

# ADMINISTRAÇÃO LOCAL

## A Higiene Pública e a Economia na Administração Municipal

FRANCISCO BURKINSKI

O autor de "Ensaio sobre Administração Municipal" que desde 1946 desempenha papel de relêvo no movimento municipalista brasileiro, confiou mais uma vez à "Revista do Serviço Público" a grata incumbência de divulgar seu pensamento. Com o presente artigo, que oferece especial subsídio ao estudo das questões de governo local no país, Francisco Burkinski disserta sobre serviços e atribuições inevitáveis das administrações comunais de um ponto de vista técnico e geral e discute sobre generalidades que interessam a todos os municípios e municípes do Brasil.

A contribuição que se intitula "A Higiene Pública e a Economia na Administração Municipal", porém, merece destaque porque estabelecem seus capítulos rumos ou padrões mínimos para os planos de ação governamental nos municípios. O mérito do trabalho está, além disso, na maneira esquemática, concisa mas própria com que define os campos de atividade específica necessários ao estabelecimento de um índice módico de eficiência municipal, relacionados êsses campos com a promoção do bem-estar e a satisfação das necessidades comuns do homem e da sociedade de nossos dias.

SUMÁRIO: 1. Generalidades. — 2. Matadouros. — 3. Mercados. — 4. Feiras. — 5. Armazéns reguladores. — 6. Armazéns-frigoríficos e entrepostos de lavradores. — 7. O problema do leite. — 8. Institutos bromatológicos. — 9. — Limpeza pública.

### 1. GENERALIDADES

POR medida tanto de higiene pública como de economia social, cumpre à administração municipal superintender a rede abastecedora, sentindo, permanentemente, as necessidades de consumo da cidade, a fim de adotar medidas em seu benefício. Daí o contrôle que exerce sobre os matadouros, mercados e feiras-livres.

Hoje em dia, não resta mais dúvida que os alimentos de primeira necessidade, como a carne, o pão, o leite, os ovos, o pescado, as frutas e as hortaliças, dada a sua rápida produção e consumo imediato, devem ser controlados pelo município.

### 2. MATADOUROS

Os matadouros desempenham um grande papel não só na economia, mas também na higiene pública dos municípios.

Napoleão I, em 1807, ordenou a construção de um matadouro em Paris com fundos municipi-

pais, estendendo logo a tôdas as cidades francesas a obrigação de construí-los.

Na Prússia, em 1868, foi baixada uma lei sobre matadouros, fazendo-os obrigatórios aos municípios e proibindo a sua exploração por particulares.

Hoje em dia, os matadouros constituem uma instituição ao mesmo tempo administrativa e sanitária, para a qual concorrem os trabalhos do engenheiro, do arquiteto, do higienista e do veterinário, compondo-se de várias seções: estábulos, matança das reses e limpeza das carnes, sua inspeção sanitária, sua conservação, refrigeração e preparações acessórias.

Para a solução do problema da carne, cumpre fazer um levantamento geral da situação dos matadouros de nosso país, muitos dos quais criam e invernam elevado número de animais.

Atualmente constitui ponto indiscutível depender o matadouro diretamente da administração municipal ou então se achar sob sua inspeção.

Impõe-se a todos os países da América do Sul a adoção de uma política nacional de contrôle das empresas anglo-americanas, detentoras dos maiores matadouros-frigoríficos, para solucionar o grave processo do abastecimento da carne, cabendo, então, aos municípios, tarefa de alta significação.

Na França, uma lei do tempo da Revolução, de 22 de julho de 1791, reconheceu às municipa-

lidades o direito de taxar os preços do pão e da carne, tendo a mesma durado até 1926.

### 3. MERCADOS

Todo município deve contar com um número regular de mercados, localizados tendo-se em vista o plano diretor da cidade.

Na medida do possível o serviço de mercado deve ser realizado pelo município, pois assim será possível proceder-se às necessárias reformas para seu bom funcionamento e melhor higiene dos produtos que expõe.

De qualquer forma é indiscutível que a inspeção permanente dos mercados deve caber à administração municipal, competindo-lhe também fixar os preços dos produtos nêles expostos, bem como evitar que os donos dos mercados exerçam funções de açambarcadores.

Nos Estados Unidos existem dois tipos de mercados:

a) Mercados de vendas por atacado, onde os fazendeiros expõem os seus produtos para serem vendidos aos varejistas; e

b) Mercados de vendas a varejo, onde os fazendeiros e comerciantes vendem diretamente aos consumidores.

Os primeiros são os mais importantes, porque constituem parte integrante do processo de distribuição. As municipalidades podem cobrar taxas aos fazendeiros pelos locais que ocupam para exposição de seus produtos.

Os segundos existem em menor escala porque o arrendamento do espaço é elevado e os concessionários com dificuldade concorrem com os armazéns comuns. De qualquer maneira, cidades há, como Newark e New Jersey, que investiram grandes somas na instalação de mercados do segundo tipo.

Nossas Câmaras Municipais podem legislar sobre mercados.

### 4. FEIRAS

As feiras surgiram com a finalidade de provocar, pela concorrência, estimulada pelas autoridades municipais, a baixa dos artigos de primeira necessidade.

As pessoas que moram perto dos locais onde se instalam feiras, com razão, não as vêem com bons olhos.

ALCIDES GRECCA sugere acertadamente a extinção das feiras, apregoando a necessidade de transformá-las em *mercados econômicos*, distribuídos pelos bairros, com instalações fixas e um bom serviço de limpeza.

As feiras, da forma que existem, podem exercer papel importante na baixa do custo da vida, caso se elimine o intermediário, sob cujo poder geralmente se acham os feirantes subjugados. O corpo legislativo municipal tem competência para legislar sobre feiras.

### 5. ARMAZÉNS REGULADORES

Conquanto os municípios, de modo geral, não tenham amplos poderes para fixar os preços dos gêneros alimentícios, há casos, entre nós, em que eles são fixados por comissões municipais de preços, que agem concorrente e supletivamente ao Estado, tendo suas atribuições fixadas pela Portaria n.º 13, de 23 de janeiro de 1948, da antiga C.C.P., mantida pela atual COFAP. Ademais, podem os municípios fixar o preço de mercadorias de procura rígida, devendo para isso conservá-las em seus armazéns reguladores ou entrepostos. Compete-lhes ainda promover a venda de certos artigos comprados diretamente dos lavradores, quando a alta dos preços é provocada artificialmente. Basta isto para constatar o grande papel que o departamento de abastecimento das prefeituras pode desempenhar na baixa do custo da vida. A este departamento deveria competir também a tarefa de denunciar, com fundamento no Decreto n.º 9.840, de 11 de setembro de 1946 (Lei de Economia Popular), todos os tubarões do câmbio negro, promotores da alta dos gêneros alimentícios das cidades.

Além de comprar diretamente dos lavradores, as prefeituras, na medida do possível, deviam possuir granjas próprias e incentivar a criação de granjas particulares, como acontece no Distrito Federal.

No curso da última Grande Guerra, em França, foram criados armazéns municipais destinados a requisitar produtos de primeira necessidade, cujos preços eram imediatamente tabelados.

### 6. ARMAZÉNS-FRIGORÍFICOS E ENTREPOSTOS DE LAVRADORES

Embora o problema da carne, entre nós, seja de âmbito nacional, pode a administração municipal desempenhar um papel importante para a sua solução, caso sejam seguidas as diretrizes traçadas pelo governo federal, consubstanciadas na construção de *matadouros industriais* nas zonas de criação e *armazéns-frigoríficos* nos centros de consumo.

O insigne engenheiro e administrador Doutor JOÃO CARLOS VITAL, ex-Prefeito do Distrito Federal, salientou a importância decisiva dos armazéns-frigoríficos quando, em entrevista coletiva concedida à imprensa, disse:

"O problema de armazenamento frigorífico deve merecer atenção particular, quer em relação à carne e ao peixe, quer em relação às aves e ovos, quer ainda em relação à produção agrícola. Esses armazéns devem agir como fontes reguladoras da produção e do abastecimento da cidade, tendo por isso uma função econômica e social de maior relevância". (*Jornal do Comércio*, número de 27 de abril de 1951).

Logo a seguir o ex-Prefeito do Distrito Federal mostrou a importância dos entrepostos de lavradores como órgãos reguladores do abastecimento, uma vez haja auxílio técnico e econômico por parte da Prefeitura.

## 7. O PROBLEMA DO LEITE

Com o crescimento das cidades o problema de obter um satisfatório abastecimento do leite tem aumentado sobremaneira. Hoje em dia, não se discute mais, em se tratando de grandes cidades, dever o leite ser entregue ao consumidor pasteurizado e envasado, a fim de evitar doenças de várias espécies. Além disso a necessidade pública de um abastecimento regular do leite por preços razoáveis e a necessidade de assegurar a sua pureza, fazem com que o negócio do leite assuma caráter de um serviço de utilidade pública.

Daí surgir uma grave questão: deve a produção e venda do leite competir aos municípios, ou é mais vantajoso entregá-las a uma empresa concessionária?

Uma vez que haja um controle racional por parte do poder municipal, não há inconveniente em que os serviços referentes à produção e venda do leite continuem, em parte, em mãos de particulares.

O Conselho Municipal de Portland, Oregon, expediu uma ordenança em setembro de 1931 exigindo dos leiteiros que fixassem os preços com prévia audiência do "auditor", bem como comunicassem a esta autoridade municipal, com antecedência de 17 dias, qualquer intento de alteração dos preços.

Se bem a municipalização do serviço de abastecimento de leite tenha sido proposta por algumas pessoas, nos Estados Unidos e no Canadá, até hoje não foi posta em prática.

Outra sugestão apresentada, sem ser posta em prática, foi a da formação de um monopólio privado controlado pelo poder público.

Na Alemanha, depois da 1.<sup>a</sup> Grande Guerra, alguns municípios se encarregaram da distribuição por atacado do leite, estabelecendo entrepostos. Nesse país a municipalização ora é total, ora é feita através da participação do município em sociedades de economia mista. Acreditamos que este sistema traria bons resultados caso fosse ensaiado.

Vejamos, em breves linhas, como funciona.

Em uma série de povoados da Alemanha se centralizou, durante os últimos anos, o abastecimento de leite por meio de disposições emanadas da administração municipal. Na cidade de Nuremberg, por exemplo, se criou o Depósito de Leite. Este depósito se organizou sob a forma de sociedade da qual participam o Município, o comércio de leite organizado e as organizações de venda do leite da agricultura. O Depósito de Leite é uma leiteria central para onde o leite é enviado às leiterias locais. No Depósito o leite é purificado, pasteurizado e refrigerado, sendo depois distribuído ao comércio de leite da cidade. A quantidade que não é utilizada como bebida pode ser transformada em manteiga e queijo.

O art. 16, parágrafo 1.<sup>o</sup>, XVII, da Lei número 1, de 18 de setembro de 1947 (Lei Orgânica do Município de São Paulo) preceitua, como sendo da competência privativa do município:

"Regulamentar e fiscalizar a produção e conservação, o comércio, o transporte e manipulação dos gêneros alimentícios destinados ao abastecimento público do município, em particular do leite, de seus derivados, de frutas e verduras e da carne, provendo sobre frigoríficos, matadouros, talhos, entrepostos, tendais, açougues, leiterias, feiras e mercados".

ARRUDA VIANA, insigne municipalista brasileiro, fazendo a exegese desse artigo, salienta que, embora seja usada a expressão, da competência *privativa*, como tal "não deve ser entendida, mas, sim, como *supletiva*, vale dizer, tão-somente naquilo que não estiver provido pela União ou pelo Estado". (1)

De qualquer forma, o mencionado artigo da lei paulista veio evidenciar o papel importante que a administração municipal exerce na regulamentação e fiscalização da produção e conservação, transporte e manipulação dos gêneros alimentícios destinados ao abastecimento público do município, em particular do leite e seus derivados, de frutas e verduras e da carne. Municípios há que adotam o sistema de comissões com plenos poderes para regulamentar todas as fases da indústria leiteira, inclusive produção e venda.

## 8. INSTITUTOS BROMATOLÓGICOS

Os grandes municípios devem organizar institutos bromatológicos, destinados à análise dos produtos alimentícios e à inspeção dos matadouros.

Os municípios pequenos devem recorrer aos institutos nacionais e estaduais.

## 9. LIMPEZA PÚBLICA

Constitui função e responsabilidade do governo municipal conservar as ruas seguras, atraídas e salubres.

Todas as cidades do Brasil com ruas pavimentadas e calçamento, tendo mais de 5.000 habitantes, devem possuir um serviço de limpeza pública.

O problema do lixo constitui um problema técnico-sanitário, e segundo informa o ilustre engenheiro e deputado Dr. EDISON PASSOS, apresenta três aspectos distintos:

- 1.<sup>o</sup>) Coleta;
- 2.<sup>o</sup>) Transporte;
- 3.<sup>o</sup>) Destino.

Os dois primeiros não constituem problemas tão graves, já assim não acontecendo com o último, principalmente em se tratando de uma grande cidade.

(1) ARRUDA VIANA — *O município e a sua lei orgânica* — Edição Saraiva, São Paulo, 1950, pág. 100.

As experiências feitas para fermentação do lixo, por meio das fossas Becari, não têm dado resultados satisfatórios.

Outro método usado para a solução do problema do destino do lixo, é o da sua incineração, através de fornos crematórios.

Buenos Aires é uma das poucas cidades da América do Sul que conta com alguns fornos crematórios.

Esses fornos são utilizados como elementos geradores de calor e energia elétrica, aproveitando-se os resíduos e cinzas para adubo de terras, fabricação de ladrilhos ou construção de casas e ruas.

Em algumas cidades européias se faz passar a escória proveniente dos fornos por um separador magnético, para extrair as partes de ferro, que logo são vendidas no mercado.

Pelo que dissemos não significa que todo o lixo da cidade deva ser incinerado. Pelo contrário, sabe-se que a tendência moderna é evitar a destruição do lixo, o qual é aproveitado, por meio de processos científicos, como adubo, usado na agricultura ou na chamada faixa verde da cidade.

O Dr. EDISON PASSOS nos esclarece como se processa este aproveitamento:

"Para isso há instalações modernas e simples, onde se processam a esterilização e a triagem. Aí, depois de ser esterilizado o lixo com o emprêgo de uma diluída solução de cloro (6 partes por milhão), a matéria orgânica pode ser utilizada no campo como adubo verde, servindo mesmo para a horticultura". (2)

Geralmente o departamento encarregado da limpeza pública não tem sido organizado de modo racional. Para que o sistema de limpeza pública seja eficiente é preciso planejar os métodos, equipamentos e detalhes de operação. De modo geral, o planejamento da limpeza pública deve consistir em obter e levantar o necessário campo de informações, a determinação de freqüência e tempo de limpeza de cada rua, a seleção dos métodos mais eficientes e econômicos, e formulação do destino a ser dado ao lixo.

---

(2) Discurso proferido pelo Dr. Edison Passos na sessão da Câmara dos Deputados do dia 30 de abril de 1951.