

# A Organização na Administração Municipal

FRANCISCO BURKINSKI

*SUMÁRIO: 1. Objeto e importância da administração-geral — 2. Organização científica da administração municipal — 3. Organização técnica do município — 4. Organização administrativa do município — 5. Criação, organização e supressão dos serviços municipais.*

## 1. OBJETO E IMPORTÂNCIA DA ADMINISTRAÇÃO-GERAL

OS tratadistas de direito administrativo e ciência de administração pública, de modo geral, na exposição de suas doutrinas, se preocupam apenas com os serviços públicos e os agentes e órgãos através dos quais eles são executados.

A não ser em obras norte-americanas, raramente vamos encontrar capítulos que tratam dos meios (organização, material, pessoal, etc.) e dos recursos financeiros de que a administração pública se vale para a execução racional de seus serviços fundamentais.

Hoje em dia, porém, não se pode dispensar o conhecimento de certos princípios aplicáveis tanto à estrutura de empresas privadas como à do Estado, uma vez que constituem elementos indispensáveis a todo administrador cioso de imprimir modernos rumos à repartição que superintende.

Todavia, cabe acentuar que, sendo o Brasil um país cuja população, em grande parte, não se beneficia de serviços essenciais, tais como educação, saúde, assistência social, etc., constitui erro, reinante em determinados setores de nossa administração pública, o preocupar-se quase que exclusivamente por questões de técnica administrativa.

Quanto a isso, devemos afastar-nos da orientação adotada nos Estados Unidos, já que nesse país, dado o alto grau de seu desenvolvimento industrial, seu intenso progresso social e amplitude de dotações orçamentárias de que dispõe, aliados à índole eminentemente pragmatista de seu povo, a execução dos serviços públicos é lá

encarada predominantemente, tendo-se em vista sua economia e eficiência. (1)

W.F. WILLOUGHBY foi o primeiro autor que expôs com clareza a separação existente entre as funções de administração-geral e as funções de administração específica.

Segundo êle, as atividades governamentais se dividem em dois tipos: atividades-meios, institucionais, gerais, ou domésticas e atividades fins, específicas ou funcionais. Aquelas se referem aos meios de que o Estado se vale para atingir os seus objetivos, como sejam planejamento, organização, seleção de pessoal, compra de material, etc., e as últimas dizem respeito aos serviços diretamente prestados pelo Estado, tais como educação, assistência social, saneamento, etc.

Em seguida, WILLOUGHBY preconiza a teoria do departamento de administração-geral, integrador das atividades institucionais, veículo através do qual o chefe executivo desempenha suas atribuições de gerente-geral (general manager).

Administrativistas há, entre nós, que classificam as funções administrativas da seguinte forma: a) funções internas; b) funções externas.

As primeiras constituem as funções de administração-geral, e as segundas, de administração específica.

## 2. ORGANIZAÇÃO CIENTÍFICA DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Em virtude da livre concorrência desenfreada, oriunda do liberalismo econômico, profundas crises vinham sucedendo-se periodicamente nos países altamente industrializados, a partir do últi-

(1) Sobre alguns princípios de administração-geral aplicados à realidade brasileira, recomendamos a leitura do seguinte ensaio:

Arízio de Viana e Araújo Cavalcanti

— Trabalho Integral de Estado-Maior Administrativo.

Êsse ensaio também foi publicado em inglês e francês, respectivamente sob os seguintes títulos:

— "Completed Staff Work" —

— "Travail Integral d'Etat Major Administratif".

(Contribuição do Brasil ao exame dos problemas de organização de serviços de Estado Maior Administrativo, Knocke Round Table of the International Institute of Administrative Sciences — Brussels — June — 1952.

mo quartel do século XIX, culminando no período que antecedeu e se seguiu à 1.<sup>a</sup> Grande Guerra.

Alguns estudiosos, principalmente engenheiros, em contato permanente e direto com as indústrias, por força de sua própria profissão, supunham assentar as origens daquelas crises, de intensa repercussão na produtividade, na organização empírica das empresas privadas e, para debelá-las, começaram a apregoar, através de livros, a necessidade de estruturá-las sob moldes científicos, para isso estabelecendo uma série de princípios capitais, colhidos e postos em prática no seu próprio local de trabalho.

Dentre os estudiosos avultam os nomes de TAYLOR, FAYOL e WHITLEY, respectivamente dos Estados Unidos, França e Inglaterra. Em breve surgiam entidades incumbidas de pesquisas científicas dessa natureza. Congressos mundiais se realizam com o mesmo objetivo. Publicações várias são difundidas, mostrando a importância dos métodos e das normas de racionalização ou organização científica do trabalho nas empresas particulares.

Essas normas e aqueles métodos cedo atingiram também a organização estatal, — considerada a maior das empresas, — dada a necessidade do estudo e implantação de um novo regime administrativo e de um ordenamento mais racional da atividade do Estado, até então obediente a processos obsoletos.

Essa tendência racionalizadora no domínio dos serviços públicos, nos Estados Unidos, iniciada em 1910, na esfera federal com a President's Commission on Economy and Efficiency, corporizou-se na Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921, na Procurement Division de 1933, e em leis de 1939 e 1940, solicitadas ao Congresso pelo então Presidente Roosevelt.

Muito antes disso, aliás, já se davam os primeiros passos no sentido de aplicar normas de organização científica à administração pública.

E' quase certo ter sido na administração municipal onde, pela primeira vez, os norte-americanos aplicaram métodos racionalizantes, trazidos do campo industrial. Leva-nos a assim pensar o fato de o sistema do "city manager plan" ter sido inaugurado ainda em 1908, e na implantação do mesmo se aplicaram alguns princípios básicos de organização científica das empresas privadas.

Como se isso não bastasse, cabe observar que em 1907 foi instituído o "Bureau of Municipal Research", centro de estudos de racionalização administrativa, mais tarde estendida à questão da reorganização da administração estadual e, por fim, do governo federal.

Hoje, como é proverbial, não só existe uma literatura variadíssima sobre postulados de organização científica aplicados à atividade administrativa do Estado, como sua aplicabilidade constitui um fato incontestável na criação e reorganização da administração pública, em inúmeros países do mundo.

De modo geral, podemos resumir os objetivos que pretende alcançar nos seguintes itens :

- a) Melhor coordenação de serviços;
- b) Maior economia e eficiência na execução dos mesmos.

Demonstrada sumariamente a importância das finalidades por atingir através da racionalização da administração pública, desnecessário se torna salientar a sua significação na administração do município, já que este constitui, em última análise, a primeira unidade da administração pública.

No Brasil, a não ser em algumas Capitais dos Estados, não há municípios que adotam no seu governo e na sua administração normas e métodos racionais de trabalho. Tanto o governo como a administração continuam orientando sua conduta dentro de métodos empíricos, retrógrados e descoordenados, não acompanhando, pois, o ritmo acelerado da vida moderna.

Para eliminar tão grave mal, cumpre, antes de mais nada, reorganizar todos os departamentos da administração das comunas brasileiras, tendo em vista lograr melhor coordenação de suas atividades e maior economia e eficiência na execução das mesmas. Reorganizar, portanto, significa racionalizar os serviços municipais.

Não é outro, aliás, o sentido da definição de racionalização dada pela antiga Sociedade das Nações.

"Racionalização é substituição do processo tradicional, da rotina, do empirismo e da improvisação por um sistema científico, onde se adaptem os meios aos fins, de forma que o esforço produza o máximo efeito útil".

Tal critério deve guiar, outrossim, o administrador moderno, quando se defronta com a organização de novos serviços criados por lei, a fim de evitar quaisquer desperdícios futuros.

O insigne engenheiro César Cantanhede assinala que tanto "organização de trabalho" como "racionalização", podem ser usadas indiferentemente, por serem ambas aceitas.

A seguir salienta que a aplicação dos métodos de organização dos trabalhos, quer industriais quer nas repartições públicas, traz diversas vantagens para a empresa ou o Estado, conforme o caso, e para o pessoal.

Para a empresa, a organização do trabalho eleva a produtividade, reduz o preço de custo e regulariza a marcha dos negócios.

Quanto ao pessoal, a racionalização aumenta os salários, faz com que o operário tire melhor proveito de suas aptidões e empregue melhor o tempo.

### 3. ORGANIZAÇÃO TÉCNICA DOS MUNICÍPIOS

A literatura sobre a técnica da organização da administração pública já é vastíssima. Entretanto, tendo Luther Gulick, autor americano, sin-

tetizado o que há de mais proveitoso em matéria de organização de serviços, é com apoio nêlo que vamos teçer algumas considerações.

Desde que duas pessoas se juntam para conseguir um objetivo comum, há organização.

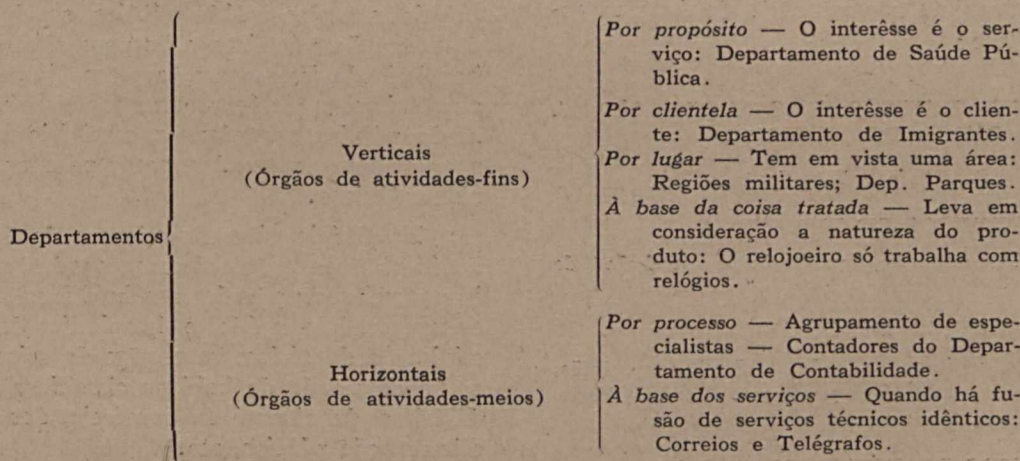
Nos serviços públicos, a organização consiste na determinação da estrutura das relações entre pessoas e funções, e no estabelecimento dos canais que se projetam da autoridade e responsabilidade de pessoa a pessoa.

O objetivo da organização é estruturar racionalmente os serviços de forma tal, que não se confunda uma coisa com outra. Para isso é preciso determinar a melhor maneira de se subdividir uma tarefa para que seja executada com maior eficiência, estabelecida uma coordenação das atividades.

A organização racional da estrutura da administração municipal se impôs como uma consequência do aumento das funções municipais e do progresso técnico, que obrigou o município a empregar especialistas.

*Como determinar a especialização do trabalho? Como devem as várias partes da organização especializada ser coordenadas?*

Eis aí dois problemas capitais da técnica organizativa, cuja resposta corresponde às suas próprias finalidades.



A divisão do trabalho ainda pode depender do tempo: Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, etc.

O objetivo primordial da organização técnica da administração é obter *economia* e *eficiência*. Daí também organizarem-se os serviços auxiliares tendo em vista a especialização.

Êsses serviços são úteis ao administrador como canais ou meios, através dos quais planeja, coordena, controla e exerce outras funções técnicas, diretamente ligadas aos departamentos com atividades-fins.

A existência dos serviços auxiliares na organização se justifica porque provêem com serviços especializados os departamentos da administração específica. Entretanto, é erro dar-lhes importância exagerada, uma vez que somente devem existir na medida que contribuem para o cumprimento dos

Efetivamente, a organização tem por fim :

- 1) *Obter o máximo de vantagem da especialização e da divisão do trabalho;*
- 2) *Coordenar e integrar o trabalho dêsses funcionários especializados, a fim de que a função da agência governamental seja cumprida com eficiência.*

Como se vê, a organização implica necessariamente a coordenação, que se atinge com o equilíbrio entre a autoridade e a responsabilidade, isto é, mediante a perfeita harmonia dos órgãos e agentes da escala hierárquica.

Daí a necessidade da existência de unidade de comando, princípio êsse a que Fayol já emprestava importância singular na organização administrativa, tanto das empresas privadas como do Estado.

Como se consegue a especialização na estrutura da administração? Como se pode processar a divisão do trabalho?

Vários métodos de divisão do trabalho são usados, tendo em vista determinada base de especialização.

Vamos apresentar num quadro sinótico os tipos de organização de departamento existentes, segundo Luther Gulick, tendo em vista o princípio da divisão do trabalho.

serviços públicos dos departamentos com atividades-fins.

Quando HENRI FAYOL preconizava que *administrar é prever, organizar, comandar, coordenar e controlar*, tinha em mira tanto os órgãos de administração-geral como os departamentos de administração específica, embora a elaboração de seus princípios tivesse partido do estudo daqueles para chegar a êstes, ao contrário do que sucedera com TAYLOR.

#### 4. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO

A eficiência da máquina administrativa depende da conjugação de dois fatores fundamentais: os agentes da administração e os métodos de trabalho.

FREDERICO HERMANN JR., em excelente monografia, assim se pronuncia sobre o organismo administrativo :

“O organismo administrativo deve ser estudado sob dois aspectos: o estático e o dinâmico. O primeiro compreende sua estrutura material, o segundo seu funcionamento. Da boa disposição dos órgãos e do disciplinamento de suas funções dependem, em primeiro lugar, a *eficiência* e a economia nas administrações municipais.” (2)

#### a) *Aspecto estático*

Embora seja impossível apresentar uma organização departamental uniforme para os municípios, convém salientar que as funções administrativas são iguais em todos os municípios.

Ao Prefeito incumbe exercer a superintendência da administração municipal, e tomar decisões. Aos Diretores e Chefes das variadas repartições cabe pôr em prática essas decisões e aos funcionários cumpre executar as tarefas, sob a inspeção de seus superiores.

Da dosagem desse complexo de relações estabelecidas, do grau de equilíbrio desse sistema hierárquico, depende a eficiência da administração, orientada sempre pela ação coordenadora do Prefeito.

Segundo F. HERMANN JR. pode-se admitir, como mais ou menos aplicável a tôdas as municipalidades, o seguinte agrupamento de funções gerais e específicas :

#### “SERVIÇOS DE DIREÇÃO E COORDENAÇÃO, A CARGO DO PREFEITO

*Secretaria e Expediente*

#### SERVIÇOS DE EFICIÊNCIA

Organização, admissão, promoção e demissão de pessoal.

#### SERVIÇO DE FINANÇAS

Lançamento de impostos, cadastro fiscal, arrecadação, compras, despesas, empenho, pagamentos, contabilidade, tomada de contas, tesouraria.

#### SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA

Trânsito, transportes coletivos, limpeza pública, esgotos, extinção de incêndios, iluminação pública, fiscalização de obras particulares, etc.

#### SERVIÇOS DE OBRAS MUNICIPAIS

Planos reguladores, obras públicas, abertura, pavimentação, arborização de logradouros públicos.

#### SERVIÇOS DE HIGIENE PÚBLICA

Contrôle de abastecimento de gêneros, mercados, feiras, matadouros, hospitais, laboratórios de análises.

#### SERVIÇOS CULTURAIS E SOCIAIS

Divertimentos públicos, turismo, serviço escolar, parques infantis, campos de esporte, teatros e concertos, assistência social e hospitalar.

## SERVIÇOS JURÍDICOS

Os quatro primeiros serviços e o último poderíamos agrupar sob a denominação de serviços indiretos ou de superintendência e os outros sob a de serviços diretos ao público.”

À medida que os problemas municipais se tornam mais complexos, órgãos especializados surgem.

As capitais do Brasil enfeixam em sua órbita maior soma de serviços (polícia de trânsito, pronto-socorro, bombeiros) que, de ordinário, em outros municípios, são desconhecidos ou estão a cargo da esfera estadual. E' certo, porém, que, à proporção que o índice populacional se eleva e os serviços públicos estaduais crescem, há uma tendência, por princípio de comodidade administrativa, expresso na descentralização, a passarem aquêles serviços para o encargo da administração municipal.

Em São Paulo, por exemplo, o serviço de assistência policial, até há pouco atribuição do Estado, transferiu-se para o âmbito da municipalidade, trazendo enormes benefícios à população paulista.

Os serviços municipais variam sobremodo de país para país.

Na Inglaterra, constituem serviços municipais: polícia, estradas, saúde pública, serviço médico e de educação, parteiras, asilo para alienados pobres, hospitais de isolamento, esgotos, limpeza pública, abastecimento de água, transportes urbanos, iluminação pública, matadouros, cemitérios, necrotérios, ruas, parques, mercados, casas para operários, banhos públicos.

Na Suécia, situam-se dentro da órbita local: auxílio à pobreza, aos desempregados, aos velhos e às parturientes; pensões aos inválidos e aos velhos desamparados; saúde e hospitalização; cuidados clínicos e dentários; bem-estar da criança; fiscalização da venda de bebidas alcoólicas, de bancos, da bolsa, da câmara de comércio, dos gêneros de alimentação pública, etc.

Os serviços de utilidade pública, os aeroportos, os mercados, cinemas e cafés, ora se encontram sob o domínio do município, ora sofrem o contrôle da administração local.

Sem entrarmos em detalhes, podemos dizer que constituem serviços municipais nos Estados Unidos: polícia, regulamentação do tráfego, prevenção e proteção contra incêndios, inspeção de pesos e medidas, fiscalização de edifícios e obras públicas, aeroportos, justiça, administração de escolas, bibliotecas, museus, jardins zoológicos, teatros e concertos, saúde, hospitais, assistência social, moradias, mercados públicos, matadouros, campos de esporte, parques e divertimentos públicos, etc. A maioria dos serviços de utilidade pública continuam explorados, com raras exceções, por empresas particulares, embora haja grande quantidade de comissões estaduais e municipais que lhes controlam as atividades.

(2) FREDERICO HERMANN JR. — *Funções Específicas dos Municípios* — Editora Atlas S.A. — 1945, pág. 37.

O problema dos serviços municipais no Brasil foi magnificamente situado por Pontes de Miranda, o maior de nossos juristas vivos, quando, ao fazer a exegese do art. 28 da Constituição de 1946 diz :

“A polícia preventiva é função comum de tôdas as entidades (União, Estados e Municípios), dentro da esfera jurídica em que se movem. Outra natureza têm as funções tipicamente municipais, como a de fiscalizar a edificação, aprovar e alterar plantas e planos de urbanismo, preparar e regulamentar logradouros públicos, permitir, promover, licenciar, guiar, regulamentar e fiscalizar diversões públicas, cuidar da observância das regras de moral externa, legislar sobre a indigência nas ruas e sobre o alojamento dos indigentes, legislar e cuidar da assistência, principalmente aos acidentados e aos acometidos nas ruas, de moléstias ou sintomas, legislar sobre o comércio ambulante e o de bebidas, sobre a mendicância, os teatros, as feiras e os mercados, os banhos na praia ou em balneários públicos, o transporte de mercadorias e de pessoas, manter ou fiscalizar instituições de beneficência e de caridade, localizar a residência de meretrizes, doentes de moléstias contagiosas, comércio e fábrica de produtos cuja proximidade seja nociva à saúde pública, recensear e fazer estatísticas. Em muitos desses assuntos, a competência fica sujeita ao branco que lhe deixou a legislação federal, ou lhe deixaram as legislações federal e estadual, ou se exercer, por falta de regras jurídicas, sobre as matérias de que trata o art. 18, 2.<sup>a</sup> parte. (3)

Em seguida o eminente tratadista brasileiro remata :

“Todos os serviços públicos locais — isto é, todos os serviços que não sejam *comuns* ao Estado-membro, ao Território ou à União, portanto não excedam o interesse municipal preponderante — devem ser organizados pelo município”. (4)

A 1.<sup>a</sup> Divisão do I.D.O.R.T., de São Paulo, durante a “Jornada da Organização Científica do Trabalho na Administração Municipal”, constante de uma série de palestras e visitas, realizadas em 21 e 22 de dezembro de 1936, por aquêlê Instituto, distribuiu aos presentes uma relação, compreendendo 371 funções de uma metrópole moderna, assim distribuídas :

- I — Conselho — 4 funções;
- II — Prefeito — 18 funções;
- III — Comissão de Educação — 31 funções;
- IV — Comissão de Planejamento — 3 funções;
- V — Comissão de Serviços Cíveis — 16 funções;
- VI — Departamento de Segurança Pública — 88 funções;
- VII — Departamento de Utilidade Pública; — 11 funções;
- VIII — Departamento de Bem-Estar Público — 67 funções;
- IX — Departamento Legal — 15 funções;
- X — Departamento de Finanças — 74 funções;
- XI — Departamento de Serviços Públicos — 37 funções;

XII — Rotina Administrativa — 5 funções;

XIII — Instalações — 2 funções.

O Dr. L.D. UPSON, após sérias pesquisas, conseguiu classificar 306 atividades diferentes, exercidas pelo município de Detroit.

Assim como as funções administrativas do Estado têm crescido ultimamente de modo considerável, dado o surto de novas condições econômicas e sociais, que premiram a intervenção política no setor da iniciativa privada, também as funções administrativas do município se alargaram sobremodo. Isto se deve a dois fatores capitais :

- a) progresso da ciência e da técnica;
- b) expansão das idéias referentes aos serviços sociais.

THOMAS HARRISON REED, insigne municipalista norte-americano, usa de método assaz interessante para classificar as funções administrativas do município, tendo em vista sua posição nos Estados Unidos.

Diz êle :

“A divisão significativa das funções da cidade é a que se estabelece entre as que podem propriamente ser classificadas como governamentais e as que podem ser chamadas funções comerciais”.

As funções governamentais se distinguem das comerciais pelo modo de agir do município no exercício de suas funções.

As funções governamentais são, nas mais das vezes, executadas pelos cidadãos como agentes do Estado. Estão nesta categoria as que se referem à preservação da ordem pública e segurança interna, e ao lançamento e arrecadação de determinados tributos.

As funções comerciais, muito mais numerosas, são as que o custo das mesmas é pago pelo público, ora como consumidor, ora como contribuinte.

A corporação municipal compra, nesse caso, serviços e mercadorias, para revertê-los depois como provimento às necessidades locais. Daí os serviços de iluminação pública, água e esgoto, recreação e proteção contra o fogo, etc.

Mais adiante, T.H. REED amplia sua classificação das atividades específicas da cidade:

- a) funções de obrigação (governamentais);
- b) funções de poder ou privilégio (comerciais).

As primeiras são funções executadas em benefício do Estado. As segundas são funções executadas para a satisfação de necessidades puramente locais. (5)

b) *Aspecto dinâmico*

Estabelecida a estrutura, compete agora averiguar o funcionamento da organização municipal.

(3) PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição de 1946* — Vol. I — Págs. 486 e 487.

(4) Idem, *Ibidem* — Págs. 486 e 487.

(5) THOMAS HARRISON REED — *Municipal Government in The United States* — págs. 46 e 47 — D. Appleton — Century Company — 1934.

Os mesmos princípios de organização racional da administração pública também devem nortear, como é natural, a administração municipal.

Convém assinalar, de antemão, que nem todas as municipalidades se podem utilizar de métodos de trabalho uniformes, já que cada uma se apresenta com seus problemas específicos. Duas coisas, porém, jamais devem ser olvidadas: a expedição de regulamentos de serviço claros e eficiência do pessoal que os executa, o qual deve agir dentro de um regime da mais ampla responsabilidade. Somente assim a administração de pessoal atingirá racionalmente os objetivos para os quais foi criada.

Como vemos, o fator homem é o elemento por excelência dinâmico da organização municipal, que, graças a ele, adquire vida e produtividade. Por isso, a seleção de pessoal deve ser criteriosa, a fim de que a administração municipal possa prestar os serviços que lhe são atribuídos com o máximo de eficiência e o mínimo de custo.

#### 5. CRIAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E SUPRESSÃO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS

A criação dos serviços municipais implica necessariamente a idéia de um conjunto de nor-

mas destinadas à satisfação de um interesse especificamente municipal. A elaboração e aprovação dessas normas, modificativas da liberdade individual e da propriedade privada, cabe ao corpo legislativo municipal. Verificado o surto de determinadas circunstâncias econômicas e sociais, as Câmaras Municipais autorizam a criação de determinados serviços locais para serem usados pelas autoridades administrativas dos municípios.

A organização de um serviço municipal constitui um ordenamento que supõe emprêgo do serviço público. Tanto às Câmaras Municipais, como às autoridades administrativas, compete a formulação das regras gerais relativas a êsse ordenamento.

O Prefeito, investido do poder de baixar regulamentos, tem competência, embora excepcionalmente, para formular regras de organização de um serviço público, contanto, como é natural, que não colida com as liberdades públicas.

A Câmara Municipal, se bem com raridade, pode delegar poderes a uma autoridade municipal a fim de que ela organize certos serviços públicos.

A supressão de serviços municipais é função dos corpos legislativos municipais.