

O Município na Colômbia

ANTÔNIO C. CORTÊS

III

Intervenção Nacional e Departamental no Município Colombiano. O Instituto de Fomento Municipal

COMO já se afirmou, a Constituição Nacional da Colômbia consagra o princípio da autonomia municipal, mas, na prática, em virtude de leis e atos administrativos de toda a ordem e hierarquia, esta autonomia desaparece. Cada dia é maior a intervenção das esferas superiores na organização e governo do Município, a ponto de convertê-lo numa simples dependência administrativa do poder central.

É inegável que a unidade nacional, a hierarquia do poder, a unidade essencial a toda a autoridade e a harmonia que deve reinar em todos os ramos e formas de governo não admitem uma absoluta e cerrada autonomia em nenhum dos seus elementos. Mas é inegável que é necessário ter capacidade de autodeterminação, possuir meios suficientes e liberdade de ação para cumprir a função própria, de acordo com as circunstâncias peculiares a lugar, tempo e modo, condições estas que são ainda urgentes, em se tratando do Município, cuja finalidade primordial é a satisfação das necessidades primárias e imediatas do indivíduo e da família.

Primeiro foi o Município e, depois, as demais formas e manifestações do Estado e da Nação. Os sacrifícios, que faz o Município, das suas prerrogativas, em favor das esferas superiores, não podem comprometer a sua própria vida; pelo contrário, devem assegurá-la e fortalecê-la. Para o cidadão e a família, o Município é a expressão palpável da prosperidade nacional, do poder e de seus benefícios, concretizados em serviços eficientes e completos.

Na Colômbia, os inimigos da autonomia municipal alegam que, dadas as condições atuais de desenvolvimento social e econômico do país, não tem o Município capacidade, nem econômica nem técnica, suficiente, para autogovernar-se e para estabelecer, organizar e manter os seus serviços.

Acrescentam a isto que os interesses de grupo não permitem, com frequência, uma administração imparcial e eficiente que tenha como único objetivo o bem comum. Como prova destes argumentos, apresentam a realidade atual e histórica de muitos Municípios.

Por outro lado, defensores da autonomia municipal afirmam que a situação atual do Município tem por causa a absorção dos seus recursos, a abolição das suas liberdades, o desconhecimento dos seus direitos e a intromissão na sua vida, por parte das entidades superiores; que se o Estado nacional é forte, economicamente, a sua riqueza saiu do contribuinte municipal; se, à frente dos destinos nacionais estão homens capazes e de nobres ideais, foi no Município que receberam a primeira formação: dêste emigraram por não encontrar o ambiente necessário à satisfação de suas melhores ambições.

A sede de poder, o afã exibicionista em centros superlotados tem enfraquecido a unidade básica do organismo total. O país orgulha-se de ter meia dúzia de modernas cidades com ótimos serviços, um orçamento nacional de cifras astronômicas, um exército bem equipado, uma abundante e custosa representação no estrangeiro e de ostentar outras manifestações de riqueza e poderio, com mortal sacrifício de sua célula orgânica. Como a estátua bíblica, tem cabeça de ouro e pés de barro.

Em favor da autonomia municipal afirma-se também que não se pode falar em Estado democrático sem ter como apoio um Município autônomo. Porque o governo do povo, pelo povo e para o povo, tem um alcance que excede o conceito político para atender ao bem-estar econômico e social, tanto dos indivíduos como das corporações em que se agrupa, sendo que, dentre estas, o Município é a primeira e a mais importante. Sem o Município livre e economicamente forte, sem serviços eficientes, sem ambiente para o cumprimento dos deveres do indivíduo e da família, a noção de democracia perde a sua virtualidade dinâmica e prática. Se se deseja realmente uma democracia verdadeira, é preciso reoxigenar a vida municipal, dando às entidades locais a dignidade e a categoria que lhes são próprias por natureza.

Dadas as atuais circunstâncias de preponderância das organizações superiores da Nação e do Governo, é apenas justo que êstes dediquem boa parte dos seus recursos para ajudar as obras municipais e a regularizar os seus serviços.

O estado atual das coisas assim o impõe, mas esta ajuda não deve comprometer o mínimo de autonomia local.

A intervenção superior, no Município colombiano, pode ser estudada sob dois aspectos: intervenção político-administrativa e intervenção técnico-econômica.

INTERVENÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

A organização unitária do país não admite descontinuidade da hierarquia do poder público. Existe a tridivisão dêste, como garantia da eficácia do mesmo e sobretudo para garantia dos direitos dos governados. A Nação já tem a experiência de que todo o poder numa só mão constitui grave perigo nacional. De acôrdo com a Constituição, um deve planejar e ordenar, genericamente; outro deve executar, e um terceiro deve julgar e controlar tanto a ação de quem planeja como a de quem executa. O sistema opera não só quando se trata da Nação, como quando se cogita dos Departamentos dos Municípios.

Atualmente, devido ao estado de sítio decretado para o país desde 1948, o funcionamento regular dos três órgãos do poder encontra-se interrompido em tôda a sua hierarquia. Em lugar de Congresso existe uma Assembléia Nacional Constituinte que, originariamente nomeada pelo Congresso para o estudo da reforma constitucional, foi agora convertida em órgão legislativo corrente; as Assembléias Departamentais foram substituídas por Concelhos Departamentais, de eleição governamental, e os Concelhos Municipais, por Concelhos, também de eleição governamental, perdendo o povo o direito de eleger os membros de tais corporações.

A intervenção nacional e departamental neste ramo do poder municipal é total pois as autoridades desta esfera não somente designam os membros da Corporação local, como também lhes fixam, em detalhe, o que podem e o que não podem fazer; os tributos que podem decretar, o seu montante e o destino que se deve dar aos mesmos; as nomeações que podem fazer e os gastos que podem autorizar. O Prefeito tem voz e voto nas decisões da entidade. As suas sessões são privadas, mas não secretas. Só podem reunir-se ou funcionar por períodos determinados e por convocação do Prefeito.

No ramo Executivo, a intervenção central é também absoluta. O Governador nomeia o Prefeito, como seu agente no Município. Além de executor das decisões do Concelho, é também das do Governo central, que são muitas e visam às mais diversas matérias. O Prefeito é ainda colaborador assíduo do Poder Judiciário, o qual recorre constantemente aos seus serviços para a execução das suas decisões. Como funcionário de instrução, o Prefeito adianta a investigação dos processos penais originados por delitos cometidos na área sob a sua jurisdição. São tantas as funções de ordem extramunicipal que, geralmente, lhe resta pouco tempo para atender aos interesses estritamente locais. Os vencimentos do Prefeito são fixados pelo Governador e pagos com fundos municipais.

O Poder Judiciário foi abolido da competência municipal, desde 1945, quando a Constituição fez da justiça um serviço nacional. Como consequência, os Juizes Municipais pertencem à esfera do Poder Judiciário nacional. São nomeados pelos Tribunais Superiores do respectivo distrito e os seus vencimentos pagos com fundos do Tesouro da Nação. Nos Municípios, o Prefeito e alguns inspetores nomeados por este julgam as questões simplesmente policiais.

O controle administrativo das atividades municipais é exercido pelo Governador, através do seu Secretário de Governo; o controle financeiro pelo mesmo Governador, através da Secretaria da Fazenda e o controle fiscal pelo Contador (*) departamental (fiscal).

Os particulares, em ação privada ou pública, podem exercer ação perante os juizes civis ou do contencioso administrativo para pedir a nulidade dos atos municipais que considerem contrários às leis ou violadores dos seus direitos.

Esta é em linhas gerais a intervenção político-administrativa das entidades superiores no município da Colômbia que, como se pode observar, é intensa e minuciosa.

(*) Um funcionário em cada Departamento com as atribuições de "fiscal de contas".

INTERVENÇÃO TÉCNICO-ECONÔMICA

Menos intensa e também menos eficaz é a intervenção técnico-econômica das entidades superiores na vida municipal. Os Departamentos participam de algumas das suas rendas em percentagens que variam de acôrdo com o arrecadado nos próprios Municípios. Assim, os Municípios participam dos produtos dos impostos sôbre bebidas e cervejas, sôbre cigarros, etc., de acôrdo com o consumo que de tais artigos se faça no Município. Em alguns Departamentos, os planos e projetos das obras municipais de certa importância e dispendiosas devem sofrer a aprovação da Secretaria de Obras do Departamento. Atualmente, a intervenção técnico-econômica da Nação e do Departamento na vida municipal realiza-se através do Instituto de Fomento Municipal.

INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL

Antes da criação dêste Instituto, as entidades centrais ajudavam os Municípios por meio de auxílios individuais e ocasionais. Esta política de subvenção, sem ordem, sem técnica e sem guardar as prioridades de urgência das necessidades, não deu os resultados que se podiam esperar, levando-se em conta as somas que anualmente saíam sob êste título das arcas dos tesouros nacional e departamentais. Só serviu para angariar eleitores ou conservar posições. E, sob outro aspecto, constituía grande injustiça, pois os Municípios que não tivessem nada que oferecer, nada recebiam.

A concepção do Instituto consiste na organização de um conjunto de bens, trazidos pela Nação, pelos Departamentos e Municípios para a construção, ampliação e melhoria de aquedutos, esgotos, usinas elétricas, de locais escolares e de hospitais.

Originariamente, a Nação cedeu, para êste fim, as seguintes rendas: 10% do impôsto sôbre remessas de dinheiro para o exterior; a totalidade do impôsto sôbre o uso de aparelhos telefônicos, sôbre loterias, sôbre espetáculos públicos, sôbre apólices de seguros, sôbre consumo de óleos e lubrificantes e os seus lucros no Banco da República.

Para cada obra, a Nação contribui com 60% do seu custo; o respectivo Departamento com 20%, e o Município interessado com 20%.

Em alguns casos, o Instituto empresta aos Municípios a percentagem que lhes corresponde, de acôrdo com a urgência da obra e a situação fiscal municipal.

Em geral, a tramitação destas obras é a seguinte: o Município apresenta ao Instituto o anteprojeto da obra seu custo aproximado e a forma de financiamento. Aprovados, em princípio, êstes elementos, o Instituto procede à elaboração dos planos, do orçamento e do contrato. O Instituto executa diretamente obras, ou por delegação ou por contrato, sob a sua responsabilidade técnica e econômica.

Para a instalação de usinas elétricas, a lei prevê o agrupamento de três ou mais Municípios interessados na mesma obra.

O sistema do Instituto de Fomento Municipal tem dado excelentes resultados e são muitos os Municípios que já dispõem dos serviços mais essenciais, graças à intervenção do Instituto. Em tôdas as partes se trabalha com planos técnicamente elaborados, financiamento seguro e direção responsável, em obras de utilidade comum.

O Instituto goza de privilégios especiais que lhe permitem liberdade de ação, facilidade para as importações necessárias e economia de capital por isenção de impostos e taxas. Últimamente, tanto o capital da entidade como suas finalidades foram ampliados.

Além das intervenções superiores e estudadas, existem outras de diversa ordem e natureza, algumas que favorecem o Município e outras que limitam sua autonomia. Por exemplo, um Município só pode fazer transações com os seus terrenos, mediante leis particulares; os contratos que ultrapassem determinada quantia devem ser aprovados pelo Tribunal Contencioso Administrativo do respectivo Departamento.

Como se observa, o Município colombiano vem sofrendo uma notável "capitis diminuto", que retardará por muitos anos o seu total desenvolvimento. O sistema atual tem graves inconvenientes, que se tornam mais visíveis na administração das cidades maiores. Porque, apesar de existirem algumas leis que concedem uma autonomia maior aos principais centros urbanos, a base orgânica é comum a todos. Muitas críticas se têm formulado ao sistema, mas até o presente momento nada se conseguiu; antes pelo contrário, as normas baixadas, face ao estado de sítio, sobre este importante assunto, tendem a limitar a autonomia municipal e a tirar-lhe tôda a sua influência política. A centralização é cada dia mais forte em detrimento do vigor da periferia.

É lamentável que não exista no país uma consciência municipalista; não existem tratadistas da matéria e nem sequer cátedras universitárias consagradas à difusão do direito municipal. Sòmente alguns professores e comentadores de direito constitucional dedicam algumas aulas ou páginas ao assunto.

Apesar de tudo, o desenvolvimento urbano na Colômbia é intenso, especialmente nos últimos anos. Por todo o território nacional existem cidades florescentes, com bons serviços e administração progressista.

Bogotá, a Capital da República, depois de muitos anos de discussões no Parlamento e na imprensa, conseguiu libertar-se da legislação comum nacional e ser declarada Distrito Especial.