

# ADMINISTRAÇÃO LOCAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO ALEXANDRE MORGADO MATTOS

## Organização Municipal

LAURO BORBA

Tese apresentada ao 1.º Congresso Nacional de Municípios

*Um dos objetivos precípuos da Seção de Administração Local da Revista do Serviço Público é a divulgação de obras que interessem à campanha municipalista. Dentro dessa ordem de idéias, as teses apresentadas no recente Congresso Nacional de Municípios constituem manancial de primeira ordem para o esclarecimento de nossos leitores interessados no progresso do município brasileiro. Essa a razão pela qual iniciamos em nosso número anterior a publicação de alguns dos trabalhos de real mérito ali debatidos. Tal orientação continuará em números posteriores da Revista do Serviço Público em caráter de subsídio à propagação de tudo quanto possa contribuir para o engrandecimento da célula mater da Federação Brasileira.*

*O trabalho que se vai ler no presente número, de autoria do Engenheiro Lauro Borba, Presidente da Associação Pernambucana de Municípios, versa sobre o seguinte tema: — "Participação da administração municipal nas atividades econômicas, sociais e culturais da comunidade. Organização da vida social e econômica do Município".*

*Trata-se de uma análise criteriosa sobre tema de inegável utilidade que por certo captará a atenção de nossos leitores.*

### SUMÁRIO

**TEMA PROPOSTO:** "Participação da administração municipal nas atividades econômicas, sociais e culturais da comunidade. Organização da vida social e econômica do Município".

#### ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL

**D**E um modo geral e nos países latino-americanos, a estrutura da organização municipal apresenta muitos indícios de fragilidade, até mesmo de lamentável decadência não raro.

Em contraste com este aspecto do lado latino, a prosperidade de cidades e regiões do interior, na parte norte do continente, terá influído no ânimo daqueles melhor dotados de espírito público dentro e fora da órbita dos governos, para uma reação construtiva.

Surgiram organizações e movimentos de caráter oficial e privado, para incentivar a valorização do Município, cumprindo destacar a atuação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; a Associação Brasileira de Municípios; os Congressos de Municipalidades.

Assim é que, também aqui pelo Brasil vamos vencendo obstáculos enormes, resistências passivas e até adversários, neste rumo ascensional do progresso do país pela valorização dos seus municípios.

A "Associação Brasileira de Municípios" desdobra-se por seções estaduais e está filiada às suas congêneres do continente, já havendo tomado parte em reuniões de caráter internacional.

Prestou relevante serviço na campanha despertada, dentro e fora do parlamento, que culminou nas conquistas alcançadas em favor dos municípios brasileiros, na constituinte de 1946.

#### I — Participação na vida da comunidade

A fraca participação da Administração Municipal na vida econômica, social e cultural da comunidade, tem decorrido como um corolário da sua fraqueza financeira por sua vez resultante da imperfeita distribuição das rendas públicas. O fato é evidente por si mesmo, não carecendo de demonstração.

Isto explica e justifica que o ponto mais diretamente focalizado na campanha municipalista, seja o da reforma do sistema tributário, entre os poderes executivos dos vários governos. E' o combate à causa e não apenas aos efeitos da pobreza dos municípios.

A campanha iniciou-se como um movimento de reação contra o abandono do interior e tentativa de restabelecer para os municípios, o direito de maior participação da riqueza pública, que lhe compete estimular, influindo mais diretamente nas atividades econômicas, sociais e culturais da comunidade.

O movimento prossegue através de debates cada vez mais elevados, na imprensa, no parlamento e nos congressos, as mais altas tribunas do país, o que autoriza a nutrir esperanças de um êxito seguro, justificando as conclusões desta tese, baseadas no tema proposto.

Trata-se pois, aqui, do esboço de um plano, para a futura participação mais intensa na vida da comunidade, por parte dos órgãos dirigentes do Município.

A êsse tempo, a administração municipal, ajudada pelo poder legislativo ou câmara de vereadores, adotará normas mais amplas e mais corretas para a sua participação na vida econômica, social e cultural da comunidade, por intermédio das mais variadas instituições, de caráter público ou privado, criadas sob sua inspiração e estímulo, como ainda por meio de organizações de caráter misto, adiante indicadas.

De início e antes de apontar exemplos de participação direta ou indireta da Administração Municipal em assuntos de economia, seja-nos permitido recordar aos delegados do poder legislativo, um dos seus mais relevantes deveres de cooperação no soerguimento do nível da vida municipal. E' o da completa revisão dos métodos rotineiros e obsoletos de incidência dos impostos em forma inadequada, prejudicando e até impedindo, por vèzes, o desenvolvimento de atividades produtivas, em vez de incrementá-las.

Todos os estudiosos da matéria sabem quanto são procedentes as críticas apresentadas a êste respeito, da incompetência e desorientação reinantes, no preparo da nossa legislação fiscal em todos os planos inclusive no municipal. Combater impostos de qualquer origem, que perturbem a circulação da riqueza.

Não cabe fazer aqui referências específicas, porém alertar que, pelo estudo cuidadoso desta matéria e honestos propósitos de acertar, se inicie a cooperação do poder legislativo com o executivo na participação de ambos, em atividades econômicas da comunidade.

Dentre os mais relevantes dêsses cuidados de ajuda mútua estará uma legislação apropriada, para pôr em prática nos municípios o regime da contribuição de melhoria, outra conquista alcançada pela constituinte de 1946.

O êxito desta aplicação moderna vai depender do justo critério no seu cálculo e no zêlo pela harmonia entre os interesses opostos, a saber: o do beneficiado com o serviço público do qual tenha decorrido a valorização de um bem e o do poder público que haja provocado essa melhoria.

"A contribuição de melhoria não é impôsto nem taxa. Distingue-se de ambos pela sua causa específica, que é o benefício trazido à propriedade particular pela obra pública". (Luqui citado por Paulo Barbosa de Campos Filho in "Digesto Econômico" n.º 40 — março, 1948).

## II — Atividades Econômicas

Na ordem econômica os participantes dos dois poderes que integram o govêrno municipal pode-

rão fàcilmente harmonizar os seus pontos de vista, com igual empenho no progresso da terra e realizar uma cooperação efetiva, com apoio numa legislação adequada.

Nesta base as iniciativas privadas no comércio e na indústria poderão receber considerável estímulo para ampliar-se. Só o amparo justo e equitativo de uma adequada legislação e acertadas medidas administrativas alcançarão êste resultado. E' a relevante tarefa do legislativo, prevendo com sabedoria os efeitos benéficos a obter, no campo vasto e difícil da Economia.

Sem esta cooperação leal, a participação administrativa nesse terreno será sempre falível, ineficaz.

Nas atividades de ordem rural é notória a insuficiência do aparelhamento das secretarias de agricultura dos Estados, para a necessária assistência aos trabalhos agropecuários, do imediato interêsse econômico dos municípios.

E' por isto necessário cuidarem os governos municipais, na medida do seu alcance, da indispensável assistência técnica e educativa ao homem do campo, além do auxílio prático de tornar acessível aos mesmos, os fornecimentos mais necessários tais como, sementes selecionadas; os adubos; os reprodutores de alta linhagem, medicamentos veterinários, fatores essenciais à sua produção.

Além disto um amparo vigilante ao lavrador, contra os métodos exorbitantes adotados na exploração da terra "foreira" ou de arrendamento, é também um modo eficaz de participação na vida econômica do Município, pela sua Administração.

No campo dos transportes sob quaisquer das suas modalidades é fácil a participação do poder público municipal, desde o simples zêlo na conservação dos caminhos vicinais, até a participação no estabelecimento dos programas de construções das rodovias, a cargo de um departamento especializado e competente.

O preparo de campos de pouso para aviões em cada município vai sendo uma imperiosa necessidade, na qual terão necessariamente de participar as administrações municipais.

Os serviços de abastecimento dos núcleos populosos dos municípios, quando não comportem a participação direta da Administração, exigirão os seus cuidados, no evitar deficiências removíveis no fornecimento de produtos locais ou de importação.

Luz, fôrça, água e esgotos são problemas conexos cujas soluções dependem, na grande maioria dos casos, da participação direta da Administração Municipal. Sem os ter resolvido, qualquer núcleo populoso atrofiará o seu desenvolvimento normal. São questões atinentes ao conforto, saúde e economia, indispensáveis à vida coletiva.

Em tese apresentada ao Congresso das Municipalidades de Pernambuco, deixamos indicada a forma de constituição das sociedades mistas, como a mais apropriada ao financiamento de obras municipais dessa natureza. Além disto o processo de conduzi-las pelo método do contrato de administração satisfaz a tôdas as exigências, até agora não

atendidas pelos outros métodos de administrar serviços técnicos dessa espécie.

A sugestão que apontamos para as cidades do interior, de maior valor econômico, é o de fomentar a criação do moderno tipo de incorporação financeira denominado de Sociedade Mista. É a forma de associar capitais da qual participam por igual os órgãos do poder público como pessoas jurídicas, as autarquias administrativas e os particulares interessados no móvel da incorporação. Já possui o Brasil valiosos exemplos desse tipo de organização econômica em serviços públicos industrializados, da maior relevância.

Quanto ao tipo a adotar deve ser preferido o da sociedade por cotas, de responsabilidade limitada, com o regime de voto unitário. Além de outras vantagens evita-se o inconveniente do voto múltiplo das sociedades anônimas, arma sempre utilizada pelas ambições capitalistas em suas atitudes mais egoístas.

Em conjunto com a Sociedade Mista que resolverá o lado financeiro da questão desde que fundada sobre acertadas bases econômicas, ocorre referir aqui o sistema administrativo que melhor atende ao interesse coletivo.

É o método denominado "contrato de administração" pelo qual o fenômeno administrativo é o próprio objeto do contrato e não a exploração comercial do serviço público em aprêço. O contrato poderá ser estabelecido com uma firma especializada ou com profissionais especializados, cuja remuneração, por esta modalidade de contratar, baseia-se na receita bruta. Isto determina uma conjugação entre os interesses do administrador e as boas condições da obra administrativa.

A dependência remuneradora da receita determina o zelo por esta e torna mais eficaz a defesa do patrimônio. A fiscalização desses dois órgãos, o financeiro e o administrativo, ficará a cargo do poder público federal ou estadual pelo lado higiênico e do governo da cidade, no cumprimento dos contratos lavrados, nos termos mais amplos e rigorosos que se queira estabelecer nas cláusulas contratuais.

### III — Funções Sociais

O Município tomado no justo conceito de entidade autônoma, dentro de uma Federação, tem de aceitar a grande obrigação, de estimular e promover relevantes funções sociais.

O valor e o progresso de qualquer comunidade há de medir-se pela importância dessas funções e seu desempenho. A responsabilidade pois dêse progresso ou do seu contrário, a decadência de populações abandonadas, tende a recair cada vez mais sobre os ombros dos administradores municipais.

Como este conceito de dever andava muito amortecido, à medida que outros poderes mais altos desempenhavam funções concernentes aos governos municipais, torna-se necessário agora recordá-lo e dar-lhe a maior ênfase possível, como meio de restaurá-lo em seu exato sentido e valor.

Os problemas de saúde pública estão computados, entre as mais relevantes dessas funções sociais de um administrador municipal. A existência de centros médicos para a profilaxia das moléstias endêmicas da região. A cooperação para instalar e manter eficientes hospitais regionais; o serviço de esgotos sanitários: são elementos essenciais a exigir a mais acurada atenção dos responsáveis pelo governo local.

A consecução dessas realizações de serviço pública deverá estar sempre ao alcance de qualquer municipalidade e é por isto, entre outros motivos, que a atual campanha municipalista deseja promover os meios de ação e os recursos necessários para tanto. O fator saúde de uma população tem de ser pôsto no primeiro plano das cogitações de qualquer administração, não importa a que vulto de população se aplique.

Depois de conquistar a saúde e cuidar da educação, que participe diretamente o poder público, das distrações e das alegrias do seu povo.

Estimule pois os estabelecimentos diversivos, desde a mais simples associação recreativa, ao teatro, onde já vai alcançar a raia do plano educativo. É fácil cooperar nesse gênero de atividades sociais, com a iniciativa privada que geralmente se ocupa da maior parte da tarefa.

Variados melhoramentos urbanos são, ao mesmo tempo, tarefas dos encargos da administração municipal e participação na vida social da comunidade. Neste número estão os parques e logradouros públicos; hortos botânicos; os campos de competições esportivas até a forma mais completa do "stadium". Os parques infantis cujos modelos melhores encontram-se na capital de São Paulo. Todas as medidas de cunho urbanístico, que por sua natureza proporcionam bem-estar, mais conforto e mais saúde.

Neste plano mais alto do conhecimento de administração haverá sempre ensejo de uma fácil e eficaz colaboração com os municípios, por parte do Estado com as suas possibilidades maiores e mais elevadas em cultura especializada.

Um exemplo eloqüente da viabilidade de uma eficiente coadjuvação, das autoridades estaduais para com as municipais, encerra-se na conduta posta em prática pelo Estado de Minas Gerais, pautada na sua Lei n.º 28 mencionada pelo seu Governador, em mensagem à Assembléia Legislativa, no ano de 1948. Não existem obstáculos irremovíveis para uma leal colaboração neste terreno.

O estabelecimento do chamado Serviço Social em cada Município, abrangendo os casos individuais, os coletivos e os das instituições fechadas, não se há de fazer sem a participação direta da sua Administração. Será através de um tal "Serviço", que em cada cidade do interior do país também chegarão as medidas concretas, em favor da maternidade e da infância; dos menores abandonados e dos delinquentes; da proteção à velhice, à invalidez e à indigência.

São os acima referidos neste capítulo, os pontos culminantes da participação da Administração Municipal, nas atividades sociais da Comunidade.

IV — *Atividades Culturais*

No plano cultural o passo inicial para levar a administração municipal a participar como deve, nas atividades desta índole, é o preparo do próprio corpo administrativo. Sem um lastro apreciável de cultura própria, pessoa alguma se interessará por esta manifestação do aperfeiçoamento individual e coletivo.

Este preparo se deve iniciar pela obrigatoriedade do regime de concursos no preenchimento dos cargos, na promoção de estágios de aperfeiçoamento para auxiliares administrativos, tornando-os sempre mais aptos ao bom desempenho das suas funções.

Para cuidar dos meios de obter cultura, no bom sentido de instruir e educar, necessário se faz apelar para gente instruída e educada.

E' evidente porém que, à medida da ascensão do valor de uma administração municipal, pelo seu fortalecimento no sentido econômico e social, apreciado nos capítulos anteriores, o agente capaz de direção vai surgindo.

Na chefia dos executivos e sua equipe de auxiliares imediatos como no corpo deliberativo, as competências surgem acompanhando a evolução cultural. Se os modestos estabelecimentos podem ser bem dirigidos por pessoas de modestas condições, as grandes organizações econômicas, sociais e culturais reclamam e encontram sempre orientadores capacitados para as funções mais transcendentais.

No caso especial em aprêço, o alargamento de horizontes no conceito de administração vai sendo alcançado com resultados positivos, como se verifica no confronto das idéias expendidas nos congressos municipalistas e nas reuniões periódicas de administradores municipais, como se vem vendo em prática, atualmente, no Governo do Estado do Rio.

Consequindo o administrador capacidade, não restará dúvida sobre a viabilidade e eficiência da participação do governo municipal na elevação do plano cultural da comunidade.

Tomado o melhor critério da cooperação entre autoridades e elementos da vida civil, que não se despreze a criação dos Conselhos Escolares do Município, através dos quais aqueles que se devotam à causa do ensino poderão prestar serviços dos mais prestimosos em cooperação com as autoridades.

A melhoria da cultura por intermédio das bibliotecas vai tomando forma diversa, por adaptação às novas feições e necessidades da vida diária.

A biblioteca vai abandonando aquele aspecto antigo de concentração erudita para privilegiados, adotando práticas modernas de divulgação da cultura popular. Neste sentido se processa a evolução e é o caráter segundo o qual a participação das administrações municipais torna-se indispensável e inadiável. E' urgente criar bibliotecas segundo as necessidades locais e funcionamento adequado às

últimas conquistas deste gênero de divulgação da cultura.

A difusão cultural se há de promover também pela imprensa local e pelo rádio, dois poderosos instrumentos quase sempre entregues à iniciativa privada, porém aos quais não poderá ficar indiferente uma razoável administração municipal.

Finalmente, a cultura artística seja da música por meio de escolas, bandas e orquestras, ou sejam quaisquer outras manifestações espontâneas de arte, terão de receber acolhida favorável e contar com a participação inteligente e orientadora do governo das cidades. Uma tal participação já existe em numerosos exemplos, demonstrando a possibilidade de sua ampliação.

V — *Da Organização*

Alude o tema à organização municipal na vida social e econômica. Antes porém de abordar o dever de organizar sob estes dois aspectos, é útil fazer uma referência, às medidas de organização mais racionais, para a própria Administração. Sem este preparo prévio, toda tentativa de racionalizar a vida municipal será falha com certeza.

Vale pois delinear, ainda que resumidamente, as normas segundo as quais uma administração municipal deverá ser organizada.

O esquema poderá ser descrito tendo no alto o Gabinete do Prefeito superintendendo duas divisões principais, a saber: a de "serviços internos" e a de "serviços externos". A primeira decompõe-se em "secretaria" e "tesouraria". O desdobramento destas seções abrange os trabalhos de portaria com protocolo, correspondência e comunicações, bem como arquivo, informações e biblioteca, subordinados à Secretaria e os de contabilidade, receita e despesa; estudos financeiros e orçamentários; serviço de dívidas e operações de crédito, todos pertencentes à divisão da Tesouraria.

Os serviços externos serão por sua vez desdobrados em Divisão de Obras e de Serviços Públicos. Na primeira serão procedidos todos os estudos de construções a executar no município, de caráter público ou privado. Uma planta cadastral será aí mantida em dia, com as informações concernentes.

Pela Divisão de Serviços Públicos passarão todas as investigações que se prendam aos serviços dessa natureza e obras conseqüentes em transportes urbanos e interurbanos; comunicações; luz, água e esgotos. Pavimentação. Limpeza Pública. Matadouros e outros.

Com um tal esquema administrativo, a respectiva discriminação de funções e esferas de ação bem definidas, condições indispensáveis a qualquer organização administrativa, estará a administração municipal aparelhada para o desempenho da sua missão, com a necessária continuidade.

Só assim poderá então um administrador, com o auxílio direto dos seus colaboradores bem distribuídos em suas ocupações especiais, cuidar dessa

outra estrutura que é a organização social e econômica do Município.

O mais amplo conceito da organização social de um Município é o de que, a unidade regional que se aspira, tem de ser, "um todo harmônico que dá igual expressão às necessidades do campo e da cidade" (conceito de Anhaia Melo.) São abrangidos neste conceito, os interesses e atividades do homem rural e urbano.

Para despertar o interesse do munícipe pelos fenômenos coletivos de que cuida a administração, deverá ser previsto um serviço de preparo do espírito público, pela divulgação dos seus empreendimentos, bem assim a sua repercussão benéfica, seus efeitos e andamento de execução.

Um recurso de extrema importância para êsse bom entendimento entre público e governo, na mútua compreensão de deveres, é estimular a fundação e atividades de uma "Sociedade de Amigos do Município", com irradiação pelos povoados que o compoitem.

O desenvolvimento do espírito associativo é dever dos que governam, como parte integrante de um plano de organização social. As comemorações cívicas e as diversões populares ou educativas, estarão também inclusas nas práticas pertinentes a esta organização.

Atua como uma abóbada de fecho, completando o arcabouço da organização social do Município, a própria influência pessoal do Prefeito. O seu interesse pelos assuntos deve tornar-se notório a fim de inspirar confiança, que é metade do êxito nas tentativas de índole social.

O convívio freqüente com as outras autoridades, federais e estaduais; a presença e apoio a todo movimento de beneficência; o interesse manifesto pelas tentativas culturais, artísticas e diversionais da população, determinam a irradiação social necessária, para uma boa organização social. Adaptado a êsse viver harmônico com os elementos preponderantes do meio social, torna-se a figura do Prefeito necessária e reguladora dos movimentos tendentes a uma razoável organização social do Município.

\* \* \*

Além daquele dever já assinalado, dos poderes municipais evitarem situações antagônicas, entre as medidas tributárias e o desenvolvimento econômico da região, assiste êste outro, de zelar por uma organização orientadora da economia existente e a promover.

Os fenômenos correlatos à produção e distribuição da riqueza, não deverão ocorrer sob a influência dos poderes públicos mais interessados.

No Município em particular a base de um plano para essa organização deve fixar-se no campo, em defesa da produção agropastoril e das explorações possíveis tanto do solo, como do subsolo.

Dali provém a matéria-prima que em dados casos poderá ser transformada e industrializada no local. E esta cogitação também terá de constar das linhas mestras da organização econômica regional.

O esforço para estabelecer e amparar um regime de crédito bem saneado: promover facilidades à exportação de produtos, colaborando na manutenção de um meio comercial correspondente à produção média, são elementos de uma organização a desafiar a argúcia e a competência dos governantes municipais, na ordem econômica.

O despertar de novas fontes de riqueza deve partir das indagações e pesquisas promovidas por iniciativa do poder público ou com a sua colaboração.

Assim é que uma organização econômica razoável deverá estar sempre atenta ao que se faz e bem informada sobre o que resta a fazer, no desenvolvimento da riqueza pública.

## CONCLUSÕES

### I

Em cooperação com o corpo legislativo municipal, a Administração estudará um regime fiscal, que evite a atrofia de iniciativas econômicas, bem como promoverá a organização de sociedades mistas, para a realização e exploração de Serviços Públicos.

### II

Instituir como dever indeclinável da Administração Municipal, a participação nos empreendimentos de defesa da saúde pública; das práticas recreativas, mesmo quando de iniciativa privada; na construção de campos esportivos e parques infantis; em assuntos urbanísticos, buscando a cooperação dos departamentos mais especializados do Estado.

### III

Depois de preparado um corpo administrativo competente por intermédio da obrigatoriedade do concurso e estágios de aperfeiçoamento, participará a Administração Municipal das atividades culturais, da sua comunidade, em cooperação com os elementos da vida civil, por meio de Conselhos Escolares; Bibliotecas populares; difusão cultural pela imprensa e pelo rádio; estimulando a cultura artística na música e outras espontâneas manifestações.

### IV

Depois de uma razoável organização administrativa passará a agir o governo municipal, no sentido de inspirar a confiança necessária, a fim de participar com eficiência da organização social ao mesmo tempo que cooperar nos fenômenos correlatos ao desenvolvimento e equilíbrio econômicos da região.