

# Problemas de Base Discutidos no Seminário Municipalista da Bahia

YVES ORLANDO TITO DE OLIVEIRA

**SUMÁRIO:** 1.º *A Bahia no cenário nacional* — 2.º *Os objetivos do Seminário* — 3.º *A fórmula da integração espiritual dos baianos para a solução dos problemas de base da Bahia* — 4.º *A "Escola Brasileira de Administração Pública"* — 5.º *Cursos especiais do "Instituto Técnico de Administração Municipal"* — 6.º *A futura "Escola Estadual e Municipal de Administração Pública"* — 7.º *A crise brasileira e a aplicação dos modernos conceitos da administração pública* — 8.º *A fase atual da campanha municipalista* — 9.º *A União espiritual dos baianos.*

**A**O regressarmos do "Curso Internacional de Administração Pública", realizado no Rio de Janeiro, patrocinado pela ONU (Organização das Nações Unidas), a UNESCO e o "Instituto Brasileiro de Administração" da Fundação Getúlio Vargas, em comunhão com os meus fidalgos companheiros da campanha municipalista, integrantes do "Instituto Técnico de Administração Municipal" da "Associação dos Municípios" e da "Revista de Direito Municipal", resolvemos realizar o "1.º Seminário Municipalista Baiano", com o pensamento voltado para os destinos de nossa terra e para o homem que vive no interior de nosso Estado.

## 1. A BAHIA NO CENÁRIO NACIONAL

Desde os nossos tempos universitários, nos habituamos a tomar parte em reuniões coletivas, com a finalidade de debater e estudar os problemas científicos, quer de caráter estadual, quer de sentido nacional. Lá vão cêrca de 10 anos atrás o primeiro contato com representantes do País, no V Congresso Nacional de Estudantes, no qual defendemos ideais que julgamos oportunos e princípios que nos pareceram os mais adequados para o ensino no Brasil.

Nesta e em outras oportunidades observamos, sempre e sempre, que os representantes da Bahia destacavam-se pela sua cultura e pela sua inteligência. Contudo, algo sentíamos de triste, como

uma penumbra a impedir uma visão mais clara e nítida, de maior destaque de nossa terra querida.

O nosso Estado pesava no concêrto nacional, porém, a nossa gente sempre era representada por um grupo pequeno e dispersivo. Todos admiravam a Bahia, de norte a sul. Nos Congressos estudantis as nossas delegações eram diminutas. Enquanto, principalmente, São Paulo, Minas e Rio Grande do Sul estavam em pêso, coordenando atividades, orientando e liderando nas votações as matérias submetidas a plenário.

Recordamos nossas experiências porque elas indicam a confirmação reiterada dessa realidade. No "1.º Congresso Nacional de Municípios", realizado em 1950, em Petrópolis, compareceram, dos 150 Municípios baianos, apenas 13 representantes; enquanto São Paulo se fêz representar por 199 delegados dos seus 369 Municípios; de Minas Gerais, dos seus 388 Municípios, 90 delegações; de Alagoas, a totalidade de seus Municípios, em número de 36!

Queremos apontar um fato que vem de encontro à tese que sustentamos de sempre a nossa terra estar em condições de inferioridade numérica e econômica no concêrto de nosso regime chamado federativo, porque federativo êle não é mais, apesar da repetição dos nossos professores, tratadistas e homens públicos, e até da própria Constituição, de que o Brasil é uma federação! Estudando-se o conceito de federação, que é a descentralização política e administrativa em dois graus, a atual Constituição Brasileira firma-se na descentralização em três graus: União, Estados-membros e Municípios, portanto, federativo não pode ser característica de nosso regime na definição doutrinária da terminologia!... O exemplo típico do Rio Grande do Sul, onde cada Município exerce o seu poder constituinte local, desde 1891, é esmagador! Preferimos denominar o nosso regime constitucional como enquadrado na teoria que chamaríamos de Estado Municipalista, descentralizado em três graus em vez de dois como a federação.

## 2. OS OBJETIVOS DO SEMINÁRIO

Os objetivos do Seminário foram: compilar, analisar, avaliar, sistematizar e difundir idéias, ensinamentos, técnicas e experiências sôbre o regime

municipal baiano e o funcionamento dos serviços auxiliares e órgãos de "staff" da administração pública.

A Agenda foi distribuída e divulgada entre os interessados.

Sob o signo da Liberdade desejada por Tiradentes, a Inconfidência Mineira, reuniram-se representantes baianos de todas as classes sociais, com os espíritos desarmados, livres de preconceitos, divergências, ou de posições sociais, culturais ou políticas, animados com o mais nobre propósito e o mais acendrado amor à terra em que vivemos.

Os baianos têm-se manifestado, em vários momentos, por um espírito negativista e divergente, sendo comum a repetição de uma frase histórica de que: "a Bahia é unânimemente divergente".

Contra este estado de coisas, de vez em quando, verificamos a denúncia por elementos credenciados, a respeito de nossa decadência.

Não pleiteamos para os baianos nem a "unanimidade divergente", nem a unidade absoluta, isto é, — a unanimidade concordante. Desejamos encontrar uma fórmula recomendada pelo bom senso e indicada pela realidade.

### 3. A FÓRMULA DA INTEGRAÇÃO ESPIRITUAL DOS BAIANOS PARA A SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS DE BASE DA BAHIA

Pensamos na integração espiritual dos baianos para a solução dos problemas de base de nossa terra. Uma fórmula de sentido profundamente dialético, sem negar a liberdade de crítica, nem afirmar o princípio da subordinação pessoal ou cultural, política ou social, moral ou ética.

Quando se tratar dos problemas de base da Bahia a união dos baianos deve ser manifestada de modo integral.

O "1.º Seminário Municipalista Baiano" visou, antes de tudo, preparar um ambiente psicológico capaz de determinar pela análise científica quais os problemas que enumeraremos como problemas de base para o desenvolvimento e o progresso da terra onde vivemos.

Os integrantes da campanha municipalista baiana pensam que três são os problemas de base para a Bahia: *Transportes, Energia Elétrica e Educação*. O planejamento de nosso Estado, em primeiro lugar, deveria cingir-se a estes três problemas fundamentais para o progresso efetivo e o desenvolvimento eficaz de nosso rincão. Todos os demais estão na dependência destes três problemas, sem, contudo, pensarmos em exagerado exclusivismo, tanto assim que na Agenda do Seminário outros problemas foram considerados como fundamentais, inseridos entre os assuntos a serem tratados. Esta é a contribuição do grupo municipalista, sem pretenderem pensar os seus componentes, em termos absolutos, muitas vezes.

Por exemplo, de um rápido estudo feito sobre o Município de Camamu, o que deve ser realizado

pela administração pública local, com os auxílios dos governos do Estado e da União, naquele Município, deve dirigir-se no sentido da construção de uma estrada ligando a sede do Município à B.A. 2; e ao mesmo tempo outras estradas ligando os seus distritos à sua sede. São inúmeros os Municípios baianos nestas condições, constituindo o problema dos transportes o problema de base na sua fase inicial de desenvolvimento planejado. O orçamento do Município e os auxílios orçamentários do Estado e da União, em relação a este Município, devem incidir no que diz respeito a verbas para transportes. Enquanto não for dotado este Município de vias de comunicação necessárias ao seu desenvolvimento, todos os demais problemas devem ser considerados como problemas secundários, e tratados nas verbas orçamentárias como problemas secundários.

O ideal seria um planejamento municipal para cada Comuna. Entretanto, estamos tratando, neste instante, de um planejamento para o nosso Estado.

Outro exemplo, o da *Energia Elétrica*, considerado essencial para o nosso desenvolvimento industrial e bem-estar do povo. O aproveitamento das cachoeiras de Funil e Pancada Grande, no Rio de Contas, beneficiará cerca de 12 Municípios baianos. O Rio Grande do Sul tem uma verba estadual de cerca de \$150.000.000,00 de cruzeiros anuais, para ser aplicada no plano gaúcho de energia elétrica. Precisa a Bahia ter o seu plano de energia elétrica para todo o Estado, porque sem planejamento a indústria da energia elétrica não se desenvolverá eficientemente, de modo a atender aos diversos setores geo-econômicos de nosso Estado.

As quedas d'água da Bahia devem ser aproveitadas em função do seu potencial extensivo a um maior número de Municípios. O sistema dos consórcios deve ser empregado, eficazmente, no campo do aproveitamento da energia elétrica, com benefícios os mais proveitosos para um maior número de cidades e de indivíduos quando possível.

Ainda alguns exemplos, agora, no campo da Educação. O Município de Jacobina tinha em 1940 uma população de 51.693 indivíduos. Sabiam ler e escrever 9.308. Não sabiam ler nem escrever 34.290.

Feira de Santana com 83.268 indivíduos em 1940. Sabiam ler e escrever 15.318. Não sabiam ler nem escrever 55.579.

Santo Amaro com uma população em 1940 de 106.303 habitantes. Sabiam ler e escrever 18.658. Não sabiam ler nem escrever 70.591.

Ilhéus com uma população em 1940 de . . . . 113.269 indivíduos. Sabiam ler e escrever 33.873. Não sabiam ler nem escrever 61.942.

Itabuna com uma população em 1940 de 96.879 habitantes. Sabiam ler e escrever 24.214. Não sabiam ler nem escrever 57.319.

A estimativa da população de 18 anos e mais na Bahia, em 1940, era de 2.183.974 habitantes; a cota de alfabetização 29,00; em cifras absolutas 633,352 indivíduos alfabetizados.

Assim por diante, em todos os Municípios. Apenas, no presente, poderíamos estabelecer um aumento populacional e índices de alfabetização proporcionais. Se não pioraram, não melhoraram os índices estatísticos de 1940, proporcionalmente falando.

Enquanto a nossa realidade educacional é decepcionante, a Inglaterra, a 15 de maio do corrente ano próximo passado, inaugurou a educação pela Televisão em seis escolas abrangendo ciência, arte, viagem, indústria e negócios!

#### 4. A ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No aspecto da educação, desejamos não deixar despercebida uma falta de alta cultura administrativa entre nós. Enquanto os países mais adiantados possuem escolas de Administração Pública, como a França, os Estados Unidos, Porto Rico, etc., somente agora é que conseguimos fundar uma de caráter nacional: "A Escola Brasileira de Administração Pública", que tem por finalidades:

a) promover a formação de pessoal de alto nível para a administração pública, capaz de se dedicar às atividades de: estudos e pesquisas (analistas), orientação técnica (assessôres), direção de serviços (administradores e gerentes) e de ensino (professôres de administração);

b) promover o aperfeiçoamento e a especialização em administração pública de profissionais de nível superior e de servidores públicos em exercício;

c) realizar estudos, levantamentos e pesquisas no campo da administração pública e divulgar os seus resultados, contribuindo para o maior esclarecimento de seus problemas;

d) promover a divulgação de conhecimentos e de novas técnicas de racionalização dos serviços públicos.

Isto no âmbito nacional. No âmbito estadual ou municipal o recrutamento profissional para o serviço civil continua sem uma formação eficiente.

O grupo municipalista baiano fundou, faz pouco tempo, o "Instituto Técnico de Administração Municipal" que tem por fim o "estudo, a investigação, o ensino, a propaganda dos assuntos concernentes à ciência e à administração municipais, contribuindo, inclusive, para a formação de especialistas que atendam aos problemas básicos da realidade brasileira, e, em particular, da Bahia, na presente fase de revitalização dos municípios, através da pregação municipalista".

#### 5. CURSOS ESPECIAIS DO INSTITUTO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Brevemente, promoverá o "Instituto Técnico de Administração Municipal" uma série de cursos especiais para aperfeiçoamento de funcionários e interessados das matérias de "Administração Municipal", "Estatística Municipal", "Finanças Públicas Municipais", "Economia e Planejamento dos Municípios", "Urbanismo" e "Sociologia Urbana e Rural".

Há uma seqüência doutrinária e objetiva na campanha municipalista. Há um sentido profundo na formação de uma equipe estudiosa dos problemas baianos, com fisionomia realista. Há uma filosofia verdadeira na obra de catequese pela valorização do homem do interior e pela revitalização de nossas entidades de govêrno local. Há uma sistematização científica em tórno do Direito Municipal, tendo a oportunidade de receber o brilhante parecer dos Professôres Braz Arruda e Jaime Cavalcanti aprovado pelo Conselho Universitário da Universidade de São Paulo, opinando pelo projeto que cria a cátedra de "Direito, Govêrno e Finanças Municipais" atualmente no Parlamento Nacional. Há um desprendimento individual e um rumo idealista por parte dos líderes da campanha municipalista. Há um compromisso de honra que não transigiremos, não permitindo que os nossos ideais se percam no descrédito ou se diluam em uma política oportunista.

#### 6. A FUTURA ESCOLA ESTADUAL E MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Desejamos pleitear, como uma esperança benfazeja, a fundação de uma "Escola Estadual e Municipal de Administração Pública", como um acontecimento marcante para o govêrno que levar a efeito esta realização admirável. Com a experiência alcançada em diferentes grupos baianos com o ensino das matérias de ordem administrativa, poderemos edificar os alicerces de uma Escola especializada, na Bahia, de formação e aperfeiçoamento do pessoal do serviço civil em nosso Estado. Somente, assim, preparando os administradores de amanhã, com os processos modernos de sistematização científica acreditaremos no futuro ainda mais promissor de nossa terra.

O sistema do mérito no serviço público, que alcançou já uma estabilidade absoluta nos países mais adiantados, deve ser uma conquista inadiável, na prática da administração pública na atualidade baiana.

#### 7. A CRISE BRASILEIRA E A APLICAÇÃO DOS MODERNOS CONCEITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A crise brasileira de uma política científica reside na crise de uma infra-estrutura administrativa, em moldes modernos. Poderiam os serviços públicos produzir muito mais se houvesse a apli-

ção dos processos administrativos hodiernos em nosso meio.

Assinala MARSHALL E. DIMOCK, publicista norte-americano, em bem elaborado artigo "O Estudo da Administração", publicado em 1937 (\*):

"A Administração Pública é um processo e uma teoria, não meramente acumulação de fatos detalhados. O objeto do estudo administrativo deve ser de descobrir, primeiro, o que o governo pode, própria e eficazmente realizar, e, em segundo lugar, como pode êle realizar essas coisas próprias com a maior eficiência possível e com o menor gasto possível de dinheiro e de energia".

Já WOODROW WILSON havia, cinqüenta anos atrás, tratando da Administração Pública, preceituado:

"O campo da administração é um campo de atividades políticas. O objeto do estudo da administração é salvar os métodos executivos da confusão e do alto preço da experiência empírica".

E profetizava com a sua visão de escritor: "um funcionalismo público tènicamente instruído cedo tornar-se-á indispensável". Chegou o momento histórico em que o empirismo não prevalece mais, nem um funcionalismo escolhido ao sabor das injunções político-partidárias, sem os servidores terem uma cultura especializada exigida para cada função pública.

O sistema do mérito, tão valorizado nos países mais civilizados, deve ser um sistema de prática corrente na atualidade brasileira.

Outro aspecto fundamental para a Administração Pública é o que se refere às atividades institucionais de governo.

As atividades exercidas pelos governos podem ser divididas em dois grupos:

a) atividades substantivas ou funcionais, relacionadas com os "fins" do Estado, "são aquelas que os governos exercem para realizar os objetivos do Estado: a defesa nacional, a segurança pública, a educação, a proteção à saúde, etc."

b) atividades adjetivas ou institucionais, "são aquelas que equipam o governo para funcionar. Identificam-se com os meios materiais e os processos de trabalho e, portanto, podem ser consideradas "meios".

Uma nova concepção da Administração Pública existente está a impor, aos nossos governantes, um esforço abnegado, visando à aplicação dos modernos processos administrativos, para que haja uma eficiência nos serviços públicos e uma sobrevivência do povo, feliz e alegre, neste instante de profundas transformações do mundo atual.

A idéia do "1.º Seminário Municipalista Baiano" veio ao encontro dessas novas concepções, ajudando os poderes públicos nas suas tarefas de reorganização dos seus serviços, aperfeiçoamento dos funcionários e conciliação entre a democracia e a técnica.

## 8. A FASE ATUAL DA CAMPANHA MUNICIPALISTA

O "municipalismo em marcha" prossegue na sua fase, ainda, de preparação psicológica, de formação de técnicos em administração municipal e de sistematização da doutrina municipalista.

A idéia do notável baiano M. A. Teixeira de Freitas pugnando pela "Fundação dos Municípios", de sentido nacional, e da organização da "Associação Brasileira de Municípios" de Rafael Xavier, ao lado de tantos outros líderes do municipalismo brasileiro, como Osório Nunes, Antonio Delorenzo Neto, Gerson Augusto da Silva, Francisco Machado Vila, Luis Melo, Araújo Cavalcanti, Rômulo de Almeida, Afonso Almiro, Braz Arruda, Jaime Cavalcanti, Desiré Guarani e Silva, Océlio Medeiros, Stélio Machado, Valdemar Lopes e outros, consolidam esta magnífica campanha na fase atual de seu pleno desenvolvimento.

Propala-se uma reforma constitucional e os Municípios devem estar vigilantes contra a tentativa de qualquer retrocesso na discriminação das rendas públicas que venham prejudicá-los. Pelo contrário, êles devem reivindicar maiores possibilidades financeiras de conformidade com a "Carta de Princípios" do 1.º Congresso Nacional de Municípios.

Em outubro vindouro teremos o II Congresso Nacional de Municípios, patrocinado pela "Associação Brasileira de Municípios", em São Paulo, com sede na cidade de São Vicente. As reuniões preparatórias se estão processando no Rio de Janeiro e nos diversos centros indicados pela Comissão Organizadora.

## 9. A UNIÃO ESPIRITUAL DOS BAIANOS

Além do mais, estamos preparando psicologicamente a nossa terra, com a união espiritual dos baianos, para a solução dos problemas de base da Bahia. Problemas econômicos, financeiros, administrativos, sociais e morais, dentro de uma equação de planejamento eficaz e de estudos adequados de nossa realidade.

Êste levantamento psicológico e sociológico de nossa terra, com a convocação de individualidades das mais eminentes pela cultura, pela autoridade administrativa e pelos conhecimentos técnicos, muito contribuirá para tirar do atraso em que se encontram, muitos dos seus serviços públicos, e das deficiências de civilização, de toda ordem, que verificamos.

No trabalho de Seminário de "Administração Orçamentária" que realizamos no curso que acabamos de fazer, por determinação do Prof. Harvey Walker, sobre o "Estudo da adequação das rendas municipais em relação aos serviços públicos, referente às cidades brasileiras do Salvador, Recife, Belo Horizonte e Pôrto Alegre", a cidade do Salvador, pela revelação das pesquisas levadas a efeito, constitui o centro menos progressista entre

(\*) Revista do Serviço Público, julho de 1946.

as citadas capitais, comprometedor de nossos foros de civilização!

Só com a sinceridade os estudiosos de nossa realidade poderão ajudar a melhorar o nosso Estado.

Precisamos não desmerecer, do conceito que foi tão bem traduzido pelo talento e pelo sentimento afetivo para com a nossa terra, o Prof. Alcides Greca, da Argentina, quando em um trabalho, que é uma jóia literária e psicológica, "Baianos e Bandeirantes", traduz o espírito de nossa gente: "Ser baiano significa, no Brasil, algo muito particular, dada sua especial idiossincrasia, a simpatia que irradia, sua vivacidade mental e o sentido lhano e amável que tem da vida".

O conceito do Mestre argentino necessita perdurar através dos tempos, bastando, para isso, o cultivo, de todos que aqui vivem, das qualidades mencionadas, pois elas são inatas no povo baiano.

O "1.º Seminário Municipalista Baiano" alcançou os seus objetivos iniciais, e estamos certos que serão alcançados outros objetivos com o tempo, dependendo apenas da boa vontade e do espírito público de todos aquêles que foram convocados para o estudo dos problemas da Bahia, acima das divergências pessoais, dos interesses político-partidários e das tendências científicas.

Esta tentativa de união dos baianos tem um sentido o mais alto possível e uma inspiração de profundo amor à terra dadivosa e boa que possuímos. Todos os sonhos, os mais belos e risonhos, tiveram os seus idealizadores. Imaginaram, sinceramente, com a maior pureza cristalizada nos mais sublimes ideais, servir à terra onde vivemos, sem medir sacrifícios e pensando que incompreensões podem ser esclarecidas e divergências podem ser superadas.