

O Município e os Serviços Públicos de Primeira Necessidade

BENEDICTO SILVA

TEORIA DAS FUNÇÕES MUNICIPAIS

O INDIVÍDUO, em primeiro lugar, a família, em segundo, e todos os grupos humanos licitamente constituídos com finalidades morais, profissionais, culturais ou outras, têm o direito de receber do Estado um mínimo de proteção e de serviços, que lhes tornem a vida compatível com os ideais e os costumes da época.

Decorrência dessa verdade pacífica, o Estado moderno transforma-se em empresa politécnica e multiplica atividades para atender aos anseios, aspirações e reivindicações dos diversos segmentos e grupos demográficos que constituem as comunidades políticas.

Nos Estados federais, a responsabilidade de prestar serviços e assegurar proteção ao povo cabe simultaneamente aos governos locais ou municipais, aos estaduais e ao governo nacional.

A simples lista das numerosas e complexas funções que, nos países civilizados, os três níveis de governo executam para prestar serviços à coletividade tomaria metade do espaço reservado para este trabalho.

Tentar determinar, entre as mil e uma atividades desempenhadas pelos poderes públicos, quais as que deveriam caber aos governos municipais, certamente não constitui mera especulação teórica. Se o Estado Federal é um sistema de órgãos, o conhecimento exato das funções que melhor se ajustam a cada um deles, representa elemento informativo inapreciável para a boa coordenação da tarefa comum a todos.

A discriminação de funções entre os três níveis de governo poderia ser tentada à luz de vários critérios. De acordo com o critério da tradição, por exemplo, não teríamos dificuldades em listar as funções públicas que, nos Estados Federais, têm competido ordinariamente à União. As principais são as seguintes:

- A conduta das relações exteriores;
- Os negócios militares em geral;
- A regulamentação do comércio exterior e interestadual;
- Os serviços postais e telegráficos;
- A adoção de sistema de pesos e medidas;
- Os registros de patentes;

A emissão de moeda;

A proteção dos direitos individuais contra os Estados;

A gerência e fiscalização da propriedade nacional, do domínio da União e dos territórios;

As atividades legislativas, executivas, judiciais e financeiras, necessárias ao funcionamento do governo federal.

No caso do Brasil, além das que acabamos de mencionar, a União tem exercido e continua a exercer atividades *promocionais*, que talvez ficassem mais bem localizadas, pelo menos do ponto de vista da divisão racional do trabalho, se atribuídas aos Estados e municípios. Basta citar as seguintes para ilustrar a afirmativa: a promoção da educação, a defesa da saúde pública, as obras de saneamento, as obras contra as secas e a construção e conservação de estradas de rodagem.

Nos países de forte tradição municipalista, como a Inglaterra e os Estados Unidos, os governos locais têm a seu cargo a instrução primária, o corpo de bombeiros, os serviços de polícia, o saneamento urbano e rural, a limpeza pública, o policiamento do trânsito, a abertura de ruas, praças e jardins e, em muitos casos, as chamadas utilidades públicas — abastecimento de água, rede de esgotos, telefone, transporte urbano, etc.

Outro critério que nos poderia guiar na tentativa de delimitar os setores de competência administrativa dos poderes públicos no regime federal é a contigüidade. Este critério, que se me afigura intuitivo, parece particularmente útil na formulação da teoria das funções municipais.

A copiosa literatura existente sobre governo municipal ocupa-se mais ou menos extensamente com o intrincado problema das funções. É natural que os tratadistas se interessem em discutir o que compete e o que não compete ao governo municipal. Apesar das numerosas tentativas conhecidas, a verdade é que, até hoje, ninguém elaborou uma teoria geral das funções municipais.

Somos de opinião que o critério da contigüidade, que tentaremos explicar a seguir, oferece base para a discussão e possível desenvolvimento senão da teoria geral, pelo menos de uma teoria aceitável das funções municipais.

Com efeito, se quiséssemos agrupar as atividades exercidas pelos poderes públicos segundo o

grau de contigüidade em relação ao bem-estar dos cidadãos, poderíamos estabelecer três categorias:

- atividades de importância *mediata*;
- atividades de importância *próxima*;
- atividades de importância *imediate*.

Dois ou três exemplos bastarão para ilustrar esse critério de classificação. O entretenimento de relações diplomáticas, comerciais ou outras com os diferentes países é um serviço público indispensável, mas sem dúvida de importância *mediata* para o cidadão, porque a sobrevivência e bem-estar não dependem *imediatamente* da conduta dessas relações. A cunhagem de moeda é outro serviço público de importância *mediata* para o cidadão. Na sociedade moderna seria muito difícil, embora não impossível, viver à margem da economia monetária. Seria truismo lembrar que a existência desse meio universal de transação, que é o velho dinheiro, simplifica admiravelmente as operações de venda, compra e troca. Já a inspeção de artigos alimentares e o abastecimento de água constituem serviços de importância *imediate*, pela influência que têm na promoção do bem-estar e na preservação da saúde e da própria vida.

À luz desses exemplos, podemos prosseguir na discussão do critério da contigüidade e afirmar que as funções incluídas na terceira categoria são aquelas que se relacionam com a satisfação das necessidades básicas do indivíduo e, conseqüentemente, constituem, por assim dizer, *serviços públicos de primeira necessidade*.

Estabelecida essa classificação tripartida das funções governamentais, logo se verifica que as atividades de importância *mediata* parecem manter relações de afinidades com o governo nacional, isto é, o *governo mais distante* do indivíduo; ao passo que as de importância *imediate*, ou seja, os serviços públicos de primeira necessidade, parecem caber logicamente aos governos municipais, isto é, aos *governos vizinhos* do indivíduo.

As atividades classificáveis na segunda categoria, isto é, as atividades de importância *próxima*, são mais difíceis de distribuir segundo o critério da contigüidade. A rigor, elas deveriam ficar a cargo dos Estados, salvo quando exigissem uniformidade nacional.

Com efeito, se se admite, para argumentar, que as funções de importância *mediata* sejam privativas do governo nacional e as de importância *imediate* devam caber aos governos municipais, conclui-se, por exclusão, que as funções públicas de importância *próxima* ficam, em princípio, sob a responsabilidade dos Estados.

A teoria política, os princípios de organização científica do trabalho e até o bom senso se insurgiriam contra a diretriz que tentasse atribuir ao Município competência para desempenhar funções públicas de importância *mediata*, como a regulamentação do comércio exterior. Não menos absurdo seria encarregar-se o governo da União, especialmente nos países de grande extensão territo-

rial, de problemas que ocorram exclusivamente no nível municipal e só interessem à população local, como a construção de rêsdes de esgotos. Nesses dois casos extremos, o absurdo é evidente, porque a regulamentação do comércio exterior e a construção de rêsdes de esgotos gravitam, especificamente, aquela na órbita de ação do governo federal e esta na órbita de ação do governo municipal.

No caso das "atividades de importância *próxima*" não há a mesma afinidade patente entre elas e qualquer das órbitas de governo. Não há, sem dúvida, relação específica de afinidade entre a educação secundária e determinada órbita de governo. Os ginásios podem ser criados pela União ou pelos Estados, ou pelos Municípios, sem que haja qualquer ruptura dos princípios de organização, sem que suscite um reparo do bom senso.

Mas uma divisão de trabalho com base no critério da contigüidade ponta a ponta, não permitiria dividir a massa total do trabalho governamental. Certas atividades permaneceriam em zonas dúbias, outras suscitariam conflitos de competência. O grupo de atividades mais suscetível de conflitos de competência entre as três órbitas de governo, no Estado Federal, é precisamente aquela a que chamamos aqui "atividades de importância *próxima*". Por outro lado, esse grupo de atividades é o que melhor se presta à cooperação administrativa entre a União, os Estados e os Municípios.

Seja como fôr, o critério da contigüidade facilita uma determinação lógica das funções do Município, que é o que nos interessa no momento. Especulemos agora sôbre a sabedoria e conveniência de garantir ao Município o exercício satisfatório dessas funções.

Sustentamos que os interesses das comunidades humanas organizadas em Estados federais exigem que a divisão do trabalho governamental se faça de acôrdo com o critério da contigüidade e que os serviços públicos de primeira necessidade sejam de competência privativa dos governos municipais.

Razões técnicas, razões históricas e razões políticas fundem-se para justificar a existência de governos municipais vigorosos e bem equipados para o desempenho de suas funções que, já agora, chamaremos específicas.

Em primeiro lugar, é de todo convinável que os usuários dos serviços públicos de primeira necessidade estejam em posição de solicitar e receber pronta atenção para os seus desejos, queixas e reclamações. Localizado na sede da comunidade, ao alcance da voz, do ouvido e da vista dos munícipes, o governo municipal é *ipso facto* mais acessível às sugestões, críticas e influência do povo. O governo municipal é, por assim dizer, um governo de vizinhos e, como tal, suscetível de fiscalização direta e ininterrupta. Essa contigüidade, essa relação de vizinhança representa o mais forte argumento em favor da tese que confere ao município competên-

cia privativa, ou pelo menos preferencial, para administrar os serviços públicos de primeira necessidade. A inspeção do leite numa cidade populosa, a proteção da propriedade contra o fogo, a fiscalização do trânsito urbano, o abastecimento da água — para citar apenas exemplos correntes — são serviços que não devem sofrer solução de continuidade, nem funcionar irregularmente, porque a mais leve falha em qualquer deles pode ter conseqüências funestas para a população interessada. Cumpre, assim, que o povo tenha acesso imediato aos órgãos incumbidos de tais serviços. As correções de falhas verificadas devem ser feitas com a maior rapidez, porque somente a volta à normalidade restabelece o bem-estar do povo. As comunicações entre os poderes públicos, que prestam serviços de importância imediata, e os respectivos usuários devem ser fáceis, permanentes e rápidas.

Outra das razões básicas por que os governos municipais devem ser operantes e efetivos, está no papel que o município desempenha como escola de preparação para a vida pública. Acessível à fiscalização e às críticas diretas do povo, cada governo municipal deve ser um laboratório de experiências administrativas e, ao mesmo tempo, uma escola prática de formação e aperfeiçoamento de eleitores, servidores públicos, legisladores e cidadãos.

As decepções, as vicissitudes juntamente com as alegrias da vida política e administrativa municipal, reajustam o senso de seleção do eleitor, aprimoram a técnica do legislador, ampliam a experiência social do administrador, aguçam o espírito crítico do contribuinte e refinam a capacidade cívica do cidadão. É evidente que, quando o contribuinte aprende a fiscalizar o emprêgo dos dinheiros públicos, e o eleitor a pedir contas a seus mandatários, e o legislador a captar os anseios do povo, e o administrador a receber as sugestões e críticas dos cidadãos na órbita municipal, o contribuinte, o eleitor, o legislador, o administrador e o cidadão adquirem e aperfeiçoam as técnicas cívicas e políticas, que permitem participação inteligente e construtiva nos negócios públicos estaduais, nacionais e internacionais.

A existência de núcleos municipais bem organizados, autônomos de direito e de fato, além de assegurar aos munícipes o gozo e uso dos serviços públicos de primeira necessidade, contribui ativamente para a nobilitação e refinamento das instituições democráticas. A organização e funcionamento dos governos municipais ensejam o florescimento do espírito público, a vocação para a vida política — numa palavra, estimulam eleitores e contribuintes a exercer vigilância direta sobre os negócios públicos. Como disse Anderson, o município vale por um *forum* de participação política, em que todos contam, inclusive os eleitores mais humildes, e cada um sente que o seu voto pesa mais que nas eleições estaduais ou federais. É a vida política do município que dá sentido palpável ao

postulado democrático de que cada eleitor é uma parcela da soberania popular.

As virtudes políticas do municipalismo não se limitam à preparação e aperfeiçoamento do cidadão e do eleitor. Elas oferecem válvula e refúgio à oposição partidária. Com efeito, quando um partido político perde as eleições estaduais ou nacionais, pode refugiar-se e sobreviver na esfera municipal. Seus adeptos serão mais numerosos em determinados municípios e poderão assim continuar a orientar pelo menos uma parcela dos negócios públicos, forjando os seus líderes, enriquecendo a experiência de seus dirigentes. Por essa forma, a existência de governos municipais permite a sobrevivência da oposição e o treinamento ininterrupto de diferentes grupos políticos.

Devemos mencionar ainda outra virtude política do municipalismo: a sua ação contrária à tendência centralizadora dos poderes e funções governamentais. A existência de comunidades municipais vigilantes, tocadas de interesse cívico, preocupadas com o progresso local e ciosas de sua autonomia, certamente constitui uma barreira eficaz contra os tentáculos centralizadores dos Estados e da União. Não seria preciso dizer que a apatia municipal, em face dos problemas públicos é que impulsiona a tendência centralizadora. O municipalismo efetivo no desempenho de suas funções é um meio ideal para dividir os poderes públicos e dispersá-los entre as comunidades, fixando-os assim nos pontos em que podem ser mais úteis. Além disso, impedindo a centralização, o municipalismo permite a variação dos serviços públicos e a variedade de soluções, ao sabor das necessidades, peculiaridades, idiosincrasias e desejos locais.

Conforme nos ensina o exemplo americano, os bons governos locais desencadeiam e lideram os movimentos de idéias em favor da eficiência e respeitabilidade dos serviços públicos. Flexíveis, numerosos e sensíveis ao progresso, os governos municipais gozam de situação particularmente propícia à descoberta de novos meios de fortalecer a democracia, dignificar a pessoa humana, elevar os padrões de legislação e de execução administrativa, multiplicar experiências, tentar novos métodos de ação, em suma, diligenciar por levar a efeito os ajustamentos que são necessários em um mundo de condições cambiantes.

Ritchie, observador arguto e realista, assevera que “municipalização” é, em muitos casos, um mote de reforma bem mais atraente que “nacionalização”. Experiências audaciosas podem ser tentadas com menos riscos em pequenas áreas do que nas grandes. E a observação mútua enriquece o patrimônio de conhecimentos dos governos municipais, uns aprendendo com os êxitos e fracassos dos outros.

Em face da grande fecundidade técnica potencial e das virtudes políticas e administrativas dos municípios, de um lado, e das crescentes exigências e reivindicações do povo, de outro, não há nada de estranhável nem de alarmante na expan-

são extraordinária verificada nas funções municipais durante as últimas seis décadas, notadamente nos Estados Unidos.

Conquanto seja impossível apresentar um quadro completo e universal do crescimento das funções municipais, o conhecido estudo do governo de Detroit, realizado em 1941 por Lent Upson, representa um exemplo espetacular.

Quando a cidade de Detroit foi fundada em 1824, o governo local exercia apenas 24 atividades elementares, e onerosas para os cofres públicos. Durante os próximos 56 anos, apesar de haver a população aumentado de 1.500 para 116.000 almas, as atividades do governo local cresceram na média de uma por ano, isto é, passaram de 24 para 80. Nos 60 anos subsequentes, as atividades desempenhadas pelos poderes públicos da cidade aumentaram de 80, em 1880, para 396 em 1941, ou seja, um aumento médio superior a 5 por ano. A população subiu de 116.000 para 1.600.000 habitantes.

É claro que o exemplo de Detroit, cidade superindustrializada, sede de grandes fábricas de automóveis, não deve ser considerado típico nem mesmo das cidades americanas. Mas, de qualquer modo, constitui indicação do vigor com que se expande o municipalismo num país que deve tanto de seu progresso aos governos locais.

O crescimento das funções municipais é comum à maioria dos países. De fato, as funções municipais têm aumentado por toda parte. Não se trata, porém, de simples crescimento quantitativo. Trata-se de um crescimento multilateral — em número, em qualidade, em extensão, em profundidade e, sobretudo, em complexidade.

O desenvolvimento da ciência moderna tornou os serviços comunais progressivamente mais técnicos e menos inteligíveis para o público leigo, forçando destarte o recurso aos especialistas e acentuando a importância da administração. Essas nítidas mudanças na extensão e caráter das funções municipais são efeitos de vários fatores mais ou menos inter-relacionados.

Já vimos que a fecundidade técnica potencial e as virtudes políticas do municipalismo contribuíram para esse crescimento do campo de competência dos governos municipais. Outros fatores que merecem revista são os seguintes:

URBANIZAÇÃO CRESCENTE — A existência do homem na cidade requer a prestação de serviços e o desempenho de funções que o agricultor isolado pode prover por si mesmo ou de que não tem necessidade. O agricultor resolve sozinho o problema do abastecimento de água e, em regra, não necessita de abrir ruas, inspecionar construções civis, etc.

As migrações para as cidades criam ou agravam problemas, cuja solução determina maior atividade por parte dos governos locais.

PROGRESSO TECNOLÓGICO — Os novos conhecimentos e métodos científicos de trabalho tornam

possível a prestação de serviços que antes não podiam ser executados em virtude de incapacidade técnica. No campo da saúde pública, por exemplo, a vacina compulsória contra a varíola, serviço de caráter municipal típico, de efeitos tão maravilhosos, só se tornou viável graças ao espetacular desenvolvimento da medicina preventiva.

EVOLUÇÃO DA FILOSOFIA SOCIAL — Mudanças menos tangíveis, embora não menos importantes, ocorridas nos padrões e nos ideais de vida social, abriram caminho para a doutrina de que nem só os produtores mas igualmente os consumidores têm direito aos serviços e à proteção do governo. Conseqüentemente, os poderes municipais são chamados a exercer certas atividades típicas de proteção da economia e da saúde dos consumidores, como o licenciamento de vendedores, a inspeção de saúde das pessoas que têm contato com o beneficiamento ou acondicionamento de artigos alimentícios, a inspeção das instalações de açougues, leiterias, restaurantes, padarias e a aferição de pesos e medidas.

Os fatores que contribuíram para aumentar a importância das atividades governamentais em todos os níveis de governo, parecem militar mais fortemente em favor do crescimento dos serviços municipais, especialmente dos de primeira necessidade.

Aqui toco na tese central de meu artigo, que é a seguinte: aos governos municipais não somente devem estar afetos os *serviços públicos de primeira necessidade*, senão também é imperioso que se lhes assegurem os meios financeiros, técnicos e profissionais necessários ao funcionamento regular de sua maquinaria administrativa. Se desejamos que os governos municipais não sejam meros rótulos, nem centros de parasitismo forçado, nem conseqüências vazias de tributos líricos rendidos à autonomia local pelas boas intenções, é indispensável equipá-los integralmente para o desempenho regular, satisfatório, ortodoxo, de suas altas funções.

Essas funções, já o dissemos, devem compreender *todos os serviços públicos de primeira necessidade* e tantas atividades de importância *próxima* quantas o governo municipal interessado possa executar com economia e proficiência. Adotado esse critério de divisão do trabalho governamental, a administração municipal passaria a ser caracterizada pela capacidade de executar as atividades de importância *imediate*, isto é, os *serviços públicos de primeira necessidade*.

Sempre que um município existisse como unidade de governo, o fiel da balança de sua autonomia seria a capacidade provada para desempenhar, em caráter permanente, a função de centro de prestação dos *serviços públicos de primeira necessidade*. O progresso do governo municipal verificar-se-ia no grau de eficiência e qualidade dos serviços prestados, e na capacidade crescente para colaborar com outros municípios, com os Estados e com a União na promoção de atividades de im-

portância *próxima*, que nobilitam o indivíduo e a coletividade, embelezam a vida e, em última análise, expressam a marcha da civilização.

Assim, tendo como responsabilidade mínima aquelas funções de proteção à vida, à saúde e à propriedade bem como as de ordenamento da vida comunal, como as desempenhadas pelos departamentos de polícia, corpo de bombeiros, serviços de saneamento e de limpeza pública, serviços de inspeção dos estabelecimentos que fornecem artigos alimentícios, postos de saúde, policiamento de trânsito urbano e rural, serviços de obra públicas locais, serviços de água e esgotos, o governo municipal expandiria as suas atividades no sentido da educação primária, secundária, profissional e até superior, podendo chegar às artes, à música popular, à arquitetura paisagista, às grandes obras de embelezamento urbano e até ao teatro e à orquestra sinfônica.

Num país como o Brasil, cujos escassos capitais são naturalmente atraídos para a indústria fabril, as atividades bancárias e os negócios imobiliários e outros, que permitem a auferição de lucros excessivos, devem caber também aos governos municipais as iniciativas e os pesados ônus da instalação e exploração de certos serviços industriais de grande influência na vida municipal como a produção e distribuição de energia elétrica, as redes telefônicas e até serviços de transporte coletivo.

Os sociólogos predizem que as atividades municipais nos países civilizados crescerão especialmente em três direções, a saber: 1.º, para proteger os interesses e atender às necessidades dos consumidores; 2.º, para estimular a expansão industrial; e 3.º, para franquear ao povo maiores oportunidades de aperfeiçoamento educacional, cultural, científico e moral.

Quanto às necessidades dos consumidores, prevê-se que os governos locais serão gradativamente impelidos a assumir certos serviços especiais, como seja a distribuição de leite; a encampar ou estabelecer parques de estacionamento de automóveis, a fiscalizar rigorosamente os mercados, os açougues, as padarias e estabelecimentos similares. O encampamento dessas atividades por parte dos governos municipais tem por fim diminuir os preços, melhorar a qualidade dos produtos e evitar fraudes de vária natureza.

E' comezinho que os municípios têm interesse na expansão das indústrias localizadas em seus perímetros ou vizinhanças. Por conseguinte, à medida que ampliarem a sua capacidade de ação, os municípios voltarão as vistas para as atividades econômicas subsidiárias, como sejam as feiras de amostras e exposições; a criação de bairros industriais, a construção de estações terminais de linhas férreas e de ônibus; a construção de aeroportos; a abertura de variantes de estradas de rodagem para facilitar o escoamento da produção; a dragagem de portos e aberturas de canais (municípios marítimos e fluviais); a construção de grandes pontes; a

construção de docas e mil outras iniciativas que contribuem para transformar uma cidade em grande centro industrial e comercial. As atividades desse tipo, atividades econômicas auxiliares, que os governos municipais são solicitados a empreender, geralmente acarretam elevadas despesas e, embora beneficiem a indústria e o comércio locais, não trazem proveito direto para o tesouro público.

Quanto às atividades *promocionais*, que surgem como expressões genuínas de civilização, como refinamentos de cultura, lançam elas aos governos municipais desafios variados e abrem-lhes perspectivas quase sem limites. A prevenção da delinqüência juvenil, os programas de recreação pública, as artes, a música especialmente, a ciência, tudo isso estará nos horizontes vastos do governo local do futuro. Em alguns países vanguardeiros, essas atividades já fazem parte da agenda de trabalho de muitos governos municipais. E' através delas que os homens sentem a alegria de viver e conhecem as experiências mais ricas da vida.

Uma vez assim determinadas, à luz de argumentos lógicos, as responsabilidades crescentes dos municípios como fatores de ordem e propulsão do progresso, surge o problema crucial da capacitação dos governos municipais para o exercício pleno e harmonioso de suas funções. No Brasil, esse problema crônico está intimamente ligado à discriminação das rendas.

Não basta certamente assegurar autonomia plena ao município na letra da Constituição, se as outras órbitas de governo açambarcam, como acontece no Brasil, mais de 4/5 das rendas públicas, deixando aos municípios recursos tão insignificantes que, em muitos casos, mal chegam para manter simulacros de governo, condenados ao parasitismo oficial. Para que existam no município as exterioridades de governo, é necessário que haja pelo menos uma câmara de vereadores, um chefe executivo e alguns funcionários. Como na grande maioria dos casos, as rendas que sobram para os municípios não lhes permitem adquirir equipamento e contratar pessoal técnico suficiente para o desempenho das funções mínimas que lhes competem, o prefeito e seus auxiliares acomodáveis no exíguo orçamento, são compulsoriamente rebaixados à categoria degradante de parasitas, ainda que estejam cheios de sincero desejo de prestar serviços aos seus munícipes.

A vida municipal normal, em que haja, de um lado, um chefe executivo à frente de um corpo de técnicos prestando serviços, resolvendo problemas administrativos e, de outro lado, uma comunidade lúcida, ciosa de seus deveres, capaz de eleger com independência e sabedoria o seu corpo de servidores públicos, pressupõe necessariamente a existência de um mínimo de recursos financeiros compatíveis com as exigências orçamentárias de uma unidade do governo.

No Brasil, tão bem o sabemos, os governos locais padecem de muitos males e o maior deles é, necessariamente, insuficiência de rendas. Assim

como não é fisicamente possível a um motor de explosão interna funcionar à plena força sem uma quantidade mínima de combustível, assim também não é possível a uma unidade de govêrno, seja de que nível fôr, sobreviver e desempenhar as suas funções se não conta com os meios de ação e de propulsão adequados, ou seja, os recursos técnicos e financeiros compatíveis com as suas necessidades.

A delimitação dos campos de atividades do govêrno municipal, a determinação das funções, que, em teoria, devam caber a êsses govêrnos, nada significa no caso do Brasil. O que nos interessa aqui é criar condições operantes, que assegurem praticamente aos govêrnos municipais um mínimo de recursos financeiros e técnicos, sem o que continuarão a marcar passo sem avançar, meros núcleos governamentais sem justificativas, esgotados pelo desejo de resolver os problemas públicos sem, contudo, obter uma única solução.

Cumprê que se dê aos municípios brasileiros mais capacidade para a ação, expressa essa capacidade em termos de suficiência financeira e técnica. E' necessário, de um lado, dar-se aos municípios maior participação nas rendas públicas e, de outro lado, aparelhá-los organizacional e profissionalmente para fazer uma aplicação sã e sábia dessas rendas.

Pensar de outra maneira ou deixar que as coisas permaneçam, como estão, seria condenar o

municipalismo brasileiro, como o seu potencial imenso de benefícios sociais, a uma esterilidade dramática. Se não se vitalizar o municipalismo, melhorando consideravelmente a técnica de administração pública e, aumentando, não menos consideravelmente, os recursos financeiros da comunidade, a teoria das funções municipais continuará a ser entre nós mero pretexto para lucubrações bem intencionadas mas infrutíferas.

A lista das funções municipais, a lista dos serviços públicos de primeira necessidade, que tentei estabelecer neste modesto trabalho, nunca passará de um grupo de palavras sem conteúdo de realidade.

Quando Bryce escreveu, há cêrca de 70 anos, o seu monumental trabalho, "The American Commonwealth", achou que a reforma dos govêrnos municipais era inadiável, não somente porque então já havia muitas cidades grandes e importantes, mas, sobretudo, porque ao tempo o govêrno municipal era o mais formidável fracasso dos Estados Unidos.

Antes da campanha municipalista também no Brasil o govêrno municipal era um fracasso doloroso e pungente.

Com o movimento municipalista desencadeado no Brasil, o govêrno municipal veio a ser uma promessa alvissareira, que marcha rapidamente para se transformar em realidade fecunda, dínamo ubíquo e milagroso do progresso brasileiro.