

# ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO: UMA ABORDAGEM CONTEXTUAL

Décio Luiz Gomes

Mestrando em Administração da UFRGS

---

"A Nação é o resultado do somatório de todos os municípios e constitui dever fundamental assegurar-lhes condições materiais, políticas e administrativas adequadas" (Interior, 1977)  
"É curioso e um tanto paradoxal que a complexidade do contexto sócio-econômico brasileiro não apareça na estrutura governamental" (Sherwood, 1970).

## INTRODUÇÃO

Os excertos supracitados remetem-se ao assunto que será motivo deste ensaio. São eles: o papel do município no sistema econômico-político-administrativo nacional e a falta de uma definição precisa desta função do município no contexto brasileiro à luz dos recentes enfoques da Teoria das Organizações.

A moderna sociedade industrial traz como conseqüências um processo de urbanização acelerada e o aumento da complexidade das funções a serem desempenhadas pelas instituições governamentais, que no caso brasileiro preferiram um modelo centralizador de decisões e descentralizador da execução. Em tal processo de descentralização insere-se naturalmente o município como co-partícipe; porém, a outra face do modelo, a centralização das decisões, tem inibido e limitado a capacidade municipal, por via da conseqüência de uma certa diminuição da autonomia local, e um aumento da sua dependência.

A evidência de que resultados não desejáveis ocorreram é traduzida na recente preocupação do governo

central em fortalecer as municipalidades, não apenas mediante aportes financeiros mas também pela prestação de assistência técnica mais participativa.

Ainda assim, a bibliografia consultada revela-nos alguns aspectos disfuncionais no desencadeamento das relações entre as esferas superiores de governo e o município, as quais são salientadas no decorrer do texto.

Por ora, parece-nos que tais desacertos têm suas raízes no tratamento generalista que se dá ao processo/sistema organizacional brasileiro, caracterizando, "a priori", um problema de clarificação e orientação dos hábitos metodológicos que norteiam tal relacionamento.

Não se pode negar a prevalência de um quadro referencial funcionalista, sistêmico, no estabelecimento do modelo estrutural do governo brasileiro. O país é um todo – econômico, social e político – no qual estão institucionalizados os papéis, as normas, as organizações, etc. num conjunto integrado dotado de orientação teleológica. Neste conjunto integrado destacam-se os níveis de governo federal, estadual e municipal como subsistemas que carregam em seu bojo papéis, organizações e normas institucionalizadas. E o funcionalismo, na sua recorrência à analogia entre vida social e vida orgânica, apreende

cada instituição na sua função, em sua contribuição à manutenção de um sistema (ou subsistema) que preza pelo equilíbrio.

Todavia, a abordagem funcionalista em si tem suas limitações. Bruyne (1977) afirma que:

*"Ignorando a origem das instituições e as determinações que as moldaram, o estudo funcionalista é apenas uma descrição de sua contribuição à sociedade. Ele permite uma leitura analítica do equilíbrio e da integração de uma sociedade. A explicação desenvolvida não presta contas a nenhuma causalidade externa entre os fenômenos, ela explicita uma causalidade circular que indica a inserção e portanto a 'significação' dos elementos num conjunto".*

A este respeito, progressivamente, as ciências sociais e particularmente a Teoria das Organizações viram desenvolver-se a abordagem sistêmica, na qual demonstraram-se as implicações do ambiente externo sobre as organizações. Recentes estudos organizacionais identificam as organizações como sistemas abertos, ou entidades contingentes, derivadas de condições características de tempo e espaço, no que acentuaram-se duas percepções básicas: a influência de fatores culturais na delimitação do contexto em que a organização se insere e a existência de um ambiente turbulento que li-

mita as generalizações em favor de uma valorização da singularidade da realidade social.

Esta recente abordagem, denominada contextualismo, é objeto da seção inicial do presente trabalho, na qual procura-se situar cronológica, epistemológica e topologicamente a ótica contextual vigente, explorando seu ciclo evolutivo, suas bases filosóficas e referenciais e suas condições de aplicabilidade às circunstâncias atuais.

A seção seguinte procura situar, de início, legal e institucionalmente o município no sistema político nacional e na seqüência utiliza informações de pesquisas empíricas sobre a figura central do processo político-administrativo local — o prefeito brasileiro. Assim como a primeira, é uma seção meramente explicativa, que procura dar conta da realidade contextual do município, suas limitações e potencialidades no desempenho de suas funções.

O inter-relacionamento das seções anteriores é tentado na terceira parte do ensaio, onde, sob inspiração do engajamento do município no processo integrado de desenvolvimento, clarifica-se o atual esforço para a cooperação e entrosamento dos três níveis de governo, para a obtenção de estágios satisfatórios de progresso econômico e social. Atenta-se nesta seção para os

obstáculos percebidos, rotulados como síndromes do regime municipal, e para os instrumentos utilizados para superá-los. Sob este aspecto, caracteriza-se o papel do consultor, que impregna a atitude dos governos federal e estadual em relação ao municipal, bem como realçam-se como pontos basilares de toda a questão as peculiaridades locais.

Estabelece-se assim a ponte para a seção derradeira, cujo âmago traz a proposição de uma diretriz metodológica que norteia o inter-relacionamento entre as esferas superiores de governo e o município, embasada numa mudança do enfoque pelo qual são vistas atualmente as municipalidades.

## O CONTEXTUALISMO

A teoria administrativa já foi comparada a uma selva (Harold Koontz) Wortman e Luthans (1969), onde delineiam-se algumas trilhas que a têm cortado durante o tempo. A primeira, identificada como abordagem por processo, foi iniciada pelos clássicos, e por volta de 1960 bifurcou-se em distintos caminhos, rotulados por abordagem quantitativa e abordagem comportamental, cada qual enfatizando aspectos mais específicos: a primeira envolvida notadamente em técnicas da Pesquisa Operacional e a segunda enfocando as interações entre os seres hu-

manos, nas esteiras do movimento das relações humanas.

Ao mesmo tempo surge e toma formas delineadas, em seqüência à abordagem por processo, a abordagem sistêmica aplicada à administração, inspirada sobretudo no caráter sistêmico das ciências físicas e biológicas. Esta trilha aproxima as abordagens quantitativa e comportamental, unificando-as e delineando uma saída para fora da selva, que Wortman e Luthans (1969) prevêem para aproximadamente 1980.

Na cauda da abordagem sistêmica sucederam-se investigações e pesquisas de vários estudiosos, notadamente norte-americanos e ingleses, os quais buscaram especialmente testar a teoria administrativa vigente à luz do novo enfoque, ou seja, considerando as organizações como sistemas abertos e em permanente inter-relacionamento com o ambiente que as cerca e no qual elas estão inseridas inexoravelmente.

Um destes estudos empíricos, o de John Morse e Jay Lorsch (1976), pretendia determinar a maneira pela qual o ajustamento entre a organização e sua finalidade se relaciona com o seu desempenho. Para tanto, os autores tomaram como ponto de partida as conhecidas teorias X e Y de McGregor.

O resultado dos estudos mostrou que diferentes estilos gerenciais tinham reflexos distintos sobre diferentes tipos de atividade, o que os levou a firmarem um conjunto de suposições que denominaram "Tese da Contingência". Tal tese traz como principal atribuição do administrador a busca da adequação trabalho-empresa-indivíduo, como forma de se obter a eficiência da empresa e o senso de responsabilidade (Morse e Lorsch, 1976).

Cabe aqui salientar o significado de "contingencial". Para tanto, utilizamos a conceituação dada por José Salgado Martins (1976). Ele nos diz que "contingência é a qualidade do que é contingente. Contingente se opõe a necessário, no sentido daquilo que é concebido como podendo ser ou não ser, em relação a determinado fato ou coisa. A contingência repousa sobre a idéia de que o mundo que nos é dado na experiência, não sendo necessário, deve ter uma causa exterior a ele, que o explique".

Desta forma, entende-se por contingente aquilo que pode ou não suceder e por contingência a possibilidade de eventos ou fatos acontecerem. Isto implica, claramente, em incerteza. A corrente contingencial na teoria organizacional, seguindo tal raciocínio, repousa na idéia de que o mundo que nos é

dado na experiência (a maioria das generalizações) pode estar influenciado por causas externas ao fato ou ao fenômeno. Segue, portanto; que a idéia contingencial parte da necessidade de se buscar uma metodologia analítica mais ampla, que possa distinguir esta nova dimensão de fatores ambientais que cercam a estrutura sistêmica. Assim, procura-se o conhecimento das diversas condições externas — o ambiente — que condicionam as diferentes características organizacionais e seus respectivos padrões de comportamento, dentro e fora da organização.

Wesley E. Bjur (1977), enfocando o crescente interesse por tal abordagem para a organização e para a teoria administrativa, diz:

“. . . a maioria dos estudos focalizados sobre a otimização do 'fit' entre elementos organizacionais tem sido feita para o setor privado, e já algum consenso foi desenvolvido no uso de terminologia. Nos EUA o conceito em uso corrente parece ser 'teoria contingencial', e o enfoque parece ser limitado a fatores internos à empresa. (. . .) Na Inglaterra, o Tavistock Institute geralmente refere-se a 'sistemas sócio-técnicos' (. . .) no tocante aos ambientes interno e externo da empresa. Quando o horizonte é alargado, incluindo fatores do ambiente externo, o termo 'contextual' é usualmente empregado”.

Cornélio e Peixoto (1976) em artigo no qual analisam o posicionamento dos consultores empresariais frente ao processo de desenvolvimento brasileiro, utilizam o termo “contextual-contingencial” para qualificar uma metodologia de consultoria que permite ao consultor dissecar os aspectos contextuais e contingenciais da organização, a fim de que, no dimensionamento dos instrumentos a utilizar, se possa concomitantemente trazer e aplicar modelos ou técnicas adequadas a uma realidade específica.

O lado contextualista da metodologia definiria a filosofia a ser adotada e enfeixaria algumas variáveis básicas tais como: os aspectos culturais da região onde se localiza a empresa, sua filosofia empresarial e os aspectos de sua estruturação formal dentro de limites ambientais. A face contingencial envolveria a análise da filosofia do estilo gerencial, os aspectos de tecnologia em utilização e a estrutura comportamental das organizações. A ênfase no tocante à consultoria é dada ao fato de que nenhum modelo apriorístico seria trazido e utilizado como padrão, a não ser a metateoria contextualista. O objetivo seria o de construir um “mapa cognitivo referencial” dentro do qual a situação específica, com suas viabilidades econômicas, sociais e técnicas da empresa, iriam ditar os instrumentais a serem utilizados.

Conforme os autores supracitados, a abordagem contextual-contingencial é reflexo da evolução da administração nos seus passos e tropeços nas últimas quatro ou cinco décadas. Os trabalhos de pesquisadores do **Tavistock Institute**, do IRPIB de Pittsburg, de Morse, de Lawrence & Lorsch e de Thompson vieram dar, dentro de uma linha que enfatiza as variáveis sócio-técnicas e ambientais, uma visão de que diferenciações do meio-ambiente realmente produzem variações estruturais e comportamentais, de tal forma que o amplo campo da Teoria das Organizações deveria preparar-se para o tratamento delas (as organizações) dentro de um esquema contingencial.

No que tange ao aspecto estrutural, salienta ainda Bjur (1977) que "as estruturas, elas próprias, são provavelmente uma resposta necessária aos valores culturais e ambientais". Assim, o processo de estruturação organizacional tem merecido destaque nas formulações do tipo contextual-contingencial. Vários estudiosos seguidores desta corrente de pensamento, entre os quais Udy, Segal, Emery & Trist, Lawrence & Lorsch e Perrow, têm nos fornecido pontos de vista centrados em: a) tomar como pressuposto básico a organização como sistema sócio-técnico e aberto; b) distinguir conceitualmente diferenciação e integração de atividades organizacionais

e considerá-las relevantes para a estruturação; c) admitir que dissemelhantes condições externas exigiriam diferentes características organizacionais e seus respectivos padrões comportamentais; d) concordar que a estrutura da organização seria determinada por seus objetivos e metas (Cornélio & Mold, 1977).

Ainda enfocando o aspecto estrutural, Tosi & Hammer (1974), afirmam que não é apenas a escolha da forma de estrutura entre orgânica e mecânica (Burns & Stalker) que determina "a priori" a eficácia da organização, pois, tampouco terá o administrador a liberdade de estabelecer uma forma que melhor se enquadre à sua vontade, posto que foge ao âmbito da organização uma gama de circunstâncias que irão determinar: a) a forma organizacional contingente com o seu ambiente e b) que modelo deve ser adequado para o contexto desse meio ambiente. A influência externa se apresenta sob a forma de ciências, valores culturais, preferência de clientes, viabilidade econômico-financeira, insumos, tecnologia, exercendo, em maior ou menor grau, pressão sobre a estruturação da organização, afetando seus interesses e determinando a adoção de estratégias de adaptação ao meio.

Consoante Cornélio & Mold (1977), a concentração de estudos para de-

finir a amplitude de um contexto cultural e de inter-relações entre variáveis sócio-culturais e organizações tem sido investigada e presentemente está tomando a forma de uma macroteoria, na qual poder-se-iam criar e testar teorias de campo de todas as ciências sociais, sob uma ótica de inter-relações abrangendo cultura, sociedade e organizações. No entender destes estudiosos, o movimento contextualista teve seus pontos fulcrais:

"a) na proporção em que os teóricos da abordagem por sistemas demonstraram a viabilidade e as vantagens de abordar as organizações sociais como entidades abertas;

b) nos pesquisadores da abordagem sócio-técnica que concomitantemente demonstraram as implicações do efeito do ambiente externo sobre as estruturas tecnológicas e sociais dentro de organizações;

c) no desafio acadêmico que se centrou na necessidade de integrar as relações ambientais com as estruturas das organizações. Ironicamente, quanto mais tais estudos se dirigiam para uma ação racional de mapear o ambiente, em termos de tipologias buscando reduzir incertezas ambientais, mais e mais acauteladoras se tornavam as adoções de visões deterministas, generalizadoras e rígidias nas suas aplicações rumo a uma teoria de ação para organizações sociais. Em outras palavras, à proporção que as complexidades sociais, especialmente as que se referem aos níveis ambien-

tais, iam sendo escrutinadas, a identificação gradual das organizações sociais como entidades contingentes derivadas de características de condições de 'tempo e espaço' vinha à tona para servir de embasamento teórico para estudos organizacionais modernos;

d) em recentes estudos como os de Esman (1972) e Bjur (1973), em que a palavra ambiente foi substituída pela palavra 'contexto', na qual foram acentuados os conceitos de tempo e espaço e a influência de fatores culturais na delimitação de ambientes; e e) na noção de que, ao mesmo tempo em que se procuravam variáveis que pudessem definir a composição destes contextos e suas zonas de delimitação (dentro das quais se limitariam as generalizações) o tema 'objetivos organizacionais' passa a ser considerado como uma das variáveis que mais estaria impregnada, representando valores e metas de um contexto sócio-cultural específico" (Cornélio e Mold, 1977).

Contribuição também das mais significativas para o delineamento de uma abordagem contextual nos foi dada por Guerreiro Ramos (1967), num ensaio sobre a compreensão do papel da modernização no processo de desenvolvimento, onde ele apresenta antiteticamente as teorias "P" e "N" de modernização e registra que:

"... a modernização representa essen-

cialmente uma transformação social viva (. . .) Nenhuma variável é intrinsecamente positiva ou negativa. A importância de cada variável muda conforme o contexto sistêmico, isto é, a mesma variável X pode ser um trunfo em determinado sistema social e um percalço em outro.

Ou, no mesmo sistema social esta variável pode ser uma coisa ou outra, conforme a ocasião. (. . .) Só podemos compreender a realidade incrementalmente, isto é, por tentativas e erros, através de uma espécie de dialética de participação e retraimento, uma série de conjeturas que são experimentadas, alteradas, experimentadas em sua forma alterada, novamente alteradas, e assim por diante (. . .)“

A tese inicial de Morse & Lorsch sobre a adequação entre trabalho-empresa-indivíduo mereceu a atenção de Bjur (1977), que considera a adaptação homem-tarefa-organização (e ambiente) como muito complexa, e o que contribui para as dificuldades conceituais é a complexidade de inter-relações e a necessidade de considerar simultaneamente muitas variáveis importantes, pois a análise contextual tem lidado com alguns fatores intangíveis, tais como: estilos de liderança; fatores humanos na definição de tarefas; estruturas formal e informal de organizações; etc.

Tosi & Hamner (1974), já citados, corroboram as idéias de Bjur afirmando que “o principal problema

que se apresenta ao administrador é detectar quais os fatores ambientais que exercem influências relevantes para a organização e configurá-la como um dos componentes do sistema contextual”.

Os escritos de Bjur são considerados como pontos marcantes e significativos do processo científico de maturação da abordagem contextual. Seus pilares teórico-filosóficos são sumarizados referencialmente nas seguintes proposições:

- “a) assim como o paradigma do conhecimento aristotélico-positivista deu origem aos modelos empiricamente estruturados sobre o que seria concebido como um universo ordenado, o paradigma existencial-fenomenológico dá origem aos modelos contextuais;
- b) tal paradigma sugere que o analista que o adota desempenha um papel de explorador e de mapeador da realidade;
- c) o referencial contextual se aproxima do que se pode chamar de ‘teoria das teorias’, deixando com que o analista seja legitimamente eclético na escolha e aplicação de metodologias e subteorias já desenvolvidas para o estudo e análise organizacional;
- d) a noção de ‘contextualidade’ torna-se importante no sentido de que ela reconhece que cada contexto exige seus instrumentos de análise específicos e adequados a ele, assim como suas próprias categorias descritivas;
- e) desde que o conhecimento se de-

envolve a partir do encontro do homem com a realidade, o conhecimento em si mesmo é contextual. Ele sempre está associado na mente humana a um dado contexto e a um certo período de tempo;

f) o que foi sugerido, ao invés, é que na descrição de paradigmas antagônicos de conhecimentos, pode-se realmente chegar ao alicerce de uma 'teoria das teorias', dentro das quais um analista pode aplicar metodologias que são desenvolvidas nos muitos campos das ciências sociais" (Cornélio & Mold, 1977).

A conclusão a que chegam Cornélio & Mold (1977), na interpretação de tais proposições, é a de que "se tem reconhecido que a complexidade de uma circunstância excede as limitações de um paradigma que enfatizaria a dispersão de conhecimentos por meio de aglomerados de dados ou de fenômenos associados entre si", isto é, a realidade excede as limitações deterministas e generalistas.

O que se quer fazer entender é que a concepção de um universo ordenado e regido por leis generalistas, onde o homem era concebido como um ser passivo, está deixando seu lugar, modernamente, para uma concepção que categoriza o universo como não-ordenado, turbulento e aleatório, no qual o homem é considerado como um ser ativo, dotado de intencionalidade na sua percepção dos fenômenos.

Adota-se gradativamente a idéia kantiana de que o conhecimento situa-se entre a mente e o objeto e que a percepção dos fenômenos é mais rica do que a sua expressão sob a forma de linguagem. É o enfoque reducionista, tendendo ao individual, ao existencial e fenomenológico. É a busca da essência, do invariante.

"(. . .) mais e mais pesquisa empírica voltada para o ambiente social, ao invés de formar generalizações efetivas, estaria suprimindo os cientistas sociais com resultados que em sua maioria demonstrariam que a singularidade e especificidade são as características marcantes de uma realidade social". (Cornélio & Mold, 1977).

Cristaliza-se assim a necessidade e o papel do "mapa cognitivo referencial" antes citado, bem como do caráter de metateoria contextualista, requeridos não só ao consultor mas também ao cientista social para o tratamento de tal singularidade e especificidade da realidade. E, como bem compuseram Cornélio e Mold, (1977) o corolário de tal circunstância (sentido filosófico da realidade) admite que "o verdadeiro empiricismo é aquele baseado na valorização da aceitação da singularidade e especificidade de uma realidade social."

Os escritos que tratam da abordagem contextual têm sistematicamente enfatizado o papel da cultura ou dos fatores culturais como elementos básicos para o conhecimento do contexto e para sua delimitação. Já vimos que Cornélio e Peixoto (1976) consideram-na (a cultura) como uma das variáveis básicas da face contextual da metodologia que preconizam. Assim sendo, procuraremos em seguida, sumarizar algumas idéias de Ralph Linton e Walter Nord (1972) acerca da significação alcançada pela cultura face à problemática organizacional. Ralph Linton define cultura como a configuração do comportamento apreendido e resultados do comportamento, cujos elementos componentes são compartilhados e transmitidos pelos membros de uma sociedade particular. Afirma ainda que uma das principais funções da cultura é a preparação ou treinamento das pessoas para as posições que elas ocuparão no futuro. Sob esta ótica a cultura tem amplas implicações para a direção de pessoas nas organizações. Para Linton, as influências que a cultura exerce no desenvolvimento da personalidade são de dois tipos. De um lado, têm-se as influências derivadas do comportamento culturalmente padronizado de outros indivíduos com respeito à criança. Do outro, têm-se as influências advindas da observação do indivíduo dos padrões de com-

portamento característicos de sua sociedade.

O que Linton quer dizer é que o processo de influência da cultura sobre a personalidade não termina quando a criança atinge a idade adulta, mas sim continua através da vida, pois o indivíduo constantemente tem de desaprender padrões de resposta que não são mais eficientes e aprender novos padrões mais apropriados para a sua posição atual na sociedade. Ele se baseia na idéia de que as crianças estão expostas a situações familiares similares numa sociedade particular e emergirão com muitos elementos comuns nos níveis caracterizadores de suas personalidades, para afirmar que na maioria dos casos a cultura é o fator dominante na configuração de uma personalidade, e que as personalidades dos indivíduos normais, médios, podem ser explicadas em termos culturais.

Walter R. Nord detem seu foco de atenção com mais detalhe, sobre a problemática administrativa resultante das diferenciações comportamentais nas organizações, e remete-se a analisar tais questões sob a luz da cultura. Em síntese, seu pensamento advoga que o modo como os indivíduos são preparados para funcionar nas organizações de trabalho determina, em algum grau, os tipos de estrutura organizacional e de administração que podem ser eficientes em qualquer sociedade dada.

Ele sustenta que muitas das dificuldades em administração são mais uma função de diferenças entre classes ou grandes grupos de pessoas do que diferenças de personalidades individuais. Segue-se que existem muitas atitudes, valores e características comportamentais que são compartilhadas dentro de sub-grupos de uma sociedade e que importantes distinções sub-culturais podem ser feitas, as quais têm implicações diretas no comportamento organizacional.

Nord conclui que as pessoas diferem em modos importantes como um resultado da sua cultura e esta cultura (seu conhecimento) pode ajudar o administrador a diagnosticar e lidar com classes de diferenças humanas entre e dentro dos sistemas sociais.

## A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

O município, no entender de Quaglia (1976), pode ser conceituado como "entidade político-administrativa, com governo autônomo, ligado ao estado-membro por laços constitucionais indestrutíveis". O município tem sido, tradicionalmente, a única unidade de governo local no Brasil. Sua evolução como instituição governamental foi, por um lado, condicionada por fatores econômicos, políticos e sociais e, por outro lado,

pelas alterações na estrutura de poder dominante no sistema maior e pelas decisões efetivamente tomadas nas esferas superiores com reposição dentro da estrutura governamental, pondo em relevo a importância dos aspectos institucionais-legais. A evolução histórica do município como entidade governamental pode ser bem visualizada no quadro extraído do livro de Ana Maria Brasileiro (1973) "O Município como Sistema Político", e apresentado ao final desta seção.

A Constituição Federal assegura-lhe autonomia política, administrativa e financeira, conforme os seguintes dispositivos:

"Art. 15. A Autonomia será assegurada:

I — pela eleição direta do Prefeito. Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o país, na mesma data das eleições gerais para deputados.

II — pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

- a) à decretação e arrecadação de tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balanços nos prazos fixados em lei; e
- b) à organização dos serviços públicos locais". (Constituição Federal, 1977).

Na verdade esta autonomia tem limites, fixados no próprio texto constitucional, que restringe a autonomia política quando determina que os prefeitos das capitais e das estâncias hidrominerais sejam nomeados pelo Governador do Estado, e os municípios considerados de interesse da segurança nacional o sejam pelo Presidente da República. Igualmente a autonomia financeira é limitada por dispositivos que submetem a tributação municipal às normas federais, principalmente a própria Constituição (Art. 18 e 26), o Código Tributário Nacional (Lei nº 5172-25.10.66) e outros diplomas complementares.

No que tange à autonomia administrativa, particularmente ao município, cabe organizar aqueles serviços públicos locais estabelecidos nas leis orgânicas dos municípios, as quais são outorgadas pelos Estados-membros. Dentro destes limites é permissível a execução e deliberação de tudo que diz respeito ao "peculiar interesse do município", sem necessidade de autorização da lei estadual ou federal. Em termos práticos isto significa que a municipalidade pode desempenhar atribuições de organização das secretarias municipais, dos serviços fazendários, jurídicos e de planejamento, prevalecendo sobre a lei ordinária estadual e federal. Celson Ferrari, (1977) abordando a administração municipal, afirma que esta restrin-

ge-se aos assuntos de "peculiar interesse" e que estes constituem-se no interesse predominante do município, ainda que, indiretamente, também o seja da União ou do Estado-membro. Exemplifica assuntos em que são abrangidas as três áreas de competência como o trânsito. Nestes casos invoca-se, segundo Ferrari, uma "teoria de contiguidade" que auxilia na interpretação da delimitação de competência. Esta "teoria" divide as atividades do poder público em atividades de importância mediata e as atribui, respectivamente, ao município, ao Estado-membro e à União.

A Lei Maior do país dispõe também sobre as possibilidades de intervenção no município, as quais são reguladas pelas Constituições estaduais.

Um ponto importantíssimo, se bem que pouco explorado como veremos mais adiante, está registrado no Art. 14 da Constituição Federal que diz:

**"Art. 14. Lei Complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações, para a criação de municípios (1) Parágrafo único: A organização municipal, variável segundo as peculiaridades locais, (2) a criação de municípios e a respectiva divisão em distritos dependerão de lei".**

Outro aspecto que julgamos relevante para situar legal e institucionalmente o município no contexto federativo brasileiro, diz respeito à descentralização da execução de atividades preconizada pelo Decreto-Lei nº 200, de fevereiro de 1967, que dispõe, em seu artigo 10, parágrafo 5º: "Ressalvados casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes".

Ao tentarmos aqui caracterizar, ainda que superficialmente, os principais aspectos da administração municipal, julgamos de grande significância abordar a figura do prefeito — figura central do processo político-administrativo local — e, para tanto, nos utilizaremos dos resultados de pesquisa realizada em 1972/1973 pelo IBAM — Instituto Brasileiro de Administração Municipal (1975).

Procurando delinear o perfil do prefeito, a pesquisa prescruou variáveis tais como idade, escolaridade e ocupação profissional, entre outras, e chegou às seguintes conclusões:

a) o prefeito brasileiro tende a ser um indivíduo de mais de 35 anos

e menos de 55 (64% do total pesquisado de 2.604);

- b) a grande maioria deles, praticamente a metade, completou, quando muito, o curso primário, na terminologia da lei anterior. (tal dado é bastante indicativo das potencialidades e limitações da ação municipal e das dificuldades que muitos dos prefeitos devem sentir para seguir as orientações e normas emanadas das esferas de governo mais abrangentes);
- c) o fazendeiro é ainda figura-chave do processo político local, pois 27% dos prefeitos declararam esta como sua principal ocupação. Seguem-se as profissões de comerciante (23%) e de servidor público (17%).

A pesquisa procurou também detectar padrões na forma pela qual os prefeitos percebem problemas e fenômenos relativos à máquina burocrática local, ao município no contexto nacional, ao processo político local em si e em suas interdependências com o sistema estadual e federal. Os resultados indicaram que:

- a) no que se refere à problemática administrativa, a falta de recursos financeiros impôs-se como a principal dificuldade sentida (79%), seguida pela carência de técnicos e especialistas (45%) e pela falta de uma organização administrativa adequada (42%)

- (cada respondente podia assinalar 3 opções);
- b) quanto aos problemas do município em geral foram assinalados em primeiro lugar as deficiências de infra-estrutura urbana (57%), em segundo o desemprego (34%), em terceiro as dificuldades de acesso e comunicação ao município (32%). (os respondentes assinalaram 8 opções entre 15 dadas);
- c) a seleção de prioridades para a ação governamental, pareceu ter sido influenciada por diretrizes estabelecidas a nível federal, pois educação e cultura mereceu a prioridade de 89%, saúde e assistência social 80% e, a seguir um problema caracteristicamente local, as estradas municipais com 67% (assinalaram-se cinco opções entre 22);
- d) os prefeitos nivelam-se em relação ao papel que lhes compete desempenhar como chefes do executivo municipal — se político (49%) ou técnico-administrativo (46%) (os 5% restantes considerados sem informação);
- e) percentagem igualitária de prefeitos (41%) elegeu como fator de sucesso de sua administração, por um lado, a sua capacidade de obter junto a outras esferas de governo serviços ou recursos para o município, e por outro, a elaboração de um plano de ação compatível com as necessidades do município;
- f) quanto às atuações dos governos federal e estadual, as opiniões foram de que “cada um tem prestado valiosa contribuição em áreas específicas” (28%), seguida de “o estadual tem colaborado mais” (24%), “ambos colaboram igualmente” (18%), “nenhum dos dois tem colaborado” (10%), “o federal colabora mais” (9%), e os demais (11%) “sem opinião ou sem informação”.
- g) outras instituições governamentais como Câmara de Vereadores e TCU são vistas de uma atitude positiva, enquanto que os partidos políticos não são olhados como elementos de apoio para a administração municipal.
- Considerando que o ambiente sócio-político-econômico deve, de alguma forma, influir no recrutamento político municipal, a pesquisa isolou como fator de possível influência a variável urbanização, medida em termos de tamanho de população urbana do município. (3). Neste raciocínio, as principais conclusões foram que:
- a) quanto mais alto o nível de urbanização dos municípios, maior a tendência para que os prefeitos exibam níveis mais altos de escolaridade e tenham ocupações mais urbanas (industrial e profissional liberal) (nível primário 58% na classe 1 e nível superior 49% na classe 3);

- b) quanto mais urbanos os municípios, menor é a participação relativa das classes extremas de idades, concentrando-se na faixa intermediária a maioria dos prefeitos (36 a 55 anos);
- c) a variável contextual influencia as opiniões dos prefeitos, posto que, com referência aos principais problemas enfrentados pela prefeitura, verificou-se que os mais urbanos identificaram em ordem de prioridade os seguintes: falta de organização administrativa adequada, falta de técnicos e especialistas e, empreguismo: enquanto que os menos urbanos optaram por falta de recursos financeiros, falta de pessoal em geral e, pouca autonomia do município;
- d) nos municípios mais rurais, a atitude "política" do prefeito como tradutor dos interesses locais e reivindicador de benefícios para sua comunidade — supera a atitude "técnico-administrativa" (57% contra 43%); ao passo que na classe mais urbana a percentagem de prefeitos "políticos" é de apenas a metade da alcançada pelos "técnico-administrativos";
- e) não se percebem alterações significativas em outros fenômenos, sob a influência de variável urbanização, permanecendo nos mesmos níveis a hierarquia de grupos de apoio e a colaboração das esferas estadual e federal.

- f) confirmou-se o resultado esperando de que, com base nas disparidades entre as municipalidades, o prefeito de um grande município exibisse características e percepções diferentes das de um prefeito de um município pouco populoso e de pequena diversificação econômica e social; comprovando-se a idéia de que o contexto-sócio-econômico relaciona-se com o processo político local.

Neste ponto, acreditamos que já se tenha uma visão, ainda que um tanto limitada, da realidade da Administração Municipal, focada sob dois ângulos distintos e reveladores: o posicionamento institucional-legal, constituindo a sua face formal, e as características e percepções do responsável maior pela sua dinâmica — o prefeito — o que possibilita a construção de uma idéia concreta das limitações e potencialidades do governo a nível local, especialmente das peculiaridades distintivas, corroborando o pensamento de Ana Maria Brasileiro (1972) traduzido nas palavras seguintes:

*"De fato, espera-se que a Administração Municipal varie, em larga escala, em função das características do Município ao qual ela se refere. Por sua vez, o panorama municipal brasileiro reflete uma situação bastante comum em países em desenvol-*

vimento: a das grandes desigualdades sócio-político-econômicas internas. Os Municípios variam em termos de

densidade demográfica, extensão territorial, poder econômico, níveis de urbanização e industrialização, etc.”.

O SISTEMA MAIOR E A AUTONOMIA MUNICIPAL

PERÍODO	CARACTERÍSTICAS ECONÔMICAS POLÍTICAS E SOCIAIS DO SISTEMA NACIONAL	O MUNICÍPIO
COLONIAL 1500-1822	economia de exportação (“voltada para fora”) centralização política sob o comando da metrópole organiza-se o sistema de <i>clifs</i> e as “fazendas” centros urbanos como entrepostos	instituição é trazida de Portugal para o Brasil (Século XVI) nenhuma autonomia política ineficiente como unidade de governo
IMPÉRIO 1822-1889	economia de exportação (“voltada para fora”) café como produto básico (meados do século XIX) centralização política-estado unitário falta de representatividade dos partidos políticos domínio de oligarquia rural	quase nenhuma autonomia (Constituição de 1824) Câmara municipal eleita, porém subordinada aos presidentes das províncias
REPÚBLICA 1889-1970  1ª fase REPÚBLICA VELHA 1889-1930	federalismo separação de poderes economia de exportação – café domínio de oligarquia rural – “Política de Governadoras” aumento de urbanização crescimento do exército	autonomia municipal como princípio constitucional (Art. 68 de Constituição de 1891) autonomia definida de forma vaga: “peculiar interesse” estados não definem o “peculiar interesse” do município poucos recursos financeiros câmaras eleitas prefeitos nomeados em 12 dos 20 estados
2ª fase 1930-1934	revolução de 30 – ascensão de classe média ao poder Vargas ditador (sem Constituição) industrialização incipiente, urbanização se acelera, reação constitucionalista de 1932.	extinção do poder legislativo - interventor nomeado
3ª fase 1934-1937	intermezzo constitucional idéias liberais industrialização e urbanização em processo	Constituição de 34 favorável aos municípios eleição dos prefeitos e câmaras reserva de competência tributária aos municípios organização livre de seus serviços e recursos

4ª fase 1937-1945	industrialização se acelera - crise de 29 e II Grande Guerra implantação do estado novo centralização política-estado unitário	ausência de autonomia mantida a competência tributária do município interventores
5ª fase 1945-1964	fim de II Grande Guerra queda do Estado Novo redemocratização liberalismo político crescimento econômico: política de substituição de importações indústria pesada inflação nacionalismo	constituição municipalista de 1946, fortalecimento de instituição municipal eleições aumento das finanças restrições à intervenção estadual liberdade na alocação de recursos
6ª fase 1964-1970	queda de Goulart vitória do movimento de março de 1964 ascensão das Forças Armadas ao poder hegemonia do Poder Executivo ideologia: desenvolvimento, moralização e segurança nacional combate à inflação dirigismo governamental	limitação da autonomia municipal maior dependência financeira aumento dos casos de intervenção alocação de recursos municipais segundo diretrizes do Governo Central

## ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DESENVOLVIMENTO E CONTEXTO

"De forma alguma se exclui a participação dos estados e municípios no esforço conjunto de edificação nacional. (. . .) sem quebra da autonomia assegurada, estabeleceram-se novas formas de cooperação, racionalidade e entrosamento nas relações intergovernamentais, que adquiriram sentido mais construtivo, menos egoísta e menos isolacionista. (. . .) Passamos a praticar um federalismo mais solidário, que reparte entre a União, os estados e os municípios a responsabilidade pela execução dos programas governamentais, mediante a aplicação de recursos de que os go-

vernoss podem dispor de maneira mais eficiente e visando ao desenvolvimento integrado" (Interior, 1977).

As palavras acima, extraídas de pronunciamento do Excelentíssimo Sr. Ernesto Geisel, bem demonstraram o atual empenho na promoção do desenvolvimento e, sobretudo, na interiorização de seus benefícios.

Uma das principais estratégias operacionais para o caso parece ser o aproveitamento da instituição municipal, pondo em prática o que preconiza o Decreto-Lei 200, em seu artigo 10, § 5º, anteriormente citado. A descentralização administrativa, assim estabelecida, ao mesmo tempo em que propicia a divisão das funções governamen-

tais consoante seu grau de especificidade, significa a presença do governo em todo o território nacional, viabilizando o decantado esforço de integração.

Lordello de Mello (1971), municipalista dos mais ferrenhos, abordando a promoção do desenvolvimento econômico e social, e suas implicações em termos de multiplicação, tanto em número como em complexidade, das funções governamentais, afirma:

**“... é esse um fenômeno dos tempos modernos, e de todos os regimes. Cada vez mais se impõem ao governo novas tarefas, sem que se possam abandonar as anteriores. (...) Impõe-se, portanto, a divisão do trabalho governamental, de modo a liberar as esferas superiores daquelas tarefas mais simples e de interesse predominantemente local, a fim de poupar suas energias, seus recursos materiais e humanos para aquelas outras que, por sua complexidade, por sua natureza, por sua abrangência, só elas podem desempenhar”.**

Advoga ainda o citado autor, a condição de que, respeitada tal concepção descentralizante, os governos locais se enquadram como co-participantes naturais para o desempenho de determinadas funções e prestação de certos serviços.

A implicação da descentralização sobre a autonomia municipal é bem explorada por Cavallieri (1976) que aborda sob um enfoque funcionalista tal relação, enfatizando a necessidade do governo local assumir, ao invés de uma posição estática, um papel dinâmico no esforço global pelo desenvolvimento.

Todavia, para a efetiva participação dos municípios no processo de desenvolvimento nacional, observam-se ainda algumas disfunções no regime de organização municipal, caracterizado por Lordello de Mello (1971) como síndromes do regime municipal, os quais, sinteticamente, exprimem o que se segue:

- a) Síndrome do município fictício enraizada nos abusos e demandas cometidos à época em que a criação de municípios era competência exclusiva dos Estados-membros, os quais no interesse de carrear mais recursos para seus rincões, à luz dos critérios então vigentes, tornaram-se prolíficos ao extremo. Refletiu-se tal situação na legislação de hoje, que procurou limitar “a fortiori” a criação de municípios impotentes para o desempenho efetivo e totalmente autônomo, dentro das limitações legais, de suas funções.
- b) Síndrome da simetria Juridicamente simétricos, to-

dos os municípios, desde o mais desenvolvido até a menor comunidade interiorana, têm a mesma forma de governo e os mesmos poderes, ou seja, a mesma vasta competência para fazer quase tudo — desde que possam — e a mesma irresponsabilidade para não fazer tudo o que não quiserem;

c) Síndrome da ambigüidade

Tem por origem a falha da legislação básica em delimitar as fronteiras funcionais quanto às atribuições próprias dos municípios, destinando-lhes as mesmas responsabilidades, quer sejam urbanos ou rurais, pequenos ou grandes, ricos ou pobres. É agravado pelo sistema de competências concorrentes entre os três níveis de governo.

d) Síndrome da dependência

Tem características eminentemente financeiras, apesar de ser apontado como fruto da falta de um papel definido para o município no contexto nacional, e a conseqüente pouca valorização da instituição municipal como instrumento para a ação governamental. A título ilustrativo, os dados a seguir, referentes a 1974, dão uma visão da participação de cada nível de governo nas receitas públicas:

União 57%, Estados 34% e Municípios 9% (Ferrari, 1977)

e) Síndrome da Hipercorreção

Decorre da diferença entre a qualidade da formação do pessoal técnico e administrativo das prefeituras e a dos tecnocratas do governo central, na produção por estes e na aplicação por aqueles, das normas supercorretas geradas pelo processo de modernização da administração pública, levando em algumas ocasiões ao fato conhecido por formalismo.

Ainda que praticamente ocorram interpenetrações entre as disfunções apresentadas — ora relações de causa/efeito, ora concomitância, ora diacronismo — separaremos para enquadramento mais peculiar aos fins deste ensaio, dois síndromes que se revelam mais significativamente impregnados de valores contextuais, e que são o síndrome da simetria e o síndrome da hipercorreção.

Detendo-nos com mais detalhe e prescrutando com maior vigor a obra de Lordello de Mello, (1971), já referenciada, encontramos explicações inclusive para o texto constitucional referido anteriormente (Art. 14, Párrafo único), o qual revela uma tentativa de minimizar os efeitos de tal simetria. A intenção de tal dispositivo era aclarar aos legisladores estaduais sobre a necessida-

de de explorar a abertura nas Leis Orgânicas dos seus níveis de governo, a fim de graduar a competência dos respectivos governos municipais em função de condições peculiares e distintas. Todavia, foi a norma interpretada como se se endereçasse à organização interna dos serviços municipais pelas próprias municipalidades. O que foi certamente um erro de lógica interpretativa, uma vez que a mesma Constituição Federal já estabelece a autonomia municipal neste aspecto (Art.15, II, b), não cabendo ao Estado-membro dispor sobre a matéria. Foi a intenção do legislador permitir que as Leis Orgânicas dos Municípios (elaboradas e aprovadas pelos governos estaduais) acolhessem e utilizassem o disposto na otimização administrativa em função das peculiaridades locais.

*“Lá está inda o dispositivo renovador, (. . .), incompreendido e misterioso como a esfinge, por falta de explicitude maior, que se impõe numa revisão do regime municipal, a fim de vencer o receio de um possível sacrilégio por parte daqueles que ainda não descobriram o ilógico de atribuir a qualquer Município a mesma soma de poderes, as mesmas atribuições, as mesmas funções de cidades como São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre” (Lordello de Mello, 1971).*

*“Essa excessiva homogeneidade legal no estabelecimento das funções municipais desconhece o elemento básico da realidade, ou seja, que municípios completamente diferentes tenham também problemas diferentes que exijam um tratamento político-administrativo específico” (Cavallieri, 1976).*

As práticas recentes de modernização da administração pública e o estreitamento das relações entre União e Município, têm resultado numa vasta e complexa legislação aplicável quase que indistintamente a todos governos locais, os quais necessitam manter permanente atenção a esta atividade legisferante, geradora de normas e procedimentos supercorretos e, algumas vezes, com elevado teor de sofisticação, para a condução dos assuntos locais.

A atividade de acompanhamento, apenas, não se faz bastante. Mister se faz compreender e interpretar tais normas para sua aplicação correta e conseqüente. Reside aqui o cerne da questão. A disparidade entre a elite tecnocrática modernizante e a carência técnica da maioria dos pequenos e médios municípios resultantes na hipercorreção e no formalismo em relação a uma legislação elaborada, no mais das vezes, distanciada das realidades contextuais locais.

A solução oferecida por Cavallieri (1976) ao problema, não consiste em alienar o município do processo de desenvolvimento ou simplesmente deixar de legislar para e sobre o mesmo. A resolução da questão implicaria numa ação duplamente enfática, na qual, por um lado, deve-se dotar os governos locais de um mínimo de pessoal especializado, e por outro, implementar programas de assistência técnica no preparo inicial e na orientação contínua do pessoal necessário às administrações municipais.

No mesmo pronunciamento do Presidente Ernesto Geisel já referido, consta o trecho seguinte: "... os municípios contam hoje com a ação vigilante e solidária da União, que lhes dá apoio técnico e financeiro para a execução de obras e serviços, que pela sua própria natureza estão muito acima das possibilidades locais". Realmente, a nível federal existe a SAREM — Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios, órgão da SEPLAN/PR, a quem cabe exercer a dita ação vigilante e solidária da União. Macedo (1977) destaca o ponto fundamental da filosofia da entidade: "fortalecimento das estruturas técnicas estaduais e municipais, para aumentar-lhes a eficiência e permitir que atendam eficazmente às necessidades de serviços básicos das comunidades cujos destinos devem

dirigir". Também conforme o titular da SAREM (Macedo), este órgão conta com dois conjuntos de instrumentos para operacionalizar a articulação com os Estados e municípios: mecanismos de cooperação técnica e mecanismos financeiros. A cooperação técnica vem complementar iniciativas estaduais e municipais nos campos da modernização administrativa, de sistemas de informações, de estudos e pesquisas institucionais e de formação e aperfeiçoamento de recursos humanos, além de programação orçamentária. Os instrumentos financeiros caracterizam-se na coordenação e administração de algumas transferências federais vinculadas.

Demonstra-se, desta maneira, que o governo central tem procurado reverter a situação gerada pela centralização de ações e decisões, a qual delibitou as esferas governamentais infranacionais e atualmente já se observa o interesse nacional na solução do problema, quer pela via da concessão de recursos financeiros, quer pela via do fortalecimento das atividades municipais de planejamento, organização e capacitação de recursos humanos.

Em tal quadro realça-se o papel da Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios — SAREM, que mantém vínculos estreitos com

os Estados-membros e estes com os municípios. Considera aquele órgão federal que seria difícil ligar-se com quase 4 mil municípios brasileiros, e por outro lado, que os governos estaduais, pela proximidade aos governos locais, são mais aptos a agir com presteza e eficiência.

A evolução histórica da entidade de governo local, apesar dos progressos alcançados sob alguns aspectos, apresenta notadamente nos nossos dias, face ao modelo centralizante adotado pelo DL 200/67, características de limitação de autonomia e dependência financeira. A situação de generalizada penúria dos governos locais, obrigando-os a depender, tradicional e historicamente, de auxílios provenientes de outras esferas de governo, condicionou e arraigou este tipo de comportamento, o qual foi extrapolado para a nova situação surgida a partir do esforço do governo federal em modernizar e aprimorar a administração municipal, intervindo em assuntos que não requerem exclusivamente aportes financeiros, como outrora. Todavia, já enraizado o paternalismo, da mesma forma foram encarados governos federal, e estadual nesta nova perspectiva de auxílio e intervenção. Caracterizou-se, assim, o papel destes governos, como um "consultor" que foi-lhes enviado para auxiliar e facilitar o alcance de estágios modernizados na administração municipal

que lhes permitam mais efetivamente participar do processo de desenvolvimento integrado. E melhor ainda, um consultor oficial e a custos reduzidíssimos ou quase nulos sobre as suas carentes finanças. O próprio governo central reconhece a validade de tal situação como pode depreender-se do texto a seguir:

**"Estrutura e funcionamento dos poderes municipais, os recursos humanos de que dispõem, as técnicas utilizadas, os serviços prestados à população — nisso tudo há deficiências, maiores ou menores, em praticamente todos os municípios brasileiros. Entretanto, um trabalho sistemático desenvolvido nos últimos anos pela SAREM e pelo IBAM vem melhorando os padrões operacionais das prefeituras" (Interior, 1977).**

Contudo, ainda assim, persistem alguns óbices ao atingimento pleno dos objetivos de integração total ao processo de desenvolvimento do país. Como bem diz Ana Maria Brasileiro (1973):

**"nos últimos anos registram-se diversas tentativas no sentido de fazer com que os governos locais participem do processo. Mais recursos têm sido postos à sua disposição e um conjunto de regras vem sendo desenvolvido para orientar o processo decisório a nível local. Essas medidas, contudo, não estão sendo acompa-**

nhadas por uma política de *adaptação das normas às peculiaridades locais* (4) (. . .) trazendo, em alguns casos, problemas extras para os municípios”.

Eis aí, o ponto fulcral da problemática: as peculiaridades locais — o contexto. Parece-nos, e procuramos demonstrar ao longo do trabalho, que o âmago da questão situa-se na visão apriorística e generalista do posicionamento do município na realidade nacional. A abordagem simplória, desconhecida da amplitude, limites e características específicas das circunstâncias locais, causadora das disfunções encontradas no sistema de estruturação organizacional brasileira, tem se constituído num dos principais problemas obstaculizantes à integração do município no processo de desenvolvimento sócio-econômico-político da Nação.

### PROPOSIÇÃO E CONCLUSÃO

Neste ponto, vencidas as etapas explicativas e posicionais constantes nas duas principais seções e ultrapassada a de consolidação e integração destas em torno da idéia central do trabalho, atingimos o seu corolário.

Caracterizada foi a moderna e atual abordagem contextualista no campo da Teoria das Organizações; situada a administração municipal,

desde seus aspectos legais e institucionais até as percepções e características do seu ator principal — o prefeito; reveladas as principais disfunções do regime de organização municipal face à forma pela qual é conduzido o processo de federalização; e explicitadas as intenções e o papel das esferas superiores frente ao governo local, — morfológicamente está o trabalho a requerer suas conclusões e a elas agora nos dedicamos.

Consoante este quadro, dentro do qual vimos emergir a singularidade e a especificidade da realidade municipal e a sua inobservância por aqueles que, embora situados exteriormente à esta configuração, determinam e delimitam comportamentos formais com reflexos diretos sobre a mesma, é que propomos, à luz da abordagem contextual, uma diretriz metodológica de atuação para os níveis federal e estadual de governo no seu relacionamento com a esfera municipal.

Tal metodologia recomenda que “a priori” de qualquer intervenção, sejam tomadas em conta importantes variáveis, tais como:

- a configuração cultural da região onde o município se localiza;
- o posicionamento relativo do município no contexto sócio-político-econômico do Estado-membro e/ou do país;
- a qualidade das inter-relações do

município com o ambiente que o cerca, em termos de contribuições e dependência em relação a este:

- o conhecimento satisfatório do funcionamento dos poderes Executivo e Legislativo municipais, inclusive no tocante às potencialidades e limitações das suas personalidades mais representativas;
- os recursos humanos e materiais disponíveis e mobilizáveis na organização municipal e a sua estruturação técnico-formal e comportamental.

A ênfase metodológica que impregna tais variáveis está não na imposição apriorística de nenhum modelo-padrão de intervenção que traga em seu bojo um receituário de soluções, a não ser a proposição metateórica contextualista de construir um "mapa cognitivo referencial", dentro do qual a situação específica, com todas suas peculiaridades significativas, iria ditar os instrumentos e técnicas a serem utilizados.

Dos legisladores espera-se que, cada vez mais, desenvolvam a sensibilidade ao fato de que os municípios diferenciam-se extremamente entre si. Anseia-se que os agentes públicos, que atuam contiguamente aos municípios, no seu papel já consagrado de consultores das municipalidades, adotem para si também uma atitude modernizante, imbuindo-se de uma idéia contextualista no desempenho

de suas tarefas de aprimoramento dos governos locais.

Parece-nos que na problemática enfocada, a adoção de uma paradigma reducionista, individualizante, como é o existencial — fenomenológico, originando posições contextuais, reflete uma atitude altamente coerente e válida, pela utilização dos avanços do conhecimento científico na busca da melhoria da qualidade de vida, visto que a uma percepção mais seletiva, a uma caracterização mais completa de um problema, corresponde necessariamente, um grau de certeza maior na tomada de decisões mais satisfatórias, que no caso presente, têm seu referencial maior no desenvolvimento econômico e social do país.

Assim procedendo, utilizando a abordagem contextual na superação das limitações do seu universo funcionalista, poderá o governo mais realisticamente adequar os níveis infranacionais ao esforço desenvolvimentista brasileiro.

A proposição está lançada, e desde suas causas até suas conseqüências, ficamos com Wesley E. Bjur (1977):

"Aprender a 'ler' o contexto, aprender a desenvolver novos quadros de referência para compreensão e novos indicadores de sucesso ou fracasso, nunca será uma empreitada fácil, mas é parte indispensável da prática administrativa de adaptação para as organizações de hoje e de amanhã".

## BIBLIOGRAFIA

- BJUR, Wesley E.** Keeping up with the context. Los Angeles, University of Southern California, 1977, 23 p., dat.
- BRASIL, Leis, decretos, etc.** Constituição Federal de 24.10.1967. Alterada pelas emendas constitucionais nº 1 a 9. Porto Alegre, Síntese, 1977. p. 16.
- BRASILEIRO, Ana Maria.** O município como sistema político. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1973, 124p.
- BRASILEIRO, Ana Maria.** Avanços tecnológicos na Administração Municipal. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, (115): 5-25, nov/dez. 1972.
- BRUYNE, Paul de et alii.** Dinâmica da pesquisa em ciências sociais. Rio de Janeiro. Francisco Alves, 1977, p. 144.
- CAVALLIERI, Paulo F.** Papel do município no desenvolvimento nacional. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 10 (4): 89-122, out./dez. 1976.
- CORNELIO, Antonio F. & PEIXOTO, Paulo.** Por onde andam os consultores empresariais. Diário do Paraná, Curitiba, 09 maio, 1976. Caderno de Economia. p. 01.
- CORNELIO, Antonio F. & MOLD, Silá M.** Planejamento hoje: uma opção contextual em debate. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 11 (4): 55-83 out./dez. 1977. Número especial.
- FERRARI, Célson.** Curso de planejamento municipal integrado - urbanismo. São Paulo, Pioneira, 1977. p. 286-93.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto.** A modernização em busca de nova perspectiva: em busca do modelo de possibilidade. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, p.7-42, jul./dez. 1967.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL.** O Prefeito brasileiro: características e percepções. Rio de Janeiro, 1975. 145p.
- INTERIOR, Brasília,** ano III, nº 16, mar./abr. 1977.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo.** O Município na organização nacional. Rio de Janeiro, IBAM, 1971, 100 p.
- MORSE, John J. & LORSCH, Jay W.** Para além da teoria Y. São Paulo, Abril Cultural, 1976. Biblioteca Harvard de Administração, v.3, 12 p.
- NORD, Walter R.** Concepts and controversy in organization behavior. Los Angeles, Goodyear, 1972. 36 p.
- QUAGLIA, Vicente C.** Fundamentos de Administração Municipal. Rio de Janeiro, Forense, 1976. p. 34.
- SALGADO MARTINS, José** Preparação à filosofia. Porto Alegre, Globo, 1973. p.122.
- SHERWOOD, Frank P.** Brazil's municipalities: a comparative view. Los Angeles, University of Southern California, s. d. Apud FRACASSO, Edi. M. O Executivo municipal. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 4 (1): 35, jan./jun. 1970.

**TOSI, Henry L. & HAMNER, W. Clay.** Organizational behavior and management: a contingency theory. s.1., Saint Clair, 1974. p. 01.

**WORTMAN, Max & LUTHANS, Fred.** Emerging concepts in management. New York, N.Y., MacMillen, 1969, 18 p.

#### **NOTAS**

- (1) Leis Complementares nº 1, de 09/11/1967 e nº 28, de 18/11/1975.
- (2) O grifo é nosso
- (3) Os municípios foram agregados em três classes diferentes, por número de habitantes urbanos: 1) até 5.000; 2) de 5001 a 20.000; e 3) mais de 20.000.
- (4) O grifo é nosso.

#### **ABSTRACT**

The author proposes, according to recent approaches of the Organizational Theory, a methodology applicable to federal and state government levels relationship with municipalities in which each specific situation, with its own peculiarities, establishes the techniques and instruments to be used.

The article characterizes the modern contextualist approach in the field of organizational theory. It places the municipal administration, involving its legal aspects up to the perceptions and special characteristics of its major actor – the Mayor; it emphasizes the main distortions of the municipal organization; and explains the goals and the role of the higher levels in relation to local governments.

In this context, as the center of the subject, emerge the singularity of the municipal reality and its disregard on the part of those who establish the rules to be applied to such context.