

Problemas do Município de Ourinhos ()*

(Sugestões para um planejamento racional da Administração Municipal)

FREI BENEVENUTO DE SANTA CRUZ O. P.
(Diretor Técnico de SAGMACS (Departamento de Pesquisas de Economia e Humanismo))

INTRODUÇÃO

ENTRE as causas que mais contribuem para que as coletividades locais, regionais ou nacionais — não consigam atingir o grau de desenvolvimento e civilização que os meios e instrumentos técnicos de que dispomos lhes poderiam proporcionar, podemos afirmar que a principal e mais fundamental é a solução empírica, desordenada e imediatista que se dá aos problemas administrativos.

A coletividade municipal, entre nós como na grande maioria dos países do mundo, sofre desse mal. Um grande passo já se pode, no entanto, verificar com a atenção que vem sendo dada no Brasil, aos problemas municipais através de publicações, congressos e experiências concretas, escassas ainda mas comprovantes, tentadas por um ou outro município. Mas a verdade é que estamos ainda muito longe de poder contar no ativo da vida municipal com o exemplo de medidas práticas aplicadas com perseverança e continuidade.

O que mais caracteriza, com efeito, a administração improvisada, aplicada apenas a resolver isoladamente o problema do momento, é a falta de continuidade. Resultam ainda da improvisação, dois males de graves conseqüências para o bem comum da coletividade: o custo dos serviços e a ausência do que se poderia chamar de seriação de urgência para a solução dos problemas. Pouco conhecidas em suas causas, não relacionadas com a complexidade dos problemas gerais, muitos desses problemas são resolvidos como se fossem um detalhe, sem entrosamento com fatos ou situações anteriores, ou ainda sem previsão de suas conseqüências remotas ou futuras. Pode-se chegar, então, a verificar que todo um orçamento municipal foi aplicado durante um ou vários anos sem que os problemas fundamentais da estrutura do município tenham sido nem resolvidos nem atacados ou encaminhados para as soluções certas,

(*) Este trabalho foi elaborado com a colaboração do Prof. DELORENZO NETO — Conselheiro da Associação Brasileira de Municípios.

e em conseqüência, sem que o nível de vida total da população se tenha beneficiado, pois as necessidades reais da população foram sacrificadas a soluções parciais, e medidas superficiais.

Não é necessária uma longa argumentação para que se compreenda ser impossível, no plano que nos interessa aqui, plano municipal, administrar sem planejar, sem ordenar e equacionar problemas, recursos e soluções.

A idéia de planejamento estão intimamente ligados dois conceitos fundamentais.

O primeiro, é o conceito da ordem, pois planejar é ordenar segundo a razão, é dispor metódicamente e orgânicamente os detalhes, os meios, os recursos, no menor tempo possível e do modo menos oneroso, ao bem estar da população. Daí a necessidade, para que as soluções sejam racionais e não simplesmente sentimentais ou de oportunidade, de conhecer a fundo, através, de análises metódica e permanentes, a totalidade dos problemas da população. Nesse sentido, a ordenação racional do plano de administração, ou o planejamento opõe-se à improvisação.

O segundo, é a afirmação moral de profundas conseqüências político-administrativas, de que as exigências do bem comum, do bem coletivo ou do bem público são superiores às conveniências ou interesses particulares ou privados.

No primeiro caso, queremos afirmar a importância de um tratamento técnico adequado para problemas que, sua natureza, são complexos, exigindo para sua pronta e adequada solução, órgãos e departamentos de estudos, de levantamentos e análises sociais e econômicas que deverão fazer parte integrante e indispensável do aparelho administrativo municipal. Necessário para os estudos preliminares e preparatórios dos planos, esses órgãos devem acompanhar a execução e as modificações indicadas pelas novas situações, os imprevistos, etc. É importante que na vida municipal, órgãos dessa natureza cheguem a ter função eficiente e prática, exercendo tarefa consultiva, determinada e sancionada por lei, de modo a assegurar aos atos administrativos executivos ou legislativos, caráter objetivo, exatamente adequado à realidade.

Mas não menos importante é a segunda exigência do conceito de planejamento, que na prática pode ser concretizada pela participação das diversas classes sociais nos órgãos acima referidos através dos representantes de suas associações profissionais, culturais, etc.

Essa representação da coletividade na discussão e orientação dos problemas do município e da cidade é de grande importância e é, assim o ensinam todas as experiências mundiais hoje conhecidas, uma das condições para o pleno êxito de elaboração e execução de um planejamento.

É através dessa participação que uma população tem a possibilidade de tomar conhecimento prático da primazia do interesse coletivo sobre o interesse privado e da importância e das conseqüências dessa primazia. A não ser assim, dificilmente se conseguirá dar um sentido prático ao espírito cívico da população, que terá que vencer sua tendência ao individualismo, à ojeriza

com que encara as iniciativas do poder público quando este entende regular e ordenar a vida coletiva. A pesquisa que fizemos sobre os níveis de vida de sessenta e cinco municípios do Estado de São Paulo revela, justamente, como um fato dominante e que não sofre exceção, uma acentuada falta de interesse comunitário, que se traduz pela escassa vitalidade da vida municipal em seu conjunto. Daí a insistência com que aconselhamos a criação de um *Conselho ou Comissão Municipal de Planejamento*, importante não só no tocante aos problemas gerais do desenvolvimento do município, mais também, como é o caso de Ourinhos, para garantia do plano urbanismo da cidade-sede.

Finalmente, trata-se de medida indispensável para o que se poderia chamar, no plano técnico, cultural e político, a *aprendizagem democrática*, habilitando as pessoas responsáveis pela vida social local ao exame concreto, em comum, dos problemas a resolver, e preparando-as, na escola da experiência, para os postos de dirigentes que ocupam ou ocuparão no setor público, quer seja no plano local (municipal) quer seja nos planos mais amplos, estadual ou nacional.

No Brasil, várias são as dificuldades com que se defronta um município para a organização e o planejamento satisfatórios de seus problemas. Ocorre, em primeiro plano, a necessidade de ter que resolver sozinho, no âmbito restrito de seu próprio território, seus problemas de desenvolvimento, na impossibilidade em que se acham de se integrarem no conjunto mais amplo de planos nacionais, estaduais ou regionais, inexistentes atualmente. De fato, um município está enquadrado numa região, num Estado, na Nação. Muitos de seus problemas dependem da solução de problemas mais amplos a serem resolvidos já pela complexidade deles, já pelos estudos e levantamentos e pelos recursos exigidos no plano da região, do Estado ou da Nação.

Seria um erro, no entanto, pensar que na impossibilidade de inserção imediata em planejamento de conjuntos mais amplos, o município se deva abster de procurar resolver seus problemas de organização e planejamento na âmbito restrito de seu território. Assim, é que, para fugir a esse erro, o executivo municipal de Ourinhos, durante a administração do Prefeito Domingos Camerlingo Caló, resolveu dar início ao exame de todos esses problemas.

Tal resolução traduz, a nosso ver, preocupação muito acertada, pois achamos que a objeção acima referida, longe de convidar a inação, deve levar, com mais força ainda, à decisão de realizar aquilo que, de fato, se manifesta possível: na falta de um planejamento regional pode e deve o município dar maior eficiência a seus problemas administrativos, ordenando-os sistematicamente e estabelecendo um plano que resolva, dentro de suas possibilidades financeiras, e no menor tempo possível, graças às medidas de prioridade e de urgência, as principais necessidades, indicadas pelos levantamentos realizados.

Diríamos mesmo que, tanto a falta de planejamento regional ou estadual quanto o atual e incoerente regime discriminatório de rendas aos Municípios, Estado e União, são razões que praticamente deveriam obrigar os municípios

a procederem com urgência à planificação de suas próprias administrações. Nêste caso particular, como em regra geral, a carência deve redundar em maior rigor na aplicação dos orçamentos, em maior sistematização no programa de trabalhos, em suma, na maior aplicação em planejar e aplicar implacavelmente o plano. Pois o desperdício de energias e de recursos, grave em regime de abundância, pode tornar-se criminoso e estagnante em regime de carência, como é o caso dos municípios brasileiros.

Não se avalia facilmente a importância que decisões como a tomada pelo município de Ourinhos podem ter para exemplo e incentivo. Da aplicação criteriosa e perseverante das medidas iniciadas nasce o que poderíamos chamar o *poder contagiante da idéia*. Outros municípios seguirão o caminho aqui experimentado. Já será um efeito apreciável. Mas é permitido olhar mais longe e pensar, por exemplo, na idéia de "agrupamento de municípios", prevista pela Constituição de 1937 (artigo 29), e retomada nas Constituições Estaduais vigentes, em especial na Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 74: — "Os municípios da mesma região poderão agrupar-se para instalação, administração e exploração de serviços em comum."

Parece-nos, igualmente, que o melhor caminho para fugir aos erros e inconvenientes da excessiva centralização de serviços por parte da União e dos Estados, é o vigor de iniciativas municipais, ampliando e aperfeiçoando serviços locais, tirando assim as conseqüências máximas do que assegura o artigo 28, parágrafo II, alínea b, da Constituição Federal de 1946, como um dos preparativos de autonomia municipal:

"A autonomia municipal será assegurada:

.....
II — pela administração própria, no que concerne ao seu particular interesse, e, especialmente:

- a) à decretação e arrecadação dos títulos e impostos de sua competência e à aplicação das suas rendas;
- b) à organização dos serviços públicos locais."

A idéia enquadra-se nas normas legítimas da atual autonomia dos municípios e poderá ser o início de autênticos pequenos planos regionais para a solução conjunta de problemas comuns a diversos municípios da mesma zona ou região, através de convênios intermunicipais; cuja celebração é da competência indiscutível das Câmaras Municipais.

Na realidade, pois, não é utópico que o município enfrente, dentro de seus limites técnicos e orçamentários um programa visando romper com as normas habituais e rotineiras e estabelecer um plano inteiramente renovado de vida administrativa.

Uma medida preliminar se impõe, já acertadamente adotada por Ourinhos: — revisão de seu sistema tributário, adaptando-o à atual conjuntura econômica e compreendido numa só lei que é o Código Municipal (Lei n.º 168, de 3 de dezembro de 1952).

Mas é necessário que o município, através de um estudo técnico, proceda num lapso de tempo a determinar, à revisão da referida tributação, para que não se torne indefenidamente, caduca, assim como pense, em função de determinada obra importante ou vultuosa, em criar taxas especiais. Longe de parecer impopular ou contra indicada, tal medida será bem compreendida e aceita se for apresentada à população com a justificativa de estudos tecnicamente elaborados, dos quais a população tomará conhecimento através de seus representantes no Conselho de Planejamento.

A verba especial de *Planificação Municipal* Cr\$ 893.000,00 na Despesa do Orçamento de 1953, quando aparece pela primeira vez, cf. também na Receita: contribuição para a Planificação Municipal: 10% sobre a soma total dos tributos pagos anualmente: — Código Municipal, art. 857, item X, já é um grande progresso nesse sentido, revelando a preocupação de dar ao orçamento um cunho programático, ao invés de uma simples relação de receitas e despesas, aplicadas esparsamente, sem coerência, sem sistematização.

Nos orçamentos de 1954, 1955 e 1956, em obediência ao disposto no art. 860 do Código Municipal, a verba especial de Planificação Municipal é de respectivamente, Cr\$ 800.000,00, Cr\$ 900.000,00 e Cr\$ 900.000,00. (1)

A existência de tal especificação orçamentária deve chamar a atenção para um ponto capital de planejamento municipal: desde que a improvisação é substituída pela administração planificada uma objeção pode surgir. E' a crítica a verbas relativamente volumosas para as obras que talvez não apareçam imediatamente, como por exemplo, no caso do plano de urbanismo.

Não é difícil, porém, encontrar a resposta: — é que a função do plano é executar tarefas com ordem, muitas delas para efeitos a longo prazo, a medida tomada no presente sendo a condição para que posteriormente medidas de circunstância não comprometam o efeito estudado e pré-estabelecido. Prever sendo a finalidade do plano, o sentido econômico das despesas não deve ser avaliado no momento em que são realizadas, mas sim em previsão do efeito. Mais caro, resultaria, pelo contrário, não indicar no momento oportuno as obras indicadas pelo plano, o que acarreta para o serviço público custos excessivos para as chamadas obras de emergência.

A precariedade das rendas atribuídas ao município leva-o, sem dúvida, a renunciar ao desempenho de um grande número de funções que pela própria natureza lhe são próprias, ou que se tornam afetas a êle supletivamente, isto é, como consequência da impossibilidade de serem exercidos por serviços excessivamente centralizados e distantes dos problemas locais.

Não é incontestável, por outro lado, que a rotina da administração municipal contribui para que de modo geral não exista uma viva consciência e conceituação das insubstituíveis *funções especificamente municipais*, isto é, de encargos e serviços que por sua própria natureza são da competência ime-

(1) Para maior esclarecimento consultar *A Planificação Municipal de Ourinhos*, de DELORENZO NETO, Rio — D.A.S.P., 1954).

diata do município. E' pois capital que o município se desempenhe destas funções: — elas serão, de modo insubstituível, a garantia da vitalidade municipal.

Para bem desempenhá-las, pode, legitimamente, o município recorrer a subvenções ou a convênios com os governos estadual e federal, tendo a preocupação de evitar paralelismo de serviços e despesas. Mas o importante é não negligenciá-las, nem sob o pretexto de escassez orçamentárias, nem sob o pretexto de que tal serviço deve ser garantido pelo Estado ou a União. E' preciso ir mais longe e afirmar que o Município só não deverá se desincumbir das funções que são constitucionalmente privativas do Estado ou da União, pelo menos no tocante a êsses casos é importante que o município através de sua competência em equacionar e formular os problemas que se verificam em seu território, possa aparelhar-se para exigir melhor organização e rendimento dos referidos serviços, o que acontecerá na medida em que a consciência da vida municipal e a reação da população forem mais exigentes. Um exemplo sugestivo, a êsse respeito, é o papel que pode caber ao município na aplicação do Código Florestal, do Código de Caça e Pesca, etc.

Na realidade, em virtude da proximidade local, só a administração municipal está capacitada para conhecer de modo satisfatório os problemas e necessidades da população, devendo para isso romper com as rotinas administrativas e estudar sistematicamente essas necessidades, de tal como que conhecendo de modo imediato as necessidades econômicas, sociais, sanitárias, culturais da população possa satisfazê-las concretamente, atacando o mal em suas causas, determinando as prioridades para a solução dos problemas.

Em conclusão de tudo o que foi exposto, uma medida se impõe para a boa planificação da administração municipal e para que, de fato, o município se capacite a desempenhar com competência técnica e em caráter institucional a prestação de serviços públicos de primeira necessidade, visando à elevação do nível global da vida de toda sua população.

Essa medida consiste na criação, por lei, de um Departamento, Serviço, ou Seção Especializada de Estudos e Planejamentos, que teria as seguintes funções:

- estudo sistemático dos problemas gerais do desenvolvimento do Município;
- estudo dos problemas e necessidades de:
 - saúde, higiene, serviço social;
 - instrução, em seus diversos planos:
 - doméstico, primário, ginásial, profissional;
- estudo dos problemas industriais;
- estudo dos problemas agrícolas e, de modo todo particular, o problema da reserva de área próxima a sede para a pequena agricultura destinada ao abastecimento da cidade;

— garantir a execução do plano de urbanismo, tendo em vista as modificações exigidas pelo crescimento da cidade e os recursos disponíveis;

— estudar a distribuição anual da verba orçamentária prevista para a Planificação Municipal.

NOTA COMPLEMENTAR

Na conclusão, referimo-nos a Departamento, Serviço ou Seção, ao recomendar a criação de um órgão especializado de Estudos e Planejamentos, tendo em vista o tipo de estrutura que possa apresentar o município: — assim a Seção será suficiente nos municípios pequenos de população inferior a 30.000 habitantes; quando a estrutura administrativa fôr mais diferenciada em face da complexidade dos problemas da população será necessária a organização de um Serviço; o Departamento seria então o tipo preferível para melhor responder às exigências de uma Prefeitura que tenha de atender a encargos de população superior a 40.000 habitantes. Portanto, a Seção, o Serviço e o Departamento representam gradações na organização do trabalho, em correlação imediata com os problemas da população e os recursos orçamentários. No caso de Ourinhos, a Seção de Estudos e Planejamento deve ser efetivada em ocorrência com a sua estrutura administrativa, aprovada pelo Código Municipal (arts. 611 e 641), com o necessário pessoal técnico, e ainda o Prefeito deverá nomear Comissão Municipal de Planejamento, prevista na Lei de Planificação Municipal (Lei n.º 169, de 3 de dezembro de 1952, art. 30).

Nos termos da conclusão, convem acentuar, recomendamos necessária a organização, ao lado da Seção de Estudos e Planejamento, do Escritório Técnico do Plano, a fim de garantir eficientemente a execução do Plano de Urbanismo. A atribuição dessas funções especializadas a um setor próprio, tem a vantagem de evitar a confusão de tarefas, peculiar aos órgãos administrativos que por vício de empirismo ou rotina pretendem executar a um só tempo objetivos semelhantes, mas na realidade completamente distintos. Assim se procedeu por ocasião da Planificação de Vitória, em 1954, e o Escritório Técnico do Plano aí organizado com grau compatível de descentralização e autonomia técnica e financeira, apresentou os melhores resultados, quer quanto à direção, quer quanto à qualidade dos trabalhos concluídos em prazo relativamente curto.

O Escritório Técnico do Plano será, portanto, para Ourinhos, o que foi para Vitória — o instrumento decisivo que fará passar ao campo da prática administrativa todo o programa elaborado nos anexos deste estudo, especialmente na Memória justificativa do Plano da Cidade.

Não se trata, é necessário esclarecer, de uma formulação rígida e sim de um esquema que deverá ser revisto periodicamente, de acordo com as etapas do crescimento demográfico reveladas pelos estudos preparatórios do Plano de Urbanismo.

Uma recomendação deve ser feita relativamente ao funcionamento da Seção de Estudos e Planejamento. Habitualmente, por descrença e desilusão, o povo pouco acredita nos estudos feitos pelo poder público nos setores econômicos e social. E isso porque na maioria dos casos não sente finalidade nesses estudos, nem vê resultados tangíveis.

Daí a importância, na experiência de renovação administrativa a ser tentada pelo Município de Ourinhos, da íntima e rigorosa correlação entre *pesquisa, diagnóstico e planejamento*, os quais por sua vez devem terminar — sob pena de se exporem ao descrédito popular — na *intervenção*, segundo a expressão usada no Centro de Economia e Humanismo, isto é, a aplicação prática das medidas verificadas necessárias. O estudo, o remédio, a ordenação das soluções ou planejamento, devem estar, *de fato*, orientados para que o administrador possa *intervir* nos fatos, aplicar medidas, para a transformação das condições materiais de vida e através disso, para a elevação concreta do nível humano de vida da população.

Podemos tirar dessas reflexões três conclusões de igual importância:

1.º) a programação das medidas a realizar tem de ser realista, lenta, mas segura e não sujeita a hesitações;

2.º) uma perfeita *coordenação* tem de existir entre os diversos grupos: técnico (estudos, planejamento), administrativo (execução de medidas), educativo ou de atividade supletiva (serviço social);

3.º) nada se fará sem um esforço pedagógico ou educativo para dar à população a consciência dos problemas, o sentimento de sua identificação à vida municipal e a possibilidade de participar dinamicamente de um modo ou outro, mais ou menos diretamente, da aplicação de medidas para a solução de seus próprios problemas.

I

SUGESTÕES PARA O PLANEJAMENTO RACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

O Município de Ourinhos é tipicamente representativo do ritmo de desenvolvimento do Estado de São Paulo.

Nos fins do século passado, como toda a extensa região de florestas e planaltos do Oeste do Estado, era ainda zona mal conhecida, escapando inteiramente à economia paulista. Rápida, porém, transformou-se a região, graças a um dos fenômenos mais importantes da história econômica do século XX: — o pioneirismo paulista, muito bem estudado pelo professor Pierre Monbeig no seu livro: *Pionniers et Planteurs de São Paulo*, que só analisa, aliás, a fase mais recente do fenômeno.

Ourinhos apresenta todas as características dos municípios da zona pioneira e da fase econômica que se iniciou com o avanço do café para as novas terras de florestas derrubadas e com a presença de um elemento humano novo, o colono italiano: rápida ocupação da terra, predominância da monocultura (café, algodão), rápido crescimento demográfico, e, em consequência, rápida integração da zona na vida econômica do Estado.

Situado na zona onde se processou a primeira fase do movimento pioneiro, Ourinhos era um pequeno povoado em 1906, e foi crescendo rapidamente; em 1912 o posto da Estrada de Ferro Sorocabana (que existia desde 1908) foi elevado à categoria de Estação. Inicialmente distrito do Município de Salto Grande do Paranapanema (Lei Estadual n.º 1.484 de 12-12-1915) foi elevado à categoria de Município em 1918 (Lei Estadual n.º 1.618, de 13-12-1918).

Com 13.123 habitantes em 1940, 21.512 em 1950, a população do Município pode ser estimada em mais de 25.000 habitantes para 1955, o que corresponde a um aumento de quase 60%. Sem dúvida, esse ritmo de crescimento permanecerá o mesmo nos próximos anos, e tenderá a aumentar com a provável instalação de novas indústrias no Município. As hipóteses prováveis de crescimento para a sede poderão ser encontradas na memória justificativa que acompanham o Plano de Urbanismo da Cidade. Como se sabe, o crescimento da população urbana sempre é mais rápido e quantitativamente mais importante que o da população rural.

II

PROBLEMAS E RUMOS DE SOLUÇÕES

Encontramos aqui as características gerais do desbravamento da zona pioneira.

Esquecendo-se das particularidades próprias aos solos tropicais, a agricultura intensivamente praticada, sem atender às precauções empregadas pelos povos de longa tradição agrícola, cedo esgotou os solos, exaurindo-os e expondo-os particularmente ao trabalho acelerado da erosão.

Apresenta-se assim, desde logo, uma tarefa a que não se pode esquivar a administração municipal: — criar um Setor rural na Seção de Estudos e Planejamento a que se refere a nota preliminar da Introdução, destinado principalmente a esclarecer o pequeno agricultor e fornecer-lhe os meios de conservar ou recuperar a fertilidade da terra, suscitar a preocupação da seleção de rebanhos e sementes, bem como incentivar uma maior produtividade da terra, através do uso racional de fertilizantes, a fim de aumentar o rendimento agrícola sem desgaste excessivo do solo.

Outro fato importante a ser considerado é a grande dispersão da população rural, decorrência do regime da propriedade (2). Essa dispersão da

(2) A dispersão da população rural do Município provém de dois fatores principais:

a) grande número de pequenas propriedades (422 propriedades de 1 a 50 ha. e 29 de 50 a 100 ha.);

b) as grandes propriedades de mais de 500 ha. (4 propriedades de 500 a 1.000 ha., 1 com 1.346 ha. e 1 com 1.422 ha) — são fazendas de pecuária para engorda, ocupando um número reduzido de trabalhadores e famílias rurais.

Ambos os casos são fatores que contribuem para uma mínima concentração de população.

população — o município compreende o único distrito da sede e nenhuma outra aglomeração importante, povoado ou bairro, em zona rural — dificulta, naturalmente, a assistência municipal à população rural, a qual, com exceção de alguns casos, como o bairro do Sobra ou a fazenda "Lageadinho" só será exequível em *sistema — volante*.

Finalmente, aparecem as deficiências urbanísticas de sede do Município. Como tôdas as cidades da zona pioneira, Ourinhos cresceu muito rapidamente, sobretudo em determinada fase de sua história — graças à industrialização, sua posição como centro ferroviário e rodoviário importante, centro comercial na região, ao equipamento médico-hospitalar de que dispõe, etc. — e como na quase totalidade das cidades paulistas e brasileiras, êsse crescimento não foi ordenado e não foram sendo resolvidos a tempo os problemas que iam aparecendo, principalmente durante os surtos mais rápidos da cidade. Note-se, em particular, a tendência da cidade à dispersão, aumentando o custo dos serviços públicos, a falta de zoneamento industrial, a pouca atenção dada aos bairros populares, a ausência de uma área periférica destinada à pequena agricultura para o abastecimento da cidade, etc.

O passo decisivo, no entanto, já foi dado nesse sentido com a decisão tomada pela Municipalidade de estabelecer o Plano de Urbanismo da sede, prevendo não só a atual dimensão da cidade, mas as prováveis fases do crescimento urbano. O Memorial justificativo que acompanha o Plano entrará, aliás em detalhes e indicações que seria inútil repetir aqui.

Um ponto, porém, merece ser desde logo lembrado com insistência, dada sua importância capital. E' o rigor e a seriedade com que devem ser cumpridas e executadas as indicações do Plano. E' um ponto fundamental, cujo abandono pode comprometer o futuro da cidade e causar profundo desequilíbrio para o Município.

Com seu tamanho atual e com a ação enérgica de seus administradores, os problemas atuais de Ourinhos estão em situação de serem facilmente resolvidos, pois a cidade não atingiu ainda dimensões excessivas. Ademais, o custo dos trabalhos de urbanismo poderão ser perfeitamente suportáveis pelas finanças municipais, graças à sábia previsão orçamentária, que iniciada por ocasião da Planificação e do Código Municipal deverá ser impertubavelmente mantida. O mesmo, porém, não acontecerá, se a medida fôr adiada e não posta em execução desde já.

III

O PROBLEMA GERAL DO DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO E EM PARTICULAR DO CRESCIMENTO DA SEDE

E' sugestivo examinar, a situação de Ourinhos no Estado de São Paulo, bem como em relação a outros Estados da Bacia do Paraná-Uruguaí, do ponto de vista das comunicações.

1. *Ourinhos, centro rodoviário e ferroviário*

E' sugestivo examinar a situação de Ourinhos no Estado de São Paulo, bem como em relação a outros Estados da Bacia do Paraná-Uruguaí, do ponto de vista das comunicações.

Essa importante situação tenderá a crescer na medida em que fôr sendo executado o Plano Nacional de Viação — plano rodoviário e ferroviário.

De modo mais imediato, cumpre chamar a atenção para a importância do ponto de vista do desenvolvimento do Município e da cidade, da passagem, bem próxima da cidade, da futura Estrada Federal Belém do Pará — Livramento (Rio Grande do Sul). (cf. Plano Rodoviário Nacional Rodovia Nacional Br. 14).

Resultará daí uma possibilidade de considerável incremento comercial para a cidade, que será não só entreposto comercial privilegiado dada sua situação na região, como também importante ponto de pouso com o conseqüente desenvolvimento do equipamento hoteleiro, que se desenvolverá em função do movimento da Rodovia como também de sua posição como centro ferroviário, cuja importância tenderá sempre a crescer com os reaparelhamentos previstos nêsse setor, como por exemplo, a unificação das bitolas de estradas de ferro no sul do país.

2. *As perspectivas agrícolas*

E' indiscutível que a agricultura no Estado de São Paulo caminha cada vez mais para o abandono das práticas rotineiras, anti-econômicas e devastadoras dos solos em benefício de uma agricultura mais racional e mais científica.

O mesmo progresso se pode verificar no setor da pecuária.

Há, porém, ainda muito por fazer e é de se desejar que o município esteja atento a êsses problemas e que promova meios para facilitar o progresso agrícola de seu território, através, sobretudo, de campanhas de esclarecimento sôbre os problemas da terra.

Indicamos, a título de sugestão, a conveniência da criação no Município de um núcleo de colonização de agricultores evoluídos e esclarecidos, como por exemplo, holandeses, cuja experiência no Estado de São Paulo pode ser verificada e apreciada na fazenda Holambra, no Município de Mogi-Mirim.

Não há a menor dúvida de que a recuperação das terras cansadas e de fertilidade reduzida é o primeiro passo para o progresso da agricultura. Ora, a alta qualidade agrícola das terras boas (roxas) do Município, submetidas a processos modernos e racionais de cultura, possibilitará importantes aumentos nos rendimentos agrícolas, criando maior riqueza para o Município, com repercussões econômicas e humanas não só para a zona rural pròpriamente dita, como também para a cidade.

3. *Energia elétrica e perspectivas industriais*

O desenvolvimento industrial que dentro em breve será possível graças à energia de Salto Grande, é, sem dúvida, o fator que mais vai contribuir para o crescimento do Município nos próximos anos.

Em função dessa perspectiva nova que se abre, a Municipalidade deve obter quanto antes o montante exato das disponibilidades de energia que Salto Grande proporcionará à Região para que Ourinhos possa planejar a implantação industrial do Município.

Não se deve esquecer a complexidade dos problemas, quer regionais, quer locais, provenientes de um surto rápido de industrialização. Em regra geral, os problemas sociais e humanos decorrentes da industrialização são relegados ao esquecimento, ou inteiramente deixados à responsabilidade da iniciativa privada das empresas, sem se pensar nas medidas a serem tomadas pela administração pública, cujo papel de previsão e planejamento podem ser decisivos para evitar a proletarização das camadas trabalhadoras da população.

As perspectivas industriais de Ourinhos decorrem não só da razão já citada de maior oferta, em breve, de energia elétrica, como também da tendência à descentralização industrial que se verifica no Estado de São Paulo, forçada em grande parte pela escassez de energia disponível na Capital, pelo preço excessivo dos terrenos na Capital ou pela diferença dos salários. Segundo os dados da Divisão de Aprovação de Plantas de Obras Particulares do Município de São Paulo, o ritmo de crescimento da construção de novas fábricas na Capital apresenta, no período de 1949-1955, redução e não incremento.

O exame, pois, da área construída na Capital para fins industriais indica claramente uma estabilização ou quebra de ritmo de expansão industrial.

No momento atual, essa estabilização decorre mais das razões já aludidas: alto preço dos terrenos na Capital e salários, pois as atuais disponibilidades de energia no interior não são mais favoráveis que as da Capital.

A situação, porém, será completamente diferente quando a energia — para a qual há escassas possibilidades na Capital — for abundante no interior. Poder-se-á prever, então, um ritmo novo na descentralização industrial para o interior, naturalmente, nas regiões de maior disponibilidade de energia.

Outra razão no mesmo sentido é a progressiva eletrificação da Sorocabana, que aumentará as facilidades do transporte ferroviário, bem como a situação privilegiada de Ourinhos, tendo à sua frente o mercado consumidor de todo o norte do Paraná, com tendência a aumentar à medida que a população da área crescer e melhorar seu nível de vida e portanto, seu poder aquisitivo.

Ourinhos tem que prever com a maior atenção o papel que lhe cabe na região, sob esse aspecto das possibilidades industriais. Em primeiro lugar, previsão a curto termo, em função da energia de Salto Grande. Mas também, previsão a longo termo, pois as possibilidades regionais de energia hidrelétrica não se limitam a Salto Grande, várias outras quedas importantes são co-

nhecidas, ou já foram estudadas, possibilitando assim uma muito ampla modificação da perspectiva econômica da região.

E' importante que se tenha bem em vista as grandes e reais possibilidades de energia no Estado de São Paulo.

Em 1952 (cf. Anuário Estatístico do Brasil, 1953) a potência instalada em São Paulo era de 860.233 kw.; com as usinas inauguradas em 1954 (grupos Light e Companhia Paulista de Fôrça e Luz) a capacidade geradora elevou-se a 1.105.223 kw e com as novas instalações programadas para 1956 (Hidrelétrica subterrânea de Cubatão, Peixoto (Minas Gerais), o potencial será de 1.575.223 kw.

Por outro lado o Plano de 17 usinas programadas pelo Governo do Estado para o aproveitamento dos principais rios: — Tietê, Paraíba, Paranapanema, Turvo, Pardo e Capivari representa um potencial total de 1.763,200 kw. As previsões feitas pelo Plano prevêm o início simultâneo de várias usinas e admitem que estarão em funcionamento dentro de 5 anos, e atingirão em 1965 um total de 1.857.800 kw.

Segundo o Plano de Eletrificação do Estado de São Paulo (cf. Mensagem à Assembléia Legislativa do Estado em 7-XI-1955) as usinas já estudadas ou projetadas, para a zona interessando Ourinhos são as seguintes:

Rio Paranapanema: Jurú-Mirim, com a potência de 95.000 kw. No trecho entre Jurú-Mirim e Salto Grande estão sendo estudadas as seguintes possibilidades:

— usina Pirajú, com potência prevista de 75.000 kw.

— usina Itararé, com previsão de 355.000 kw.

Salto Grande está sendo construída para a produção de 68.000 kw

O sistema do Paranapanema apresenta, assim, um total já conhecido de 593.000 kw. ou sejam, 905.400 hp, o que representa a metade da capacidade geradora do que dispõe atualmente o Estado.

No momento atual, não se pode conhecer ainda exatamente a curva de demanda futura de cada zona do sistema hidrelétrico do Estado, por não existirem estudos detalhados dos mercados consumidores em função das novas unidades de abastecimento. No entanto, é possível desde já afirmar-se que um considerável potencial elétrica poderá ser distribuído dentro em breve na região de Ourinhos, a começar pela oportunidade já mais imediata de Salto Grande, em fase já avançada. O potencial disponível para a industrialização da região será considerável, mesmo com a utilização de energia para eletrificação de estradas de ferro ou mesmo com a provável necessidade de alimentar a Capital — onde se prevê uma necessidade de potência superior à programada para sua própria região — através de grandes linhas de transmissão.

E' evidente, por outro lado, que na medida mesmo que êsses problemas forem previstos e estudados pelos responsáveis municipais e resolvidos com acêrto, as empresas procurarão o Município como local indicado para implantação de suas indústrias.

4. *Nível técnico e ensino industrial*

Intimamente ligado ao indiscutível desenvolvimento industrial do Município, como sem dúvida de outros pontos da região, aparece o problema da necessidade de elevar o nível técnico da mão-de-obra atual e futura, setor importante para o nível geral de vida da população. É importante, pois, que o Município tenha entre suas principais preocupações a instalação de uma satisfatória Escola Profissional ou Industrial. O melhor caminho parece-nos o aperfeiçoamento progressivo da escola já atualmente existente, de tal modo que na previsão de um futuro convênio a pleitear com o Estado ou a União para um empreendimento de mais alto nível, o Município já possa apresentar como base não só facilidades materiais como terreno, prédio, etc. mas a comprovação concreta de sua atenção e de sua competência, nos limites de suas possibilidades, em face de problemas tão importantes para seu desenvolvimento.

5. *Cooperativismo*

É desnecessário insistir na importância que representam as cooperativas para a elevação do nível de vida da população rural, desenvolvendo-lhe o espírito associativo e proporcionando sobretudo aos pequenos agricultores facilidades econômicas que dificilmente obterão isoladamente.

Cabe ao Município, pela ação educativa de seu Serviço Social Municipal uma importante tarefa nesse particular. Os insucessos e as conhecidas deficiências do cooperativismo no Brasil exigem que iniciativas bem planejadas nesse sentido contribuam para a valorização de uma idéia e de uma experiência cujas conseqüências são de maior alcance tanto no campo econômico quanto no setor social.

6. *Estradas e outras comunicações*

É importante para o município que seu desenvolvimento seja harmônico, equilibrado. Ora, uma das principais causas de desequilíbrio da vida municipal é o contraste entre os equipamentos urbanos e a deficiência praticamente total desses equipamentos na zona rural, como também as dificuldades práticas que encontra a população rural, em se beneficiar desses equipamentos e serviços. O contraste chega a ser chocante, condenando a população rural a níveis de vida os mais insatisfatórios e inaceitáveis.

É necessário, pois, que o planejamento da administração municipal dê a máxima atenção a esse problema.

A fim de possibilitar à população rural um maior acesso aos diversos tipos de facilidades e serviços urbanos é indispensável que haja a preocupação da construção e conservação de estradas municipais. A medida é importante tanto do ponto de vista da economia do município (escoamento fácil e rápido da produção agrícola, menor desgaste dos veículos, automóveis, caminhões e jeeps), quanto do ponto de vista social e humano (possibilidade de acesso fácil e rápido à sede do município, em qualquer época do ano, pois

é natural que toda a população do município possa se beneficiar de certos serviços que, por sua própria natureza, só podem estar localizados na sede.)

As comunicações são um instrumento importante e indispensável para a elevação do nível de vida de uma população, possibilitando, em particular, à população rural sair do isolamento que a condena a uma existência mais ou menos marginal, do ponto de vista social, cultural e político.

Outra medida a ser tomada é a instalação de comunicação telefônica com os bairros mais povoados do município.

7. O problema dos níveis de vida

É evidente que a preocupação da administração municipal não pode ser apenas o progresso material ou econômico (industrial, comercial e agrícola), sem pensar nos aspectos sociais, culturais e humanos da vida da população. Já nos referimos ao problema ao falar das repercussões humanas do crescimento industrial. Não é inútil insistir nesse particular.

O que caracteriza, justamente, certos fenômenos de rápido crescimento regional ou urbano é o desequilíbrio daí proveniente, quando todos os problemas não são previstos em conjunto ou quando se aceita por uma deformação social de cunho individualista que determinado fator seja sacrificado a outro; concretamente, por exemplo, quando a industrialização (que é um progresso material ou econômico) cria um proletariado de baixo nível de vida, residencial, cultural, etc. (o que é um retrocesso social). Teríamos então um progresso desequilibrado, sem entre os diversos aspectos da vida coletiva e quase sempre com sacrifício das camadas trabalhadoras da população, passando ela então a ser um *meio* e não um *fim*. Ora, nada pode ser sobreposto ao homem. Na realidade, ele é sempre sacrificado quando o crescimento de uma região ou cidade é acompanhado de medidas *justapostas* e não coordenadas ou planejadas, não levando-se em conta as mútuas repercussões ou interferências dos diversos fatores uns de ordem material outros de ordem humana.

Na verdade, pois, do ponto de vista de uma sã concepção do desenvolvimento não há *progresso real* e efetivo quando só os recursos materiais são valorizados, sem que essa valorização implique simultaneamente na preocupação de medidas positivas destinadas a resolver todos os problemas da população, em seus diversos planos e setores.

É importante, nesta altura, analisar mais demoradamente o problema dos níveis de vida.

O poder público não pode fugir à tarefa de conhecer as *necessidades* globais da população (função precípua da Seção de Estudos e Planejamento da Prefeitura), de tal forma que as diversas deficiências concorrendo para impedir o bem estar da população (baixos níveis de vida) sejam objeto *simultâneo* de providências a tomar.

Esse é um problema capital. O nível de vida da população é uma *realidade global*, integrando simultaneamente aspectos econômicos, técnicos, resi-

denciais, culturais, sanitários, etc. A uma população favelada ou vivendo em promiscuidade residencial por exemplo, não adianta assistir com um modelar Serviço Médico, nem dela exigir preocupações cívicas ou culturais, tais como frequência escolar e outras, pois a assistência que lhe é oferecida de um lado é destruída por outro lado por deficiência que impede o pleno aproveitamento ou utilização do que antes fôra recebido.

Por aí se vê a precariedade de auxílios isolados e dispersos, ao mesmo tempo que oneram a administração pública não permitem um resultado equivalente às despesas e esforços empregados.

Esse é o drama das populações das regiões pouco desenvolvidas, de baixo nível de vida: estarem praticamente impossibilitadas de alcançarem um nível superior de vida por falta de recursos globais, isto é, atacando simultaneamente tôdas as deficiências escolares, sanitárias, econômicas, urbanísticas, técnicas, etc.

Aparece, assim, claramente, a importância da tarefa da Seção de Estudos e Planejamento, cuja direção fundamental deve ser a atenção minuciosa e rigorosa ao conjunto das necessidades globais da população a fim de possibilitar à administração municipal um plano harmonioso, coerente, e de eficiência garantida, segundo o critério acima referido.

Não se deve ter a ilusão de tudo resolvido em pouco tempo. O importante é dar um rumo certo ao modo de pesquisar, estudar os verdadeiros problemas da população e, conseqüentemente, proporcionar à administração uma eficiência social, humana e política que será a garantia do pleno desenvolvimento (material e humano do Município).

Não nos cabe aqui apontar minuciosamente as medidas a empreender. Indicamos, no entanto, duas providências que nos parecem merecer imediata execução:

a) criação e garantia de funcionamento para a Biblioteca Pública Municipal, prevista pelo artigo 661 do Código Municipal. Como se sabe, a Constituição do Estado prevê a criação e manutenção de uma biblioteca pública em cidades de mais de 20.000 habitantes. (3)

Caso não consiga o Município, de pronto, a medida por parte do Estado, que o encargo seja assumido pelo próprio Município, porque uma Biblioteca Pública em Ourinhos, com sua atual população estudantil é providência inadiável.

Este é um caso típico do serviço estadual a ser matido, quando falhar o Estado, pelo próprio Município, sob pena de ter êste retardado e prejudicado o nível cultural da população.

Para a criação da Biblioteca Pública Municipal, pode a Prefeitura recorrer ao Instituto Nacional do Livro, no Rio de Janeiro, o qual, mediante inscri-

(3) Constituição do Estado de São Paulo, Título VI, art. 129: — "Nas cidades de população superior a vinte mil habitantes, o Estado deverá, com a colaboração do poder municipal, organizar e manter uma biblioteca pública."

ção e registro prévios, contribuirá com importante acêrvo inicial (cêrca de 500 volumes) e manterá serviço permanente de doações da produção literária e científica nacional.

b) Criação, pelo Executivo Municipal do Serviço Social Municipal, introduzindo-o na estrutura administrativa adotada pelo artigo 611 do Código Municipal, sendo suficiente para isso utilizar-se da faculdade que lhe confere o parágrafo único do mesmo artigo.

Parace-nos mais indicada a organização de um Serviço Social tendo em vista a ação em todo o Município do que a criação de órgão visando somente a ação na zona rural, como, por exemplo, entre muitos casos que conhecemos, dentro e fora do Estado de São Paulo, o caso de Município de Ribeirão Preto (Departamento Rural do Município) e do Município de Birigui (Departamento Municipal de Assistência Rural);

A razão é que se as necessidades e problemas apresentam-se, sem rúvida, mais agudos na zona rural, são igualmente dignos de atenção na zona urbana e suburbana, onde as deficiências nos diversos níveis de vida exigem medidas não menos urgentes.

Deverá, pois, o Serviço Social Municipal ser estruturado na perspectiva de exercer atividades no duplo plano urbano e rural. Naturalmente, algumas dessas atividades terão campo em todo o Município, ao passo que outras serão de caráter mais especificamente urbano (por exemplo: problema residencial, aquisição de casa própria) e outras, enfim, terão campo próprio de aplicação nas zonas suburbana e rural (fomento e assistência angro-pecuária, etc.).

Ao aconselharmos o Serviço Social Municipal sabemos que sua estruturação e sobretudo seu funcionamento são fáceis e simples. Com efeito, não basta ao Município estar em condições financeiras para a manutenção do serviço. Terá não só que contratar o pessoal técnico disposto com generosidade a viver no interior do Estado, como, sobretudo, terá que usar de sábia prudência administrativa a fim de evitar paralelismo de serviços, mas também de jamais hesitar em criar serviços ou encargos municipais, tôdas as vezes que fôr capaz de realiza-los e executá-los em boas condições.

Dada a deficiência dos níveis de vida no interior (zona urbana e rural dos municípios) pensamos que as atividades supletivas do Município — através de seu Serviço Social Municipal — devem ir tão longe quanto o permitirem os recursos financeiros e técnicos e sobretudo devem elas obedecer a um novo e mais exigente critério, abandonando o espírito filantrópico ou assistencial a que geralmente obedecem êsses serviços e dando maior importância aos problemas básicos e estruturais, remontando às causas das deficiências para elimina-las, procurando dar maior estrutura orgânica aos bairros populares e procurando elevar o nível da população, sobretudo rural, através dos processos e métodos hoje comprovados pela experiência, da educação de base.

Essa orientação do Serviço é capital para sua eficiência. Êle deve ser organizado na base de ação sôbre o conjunto de determinada comunidade ou parte da população, em vez de atender isoladamente a casos ou desajusta-

mento individuais, de tal modo que a experiência das pessoas trabalhando no Serviço conduza á descoberta de soluções permanentes, evitando, assim, que as deficiências combatidas se repitam desde que se tenha terminado a aplicação do remédio.

E' importante, pois, que na máxima medida possível a população seja associada às fórmulas empregadas pelo Serviço, a fim de despertar-lhe a iniciativa e a responsabilidade, e não, pelo contrário, permanecendo passiva e indiferente ante mais uma manifestação de paternalismo de moldes filantrópicos, cuja eficiência negativa já não se discute hoje.

A experiência já comprovou definitivamente que "o primeiro passo para a educação social é a identificação e a consciência dos problemas e das necessidades pelo próprio povo." (cf. JOSÉ ARTUR RIOS: *A Educação dos Grupos*, p. 98, Rio de Janeiro, 1954).

O S.S.M. deve atender, principalmente ás seguintes finalidades:

1.º) garantir maior eficiência ao ensino primário, trabalhando junto a pais e alunos, para assegurar uma maior frequência escolar, etc.

2.º) procurar transformar a escola rural num centro de educação de base, atingindo não só crianças em idade escolar, mas através da criança os pais e o conjunto da população.

Para a população adulta, algumas tarefas educacionais são urgentes: — educação doméstica, desde os rudimentos de puericultura, higiene, nutrição até a atenção a dar aos problemas mais gerais e totalmente abandonados, como por exemplo, o cuidado a empregar na arrumação doméstica e a formação no sentido comunitário;

3.º) evoluir da simples concepção rotineira e ineficiente da alfabetização de adultos para o plano mais completo da educação de base, procurando tornar o adulto mais consciente de suas necessidades e problemas profissionais e sociais, tornando-o capaz de uma maior integração na vida municipal;

4.º) proporcionar uma efetiva assistência técnica agrícola ao trabalhador rural, especialmente ao pequeno proprietário ou sítiante, proporcionando-lhe os meios de contribuir para a elevação do nível agrícola do município.

A título de sugestão indicamos os principais elementos integrantes da estrutura do Serviço:

a) uma seção municipal de saúde, a fim de atender às necessidades da população de modo geral, e em particular na zona rural. Esse serviço seria organizado em conexão com o Serviço Médico Estadual (Pôsto de Saúde) já existente no Município.

A melhor solução para o zona rural é, a nosso ver, um *serviço volante*, equipado com viatura especial.

A assistência médica e odontológica seria precedida e preparada:

- pelo trabalho das professoras rurais;
- pelo trabalho de uma assistente social e de uma visitadora sanitária.

É importante que em alguns pontos do Município — como por exemplo na zona do aeroporto, bairro de Vila Nova e especialmente no Bairro do Sobra — se possa contar com um local (4) (espécie de centro cívico-recreativo-cultural, com duas salas no mínimo e com instalações para residência de uma ou duas assistentes sociais) para as atividades do S.S.M. Essa é a condição para que a atividade da assistente social não se exerça apenas através de visitas rápidas, mas sim pela *permanência* da mesma no local durante determinados períodos, de uma semana, por exemplo, o que é, indiscutivelmente, uma condição para a eficiência do trabalho. A confiança da população rural, com efeito, não se consegue apenas com passagens rápidas, mas com um mínimo de contato prolongado.

Da sede rural do serviço se estenderia a atividade social à população de sitiantes ou trabalhadores rurais mais ou menos dispersa na zona.

- b) uma seção municipal escolar e de educação de base;
- c) uma seção municipal de assistência rural. (5)

Inicialmente, em fase experimental, o S.S.M. teria o seguinte pessoal:

- Diretor técnico geral;
- um secretário coordenador dos serviços;
- um médico;
- uma enfermeira;
- duas assistentes sociais, uma para a zona rural, outra para a zona urbana;
- uma educadora sanitária;
- um técnico em educação;
- um agrônomo;
- um dentista.

A eficiência do S.S.M. exige que a Prefeitura lhe reserve uma dependência própria, com o aparelhamento adequado, na sede, além dos centros locais de bairros ou núcleos rurais a que já aludimos acima.

Para a manutenção do Serviço sugerimos a utilização integral da quota federal do imposto de renda, justificando assim sua destinação específica e imperativa para benefícios de ordem rural.

Teria, dessa forma, a Municipalidade de Ourinhos ocasião de se apresentar como pioneira, e portanto como exemplo, no cumprimento — infelizmente raro — da expressa disposição do texto constitucional.

Organizado o Serviço, deverá o Município obter do Estado a cooperação que se manifestar necessária, particularmente no tocante ao pessoal técnico acima enumerado.

(4) Sobre a idéia desse centro cívico, consultar o livro de J. ARTUR RIOS: *A educação dos grupos*, p. 268-274 — Rio de Janeiro, 1954.

(5) Uma íntima colaboração deverá existir entre a seção municipal de assistência rural do S.S.M. e o setor rural da seção de Estudos e Planejamentos, ao qual nos referimos no item: *Problemas e Rumos de Solução*, pág. 12; os estudos realizados por essa seção deverão ter aplicação educativa através da atividade do S.S.M.

8. *Planejamento e coordenação de esforços*

A deficiência de recursos financeiros nos municípios brasileiros é assunto sobre o qual é supérfluo insistir. Já nos referimos a êle, aliás, na Introdução a essas Sugestões, mostrando que a precariedade de recursos não deve induzir a administração a renunciar ao esforço de renovar seu plano de ação.

E' nosso propósito, aqui, dar algumas indicações práticas, sempre com a finalidade de tirar o máximo proveito de uma situação de fato.

Essas indicações podem ser resumidas nos dois pontos seguintes:

a) já por motivos financeiros (o custo dos serviços), já por razões de eficiência, é importante que a seção de Planejamento determine com exatidão os objetivos de ação indicados — pelos levantamentos e estudos, de tal forma que o escalonamento de medidas a tomar corresponda à urgência das necessidades verificadas.

E' evidente, no entanto, que nem sempre o Município estará em condições de resolver com os próprios recursos todos os problemas da população. Terá então que recorrer a um indispensável subsídio para qualquer planejamento: — maior canalização de verbas através de convênios:

1.º) com Serviços Especializados da União ou do Estado;

2.º) com Serviços *sui-generis*, como o Serviço Especial de Saúde (S.E.S.P.);

3.º) com Instituições particulares, do tipo da A.C.A.R. em Minas Gerais (Associação de crédito e assistência rural), mantida pela A.I.A. (Agricultura International Association);

4.º) com organizações internacionais, como a FAO (Organização de Alimentação e Agricultura), Instituto de Assuntos Interamericanos, Escritório Técnico de Agricultura, etc.; e subvenções para obras que serão executadas diretamente pelo Município.

Importa, nêsse particular, evitar todo desperdício de verbas ou esforços, o que acontece quando serviços paralelos visam objetivos idênticos.

Praticamente, ou a Municipalidade recorrerá a outros Poderes para melhoria de seus serviços, ou então reforçará subsidiariamente serviços mantidos pelo Estado ou União, o que se coaduna perfeitamente com o princípio constitucional da cooperação entre os três níveis de Governo.

Relativamente à coordenação de serviços e ao caráter supletivo da ação municipal com respeito aos serviços estaduais é útil lembrar o que dispõe a Lei Orgânica do Estado de São Paulo, da qual transcrevemos aqui alguns artigos importantes do Título II, da Competência do Município:

“Art. 16 —

§ 3.º Cabe ainda ao Município, concorrentemente com o Estado, e supletivamente a êle:

I — zelar pela saúde, higiene e assistência pública;

II — promover o ensino, a educação e a cultura populares;

III — fomentar as atividades econômicas do Município, e providenciar, em particular, sobre o melhor aproveitamento das terras;

IV — abrir e conservar estradas e caminhos e executar serviços públicos ou de utilidade pública;

V — prover sobre a defesa sanitária vegetal e animal, sobre extinção de formigas e animais daninhos, bem como sobre defesa contra tôdas as formas de exaustão do solo."

"Art. 17. O Município facilitará a aquisição da propriedade rural aos que quizerem explorá-la por conta própria como pequenos proprietários (Art. 110 da Constituição do Estado) e promoverá o aproveitamento das terras de sua propriedade mediante loteamento e concessão a famílias de pequenos agricultores e criadores, dando-se preferência a brasileiros (Art. 110, n.º 1, da Constituição do Estado)".

"Art. 18. Para facilitar a construção da casa própria, o município promoverá o loteamento de terrenos urbanos de sua propriedade, bem como desapropriações (Art. 111 da Constituição do Estado)."

Em conclusão, dois princípios importantes devem ser considerados:

— o Estado reconhece praticamente a necessidade da ação supletiva de serviços municipais importantes como ensino, educação e cultura populares, serviços rurais, colonização, o que se explica, a nosso ver, pelas razões a que já nos referimos acima: a proximidade local permitindo ao município melhor conhecer e auscultar as necessidades da população, e, sem dúvida, melhor executar muitos desses serviços;

— a necessidade, para que o município possa organizar e aperfeiçoar tais serviços, de recorrer aos recursos financeiros ou técnicos de que não dispõe, através de convênios, acôrdos, etc.

— Cabe à administração municipal tirar desses princípios e dessa indicação tôdas as conseqüências possíveis, à medida que os problemas concretos a ela se apresentarem nos diversos setores indicados, aliás, pela Lei Orgânica.

Para a obtenção dos recursos aludidos, deve o Município capacitar-se — através das atividades dos órgãos técnicos que indicamos nêsse esbôço de planejamento — a conhecer seus problemas e a definir com exatidão seus objetivos.

Parece-nos que a efetivação de tais medidas pode abrir largas perspectivas à administração municipal, proporcionando-lhe possibilidades, rumos e recursos muitas vezes inaproveitados, porque desconhecidos ou esquecidos.

b) O Artigo 21 (Título II) da Lei Orgânica de São Paulo (6) quando dispõe da possibilidade de agrupamento de municípios abre importante perspectiva para uma idéia essencial ao conceito de planejamento: — a inserção de uma unidade mais reduzida — no caso o município — para efeito de pleno aproveitamento de recursos naturais, numa unidade mais ampla, a zona homogênea, unidade intermediária com relação à unidade mais complexa, a região, área natural para o planejamento ou a plena organização territorial.

Com efeito, determinados serviços ou equipamentos são naturalmente de âmbito local (municipal), ao passo que outros são comuns à zona onde se apresentam necessidades e problemas comuns, e, finalmente, outros deverão ser regionais. O Município não deve cingir-se a pensar exclusivamente nos problemas de circunscrição territorial o que seria um localismo estreito, mas abrir-se às preocupações da zona e da região.

Nessa região ou agrupamento de municípios está, pensamos, o verdadeiro rumo para a idéia, a ser objetivada, do planejamento regional, elaboração comum de planos locais harmonizados entre si.

Apresentamos, uma das conclusões a que chegou SAGMACS — em estudo recentemente apresentado à Comissão Interestadual da Bacia do Paraná — Uruguai — para a divisão do Estado de São Paulo em *zonas homogêneas* e em *regiões de organização territorial*, numa tentativa de sugestão para uma melhor organização administrativa do Estado, a qual, na hipótese da divisão em regiões, abandonaria o critério necessariamente fragmentário ao atender isoladamente cada uma das centenas de unidades municipais do Estado, para concentrar medidas e recursos na área da região.

O estudo da questão propôs a divisão do Estado de São Paulo em onze regiões.

Ourinhos está situado na 5.^a região, tendo como centro Botocatu, compreendendo essa região os municípios seguintes: — Botocatu, Anhembí, Avaré, Bernadino de Campos, Bofete, Campos Novos Paulista, Cerqueira, Cesar, Conchas, Fartura, Ibiema, Ipaucú, Itai, Itatinga, Lençóis, Paulista, Mandurí, Oleo, Ourinhos, Palmital, Pereira, Pirajú, Salto Grande, Santa Barbara do Rio Pardo, Santa Cruz do Rio Pardo, São Manoel, São Pedro do Turvo, Tiburí, Ubirajara e Xavantes.

O caminho para que tal programa se objective é, sem dúvida, a consciência que os municípios, na base, tiveram dêle.

Não se trata de pretensão utópica, mas, a nosso ver, do único caminho para que, por um processo prático de descentralização, as necessidades locais e regionais tenham solução adequada.

O problema fundamental da elevação dos níveis de vida da população, ao qual já foi feita referência no item 7, só assim, da base para a cúpula, será de fato resolvido.

(6) Cf. *Lei de Organização Municipal*. — Título II — Art. 21 — “Os municípios da mesma região poderão agrupar-se para instalação, administração e exploração de serviços em comum (Artigo 74 da Constituição do Estado), bem como entrar em acordos, para o mesmo fim, com o Estado e a União”.

Na realidade (cf. as razões já indicadas de proximidade, contacto, maior facilidade de prospecção e levantamento, etc.) o que atualmente é concebido, como no caso da Lei Orgânica Paulista, como atividade supletiva Municipal deve evoluir para chegar a ser atividade especificamente municipal. O importante, porém no momento é dar realização prática a essas medidas supletivas, absolutamente indispensáveis e exigidas pelo atual nível de vida da população, deficiente sob todos os aspectos e em todos os setores.

Pelo exame do mapa, vê-se a zona homogênea e a região a que Ourinhos pertence. Através de etapas sucessivas, deve o Município de Ourinhos tomar consciência dos problemas da zona e da região e, segundo o espírito da Lei Orgânica, caminhar para planos e soluções comuns aos municípios competentes da zona e da região.

Não se trata de divisão rígida e definitiva, pois as condições do desenvolvimento local podem modificar a estrutura da região, fazendo, exemplo — a hipótese não é inviável — que o centro da região se desloque para Ourinhos, graças às circunstâncias já aludidas.

Não nos alongamos aqui em mais considerações a esse respeito, pois o assunto foi tratado e desenvolvido no capítulo competente do Memorial Justificativo do Plano de Urbanismo da cidade, sobretudo no que se refere às previsões do equipamento para Ourinhos, cidade — centro.

A quinta região de nossos estudo está subdividida nas seguintes zonas homogêneas:

- 1.^a) Avaré, Fartura, Itai, Lençóis Paulista, Pirajú, Timburi;
- 2.^a) Anhembi, Bofetes, Itatinga;
- 3.^a) Botucatu;
- 4.^a) Cerqueira Cesar, Manduri, Óleo, Santa Barbara do Rio Pardo, Santa Cruz do Rio Pardo, Ubirajara;
- 5.^a) Bernardino de Campos, Campos Novos Paulista, Ibirarema, Ipaucú, Ourinhos, Palmital, Santo Grande, Santo Pedro do Turvo, Xavantes.

NOTAS

1. O texto das presentes sugestões deixa propositadamente de alargar minuciosamente diversos aspectos e facetas do problema do desenvolvimento da cidade e do município de Ourinhos. Fazê-los aqui implicaria em repetir dados e observações técnicas que podem ser encontrados na Memória Justificativa do Plano de Urbanismo da cidade. A fim de complementar e justificar as medidas que aqui sugerimos, recomendamos a leitura dos seguintes itens da Memória Justificativa:

- item 1.^o O Município e a cidade de Ourinhos;
- item 2.^o Problemas urbanísticos atuais;
- item 3.^o As hipóteses de trabalho do Plano:
 - a) desenvolvimento econômico;
 - b) evolução demográfica.

2. Educação de grupos, educação de base.

Várias vezes, no texto dessas Sugestões, foram feitas referências ao conceito de educação de base, principalmente ao se tratar da orientação a dar ao Serviço Social Municipal. Parece-nos útil resumir em algumas linhas o essencial do que se refere a esse conceito.

O conceito de educação de base foi-se desenvolvendo, historicamente, a partir de data ainda recente, como uma reação contra a tradição rotineira da assistência social esparsa, exercendo-se através de serviços isolados uns dos outros, sem conseguir ir mais longe que tratar sintomas de casos individuais, sem atingir as causas dos males sociais, isto é, sem conseguir que a população se capacite a participar do trabalho pela elevação de seu nível de vida.

Abandonar a assistência aos casos singulares e aos desajustamentos individuais e passar a agir sobre a comunidade (o bairro urbano, o povoado, o distrito rural, o bairro ou núcleo rural) como um todo, um conjunto, eis o que caracteriza fundamentalmente a educação de base. A característica essencial da educação de base é a associação do homem à ajuda que se lhe propõe, procurando integrá-lo cada vez mais no grupo a que pertence, exigindo a participação dele, e não lhe dando apenas uma esmola assistencial que o deixará no mesmo nível cultural e social tão logo desapareça o efeito do remédio aplicado.

Passa-se, assim, do processo "assistencial" ao processo "educativo". É o que a UNESCO denomina "educação fundamental", ou educação para a responsabilidade, cujo objetivo é "ajudar os homens a se ajudarem a si mesmos", isto é, dar-lhes os meios de sair da inércia em que se encontram, tendo de saída consciência do insuficiente nível de vida (educacional, sanitário, residencial, técnico) em que se acham. Para se obter tal efeito, o importante não é a recuperação isolada do indivíduo, mas a medida preventiva com saúde, a ação educacional sobre o conjunto do grupo, como também o ataque *simultâneo* a todas as deficiências do nível e do padrão de vida, etc.

Não se pode pensar mais na criança em idade escolar, na assistência à parturiente, na alfabetização de adultos, no combate ao alcoolismo, na mortalidade infantil, na devastação do solo pelas queimadas e pela erosão, na falta de cuidado na arrumação da casa, etc., como se cada um desses problemas fosse isolado um do outro e não um feixe de complexidades decorrentes da desorganização fundamental da vida econômica, cultural, técnica, urbanística do grupo.

Ora, é pela elevação dos diversos níveis técnicos e pelo trabalho educativo visando à associação da população ao trabalho de conjunto, despertando iniciativas particulares associadas às medidas tomadas pelo poder público, que a Municipalidade pode contribuir para a maior vitalidade da vida municipal, preparando os homens para as responsabilidades que devem exercer.

Assim, a educação de base ou fundamental é o instrumento humano e social indispensável para que a população se beneficie de fato do desenvolvimento econômico, e não ficando sempre — ou pelo menos largas camadas dela — à margem desse desenvolvimento.

O processo educativo de base é absolutamente indispensável para a instauração do bem comum, a elevação humana pela elevação dos níveis de vida.