

Treinamento prévio de Assistentes de Administrador Municipal

OCÉLIO DE MEDEIROS

Técnico de Administração

"A aplicação consagrou os princípios e, arte ou ciência, a Administração constitui uma profissão. Uma profissão com sua contextura formal e suas especializações, com seus gabinetes de experiência e suas clínicas preventivas ou curativas.

O administrador de ofício, munido dos elementos modernos de controle dos fenômenos administrativos, firma seus diagnósticos, prescreve seus remédios e, mobilizando num total que tem como parcelas todas as demais profissões, ampara o organismo social, jugula as crises e realiza, através de todas as etapas, a função vocacional do Estado." — JUBÉ JÚNIOR, Diretor dos Cursos de Administração do D.A.S.P.

I — AS PREFEITURAS RURAIS DO BRASIL E O PROBLEMA DO ADMINISTRADOR PROFISSIONAL

SE há problema, em nosso país, que mereça as maiores atenções do Governo Brasileiro, êsse é, inegavelmente, o da formação de administradores municipais, pois, no presente momento, quando a nação vê surgir o advento do ciclo industrial, como uma consequência da produção de guerra e da desorganização dos mercados, inúmeros interesses se voltam para o interior, onde residem os mananciais da riqueza brasileira e as fontes de matéria prima de várias origens, necessárias a alimentar o novo ciclo.

2. O trabalho de obtenção da matéria prima, tratamento, seleção e padronização, seja qual for a sua natureza e origem, e o de sua transformação industrial, são atividades que se conjugam, impondo-se a existência de um sistema de cooperação entre os centros produtores já existentes, agrícolas, pastoris ou minerais, e os de industrialização, cujo aumento crescente faz antever o êxito das novas bases e rumos da economia brasileira.

3. Surge aí, precisamente, dentro da natureza tecnocrata do Estado Brasileiro a necessidade de uma política de treinamento prévio de administradores como ponto de partida ao combate do empirismo das rotinas e primitivismo dos métodos de trabalho da maioria dos municípios brasileiros

considerando-se, sobretudo que a êsses gestores na razão direta de sua visão política e capacidade governamental, compete a iniciativa de estimular os esforços que propulsionarão os centros produtores de matéria prima, a fim de atenderem às exigências do período que o advento da alta siderurgia certamente inaugurará.

4. Ninguém desconhece, por mais otimista que seja, a situação de precariedade técnica de quase todas as entidades comunais, destacadamente as de tipo rural, algumas até ainda na era da luz a querosene, sem aparelhamento administrativo capaz de fomentar novas fontes de riqueza ou solucionar os pequenos problemas domésticos de modificação das condições de habitabilidade da própria sede, o que facilita o marasmo das populações e a estagnação das forças criadoras.

5. O técnico, elemento de que mais necessita o Brasil nesta hora de transformações profundas de regimens políticos e sistemas econômicos, não se deixa dominar, propriamente, pela sedução dos grandes centros, mas a êsses é fatalmente atraído pelas possibilidades materiais e situação de conforto que lhe são proporcionados, crescendo, ainda, a desproporção existente entre o diminuto número de especialistas e as exigências crescentes das áreas dos mercados de trabalho.

6. Com isso, e se providências imediatistas não forem tomadas por parte do Governo, os municípios, após a guerra, serão vítimas de uma situação de maior agravo, por precariedade administrativa, devida ao fato de seus gestores permanecerem nos velhos métodos de governo contemplativo, e por desorganização econômica, devida ao afluxo da mão de obra para os parques que tendem a se multiplicar.

7. A solução do encaminhamento de técnicos para os municípios parece tarefa quase sonhadora e problemática, por motivo, entre outros, das difi-

culdades de serem satisfeitas justas compensações, sendo aconselhável, portanto, a preparação dos próprios elementos locais, já radicados à terra e entrosados no meio, pelas relações de ordem geral que os integram na parte fixa das sociedades rurais.

8. O ex-Ministro da Agricultura, Sr. Fernando Costa, mui profeticamente recomendava aos chefes dos governos estaduais a preferência do aproveitamento de agrônomos na direção das prefeituras, demonstrando, assim, à luz de seu tirocínio político, que o progresso municipal não é tanto obra do espírito de iniciativa das populações, geralmente pobres, quanto da capacidade de orientação dos prefeitos e das possibilidades técnicas do aparelhamento administrativo, na obtenção dos necessários meios econômicos e no fomento das atividades criadoras de riqueza.

9. A mesma compreensão demonstraram os chefes de governo que, atentando no fato de a riqueza do Estado provir dos municípios, procuraram, mediante reuniões conjuntas e até mesmo cursos de extensão, melhorar o nível de seus prefeitos, que assim, com uma visão mais objetiva das realidades regionais, facilitavam aos municípios a posse e o exercício de sua própria competência.

10. Mas, em face das novas tendências econômicas do país, iniciativas como essas devem sair do campo das providências ousadas e empíricas, para se transformar em praxe, tendo-se em vista os avanços da administração científica e a realidade da profissionalização da carreira de administrador.

11. Além de tudo, as Prefeituras brasileiras, na sua quase totalidade, ainda estão marcadas pelos males do coronelismo político de onde acabam de sair, e, mesmo que Departamentos de Municipalidades procurem, entre os pontos de seu programa, orientar e coordenar as atividades municipais, esses males se erigem como barreiras a qualquer obra de racionalização administrativa, por insuficiência técnica dos grupos locais.

12. E' preciso considerar, ainda, a formação histórica dos municípios brasileiros, "instituição mais social do que política, mais histórica do que constitucional, mais natural do que jurídica, mais humana do que democrática", para se admitir que os mesmos não apresentam uma tradição administrativa capaz de assegurar a sua eficiência política.

13. Muda-se o espírito dos textos constitucionais e substituem-se os dirigentes, ao sabor das oscilações governativas e permanece a herança

dos mesmos males de gestão, atestada pela falta de sentido experimental, pois, diga-se a verdade, se existem os municípios, é discutível, porém, o grau de vitalidade de uma consciência municipal, graças ao que as células da vida brasileira seriam uma preocupação permanente, e nunca, como outrora o foram, centros de interesse quase que meramente eleitoral, periodicamente agitadas pelo caciquismo dos votos.

14. Os problemas dos municípios brasileiros, hoje em dia, adquiriram, com as novas tendências da nossa política econômica, uma complexidade tal que não permite sejam os seus destinos confiados à ação dos amadores, conservadores de ruas ou construtores de ponte, fanatizados pela preocupação dos albus provincianos de obras governativas, e, sim, às decisões de homens que saibam reagir sem vacilações, diante dos seríssimos problemas de sanitarismo, aceleração da produção, racionalização tributária e eficiência dos meios de transporte, enfim, a técnicos que com a consciência de sua capacidade não deixarão passar a maior oportunidade que tem o Brasil de engrandecer-se e prosperar.

15. A Nação recorre hoje aos municípios não como caçadora de votos, exaltada pelo entusiasmo dos pleitos, e, sim, como coletora de forças, em busca dos meios materiais de que tanto precisa para o maior aproveitamento de suas riquezas, necessárias a consolidar uma situação de prosperidade econômica que se encontra diante das maiores perspectivas.

16. Os municípios não podem fechar o seu campo de cooperação nem se devem tolher pelos limites de uma estreita competência, o que aliás foi previsto pela norma constitucional vigente, pois não se teve em vista restringir a sua capacidade de iniciativa, mas, verdadeiramente, evitar que o seu poder superasse o das unidades em que se entrosa e o do Estado em que coexiste: "o seu poder de regular é coextensivo ao seu poder de governo; o seu poder de governo tem por limite a peculiaridade dos interesses ou negócios sobre os quais se exerce a sua competência; a peculiaridade dos interesses ou negócios de competência municipal se define pelo seu caráter local. Desde que um negócio ou interesse se estenda a mais de um município, deixa de ser local ou de peculiaridade municipal, sobre ele não incidindo a autoridade do governo do município, pois se a este se atribui a competência de regulá-lo, a ele se estaria confe-

rindo autoridade sobre os demais municípios interessados no negócio, autoridade, em suma, exorbitante da esfera que lhe é traçada pela regra de repartição das competências nas organizações políticas, como a nossa, em que sobre um mesmo território se exercem jurisdições independentes ou distintas.

17. Já se disse que o município, no Brasil, velha herança cujas origens históricas remontam às Instituições Manoelinas, foi como essas plantas que pegam de galho, e, por isso mesmo, o municipalismo nacional não representa obra de uma sedimentação lenta de cultura, fundamental na argamassa das bases necessárias de uma organização democrática ideal para a Nação.

18. Não sendo objeto deste trabalho historiar e discutir a organização municipal, problema dos mais controvertidos em todas as formações constitucionais, cumpre lembrar, entretanto, que somente com a Constituição do Império, de 1824, e a lei regulamentar de 1.º de outubro de 1828, é que o município, no Brasil, passou a ter características mais ou menos próprias, assinalando-se, daí por diante, três períodos que marcaram o seu espírito com tendências eminentemente nacionais.

19. Apesar dessas características, não passou, ainda, a oportunidade das palavras de ALBERTO TÔRRES, porque, quando se fala em Município e Estado-membro, não nos vêm à mente os seus problemas de administração, disciplina econômica e preparo técnico das populações, sem o que será desprovido de realidade o poder de auto-determinação das corporações parciais do Estado Federal, mas a pedra de toque das doutrinas de autonomia, distribuição e harmonização de competências que explicam as linhas do sistema federalista: Nenhuma questão mais apaixonava os espíritos do que esta; uma das mais fortes crenças dos políticos militantes é que a autonomia estadual, tal como está constituída, é uma das colunas da nossa organização constitucional; o zelo por ela é virtude teologal, para os políticos. Teme-se a intervenção e autoridade da União, como se esta fôsse o gênio mau da vida política do país”.

20. A idéia de autonomia municipal, entretanto, que no dizer do nosso primeiro cientista-político “precisa ser encarada como idéia de utilidade prática, no interesse da terra e das populações, sem o cunho efetivo que sua origem lhe imprimia e que lhe dava o aspecto de um fato necessário”, não deve promanar, exclusivamente, do espírito das

teorias e da rigidez dos textos, e, sim, do grau de cultura e capacidade técnica dos executivos comunitários.

21. Dêsse modo, se não se deve, mesmo sob o reconhecimento da necessidade do maior fortalecimento do poder da União, constranger o espírito de iniciativa dos municípios e lhes matar essa vaidade de saberem se conduzir por si mesmos, decorrência natural da posse de sua própria competência, também não se lhes deve negar todo o apoio de que careçam, para que o exercício do poder de autonomia esteja em função de um aparelhamento governativo à altura dos problemas. E essa realidade, entre nós, define um mal histórico: “Não é de hoje a nota de que as democracias são o triunfo das mediocridades, e quando muito permitem alcançar níveis de mediania. Mais de dois mil anos de história registrada dão abundante manancial de provas. Contudo, para caminhar para frente, com rota conhecida e passo confiante, é questão de vida e de morte o formarem-se elites dirigentes. Essa é, em todos os países, no nosso mais do que em todos, a preocupação que deverá primar no espírito daqueles que, nos meios políticos como fora deles, são condutores de homens e, como tais, colaborar na trajetória percorrida.”

22. A carta constitucional de 10 de novembro de 1937, dando nova substância ao caráter político da entidade comunal, cercou de cautelas a autonomia executiva, o que favorece o advento da administração científica dos municípios e até a formação de carreiras de administrador, sem prejuízo da autonomia econômica e legislativa, com o que as nossas autarquias territoriais poderão avançar para um regime de economia planificada, sob qualquer sistema político, dentro dos objetivos de reconstrução da vida brasileira.

23. Qualquer município do Brasil, principalmente na zona rural, oferece, diante de incontestáveis possibilidades de progresso, um quadro complexo de problemas, de diversas ordens, sobretudo econômica, cujas soluções, totais ou parciais, sofrem retardamento por precariedade administrativa e crise de elementos técnicos, a par da carência financeira.

24. Tendo-se em vista que a estrutura econômica da civilização brasileira começa a sofrer modificações profundas, com a criação de novos centros de produção industrial, os interesses nacionais, no presente momento, deslocam-se para o interior, de modo que os municípios, que sempre foram as

maiores fontes de cultura e riqueza do país, exigem uma política de assistência técnica por obra de interferência direta da União, a começar, positivamente, pelo treinamento prévio de administradores competentes, com o que se substituirá, à medida do possível, o regime de capatazia administrativa em que vegetam muitas de nossas prefeituras.

25. Essa política, baseada no princípio de cooperação entre a União, os Estados-membros e os Municípios, deve ter natureza objetiva, sob um programa de ação que poderá repousar nos seguintes pontos:

I) — Planejamento e realização, através da Divisão de Aperfeiçoamento do D. A. S. P., de cursos de treinamento prévio de assistentes de administrador municipal, a serem organizados no Rio de Janeiro e nos centros principais das regiões geo-econômicas, em que se realizaram os conclaves da 2.^a Conferência de Interventores;

II) — Colaboração entre os governos nacional e locais para que a área de recrutamento dos candidatos para êsses cursos seja extensiva ao maior número de municípios possível;

III) — Financiamento sob um sistema de cooperação entre o Governo Federal, os Estados, Territórios e Municípios, nas bases de um convênio a ser proposto pela Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais;

IV) — A utilização do elemento humano local, recrutado mediante sistema prático e rápido, entre os candidatos, em número e condições a serem fixados;

V) — Os cursos de treinamento prévio de assistentes de administração municipal terão caráter prático, em três ciclos, no tempo integral de 10 meses :

a) *ciclo de adaptação*: — no período de 4 meses, em dois turnos, sendo ministrados conhecimentos necessários ao ciclo de treinamento propriamente dito;

b) *ciclo de estágio nos locais de interesse da administração municipal*: — no período de dois meses, compreendendo visitas, observações e aulas práticas na sede e dependências da administração da cidade onde se realizar o curso, geradora elétrica, beneficiamento de águas, parques de diversões e centros industriais, etc., sendo obrigatória a coleta de elementos, gráficos, relatórios, etc. Êsse ciclo obedecerá a uma programação de acordo com as possibilidades do local;

c) *ciclo de treinamento prévio*: — no período de três meses, em escritórios técnicos ou na própria sede da administração municipal e da cidade em que se realizar o curso, de modo que proporcionem aos candidatos uma impressão real de contato com as rotinas e problemas de administração.

26. Dentro dessas diretrizes, o sistema de cooperação lograria o êxito desejado, permitindo a solução dos problemas fundamentais para a organização do curso :

I) — O D. A. S. P. constituiria uma equipe de professores, de acordo com as matérias sistematizadas, podendo os mesmos deslocar-se para os locais do curso;

II) — A União, os Territórios e os Estados, conforme as regiões geo-econômicas, dariam o seu apoio moral e financeiro à realização dos cursos;

III) — Os municípios compreendidos na área geo-econômica determinada para o recrutamento comissionariam os candidatos, selecionados entre 18 a 35 anos, sendo condição de matrícula o certificado de conclusão de cursos secundários;

IV) — Na impossibilidade de o D. A. S. P. deslocar seus professores para outras cidades, os cursos poderiam ser ministrados no Rio de Janeiro, obrigando-se os Estados e Municípios das respectivas zonas geo-econômicas a comissionar, transportar e custear a estada dos candidatos;

V) — As aulas do primeiro ciclo seriam mimeografadas ou impressas, com o fim de serem distribuídas às administrações locais;

VI) — Após a realização dos cursos, nos quais também poderiam matricular-se elementos estranhos, desde que satisfizessem condições de seleção, os Estados, Territórios e Municípios se comprometeriam a criar carreiras de assistente de administração municipal, com um sistema de promoção e remuneração organizado de acordo com a ordem de importância e custo de vida das cidades.

27. Estabelecidas essas bases, que poderiam ser alteradas conforme a regulamentação a ser adotada, convém fazer o esboço da evolução da administração municipal nos Estados Unidos, a fim de ter-se uma idéia das tendências de profissionalização da carreira de administrador, o que no Brasil ainda não se verificou, em virtude não só da situação primária da nossa atividade industrial, mas também pela natureza academicista dos

nossos métodos de ensino, verificando-se que poucos estabelecimentos, como as escolas de engenharia e agronomia, incluem no currículo o estudo da organização e administração pública.

II — A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA NA VIDA MUNICIPAL DOS ESTADOS UNIDOS

28. REED, estudando o campo de experimentação da administração local nos Estados Unidos, — nação que segundo o cálculo do Prof. WILLIAM ANDERSON possui cerca de 172.000 unidades de governo local, das quais a mais importante é o *Condado* — teve oportunidade de observar, no capítulo segundo, página 13 de sua obra, que “Municipal management, for its part, is carried on with all the privacy permitted a goldfish in a glass bowl”...

29. Lá, do mesmo modo que aqui, o problema da administração local ainda apresenta equações difíceis, principalmente nas unidades de tipo rural: “não há dúvida de que o governo local na América rural sofre seriamente da falta de hábeis administradores que não podem ser empregados exclusivamente ao serviço de suas inúmeras pequenas unidades”... (pg. 17).

30. País com uma superfície pouco menor que a nossa, distribuem-se na área total do Estado cerca de 3000 condados, que variam em base, desde o de Arlington, na Virgínia, ao San Bernardino County, na Califórnia. Os condados, na sua maioria, possuem uma população média de 20.000 habitantes, registrando-se, em um quarto dos mesmos, uma cidade de 10.000 habitantes. E para cuidar das necessidades das populações, espalhadas em todo o país, possuem os Estados Unidos mais de 16.000 corporações municipais, — cidades, vilas e “towns”.

31. O autor acima citado classificou os tipos da organização municipal em duas ordens — urbana e rural, — salientando-se na última o tipo democrático do *comité*, histórico e comum. Mas os Estados Unidos, apesar de ser limitado o campo de experiência, bastando dizer que o prefeito pode ser comparado a “um peixe dourado”, não ficaram nesse tipo vulgar. Na ordem urbana, por exemplo, distinguem-se três tipos: o *independente*, o *conselho* e o *gerencial*. (Os cinco tipos de PFIFFNER e os dois de WILLOUGHBY não vêm ao caso).

32. O tipo *executivo independente*, resultante da imitação do governo estadual, existe em cerca

de 2/3 das cidades do país, compreendendo tôdas as cidades de mais de 500.000 habitantes, exceto Washington, D.C. A evolução desse tipo vai desde a diminuição do número de funcionários eleitos, a começar do 3.º quartel do século XIX, com as duas câmaras tradicionais, até a concentração da maior autoridade no Prefeito, resultando daí o “strong-mayor” experimentado em Boston.

33. Em Galveston, após o furacão de 1900, experimentou-se, com ótimo resultado, o *tipo comissão*, que se espalhou por cerca de 500 cidades. Nesse tipo, que de certo modo significa retôrno ao *comité*, uma comissão, geralmente de 5 membros, possuindo um deles o título de “prefeito”, concentra autoridade legislativa e executiva. Seus dois pontos fracos são os seguintes: fraqueza de coordenação de todos os departamentos e o fato de cada departamento transformar-se geralmente em “imperium in imperio”, o que vale dizer, transformar-se em “compartimento estanque”, por ser o seu chefe, que é membro da Comissão, responsável pelo seu departamento como um todo, não admitindo portanto crítica à política administrativa por êle mesmo traçada... A autoridade coletiva constitui ainda barreira à autoridade executiva. Mas o tipo deu resultados satisfatórios em grandes cidades e o principal argumento de sua eficiência é a restauração de Galveston.

34. O desprestígio do *tipo comissão*, observado pelo declínio do número das cidades que o vinham adotando desde 1920, deu lugar ao aparecimento do “manager plan”, aqui chamado de *tipo gerencial*. O amadorismo administrativo passou, daí por diante, com o advento do “executivo profissional”, a um estado de franca desmoralização, agravado ainda pela natureza tecnocrata do Estado Moderno, — que exige administradores capazes à frente dos negócios tanto nacionais como locais, embora o aparecimento do referido tipo date de 1907, em Staunton, V., de onde passou (após haver sido aprovado pela legislação de South Carolina, que o aplicou em Sumter em 1912) para Dayton e Ohio. Hoje em dia, conforme dados apurados, até 31 de dezembro de 1940, pela “Associação Internacional de Administradores de Cidades” o número de cidades que o adotam vai a mais de 492.

35. Nesse tipo, o Conselho, que é eleito, recruta um “administrador profissional”, na própria localidade ou fora da localidade, ao qual paga remuneração elevada, para que, à margem da política,

possa o mesmo realizar uma administração técnica, inteiramente dedicado à sua profissão e votado aos problemas regionais.

36. Em nosso país, infelizmente, o campo para experimentações na administração local é ainda mais estreito, bastando dizer que, em matéria de administração municipal, ainda impera o "coronelismo político", tanto nas grandes como nas pequenas cidades. Verdade é que já se conseguiu alguma coisa de adiantado com a instituição dos Departamentos de Municipalidade. Mas esses órgãos, se têm dado resultado nalguns Estados, em outros, porém, entregues a amadores, representam um verdadeiro insucesso, pois além de tolherem a autonomia municipal em seus menores movimentos, sob a alegação muito justificável de que nem todos os prefeitos se apresentam "capazes", procuram ainda "interferir" nos orçamentos municipais, controlando como *órgãos de pressão* e não como *órgãos de cooperação*...

37. A Administração rural brasileira, e mesmo a urbana, ainda está como que sujeita ao "regime patriarcal" explorado pelos grupos políticos que retardam o advento da administração profissional. Somente agora é que surgem os primeiros cursos de administração. Justifica-se, por isto mesmo, o sistema de espólio na caça às posições de chefia na administração municipal...

III — SISTEMATIZAÇÃO DAS MATÉRIAS DOS CURSOS DE TREINAMENTO PRÉVIO DE ASSISTENTE DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

38. A divisão dos cursos em ciclos teve em mira conjugar e harmonizar atividades, de modo que a teoria e a prática estejam sempre uma em função da outra, o que evitará esse caráter acadêmico dos cursos de bacharelado, com que os conhecimentos intelectuais conduzem a divagações especulativas, sem senso de realidade, e a parte de aplicação téc-

nica não se acha fundamentada em noções de utilidade imediatista.

39. Essa orientação didática se inspirou no objetivo de evitar o caráter tradicional dos cursos jurídicos, por exemplo, nos quais, sob as exigências de programas escolásticos, os ensinamentos se processam no amplo campo do Direito, tendo sempre para as fronteiras da divagação filosófica, com prejuízo da formação profissional dos alunos que, com raras exceções devidas à iniciativa própria, só travarão contato com o fórum após os cinco anos de frequência, quando irão então tatear no treinamento profissional à custa da assistência benevolente dos causídicos experimentados e do tirocínio dos rábulas exercitados nas rotinas da atividade forense.

40. O primeiro ciclo dos cursos de treinamento prévio de assistentes de administração municipal, estruturado de conformidade com as matérias adiante relacionadas, em 90 dias de quatro meses, dois turnos, tem por finalidade precípua adaptar psicológica e intelectualmente os alunos, de modo que se lhes ministrem conhecimento de noções essenciais que servirão de lastro ao ciclo de treinamento propriamente dito. Essas matérias devem ser sistematizadas em programas mínimos, a juízo dos professores, com um fim prático e de aplicação imediatista, sem se deterem, por isso mesmo, em discussões estereis sobre problemas de terminologia que deverá ser previamente uniformizada, ou princípios desprovidos de realidade, o que facultará aos alunos — além de uma curiosidade intelectual que os obrigará a estudos mais pacientes no futuro, — a capacidade de reagir em face de situações problemáticas no exercício de suas funções (*):

(*) Na elaboração dos quadros de horário, dentro dos programas mínimos estabelecidos, foi solicitada a cooperação do Dr. Valdir Santos, Assistente de Aperfeiçoamento do D.A.S.P.

PRIMEIRO TURNO DO CICLO DE ADAPTAÇÃO (4 MESES)

N.º DE ORDEM	NOME DAS MATERIAS	DURAÇÃO	N.º DE AULAS SEMANAIS	N.º DE AULAS TOTAL	TEMPO LIMITE	TEMPO INTEGRAL
1	Princípios de organização e Administração Municipal...	90 dias	4	48	50m	40h
2	Fundamentos de Direito Administrativo e Teoria do Município no Estado Federal.....	90 dias	3	36	50m	30h
3	Noções de ciência das Finanças e Contabilidade Municipal.....	90 dias	2	24	50m	20h
4	Noções de Urbanismo e Saúde Pública Municipal.....	90 dias	2	24	50m	20h
5	Prática de redação oficial.....	90 dias	1	12	50m	10h
	TOTAIS.....	90 dias	12	144	50m	120h

SEGUNDO TURNO DO CICLO DE ADAPTAÇÃO (4 MESES)

N.º DE ORDEM	NOME DAS MATERIAS	DURAÇÃO	N.º DE AULAS SEMANAIS	N.º DE AULAS TOTAL	TEMPO LIMITE	TEMPO INTEGRAL
1	Matemática aplicada à Administração e Estatística Municipal.....	90 dias	3	36	50m	20h
2	Problemas fundamentais na economia municipal.....	90 dias	2	24	50m	20h
	TOTAL.....	90 dias	5	60	50m	50h

41. No segundo ciclo, em 60 dias, os alunos farão pequenos estágios e visitas de observação, onde receberão explicações técnicas e providenciarão a coleta de elementos, sob a orientação do supervisor dos cursos.

42. Nesse período, cada aluno, durante o expediente normal das repartições, deverá fazer estágios em, pelo menos, seis repartições diferentes, cada um compreendendo 5 dias úteis, sendo escolhidos os locais mais bem organizados da administração municipal e obedecido um sistema de turnos de revezamento.

43. Quanto às visitas de observações, com a obrigatoriedade da coleta de elementos, estatísticas, gráficos etc., devem essas ser programadas, a juízo do supervisor, dentro dos intervalos dos estágios e dias sobressalentes do ciclo, escolhidos de preferência os logradouros públicos e locais de trabalho em plena atividade, sendo destacado um explicador prático :

- a) sede da administração municipal e suas dependências;
- b)) parques industriais;
- c) parques de diversões, cemitérios e museus;
- d) hospitais e escolas-modélo, de preferência técnico-profissionais;

e) serviços industriais e municipalizados, geradores elétricos, matadouros, tratamento de águas, etc.

44. O terceiro ciclo, de treinamento próprio dito, com 3 meses, terá por finalidade a comprovação prática dos conhecimentos adquiridos no primeiro ciclo e das observações obtidas no segundo.

45. Os locais de treinamento, à falta de escritórios técnicos previamente planejados e aparelhados para esse fim, podem ser localizados nos próprios centros de serviço da sede municipal, compreendendo os seguintes aspectos :

- a) técnica de administração municipal;
- b) prática orçamentária;
- c) prática de estatística municipal;
- d) prática de organização de fichários, arquivos e bibliotecas;
- e) reação diante de problemas emergenciais.

46. O terceiro ciclo será de 70 dias em 2 meses e meio, sendo aí ministrados ensinamentos técnicos aos alunos por professores recrutados nos próprios locais de trabalho, entre os servidores de comprovada competência, e a programação obedecerá a um critério eminentemente objetivo, de modo que dê aos alunos visão prática dos problemas de administração municipal :

TERCEIRO CICLO

N.º DE ORDEM	NOME DAS MATERIAS	DURAÇÃO	N.º DE AULAS SEMANAIS	N.º DE AULAS TOTAL	TEMPO LIMITE	TEMPO INTEGRAL
1	Técnica de administração municipal.....	70 dias	1	10	2h	20h
2	Prática orçamentária.....	70 dias	1	10	2h	20h
3	Prática de estatística municipal.....	70 dias	1	10	2h	20h
4	Prática de organização de fichários, arquivos e bibliotecas.....	70 dias	1	10	1h	10h
5	Reação diante de problemas emergenciais.....	70 dias	1	10	1h	10h
	TOTAL.....	70 dias	5	50		80h

47. O material didático do terceiro ciclo deve ser constituído pelos originais ou "fac-similes" do material utilizado na administração municipal: papéis de ofício, canhotos de contrôlê, fichas, formulários, questionários, máquinas, etc.

48. Não serão realizadas provas parciais ou finais nem tão pouco se ministrarão notas de aproveitamento, mas o certificado de conclusão dos cursos se condiciona à exigência de freqüência e regularidade quanto à apresentação de trabalhos práticos.

49. Terminado o curso, e para a obtenção desse certificado, cada aluno deverá apresentar um relatório de suas próprias atividades nos três ciclos, a fim de ser o mesmo encaminhado ao prefeito do município a que pertença o aluno. O corpo didático ficará assim constituído:

- a) 1 supervisor;
- b) 7 professôres do primeiro ciclo;
- c) 5 orientadores-funcionários do terceiro ciclo.

50. À Divisão de Aperfeiçoamento do Departamento Administrativo do Serviço Público cabe a ante-projeção do regulamento dos cursos em aprêço, bem como a crítica dos programas a serem planejados, impondo-se a necessidade, antes da programação, de uma reunião conjunta de professôres. Com isso, se obterá um perfeito ajustamento entre os ciclos, como por exemplo: no primeiro ciclo, ao ser ensinada, em "Fundamentos de Direito Administrativo e Teoria do Município no Estado Federal", a parte referente à *Municipalização de serviços*, os ensinamentos aí ministrados serão teóricos, mas de modo que se tornem úteis ao terceiro ciclo, quando, em "Técnica de Administração Municipal", fôr ministrado o ensinamento da solução de um problema de *"Municipalização de serviços"* concernente à iluminação da cidade ou águas e esgotos, etc.

51. O chefe do Executivo local não desempenha hoje, com o espírito de reforma introduzido em nossas corporações municipais pela Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937, funções de natureza pròpriamente política: escolhido pelo Governo Estadual e demissível *ad nutum*, é um agente de administração, e deve ser, por isto mesmo, especialista na gestão dos negócios que lhe são afetos.

52. Competindo-lhe, na forma constitucional, matéria de natureza mais técnica que política, o Prefeito tem atualmente sôbre os ombros responsa-

bilidades de gerência, que aumentam na razão direta da complexidade dos problemas locais.

53. Os Conselhos Administrativos ou os Departamentos das Municipalidades visam de certo modo suprir as deficiências técnicas das prefeituras, dando-lhes a maior assistência possível. Mas, não representam, ao meu ver, uma solução integral, pois é preciso ter em vista que se administra melhor de perto, e êsses órgãos, por mais bem aparelhados que estejam, tendem sempre, por motivo da amplitude de suas tarefas em meios geográficos diferentes e tratamento de problemas complexos e típicos, a multiplicar e atarrachar os meios de contrôlê de que se servem, em prejuízo muitas vêzes dos municípios, cujos prefeitos, por incapacidade ou timidez, vêem-se geralmente tolhidos na sua capacidade de iniciativa até mesmo na competência de orçar.

54. Os argumentos de que se podem servir os referidos órgãos para justificar êsse regime de interferência, orientação e contrôlê devem ser pesados, porque, na realidade, até o presente momento, o problema da formação de administradores ainda não foi encarado no Brasil com a devida atenção.

55. A emanação direta da burocracia central na orientação e assistência das autarquias territoriais, se não afeta a autonomia dos municípios, conforme o ponto de vista exposto, atesta, pelo menos, a precariedade administrativa das mesmas, problema que deve ser solucionado, nas bases do sistema de cooperação estabelecido pelo Estado Federal, por essa pròpria burocracia, no treinamento de agentes capazes de estimular a posse e o exercício do poder de auto-determinação das células vitais do país.

IV — PROJETO DE PROGRAMAS MÍNIMOS DE "PRINCÍPIOS DE ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL"

a) *Princípios de Organização* (20 aulas)

1 — Introdução ao estudo da organização: importância da organização como técnica. Definições de organização. Organização e administração. Organização aplicada à administração municipal. Fases da organização.

2 — Teoria da estrutura da organização: estudo minucioso dos tipos. Exemplos práticos obtidos na organização dos serviços públicos do país.

3 — Os sistemas fundamentais de organização do trabalho: Taylor, Fayol, Ford, Stakanov. Crí-

tica, diferenciações e semelhanças. A conveniência de sua aplicação aos serviços públicos.

4 — Princípios a serem obedecidos na organização de um serviço: propósito, processo, clientela e material. Características de um serviço bem organizado.

5 — Tipos de organização administrativa: seu estudo no campo da administração comparada.

6 — Análise administrativa: fases e importância na reorganização de serviços. Como planejar uma reforma. Determinantes dos tipos de estrutura.

7 — Conhecimento dos gráficos de organização: traçado e crítica. Planejamento de organogramas e harmonogramas.

8 — Tratamento de pequenos problemas de planejamento: organização e reorganização. A importância do bom senso como êxito do trabalho de organização.

Observações sobre vantagens e perigos da técnica: os princípios de Mellerowicz.

9 — A organização como fator de riqueza: sua importância no combate ao desperdício e ao empirismo, disciplina do trabalho e racionalização econômica.

10 — Necessidade do estudo continuado da organização. Indicações bibliográficas. Planos de estudos da matéria.

b) Administração Municipal (20 aulas)

1 — Organização e administração; suas relações. A administração municipal no governo nacional: União, Estados-membros e Municípios. A gerência dos negócios municipais.

2 — Tipos de organização municipal: análise e crítica dos tipos rural e urbano nos Estados Unidos. O problema brasileiro: síntese da evolução administrativa do Município no Brasil. A não eletividade do prefeito como fator favorável à gerência.

3 — Aspectos de administração geral dos municípios. Crítica da estrutura da organização admi-

nistrativa dos municípios rurais e urbanos: como organizar idealmente uma sede de Prefeitura.

Plano diretor.

4 — Política orçamentária dos municípios: a padronização do orçamento. Fundamentos das finanças municipais. Necessidade do controle e racionalização do aparelhamento arrecadador. Critério de obtenção das fontes de receita e aplicação de rendas. O município como centro de riqueza.

5 — Esboço das atividades de *staff* da administração municipal: administração de pessoal. A função de *staff* dos assistentes. A política de pessoal como fator de êxito da administração dos municípios: o programa de ação como obra de cooperação.

6 — Raios de ação da política municipal: economia, saúde pública, educação, recreação, bem estar. Possibilidades da sistematização de um programa visando êsses aspectos. A ação das prefeituras em face desses problemas.

7 — A administração escolar dos municípios. As delegacias de ensino. O regime de cooperação e assistência entre as unidades. A visão global dos problemas de educação.

8 — A administração da saúde pública municipal. As delegacias de higiene e saúde. A ação dos prefeitos na educação sanitária das populações rurais. Assistência às epidemias e calamidades.

9 — Trabalhos públicos. A administração do material. Funções dos Departamentos de Obras. Os problemas de bem estar das populações e progresso das cidades. Continuidade do plano-diretor.

10 — A intervenção da administração municipal na economia regional. Recursos naturais do município: sua conservação, possibilidades de seu aproveitamento e combate aos desperdícios. A mecanização das atividades de produção: política agrária. Os transportes e a riqueza municipal.

11 — A técnica a serviço da administração municipal: o tipo-gerente. Planos práticos de governo municipal.