

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Organização das Administrações Municipais

ALBERTO ABREU CHAGAS

CORRIA, há alguns anos, uma anedota a respeito da devoção dum dos nossos diretores de repartição federal pela organização.

Dizia-se que o homem levava seu amor à organização ao ponto de procurar meios de aplicá-la até à sua própria indumentária e aos aprestos de cada dia para vestir-se.

Assim é que, escolhido o fato — de acôrdo com o estado da atmosfera, a hora, o lugar de destino e talvez outras circunstâncias, não havia mais que pensar, porque os complementos da “toilette”, para aquêlê terno ou costume, já estavam arrolados.

Como em seu guarda-roupa havia um lugar para cada coisa e cada coisa devia estar em seu lugar, era só apanhar a gravata, a camisa, as meias, o alfinêto, o lencinho, de número tal. Sim, porque tudo estava sob número.

A pilhéria tem sabor e não se negue, também, que a caricatura de comportamento surtiria seu efeito ridicularizador.

Mas há sempre um fundo, ou pelo menos um aspecto, de seriedade nas coisas risíveis, mesmo nas que mais o sejam.

O personagem da história seria um exagerado, um perturbado, um intoxicado de organização mal digerida. Ficara empolgado pelo processo sem alcançar-lhe a filosofia. Dera-se com êle o mesmo que ccorrera aos primeiros prosélitos do taylorismo, que pretendiam reduzir tôdas as ações do trabalho a tempos rigorosamente medidos e movimentos rigidamente padronizados, abstraindo-se do bem-estar humano — razão última do “scientific management” — o qual não se ajusta à regularidade da máquina automática.

A prática errônea não invalida, no entanto, o sentido útil e verdadeiro que existe na essência da idéia.

A organização é uma necessidade e dia vira — se o homem transpuser o milênio — em que será uma condição, regra ou preceito. Deverá estar por tôda parte e escoimada dos excessos que forneceram matéria para o filme famoso de Chaplin. E, apresentando-se assim difusa, penetrará, também, no âmbito da vida doméstica — onde, aliás, já possui representação, mas em caráter excepcional — e aí se instalará de maneira tão pa-

cífica quanto a que resguarda alguns dos hábitos da família atual, como, por exemplo, o ensino dos filhos. E' mesmo possível que, nessa época, a organização — e já se sabe que não se trata de contrafações da organização — chegue à dignidade de constituir uma espécie de ingrediente do aleitamento, isto é, que goze do privilégio de transmitir-se de pais a filhos como a língua materna ou a noção de parentesco ou heranças semelhantes. E aqui está o lado sério da história da sistematização do guarda-roupa.

Antes dessa era, mais ou menos feliz do que os conturbados decênios dêste meio de século, ou, melhor, por agora, é bastante pensar e insistir na organização da vida coletiva, máxime no Brasil onde êsse campo é quase virgem.

Têm-se feito, no país, tímidos ensaios de emprêgo da racionalização do trabalho no serviço público. O mais notável é o devido ao sistema organizador encabeçado pela antiga Divisão de Organização do D.A.S.P. e sua sucessora, a atual Divisão de Orcamento e Organização. Administrações estaduais, notadamente as de São Paulo, Bahia, Rio Grande do Sul, mostram-se receptivas para a idéia. Dos municípios, é hem fraca a percentagem dos que tomaram contato com êsse moderno instrumento de intensificação da eficiência dos serviços, nada sabendo-se, ademais, a respeito da sorte da iniciaiva. Quer por isso, quer sobretudo porque as Administrações Municipais têm muito a colhêr da organização racional do trabalho, parece merecedor de simpatia e cuidadoso exame o plano de concertar-se um Convênio Municipal de Organização.

O exemplo do Convênio encontra-se no Convênio Municipal de Estatística. Êste fornece a gênese histórica. Mostra, com isso, a praticabilidade da medida. Proporciona, do mesmo passo, o modêlo genérico, conquanto não se lhe possa tomar, para o acôrdo aqui sugerido, senão a concepção básica e os delineamentos gerais.

Graças ao Convênio de Estatística, é cobrada em todos os Municípios a taxa de estatística, que custeia, em princípio, a parte municipal das despesas do sistema estatístico brasileiro. Não tem êste artigo o objetivo de advogar a instituição duma taxa de organização. Desde logo, por motivos de ordem técnica: em matéria de tribu-

tação, cumpre estimular o critério de redução do número de tributos, tendo em vista certos efeitos, entre os quais a simplicidade e, em conseqüência, o menor custo do aparelhamento arrecadador. A seguir, por prudência: a criação duma taxa específica, para cobrir as despesas do preconizado serviço, valeria como um "handicap" para a idéia, acarretando-lhe resistências e incompreensões. Finalmente, porque a racionalização, sob cujos auspícios se assinaria o Convênio de Organização, deve admitir financiamento moderado, para guardar coerência com a sua própria razão de ser e, também, ainda por êste condicionamento, dá lugar à promissora expectativa de que se auto-financie dentro de pouco tempo, pela economia trazida aos cofres municipais.

A função do Convênio, segundo o plano que se recomendaria para a nova mostra de associação de esforços e interesses das edilidades, seria o de declaração de propósitos, tomada de compromisso e fixação de linhas orgânicas.

Na declaração de propósitos ficaria expresso, em forma descritiva, embora flexível, despida das minúcias dispensáveis, a finalidade ou, melhor, os serviços que as administrações municipais teriam a esperar de sua correspondente disposição cooperativa.

A tomada de compromisso consignaria a responsabilidade de manutenção do pacto, ou, noutros termos, de respeito ao acôrdo dentro das condições que tivessem sido adotadas pelo consenso das partes, entre elas as estipulações de contribuição financeira e as hipóteses de extinção do serviço ou de denúncia unilateral.

Por seu turno, as linhas orgânicas projetariam o "modus faciendi", bem como a estrutura para suportá-lo e assegurar a articulação entre as partes.

Um programa de serviços poderia ser o constante do oferecimento de assistência enviado, em 1953, pelo Instituto Brasileiro de Organização, às municipalidades, traçado nos moldes a seguir:

a) elaboração da reforma dos serviços municipais, abrangendo a estrutura, o funcionamento do todo e das partes constitutivas, a formulação de projetos de lei ou decreto sobre pessoal (fixo, variável, lotação numérica e nominal, regulamentação de cargos e funções, estatuto, seleção etc.), material (simplificação, padronização, especificação, aquisição, guarda, distribuição, controle de consumo, conservação, recuperação etc.), orçamento (estimativa de receita, classificação de despesa, normas de execução e de apuração dos resultados etc.), comunicação e arquivamento etc.;

b) implantação de reforma, quando aprovada;

c) sondagem no mercado de trabalho público e privado, visando à conclusão quanto ao nível de vida no local e outros índices;

d) pesquisas sobre as condições do pessoal (encargos de família, grau de instrução, situação

funcional, remuneração, assistência necessária etc.);

e) levantamento e análise das despesas, segundo as várias verbas, e aconselhamento de medidas porventura oportunas;

f) outras indagações de natureza semelhante.

Interessante demonstração a ser prevista seria a dos efeitos, diretos e indiretos, financeiros e outros suscetíveis de verificação, que viessem a resultar das medidas de racionalização propostas e adotadas. É precioso meio de consolidação da confiança das partes nas operações de aperfeiçoamento dos serviços. Como diria o Técnico de Administração CUSTÓDIO DE ALMEIDA, é, na sua relativa objetividade, eficaz maneira de desincompatibilizar a técnica de racionalização com a sua clientela, onde quer que se tenha instalado a dúvida, por artes de malograda experiência anterior de aprendiz.

Quanto ao compromisso, no tocante a custeio de manutenção, haveriam de ser levadas em conta as desiguais possibilidades e necessidades dos diferentes Municípios. Para atender a equidade e evitar descontentamentos, propiciando vida longa e fecunda ao Convênio, várias maneiras de proceder podem, certamente, ser lembradas. Com o intuito de encaminhar a discussão da matéria, indicar-se-ia o expediente adotado por algumas associações internacionais, em casos semelhantes, e que se resume nas seguintes combinações:

1.º) predeterminação do máximo de despesa admitido;

2.º) estabelecimento dum certo número de classes de parciários, escalonados segundo o montante de unidades de despesas que se faça corresponder a cada uma;

3.º) classificação das partes contratantes, em conformidade com a população, a área territorial, o número de cidades e vilas e as distâncias a que ficam as partes, respectivamente, do local designado para sede do órgão executivo do Convênio;

4.º) soma das unidades de despesa e determinação, por cociente, da unidade de despesa;

5.º) fixação do encargo de cada parte, mediante o produto do valor unitário pelo número de unidades correspondentes à mesma.

Finalmente, a execução do Convênio caberia a um órgão central, desdobrado em setor administrativo, incumbido dos serviços de administração geral e, em particular, das comunicações e da articulação entre as partes, e setor técnico, incumbido do estudo das consultas ou solicitações, de caráter específico, das partes e da assistência, à distância ou no local, conforme parecesse necessário, bem como dos estudos permanentes dos diferentes aspectos da vida administrativa municipal, em conjunto e em relação a cada um dos subscritores do Convênio.

O órgão executivo poderia ser uma entidade instituída pelo Convênio ou qualquer organização técnica idônea, privada ou pública, escolhida, em virtude da delegação consignada no instrumento do acôrdo, pelo grupo de participantes eleito para dirigir a elaboração do Convênio e representar as partes nas suas relações externas derivadas do pacto firmado.

Razões práticas aconselhariam, aparentemente, se preferisse a segunda à primeira alternativa, na questão da forma executiva do Convênio, pelo menos de comêço. Se outras não houvesse, a simples conveniência de evitar os tropeços em que esbarra, sem remissão, qualquer órgão iniciante de atividade nova é ponderável. E, desde que o terreno em que se coloca esta exposição de idéias é o da localização de elementos para debate e discussão, há tóda coerência em sublinhar aquêlo oferecimento de serviços emanado do Instituto Brasileiro de Organização e nascido, ao que tudo indica, da percepção, coincidente com a que inspirou o presente trabalho, da inestimável valia da atuação contínua num serviço de organização para essa ou aquela administração municipal, tanto quanto, aliás, para qualquer administração ambiciosa de marcar expressivos índices de "performance".

Trata-se — ficou claro nas indicações acima — de organização em amplo sentido. Desprezou-se, de propósito, a acepção mais restrita que a palavra tem na fórmula, agora corrente, organização e métodos. Assim fazendo, teve-se em mira as condições de ineditismo do assunto para o maior contingente das administrações municipais do

país. Numá apreciação em têrmos gerais, o Convênio mereceria foros de pioneirismo, não apenas pelo fato de agrupar as municipalidades em tórno do ideal de organização, mas ainda por abrir ensejo ao contato efetivo de numerosos governos locais com as aspirações e os processos que florescem à sombra da benfazeja flâmula. E pioneirismo da mais lídima expressão civilizadora, pelas conseqüências imediatas, que atingem, em cheio, o grupo representativo, por excelência, da vida coletiva local — vale dizer o corpo administrativo do Município — e mediatas, das quais, por amor a concisão, uma sòmente, se porá em foco — o acréscimo da possibilidade de prestação de serviços — diga-se de serviços civilizadores — aos Municípios.

Convém frisar que não se substituiria, com vantagem, ao expediente ventilado o tratamento individual do problema pelos interessados. E' que, duma parte, a mão-de-obra técnica, no setor de atividades em tela, continua escassa no país, dificultando a multiplicação das agências organizadoras, e, de outra, a sugerida associação daria lugar à contínua permuta de resultados da experiência, com efeito fomentador da renovação de aquisições práticas e teóricas na esfera do aperfeiçoamento dos processos da administração.

Em remate, êste ensaio sumaríssimo parece conter, implícita, uma tese em cuja defesa poderia empregar o brilho de sua inteligência algum participante do último Congresso de Municípios: Da necessidade de estabelecer-se, mediante convênio, um serviço comum de racionalização das administrações municipais.