

# ADMINISTRAÇÃO LOCAL

## Serviços Auxiliares da Administração Municipal

FRANCISCO BURKINSKI

A complexidade da vida moderna, diz ERNEST W. STEEL, da Universidade do Texas, impôs a ampliação dos encargos das municipalidades. Estas eram, antigamente, simples unidades de execução das leis; mas, hoje, assumem as responsabilidades pela defesa e pela proteção dos que habitam seu território. Cumpre-lhes organizar, controlar e prestar serviços que, tidos embora, desde há muito, como convenientes ao conforto humano, são, em nossos dias, absolutamente indispensáveis, como acontece com os de abastecimento d'água, fornecimento de luz elétrica, manutenção do sistema de esgotos, de instrução pública e tantos outros.

Para realizar tarefas de tão importante vulto e que esmagam a administração das unidades de governo local, mister se faz racionalizar seus instrumentos executivos, mormente aquêles catalogados como "ancilares" e que permitem à liderança superior, se fôr hábil e eficiente, uma amplitude de ação eficiente dificilmente alcançada se forem amorfos ou desordenados aquêles instrumentos.

E', pois, necessário que se reconheçam os diferentes campos de administração necessários ao perfeito funcionamento da instituição governamental, isto é, os específicos e os gerais, para que

possam os formuladores das diretrizes administrativas nortear sua conduta com visão prática e econômica.

A administração deve departamentalizar-se, em primeiro lugar, segundo suas funções específicas e, em seguida, ordenar suas atividades adjetivas para propiciar perfeito e sincrônico rendimento de sua maquinaria. O chefe executivo deve dispor de assessoria técnica capaz de o auxiliar no desempenho de sua missão de administrador e de líder, incumbido de promover o bem-estar do povo. Cumpre-lhe, por isso, planejar, coordenar e decidir os rumos do governo, da política e da administração. Deve, por conseguinte, para melhor executar seu trabalho, contar com o apoio de órgãos auxiliares e de assistência que o aliviem dos encargos de rotina assim como dos deveres de planejamento e coordenação de natureza técnica.

São êsses aspectos da organização do governo que são objeto do trabalho de FRANCISCO BURKINSKI. Êsse autor, dá, porém, preferência ao exame das questões relativas ao esquema das unidades de serviços auxiliares ou de "staff", isto é, de documentação, pesquisas, pessoal, orçamento, material etc.

SUMÁRIO: 1. Administração de pessoal — 2. Técnica de direção — 3. Administração de material — 4. Bens municipais — 5. Os cemitérios no Brasil — 6. Administração da propriedade municipal — 7. Estatística — 8. Serviços jurídicos — 9. Divulgação das atividades municipais — 10. Avaliação da eficiência administrativa.

### 1. ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

A ADMINISTRAÇÃO municipal, ao elaborar a sua política de pessoal, visa a lograr economia e eficiência na prestação de seus serviços. Para a consecução d'êste desiderato é preciso que essa política se fundamente em normas racionais, indispensáveis para a solução dos problemas da administração do município.

Não foi por outra razão que o Estado Moderno, compreendendo as vantagens de selecionar os candidatos desejosos de ingresso nos quadros do funcionalismo, resolveu dotar a administração de elementos capazes.

Daí o Estado Moderno caracterizar-se, na parte relativa à sua administração de pessoal, pela profissionalização dos elementos que prestam o serviço público. Para isso foi preciso que o Estado fôsse abolindo paulatinamente o sistema de "pistolão", o "spoils system", pelo sistema do mérito, único que assegura a aquisição de pessoal idôneo e eficiente.

Constituem características do sistema do mérito:

- 1.º imunidade contra influências políticas;
- 2.º seleção inicial dos mais capazes;

- 3.º) apuração imparcial da eficiência em serviço;
- 4.º) sistema de promoções baseado no merecimento. (1)

No intuito de conseguir tais objetivos, a administração moderna do município, quando o comporta, está aparelhada de um órgão de pessoal, o qual exerce uma função de "staff" (estado-maior), isto é, compõe-se de especialistas que auxiliam e prestam assistência técnica aos vários departamentos que executam funções específicas. Constitui um órgão com funções auxiliares, gerais, situando-se no Departamento de Administração-Geral, ao lado dos departamentos de material, orçamento, obras, etc., e compõe-se, via de regra, de uma Seção Administrativa, uma Seção de Controle, uma Seção Financeira e uma Seção de Assistência Social.

A fim de dotarmos a administração de alguns municípios do Brasil de órgãos de pessoal, é preciso que saibamos qual o critério mais acertado a seguir para isso.

A história da criação e disseminação de órgãos dessa natureza, nos Estados Unidos, nos proporciona os elementos indispensáveis para isso.

A aplicação de cartas ao serviço civil das municipalidades começou em 1894, em Nova York, quando o legislativo instalou as comissões de serviço civil em algumas cidades.

Em 1900 havia 65 comissões de serviço civil e o movimento adquiriu seu máximo desenvolvimento de 1906 a 1910 quando 111 comissões municipais foram instaladas. Em 1930 calculou-se que havia cerca de 250 comissões municipais e em 1940, 869 cidades já haviam submetido a sua administração de pessoal ao sistema do mérito. Dessas cidades, 589 administram o seu próprio sistema do mérito, ao passo que as outras 280 têm seus sistemas controlados por agências fora da Prefeitura.

Atualmente, é sabido que 80% de cidades com mais de 100.000 habitantes operam, ao menos parcialmente, sob a jurisdição de uma comissão de serviço civil, ora administrada pelo Estado-membro, ora pelo Município.

Entre nós, o critério mais certo a ser levado em consideração não consiste em saber o tamanho da cidade e a sua população, mas antes a natureza e a extensão das funções executadas pela administração municipal. Também tal ponto de vista tem sido esposado por algumas cidades dos Estados Unidos.

Um bem elaborado programa de pessoal deve abranger os seguintes itens:

- 1.º) Classificação de cargos. Esta expressão é usada ambigualmente para significar:
  - a) a designação dos cargos a serem incluídos em cada divisão do serviço classificado, ou
  - b) o agrupamento de cargos tão idênticos que o mesmo título descritivo dê, a cada um, a mesma qualifi-

cação, devendo-se usar testes de adaptação para recrutar funcionários qualificados, e a mesma remuneração deve ser atribuída a cada um com equidade.

2.º) A preparação e a Administração de um plano remunerativo que adote vencimentos e salários equitativos, sofrendo aumentos na base da execução satisfatória dos deveres.

3.º) A seleção de funcionários para ingresso no quadro do funcionalismo e promoção dos mesmos no serviço.

4.º) A administração de um sistema de serviços destinado a medir a execução do trabalho como base parcial para promoção, demissão, transferência, e como meio de experimentar a eficiência do processo de recrutamento.

5.º) A regulamentação de férias, licenças, transferências, etc.

6.º) O exame das folhas de pagamento, a fim de assegurar que os salários e vencimentos estejam sendo pagos a pessoas que exercem os cargos de acordo com a lei e os regulamentos de pessoal em vigor.

7.º) A supervisão e a administração de um programa de treinamento no serviço para grupos de funcionários. (2)

A execução de um programa de pessoal, como o discriminado em linhas gerais, tem por objetivo prestar o serviço público com economia e eficiência, o que somente se consegue tornando o administrador um técnico, conhecedor da sua especialidade nos mínimos detalhes. Urge, pois, profissionalizar o serviço público, liberando-o de quaisquer tendências amadoristas que ainda o impregnam.

Os característicos que o técnico de administração pública deve possuir são:

- 1.º) Fundo comum de conhecimento;
- 2.º) Certas qualificações baseadas em caráter, treinamento, e competência, indispensáveis para que ingresse nos quadros do funcionalismo;
- 3.º) Certo nível de conduta exigido nas relações com outros de sua profissão e nas com o público, baseado em cortesia, respeito e moral;
- 4.º) Interêsse construtivo na seleção, treinamento e aprendizagem de candidatos ao funcionalismo;
- 5.º) Uma tendência baseada principalmente no interêsse comum e no dever público. (3)

Como vimos atrás, a administração de pessoal comporta problemas tão variados, como o recrutamento, a seleção, sistema de remuneração, plano de classificação de cargos e funções, treinamento anterior e posteriormente ao ingresso na administração pública, promoção, etc., etc., que somente sobre cada um deles haveria matéria para se escrever muito.

## 2. TÉCNICA DE DIREÇÃO

*Dirigir* pressupõe, como instrumentos, o comando, a coordenação e o controle. (4)

(2) *Municipal Personnel Administration* — The Institute For Training — in *Municipal Administration*, Chicago, Illinois, 1940, págs. 47 e 48.

(3) *The rise of a new Profession City Management* — "Public Management" — Abril 1932, págs. 120 a 123.

(4) Por se tratar do primeiro ensaio elaborado no Brasil sobre o assunto, recomendamos a leitura da excelente monografia *Diretrizes de Administração Local*, de autoria de J. M. DOS SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI, um dos mais abalizados técnicos de Administração do Brasil.

(1) *Administração do Pessoal* — BYRON TÔRRES DE FREITAS — Editora Pan-Americana Ltda., pág. 13, 1945.

Em cada uma dessas fases é imprescindível ao administrador municipal a assistência de seus subordinados.

As ordens, normas e regulamentos, emanados dos planos em atividade, são os mais elementares instrumentos de comando.

Coordenação consiste em ajustar permanentemente os planos, a organização e o comando, de forma que se mantenha em equilíbrio a máquina administrativa.

O controle cifra-se em apresentar relatórios e fazer inspeções.

Quando se estuda o problema de direção não se deve encará-lo em termos burocráticos, mas partir do pressuposto da necessidade de uma ampla visão dos problemas administrativos, de uma chefia eminentemente democrática e de unidade de propósito entre seu pessoal.

Vejamos, em linhas gerais, alguns dos instrumentos de direção mais eficientes para o administrador municipal, e, em seguida, o sistema de relações que se estabelece entre o chefe executivo e seus auxiliares imediatos.

#### a) Comando

O comando implica a política governamental em ação.

Para que o comando seja eficiente, preciso é que repouse no planejamento do trabalho por ser executado, isto é, no cuidadoso programa, elaborado para o futuro, do trabalho de certa organização. A formulação desse programa depende de informações pormenorizadas a respeito do serviço da repartição e de seu custo.

Tanto o orçamento como o programa de trabalho constituem instrumentos essenciais do planejamento.

As ordens, normas e regulamentos podem referir-se às atividades da própria repartição, ou às relações existentes entre os departamentos de administração específica e serviços auxiliares.

Algumas cidades americanas codificaram as ordens administrativas mais em uso.

#### b) Coordenação

E' comum surgirem entre os funcionários desentendimentos quanto aos limites que abrangem a autoridade e a responsabilidade.

Grande número de cidades nos Estados Unidos preparam cartas que delimitam perfeitamente a esfera da autoridade e da responsabilidade.

Outro método empregado consiste em definir por escrito os deveres e responsabilidades dos vários órgãos e de seus agentes, condensando-os em cartas, em códigos administrativos, ou em normas e regulamentos.

Também decretos municipais regulam a responsabilidade e a autoridade.

Os códigos administrativos, usados pelas poucas cidades norte-americanas, têm um caráter uniforme.

Geralmente há um dispositivo que designa o chefe executivo como o chefe da administração, atribuindo-lhe a necessária autoridade para dirigir seus subordinados.

Comuns também são os dispositivos sobre os departamentos e suas divisões, bem como as responsabilidades de que se acham investidos.

Às vezes se encontram nos Códigos disposições referentes a pessoal, material, orçamento e finanças, as quais não precisam ser aprovadas pelo Conselho Municipal, ficando a critério do "manager" o modificá-las de tempos em tempos, de acordo com as necessidades imediatas da administração.

Autores americanos há que são contrários aos códigos administrativos, preconizando aos Conselhos Municipais a tarefa de fixar as responsabilidades e processos da repartição.

Certos problemas de coordenação, não previstos pelos códigos ou cartas, são supridos pela expedição de regulamentos e normas por parte do chefe executivo.

Usa-se, outrossim, em alguns municípios norte-americanos, elaborar um manual de normas e regulamentos, tendo em vista dois objetivos:

a) Interpretar a carta para os funcionários e explicar-lhes as funções de outros departamentos;

b) Permitir ao chefe executivo fornecer elementos mais detalhados do que a carta ou o código administrativo, os quais servem de guia aos servidores.

A cidade de Saginaw, Michigan, U.S.A., conta com um manual desta natureza.

Até indústrias privadas existem, nos Estados Unidos, que possuem manuais que definem e situam a responsabilidade e a autoridade.

O método mais usado, porém, é a expedição de normas e regulamentos referentes a um único departamento ou serviço.

Esse é o critério que se deve adotar nas municipalidades do Brasil, dada a grande vantagem da flexibilidade dos regulamentos.

Nos municípios da América do Norte quando o chefe executivo está convencido de que os regulamentos devem ser aprovados pelo Conselho Municipal, a ele os remete.

Sob o ponto de vista estritamente jurídico, cumpre assinalar que o poder regulamentar é a faculdade atribuída aos órgãos executivos para regulamentar as ordenanças ditadas pela Câmara Municipal, bem como ditar as instruções e regulamentos necessários para organizar seus departamentos, impor a disciplina interna da administração e interpretar as disposições que manda cumprir.

Como se vê, o poder regulamentar é indispensável para tornar possível o cumprimento das normas legislativas.

### c) *Contrôle*

O controle constitui a terceira tarefa da direção executiva, consistente em verificar se as ordens foram fiéis e cuidadosamente executadas. Entre os mais importantes instrumentos de controle se situam o controle orçamentário, o controle dos programas de trabalho e ordens, as inspeções, os relatórios, o controle pela organização e periódicos levantamentos das operações executadas.

Cada um destes tópicos fornece imensa bibliografia especializada.

### d) *Da Chefia*

No estudo da técnica de direção, cabe ainda falar no problema das relações estabelecidas entre o chefe da administração e seus subordinados.

Para que haja perfeito equilíbrio entre a ação de um e de outros, é preciso que estes estejam bem informados das decisões e política seguida por aquele.

O chefe da administração deve ter, para poder imprimir plena eficiência ao seu departamento, as qualidades de um líder, utilizando toda a capacidade e potencialidade de seus auxiliares, infundindo-lhes, ademais, sua lealdade e seu entusiasmo. Se o chefe for desleal e indiferente ao exercício de suas funções, estes vícios repercutirão no trabalho do servidor, reflexo que é da influência pessoal do chefe.

O que caracteriza o chefe como líder, pois, conforme vimos, é a sua capacidade de *influenciar*.

Como, porém, pode o chefe influenciar os subordinados, para que se torne um líder?

Responde-nos a essa questão o Dr. WAGNER ESTELITA CAMPOS, nossa maior autoridade em matéria de técnica de chefia e seus problemas:

"Isso lhe exige 3 requisitos básicos:

- 1.º posse de qualidades que o destaquem do grupo;
- 2.º conhecimento de um mínimo de característicos humanos com os quais terá de lidar (determinantes do comportamento humano no trabalho);
- 3.º domínio e manejo dos processos de influência interpessoal direta". (5)

## 3. ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL

A centralização das compras de material destinado ao serviço público constitui mais uma parte da organização científica aplicada à moderna administração municipal.

RUSSEL FORBES, na qualidade de chefe do serviço de compras da cidade de Nova York, durante o governo de La Guardia, teve oportunidade de utilizar os métodos de trabalho que divulgara através de sua obra "Compras Governamentais", logrando ótimos resultados.

Em 1934, ano em que a cidade de Nova York aderiu ao sistema, sua Prefeitura conseguiu uma economia de 5 milhões de dólares, em compras que totalizavam 30 milhões.

E, em janeiro de 1935, o Prefeito La Guardia anunciou uma economia de 500 mil dólares, somente nas compras de óleo combustível e impressos.

Somente isso basta para demonstrar a conveniência da adoção do sistema de centralização de compras.

Atualmente, nos Estados Unidos, 250 cidades, 50 condados e 36 Estados, e no Canadá 22 províncias e cidades utilizam o sistema centralizador na compra de certa classe de artigos.

No Brasil, os municípios continuam comprando através dos departamentos, as mais das vezes em pequenas quantidades, e por preços de varejo. Ora, é sabido que os chefes dos vários serviços municipais sempre estão sobrecarregados de trabalho no desempenho de suas funções, e por isso não devem preocupar-se com pequenos problemas de compra, o que lhes rouba muito tempo.

A existência de um órgão central destinado às compras de material e equipamento para as repartições públicas oferece vantagens incontestáveis, uma vez que, reduzindo o pessoal, o material e o equipamento, possibilita a aquisição em grande escala, melhora o sistema de entregas e propicia maior fiscalização.

Vejamos em linhas gerais como se deve processar a compra, e como funciona a organização que dela deve encarregar-se.

Estudada a *simplificação* do material, passa-se ao preparo das *especificações*, determinando-se a seguir o *tipo-padrão*. Padronizado o material a ser adquirido, o mesmo deve ser submetido à apreciação dos chefes de serviços e fornecedores, para receber sugestões e críticas.

Elaborada a lista dos materiais padronizados, devem-se relacionar as firmas capazes de fornecê-los. Em seguida, abre-se a concorrência pública, com prazo determinado, a todos os pedidos que sejam superiores a determinada quantidade.

Enquanto a padronização não é ultimada, os chefes devem fazer os pedidos, tendo em vista as necessidades inadiáveis de suas seções.

O serviço de compras deve compor-se de um conselho de superintendência, de um agente de compras a quem compete simultaneamente o cargo de superintender os almoxarifados, tendo sob as suas ordens um assistente chefe de compras e um almoxarife-geral.

Ao lado do almoxarife-geral convém localizar o almoxarifado e respectivo escritório onde se

(5) WAGNER ESTELITA CAMPOS — *Chefia e Administração* — Pág. 30 — Rio de Janeiro, 1950.

acham a Contabilidade, os serviços de padronização, requisições e estatísticas.

Cumprе salientar, porém, que essa organização não deve ser rígida. E' comum mesmo variar. Excelentes resultados podem ser obtidos sob uma multiplicidade enorme de formas de organização, bastando o contrôle sôbre as compras ser centralizado e o pessoal do departamento estar sob a direção de um agente profissional de compras. Esse agente, tanto nas grandes como pequenas municipalidades, deve ser selecionado, tendo em vista o sistema do mérito.

O objetivo primordial da centralização de compras é obter preços baixos. Podemos afirmar com segurança que da adoção de tal sistema resulta uma economia de 10% a 15% no total das compras anuais, desde que seja aplicado com a devida eficiência. Ademais, a centralização possibilita um adequado contrôle contábil sôbre as despesas referentes a material e equipamentos.

Além do sistema de centralização de compras, os municípios devem possuir armazéns centrais destinados a manter em estoque determinadas mercadorias que sejam constantemente procuradas, como, por exemplo, artigos de papelaria, a fim de evitar a falta momentânea dos mesmos.

O decreto que organizou o Departamento Federal de Compras oferece elementos suficientes para que se conheça perfeitamente o processo da simplificação, especificação, padronização, requisição, etc.

#### 4. BENS MUNICIPAIS

O patrimônio do Estado (Município) se compõe de bens de uso privado, constitutivos do domínio privado do Estado, e bens de uso ou destino público, constitutivos do domínio público do Estado.

Os bens do domínio privado dos Estados podem ser objeto de atos de comércio.

Os autores divergem sôbre o verdadeiro significado dos bens do domínio público. Enquanto para uns o Estado exerce sôbre esses bens apenas o direito de guarda e vigilância, para outros eles constituem uma propriedade de direito público.

Esta última corrente, na nossa opinião, que considera o povo o destinatário do domínio público, é a mais acertada.

Divergências também surgem entre os tratadistas ao explicarem o que sejam bens de uso ou destino público.

Acreditamos que a explicação de COLIN e CAPITANT é a mais convincente. Dizem esses civilistas franceses que a "afetação de uma coisa ao uso direto do público" a coloca no domínio público do Estado.

Apesar de tudo, ao examinar-se a natureza jurídica dos cemitérios, há autores, como DE RECY, DUCROCQ e BENETTINI, que acham estar eles submetidos ao regime do direito privado, isto é, podem ser objeto de atos de comércio.

Todavia, muito maior é o número dos autores, entre os quais cumpre salientar HAURIOU, RIGAUD, WALINE, ARBUS e PROUDHON, que consideram os cemitérios bens do domínio público e, como tais, inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis.

Efetivamente, a doutrina, de modo geral, considera as repartições públicas, quartéis, ruas, praças, hospitais, escolas, logradouros públicos, mercados e cemitérios, como bens de uso ou destino público.

Lamentavelmente, porém, na prática, é comum se constatar o município fazer concessões a emprêsas particulares não só para explorar mercados, como também para explorar os terrenos dos cemitérios.

#### 5. OS CEMITÉRIOS NO BRASIL

Competia às municipalidades, no Império, editar regras relativas aos cemitérios, mas "conferindo a esse fim com a principal autoridade eclesiástica do lugar" (Lei de 1 de outubro de 1828, art 62, § 2.º).

O Decreto Legislativo de 5 de setembro de 1850, tratando de cemitérios e enterramentos, resalvou "os direitos do Ordinário na parte religiosa."

Somente com o Decreto n.º 119-A, de 7 de janeiro de 1890, é que se verificou a secularização dos cemitérios.

E o Decreto n.º 789, de 27 de setembro de 1890, determinou:

"Art. 1.º Compete às Municipalidades a polícia, direção e administração dos cemitérios, sem intervenção ou dependência de qualquer ordem religiosa. No exercício desta atribuição não poderão as municipalidades estabelecer distinção em favor ou detrimento de nenhuma igreja, seita ou confissão religiosa.

Art. 2.º A disposição da primeira parte do artigo antecedente não compreende os cemitérios ora pertencentes a particulares, a irmandades, confrarias, ordens e congregações religiosas e a hospitais, os quais ficam, entretanto, sujeitos à inspeção e polícia municipal.

Art. 3.º E' proibido o estabelecimento de cemitérios particulares.

Art. 4.º Em todos os municípios serão criados cemitérios civis, de acôrdo com os regulamentos que forem expedidos pelos poderes competentes.

Parágrafo único. Enquanto não se fundarem tais cemitérios, nos Municípios em que estes estabelecimentos estiverem a cargo de associações, de corporações religiosas ou dos ministros de qualquer culto, as Municipalidades farão manter a servidão pública nêles existente, providenciando para que os enterramentos não sejam embaraçados por motivo de religião.

A Constituição de 1891, no seu art. 72, § 5.º, preceituava: "Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal ficando livre a todos os cultos religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não ofendam à moral pública e as leis."

Como se vê, a Constituição de 1891 não manteve, como dispunha o decreto acima citado, a ressalva relativa aos cemitérios particulares então existentes.

A Constituição de 1934 tornou a admitir cemitérios particulares, mas a de 1937 voltou a excluí-los (art. 122, 5.º).

Todavia, a atual Constituição (art. 141, § 10), retornou ao pensamento da de 1934 quanto aos cemitérios particulares das associações religiosas.

Durante a elaboração do Plano Diretor, a localização de novos cemitérios deve ser levada em conta. Os antigos, mesmo em desuso, devem ser convenientemente conservados.

## 6. ADMINISTRAÇÃO DA PROPRIEDADE MUNICIPAL

As municipalidades contam com propriedades que representam serviços públicos diretos, tais como parques, ruas, logradouros públicos, etc., cuja administração compete a repartições que não podem delegar seus serviços a outros departamentos. Constituem serviços intransferíveis.

Outras propriedades, porém, como edifícios públicos, caminhões, etc., são administradas por certas repartições que podem ficar sujeitas a algum controle centralizado. Este controle se faz sentir na aquisição e uso da propriedade e equipamentos, permitindo ao administrador aquilatar os recursos físicos e aplicá-los econômica e eficientemente na consecução de seu programa.

Os bens patrimoniais de alguns municípios alcançam milhares de cruzêiros, comportando edifícios, garagens, armazéns, estações de bombeiros, parques, etc.

Entretanto, não é de admirar não usarem métodos racionais na administração desse patrimônio, já que até mesmo nos Estados Unidos, onde a administração local atingiu elevado desenvolvimento, a maioria das cidades não conta com uma agência central que trate da compra, uso e conservação do patrimônio municipal. Disso resulta não saberem o patrimônio que possuem e se a administração do mesmo está sendo conduzida com economia. Em virtude disso, é comum fazerem-se reparações, ora extemporânea, ora ineficientemente.

Para se conseguir economia no uso da propriedade municipal e exercer controle sobre a mesma, é preciso que se faça um inventário completo. Somente assim se poderá estabelecer um programa de aquisição, manutenção e uso da propriedade do município, tendo em vista as suas necessidades presentes e futuras, o que pressupõe uma agência de planejamento da cidade, encarregada da elaboração de um plano de melhoramentos locais, no qual estejam incluídos edifícios públicos, escolas, parques e ruas.

Daí a necessidade de uma agência central, com pessoal selecionado, incumbido de administrar os bens patrimoniais do município, isto é, conservação e reparação de edifícios públicos, terrenos, etc. E outra agência, também centralizada, para administração e reparação de veículos a motor e equipamentos.

A primeira das agências, geralmente, nos Estados Unidos, faz parte ou do Serviço de Engenharia ou da Divisão de Obras, e se localiza na Divisão de Conservação da Propriedade, e Divisão de Inspeção de Edifícios.

A segunda das agências, naquele país, também se situa na Divisão de Obras, ou na Divisão de Engenharia, com o nome de Divisão de Equipamento a Motor, competindo-lhe a inspeção e reparação de carros e o serviço de controle de sua utilização e respectivos gastos.

A Contabilidade Patrimonial registra todas as despesas feitas para a aquisição e manutenção dos demais elementos da administração.

## 7. ESTATÍSTICA

Se encararmos a estatística como mera tabela de números, ela não terá tanta importância nos vários setores da administração pública. Entretanto, se estudarmos a estatística como instrumento de informações destinadas ao planejamento administrativo, ela assumirá um papel significativo na organização administrativa tanto das empresas privadas como do Estado.

Para se chegar à elaboração de um plano, a pesquisa constitui a primeira etapa a percorrer. Ora é impossível proceder-se a pesquisas de qualquer natureza no campo da administração, sem se recorrer à estatística como instrumento. Na verdade, tanto TAYLOR como FAYOL somente chegaram a formular leis no campo da ciência da administração, depois que submeteram a tratamento estatístico os dados que tão arduamente coletaram, isto é, depois que os reduziram a expressões numéricas.

Tudo isso vem demonstrar a importância da estatística, como método de pesquisas indispensável ao planejamento, sobre o qual assentam todos os demais elementos da administração.

Por isso é que não só o planejamento, como também a organização, a liderança, a coordenação, o controle, a administração de pessoal e o orçamento impõem da estatística como instrumento de suas atividades.

Para maiores esclarecimentos sobre a estatística como instrumento de administração e governo, recomendamos a leitura do capítulo final do livro "Problemas de chefia e administração", de WAGNER ESTELITA CAMPOS, onde o assunto é amplamente estudado.

## 8. SERVIÇOS JURÍDICOS

O serviço jurídico das Prefeituras é prestado através de seu Departamento Legal.

Muitas vezes, importantes questões jurídicas são levantadas nas Prefeituras. Daí a necessidade de as mesmas se representarem perante a Justiça por seus advogados e procuradores e de ouvirem as opiniões destes, antes de quaisquer decisões.

Também no caso de certos projetos de lei e de regulamentos os procuradores municipais são ouvidos.

O Departamento Legal das Prefeituras é uma agência essencialmente auxiliar e, nas grandes metrópoles, via de regra, exercem as seguintes funções:

- 1.<sup>a</sup>) Preparo de leis e regulamentos para aprovação das Câmaras Municipais;
- 2.<sup>a</sup>) Aconselhar o Prefeito e o público em matéria legal;
- 3.<sup>a</sup>) Preparar e aprovar os contratos para concessão de serviços públicos e obras públicas;
- 4.<sup>a</sup>) Verificar e preparar os papéis de compra e venda das propriedades municipais;
- 5.<sup>a</sup>) Preparo legal da emissão de títulos da dívida pública municipal;
- 6.<sup>a</sup>) Representar a municipalidade em Juízo e fazer acórdos para evitar litígios;
- 7.<sup>a</sup>) Assistir às sessões das Assembléias Legislativas Estaduais quando se tratar de assuntos referentes à municipalidade.

A Associação Brasileira de Cimento Portland, em trabalho que publicou sobre administração municipal, agrupou as atividades do Departamento Legal de uma Prefeitura da seguinte maneira:

- a) Assistência Jurídica aos Legisladores;
- b) Assistência Legal aos Departamentos;
- c) Representação em Juízo.

Na organização do departamento legal deve-se examinar cuidadosamente o problema da centralização e descentralização dos serviços jurídicos, a seleção e administração do pessoal, e o exercício de sua direção.

#### 9. DIVULGAÇÃO DAS ATIVIDADES MUNICIPAIS

É da essência dos regimes democráticos dar conhecimento aos munícipes das atividades do governo municipal. Para isso torna-se necessário apresentar aos habitantes das comunas um quadro geral dos serviços que a administração vem executando e pretende executar. O governo municipal usa de diversos meios para informar o público sobre a sua ação. Entre os principais veículos de divulgação das atividades comunais figuram as conferências, exposições, exibição de filmes, programas radiofônicos e apresentação de relatórios.

Como a propaganda impressa é a que mais resultados oferece, pode-se dizer que os relatórios constituem a parte mais importante na divulgação das atividades locais.

Dentre os relatórios ocupam lugar de relêvo os relatórios anuais das municipalidades.

Para que estes relatórios ocupem o lugar que realmente merecem no plano de publicidade das atividades do município, devem eles ser organizados em termos de serviços e funções municipais e não, tendo em vista o serviço e as funções de cada departamento separado, porque o público se interessa mais pelo programa dos serviços do governo municipal do que pelo trabalho das unidades de organização. Daí a necessidade de os rela-

tórios incluírem tópicos sobre educação, biblioteca, e serviços correlatos, mesmo que sejam administrados por agências independentes do organismo municipal.

Devem os relatórios anuais das municipalidades conter as seguintes partes:

1. Introdução.
2. Legislação e administração-geral.
3. Serviços municipais.
4. Serviços auxiliares.
5. Finanças municipais.
6. Planejamento dos serviços municipais. (6)

As finanças e o planejamento dos serviços municipais poderiam ser incluídos no item 4 — Serviços auxiliares — mas para fins de relatório devem ter um tratamento todo especial e, por isso, são classificados separadamente.

Além dos relatórios anuais, é comum a apresentação de relatórios de cada departamento, servindo de complemento àqueles. Também às vezes relatórios especiais são redigidos, como no caso da comemoração do centenário de um município, no caso da necessidade de promover determinada campanha, etc. Quando assim acontece, convém serem publicados folhetos de propaganda.

#### 10. AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Mesmo no caso de o administrador municipal aplicar à sua repartição os mais modernos princípios de organização racional, mais cedo ou mais tarde, sente a necessidade de avaliar a eficiência da máquina que superintende.

Para isso é preciso que ele tenha uma noção clara dos objetivos de cada uma de suas seções, meça-lhes a execução dos serviços e resultados, bem como estude a estatística obtida por esse trabalho.

Além da avaliação dos métodos administrativos, cabe ao administrador municipal, cada ano, submeter as estimativas das necessidades financeiras de sua repartição para o ano vindouro.

Por fim a administração local deve ser responsável perante as Câmaras Municipais e os Municípios.

Conforme vimos, compete ao administrador local examinar os objetivos que lhe cabe atingir e os resultados reais posteriormente conseguidos, para aquilatar o trabalho executado por seu departamento.

A determinação dos objetivos que a sua repartição deve atingir é um problema eminentemente político, cabendo ao administrador diligenciar seus esforços no sentido de que eles sejam expressão fidedigna da Câmara Municipal e da vontade dos Munícipes. Na verdade, é preciso que tanto o corpo legislativo da cidade, como o

(6) *The Technique of Municipal Administration* — The Institute for Training — in "Municipal Administration" — Chicago, Illinois, 1940.

público participem na formulação da política a ser seguida pela administração municipal. Aquêles objetivos são melhor enumerados do que pròpriamente sujeitos a medidas. São problemas vazados nas leis elaboradas pelos vereadores.

Mais do que tudo interessa saber os *resultados*, os quais podem ser medidos de duas formas:

1.º) em têrmos de cumprimento de serviços a prestar;

2.º) em têrmos de gradação do alcance dos resultados visados.

Tomemos como exemplo o serviço de limpeza pública. O objetivo dêste serviço é manter limpas as ruas da cidade. Êste problema da cidade é medido tendo-se em vista a extensão das ruas a serem limpas e a sujeira por elas acumulada. O trabalho exercido para a prestação de tal serviço é medido em têrmos de homem-hora e a movimentação do equipamento é medido na extensão de ruas percorridas. O custo é medido tendo em vista as despesas feitas com limpeza pública. A medida da execução nos é proporcionada pela extensão de ruas a serem limpas. Por fim, os *resultados* são medidos pelas condições de limpeza mantidas pelas ruas. A medida do grau de alcance dos resultados será a percentagem de ruas mantidas dentro de um determinado "estandard" de limpeza.

Em última análise, o problema das avaliações administrativas, se resolve pela medição da *eficiência* administrativa. Mas em que consiste esta eficiência?

A eficiência da administração é medida pelo grau de cumprimento realmente obtido na exe-

cução dos serviços, tendo em vista os recursos úteis levados ao efeito máximo.

A primeira tarefa a ser executada na medição da eficiência consiste em eliminar todos os fatores estranhos ao contrôle administrativo (fatores naturais, etc.) e uma vez feito isto não é difícil chegar a uma medida da eficiência relacionando os resultados com o custo da operação.

Todo o processo de luta contra os incêndios, por exemplo, pode ser reduzido a têrmos de despesa. E a eficiência se mede combinando de tal forma as despesas, que se consiga o máximo de redução em prejuízos provenientes de incêndio.

O conceito de eficiência pode, pois, ser feito na base de uma organização flexível destinada a aquilatar os serviços municipais.

A eficiência constitui um instrumento poderoso para analisar as relações entre as Câmaras Municipais, que legislam sôbre os serviços, e o administrador municipal. Além disso, é admiravelmente adaptável ao tratamento quantitativo e a técnicas objetivas.

Em têrmos genéricos, podemos dizer que a eficiência consiste na aplicação de métodos científicos às atividades governamentais (União, Estados e Municípios).

A técnica de avaliação da eficiência se aplica ao planejamento, orçamento e planos de trabalho; na determinação da eficiência de pessoal; na distribuição de pessoal e equipamentos; na medição da eficiência do equipamento; na determinação da relativa eficiência de processos e métodos alternados.