

Municipal Management

por THOMAS HARRISON REED.
McGraw — Hill Book Company, 1941.

Comentário por C. A. Harriel, in *Public Personnel Review* — Janeiro 1942 — Volume 3 — Número 1.

Eis um livro indispensável aos administradores municipais. Pode ser chamado manual do administrador municipal, com a vantagem de que o autor encara os problemas municipais mais do ponto de vista administrativo que do técnico. A tese geral de Mr. Reed pode ser resumida no seguinte trecho: "Reconhece-se, entretanto, cada vez mais, que tanto o treinamento como a prática são necessários ao bom êxito da grande maioria dos aspectos da administração. Há em crescimento contínuo um corpo de conhecimentos da prática da administração — a experiência alheia acumulada — que pode ser transmitido àqueles que se preparam para essa profissão..." Para quem quer que se tenha envolvido com a administração municipal nos últimos quinze anos, este livro é tão prático, tão precioso, que parece o diário de um prefeito ou de um *city manager*.

Depois de um capítulo introdutório sobre tipos de organização, as 665 páginas de discussão geral versam sobre quatro assuntos: relações administrativas básicas, administração financeira, outras atividades de *staff* e administração das unidades de execução.

À proporção que se lê o capítulo sobre o desenvolvimento das atividades municipais, ocorre a questão: Podem os governos locais, dentro de certos limites, escolher ou determinar o tipo de seus habitantes?

Seria interessante que o autor, baseado em sua vasta experiência, nos transmitisse, em artigo posterior, os resultados de suas observações sobre o assunto, a começar por divisão de zonas, planejamento urbano, poder de anexação, leis reguladoras do desenvolvimento industrial e políticas municipais, enfim, tudo que pode ou não encorajar o influxo de organizações comerciais e industriais.

Na introdução, Mr. Reed discute sucintamente os vários tipos de organização do governo local. Ressalta que o governo de nível local será, em grande parte, responsável pela sobrevivência

da fé na democracia norte-americana. O cidadão médio tem pouco contacto pessoal com o governo de Washington ou da capital de seu Estado. Para ele, o governo é representado pelo professor, o polícia, o lixeiro ou o tesoureiro da Municipalidade, que periodicamente o visita afim de receber sua contribuição para os serviços públicos.

Conquanto muitos encarem a administração municipal como uma arte ou uma ciência (dependendo do grau de entusiasmo de cada um), que não deve de maneira alguma imiscuir-se com os partidos políticos estaduais ou federais, não se pode deixar de concordar com a declaração do autor: "Uma boa administração municipal se torna, assim, no sentido mais verdadeiro da palavra, uma pedra angular de toda a estrutura democrática norte-americana".

Sem desfazer do excelente trabalho que Mr. Reed apresenta nas outras partes de seu livro, a secção sobre relações administrativas básicas é a mais interessante e a mais importante de todas. Focalizam-se aí os "escaninhos" da administração municipal. Os problemas peculiares aos governos locais — de execução, de pessoal e de finanças, prestam-se mais facilmente a um estudo impessoal e concreto dos fatos; ao tratar, porém, com o Conselho, o público, os chefes de departamento e com as outras unidades governamentais, o administrador municipal pode exclamar com convicção: "Ah! Aqui é que está a questão!" São essas as relações que, em grande parte, determinam o bom êxito ou o fracasso de uma administração, ou de um administrador.

Ao discutir as relações entre o executivo e o público, o autor faz uma breve referência a "princípios de conduta para todos os executivos". Assevera aqui que, ao contrário do que se pensa geralmente, há poucas probabilidades de se aperfeiçoarem as relações públicas por meio da palavra falada. Deve-se, entretanto, admitir uma exceção. Quer provemos ou não, a verdade é que, numa proporção considerável, a atitude do público para com uma administração gira ao redor da personalidade do administrador. A maneira

mais eficaz de se formar uma opinião sobre a sinceridade e — digamos — sobre o preparo e a capacidade do administrador é ter uma oportunidade de encontrá-lo face a face e de ouvi-lo explicar, de modo frio e objetivo, o que se está fazendo na municipalidade e o que se planeja fazer. Isto constitui um modo difícil e um tanto restrito de informar o público mas, em nossa opinião, é o que dá maior soma de resultados. Sabemos por experiência própria que, quase invariavelmente, se as questões são discutidas face a face, aberta e francamente e o administrador a elas responde cabal e livremente, melhoram as relações entre o administrador e o público, mesmo que não se modifiquem as opiniões acerca de determinadas medidas. Em questões de política, altamente controvertidas, e durante as campanhas eleitorais o autor está absolutamente certo quando afirma, com referência ao *city manager*: “É prudente que ele (o *city manager*) permaneça por detrás, deixando o órgão governamental aparar o choque da luta”.

A discussão sobre as “relações entre os executivos nomeados e os Conselhos ou Juntas” constitui um capítulo que deve ser lido e relido até pelos administradores mais antigos e experimentados. Traz-nos à lembrança o conselho dado a um aspirante jovem e entusiástico que ingressava no serviço pela primeira vez, por um administrador prudente, que falava com profundo conhecimento de causa: “Não queira tomar a dianteira ao Conselho. Ao cabo de meu primeiro ano, eu me vi tão distanciado deste que minha eficiência ficou seriamente prejudicada. Durante um ano fiquei literalmente de braços cruzados, no tocante a novas idéias, até que as idéias do Conselho me alcançaram”.

Há um outro ponto que o autor aborda e que deve ser reforçado, se bem que possa provocar uma careta de desaprovação por parte dos administradores mais ortodoxos. Os Conselhos municipais tem que ser eleitos. Poderá haver outros métodos de obter corpos legislativos mas certamente não são métodos democráticos. Assim sendo, todo conselheiro, bom ou mau, pesa constantemente suas ações e as ressonâncias das mesmas no espírito público, como ele supõe que o espírito público é. Um *city manager* pode, por sua conduta, e sem sacrificar os princípios de boa administração ou da ética profissional, aplainar materialmente as dificuldades de um conselheiro que deseja ser reeleito. A propósito vejamos este tre-

cho de puro bom senso: “Se se deseja exercer com sucesso a arte da administração municipal, não se devem esquecer as artes e meios necessários à obtenção de um cargo e à consecução de resultados que exijam a sanção da opinião pública. A administração de uma cidade... inclui necessariamente a administração dos constituintes e dos patronos... É lamentável que alguns de nossos melhores espíritos acadêmicos nunca tenham admitido esta verdade simples. É ainda mais surpreendente, e igualmente lamentável, que tantos dos profissionais e homens de negócio, chamados “práticos”, que ingressam na política municipal, também deixem de apreciá-la devidamente. O sucesso dos mesmos... dependeu em grande parte de harmonizar as tendências de seus companheiros e de dominar o ambiente, mas não veem como o mesmo princípio se aplica inteiramente à administração municipal”.

No capítulo sobre chefes de departamento, discute-se, entre outras coisas, a necessidade de flexibilidade nas organizações administrativas e o número de chefes que um administrador pode dirigir eficazmente. O autor faz uma afirmativa muito sensata: a “semelhança de métodos, mais que a de propósitos”, deve ser o fator determinante no grupamento das atividades por departamentos.

O último capítulo desta sub-divisão do *Municipal Management* versa sobre as relações entre o governo local e as outras unidades governamentais. Durante estes últimos anos as relações com os governos estadual e federal tornaram-se muito importantes. De fato, na opinião do autor, a penetração estadual e federal na área do governo local, com tudo que a mesma implica, constitui um dos mais sérios problemas que hoje atingem o administrador local. Com a sabedoria de um David Harum, Mr. Reed diz que “de cavalo dado não se olha a idade”.

Devido aos inúmeros inquéritos que já fez, era de se esperar que Mr. Reed se interessasse pelas relações entre o governo local e a área metropolitana que o envolve. Este é um campo ao qual os administradores tem dedicado menos atenção do que merece. O custo crescente do governo, com a demanda constante, por parte do público, de um método capaz de resolver o problema, poderá forçar dentro das próximas duas décadas, um reagrupamento considerável das funções do governo local, no que toca ao “metropolitanismo”.

Infelizmente, muitos Conselhos, e algumas vezes o público, interessam-se mais pela concessão de verbas destinadas à melhoria das atividades materiais da cidade do que pelas dotações destinadas ao aperfeiçoamento das unidades de *staff*. Muitos administradores municipais sabem por experiência própria que é mais fácil conseguir uma dotação de \$100,000 para melhorar uma rua ou construir uma nova rede de esgotos do que \$1,000 para um estudo financeiro ou sobre pessoal. Isso não obstante os que estão interessados no levantamento do nível de administração local, sabem que o grau de eficiência das unidades de *staff* é mais indicativo da qualidade fundamental do governo do que os índices mais visíveis e populares fornecidos pelos órgãos de linhas.

A organização de um departamento de finanças moderno e amplo é minuciosamente analisada pelo autor. Além das divisões comumente aceitas, de contabilidade e Tesouro, incluiu também a divisão de orçamento, a divisão de compras e a divisão de arrecadação; deve-se concordar, entretanto, que muitos não aceitariam a inclusão de uma ou mais dessas atividades no departamento de finanças. Quanto ao se saber por exemplo, se a divisão do orçamento deve pertencer ao departamento das finanças ou ao Gabinete do Chefe Executivo, poder-se-ia travar uma discussão em que os prós e os contras ficariam bem equilibrados. Muitas pessoas argumentariam também que a divisão de arrecadação devia ter outro lugar, na organização municipal.

A maneira franca e prática com que o autor aborda os problemas municipais ressalta na importância que dá à isenção de impostos para as apólices municipais, no capítulo sobre a formação e administração da dívida municipal.

Além dos itens usualmente incluídos sob o título "administração de pessoal", é interessante verificar que o autor dirigiu sua atenção para o treinamento prévio, o treinamento em serviço e a sindicalização dos empregados do governo local. Se os administradores municipais fossem prudentes, modelariam suas convicções de maneira a encarar as associações de classe do pessoal governamental como um fato consumado. Ainda existem muitos administradores municipais que, neste ponto, se parecem com a avestruz proverbial. Muitos problemas de pessoal, se tratados com discrição e tato, poderão ser ajustados mais satisfatoriamente por meio de representação de classe que mediante a solução de casos individuais.

Uma outra unidade de *staff* a que o autor atribue importância considerável é a de pesquisas e planejamento. Muito acertadamente afirma que a deficiência do planejamento, no passado, foi devida à falta de instrumentalidade. "O que é preciso não é tanto a reorganização da autoridade encarregada de planejamento... mas uma reorientação do planejamento no programa do governo local... Seu principal ponto de contacto devia ser o executivo". Além de dar atenção ao planejamento, encarado de um ponto de vista capital, as unidades de planejamento e pesquisas deviam, como braços que são do executivo, ocupar-se com o exame e a análise contínua dos processos do governo. Li recentemente um artigo em que o ilustre autor afirma que o "governo deve ser constantemente *remendado*, para se manter em dia". Pode-se não concordar *in totum* com esta afirmativa mas ela significa que Mr. Reed tem indubitavelmente razão quando salienta a necessidade de pesquisas e planejamento, na estrutura governamental.

Nas quatro primeiras seções do livro, o autor trata dos problemas administrativos gerados pelas atividades de *staff* e pelas relações com o público, com o órgão governamental e com as outras unidades do governo. Na quinta seção ele se volta para os departamentos de execução, campo com que os administradores estão mais familiarizados, e um dos que mais têm merecido a atenção dos que têm escrito sobre o governo municipal.

Ao estudar os serviços de execução, o autor dá, ao interesse dos administradores pela administração vista de cima, uma ênfase maior do que às técnicas de execução de determinados serviços. A autoridade suprema na administração municipal deve, naturalmente, dar alguma consideração aos métodos usados na pavimentação de uma rua ou às técnicas empregadas numa repartição de detetives. Seu maior interesse, entretanto, deve ser determinar o escopo da atividade de um dado departamento, decidir qual a proporção da renda geral que deve ser aplicada a essa atividade e adotar padrões já aceitos para verificar os resultados obtidos.

Ao fixar padrões, em alguns casos, e ao aludir a métodos estabelecidos para determinar a eficiência de operações, em outros, o autor lança um desafio ao administrador que se proponha a reexaminar os resultados obtidos por seus próprios departamentos de execução.

Ao falar desses, Mr. Reed dá tanta importância aos incumbidos de atividades culturais e de assistência como aos de obras públicas e segurança. Costuma-se dizer (injustamente, a nosso ver), que antigamente, quando havia necessidade de se fazerem cortes nas despesas, os *city managers* favoreciam as atividades de obras públicas e segurança, em detrimento das demais atividades municipais. Encontramos aqui a finalidade total do esforço municipal, discutida por um *ex-city manager* que delas tem uma visão bem equilibrada.

Diz-se ter Woodrow Wilson afirmado que, durante vinte anos, nunca lera um livro até o fim sem acrescentar: "Não valia a pena". No presente caso, entretanto, temos um livro que todo administrador municipal, ativo ou potencial, pode ler com proveito, de fio a pavio.

INDICAÇÕES

PRINCIPLES OF LABOR LEGISLATION —

Fourth revised edition — por John R. Commons & John B. Andrews — New York — 1936 — Harper & Brothers.

Este livro, que apareceu no momento mais crítico da história da legislação do trabalho nos Estados Unidos, foi escrito mais sob o ponto de vista do cidadão e do estudioso do que sob o ponto de vista jurídico. Descreve as soluções legislativas que foram aplicadas aos principais problemas do trabalho, isto é, emprego e desemprego, salários, horas, segurança e saúde, seguro social, acordos individuais e coletivos e administração trabalhista, tentando esboçar o histórico dos vários problemas, ao mesmo tempo indicando a natureza e a extensão de cada um. Os autores deram mais importância aos princípios do direito trabalhista do que detalhes de sua aplicação, os quais costumam mudar frequentemente. Os autores fazem neste livro a crítica, em sentido construtivo, dos aspectos bons e maus da legislação trabalhista norte-americana.

AMERICAN CITY GOVERNMENT AND ADMINISTRATION — por Austin F. MacDonald — New York — 1941 — Thomas Y. Crowell Company.

Comentários do autor :

Estes últimos anos tem sido palpitantes para os funcionários municipais e as populações urbanas

dos Estados Unidos. Novos problemas surgiram ; os velhos problemas exigiram uma atenção sempre crescente ; mas, nem sempre, foram para eles encontradas soluções prontas e adequadas. As necessidades originadas pela crise ultrapassaram a capacidade de receita de muitos governos municipais. As políticas de isenção de impostos reduziram a tributação municipal, podendo restringi-la, ainda mais, futuramente. O controle do governo estadual sobre as atividades locais tornou-se mais forte, especialmente em certos sectores. Os funcionários municipais começaram a reconhecer que a boa-vontade é um dos fatores essenciais para qualquer governo e se esforçaram por conseguir e manter a confiança do público. A administração predial tornou-se uma importante empresa municipal.

Todas as modificações acima apontadas foram cuidadosamente registadas nesta terceira edição. As secções sobre as dívidas e as relações entre os governos federal e municipal, foram desenvolvidas em capítulos separados, tendo sido, além disso, acrescentado um novo capítulo sobre as relações públicas. A assistência social e a administração predial mereceram uma revisão completa.

Novas secções foram consagradas a diversos assuntos, como sejam, acordos inter-municipais, isenção tributária inter-governamental e problemas de tráfego urbano. Contudo, não foi modificada a feição fundamental deste livro, porque os princípios básicos da administração municipal conseguiram resistir aos embates destes últimos anos.

PERSONNEL MANAGEMENT, Terceira edição. Walter Dill Scott, Robert C. Clothier, Stanley B. Mathewson e William R. Spiegel. — Mc Graw-Hill Book Company, Inc. New York and London. 1941. 589 págs., \$4.00.

As mudanças que se operaram nas relações industriais e o aparecimento de novas técnicas na administração de pessoal, nestes últimos dez anos, é que tornaram extremamente oportuna a revisão completa deste livro básico. A terceira edição apresenta um quadro completo dos mais recentes princípios, processos e instrumentos aplicados nas importantes relações entre a administração, o trabalho e os trabalhadores. Esta revisão inclui uma dis-