação e resultados mais rápidos é a organização de cursos por correspondência, que também vencerá o problema da extensão do território nacional. A quase totalidade dos problemas municipais são comuns a todos êles. O tratamento das atividades MEIOS como também o das atividades FINS é o mesmo. Os métodos de organização, administração, planejamento, controle, execução, divulgação, são os mesmos. Urge assim que organismos centrais, compostos de técnicos e especialistas, elaborem planos, manuais de trabalho, instruções, cursos, padronização de material e de serviços, e atenda aos Prefeitos, Vereadores, Diretores, Chefes, Funcionários, do interior dêse imenso Brasil. O maior problema brasileiro é o do Pessoal — há falta de pessoal especializado e capacitado para os cargos e funções do governo e da empresa privada, e o problema ainda mais se agrava com a concentração do pouco que temos nos grandes centros como Rio e São Paulo.