

A Evolução do Municipalismo no Brasil ()*

(Aspectos doutrinários)

A. DELORENZO NETO

(Professor na Escola de Sociologia e Política
de São Paulo)

SENHORES.

Não sei se deveremos falar em doutrina municipalista. Talvez não sejamos precisos. Será mais lógico reconhecermos as contribuições que possam pela sua originalidade e importância delinear a evolução do pensamento municipalista brasileiro.

A doutrina municipalista como tal, implicaria na compreensão do Estado pelo Município, quando, a rigor, a problemática do Município se situa como elemento da teoria do Estado. Pensar o contrário seria adotar a visão unilateral do problema, e caminhar num desvio demagógico que repugna ao mais elementar raciocínio científico. A objetividade com que devemos encarar essas questões é tanto mais necessária, se avaliarmos as condições geográficas do país, exigindo um tratamento político-administrativo descentralizado, com a caracterização acentuada dos órgãos da vida local. O nosso localismo é, pois, incontestavelmente, uma fatalidade geo-econômica-social. Mas, esse dado elementar da estrutura do país não se deve prestar à excitação demagógica de muitos políticos municipalistas, que fazem subverter a ordem natural da gênese de nossos fenômenos de desenvolvimento, procurando promover uma exaltação vã dos atributos municipais em termos tão ridículos quanto absurdos.

Qualquer teoria que pretenda explicar o Município, há de, por certo, perscrutar a sua fenomenológica considerando-o um ente jurídico dentro de uma área autônoma de contornos imprecisos, com as limitações intransponíveis da União soberana. Somente a Teoria Geral do Estado e a Sociologia, por via dedutiva e indutiva, comparando experiências da implantação das mais variadas técnicas de direito público, — é que poderão fornecer materiais ao político para uma nítida compreensão da organização municipal.

O atraso secular do nosso interior vinha denunciando um comportamento anômalo de nossas instituições, mercê da incoerência na organização política

(*) Conferência pronunciada no Salão Nobre da Universidade Nacional de Panamá, em 23 de agosto de 1956, e na Faculdade de Ciências Econômicas de Alagoas, em 27 de novembro de 1956.

e deficiência administrativa. Em face de tão sombria realidade, no passado e no presente, alguns publicistas desenvolveram reflexões sobre a crise municipal. Esse pensamento doutrinário data de um século: é unânime em relacionar o desenvolvimento geral da nação com a ascensão das unidades de base — os municípios.

Podemos fixar algumas contribuições de real valor, suficientes por si mesmas, a nos revelarem as dimensões do problema. Revelam, por assim dizer, aspectos da doutrina municipalista. Apreciemos como se apresentam essas idéias, do Império à República.

Na época do Brasil monárquico a decadência da vida municipal suscitou no pensamento de TAVARES BASTOS, a mais vigorosa defesa das reivindicações locais. A meu ver, o grande estadista é o mais insigne intérprete dessa primeira fase de municipalismo. Ouçamos as suas próprias palavras: (1)

“O regime das municipalidades, a polícia e a força policial, a justiça local ou a de primeira instância devem ser da competência do poder legislativo provincial, e assim o quisera a lei das reformas de 1834.

Certo, esta opinião afronta as práticas e os prejuízos atuais, nada mais fácil, porém, do que pôr em evidência o inconveniente de leis uniformes do parlamento para cada um desses serviços eminentemente municipais.

Bem o sentiram, quanto à justiça e à polícia principalmente algumas províncias do Norte, que, depois do ato adicional, promulgaram leis adaptando estas instituições às suas próprias circunstâncias. E, na verdade, quão esmagadora é a uniformidade das organizações da justiça, da polícia e das municipalidades, proclamada pela reação de 1840! Descentralizemos os interesses locais assim centralizados: restituamos às províncias a faculdade de que algumas souberam valer-se, em nome do ato adicional, para formarem a polícia, a justiça e a administração municipal que melhor lhes convinha.”

Com grande clarividência, prossegue :

“A administração dos interesses coletivos que constituem o Município, o serviço das vias de comunicação, as ruas, os jardins, os lugares de logradouro público, a iluminação, as águas, a irrigação, os esgotos, os incêndios, a escola, o hospital o cemitério e tantos outros não oferecem em parte alguma tipos uniformes em importância ou grandeza.

A extensão e riqueza dos municípios urbanos ou rurais, grau de adiantamento dos povos, as circunstâncias físicas e a densidade da população variam profundamente em cada uma das partes do Império, no norte, do centro, no sul, no oeste; variam mesmo com feições pronunciadíssimas, nas diferentes comarcas de uma mesma província.

(1) “in” *A Província*, São Paulo, 1937, pp. 139-145.

Essa diversidade de circunstâncias locais devera influir no modo de organizar-se o Governo interno de cada província. Algumas careceriam de uma aperfeiçoada divisão dos serviços locais, separando-se, por exemplo, a administração municipal civil (a dos interesses acima indicados) da polícia preventiva e da justiça correccional; outras haveria, porém, onde fôsse mais adequado, à falta de pessoal idôneo ou pela estreiteza da localidade, confundir êsses vários serviços nas mãos das mesmas autoridades. Pelo contrário, em uma grande cidade não bastaria somente separar e confiar a agentes diversos as funções, mais ou menos distintas, que aliás tanto se confundem e devem praticamente harmonizar-se, da administração civil, da polícia e da justiça: — nessas maiores provações, com efeito, seria preciso, para conseguir resultados eficazes, subdividir e entregar a comissários especiais. Assim nas vastas aglomerações de povo, nas metrópoles comerciais ou políticas, seria a instrução objecto exclusivo de uma administração privada, os incêndios, de outra; e de outra igualmente a polícia das ruas e praças.

Em alguns lugares a própria municipalidade executaria as obras e dirigiria o serviço dos aquedutos, dos esgotos, da iluminação, que outras aliás incumbiriam a empresários com maior vantagem.

Onde o espírito público, ilustrado e moralizado, inspirasse confiança, a eleição periódica fôra o meio regular para a escolha de todos os funcionários municipais. Onde, porém, a ignorância e a negligência do povo assinalassem a sua inferioridade, o princípio eletivo, aliás eminentemente moralizador e fecundo de patrióticos incentivos, não merecera ser aplicado na mesma escala a todos os funcionários e a todos os ramos da administração.

Respeitar a diversidade de circunstâncias entre as pequenas sociedades locais que constituem uma mesma nacionalidade, tal deve ser a regra suprema das leis *internas* de cada Estado. Neste sentido, a variedade sob o sistema federativo leva decidida vantagem à uniformidade administrativa, quer da monarquia centralizada, quer da república una e indivisível.

Suponha-se uma lei municipal vazada no molde mais perfeito de um liberalismo consumado; suponha-se a mais larga em suas bases e nos seus meios de ação; talvez não seja essa a melhor para o Brasil inteiro, talvez redunde em grande decepção. Por ventura, o município no Brasil, ou em outra parte qualquer do mundo, oferece um tipo comum, e que regular-se possa por lei uniforme do Parlamento Nacional? Onde está, dizei-nos, êsse tipo comum, idêntico, em Inglaterra e nos Estados Unidos, cujas paróquias e municípios são aliás coisas reais, não entes de razão?

Sabemos que escritores descrevem, compondo-o de traços particulares de municípios distintos, que êles chamam o *sistema municipal* dos Estados Unidos, da Inglaterra, da Alemanha; mas isto é uma generalização do escritor, é criação do publicista. As leis não

conhecem municípios tão uniformes e perfeitos; as leis os organizaram diferentemente sob a lenta ação do tempo, ao influxo de necessidades e interesses que variam, variando as leis. "Como a família, existe a comuna antes do Estado, dizia ROYER COLLAND; a lei política a encontra, mas não a cria.

A uniformidade nos mata. Não, não é de lei uniforme, por mais liberal que seja e mais providente, que depende ressuscitar o Município; depende isto de leis promulgadas por cada província, conforme as condições peculiares de cada município.

Leito de Procusto, a legislação simétrica é um sonho enganoso: efeito da paixão niveladora, ela só gera decepções.

Na órbita municipal entram serviços de diversa natureza, que podem andar unidos ou separados. Não oferecendo todos um tipo comum, as leis que os organizassem seriam despóticas, se fossem uniformes: e desde que, pela variedade das formas que tomam, os interesses municipais não podem ser previstos por lei nacional simétrica, só às legislaturas das províncias deve caber a faculdade de regulá-los.

Organizadas as municipalidades por lei de cada assembléia, não sobre a base de imaginário tipo comum, atender-se-iam certamente as condições peculiares de cada localidade. As leis municipais seriam as cartas de cada povoação doadas pela Assembléia provincial, alargadas conforme o seu desenvolvimento, alteradas segundo os conselhos da experiência. Então, administrar-se-ia de perto, governar-se-ia de longe, alvo a que jamais se atingirá de outra sorte.

Compreende-se que haja em cada província lei prescrevendo certos princípios gerais do regime municipal, como sejam a eletividade de alguns cargos cu pelo menos a dos conselhos deliberantes, a matéria das imposições, as despesas e serviços obrigatórios ou essenciais: mas leis especiais permitam a uma vasta cidade, ou a um rico município, aquelas franquias e aquela organização que mais eficazes forem aí."

A contribuição de TAVARES BASTOS está aí recordada nas suas próprias palavras. Extremou-se no combate ao centralismo do estado unitário. Propugnava o sistema federal como o mais adequado para bem situar as instituições locais, livres e autônomas para melhor se desenvolverem em sua inteira diversidade.

A República porém se esqueceu da lição de TAVARES BASTOS. O federalismo de 1891 pouco fez pelos municípios: cuidou antes de reformar os Estados, contra a União e contra os Municípios. Os pensadores mais significativos dessa fase jamais desenvolveram o tema da organização municipal, quer na estrutura do Estado, quer como unidade autônoma. Basta considerar que os dois autores mais famosos que versaram problemas de administração nessa época — ALBERTO TORRES e CALÓGERAS, nada deixaram de objetivo sobre o assunto.

ALBERTO TORRES, em verdade, grande ensaísta, ao elaborar o seu projeto de revisão constitucional, apenas se preocupou em estabelecer uma discriminação de rendas mais coerentes entre os Estados e a União, cuidando antes de reforçar esta contra aquêles, pois, na sua crítica veemente contra a inexequibilidade da Constituição de 1891 sempre entendeu que na base de nossos males estava a prepotência dos Estados a enfraquecer a soberania da União. E, no seu projeto de revisão constitucional, consagrou aos municípios, o Artigo 80, assim redigido: "As províncias autônomas organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse."

Apesar dessa lacuna, TORRES nos deixou uma vigorosa página sobre o problema da autonomia, em que ensina: (2)

"A autonomia estadual e a municipal são os nervos mais sensíveis da nossa política."

.....

"A idéia de autonomia 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. A autonomia dos municípios e dos estados não é mais que uma concentração mais cerrada do tecido governamental, em torno do Município e do Estado; mas o tecido não se interrompe nem se cinde, para formar seus núcleos intermédios: continua-se e entrelaça-se, até completar toda a trama da organização nacional, que termina, por fim, no relêvo mais forte dos poderes federais. Cumpre não isolar nem desprender as autonomias de seu todo orgânico. A verdade é, entretanto, que os governos estaduais, no regime da nossa Constituição, e, ainda mais, com a interpretação que lhe emprestam, concentram efetivamente a força da política nacional — dividida assim, em vinte eixos excêntricos. Não temos união política senão para as manifestações aparentes e formais da vida institucional; no que é orgânico, em tudo quanto interessa à sociedade e ao indivíduo, pode dizer-se que a nossa união é tão efetiva como a que se vislumbrar, porventura, nas relações de um município do Brasil com um município argentino. O desentendimento entre as direções, absolutamente livres, dos estados e dos municípios e o interesse geral do país, e o conflito permanente entre o governo de cada Estado e de cada Município com os dos outros — não quanto a êsses casos que se apresentam, de tempos a tempos, como litígios ostensivos, como por exemplo, as questões de limites, mas quanto aos atos de legislação e administração que interessam à economia do país, à circulação comercial, às relações, importantíssimas hoje, no interesse da prosperidade econômica e da conservação e distribuição da riqueza, entre a produção e o con-

(2) "in" — *A Organização Nacional*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1914, pp. 143-160.

sumo — oprimem a sorte da população e o futuro do país, com um fardo, em relação ao qual todos os esforços harmonizadores da legislação e da administração federal, são nulos, como um punhado de penas, pesadas com um monte de aço.”

Estas palavras foram escritas em 1914, e somente em 1935 vamos encontrar a primeira grande obra que analisa o município em termos rigorosamente administrativos, desenvolvendo largamente o tema da cooperação administrativa entre o Estado e as Municipalidades. É o trabalho de WASHINGTON AZEVEDO intitulado “A Organização Técnica dos Municípios.” O autor dirigiu a divisão de Negócios Municipais da Secretaria do Interior de Minas Gerais. A essa contribuição pioneira se acrescenta a obra realmente notável do prof. ORLANDO CARVALHO, da Universidade de Minas Gerais, intitulada “Problemas Fundamentais do Município”, editada em junho de 1937, em que se examinam com profundo conhecimento das circunstâncias locais e sendo crítico, os problemas da estrutura, os problemas do funcionamento, os problemas do pessoal e os problemas da cidadania. É a síntese mais perfeita das necessidades municipais, observadas no quadro de uma conjuntura administrativa de vinte anos atrás, e cujos traços se prolongam até nossos dias.

Essa lenta evolução do municipalismo atinge o seu ponto mais elevado em 1946, cujo instrumento decisivo de ação se corporificou na Associação Brasileira dos Municípios, instalada exatamente em 15 de março. Daí por diante o movimento adquiriu uma direção segura, progrediu rapidamente, podendo-se avaliar as suas proporções através da realização dos Congressos periódicos de Municipalidades, nacionais e regionais, determinando ainda sua repercussão nos congressos internacionais, onde aos municipalistas brasileiros sempre se afirmaram em coerência com os postulados interamericanos, apoiando a teoria do “inter-municipalidad”, como ora ocorre em Panamá.

Além disso, a Associação Brasileira dos Municípios através da sua notável Revista e de grande número de publicações que orientou e patrocinou, veio despertar um sentido cultural nas diretrizes municipalistas, até então subestimado ou esquecido.

Através dessa valorização cultural do Município, é que examinaremos as contribuições mais expressivas — onde seja mais profundo o espírito de reforma — à doutrina municipalista.

A contribuição de RAFAEL XAVIER.

O fundador da Associação Brasileira dos Municípios liderou a campanha municipalista, debatendo em tôdas as regiões do país as questões municipais. Preparou verdadeira agitação municipalista na Constituinte, e, em consequência, a Constituição Federal de 1946, acolheu no seu texto as reivindicações principais em matéria de discriminação de rendas e de definição de competências.

RAFAEL XAVIER se afirmou mais de uma vez torreado. O seu pensamento doutrinário pode descender, em verdade de TORRES, porém, conforme vimos nesse estadista pouco encontramos de matéria municipal propriamente dita.

A crítica da estrutura federal de TORRES teria despertado em RAFAEL XAVIER o exame objetivo das deformações da área municipal. Utilizando-se de recursos estatísticos, até então absolutamente desconhecidos, RAFAEL XAVIER, assentou o política de reerguimento municipal em bases financeiras. A carência dos Municípios, desvitalizados e decadentes, era demonstrada na comparação das receitas dos três elementos da federação, onde a posição municipal era de extrema inferioridade. Os quadros irrefutáveis das suas comparações estatísticas levaram o debate constitucional a rumos inteiramente novos. E, as preocupações políticas transformaram-se rapidamente, deslocando-se para o exame dos problemas de base. Sentiu-se o quanto era falso o nosso constitucionalismo, sem que comunicasse meios de robustecimento às institucionais locais, as únicas capazes de fazer o florescimento das democracias. Relembremos alguns trechos de RAFAEL XAVIER, para admirarmos, num testemunho autêntico, os lampejos de sua vocação municipalista. Ao instalar a Comissão Organizadora da Associação Brasileira dos Municípios, assim se manifestou: (3)

“Há vários problemas de base cuja solução deixaria completamente resolvidos inúmeros outros, que lhes são somente reflexos. Para êsses, todos os esforços devem convergir. Está entre êles, como fundamental, o da organização da vida dos Municípios em bases racionais, de forma a lhes permitir uma natural evolução pela perfeita coordenação das atividades políticas, econômicas e sociais. Como executar, praticamente, um programa de tal magnitude? Eis ao que se propõe a Associação Brasileira de Municípios, cujas bases lança a Comissão que hoje se instala, convocando todos os Prefeitos e todos os municipalistas para que solidarizados, decidem sobre a objetividade dos ideais que nos congregam e tome a seu cargo os grandes destinos da patriótica entidade.

Ponto central e de alcance imediato é o da discriminação das rendas, que deve ser estabelecida clara e definitivamente na Carta Constitucional. Se essa vitória do bom senso não fôr obtida, nada se terá feito em prol do Brasil, será, sem dúvida, o mesmo que deixá-lo ao sabor do vendaval que se aproxima, violento, exposto à desgraça de golpes e revoluções periódicas.

Todo programa de construção política que se não afirmar por uma ação consciente de revigoramento do interior do País está fadado ao fracasso e à desmoralização. E se cada ato não se inspirar no princípio elementar de dar renda ao Município, para que êle resolva por si só seus problemas, se a União não fixar sãbiamente as grandes diretrizes nacionais e se o Estado faltar às suas funções elevadas e nobres de orientação, vigilância e fiscalização, exercidas com o intuito de “adaptar as leis gerais às peculiaridades locais”, na expressão feliz de JUAREZ TÁVORA, não teremos então compreen-

(3) “in” — *A Organização Nacional e o Município*, Rio de Janeiro, I.B.G.E., 1946, pp. 10-11.

dido, na pureza de seus postulados, na realidade de sua significação, o sistema federativo.

.....

Não haverá de certo problema de maior importância para a estrutura de uma obra política objetiva no País do que o da fixação da vida municipal. Nenhum o sobrepujou em significação, porque êle, na essência e na generalidade de seus aspectos, é o problema básico da organização nacional.

Anulando como anulamos, os meios de existência dos Municípios, pela sangria fiscal, destruímos sua capacidade de viver e produzir. Com o extorquir suas rendas retiramos sua possibilidade de manter serviços e de fixar ou atrair homens empreendedores. Seus elementos humanos mais inteligentes, dispostos ou aptos a qualquer iniciativa, abandonam o interior em busca de meio onde melhor desenvolvam suas atividades.

O encantamento pelas fórmulas superficiais fêz criar no Brasil, em certo tempo, a mística da autonomia estadual e municipal. Para o Estado, realmente, em sentido mais utilitário que ideológico, manteve-se vivo o sentimento de defesa; quanto ao Município, todavia, a fórmula ficou para as tiradas oratórias em fases eleitorais ou de sentido retórico, sem fundamento efetivo. Era a liberdade na miséria."

Tôda a orientação do pensamento de RAFAEL XAVIER é fundada na análise comparativa de dados estatísticos. Demonstrou como era absurda a concentração de valores no Distrito Federal, nos Estados e na União, que cresceu na mesma proporção em que diminuem as possibilidades do interior, com graves conseqüências na economia e nos problemas sociais do Brasil.

Uma contribuição interessante à reforma municipal é a de TEIXEIRA DE FREITAS. (4) Ao traçar o seu programa de reorganização nacional em famosa conferência afirmou que a maneira eficaz dos municípios vencerem a sua debilidade econômica, demográfica e política está em se associarem política e administrativa por meio de *consórcios intermunicipais*.

"Daria sentido político ao consórcio intermunicipal o Conselho Governativo, constituídos pelos Prefeitos das Municipalidades associadas, seria êsse Colégio o órgão legislativo do Consórcio ou "União Municipal", cabendo ao seu Presidente o papel de chefia do competente departamento ou secretaria do Govêrno. Tal Govêrno, é óbvio, não teria por missão, apenas, harmonizar entre si, e tornar solidárias e convergentes para o fim comum, as realizações administrativas dos municípios associados, em ordem a lhes garantir maior eficiência. Seu objetivo seria, sobretudo, obter que atendessem melhor aos recíprocos interesses das comunas associadas, uma vez que interdependentes se apresentam de fato, e sob muitos

(4) "in" — *Os Grandes Rumos da Organização Nacional, Observados à luz da Geografia e da Estatística*, Rio de Janeiro, I.B.G.E., 1948, p. 22.

pontos de vista, vários dos serviços municipais, tais como os de saúde, de instrução, de rodoviação, de fomento rural, etc..

Fácilmente já se perceberia quão cabível — e como tal por certo não tardaria fôsse promovida — e a diferenciação fundamental das atividades governativas municipais. De um lado, ficariam as que constituem a administração “dinâmica”, isto é, responsável pelas obras novas; de outro, a administração “estática”, cu de manutenção permanente de serviços de conservação, fiscalização e administração dos melhoramentos já executados. Estas últimas atividades reclamam atuação governamental mais singela, de menor responsabilidade e mais próxima. Lucrariam elas em ficar a cargo dos Municípios. Aquelas outras pedem equipamentos mecânicos, pessoal técnico bastante caro e organização de elevado nível. São serviços que exigem amplos recursos orçamentários, ou mesmo financiamento a crédito, e que não poderiam ser instituídos, na grande maioria dos casos, pelos Municípios, enquanto estes se mantivessem isolados. Nem seria econômico organizar serviços técnicos para que atendessem apenas às obras de uma única circunscrição comunal. Se tais serviços são dispendiosos para serem mantidos por um só município, também é certo, por outro lado, que seu campo de ação pode ser, sem qualquer inconveniente, um consórcio intermunicipal.

Dessa forma, parte das rendas municipais constituiria o fundo intermunicipal de obras novas, ou seja a Caixa do Consórcio. Esta custearia os órgãos técnicos, de saúde, engenharia, educação, contabilidade, estatística especializada e atuária, cooperativismo, serviços jurídicos, arrecadação. E por meio desses órgãos os municípios, em gestão direta e autônoma, ou então filiada aos sistemas intergovernativos nacionais, exerceriam, em comum, no território do consórcio a administração dinâmica — ou melhor dito, a administração técnica — constitucionalmente atribuída à órbita municipal. A elaboração dos orçamentos anuais de cada consórcio, destinados a estabelecer a distribuição dos recursos comuns, caberia ao Conselho o qual também fixaria as normas legislativas essenciais ao funcionamento do sistema. Isto asseguraria a equidade com que o esforço de civilização a realizar deveria atender aos interesses de todas as unidades associadas.”

Tão intenso se mostrou o debate das idéias municipalistas, que o próprio Governo Federal deliberou contribuir oficialmente ao I Congresso Nacional de Municípios, de 1950, apresentando um trabalho elaborado pelo Ministério da Justiça — a chamada Fundação dos Municípios. Seria um órgão destinado a promover, acelerar e coordenar, em cooperação com entidades oficiais e particulares, a revitalização social das comunidades municipais, o aperfeiçoamento de sua administração e o desenvolvimento das diversas regiões econômicas do País.

Mas, o plano mais avançado no sentido da cooperação da União com os Municípios, destinado a dar assistência pronta aos problemas locais que exigissem solução técnica inadiável, observado o critério legal da prioridade — está, sem dúvida, na fórmula de ARAÚJO CAVALCANTI, denominada operação-municipal. É o seguinte o texto do respectivo projeto: (5)

“Art. 1.º — Ficam estabelecidas as bases e diretrizes para a organização do Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais (Operação-Municipal) — objeto da Recomendação Especial aprovada no III Congresso Nacional de Municípios, realizado em São Lourenço, Minas Gerais, entre 15 e 22 de maio de 1954.

“Parágrafo único. O Plano de que trata o artigo será executado em cinco exercícios consecutivos, pelo regime de cooperação e convênio entre a União e os Municípios que ao mesmo aderirem, obedecidos os princípios e normas fundamentais consubstanciados na presente lei.

Art. 2.º O Plano Nacional de Obras e serviços Municípios (Operação-Município) terá como objetivo principal promover o desenvolvimento econômico-social dos municípios brasileiros, de maneira que os transforme em unidades de sustentação do progresso econômico-social do país, especialmente em seus aspectos agrícola-industrial, preservação da saúde pública, difusão do ensino técnico-profissional, aparelhamento para os transportes e comunicações e produção de energia.

§ 1.º O objetivo visado no artigo deverá ser alcançado mediante :

I — a criação da Comissão Nacional Organizadora do Plano;

II — a votação, em lei especial, do Fundo Financeiro, constituído de recursos vinculados às obras, serviços e demais empreendimentos a serem computados no Plano;

III — a criação da Comissão Nacional Executiva do Plano, cuja organização deverá ser pautada nos moldes da administração do Plano Salte;

V — a assinatura de convênios nos quais fique estabelecida, tanto quanto possível, a descentralização administrativa mitigada, reservando-se à União a orientação e o controle técnico dos respectivos projetos, de modo que se ressalve a aplicação dos recursos na forma prevista pela presente lei e atos que lhe forem subsequentes ou complementares;

V — a votação de lei especial relativa ao sistema financeiro da execução do plano, atendidos os fundamentos que presidem o da execução do Plano Salte; e

(5) “in” — *Revista Brasileira dos Municípios* — Rio de Janeiro, abril-junho de 1954, pp. 161-162.

VI — a formulação do projeto do Plano (Lei de Programa) pela Comissão Nacional Organizadora do mesmo, a fim de que seja encaminhado ao Congresso para votação de lei especial, integrada pelas tabelas discriminativas das obras e serviços e demais empreendimentos a serem atendidos.

§ 2.º O projeto referido no item VI do parágrafo anterior deverá conter :

a) a consignação de recursos para o início, até conclusão, de obras e serviços públicos imprescindíveis às áreas municipais, especialmente no setor rural;

b) a consignação de recursos para o prosseguimento ou a complementação de obras e serviços públicos existentes nos municípios, e a estes pertencentes; ou de outros, executados pela União, cuja entrega às administrações municipais será feita na forma e nos termos que a lei determinar;

c) a consignação de recursos para serem entregues, a título de auxílio, às entidades privadas, cujas finalidades digam respeito a serviços de educação e saúde ou prestação de assistência social a título gratuito, bem como a serviços cooperativos, se destinados a obras de melhoramentos ou ampliação de imóveis; ou aquisição de equipamentos e instalações, segundo programa quinquenal previamente estabelecido para inclusão no Plano objeto da presente lei;

d) consignação de recursos para estudos, projetos e respectiva implantação de reformas administrativas destinadas a racionalizarem o aparelho administrativo das Prefeituras, incluindo-se nas mesmas a de reorganização dos serviços de secretaria das Câmaras de Vereadores, bem como formulação de anteprojetos de leis e regulamentos destinados a suprirem deficiência ou a aperfeiçoarem as atividades municipais;

e) consignação de recursos para o estabelecimento, em larga escala, do sistema de revenda de materiais e equipamentos agrícolas aos pequenos lavradores, por intermédio das Prefeituras ou das entidades cooperativas locais, mediante a assinatura de convênios especiais com a União;

f) consignação de recursos para a concessão de "bolsas de estudos" às administrações municipais para a formação, especialização e aperfeiçoamento técnico-profissional concernente ao trabalho na agricultura, indústria e comércio; para a formação, especialização e aperfeiçoamento de pessoal destinado a centros, hospitais e demais serviços de saúde; estabelecimentos de ensino rural-industrial de qualquer natureza, mediante a assinatura de acordos especiais entre a União, os Municípios e as entidades competentes da primeira; e

g) consignação de recursos para a execução de melhoramentos urbanos, desde que vinculados à saúde e higiene das populações.

Art. 3.º Os recursos para quaisquer serviços, obras ou empreendimentos convencionados serão sempre concedidos nas proporções de 90%, 70% e 50% por parte da União, e os restantes 10%, 30% e 50% como contribuição do Município.

§ 1.º A lei financeira referida no item V do Artigo 2.º fixará as proporções estipuladas neste artigo tomando por base as seguintes prioridades para maior contribuição da União em relação a cada projeto;

- a) maior rentabilidade;
- b) maior interesse econômico, nacional, regional, municipal;
- c) maior interesse social; e
- d) menor renda municipal.

§ 2.º As contribuições do Município poderão ser estabelecidas nos respectivos convênios sob formas que não a financeira.

§ 3.º Os Estados, se assim o entenderem, poderão aderir técnica e financeiramente aos objetivos do presente Plano, especialmente na parte relativa aos empreendimentos, obras e serviços intermunicipais cujas proporções venham a exceder à capacidade de contribuição das áreas municipais interessadas.

Art. 4.º As obras e serviços públicos a que se referem as letras "a", "b" e "g" do § 2.º do artigo 2.º, são as seguintes:

a) rodovias, inclusive obras de arte, desde que não previstas nos Planos Rodoviários Nacional e Estaduais, e destinados a ligações intra ou intermunicipais, neste último caso à base de prévio acôrdo entre os interessados;

b) centros, hospitais e demais serviços de saúde pública;

c) postos, núcleos agropecuários e demais serviços agrícolas relacionados com o melhor aproveitamento das riquezas vegetal e animal;

d) obras e serviços relacionados com a pesca e melhoria das condições de vida dos pescadores e de suas famílias;

e) pequenas unidades industriais destinadas a promoverem o beneficiamento ou maior aproveitamento econômico da produção local;

f) construção de pequenas usinas de produção, de energia para consumo local, ou de algumas áreas municipais, neste último caso à base de prévio acôrdo entre os interessados;

g) construção de açudes, barragens, represas, obras e sistemas de irrigação;

h) obras de saneamento, desobstrução e limpeza de rios, construção de canais;

i) construção e instalação de escolas, especialmente rurais inclusive promoção de cursos avulsos, para a formação de profissionais; e

j) obras e serviços de águas e esgotos, bem como do saneamento de áreas urbanas e suburbanas.

Art. 5.º A municipalização de serviços é princípio dominante na organização dos projetos do Plano e fundamento para a transferência de serviços à alçada das Prefeituras.

Art. 6.º Para o efeito do Plano são “benefícios de ordem rural” os destinados à melhoria das condições de vida das populações do campo e da produção nas áreas urbanas e suburbanas das sedes e dos distritos municipais.

Parágrafo único. A semelhança, analogia ou equivalência entre uns e outros não prejudica aos primeiros, desde que localizados nas áreas a que se referem.

Art. 7.º As aquisições de materiais e equipamentos para revenda aos pequenos agricultores serão feitas por encomendas globais da Administração do Plano e entregues às Prefeituras ou entidades cooperativas locais, conforme programas previamente estabelecidos nos convênios especiais firmado com a União.

Art. 8.º A adesão do Município ao Plano importa na aceitação das bases e diretrizes desta lei, bem como dos princípios, fundamentos, normas e processos estabelecidos nas que lhe seguirem.

Art. 9.º Fica o Poder Executivo autorizado a organizar os projetos relativos aos instrumentos legais, mencionados nos itens II e IV do § 1.º do artigo 2.º, bem como a baixar os atos de constituição da Comissão Nacional Organizadora do Plano, objeto do item I do mesmo parágrafo e artigo.

Art. 10. A Comissão Nacional Organizadora do Plano será constituída de cinco (5) membros e de um assessor principal, nomeados por decreto do Presidente da República, sendo que o último, por indicação, em lista tríplice, da Associação Brasileira de Municípios.

Parágrafo único. O assessor principal reunirá a qualidade de diretor executivo da Comissão.

Art. 11. Fica autorizada, pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, a abertura do crédito especial de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros) para os trabalhos da Comissão Nacional Organizadora do Plano.

Art. 12. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

Segundo a opinião de ARAÚJO CAVALCANTI

“na situação atual encontram-se desarticulados os esforços governamentais no âmbito da tributação, do crédito, da moeda e dos investimentos — o que anula as tentativas de combate à inflação.

A Operação-Município, a partir do início de sua execução, se apresenta como um sistema orgânico de diretrizes, medidas legislativas, contribuições técnicas, obras, serviços, empreendimentos diversos. Trata-se de sistema planejado de baixo para cima — isto é, começando pelos Municípios. E, o que é talvez mais importante, um sistema integralmente coordenado com os altos interesses da União. Ao contrário do Plano Salte que foi esquematizado de cima para baixo, sem raízes no Interior, a Operação-Município tem origem nos planejamentos locais que são aglutinados e somados, dentro de cada Estado — e com a participação dêste. A principal consequência de todo êsse complexo de relações intergovernamentais e interadministrativas é uma original integração de projetos aos quais se associa a União com participação majoritária.”

Vêdes como se enriqueceu o pensamento municipalista nestes últimos anos, e que amplas perspectivas abre ao prosseguimento dos estudos e pesquisas. E as reflexões se estenderam até à organização distrital, sendo considerável neste particular a contribuição de RUI RAMOS sobre o Governo Rural. (6) No plano da reforma municipal propõe um desmembramento de governo e administração no Município atual. Em face da nossa organização vigente do ponto de vista de governo e administração os municípios, para todos os efeitos, são sempre urbanos. Os núcleos rurais onde se manifeste importância demográfica ou sentido de liderança assumem apenas a categoria de distritos não autônomos. As zonas rurais estão assim confinadas na jurisdição municipal urbana. E, os estudos e observações de RUI RAMOS fizeram-no avaliar entre países subdesenvolvidos êsse tipo de organização prejudicial como a nossa, cuja consequência é a absorção das áreas rurais, esquecidas e decadentes, pela política urbana do município. Os debates memoráveis do Congresso de São Lourenço deram-nos a medida da importância do assunto, e seria relevante que o autor nos desse um livro definitivo fundado nos seus dois ensaios anteriores.

Senhores,

Para darmos um balanço das idéias municipalistas, é necessário um vigoroso esforço crítico e precisão sistemática. O documento supremo que indica as constantes doutrinárias do movimento nestes dez anos é, sem dúvida, a Carta de São Vicente, elaborada de acôrdo com a classificação de OSÓRIO NUNES. Este líder vem exercendo um assíduo trabalho crítico dos vários problemas do municipalismo, encarecendo sempre, nas páginas da imprensa diária e nas monografias especializadas, a formulação de uma base a um tempo cultural e pragmática, a fim de se conciliarem dois critérios fundamentais, capazes de repelir a inocuidade das afirmações demagógicas, do empirismo e da indiferença à técnica e à pesquisa. A orientação de OSÓRIO NUNES coincide rigorosamente com as exigências mais modernas de compreensão das comunidades de base.

(6) “in” — *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, n.º 20 — outubro-dezembro de 1952.

Para concluirmos dentro de uma apreciação lógica, analisemos o pensamento de YVES DE OLIVEIRA, pois caminhamos do trabalho isolado e disperso dos pensadores do Império e da República, até atingirmos à fase associativa, cuja fecunda contribuição municipalista foi possível graças à disciplina intelectual adquirida sob a influência da fundação da A.B.M.

Em YVES DE OLIVEIRA se refletem as idéias gerais do municipalismo pátrio. O seu trabalho pioneiro fez plantar na velha Bahia um marco inextinguível. Assim, a sua obra escrita a partir de "Doutrinação Municipalista", e os seus instrumentos de ação — a Associação dos Municípios, e a Revista de Direito Municipal, lhe compõe a personalidade singular que entre a realidade e o sonho, anuncia e prepara em face das condições brasileiras a civilização municipalista.

A mais bela página que escreveu é o programa municipalista. (7) Ouçamo-lo atentamente:

PROGRAMA MUNICIPALISTA

Aspecto Filosófico

Considera :

1.º) A luta dos Municípios por uma filosofia alicerçada no equilíbrio econômico, político e ético dos grupos sociais e das comunidades humanas.

2.º) A prática da teoria da Intermunicipalidade Universal, defendida magnificamente pelo eminente RUY DE LUGO VIÑA e em virtude da qual se torna extensivo aos Municípios o direito de cooperação internacional, como já vem acontecendo com a Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal, com sede em Cuba.

Aspecto Político e Constitucional

Visa :

1.º) A implantação no país de uma República Municipalista, baseada na descentralização política e administrativa, em três esferas do governo: a União, os Estados-Membros e os Municípios, cada qual exercendo poderes constituintes, a molde do que ocorre com o Rio Grande do Sul.

2.º) A extensão, aos vereadores, da prerrogativa da imunidade que é outorgada aos deputados e senadores.

Aspecto Administrativo

Objetiva :

1.º) Transferência imediata da Capital do Brasil para o Planalto Central.

(7) "in" — *Revista Brasileira dos Municípios*, n.º 31, Rio de Janeiro, julho a setembro de 1955, pp. 227-228.

2.º) Solução dos problemas de base do país, destacadamente os de transporte, energia elétrica e educação.

3.º) Descentralização administrativa dos serviços de assistência e previdência, de molde a facilitar o contato entre a instituição e o segurado, garantindo maior rapidez na concessão dos benefícios.

4.º) Elaboração de Códigos Municipais em cada comuna, visando dar unidade às Leis locais, condenando quanto possível em um só corpo legislativo a matéria municipal.

5.º) Instituição do sistema de recrutamento para o serviço público pelo critério do mérito, não bastando, porém, tão só selecionar, e sim também orientar e proceder a uma revisão periódica, devendo-se ressaltar a contribuição da psicotécnica para este importante e fundamental objetivo.

Aspecto econômico

Tem por objetivo :

1.º) Valorização dos planejamentos urbanos, rurais e regionais, dando-se ênfase administrativa aos problemas intermunicipais de base: transportes, energia elétrica e educação.

2.º) Cobrança de uma taxa de planejamento, nos Municípios, para elaboração dos planos e projetos de governo local.

3.º) Instalação sob a forma cooperativa, de bancos regionais, destinados a servir de base a um futuro instituto de crédito municipal.

4.º) Cooperação entre os Municípios, para criação de sociedades de fins econômicos, quando a execução dos acordos intermunicipais o tornar necessário, podendo participar do empreendimento pessoas físicas ou jurídicas.

5.º) Apoio à reforma agrária que deverá realizar-se através da cooperação e do esforço conjugados dos três níveis de governo.

6.º) Incentivo à criação de Bancos dos Municípios, com o fim de reter no interior as fortunas ali formadas.

7.º) Participação efetiva dos Estados e Municípios nos lucros resultantes da exploração, industrialização e prospecção petrolíferas, no respectivo território: o que é reconhecido de absoluta conveniência.

Aspecto financeiro

Pretende :

1.º) A reforma da Constituição brasileira para que se objetivem novas discriminações de rendas no País, visando ao melhoramento das condições financeiras dos Municípios, terminando-se de uma vez por todas, com o sistema de auxílios permanentes nos orçamentos aos mesmos, por parte da União e dos Estados-Membros, a não ser em caráter excepcional.

2.º) A instituição do Código Tributário Nacional, como medida indispensável à consolidação, pelas três esferas governamentais, das reivindicações municipalistas através de nítida delimitação dos campos de competências e de obediência às diretrizes básicas de uma política tributária definida em plano nacional.

3.º) A percepção de 40% pelos Municípios, do total das rendas públicas arrecadadas no país, dentro em prazo razoável e de modo progressivo, mediante outorga de novos tributos.

Aspecto Educacional

Resolve :

1.º) Considerar a educação um problema de base capaz de ajudar a solucionar a crise brasileira, acabando-se com o analfabetismo.

2.º) Elaborar-se um plano geral do ensino rural, com a colaboração dos Municípios e de instituições interessadas no fomento agrícola.

3.º) Intensificar o ensino profissional no interior brasileiro.

4.º) Propagar o ensino técnico, instalando-se os respectivos cursos ao lado de cada Ginásio do Interior, segundo o plano dos Centros Regionais de Educação.

Aspecto Científico Didático

Insiste :

1.º) Considerar-se o municipalismo uma ciência municipal autônoma, com metodologia própria.

2.º) Incorporação aos planos de estudos, por parte das Faculdades de Direito e Ciências Econômicas do Continente, da disciplina denominada : "Direito, Ciência e Administração Municipal."

3.º) Criação de institutos de altos estudos para peritos em administração municipal e urbanistas planejadores.

4.º) Instituição sistemática, em cada núcleo urbano, de um plano de urbanismo.

5.º) O ensino, nas escolas primárias, de noções sobre a doutrina municipalista, valorizando-se os problemas locais.

Aspecto Sanitário

Adota :

1.º) A resolução dos problemas de saúde pública, paralelamente com os de assistência social, não adiantando estudar um sem pensar no outro.

2.º) Elaboração de um plano geral referente aos serviços de suprimento de água e às rêdes coletoras em tôdas as localidades brasileiras.

3.º) Assistência hospitalar em todos os Municípios devendo o Serviço de saúde do interior seguir uma orientação de medicina preventiva, de higiene, de profilaxia e de assistência prôpriamente dita.

Aspecto Estatístico

Tenciona :

1.º) Manter os Convênios Nacionais de Estatística Municipal, em face dos seus meritórios e relevantes serviços, como centros coordenadores e executores de trabalhos de interêsse local.

Aspecto Jurídico

Tem em mira :

1.º) Maior unidade e prestígio para o Poder Judiciário.

2.º) Representação dos Estados-Membros no Supremo Tribunal de Justiça.

3.º) Estímulo aos magistrados do país, incentivando-os ao estudo e aprimoramento das qualidades de cultura, inerentes à técnica de julgar.

4.º) Igualar o número de Ministros do Supremo Tribunal de Justiça ao dos Estados-Membros, escolhidos, por exclusivo merecimento e lista triplíce, pelo próprio Supremo Tribunal de Justiça e de nomeação pelo Presidente da República.

5.º) Instituição de Câmaras especializadas nos Tribunais.

Aspecto Internacional

Recomenda :

1.º) A manutenção de vínculos de cooperação municipal com as entidades dos países americanos que se dedicam ao estudo e defesa dos problemas locais, valorizando-se o princípio da Intermunicipalidade Universal de RUY DE LUGO VIÑA, ao lado da execução dos postulados contidos nas Cartas de Recomendação dos Congressos Interamericanos e Internacionais de Municípios.

Aspecto Moral e Etico

1.º) Que o povo brasileiro repudie e despreze a demagogia "política", o voto inconsciente, a ausência de espírito público, a desonestidade pessoal e a falta de caráter daqueles que têm parcela de direção na causa pública, visando-se com isso ao bem comum, à segurança e à justiça em nome de uma melhor política democrática e de mais aprimorada educação cívica."

Vê-se, afinal, como é grande a responsabilidade dos municipalistas brasileiros. Dez anos foram suficientes para que se compusesse um roteiro em que se considerem desde as soluções particulares até à integração generalizadora iluminada por uma inspiração filosófica, cujo fundamento está na valorização do homem e da comunidade.

Que o trabalho comum seja exercido com modéstia e nobreza, para ser digno de tão altas aspirações. E só assim poderemos saudar a cidade brasileira na plenitude de sua missão civilizadora, saudar o município — criador da Nação!