

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

O Município na América

OSÓRIO NUNES

Reuniu-se em meados de outubro, em São Vicente (São Paulo), o II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, destinado a assinalar uma etapa nova do movimento nacional que visa à revitalização das comunas do interior. Prefeitos e vereadores de todo o país se encontraram, nessa oportunidade, para o estudo e debate, em moldes democráticos, dos problemas peculiares à vida municipal, com o objetivo de encontrar-lhes a melhor e mais adequada solução. Torna-se, por isso, de maior interesse a divulgação do presente trabalho, em que o autor, especialista na matéria, apresenta uma síntese da evolução do pensamento municipalista na América e, em particular, no Brasil.

REUNIU-SE, em São Vicente, o II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros.

Apresentamos o testemunho de nossa admiração pelo esforço que está sendo realizado no interior do Brasil, através das dificuldades próprias de um país em crescimento. Ao mesmo tempo, desejamos fazer um exame da evolução do Município na América, assim compreendida toda a extensão de terra que Colombo revelou à civilização, a posição presente do direito, da conceituação e dos deveres da administração local, suas prerrogativas e as perspectivas que os responsáveis pelas comunas têm de entreabrir, para aperfeiçoar os métodos de convivência, melhorando as condições de vida e assegurando o bem-estar dos municípios do Brasil.

Em primeiro lugar, devemos congratular-nos, pelas felizes condições em que se verificou a implantação do Município no Novo Mundo. Quanto ao Município ibérico, por sua auspiciosa origem, vinculada ao tronco da civilização ocidental, o Império Romano, tivemos uma instituição primitivamente votada à defesa e, posteriormente, por desenvolvimento natural, destinada à salvaguarda de todos os direitos e vantagens dos grupos sociais reunidos no Município.

O MUNICÍPIO ANGLO-SAXÔNIO E O MUNICÍPIO IBÉRICO

Em *The British City*, Howe demonstra que "a cidade é a instituição mais democrática da Grã-Bretanha. A muitos respeito, é a única demonstração de democracia daquele país". O regime

político inglês, segundo Munro e Jennings, surge como regime de *self government* e de subordinação ao direito. Transplantado para a América do Norte, o Município anglo-saxônio veio a constituir a mais sólida base da democracia e da organização da sociedade norte-americana. Sob aquela esfera político-jurídica, a Municipalidade inglesa se impõe como uma comunidade distinta, definida. Esse espírito foi trasladado para a América do Norte, com o emigrante inglês. É fato consumado, a conquista dos municipes no sentido de governar o Município americano por si mesmos. Isso, ao lado do grande favor das rendas, permitiu a estruturação dos serviços públicos locais em forma modelar para o resto da América. A participação do Município no total da arrecadação cobrada pela União, Estados e Municípios, é uma das afirmações da inteligência com que o povo norte-americano organizou o seu país.

O Município ibérico, transplantado para a América, possuía também toros de autonomia, como o anglo-saxônio. É conhecida a participação das câmaras municipais, à época da colônia, na condução da política e dos negócios de cada cidade. O Município ibérico, como fundamento da defesa das liberdades públicas, é uma expressão que atravessa os séculos.

O Município, como fenômeno social natural, na expressão de um dos estudiosos brasileiros do assunto, surge nas primeiras formas originárias dos agrupamentos humanos, quando a cidade era a própria expressão política do Estado, pois se confundia com este. A organização municipal romana manteve a característica do Município, assim compreendido, uma vez que semelhante organização constituía uma prerrogativa da cidade, dela excluído o campo. Somente a algumas das cidades que entravam para o domínio de Roma era concedido o privilégio de constituir os *municipia* faculdade que lhes era propiciada em caráter absoluto ou com algumas limitações, inclusive o direito de cidadania romana, conservando, porém, as suas instituições próprias. Tais privilégios eram dados a povoações que não opunham resistência aos dominadores, não significando isso entretanto, que as cidades mantivessem a sua integral independência. Facultado-lhes era apenas conservar a administração local, em consonância com a orientação e a política romana. Quando se generalizou o sistema, segundo as conveniências do Império, a autonomia era definida pelo governo próprio

e pelo direito de organizar a polícia e a justiça, com sujeição às leis da metrópole.

A organização municipal, instaurada pelos romanos, representava alicerces tão seguros, fundava-se em leis e disposições tão racionais, que, nem os bárbaros visigodos, nem os árabes conseguiram modificá-las substancialmente, na Península Ibérica. Com a introdução de algumas modificações, as linhas gerais do Município romano foram preservadas e assim chegou na Ibéria, até a expulsão dos mouros. Surgido o Condado Portucalense, fulcro do reino de Portugal, a administração local continuou mantendo as mesmas prerrogativas, bastante dilatadas, durante a dominação visigótica, pelas atribuições conferidas às assembléias populares.

Os mouros não puderam, apesar de certa tendência centralizadora, diminuir o prestígio das instituições municipais. Diz o escritor português Alexandre Herculano, acentuando o fato: "E' que existia um princípio, um impulso moral, que ajudavam os instintos de liberdade a dar novo vigor às instituições municipais". Tanto na Espanha, como em Portugal, onde o Município precedeu a própria Monarquia, o Conselho tem a mesma raiz. De um lado, procede do *concilium*, a assembléia com poder jurisdiccional, e do *conventus publicus* dos bárbaros. De outro, procede do Município romano, ou seja, do conjunto de habitantes de uma aglomeração. A estruturação do Município português compreendia uma série de funcionários e servidores, exercendo uma multiplicidade de funções, que iam desde a Justiça até a inspeção dos edifícios e logradouros públicos, verificação de pesos e medidas, fixação dos preços dos gêneros alimentícios e tudo que fôsse objeto de uso da comunidade.

Manteve o Município português o seu prestígio, até o surgimento — códigos do governo central, que tomaram o nome dos monarcas que os outorgaram — das Ordenações, começando a declinar com as Ordenações Afonsinas, em 1446. Após as Ordenações Manoelinas, as Ordenações Filipinas, aparecidas em 1603, reduziram ainda mais o âmbito do poder municipal, deixando-lhe quase exclusivamente funções administrativas, não indo as judiciais além das questões de pouca importância.

Olham os brasileiros com especial cuidado, o Município norte-americano, em virtude de sua origem, o Município inglês, de vocação e tradição democrática, assim como pelo exemplo de organização político-administrativa, e pelo sistema federativo dos Estados Unidos, igual ao existente no Brasil. Preocupam-nos menos outros tipos de Cidades-Municípios, como alemãs, francesas, italianas e espanholas, onde os países da América do Sul, nos primórdios, foram buscar os tipos de organização político-administrativa, pois que êstes obedecem à orientação centralizadora. E os países da América do Sul, em sua maioria, inspiraram-se no modelo anglo-saxônio ou norte-americano.

Por que essa atenção ao município anglo-saxônio? Devido à forte consciência localista, que

assinala o Município inglês, tão forte que "um dos princípios não inscritos da Constituição inglesa, característico de governo inglês dispõe que os assuntos locais devem ser administrados pelos representantes locais". Conforme diz Adolfo Posada, em seu "Tratado de Direito Político", como o pressuposto de autonomia política é a existência de uma consciência coletiva, capaz de ferir uma vida social, segundo exigências morais — o regime inglês não se reduz a um puro sistema de garantias exteriores, pois que é, antes de tudo, uma questão de tendência instintiva, de atmosfera, de pressão social, irreductível a preceitos legislativos.

IMPORTÂNCIA DA VIDA LOCAL NA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES DO CONTINENTE

Transplantado para a América do Norte, o Município anglo-saxônio produziu o Município norte-americano, com seu extraordinário avanço em relação às diversas técnicas do governo local. Do mesmo modo que, implantado na América Latina, o Município ibérico veio se juntar àquele, como base da organização das nações soberanas. Encontramos, assim, ao Norte e ao Sul do Hemisfério, o Município como célula fundamental da sociedade, plataforma das aspirações populares, cadinho onde se elaboram os processos de autonomia, de independência e de capacidade de governo próprio, que vão ter seu corolário no Estado soberano. Encarado de qualquer prisma, o papel do Município é decisivo para a articulação dos grupos sociais, no sentido dos ideais comuns de aperfeiçoamento, quer na cidade, quer no campo. O seu desempenho, como unidade aglutinadora dos esforços dos indivíduos espalhados pelo país, jamais será suficientemente ressaltado e nunca haverá gratidão suficiente para testemunhar o reconhecimento das gerações de agora aos avós pioneiros que plantaram suas linhas-mestras, dando-nos os traços da nossa organização atual.

Os Municípios norte-americanos vieram gradualmente ascendendo a excelente posição. As rendas de que dispõem, a competência para executar, controlar os serviços de caráter tipicamente local, funcionam como um elemento de progresso harmonioso de todo o gigantesco organismo da Federação. E' satisfatório comprovar êsses desenvolvimentos da nação norte-americana, com base na vida das suas comunidades, pois, por via destas, surgiu a reforma nos métodos administrativos, hoje instaurada nos setores da administração federal e regional dos Estados Unidos, com reflexos no mundo inteiro, particularmente no Brasil.

Com efeito, das idéias lançadas pelos estudiosos congregados no Bureau of Municipal Research, instalado em New York, nos primeiros anos do século, surgiram os lineamentos principais que ora norteiam a racionalização das atividades-meios e o planejamento das atividades-fins do Estado Moderno. Aquêlo grupo de pioneiros buscou tornar mais proveitosos os trabalhos da administração municipal, partindo, notadamente, da concepção

ção do orçamento como plano de governo da disciplinação da receita e das despesas públicas, da instituição do sistema do mérito no serviço civil, da subordinação da administração à organização e planejamento, e da centralização das aquisições do governo municipal num órgão de compras. Promoveram a introdução das teorias de Taylor na administração local; tiveram em mira a separação das atividades-fins das atividades-meios. A consequência foi a transformação de organização empírica em organização científica da administração, tendo como alicerce a formação e funcionamento de um estafe para o chefe executivo.

Tais concepções estenderam-se do Município para outras esferas administrativas e nelas se encontra a matriz das profundas reformas que modificaram o governo da União, vindo também germinar no Brasil, cujo Departamento Administrativo do Serviço Público, órgão da Presidência da República, é a corporificação avançada desses princípios de aperfeiçoamento das funções de governo.

O MUNICÍPIO NO BRASIL — A CONSTITUIÇÃO MUNICIPALISTA BRASILEIRA — PECULIARIDADES DO DISTRITO FEDERAL

O Município brasileiro organizou-se no século da Descoberta, sob as Ordenações Manuêlinas, com tôdas as características de Município português. Sob as Ordenações Filipinas, 100 anos mais tarde, começou o seu descenso como unidade de governo. Mesmo assim, grande era o poder das comunas representadas nas Câmaras Municipais. O estudioso brasileiro Castro Nunes, em seu ensaio "Do Estado Federado e sua organização Municipal", diz relativamente a essas entidades: "Tinham a administração dos bens do Conselho, faziam obras, estabeleciam posturas, marcavam taxas, impunham fintas. Em virtude de outras ordenações e leis posteriores, nomeavam os juizes, almotacés, os recebedores de sisa, os depositários públicos, os avaliadores dos bens penhorados e alcaides, quadrilheiros, capitães-mores de ordenanças, sargentos-mores, capitães-mores de estradas e assaltos, também chamados capitães-do-mato, os juizes de vintena e os tesoueiros-mores. Intervinhm nos julgamentos das injúrias verbais e arrogavam-se outras atribuições, além das mencionadas na lei. Assim é que promoviam a guerra e a paz com os gentios decretavam a criação de arraiais convocavam juntas do povo para discutir e deliberar sobre interesses da capitania exigiam que os Governadores comparecessem aos seus paços, para tratarem com eles dos negócios públicos e mais de uma vez, suspenderam dando-lhes substitutos até que a metrópole providenciasse a respeito!"

A Constituição de 1824, elaborada após a Independência do Brasil, reforçou esses poderes, dando às Câmaras Municipais "o governo econômico e municipal das cidades e das vilas". Em seguida, o Ato Adicional à Constituição, datado de

1834, organizou as províncias do Império com tal independência do poder central que foram quase erigidas em "províncias federadas", marcando a tendência brasileira para o Estado Federativo. A Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840, concebida para tornar exequível o Ato Adicional, fortificou ainda mais a província, em detrimento do Município. Proclamada a República, em 1889, iniciou-se um regime de rígida centralização, continuação daquele iniciado no Império unitário.

Hoje, uma Constituição de tendência municipalista rege a vida legal do Brasil. Não se chegou até ela sem que o Município houvesse bastante sofrido em sua estrutura de autonomia. A República, sob o regime federativo, congregando as antigas províncias numa União Federal, assegurou aos Municípios autonomia para organizar-se e aplicar as suas rendas, "segundo os seus peculiares interesses". Mas, por falta de recursos tributários, atingidos pela centralização excessiva, os Municípios brasileiros não puderam prosperar por aí. Acompanharam apenas o crescimento geral da Nação, comandado pelo Estado Federal e, principalmente, concentrado nas Capitais dos Estados-Membros. Em 1946, o forte movimento municipalista ecoou na Assembléia Constituinte e o Município saiu favorecido na Carta Magna.

Mas ainda é pouco. Precisamos de apreender e fazer muito. Tomemos como exemplo a capital do país. Se bem que o Município do Rio de Janeiro seja, virtualmente, na prática, um Estado de pequeno território e grande concentração demográfica, com 1.356 quilômetros quadrados e uma população de dois milhões e meio de habitantes, com uma receita anual de quatro bilhões e meio de cruzeiros, que as discussões de São Vicente sejam também úteis à administração da Metrópole, como a todos os demais Municípios do país.

"A cidade, como unidade sociológica, — enuncia Posada, na obra já aludida, — realiza em alto grau a vida intensa, e ao tomar consciência de si mesma, e na medida em que isso se dá dentro de um Estado, sente a necessidade de resolver os problemas de seu regime, segundo a política do seu tempo. Porém, o problema de regime próprio interno, da cidade, envolve um suposto que, por sua vez, vem a ser a condição para a solução adequada pela índole sociológica da cidade. A afirmação política desta índole supõe um estado emocional, de vibração coletiva, gerador do sentimento do regime: o civismo. O problema da cidade-moderna, é sobretudo de civismo e se impõe sob formas, através do desenvolvimento de urbanismo, o qual reclama aplicação eficaz de espírito municipal cívico, ou melhor, a formação de uma consciência municipalista, com responsabilidade coletiva, e por força dela o indivíduo membro da cidade considera que esse regime é obra que exige de si uma constante vigilância, uma ação pronta como produtor da opinião pública local".

E' partindo dessas premissas que verificamos os problemas da administração municipal do Rio de Janeiro, cujas peculiaridades são várias, como

Município singular entre os mil e novecentos Municípios do Brasil e, por isso mesmo, devem ser recordadas num Congresso Nacional de Municipalidades.

Município capital do Governo da República, o Distrito Federal não se acha enquadrado na órbita administrativa de qualquer Estado-membro. É ele próprio, uma unidade da Federação. A circunstância de ser a sede da República, sem perder as características de Município, deu-lhe uma conformação político-administrativa "sui generis". Como formação político-administrativa "sui generis". Como Município, seu campo tributário compreende tôdas as rendas discriminadas na Constituição em favor das administrações locais. Como unidade federada, recolhe os impostos que, por lei, são de competência dos Estados-membros. Esse fato confere excepcional vigor às suas finanças públicas. Depois do Estado de São Paulo, é o membro da Federação que maior porte tributário apresenta. Administrado por um prefeito nomeado pelo Presidente da República, como delegado de sua confiança, e por uma Câmara Municipal, eleita em sufrágio popular direto, o Distrito Federal nesse regime misto, apesar de sua receita, sofre as conseqüências de sérios problemas de administração local, ligadas principalmente ao relêvo acidentado de sua topografia. Os morros e vales, que constituem a atração de turistas de tôda parte e onde a civilização e a floresta se encontram à todo instante, numa das mais extensas concentrações demográficas do mundo, representam entretanto, para a população de fato, sérios obstáculos à circulação, às comunicações, à regularidade dos serviços públicos, às soluções urbanísticas projetadas. Desde sua fundação, o Rio de Janeiro sempre foi a cidade mais rica e importante do Brasil. Continua a ser a mais próspera e populosa, renovando-se diariamente, funcionando como um grande entreposto, que seu vasto pôrto de mar, situado sôbre uma das baías mais largas e favoráveis da terra, auxilia extraordinariamente. Longe está de atingir o limite de crescimento. Sua população aumenta na média de 75 mil indivíduos em cada ano.

A ADMINISTRAÇÃO LOCAL — BASE DA PRESERVAÇÃO DA CULTURA

Congregado o clã, a família e um grupo de famílias afins nos interesses de ocupação e aproveitamento de uma determinada área, o Município constituiu-se um penhor do progresso dos futuros Estados, ao lado da preservação dos hábitos, usos, costumes, disseminação das crenças, danças, histórias, mitos e abusões das comunidades, marcando-as com a sua côr tipicamente local. Pelos limites mesmo de sua jurisdição, o Município tornou-se, também, fiador da integridade dos costumes, de resguardo da coletividade nacional contra os vícios, defendendo a unidade da família e a pureza dos costumes sociais.

Assim se explica por que, conforme afirma Posada, "desde que o homem social se fixa sôbre

o solo e converte o espaço ocupado em meio para convivência com seus semelhantes, e constrói vivenda, formando, ao lado de um núcleo da atração, uma população concentrada, ou dispersa em pequenos grupos, porém entre si relacionada, por causa mais da proximidade ou continuidade especial de que mesmo de parentesco, surge, embora de feito elementar ou rudimentar, um sistema de preocupações geradoras de serviços comuns que, de modo amplo, formam a matéria de um regime, o qual, ao diferenciar-se de outras manifestações da vida em comum — territorial e espacial — chega a constituir-se em regime de polícia e, por fim, em regime local ou municipal".

Como dizia Maunier, citado pelo mesmo autor, "a cidade, com sua fisionomia geográfica e social, é uma forma diferenciada de viver humano coletivo; um centro ou núcleo de forças ou energias convergentes; é também, fenômeno de integração e desintegração, de concentração e de expansão".

No Novo Mundo ou em nosso país tais conceitos se afirmaram de maneira vigorosa, fazendo com que esses fatores funcionassem no sentido de congregar os homens para o bem comum, tornando o Município a estrutura basilar na qual assenta a indestrutibilidade da família e da pátria, a fonte perene de alimentação das nossas tradições espirituais, o fiador, multiplicado da preservação da cultura.

O EQUILÍBRIO ENTRE A CIDADE E O CAMPO — DESENVOLVIMENTO HARMONIOSO DO MUNICÍPIO E EXPANSÃO ACELERADA DA VIDA LOCAL NO BRASIL

Vêm de muito longe os problemas que preocupam aos administradores dos Municípios, governantes de cidades. Eles já se apresentavam, sem nenhuma dúvida com tôda intensidade, ao tempo dos assírios. Conforme se verifica de observação de suas ruínas. Ninive "era um grupo de cidades que cobriam uma área mais extensa, do que a Paris moderna e protegida por cuidadoso sistema de defesa". (Munro, Municipal Government and Administration).

A cidade moderna destruiu uma sociedade rural à qual pertenceu a Humanidade desde a queda de Roma, diz Rowe. O homem, com a cidade moderna entrou para a idade urbana.

É compreensível, portanto, que as populações rurais pressionem os governantes da cidade em busca de maior conforto, maior segurança, que lhes dê a sensação de que não se encontram roubadas em uma série de vantagens, pelo fato de permanecer no campo. Daí, quando não atendidas em tempo, buscarem a cidade ingurgitando-a, ampliando seus problemas. No Brasil, busca-se, neste momento, o equilíbrio entre a cidade e o campo, através da melhoria do interior, do aperfeiçoamento da vida local, representada nas administrações municipais. Há um grande movimento doutrinário, nesse sentido e, se bem que não tenha

produzido o que seria de esperar, a União o tem ajudado, inclusive realizando obras e prestando serviços de caráter rigorosamente comunal. Hoje, não se compreende mais o Município funcionando com tôdas as atividades do passado, notadamente da Idade Média. Os serviços públicos das cidades e os problemas de economia agrária chamam os dirigentes municipais para outros caminhos. Os problemas se avolumam e em tudo, o que importa, é o aceleração do metabolismo do órgão vivo que é o Município. Dinamizá-lo é uma imposição do século, inclusive descentralizando a sua administração, onde se fizer necessário.

Eis por que nos ocorre ao ensejo de tão oportuna reunião, sugerir que se estabeleça uma assistência técnica organizada para solução dos problemas dos Municípios do Brasil. Institutos de assis-

tência técnica, formados ou inspirados pelos próprios Municípios, estarão aptos ao intercâmbio de práticas avançadas e à introdução de métodos de planejamento, assim como de racionalização, destinados a enfrentar, com êxito, as dificuldades da administração local.

Empenhamo-nos no Rio de Janeiro, para que progridam harmoniosamente os Municípios do interior, pois o Brasil é a soma de todos os seus Municípios. O equilíbrio entre o crescimento demográfico e a capacidade de prestação de serviço do Distrito Federal, assim como das demais cidades brasileiras, depende, diretamente, da saúde econômica e social dos municípios do interior.

É, portanto, um imperativo da organização do nosso povo assegurar todos os meios à expansão acelerada da vida local no Brasil.