

O Planejamento na Administração Municipal

FRANCISCO BURKINSKI

FRANCISCO BURKINSKI pode ser considerado como um dos que mais têm contribuído para que o ideal municipalista se transforme, no Brasil, numa realidade de repercussões práticas em nossa economia. Com YVES ORLANDO DE OLIVEIRA, OSÓRIO NUNES, CLEANTO DE PAIVA LEITE, DE LORENZO NETO e ARAÚJO CAVALCANTI e tantos outros que atenderam à convocação dos Prefeitos e Vereadores reunidos em dois congressos — de Quitandinha e São Vicente — para a cruzada de justas reivindicações de nossos municípios, o autor do presente artigo, através de uma série de trabalhos, divulgados, aqui e em outros periódicos, lança os alicerces de uma conduta técnica para o estudo dos problemas de administração e governo das unidades básicas de nossa organização política.

A respeito do assunto que o autor ora examina, isto é, planejamento, lembramos aos leitores a necessidade de uma atenta análise dos processos em voga e cujo emprêgo critica ou sugere. O planejamento no setor municipal é, talvez, o mais antigo do ponto de vista histórico. O Vedas, que data de vinte e cinco séculos antes da era cristã, já aconselhava que “primeiro se assente a cidade para depois planejar as casas”, conforme cita THOMAS ADAMS, em seu magistral “Outline of Town and City Planning”. Mais tarde, JOHN HODGES recorre às expressões da bíblia hindu para confirmar o valor do ensinamento para os nossos dias. Na verdade, diz ele, as idéias como as expostas nessa frase do Vedas, são apenas pontos de partida para o tratamento das complexidades da vida atual. Antes da idade da máquina, no entanto, o planejamento não passava de simples artifício. O advento da indústria é que impôs o estudo científico de seus problemas em função das conveniências sociais e econômicas resultantes da industrialização. As modernas contingências levaram os homens a considerar os recursos naturais

no planejamento da coordenação física do futuro das áreas regionais, estaduais e nacionais. Nesse sentido, pode-se definir o planejamento como “sincronização material das forças sociais e econômicas”.

E' preciso levar em conta, todavia, quando se prevê a ação administrativa das unidades governamentais, os aspectos históricos que devem oferecer dados para a solução hábil de suas questões econômicas. Neste artigo, FRANCISCO BURKINSKI observa os fundamentos doutrinários do tema, expõe seus princípios e relaciona a experiência das entidades empenhadas na tarefa de planejar. Assim, esquematiza, com propriedade, uma orientação para os que, no governo ou na atividade privada, se incumbem de planejamento. É, porém, especialmente meritória a parte deste trabalho referente às áreas regionais e ao sistema cooperativo adequado ao Brasil. Nesse sentido, oferece sugestões relevantes como a de criação de departamentos de pesquisas e preparação de planos para vários municípios de interesses e problemas idênticos situados dentro de uma determinada faixa de território. Apresenta, além disso, a idéia de um organização lógica para nosso futuro sistema cooperativo com a instituição de colônias-tipo, constituídas de um centro urbano, um parque industrial rural e um galpão de máquinas agrícolas. Teriam, também, um campo de cooperação onde seriam encontradas sementes, mudas, pequenos laboratórios, etc.

Com base nos estudos iniciais do engenheiro AGUINALDO COSTA, amplia FRANCISCO BURKINSKI neste artigo a teoria do esquema cooperativo e assim presta um grande serviço ao movimento municipalista que hoje procede em função de projetos práticos, desde que a época dos discursos e perorações demagógicas com que se pretendeu estimular o progresso dos municípios é do mais remoto passado.

SUMÁRIO — 1. O planejamento na administração municipal e nas empresas privadas — 2. Agências de planejamento municipal nos Estados Unidos — 3. Os planos de uma corporação integrada por diversas fábricas — 4. Tendência do planejamento municipal nos Estados Unidos — 5. Importância do plano diretor da cidade — 6. As modernas Comissões de Planejamento nos Estados Unidos — 7. Planejamento regional e sistema cooperativo para o Brasil — 8. Cooperação Interadministrativa entre a União, Estado e Município — 9. Cooperação Intermunicipal — 10. O Estado e a Assistência Técnica aos Municípios.

TANTO FAYOL e TAYLOR, como L. GULLICK, deram relêvo singular ao planejamento na administração das empresas privadas e do Estado.

FAYOL disse que administrar é *prever* (planejar), *organizar*, *comandar*, *coordenar* e *controlar*.

E LUTHER GULLICK afirmou que administrar se resume em "*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting*".

Daí a importância que se deve dar ao planejamento na administração municipal.

O planejamento é elemento essencial em todas as atividades municipais e se encontra em todos os níveis da estrutura administrativa, consistindo, em última análise, na aplicação de métodos que possibilitam a previsão do trabalho do governo da cidade.

O planejamento é um processo contínuo, porque não só esboça planos futuros mas também ajusta constantemente os planos de acordo com as condições mutáveis ou novas idéias.

E' comum confundir-se pesquisa com planejamento.

A diferença entre pesquisa e planejamento é que aquela constitui o levantamento (Survey), a coleta e análise dos fatos e idéias, ao passo que este é a síntese dos fatos e princípios expressos em programas de ação. Todavia, na realidade estão tão entrosados que dificilmente se pode separar o órgão que trata da pesquisa do órgão que cuida do planejamento. Além disso, ambos têm por finalidade colher informações e apresentar idéias e sugestões que auxiliam o administrador municipal a formular planos prudentes e traçar corretamente a política que servirá de guia para a sua unidade administrativa.

Há alguns tratadistas americanos que dividem a pesquisa e o planejamento em duas classes principais: substantiva e administrativa.

No nosso modo de pensar achamos que seria melhor dividi-las em substantivas e adjetivas, visto como ambas constituem classes de ordem administrativa.

A pesquisa e o planejamento substantivo dizem respeito a espécie e quantidade de serviços a serem fornecidos pelo governo da cidade aos seus municípios. Exemplos: Deve a Divisão de Águas fornecer seu serviço pelo custo, abaixo do custo, ou com lucro? Despende a municipalidade mais com recreação e menos com bibliotecas?

A solução destes problemas requer pesquisas e planejamento substantivo.

A pesquisa e o planejamento adjetivo estão relacionados apenas indiretamente com os serviços fundamentais da municipalidade. A agência que se consagra a esta tarefa compete estudar os problemas de administração-geral, como os de organização, coordenação, controle, etc.

Cumprir, porém, que cada novo plano de caráter substantivo requer ajustamento na estrutura administrativa.

A técnica de planejamento tanto no setor da empresa privada como na esfera governamental, é sempre essencialmente a mesma.

TAYLOR apresenta os seguintes quatro princípios necessários para a elaboração de um plano:

a) *Princípio da pesquisa* — Consiste em coletar e analisar todos os elementos de uma situação, que possam influir positiva ou negativamente nos objetivos em mira.

b) *Princípio de standardização* — Consiste em estabelecer, com base nos resultados da análise, programas de ação, definição rigorosa de atribuições, normas minuciosas de execução do trabalho.

c) *Princípio de controle* — Consiste em estabelecer medidas garantidoras de perfeita observância das normas estabelecidas com base nas pesquisas.

d) *Princípio de cooperação* — Consiste em conseguir, através dos processos acima indicados, coordenação que "como atitude mental é uma condição de eficiente esforço comum, e como modo de ação é o resultado da formulação de objetivos, métodos e relações". (1)

2. AGÊNCIAS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL NOS ESTADOS UNIDOS

Nos Estados Unidos, onde a técnica do planejamento é usada abundantemente nos três níveis de governo, na órbita municipal ela se manifesta nos seguintes setores:

- a) Na própria repartição;
- b) Em determinados órgãos;
- c) Em agências específicas;
- d) Auxiliada por órgãos federais, estaduais e entidades privadas.

a) Na própria repartição.

O planejamento deve ser usado tanto nas próprias repartições que prestam serviços ao público, como nas agências auxiliares, isto é, nos Departamentos de Administração-Geral.

b) Em determinados órgãos

O Bureau de Orçamento, a Divisão de Pessoal e a Divisão de Finanças auxiliam o chefe da administração com seu programa de trabalho.

c) Como agências específicas.

Em muitas cidades dos Estados Unidos há agências especiais, denominadas Comissões ou Jun-

(1) NEWTON CORREIA RAMALHO — Aspectos técnicos do planejamento — Separata da "Revista do Serviço Público" — Ano II, Vol. III, n.º 1 — julho de 1944.

tas de Planejamento, onde há funcionários especializados, devotados quase inteiramente a problemas de pesquisa e planejamento.

Geralmente aquelas Comissões têm caráter independente ou semi-independente da organização administrativa regular, e seu principal escopo consiste na apresentação de planos urbanísticos que abrangem os aspectos físicos da cidade, destinados ao aumento do bem-estar das populações locais.

No caso especial do Brasil seria conveniente que não só pequenas como médias municipalidades, através de consórcios, elaborassem planos dessa natureza, os quais excluem o estudo de problemas econômicos e sociais.

Nos Estados Unidos, algumas agências de planejamento há que estenderam seu campo de investigação a problemas de ordem econômica e social. E em algumas cidades foram criados Bureaus de Pesquisas Municipais (Municipal Research Bureaus), ora filiados à agências de orçamento, ora combinando suas atividades com as referentes à divulgação das atividades municipais, e muitas vezes exercendo pesquisas de ordem substantiva e adjetiva. Ainda cidades maiores há que mantêm bibliotecas especializadas, de grande utilidade no planejamento das atividades municipais.

d) *Auxílio de órgãos estranhos à administração das municipalidades.*

Fora da administração local, entidades há, estaduais e federais, que prestam serviços a cidades no que se refere a pesquisas e planejamento. Agências particulares também existem que prestam grandes subsídios aos municípios.

3. OS PLANOS DE UMA CORPORAÇÃO INTEGRADA POR DIVERSAS FÁBRICAS

PEARSON, ao tratar do planejamento no nível nacional, nos Estados Unidos, sugere a adoção da mesma técnica usada para a planificação das corporações integradas por múltiplas fábricas, casos em que o planejamento se processa em três níveis principais, disso resultando três planos distintos:

1.º *Plano diretor* — Referente à direção-geral da empresa, cabendo-lhe contrôles amplos;

2.º *Plano administrativo geral* — Preparado pela administração de cada fábrica, competindo-lhe contrôles secundários;

3.º *Plano de execução* — Organizado pelos Departamentos de cada fábrica, aos quais compete projetar operações minuciosas e elaborar especificações pormenorizadas. (2)

(2) Para melhores esclarecimentos sobre a técnica do planejamento, recomendamos a leitura da Conferência realizada na Biblioteca Municipal de São Paulo, em 31 de maio de 1944, sob os auspícios do I.D.O.R.T. e do D.A.S.P., pelo técnico de administração Dr. NEWTON CORREIA RAMALHO e publicada na "Revista do Serviço Público" — Ano II, Vol. III, n.º 1 — julho de 1944.

Recomendamos também a leitura da separata publicada pelo D.A.S.P.: *Técnica de Planejamento* de SEVERINO SOMBRA DE ALBUQUERQUE — Ex-Diretor do Dep. de Estudos e Planejamentos da COFAP.

A tendência, nos Estados Unidos, é transformar as Comissões de Planejamento em órgãos de direção-geral da administração municipal, cabendo-lhe a coordenação e o controle geral de todos os Departamentos do governo da cidade, cujos planos administrativos são unificados em órgãos de administração-geral, e, em seguida, executados por cada Departamento específico da administração municipal.

Tudo isto, entretanto, constitui apenas um ideal a atingir, porquanto na prática assim não acontece, como veremos.

Além disso, é quase impossível elaborar os planos com relativa perfeição, como se faz nas empresas particulares, já que a administração pública em geral, sempre que procura intervir na vida econômica e social encontra sérios obstáculos, muitas vezes irremovíveis.

4. TENDÊNCIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL NOS ESTADOS UNIDOS

Últimamente há uma tendência nos Estados Unidos, no sentido de converter a Comissão de Planejamento da cidade em uma agência central do planejamento de todas as atividades municipais, aumentando desta forma a economia e a eficiência dos serviços públicos.

Isto não impede que os vários Departamentos de administração específica da prefeitura venham a planejar nas suas esferas de atividade.

Todavia, compete às agências de planejamento a função de coordenar e integrar as atividades da municipalidade em geral, no sentido de poder planejar o futuro desenvolvimento da cidade sob todos os seus aspectos.

Compete igualmente à Comissão de Planejamento, para o atingimento dêsse fim, prestar assistência ao poder legislativo e ao chefe executivo da cidade. Somente assim estará cada vez mais integrada com a estrutura e os processos do governo local.

De que forma exerce a Comissão de Planejamento da cidade a coordenação com os Departamentos da municipalidade?

Exemplo frisante dessa coordenação nos oferece o orçamento de Nova York.

Pela carta de 1936, desta cidade, o orçamento se divide em duas partes: orçamento de despesa ou custeio e orçamento de investimento (Capital Budget). Compete à Comissão de Planejamento preparar anualmente o segundo orçamento, por um período de 6 anos, submetendo-o ao Bureau of Budget e Treasury para ser discutido. A aprovação final dos projetos a serem empreendidos compete à Junta de Estimativa e ao Conselho Municipal.

Embora as Comissões de Planejamento nos Estados Unidos, na qualidade de órgãos "staff", não tenham ainda pôsto em prática, cumpre-lhes executar as seguintes funções:

a) Fazer pesquisas e, na sua base, encaminhar recomendações aos vários Departamentos e ao público em geral;

b) Coordenar os planos elaborados pelos Departamentos, tendo em vista a política geral do Município.

Os Departamentos devem fornecer documentos e informações à Comissão de Planejamento para que esta possa integrar os vários planos num programa uniforme e equilibrado.

Muito se discute sobre o lugar que a Comissão de Planejamento deve ocupar na administração municipal. A idéia mais preconizada é a de se considerar a Comissão de Planejamento como um ramo administrativo intimamente ligado ao Chefe da Administração.

A relação que se estabelece entre o Diretor da Comissão de Planejamento e o Prefeito, Chefe da Administração, é a mesma que se estabelece entre o último e os Diretores da Divisão de Orçamento, Divisão de Pessoal e Divisão de Finanças, e Assistente de Administração, isto é, todos servem de agentes auxiliares do Prefeito, assistindo-lhe no seu plano de trabalho governamental.

É, portanto, a Comissão de Planejamento um órgão auxiliar do chefe da administração na coordenação dos planos feitos pelos vários Departamentos, servindo, ademais, como agência que completa a sua política de governo.

Se, efetivamente, as Comissões de Planejamento executassem as funções para a execução das quais foram criadas, a elas competiriam a coordenação e o controle de todos os planos da administração municipal.

5. IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR DA CIDADE

Sob a epígrafe de "planejamento da cidade" (city planning), e em capítulos que tratam do planejamento na administração municipal, vamos encontrar em livros norte-americanos estudos referentes a assuntos que os latinos incluem no âmbito da ciência e arte do urbanismo.

Os planos urbanísticos constituem, sem dúvida, a parte mais importante do planejamento na administração municipal, e sua elaboração tem em mira uma boa organização e administração dos municípios, através das quais se procura obter melhores condições de vida para os grupos humanos.

Boa organização e administração significa, em última análise, ação administrativa dirigida, capaz de controlar os efeitos do acaso ou do capricho.

Daí a existência dos planos diretores ou reguladores das cidades, os quais regulam a marcha futura dos municípios. Estes planos, via de regra, se aplicam a cidades já existentes e têm por missão corrigir os erros do passado, projetando a cidade para o futuro, e costumam denominar-se planos de remodelação, extensão e embelezamento da cidade.

O plano diretor das modernas administrações municipais, que os norte-americanos denominam "city planning", abrange quase todo o campo das atividades municipais, uma vez que exclui apenas o controle do tráfego e serviços públicos. Seu propósito é programar um desenvolvimento racional de todas as fases da vida municipal, atacando por

isso problemas não só de zoneamento, vias de comunicação, sistema recreativo, mas também questões de deslocamento de populações por transporte, habitação, centros cívicos, previsão do desenvolvimento das aglomerações e obras públicas.

Como vimos, o plano diretor moderno se relaciona com todas as manifestações de vida de determinado município, e muitas vezes, de uma região, confundindo-se, quase, com o conceito de urbanismo, do qual constitui a parte mais importante.

Sendo a elaboração de um plano diretor um trabalho complexo, para que ele seja bem estruturado é conveniente seja calcado em subplanos.

ALCIDES GRECCA, um dos maiores municipalistas da América do Sul, assinala que vinte ou vinte e cinco anos constitui prazo razoável para a realização de um plano diretor.

O plano diretor depende sempre de leis federais e estaduais, e nos Estados Unidos é elaborado por agências específicas de planejamento, denominadas Comissões ou Juntas de Planejamento.

Por todos os motivos que acima apontamos, não é sem razão o situar-se o planejamento como sendo a parte mais importante da moderna técnica de administração municipal, dada a quantidade enorme de problemas que abrange.

Por isso é que os modernos planejadores de cidades quando estudam sua vida e o seu desenvolvimento, não somente encaram os seus aspectos físicos, mas também seus aspectos econômicos e sociais, uma vez que reconhecem no planejamento uma necessidade econômica e uma responsabilidade pública.

6. AS MODERNAS COMISSÕES DE PLANEJAMENTO NOS ESTADOS UNIDOS

É ponto pacífico entre os modernos municipalistas que, para a solução dos problemas vitais das comunidades urbanas, impõe-se a criação de um órgão de planejamento. Daí o papel importante e definido que ele exerce. Entretanto, convém frisar que para sentir benéficos efeitos deve estar em íntima articulação com as Câmaras Municipais, Executivo Municipal e Departamentos Administrativos.

Complexos são os problemas que, em parte, cabem a uma moderna agência de planejamento resolver.

Nos Estados Unidos eles se classificam mais ou menos da seguinte maneira:

1. Extrema desigualdade da renda e riqueza, a qual acarreta uma base insegura do poder aquisitivo.
2. Localização de indústrias sem levar em consideração o inventário industrial necessário para a segurança estável da comunidade.
3. Rápida obsolescência do plano urbanístico de muitas cidades.
4. Competição entre as várias formas de transporte com sua tendência para deslocamento do crescimento das cidades.
5. Especulação imobiliária que deixa no seu rastro trágicos prejuízos a pequenos proprietários e uma grande quantidade de terras improdutivas.

6. Bairros pobres, casas abaixo do padrão, e um alto nível de rendimentos.

7. Perigos à saúde pública, provenientes da pobreza, congestionamento, barulho, sujeira, fumaça, e poluição de águas.

8. Heterogeneidade de população urbana e necessidade de caldeamento dos vários grupos dentro de uma comunidade com um programa cívico baseado na cooperação.

9. Falta de oportunidades para a educação vocacional e superior de jovens e adultos.

10. Delinqüência juvenil, crime e extorsão.

11. Má distribuição das finanças urbanas tendo em vista sua relação com as finanças estaduais e nacionais.

12. Limitações dos poderes legais das cidades por unidades superiores de governo.

13. Necessidades de melhor controle sobre áreas que ultrapassam os limites da cidade.

14. Corrupção e enxertos na política local. (3)

No caso especial do Brasil, outros problemas há, de maior relevância, conforme veremos adiante, que, se porventura fôssem criadas em alguns municípios agências de planejamento, a êles caberia resolver.

Uma agência moderna de planejamento da cidade deve ter as seguintes atribuições:

- a) Pesquisas de ordem física, econômica, social, financeira e legal;
- b) Elaboração e execução do plano diretor;
- c) Educação popular.

7. PLANEJAMENTO REGIONAL E SISTEMA COOPERATIVO PARA O BRASIL

Entre nós, onde a maioria de seus municípios são de ordem rural, com rendas escassíssimas, não seria viável a criação de órgãos de planejamento destinados a também intervir na vida econômica e social, com raio de ação apenas no âmbito do município. O mais acertado seria a criação de órgãos de planejamento abrangendo vários municípios com os mesmos problemas. E, dentre êstes problemas, deveria ser colocado em primeiro lugar o da contribuição da comissão de planejamento ao parcelamento da grande propriedade territorial, isto é, a instituição da pequena propriedade organizada em forma de colônias ou cooperativas, único meio para resolvermos o cruciente problema do êxodo das populações rurais e única forma de criarmos em nosso país um grande mercado interno, estimulador da industrialização rápida de nosso país.

Em linhas gerais, a organização do sistema cooperativo, entre nós, deveria obedecer ao seguinte esquema.

Para isso nos valem dos ensinamentos de AGUINALDO COSTA, ilustre engenheiro brasileiro, em cujo livro "Apontamentos para uma reforma agrária", o assunto é amplamente estudado.

Tanto nas terras adquiridas pelo município em virtude de expropriação, permitida em lei, di-

tada por superiores interesses coletivos e imperativos de ordem econômica e social, como nas pertencentes ao próprio município, o governo organizaria colônias, sob a forma cooperativa, perto dos centros consumidores e meios de transporte que serviriam de modelo a ser imitado em grande escala. E ao seu redor o município venderia lotes a trabalhadores rurais, pelo preço de custo, acrescidos de despesas de saneamento, obras de dragagem, energia elétrica, irrigação, etc., comprometendo-se os mesmos a se unirem em cooperativas de produção, de crédito e de consumo, tomando como modelo o padrão oficial.

A colônia-tipo, organizada pelo município, seria constituída de um centro urbano onde se estabeleceriam usina de força e luz, armazéns, silos, casas para pessoal administrativo, prédios para cooperativas, escola, restaurante, cinema, clube, creche, jardim de infância, sala de jogos e instalações sanitárias, internatos rurais, escolas normais rurais, farmácia, centro de saúde, residências, cozinha comum e campos de esporte. Não muito longe seria instalado o Parque Industrial Rural e o Galpão de Máquinas Agrícolas. Em local próximo ao centro urbano se destinaria uma área para a organização de um Campo de Cooperação, onde haveria sircaria, cultivo de milho e forragens, sementes e mudas, frutas, aviários, apiários, estábulos para vacas leiteiras, parque para cunicultura, pocilga, pôsto de monta misto e pequenos laboratórios para exame de sôro, genética elementar, etc.

As colônias organizadas ao derredor do modelo oficial teriam também um centro urbano, se necessário um Parque Industrial Rural e um Campo de Cooperação obrigatório. Conforme as distâncias as colônias constituídas por trabalhadores rurais se utilizariam de tôdas as instalações do Centro Urbano da cooperativa oficial, do seu Parque Industrial Rural e do seu Galpão de Máquinas Agrícolas.

Para organização desta natureza, com raio de ação em todo o território nacional, AGUINALDO COSTA sugere a criação de um Departamento Agrário Nacional, ficando a êle subordinado o Departamento Agrário do Banco Central, e um Departamento Agrário Estadual, sob cuja dependência agiria o Departamento Agrário do Banco Estadual e a Seção Agrária do Banco Municipal.

Daí acharmos descabida a criação recente da Assessoria-Geral de Planejamento e Estudos, subordinada à Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, antes de se organizarem as cooperativas ou colônias agrícolas a que fizemos alusão.

Tudo o que expusemos, constituem apenas idéias gerais, que não podem ser relegadas para plano secundário, caso sejam criadas entre nós Comissões de Planejamento do Município ou de uma região, principalmente no caso específico do Brasil, onde urge a implantação da pequena propriedade, sob bases racionais. único meio de revvalorização da vida dos municípios brasileiros.

(3) Local Planning Administration — *The Institute for Training in Municipal Administration* — Chicago, Illinois, 1941 — págs. 18 e 19.

8. COOPERAÇÃO INTERADMINISTRATIVA ENTRE A UNIÃO, ESTADO E MUNICÍPIO

Em virtude do próprio sistema federativo que adotamos desde o início da República, serviços há que são prestados pela União no Estado, ou por qualquer uma dessas órbitas no Município. Muitas vezes sucede também o mesmo serviço ser paralelamente prestado pelos três níveis de governo, com desperdício natural de recursos.

O problema que se suscita no âmbito municipal, decorrente da cooperação interadministrativa, afeta predominantemente o município, não só pela sua carência de disponibilidade financeira, mas sobretudo por falta de um planejamento das atividades da União, dos Estados e dos Municípios, no exercício da cooperação estabelecida.

A Lei n.º 59, de 11 de agosto de 1947, autoriza a cooperação financeira na ampliação e melhoria do sistema escolar primário, secundário e normal, nas zonas rurais e a Lei n.º 819, de 19 de setembro de 1949 instituiu o regime de cooperação para a execução de obras de saneamento entre a União, o Estado e o Município.

Há problemas mais graves, porém, como de educação, saúde e fomento da produção, cuja solução exige a elaboração de um plano orgânico nacional, com a cooperação das três órbitas políticas, no qual fiquem definidas discriminadamente as atribuições de caráter local, regional e federal.

No caso, por exemplo, da confecção de um plano dessa natureza, no setor da educação deveria caber aos municípios do interior a fundação de escolas primárias rurais; no de saúde, o da organização da assistência dos postos de saúde municipais e no do fomento da produção, o estabelecimento de clubes agrícolas e postos agropecuários municipais.

Até agora, no que concerne ao fomento da produção, somente tem havido, erradamente, acordos entre a União e o Estado, sem a intervenção do Município.

E' preciso que, elaborado o plano nacional, sejam ministrados às comunas subsídios pela União, para que entrosados com ela e os Estados, os serviços essenciais de educação, saúde e fomento da produção sejam prestados regularmente.

9. COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL

Embora a Constituição Federal de 1946 não disponha sobre a possibilidade de municípios da mesma região poderem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns, o próprio princípio de autonomia municipal, que em última análise significa auto-governo e auto-administração, não exclui os consórcios municipais.

Esta fórmula jurídica, aliás, deve ser encarada como de fundamental importância para o planejamento e a execução de serviços públicos que

ultrapassam os lindes de uma única administração municipal.

Cabe perfeitamente o se agrupar municípios para a prestação de serviços de abastecimento de água, esgotos sanitários, saneamento, engenharia, assistência social, pavimentação, força e luz, fomento da produção e compras, sem excluir outros, dadas as peculiaridades regionais.

Caso típico de agrupamento de municípios é o da Ontario Hydro, no Canadá, administrada pela Hydro-Electric Power Commission of Ontario, que constitui uma organização do serviço público por grupos ou ligas de municipalidades. Essa Comissão fornece energia elétrica aos municípios pelo preço de custo, o que levou MOSHER a asseverar que os consumidores canadenses são mais favorecidos pelo regime de municipalização por ligas, do que os do Estado de Nova York, onde o serviço de energia elétrica é regulamentado por outro tipo de Comissão. Os consórcios municipais resultam, via de regra, da celebração de convênios, acordos e contratos regionais, permitida, se conveniente, a participação do Estado ou Território.

A ratificação dos convênios compete às Câmaras Municipais, cabendo a direção e execução dos serviços a representantes das comunas pactuantes, podendo também delas participar, em determinados empreendimentos de fins econômicos, pessoas naturais ou jurídicas.

10. O ESTADO E A ASSISTÊNCIA TÉCNICA AOS MUNICÍPIOS

O artigo 24 da Constituição Federal de 1946, permite ao Estado criar órgãos de assistência técnica aos Municípios.

De sorte que, as Constituições Estaduais ou as leis estaduais, podem dispor sobre o assunto.

A assistência técnica aos municípios, custeada pelos Estados-membros, deve ser feita através de pessoas entendidas em economia, finanças e engenharia, e consiste apenas em ministrar conselhos ao Prefeito.

Conforme assinala PONTES DE MIRANDA, essa assistência pode ser permanente, periódica ou provisória, cabendo a leis estaduais ou à Constituição Estadual regular tal matéria. Entretanto, jamais pode ferir a autonomia municipal.

Nos Estados Unidos as "Advisory State Boards", constituem organismos destinados a prestar assistência técnica aos municípios, via de regra com caráter consultivo, em matéria referente a serviços como os de instrução pública, polícia, tráfego, saneamento, finanças, abastecimento de água, etc. (4)

(4) WASHINGTON DE AZEVEDO — *A organização técnica dos municípios* — Editora Pongetti — pag. 16.