

# Orientação Racional da Administração Municipal

WALTER ENGRACIA DE OLIVEIRA

— Engenheiro Civil e Sanitarista —  
Diretor de Serviço de Obras Novas do  
Departamento de Águas e Esgotos de  
São Paulo — Ex-Prefeito Sanitário da  
Estância de Atibaia.

**NOTA DO AUTOR:** Conforme já tivemos ocasião de nos manifestar, durante o período em que ocupamos o honroso cargo de Prefeito Sanitário da Estância de Atibaia, Estado de São Paulo, de junho de 1951 a dezembro de 1954, tivemos oportunidade de conhecer em maiores detalhes os diversos problemas com que se defrontam os municípios, e em particular, as dificuldades dos prefeitos municipais em poderem conduzir a administração em geral, dentro dos princípios técnicos e administrativos adequados, e considerando os recursos humanos e financeiros disponíveis. Sentimos, naquela ocasião, que havia necessidade de uma melhor orientação para os prefeitos e membros das câmaras municipais, de modo a atingir-se o desejado por todos, ou seja, o bem estar geral da população urbana e rural. Assim, no II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, reunido em São Vicente, neste Estado, em outubro de 1952, apresentamos a tese presente — “Orientação Racional da Administração Municipal”, que mereceu a aprovação do mesmo. Embora considerando que muita coisa já foi feita no sentido de melhor orientar as prefeituras, somos de parecer que ainda há muito por fazer. Esta nossa conclusão nos animou em promover a publicação deste nosso trabalho; ponderamos que, com as devidas adaptações à época atual, o assunto por nós abordado e a solução preconizada deve ainda merecer a atenção dos órgãos competentes, devendo ser encarado antes de tudo, como uma contribuição nossa à causa Municipalista.

\* \* \*

**INTRODUÇÃO:** O problema que vamos abordar não constitui novidade, pois em suas linhas gerais já foi tratado, por exemplo, no importante e útil trabalho “Administração Municipal” publicado pela Associação Brasileira de Cimento Portland (Boletim N.º 52, 1946).

Suas soluções não constituem coisa inteiramente nova, pois, em princípio, algumas já foram apontadas no referido Boletim, ou devem talvez existir em algum tratado sobre questões municipais, pois é um assunto que já deve ter preocupado os estudiosos dos problemas municipais.

Constitui contudo este trabalho uma apreciação destes problemas e uma indicação da sua solução.

## I — DAS DIFICULDADES DOS PREFEITOS E DAS CAMARAS MUNICIPAIS

Todos aqueles que direta ou indiretamente tiverem ou têm contacto com a administração municipal, devem ter constatado a grande complexidade que a mesma apresenta ao par do tempo e energia preciosa perdidos na adaptação dos homens que vão

ocupar os cargos de prefeito e membros das Câmaras Municipais, e isso mesmo quando os mesmos conseguem se adaptar para poderem exercer satisfatoriamente os seus cargos, dentro, naturalmente, de suas possibilidades. O prefeito por exemplo, é um elemento que vem das camadas as mais variadas possíveis, podendo ser um advogado ou um médico ou mais raramente um engenheiro, em muitos municípios, mas na maioria deles, possivelmente, um cidadão sem um curso superior e muitas vezes, dotado de grande espírito cívico, mas sem os conhecimentos necessários para poder exercer satisfatoriamente o posto que ocupa, não por culpa sua, naturalmente. Mesmo que o prefeito ou o membro da Câmara tenha uma boa cultura, ou mesmo um título superior, na sua formação haverá forçosamente uma falha no todo que necessita um administrador ter conhecimento. Por exemplo, se êle é um engenheiro poderá não ter conhecimentos sobre direito civil e penal ou então como advogado poderá não ter noção sobre arborização.

Considerando que a situação econômica da maioria dos nossos municípios é bastante baixa, resulta muitas vezes, que dada a falta de conhecimentos e de orientação, os prefeitos são conduzidos a soluções que nem sempre representam a melhor e a mais econômica. Chegamos a conclusão que para muitos será algo paradoxal, nesta época em que os problemas municipais estão começando a agitar os governos federal e estaduais, principalmente no que diz respeito à repartição de rendas entre a União, o Estado e o Município, que sob o ponto de vista do desenvolvimento dêste, que antes de serem fornecidos mais recursos aos municípios, se ensine aos seus dirigentes como as mesmas devem ser utilizadas de uma forma racional, a fim de serem melhor aproveitadas.

Em segundo lugar, chamamos a atenção sobre a falta de uma melhor divulgação de quais são os órgãos federais e estaduais que estão incumbidos por suas funções de prestarem auxílio aos municípios. Redunda daí, como no caso do Estado de São Paulo, que possui seções das Secretarias de Governo distribuídas em vários prédios, que sua procura somente é possível pelos que sabem da sua existência, e por que não dizer também dificultando por parte daqueles que não conhecem bem a capital. Quanto tempo e energia que também não são perdidos nesta procura de seções distribuídas em cantos diferentes da cidade. Basta citar como exemplo o Estado de São Paulo, em que o Departamento de Obras Sanitárias da Secretaria da Viação e Obras Públicas que se ocupa principalmente da questão das redes de água e esgotos dos municípios do interior, está distribuído em 5 prédios.

Além disso, quantas verbas de auxílio aos municípios deixam de ser conhecidas e por conseguinte solicitadas. Por exemplo, haverá muitos prefeitos que não sabem que existe uma verba destinada ao transporte de alunos para os estabelecimentos de ensino dos municípios vizinhos, quando não existe estabelecimento idêntico nos seus municípios. (lei estadual n.º 1192 de 25/9/1951 regulada pelo decreto n.º 21.332-A de 3/4/1950). Igualmente quantas fontes de orientação deixam de ser consultadas por falta de conhecimento da sua existência e das suas finalidades. Por exemplo, haverá muitos prefeitos que desconhecem que desejando informações sobre o emprêgo do concreto armado na fabricação de postes, execução de calçadas, de pontes e pontilhões de concreto, eles podem recorrer à "Associação Brasileira de Cimento Portland" rua Barão de Itapetininga n.º 88, 8.º and. tel. 34-7311.

## II — DA SOLUÇÃO

A solução da questão da melhor orientação dos Prefeitos e Câmaras Municipais afim de resolver os problemas expostos, cremos que pode ser encontrada da seguinte maneira.

1.º **Organização de cursos intensivos sobre administração municipal:** Estes cursos deveriam ser patrocinados pelos Governos Federal e Estaduais. Os professores destes cursos poderiam inicialmente ser designados pelas Universidades, pelas diversas Secretarias dos Governos e entre os estudiosos das questões municipalistas. Estes cursos poderiam ser administrados antes do início do período do governo municipal. O espírito de orientação destes cursos seria o administrar noções: de administração geral, (serviço de comunicações, arquivo, elementos gerais de secretaria e etc.); de Finanças, (orçamento, lançamento, contabilidade, financiamento); de Material, (padronização, concorrências, ensaios em geral, almoxarifado, organização de serviço de reparos e transportes, patrimônio); de Organização de Pessoal (organização de carreiras, seleção, aperfeiçoamento, estatutos, registro funcional, assistência social e previdência social); de Estatística e Pesquisas; de elementos de direito civil, penal e administrativo; de fiscalização em geral; de urbanismo e plano diretor; de arruamentos e esgotos pluviais; de estradas; de pavimentação; de pontes; de construção; de sistemas de controle e aprovação de plantas e polícia de construção particulares; de jardins, praças e etc.; de problemas diversos, como campos de aviação e etc.; de abastecimento de água e esgotos sanitários; de limpeza pública; de matadouro; de mercado; de transportes urbanos; de eletricidade; de gaz e telefone; de serviço funerário; de extinção de incêndios; de tráfego; de saúde pública; de educação; de diretivas para incentivar o desenvolvimento econômico do município e para estreitar as relações da administração com o povo e de outras noções que um estudo mais acurado do problema julgasse necessário e útil.

Estes cursos poderiam ser dados por exemplo pelas seguintes entidades, no Estado de São Paulo; abastecimento de água e esgotos pela Escola Politécnica e Faculdade de Higiene e Saúde Pública, com a cooperação do Departamento de Obras Sanitárias e da Repartição de Águas e Esgotos, por meio de visitas a instalações de tratamento de água e esgotos sanitários e etc; Noções de administração em geral, contabilidade e etc., pelo Instituto de Administração; noções de estradas e pontes pelo Departamento de Estradas de Rodagem e Diretoria de Obras Públicas; noções de direito civil, penal e administrativo pela Faculdade de Direito; noções de

Urbanismo e Plano Diretor pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, e assim por diante.

Nos cursos deveriam ser dadas explicações sobre controle de mão de obra e material, que permitissem a elaboração de dados estatísticos bastante úteis, seja na elaboração do orçamento de obras, seja no julgamento das concorrências públicas. Por exemplo, o fato de termos iniciado este serviço em Atibaia permitiu tirar ótimos resultados no caso da pavimentação da cidade, pois o controle estatístico do calçamento executado com paralelepípedos de granito sobre coxim de areia, deu como resultado o custo de cerca de Cr\$ 74,00 por metro quadrado (neste custo está compreendida pavimentação só do leito da rua, excluindo as guias). Os resultados da aplicação deste dado foram diversos, como: 1.º Menor quota para o município (basta considerar que nas concorrências efetuadas em 10/4/51 e 8/3/52 as propostas de preço inferior foram Cr\$ 105,00 e Cr\$ 120,00 por metro quadrado, respectivamente, ou seja 42% e 62% mais caras). 2.º Elemento de base no julgamento da segunda concorrência citada e fator determinante da sua anulação (a 1.ª já havia sido anulada por motivos que desconheço, pelo meu antecessor). 3.º Elemento de controle dos calçamentos seguintes, seja do ponto de vista do material, fiscalizando o seu gasto, não permitindo a sua falta ou desperdício, como se verificou num dos trechos seguintes do calçamento da cidade, em que graças ao serviço de controle, foi possível localizar o gasto excessivo da areia num dos trechos do calçamento e tomar as medidas que o caso requeria.

Para melhor elucidação e aproveitamento das materias dadas nos cursos, seriam exibidos filmes e projetados dispositivos que expusessem melhor os problemas e suas soluções.

Outro ponto a considerar é o local onde seriam dados os cursos. Preferivelmente indicamos que a solução deveria ser a divisão dos estados em regiões o mais possível idênticas do ponto de vista econômico, social e etc., dentro das quais seria escolhida uma cidade como centro, e nesta seriam dados os cursos. A razão deste ponto de vista está no fato de sermos contrários à localização em lugares de difícil acesso por todos, ou dotados de fatores diversos de dispersão ou mesmo de inibição a muitos. Por exemplo Ribeirão Preto poderia ser o centro da região que envolve Sertãozinho, Jardinópolis, Franca, Batatais, São Simão, Cajuru, Orlândia, Sales de Oliveira, São Joaquim, Ituverava, Santo Antonio da Alegria, Altinópolis, etc. Naturalmente a escolha dos centros depende não só de um exame dos municípios em conjunto, como também do número total de materias do curso e número de professores.

2.º **Reuniões anuais:** Seriam organizadas reuniões anuais nos mesmos centros escolhidos, para discutir os resultados da aplicação das soluções indicadas na reunião anterior. Nestas reuniões deveriam ser discutidas a aplicação das noções diversas aprendidas, e apreciar por exemplo, comparativamente, os resultados obtidos numa mesma região, do emprêgo de tubos de concreto de 30 e de 40 cm de diâmetro, na drenagem de estradas, sob o ponto de vista de entupimento, por exemplo, ou então, as vantagens e deficiência de um tipo de ficha indicada para controle dos transportes, do ponto de vista de controle do índice número de quilômetros por litro, custo total por quilômetro percorrido e etc.

3.º **Visitas organizadas à instalações, obras, serviços administrativos propriamente ditos e etc.,** seriam programadas visitas onde pudessem ser vis-

tos diretamente em aplicação e funcionamento muitas das noções dadas. Por exemplo, para conhecer uma estação de tratamento de esgotos poderia ser feita uma visita a "Estação Experimental de Tratamento de Esgotos do Ipiranga" em São Paulo; ou então para ter uma idéia do problema da extinção de formigas poderia ser feita uma visita aos serviços da "Companhia Paulista de Estradas de Ferro". Do mesmo modo para conhecer a organização de uma biblioteca infantil, poderia ser feita uma visita à "Biblioteca Infantil da Vila Buarque" em São Paulo. Naturalmente, de uma maneira geral, deveriam ser indicados em detalhes, os lugares onde as noções dadas pudessem ser observadas mais ou menos bem aplicadas.

#### 4.º) Fornecimento de:

a) apostilas dos cursos dados;

b) fichas indicando a estrutura de cada Ministério e Secretaria e contendo separadamente quais as seções de interesses imediato do município e com todos os detalhes necessários, como os recursos a que os municípios têm direito e etc.;

c) Indicação dos auxílios técnicos e financeiros que os municípios podem pleitear.

De todos os cursos deveriam ser entregues apostilas redigidas em linguagem ao alcance de todos, as quais deveriam ser revistas todos os anos para caminharem de acordo com o adiantamento da técnica, e dos resultados observados; deveriam conter todas as noções, detalhes e elementos considerados úteis. Por exemplo, na apostila sobre "Administração Geral" na parte referente à "Serviço de Comunicações" deveriam ser apresentadas modelos de fichas de controle de correspondência recebida e expedida.

As fichas indicando a estrutura de cada Ministério e Secretaria, deveriam indicar as funções das seções, os cargos, os ocupantes dos mesmos, os endereços completos, inclusive telefones, os horários de funcionamento, os horários de audiências e como solicitá-las quando fôsse o caso, e demais informações julgadas úteis. Separadamente seriam dadas as seções ligadas direta ou indiretamente ao âmbito municipal, indicando os auxílios técnicos e financeiros que poderiam ser fornecidos.

Como exemplo do que deveriam conter as indicações dos auxílios técnicos e financeiros de interesse imediato do município tomemos o recurso proveniente do Fundo Rodoviário Nacional.

### RECURSO: FUNDO RODOVIÁRIO NACIONAL

**Lei que regula** — Lei Federal n.º 302 de 13/7/1948

#### Órgãos Controladores no Estado de São Paulo:

Secretaria da Viação e Obras Públicas

Conselho Rodoviário Estadual

Departamento de Estradas de Rodagem

5.ª Divisão Especializada — DV-5 (Mecânica e Assistência aos Municípios).

### Aplicação e obtenção do recurso

A aplicação deve ser exclusivamente em rodovias (conservação, melhoramentos e construções).

A obtenção subdivide-se em dois casos:

1 — Para os municípios já enquadrados no art. 7 da citada lei federal n.º 302 de 13/7/1948, isto é, em linhas gerais os que possuem serviço especial de estradas e caminhos municipais.

2 — Para os municípios enquadrados no art. 9 da citada lei, isto é, que não possuem serviço especial de estradas e caminhos municipais.

No 1.º caso a entrega da quota é feita mediante ofício dirigido ao Diretor Geral do D.E.R., não havendo necessidade de mencionar a aplicação da mesma que obedece a um plano preestabelecido e já anteriormente aprovado pelo Conselho Rodoviário Estadual.

No 2.º caso a quota é entregue em serviços rodoviários, materiais ou auxílio para aquisição de equipamento mecânico ao município, mediante ofício dirigido ao Diretor Geral.

Como serviços rodoviários e materiais se compreende:

1 — Terraplanagem (tratores e motoniveladoras alugadas a preço por hora);

2 — Drenagem (fornecimento de tubos de diâmetros diversos);

3 — Obras de Arte (reparação e construção de pontes, pontilhões, mata-burros, etc.);

4 — Pedregulhamento;

Além disso, como materiais, subentende-se igualmente o fornecimento de madeira, ferragem, cimento, devendo ser determinada previamente a aplicação dos mesmos; igualmente compreende o fornecimento de facas, pneus e acessórios para máquinas e viaturas.

No caso de pleitear auxílio para aquisição de equipamento mecânico o ofício deve vir instruído com a proposta do valor da aquisição do equipamento desejado. Este equipamento pode ser: fábrica de tubos de concreto, tratores, motoniveladoras, viaturas (caminhões, caminhonetes, jeeps) irrigadeira e etc.

Em qualquer dos casos o prefeito deve apresentar-se ao D.E.R. munido do título de nomeação de prefeito.

\* \* \*

Creemos que com a aplicação prática do estudo que procedemos, muito teriam a lucrar os municípios e por conseguinte o Estado e a Nação, quer pela melhor orientação dos prefeitos e Câmaras, quer pela menor perda de tempo e energia por parte dos mesmos.

Solicitamos que não seja esquecido o ponto de vista que nos orientou ao escrevê-lo, de que não é um trabalho original, mas constitui um estudo visando a solução de um problema relevante.

No caso desta tese merecer a aprovação deste digno Congresso, solicitamos o envio da mesma ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, como contribuição para os estudos do ante-projeto da criação de um Departamento de Assistência aos Municípios.