

ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

Assistência Técnica aos Municípios

*Informe do Instituto Brasileiro de Administração Municipal
ao IX Congresso Interamericano de Municípios*

PROF. JOSÉ TEIXEIRA MACHADO JÚNIOR

I — A POSIÇÃO DO MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Autonomia Municipal

DE modo geral, como assinala a breve explicação do conteúdo do temário ao IX Congresso Interamericano de Municípios, no seu item 3, os Municípios da maior parte dos países da América Latina vivem num contexto sócio-político de alta centralização, e por isto se encontram incapacitados para levar adiante certos planos, obras e serviços de envergadura.

No Brasil, desde que, em setembro de 1946, foi adotada a atual Constituição Nacional, o Município brasileiro passou a viver num contexto político-administrativo da mais ampla descentralização.

Já o Prof. DIOGO LORDELLO DE MELLO, em estudo apresentado ao Grupo de Trabalho da ONU sobre "Aspectos Administrativos da Descentralização para o Desenvolvimento Nacional", reunido em Genebra, em outubro de 1961, salientava:

"Os governos municipais no Brasil gozam de um grau de autonomia talvez nunca atingido em qualquer outro país do mundo. Tão vastos são os poderes conferidos ao Município e tão ampla é a liberdade atribuída ao governo municipal relativamente às autoridades do Estado-membro e da União, que o regime federativo brasileiro é considerado único no que diz respeito ao "status" político-administrativo municipal. (1)

(1) DIOGO LORDELLO DE MELLO, Subdesenvolvimento e Descentralização, (in *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 8 (49), págs. 505-513, novembro-dezembro, 1961).

De fato, a Constituição Nacional estabeleceu amplitude de descentralização bastante extensa para os Municípios brasileiros ao declarar:

“Art. 28. A autonomia dos Municípios será assegurada:

- I — pela eleição dos Prefeitos e dos Vereadores;
- II — pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente.
 - a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;
 - b) à organização dos serviços públicos locais.

Art. 29. Além da renda que lhes é atribuída por força dos §§ 2º e 4º do artigo 15, e dos impostos que, no todo ou em parte, lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem, privativamente aos Municípios os impostos:

- I — predial e territorial urbano;
- II — de licença;
- III — de indústrias e profissões;
- IV — sobre diversões públicas;
- V — sobre ato de sua economia ou assuntos de sua competência”.

A Emenda Constitucional nº 5, promulgada em novembro de 1961, ampliou êste elenco, retirando do Estado-membro para o Município o impôsto territorial rural e o impôsto sôbre transmissão da propriedade imobiliária “inter vivos” e sua incorporação ao capital de sociedades.

As rendas transferidas pela União por força dos parágrafos 2º e 4º do artigo 15 mencionados no artigo 29 transcrito acima referem-se à:

I — Quota do impôsto único cobrado pela União sôbre produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se êsse regime, no que fôr aplicável, aos minerais do País e à energia elétrica;

II — Quota de 15% da arrecadação do impôsto sôbre a renda e proventos de qualquer natureza, feita a distribuição em partes iguais; (2)

III — Quota de 10% da arrecadação do impôsto sôbre o consumo de mercadorias. (2)

O Estado-membro é obrigado, também, a fazer transferência para seus Municípios de parte da arrecadação estadual de impostos, como se vê no artigo 20 da Constituição:

“Art. 20. Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do impôsto de exportação, exceder, em Município que não seja o da capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhes-á anualmente trinta por cento do excesso arrecadado”.

Verifica-se, pelo exposto, que a Constituição brasileira, ao assegurar a autonomia municipal, não o fêz de modo utópico, mas deu aos Municípios fontes de rendas que, convenientemente utilizadas, poderão assegurar-lhes autonomia financeira, sem a qual a autonomia político-administrativa praticamente não se realiza.

Os Municípios podem ainda cobrar:

I — contribuição de melhoria, quando se verificar valorização do imóvel, em consequência de obras públicas;

II — taxas;

III — quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços.

Além disso, algumas leis ordinárias têm proporcionado certos benefícios financeiros aos Municípios. Vale citar a Lei nº 2.004, que criou o monopólio estatal do petróleo e determina que a empresa pague aos Municípios, Estados e Territórios uma indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sôbre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do pás. Isto, para onze Municípios do Estado da Bahia, em que a Petrobrás vem fazendo extensiva extração de óleo, elevou-se a Cr\$ 74.291.448,00 relativos ao ano de 1962. E' verdade que tal renda fica adstrita aos Municípios em que atua a Petrobrás ou companhia subsidiária.

Esta a autonomia administrativa. Quanto à autonomia política está a mesma definitivamente consagrada no

(2) Redação adaptada da Emenda Constitucional nº 5, de 21 de novembro de 1961.

"Art. 23. Os Estados não intervirão nos Municípios senão para lhes regularizar as finanças, quando:

I — se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado;

II — deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada".

O conhecimento desse quadro leva a uma inferência de que deve ser ótima a participação do Município brasileiro no processo de desenvolvimento econômico e social, pois que dispõe êle de autonomia politico-administrativa, de fontes de receitas próprias, enfim de um largo grau de descentralização.

Entretanto, essa inferência seria apressada, como demonstra incisivamente o próprio Prof. DIOGO LORDELLO DE MELLO:

"Não obstante êste extraordinário grau de descentralização politico-jurídica, os governos municipais estão longe de constituir elemento decisivo no processo de desenvolvimento nacional. Isto é devido parcialmente a falhas e deficiências do sistema administrativo; muitas dessas imperfeições, porém, originam-se direta ou indiretamente de condições econômicas próprias do subdesenvolvimento". (3)

O problema da contribuição do Município brasileiro à luta contra o subdesenvolvimento é, ao contrário do que sucede na maioria dos países latino-americanos, o problema de uma excessiva descentralização, o que dificulta a coordenação no nível de tomada de decisão e de aplicação de recursos, êstes pulverizados por pequenas comunidades espalhadas pelo interior do Brasil a que uma excessiva autonomia politico-administrativa atribui, ao mesmo tempo, autonomia para gastar seus recursos financeiros sem qualquer coordenação num planejamento estadual, regional e muito menos nacional.

Assim, por exemplo, a coordenação de recursos financeiros para obras do plano de eletrificação do Nordeste e, especialmente, para obras no setor dos transportes nessa região agressivamente subdesenvolvida do Brasil tem sido prejudicada porque "se bem que decreto federal determine que a SUDENE aprove os planos para utilização desse Fundo (de eletrificação), os recursos não são depositados em nome dela, o que é o bastante para ficarmos na dependência de ato que de alguma maneira escapam à nossa

(3) LORDELLO DE MELLO, *ib.*, *ib.*

autoridade, representando entendimentos com outras autoridades, que às vezes se prolongam bastante". (4)

Imaturidade Administrativa

A realidade é que, com raras exceções, como o Município de Campo Grande, no Estado de Mato Grosso, o de Pôrto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais, Anápolis, no Estado de Goiás, e outras poucas, o Município brasileiro não tem sabido tirar de suas fontes de renda, de natureza tributária, os recursos necessários a sua própria manutenção operacional. Em outras palavras, o Município não soube, ou não pôde, até hoje tirar da tributação os recursos necessários às despesas de custeio, e, muito menos, aos investimentos.

Também, outros instrumentos de administração, de modo geral, são pobremente utilizados. O orçamento, por exemplo, longe está de tornar-se um instrumentos de coleta de elementos para facilitar a tomada de decisões em qualquer dos níveis administrativos, ou de contrôle da execução de uma política racionalmente formulada. Malmente, é êle utilizado como instrumento de contrôle político-legal. O processo de elaboração não passa de repetição de dados numéricos com acréscimos percentuais fixos anos após anos. O processo de votação exprime apenas a luta pelo poder entre o Legislativo e o Executivo na distribuição dos dinheiros públicos.

O planejamento não existe como função administrativa sistemática e contínua. Algumas tentativas de planejamento no nível municipal têm sido feitas, em caráter episódico. A mais interessante, para citar um exemplo confirmador da regra, está sendo realizada no Município de Caruaru, Estado de Pernambuco.

Outras técnicas da administração moderna são precàriamente utilizadas, ou não o são de modo algum.

Por que essa situação, quando, aparentemente, o Município brasileiro tudo tem para realizar uma grande contribuição para o bem-estar de suas populações?

Valemo-nos da lição do Prof. DIOGO LORDELLO DE MELLO, mais uma vez, para apontar tais causas:

"Imaturidade política; nepotismo; persistência do sistema de pistolão político; uma burocracia excessiva,

(4) CELSO FURTADO, Exposição realizada para o Conselho Nacional de Economia na sua 977ª sessão plena ordinária. (In *Revista do Conselho Nacional de Economia*, Rio de Janeiro, 11 (4), págs. 367-378, julho-agosto de 1962).

estéril e irresponsável, que existe para si mesma; a falta de uma consciência cívica; vinculação a interesses de família ou de clãs — eis alguns empecilhos a um bom governo, surgindo sempre *pari-passu* com uma economia subdesenvolvida, e da qual são antes efeitos do que causa". (5)

Como se vê do ensinamento do Diretor-Executivo em exercício do Instituto Brasileiro de Administração Municipal e professor de Administração Municipal da Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, há um círculo vicioso ligando o subdesenvolvimento como causa dos efeitos primeiramente apontados, e estes, por sua vez, criando dificuldades ao processo de desenvolvimento econômico e social da nação.

Esclarecimento Histórico

Por outro lado, é, considerada à luz da História, muito recente a experiência de descentralização no municipalismo brasileiro, pois que, de fato, iniciou-se com a Carta Política de 1946. Antes disso, o Município no Brasil viveu em regime de excessiva centralização em face do Poder Provincial no Império e ao Poder do Estado-membro, de 1889 até o advento do nosso regime constitucional em 1946, como acima referido. Para uma economia de agricultura ou de criatória, baseada exclusivamente no latifúndio da terra, era absolutamente necessária a centralização do Município, ou seja, da vida local, aos poderes mais elevados da vida política da nação, os quais, na realidade, formulavam a política econômica e social da nacionalidade. Para uma melhor compreensão das origens e evolução do Município no Brasil consulte-se o Capítulo I do livro do Dr. HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Municipal Brasileiro* (São Paulo, Editôra Revista dos Tribunais Ltda., 1957). E' altamente proveitosa a transcrição de alguns trechos do livro do publicista paulista:

"No período colonial, a expansão municipalista foi restringida pela idéia centralizadora das Capitâneas, que afogava as aspirações autonômicas dos povoados, que se fundavam e se desenvolviam mais pelo amparo da Igreja que pelo apoio dos Donatários. Mesmo assim, as municipalidades de então tiveram inegável influência na organização política que se ensaiava no Brasil, arrogando-se por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça. (Pág. 3)".

(5) LORDELLO DE MELLO, *ib.*, *ib.*

Ao analisar a evolução do Município durante o período imperial que vigeu no Brasil de 1822 a 1889, passando pela Constituição imperial de 1824, e leis reguladoras do sistema municipalista nessa fase da história brasileira, conclui o eminente Juiz de Direito:

“A despeito da iniciativa dos parlamentares e da acerba crítica dos publicistas de então, ao espírito centralizador e à sufocante uniformidade que a Lei regulamentar de 1828 impunha às municipalidades, o malfadado diploma resistiu incólume até à proclamação da República, com todo o seu cortejo de malefícios aos Municípios do Império”. (Pág. 6)

Não era de esperar-se que a República modificasse a situação, por isto que a República brasileira até 1930 pouco fez pela modificação do sistema de propriedade da terra e quase nada pela industrialização do País, sem o que a luta pelo subdesenvolvimento é apenas literatura inócua. Foi a época do *Coronelismo*, *Enxada* e *Voto* na magnífica síntese de NUNES LEAL. (6) Diz o tratadista cujo pensamento vimos acompanhando:

“Durante os quarenta anos em que vigorou a Constituição de 1891, não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o Município fôsse propriedade particular e o eleito um rebanho dócil ao seu poder”. (Pág. 7)

De 1930 a 1934 imperaram no Brasil as forças triunfantes com a Revolução de outubro de 1930, sem qualquer controle de natureza constitucional e os Municípios como os Estados-membros viveram sob a intervenção.

A Constituição votada em 1934 consubstanciava as idéias sociais-democráticas que informavam o espírito dos líderes mais representativos da opinião pública brasileira de então. E sob tais inspirações, o Município brasileiro evoluiu para a autonomia “em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse, e especialmente a eletividade do Prefeito e dos Vereadores, a decretação de seus impostos e a organização de seus serviços” (art. 13) e, pela

(6) VÍCTOR NUNES LEAL, *O Município e o Regime Representativo no Brasil*, 1948, apud. Hely Lopes Meirelles.

primeira vez, uma Constituição Nacional discriminava rendas próprias ao Município (art. 13, § 2º, nºs I a V). Entretanto,

“A brevíssima vigência da Constituição de 1934 não permitiu uma apreciação segura dos resultados das inovações... introduzidas na esfera Municipal (LOPES MEIRELLES, pág. 9)”.

De 10 de novembro de 1937 a 18 de setembro de 1946, mergulhou novamente o País no regime da intervenção federal para os Estados-membros e da intervenção estadual sobre os Municípios, sem vislumbre de representação popular nos governos:

“Tôdas as atribuições municipais enfaixavam-se nas mãos do Prefeito, mas acima dêle pairava soberano o Conselho Administrativo estadual, órgão controlador de tôda a atividade municipal que entravava eficientemente as iniciativas locais. (Pág. 9)

.....

Pode-se afirmar, sem vislumbre de erro, que, no regime de 1937, as municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial... no sistema intervencional do *Estado Novo*, não havia qualquer respiradouro para as manifestações locais em prol do Município, visto que os Prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem a colaboração de qualquer órgão local de representação popular. (Pág. 10)”

Está visto, pois, pelo bosquejo histórico acima, que falta treino ao Município brasileiro para exercitar a autonomia que lhe consagrou a Constituição Política da Nação em 1946, e êsses 17 anos de vivência autônômica, comparados com todo um passado de subordinação, de excessiva centralização, são um nada para o treinamento de líderes e de administradores para a prática dessa autonomia em benefício real das populações comunais.

Ainda hoje, ao IBAM, são endereçadas consultas cujas respostas estão exclusivamente na interpretação e na aplicação prática do artigo 28 da Constituição Federal de 1946, o que demonstra, a sobejo, que os administradores municipais brasileiros necessitam treino inclusive no trato, no manuseio, do instrumento básico do direito constitucional da nação.

A solução, é óbvio, não pode ser encontrada com a volta ao passado. A coordenação tão reclamada pelos líderes de nossa administração pública não significa necessariamente centralização.

Se, por um lado, o problema da coordenação foge ao âmbito do Temário do IX Congresso Interamericano de Municípios, o problema da assistência técnica está contido em seu item 3 e sobre ele, para finalizar, diremos algumas palavras.

Contrôle x Assistência

Após estruturar a autonomia politico-administrativa do Município, a Constituição brasileira, no seu artigo 24, permite ao Estado a criação de órgãos de assistência técnica aos Municípios.

Entretanto, tais órgãos estaduais de assistência técnica aos Municípios brasileiros já existiam em alguns Estados da Federação, desde alguns anos. E' verdade que tais órgãos — geralmente no nível de Departamentos — criados sobretudo durante a vigência do chamado *Estado Novo*, — correspondente ao período de 1937 a 1945, tinham mais funções controladoras do que propriamente de orientação.

Também no âmbito federal existe um órgão — o Conselho Técnico de Economia e Finanças que é a continuação de uma antiga "Comissão de Estudos Econômicos e Financeiros dos Estados e Municípios", instituída pelo Decreto nº 20.631, de 9 de novembro de 1931, cuja missão precípua era a de proceder ao estudo minucioso da situação econômico-financeira de cada Estado e seus Municípios, facultando ao Governo Provisório, com os subsídios que lhe oferecer, a decretação de medidas necessárias à reorganização econômica e administrativa do País". (7)

Como se vê não se tratava, nos idos de 1931, de dar autonomia a Estados e Municípios, mas a decretação de medidas de alto para baixo.

Daí a idéia de centralização e controle que sempre presidiu os atos desses órgãos federal e estaduais o que os levou a completo fracasso no que tange ao conceito de "assistência".

Não se nega, especialmente ao Conselho Técnico de Economia e Finanças, grande função no que tange à estatística das receitas e despesas estaduais e municipais, obtida através da padronização dos códigos das contas de receita e despesa. Codificação, aliás, engenhosa que permite conhecer a natureza, a espécie e a incidência da receita e, na despesa, apresenta uma sistemática grandemente funcional. Era para este aspecto da questão, especialmente, que queríamos chamar atenção. De fato, se o Conselho Técnico de Economia e Finanças tivesse aproveitado seu grande prestígio como órgão do Governo Federal dentro da

(7) AFFONSO ALMIRO, *Técnica Orçamentária — Estados e Municípios* (Ric de Janeiro, Editora Guaira Ltda., 1ª edição), pág. 17.

estrutura do Ministério da Fazenda e buscado um entrosamento com os órgãos estaduais para prestação de "assistência" ter-se-iam talvez, hoje, no Brasil os melhores sistemas orçamentários da América. Entretanto, nenhum desses órgãos estaduais, ou o federal, jamais evoluiu do controle para a "assistência" e a classificação funcional das contas públicas perdeu-se completamente porque nunca foi aplicada, nunca se realizaram estudos sistemáticos para sua evolução. Agora, com o trabalho das Nações Unidas e com a lição das Municipalidades dos Estados Unidos da América do Norte volta-se a cuidar da classificação funcional (por programas, função e atividade) das contas governamentais.

Poderia, em todos os campos da administração municipal, ter sido a mais relevante a ação do Conselho Técnico de Economia e Finanças em atividades assistenciais que envolvessem o treinamento em serviço, cursos especiais sobre contabilidade, orçamento, tributação, etc., para funcionários municipais, desde que o nível cultural desses sempre foi muito baixo na grande maioria dos Municípios brasileiros. Tal ação poderia ter sido realizada, descentralizadamente, através dos Departamentos Estaduais de Assistência Técnica aos Municípios, sem impactos de natureza política no que tange à autonomia dos Estados e dos Municípios. A cooperação ajuda muito.

Muitos Estados mesmo não possuem ainda hoje órgãos próprios de assistência técnica aos Municípios. É o caso do Estado de São Paulo que somente no Governo Carvalho Pinto criou uma Assessoria junto ao Gabinete do Governador. O Estado do Paraná também apenas na atual administração está cuidando seriamente do assunto.

É necessário, para uma melhor compreensão do sentido controlador dos órgãos existentes nas estruturas do Governo Federal e dos estaduais, que se faça aqui, mesmo com o risco de estender demais estas informações, referência ao processo de controle, já que referência foi feita a órgãos controladores. De fato, buscando normas padronizadas para classificação e codificação das contas públicas estaduais e municipais e bem assim para os processos orçamentários e contábil em geral, foram aprovadas normas recomendadas pela 2ª Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários pelo Decreto-lei nº 2.416, de 17 de julho de 1940, em que figuram dispositivos como o que abaixo citamos:

"Art. 11. O Estado e o Município não poderão, sem autorização prévia, respectivamente, do Presidente da República e do Departamento Administrativo, abrir créditos suplementares antes do segundo semestre, ou créditos especiais no decorrer do primeiro trimestre".

Colocava na mão do Presidente da República um papelório tremendo oriundo de todos os Estados e, em cada Unidade da Federação, um poder enorme nos Departamentos Administrativos que, infelizmente, como já vimos, nunca foi utilizado para instrução dos funcionários municipais, mas apenas para comando político-paternalista.

Por outro lado, o sistema educacional da nação não favorecia o aperfeiçoamento do nível intelectual e técnico dos servidores municipais, especialmente daquelas municipalidades situadas no interior longínquo, onde os ecos da cultura mal chegavam. A grande maioria do servidor municipal não possuía, até bem pouco tempo, instrução acima do nível primário.

Viam-se assim as Prefeituras Municipais do Brasil a braços com um centralismo absorvente que, com a Constituição de 1946, abrandou um pouco, mas não foi supresso de todo e, por outro lado, com uma carência tremenda de assistência técnica e de pessoal pelo menos medianamente habilitado a executar as tarefas elementares das funções municipais capazes de atender aos reclamos e às insatisfações dos seus munícipes.

II — O INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Criação

Pelas razões acima expostas foi que o Congresso Nacional de Municípios, reunido em São Vicente, Estado de São Paulo, em outubro de 1952, aprovou uma recomendação pela qual deveria ser criado um órgão básico de assistência aos Municípios.

Fundamentado naquela recomendação, em 1º de outubro de 1952, foi criado o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), fora da estrutura político-administrativa governamental, porém, reconhecido de utilidade pública pelo Governo da República, pelo Decreto nº 34.661, de 19 de novembro de 1953.

Tem-se o IBAM até hoje mantido fora das lutas políticas do municipalismo brasileiro, procurando ater-se aos problemas de natureza técnico-administrativa.

Finalidades

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal é uma sociedade civil, sem finalidade lucrativa, com sede e fôro na cidade do Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, na rua Miguel Pereira nº 34, Humaitá (sede própria) e tem por finalidades:

I — estudar a organização administrativa e o funcionamento dos serviços públicos municipais, tendo em vista o seu constante aperfeiçoamento;

II — promover a divulgação de idéias e práticas capazes de contribuir para o desenvolvimento progressivo da administração municipal brasileira;

III — prestar aos Prefeitos e às Câmaras de Vereadores a assistência técnica necessária e promover o intercâmbio, de informações e experiências no âmbito da administração municipal;

IV — manter cursos de administração municipal e desenvolver outras atividades, visando à formação de profissionais competentes;

V — articular-se com instituições especializadas, nacionais e estrangeiras, para efeito de solução de problemas específicos dos Municípios.

Administração

E' administrado por um Conselho de Administração, constituído de brasileiros de idoneidade moral comprovada e de grande projeção na vida do País.

Além do Conselho de Administração, que formula a política do IBAM e aprova seu orçamento anual, há uma Diretoria encarregada da execução diuturna da política e do orçamento aprovados.

Organização

A fim de melhor executar seu programa de atividades, foi adotada, a partir de janeiro de 1962, a estrutura organizacional abaixo:

1. Gabinete do Diretor
 - 1.1 — Diretor-Executivo
 - 1.2 — Diretor-Adjunto
 - 1.2.1 — Secretária

2. Assessoria de Administração:

Com a função de executar os serviços auxiliares necessários à efetivação dos trabalhos do IBAM.

3. Assessoria de Promoção:

Tem por finalidade a promoção do IBAM junto ao público interessado.

4. Assessoria de Documentação:

- 4.1 — Biblioteca
- 4.2 — Laboratório de Administração Municipal
- 4.3 — Setor de Pesquisas.

Esta Assessoria visa primordialmente à pesquisa, coleção e manutenção de quaisquer elementos que interessem ao desenvolvimento dos programas substantivos de trabalho do Instituto.

5. Assessoria de Cursos:

Com o objetivo de planejar e fazer executar cursos de treinamento para funcionários municipais em qualquer ponto do território nacional.

6. Assessoria de Publicações:

Com o objetivo de planejar e executar o programa de publicações, incluindo a "*Revista de Administração Municipal*".

Programas e realizações

1. *Treinamento*

1.1 — Conceito

O programa de treinamento do IBAM visa essencialmente levar ao servidor, *in-loco*, novas idéias e novas práticas sobre administração municipal, procurando, assim, contribuir para a introdução de novas técnicas. Nos cursos são utilizados instrumentos básicos como o Modelo de Código Tributário Municipal e outras publicações e a oportunidade dos cursos é aproveitada para prestar assistência técnica, de modo a entrosar os diversos programas do IBAM e tirar de uma mesma oportunidade a melhor eficiência possível.

1.2 — Realizações

1.2.1 — Nesse campo podem ser citados os seguintes cursos já realizados no Brasil:

a) para secretários e contadores, realizados na Paraíba, Bahia, Paraná, Mato Grosso, Goiás e Santa Catarina;

b) de tributação municipal, na cidade de Patos, na Paraíba, com a participação de 36 Prefeitos e seis funcionários fazendeiros;

c) em colaboração com o Serviço Cultural da Embaixada da França, seminário sobre a metodologia do urbanismo;

d) por indicação do IBAM, a Divisão Cultural do Itamarati convidou o urbanista inglês MAX LOCK para participar do Seminário Internacional sobre a Criação de Cidades Novas, promovido pela UNESCO, no Rio de Janeiro. A convite do IBAM o mesmo urbanista pronunciou uma série de quatro conferências no Rio de Janeiro, em Belo Horizonte e em São Paulo;

e) Curso de Max Lock na Universidade do Brasil;

- f) Curso de Técnica Orçamentária, em São Paulo;
- g) Curso de Tributação Municipal, também em São Paulo;
- h) Primeiro Curso Intensivo de Administração Municipal em Salvador (BA), em cooperação com a Escola de Administração, da Universidade da Bahia;
- i) Curso de Administração de Material, na sede;
- j) Seminário de Previdência Social para servidores municipais, no Rio de Janeiro;
- k) Administração Municipal em Recife, junho-julho de 1962;
- l) Administração Municipal em João Pessoa, junho de 1962;
- m) Participação no I Curso Intensivo de Administração Municipal, promovido pelo Instituto de Administração da Universidade do Rio Grande do Sul, julho de 1962.

1.2.2 — Curso Interamericano

Reconhecendo o interesse e eficiência dos cursos do IBAM, as Nações Unidas, através do Catálogo Brasileiro de Bolsas e Serviços do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, estenderam a atividade do IBAM no campo do treinamento às demais Repúblicas irmãs da América Latina. Já foram realizados seis (6) "Cursos para Latino-Americanos", adaptado cada um a uma clientela específica. Assim, têm sido realizados cursos de Administração Municipal, com ênfase nos problemas de tributação, orçamentação e cursos de Planejamento e Urbanismo. Pode-se assinalar o comparecimento de funcionários municipais ou ligados a problemas do Município de quase tôdas as Repúblicas do Continente de língua espanhola os quais já se beneficiaram dêsse tipo de treinamento.

1.3 — Observação sôbre êste programa

Com seu programa de treinamento, na realidade, o IBAM está preenchendo uma lacuna no Brasil, qual seja a de levar os cursos às cidades, trabalho êsse que não está sendo realizado por nenhuma outra entidade de cunho nacional ou local.

Tem sido honrado, por outro lado, em contribuir para a difusão das novas técnicas de administração municipal pelas Repúblicas amigas de nossa Continente.

2. Publicações

2.1 — Conceito

O programa de publicações destina-se precìpuaente a difundir uma literatura básica em administração municipal, compreendendo algumas especialidades fundamentais como a Tributação,

o Planejamento e o Urbanismo. Este programa tem como escopo contribuir para a mudança de mentalidade de prefeitos, vereadores, funcionalismo e público em geral.

2.2 — Realizações

a) Em primeiro lugar colocamos a "Revista de Administração Municipal" (antiga Notícias Municipais), veículo de imensa difusão no Brasil inteiro e até no exterior. Encontra-se em seu nono ano de publicação consecutiva estando em circulação o nº 54. São seções básicas da "Revista": Planejamento e Urbanismo; Finanças Municipais; Legislação e Jurisprudência; Publicações em Revista;

b) O "Modêlo de Código Tributário Municipal", em 2ª edição, distribuído gratuitamente às Prefeituras filiadas como instrumento básico de uma produtiva administração tributária;

c) Fôlhas Técnicas;

d) Leituras de Administração Municipal;

e) "A Multiplicação dos Municípios em Minas Gerais";

f) "Pesquisas Básicas para o Planejamento Regional e Local";

g) "Roteiro dos Programas Federais de Assistência aos Municípios";

h) "Códigos e outras Leis Básicas Municipais";

i) "Guia de Zoneamento";

j) "Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre Tributação Municipal";

k) "Metodologia do Urbanismo";

l) "Municípios do Brasil — Organização e Atividades Governamentais";

m) "Organização-Padrão dos Departamentos Municipais de Estradas de Rodagem".

Tais publicações constituem a "Biblioteca de Administração Municipal".

2.3 — O programa de publicações é o seguinte:

a) "Técnica de Planejamento Urbano" (Livro-tradução);

b) "O Direito Municipal Brasileiro nos Acórdãos do Supremo Tribunal Federal" — Ementário.

3. Assistência Técnica

3.1 — Conceito

Este programa visa à realização de análise administrativa e à elaboração de pareceres sobre determinada matéria técnica ou jurídica, quando solicitada, ou por iniciativa própria, às Prefeituras, Câmaras de Vereadores, Departamentos Estaduais de As-

sistência às Municipalidades dos Estados ou outros órgãos interessados.

3.2 — Tipos

Como se verifica da conceituação acima, são, basicamente, de dois tipos a assistência técnica prestada pelo IBAM.

a) *Pareceres*

Os pareceres são prolatados geralmente sobre casos concretos que surgem nas administrações municipais, tais como problemas sobre tributação, orçamento, pessoal, concorrências públicas para realização de obras, tomadas de contas etc. Dizem respeito a problemas de natureza jurídica ou de natureza técnico-administrativa e são conclusivos, apresentando geralmente sugestões para solução do problema indicado.

b) *Organização administrativa*

Este tipo de assistência é prestado na própria Prefeitura. Um técnico do IBAM (ou equipe) desloca-se para a Prefeitura e faz a análise administrativa da situação existente. Elabora um relatório com recomendações para melhoria da situação.

O trabalho pode parar no relatório ou ir além, se assim o desejar a Prefeitura, passando, então, o IBAM a orientar a implantação das recomendações sugeridas. Com o aumento de sua equipe técnica, tem o IBAM em vista, a partir de agora em diante, somente tomar a seu cargo trabalhos que envolvam a orientação da implantação, a menos que reconheça que a Prefeitura tem pessoal treinado em cursos especializados (EBAP — Escola de Serviço Público do D.A.S.P.) para realizar com sucesso a tal implantação.

3.3 — Realizações

3.3.1 — No setor de organização administrativa, o IBAM já teve ocasião de prestar assistência direta às seguintes Municipalidades: Macapá, no Território Federal do Amapá; Belém, no Estado do Pará; São Luís, no Maranhão; Fortaleza, no Ceará; Campina Grande, na Paraíba; Recife e Caruaru, em Pernambuco; Salvador, Ilhéus e Jequié, na Bahia; Cuiabá, Campo Grande e Ponta Porã, em Mato Grosso; Goiânia e Rio Verde, em Goiás; Belo Horizonte e Juiz de Fora, em Minas Gerais; Colatina, no Espírito Santo; Pindamonhangaba, em São Paulo; Curitiba e Maringá, no Paraná; Pôrto Alegre, Pelotas e Rio Grande, no Rio Grande do Sul.

3.3.2 — No setor de pareceres são inúmeros os já elaborados até esse momento, abrangendo todos os Estados e todos os campos da administração municipal.

4. *Diversos*

4.1 — Municípios brasileiros de maior progresso

Como meio de promover o próprio IBAM no seio das prefeituras e visando a despertar o interesse dos administradores municipais pelas novas técnicas e por uma administração racional, o IBAM já realizou seis (6) concursos para classificar as prefeituras inscritas numa série de cinco mais progressistas, obedecendo a critérios relacionados com as atividades fins e meios levadas a cabo pelos administradores.

O concurso tem o patrocínio da Revista "O Cruzeiro", uma das de maior circulação na América Latina.

Os diplomas de Município Brasileiro de Maior Progresso são entregues pelo Presidente da República.

Nota-se a procura cada vez crescente dos serviços do IBAM por parte das Prefeituras, embora ainda não tenham estas compreendido o papel total que o Instituto poderia prestar no processo de melhoramento da administração em todos os seus aspectos. O mesmo poder-se-á dizer da parte dos Estados e do próprio Governo Federal.

Esta compreensão tem permitido ao IBAM viver mesmo quase que exclusivamente das rendas provenientes das contribuições pagas por seus sócios cooperadores e das prestações cobradas pelos serviços diretamente prestados. Embora as publicações que compõem a Biblioteca de Administração Municipal estejam à venda, na realidade, o preço dos livros mal cobre os custos de impressão. A "Revista de Administração Municipal", numa tiragem de 4.000 exemplares, é na sua maior parte distribuída gratuitamente.

Ainda, no entanto, está longe o IBAM de poder contar com um corpo técnico capaz de realizar todos os seus objetivos em uma escala tão grande quanto a área geográfica do País e o número de Municípios em que, cada ano, os Estados-membros se desdobram. Isto decorre exatamente do processo inflacionário brasileiro que cobre de longe os salários que o Instituto pode pagar com suas rendas próprias. Além disso é escasso, no Brasil como em outras nações em desenvolvimento, o número de técnicos em administração, e a demanda desses profissionais cresce em razão direta das novas empresas que vão surgindo no País e à medida que os responsáveis pela administração das empresas, quer no setor privado quer no setor público, vão compreendendo que a Administração é uma atividade peculiar, característica, e o conhecimento e aplicação de suas técnicas permitem economia e eficiência nos serviços.

Nós do IBAM estamos certos de que cumprimos uma tarefa em benefício de cada Município em particular, e da nação, como um todo.

III — CONCLUSÕES

Dois fatos atuais são evidentes e para êles gostaríamos, porém, de solicitar a atenção dos eminentes participantes do IX Congresso Interamericano de Municípios.

Primeiro — Com o desenvolvimento industrial que o Brasil adquiriu a partir de 1956 um nôvo impulso da vida local tem-se processado, exigindo participação cada vez maior do Município que luta contra o subdesenvolvimento.

Em conseqüência disto e por exigência do próprio processo de crescimento, tem-se desenvolvido, pelo menos em número e sobretudo na parte centro-sul do País, a rede de estabelecimentos educacionais de nível médio e superior. Isto de certo modo auxilia o treinamento dos funcionários públicos municipais, porque as próprias Universidades estão-se interessando por êste setor de atividades. A Universidade da Bahia já mantém uma Escola de Administração, com um setor dedicado à administração, e realizou em 1961 um curso com participação do IBAM. Do mesmo modo, a Universidade do Rio Grande do Sul, como se vê da exposição acima sôbre as realizações do IBAM.

Segundo — E' que o Govêrno Federal não poderia ficar indiferente a êsse problema da assistência técnica efetiva aos Municípios brasileiros e, por isto, foi criado o Serviço Nacional de Assistência aos Municípios (SENAM), pelo Decreto número 50.334, de 11 de março de 1961.

Recentemente estruturado, o SENAM, de logo compreendeu a necessidade de coordenação de esforços também no setor de assistência técnica, e seu Diretor-Geral já autorizou o estudo de um convênio do SENAM com o IBAM a fim de dar maior amplitude ao treinamento dos funcionários municipais.

E' claro que também nessa área se faz necessário um esforço de coordenação de atividades a fim de que se obtenha um rendimento mais efetivo dos esforços de tôdas as instituições que lidam no campo da assistência aos Municípios com economia para êsses, para os Governos estaduais e para o Govêrno da República.

Parece ser, pela experiência do IBAM nesses anos de vida, que, solucionando o problema financeiro, a solução de uma entidade sem fins lucrativos, mas de natureza privada que possa

pagar uma pequena porém eficiente equipe técnica, dedicada ao estudo, à pesquisa e ao ensino, com o apoio de todos os níveis de governo, parece ser, repetimos, a solução que melhores benefícios pode trazer a um municipalismo conseqüente e voltado para os altos interesses das populações beneficiárias, em última análise, de um govêrno eficiente e econômico.