

Da administração local no Brasil

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

Técnico de Orçamento

EM QUE PESE o paradoxo aparente, nossa administração municipal antecedeu de quase um século nosso município. Isto, porque as Ordenações Afonsinas — que nos enformaram o primeiro sistema municipal — datam de 1446...

Mais que uma coincidência histórica, êste fato nos parece fruto de um determinismo fatal. E' que, ao contrário de outros países, como os Estados Unidos, onde a vida municipal evoluiu espontaneamente, no Brasil tivemos sempre uma luta sem tréguas entre a prepotência legiferante da metrópole e os anseios reacionários dos municípios.

Assim, nos primeiros tempos da Colônia, fomos dominados pelas Ordenações Afonsinas; no início do século XVI (em 1523), pelas Ordenações Manoelinas; com o despontar do século XVII (em 1603), pelas Ordenações Filipinas. Embora sob legislação exógena, esta foi realmente a época áurea de nossa paz municipal: os municípios iam surgindo por atos ordinários das autoridades régias (governadores ou capitães-mores), como Ilhéos, Pôrto-Seguro, Olinda, Santos; ou mesmo por iniciativa dos habitantes das novas terras, como Campos e Parati; e chegamos até a conseguir nossas Câmaras Municipais, constituídas de juizes ordinários e vereadores, eleitos ambos pelos *homens bons*.

Iam os nossos núcleos locais contornando as adversidades impostas pela Metrópole, quando a Independência os surpreendeu. Já tínhamos, portanto, uma consciência municipal firmada, quando ainda pressentíamos uma consciência nacional.

Talvez por êsse motivo, já em 1824, nossa primeira Constituição deixava aos municípios uma relativa autonomia, regulando-lhes ligeiramente, pelos arts. 167, 168 e 169, a organização e o funcionamento.

Os publicistas, porém, levantaram trompas a favor de nossa *consciência nacional*. E, já em 1828,

uma lei de 1.º de outubro feria grosso a autonomia dos municípios.

Estatuía-se, por êsse meio, um regime pseudo-liberal, e, como escreveu um dos melhores comentadores dessa época, “entre o Município e a Província uniram-se os primeiros laços da hierarquia e da tutela, em forma sistemática” (1).

Para minorar a celeuma levantada, vem em seguida o ato adicional de 1834, que nem por isso restituiu aos municípios a antiga autonomia de 1824. Esta lei, de tão controvertidas interpretações, iria ter insuspeitados efeitos. Como escreveu CARNEIRO MAIA,

“nesse triênio de fervor democrático, que acentuouse pelo federalismo representado no parlamento, qual foi o impulso de reforma que teve o elemento municipal na essência de sua organização? Algumas atribuições mais que, vindo aumentar-lhe o expediente, sem acréscimo de direitos substanciais enquanto à economia e à administração, pareciam calculadas no intuito somente de lisongear a paixão democrática daqueles tempos” (2).

Em verdade, o ato adicional imprimiu à tutela dos municípios — que até então tinha um caráter administrativo — uma *forma jurídica*, traindo o elemento municipal, que tanto esperava de suas “disposições democráticas”. O município perdera, assim, definitivamente, sua importância na órbita nacional: organizado *ad instar* dos poderes da província, seu poder legislativo acabou restrito apenas aos interesses rigorosamente municipais. Daí por que o mesmo AZEVEDO MAIA qualificou o ato adicional de 1834 com “um legado funesto”, para nossas Câmaras Municipais.

Em 1840, a lei de interpretação do Ato Adicional, ao invés de emancipar os municípios, agravou-lhes a tutela imposta pela lei de 1828.

(1) JOÃO DE AZEVEDO CARNEIRO MAIA — *O Município* — Rio, 1883, pág. 203.

(2) JOÃO DE AZEVEDO CARNEIRO MAIA — *Op. cit.*, pág. 223.

E, nesta situação de prepotência central contra nosso espírito local, chegamos à República, embora várias tentativas se fizessem em prol do restabelecimento do antigo regime de franquias municipais, campanha que, conquanto tivesse à frente por vêzes homens como OURO PRETO e PAULINO DE SOUZA, não logrou, todavia, o almejado êxito.

Dado um balanço nas tendências e indecisões com respeito à nossa política municipal durante o Império, podemos subscrever as palavras de LEVÍ CARNEIRO :

“foi, assim, deficiente, acanhado, ilógico, o municipalismo do Império. Nenhum princípio seguro o orientava ou restringia. Nenhum texto legal o consagrou” (3).

Os corifeus da república não perderiam o ensejo de brandir qualquer ponto de fácil aceitação. E em seus programas de trabalho o princípio da autonomia municipal aparece como força diretora insofismável.

A Constituinte republicana, todavia, foi um lago pequeno demais para todos os rios caudalosos que ali desaguarão. E o problema da autonomia municipal — como tantos outros — ali também foi malbaratado. Sem dúvida, não foi sentido com a necessária intensidade todo o conteúdo eminentemente político e econômico do problema municipal. Poderia mesmo tôda a discussão ali desferida ser sintetizada nas palavras de MEIRA DE VASCONCELOS, que se batia pelo princípio da “auto-organização municipal”, com a ressalva de ficarem respeitados os princípios constitucionais. E se um JOÃO BARBALHO iria bater-lhe aplausos, frisando que o Município é quem deve fazer sua lei orgânica, seu estatuto basilar e “por êle instituir e reger a administração de seus *negócios particulares*” (o grifo é nosso) — o mesmo não aconteceria com respeito à maioria da Constituinte. Daí vencer a tese anódina do Sr. LAURO SODRÉ, que, convertida no art. 68 da Constituição de 1891, disse apenas :

“Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interêsse”.

Não se estabeleceu o que era autonomia. Em verdade, não se estabeleceu nada mais.

Embora alguns teóricos vejam neste jejum constitucional o beneplácito de uma autonomia ilimitada, bem sabemos que a realidade foi muito menos romântica. Cada vez mais subjugados pelo ferrão estadual, os municípios eram tolhidos por suas leis orgânicas, entendendo-se, ao fim, por autonomia local, apenas um magríssimo poder remanescente, segundo o qual se concedia ao governo local a administração dos assuntos encarados como do seu “peculiar interêsse”. Tínhamos, pois, um governo hierarquizado não de *baixo para cima* — com a respectiva influência municipal na órbita dos estados e do centro — mas, ao contrário, um governo hierarquizado de *cima para baixo*, em que o governo local se resolvia em si mesmo, sem nenhuma influência nas órbitas superiores.

A Constituição de 1934, se não modificou substancialmente esta situação, pelo menos tentou programá-la, como se depreende do seu art. 13, que estatuiu :

“Os municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interêsse, e especialmente :

- I — A eletividade do Prefeito e dos vereadores.
- II — a decretação dos impostos e taxas.
- III — a arrecadação e aplicação de suas rendas.
- IV — a organização dos serviços de sua competência”.

Nota-se claramente que o legislador visava a importância política do problema quando glosou os preceitos estritamente políticos da eleição dos dirigentes e da discriminação das fontes tributárias.

Esta, aliás, a diretriz que norteou a elaboração dos arts. 8.º § 2.º, e 10.º, parágrafo único, quando atribuíram taxativamente aos municípios :

- I — o impôsto de licenças ;
- II — os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda ;
- III — o impôsto cedular sôbre a renda de imóveis rurais ;
- IV — as taxas sôbre serviços municipais.

A Constituição de 1937 consagra o princípio da autonomia local quando repete no seu art. 26 :

(3) LEVÍ CARNEIRO — *Problemas Municipais* — Rio, 1931, pág. 73.

“Os municípios serão organizados de forma a serem assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente :

- a) à escolha dos vereadores pelo sufrágio direto dos municípios alistados eleitores na forma da lei;
- b) à decretação dos impostos e taxas atribuídas à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados;
- c) à organização dos serviços públicos de caráter local”.

O art. 27, porém, dá um golpe de morte no que se poderia chamar autonomia municipal: “O prefeito será de livre nomeação do Governador do Estado”, estipula; e fica, assim, afeta ao Governador do Estado, a liberdade de discricionariamente nomear ou demitir os agentes executivos locais — os prefeitos.

Quanto à matéria tributária, o art. 28 discrimina :

“Além dos atribuídos a eles pelo art. 23, § 2.º, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos municípios :

- I — o imposto de licenças;
- II — o imposto predial e o territorial urbanos;
- III — os impostos sobre diversões públicas;
- IV — as taxas sobre serviços municipais”.

No art. 29, introduziu-se na sistemática de nosso direito político uma inovação cujos resultados ainda não foram evidenciados :

“Os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins”.

Mas ainda aí a tutela do estado surge irremediável, no parágrafo único :

“Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração”.

Uma nova ordem de coisas, porém, emerge, no Brasil. O município passou realmente a preocupar o legislador na qualidade de célula-mãe do Estado, de princípio essencial da democracia pura. A vida municipal é, por fim, encarada no Brasil como uma das fontes vivificadoras do espírito público, elemento precípua à congregação nacional.

E eis que a União, por tantos anos esquiva, começa a desdobrar-se numa legislação farta, que, ao invés de apenas delimitar a competência municipal, vai além, moldando-lhe o sistema político, o sistema administrativo, o sistema tributário, etc.

Dêsse modo, em 1939, tentando uma institucionalização não só do nosso *jus gestionis*, mas também do nosso *jus imperii*, o legislador — que desde 1931 vinha tentando racionalizar nossos negócios locais (4) — lançou o Decreto-lei n.º 1.202, de 8 de abril de 1939, modificado ligeiramente pelo Decreto-lei n.º 5.511, de 1943 — verdadeira lei orgânica de nossas infra-estruturas governamentais, onde as tendências de concentração político-administrativa aparecem claras e insofismáveis. A palavra *interventor*, já então abertamente reconhecida em dispositivos legais, ali surge encimando todo nosso sistema municipal; de outro lado, o Departamento Administrativo — cujos membros são nomeados também pelo Presidente da República — enfeixa todo o sistema administrativo local. Dêste decreto-lei decorreram dois fatos fundamentais: a inconstitucionalização da nossa chefia executiva estadual, e o estabelecimento de uma linha de subordinação direta do município ao Presidente da República, passando o Ministério da Justiça a simples órgão *staff* do Chefe da Nação.

Ainda em 1939, o Decreto-lei n.º 1.804, de 24 de novembro, efetivava esta subordinação, uniformizando regras orçamentárias, financeiras e de contabilidade para os estados e municípios.

Logo em 1940, o Decreto-lei n.º 2.416, de 17 de julho, aprova a codificação das resoluções apresentadas pela 2.ª conferência de técnicos de contabilidade pública e assuntos fazendários — que traçou padrões uniformes e homogêneos para todo o nosso serviço de contabilidade.

Em 20 de fevereiro de 1941, o Decreto-lei número 3.070 traçava normas, padronizadas para todo o Brasil, relativas à administração de Pessoal.

Enquanto isso, o próprio D.A.S.P., hipertrofiando-se, terminou por cultivar as atribuições que o elevaram a órgão de articulação entre os servi-

(4) Veja-se o Decreto n.º 20.631, de 9 de novembro de 1931, que instituiu uma comissão de técnicos para proceder a estudos financeiros e econômicos relativos aos estados e municípios.

ços públicos da União, dos estados e dos municípios (5).

Relanceada hoje nossa situação com respeito aos governos locais, sentimos que o governo da União, embora não conte ainda com órgãos específicos para as funções que tal fenômeno acarretou, passou de uma centralização inicial, por colaboração, a um concentramento efetivo, por serviços. Isto, sem lembrar o concentramento por regiões, que hoje se processa abertamente através da criação dos vários territórios nacionais.

*
* *

Nos problemas da administração municipal estão realmente os pródromos da moderna sociologia. Ciosos da transcendência de tais fenômenos, é que gênios ou santos, como S. TOMÁS DE AQUINO, davam tanta importância aos problemas locais. No *De Regimine Principum*, por exemplo, “o boi taciturno da Sicília” prega a necessidade de os reis criarem e bem administrarem suas cidades, conseguindo assim, em retribuição, ficarem “mais próximos a Deus”. Como explicou, “até os gentios como que vislumbraram isso, quando julgavam que os governadores e os defensores das cidades se transformavam em deuses” (6).

No Brasil, os negócios municipais sempre aguçaram os problemas de centralização ou descentralização. Alguns autores, imbuídos das idéias de FUSTEL DE COULANGES, LASTARRIA, HERCULANO, e outros — para os quais o municipalismo antecede o governo organizado — se aferram à descentralização, como ASSIS BRASIL, JOAQUIM NABUCO, RUY BARBOSA, e TAVARES BASTOS.

Outros, talvez empolgados pelo exemplo das grandes ligas dos Acheos e dos Etólios se aferram à centralização como tendência lógica do federalismo. E' o caso de ALBERTO TORRES, cuja trilogia de política orgânica — homem, terra e patriotismo — leva irresistivelmente à centralização, ou,

mais claramente, à própria intervenção, que o grande publicista reclamava, lembrando a infantilidade de se temer “a intervenção e a autoridade da União, como se esta fôsse o gênio mau da vida política do país” (7).

Entre uns e outros, porém, é unânime o reconhecimento da importância de uma boa administração municipal. Tal convicção, aliás, pode ser sintetizada no seguinte trecho de VIVEIROS DE CASTRO:

“é perder tempo votar constituições e discutir direito constitucional, cujas conclusões científicas não são de corrigir o mal, sem se cuidar primeiramente da organização social e municipal do governo local, que é a transição do estado de massa molecular sem individualidade à categoria de sujeito com personalidade e vida própria funcionante” (8).

Com todo êste senso de responsabilidade, era natural que volvêssemos os olhos para as experiências alienígenas. Assim, estudávamos BLUNTSCHLI, citávamos GNEIST, repetíamos BOUTMY, etc.

Mas não soubemos tomar a grande lição romana da *Lex Julia Municipalis*; nem soubemos tirar partido da experiência visigótica, ou dos *fueros municipales* que a Idade Média nos legou.

Dêsse modo, se um JOAQUIM NABUCO, em 1885, na sessão da Câmara dos Deputados, evidenciava razões para a independência das províncias, ALBERTO TORRES, mais tarde, restringia a idéia de autonomia a um mero preceito de “utilidade prática” (9).

Enquanto isso, a evolução do municipalismo no exterior foi-se processando abertamente, numa tendência que nossos homens públicos não quiseram ver: a dicotomia completa entre *política* e *administração*.

Tal fenômeno surgiu na Alemanha, facilitado pela clássica divisão da ciência da Administração (*Verwaltungswissenschaft*) em Direito (*Verwaltungsrecht*) e Administração, propriamente dita (*Verwaltungspolitik*).

Coerente com essa diferenciação pôde grupar-se, em base administrativa, ao *Oberpräsident*, no-

(5) Veja-se o regimento do D.A.S.P., aprovado pelo Decreto n.º 11.101, de 11 de dezembro de 1942, art. 13.

(6) S. THOMAS AQUINATIS — *De Rebus Publicis et Principum Institutioni* — Livre IV — *De Regimini Principum* — Cap. X, pág. 55 da edição Lugduni Batavorum-ex-officina Joannis Maert — 1602: “...quia ficut regendo fideliter Dei officium geffit in populo, ita in praemio Deo propinquius erit et inhaerebit. Hoc etiam fuit apud gentiles aliquater fomniatum dum civitatum rectores atque fervatores in Deos transformari putabant”.

(7) ALBERTO TORRES — *A Organização Nacional* — Coleção Brasileira — 1938, pág. 215.

(8) AUGUSTO OLÍMPIO VIVEIROS DE CASTRO — *Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo* — Rio, 1914, pág. 85.

(9) ALBERTO TORRES — *Op. cit.*, pág. 215.

meado pelo Ministério Estadual, o *Bürgermeister*, o administrador local, “um *expert*, um profissional”, como iria MUNRO chamá-lo.

A figura do administrador municipal, porém, não foi só uma conquista alemã. Na Inglaterra, também já vamos encontrar o *town-clerk*, cada dia mais próximo de um simulacro do burgo-mestre alemão; e mesmo na França, das clássicas Prefeituras inoperantes, vamos também encontrar aquela dualidade tedesca, dentro mesmo dos *conseilhos municipais*, onde encontramos “des maires et des adjoints” (10).

Os Estados Unidos foram mais felizes que nós outros. País que, sózinho, já edificou quase tantas constituições quanto o resto do mundo, pôde deixar campo aberto a tôdas as formas de governo local, a tôda experimentação audaciosa neste setor. Medeando entre a “home-rule” e a “optional charter”, o governo municipal norte-americano passa de um “unsystematized management” a um “systematized management” e, já hoje, a um “scientific management” — evoluindo do tipo “executivo fraco”, para o tipo “executivo forte”. Sedimentando e brunindo as velhas fórmulas que os primeiros colonos trouxeram da Europa, o povo ianque tem sempre procurado sanar as deficiências que a prática foi evidenciando. Lá podemos encontrar, no século XIX, o apogeu da forma *executivo municipal fraco* — um conselho e um prefeito — que depois iria ser substituída pela forma *comissão* — tentada pela primeira vez em Galveston, em 1900 — sistema em que a chefia executiva se dispersa por 5 membros comissários, a cada um dos quais compete a chefia de um departamento. Outra tentativa podemos encontrar mais tarde, com a figura do *executivo municipal forte* — que já em 1916 era abandonado pela *Model City Charter* (Constituição Municipal modelo). Para corrigir as falhas dêste tipo, foi criado o posto de *secretário administrativo* do prefeito — que compensaria na administração a função política do prefeito. Para harmonizá-los, porém, usa-se o *conselho-administrador*, ordinariamente eleito por tôda a comunidade. Dêsse modo, chegaram os Estados Unidos em 1916 ao velho tipo do burgo-mestre alemão, conseguindo-se então a completa separação entre funções políticas e administrativas, dei-

(10) Veja-se a respeito o livro, eminentemente descritivo, de ROLAND MASPÉTIOL — *L'organisation Municipale* — Paris, 1934.

xando-se estas últimas nas mãos de “managers” experimentados, o que lega ao executivo um caráter eminentemente técnico (11).

E já hoje, vencido o longo período durante o qual foi passando da insistemização empírica à administração científica, o exemplo norte-americano pôde chegar ao ponto culminante da administração local, que é o *city-planning*, “processo legislativo contínuo”, cujas pesquisas tomam sempre dois caminhos diversos: política e administração (12).

*

* *

Parece-nos que no Brasil só um homem intuiu genialmente a equação dos problemas municipais. Este homem foi o Conselheiro VEIGA CABRAL, que, em 1859, quando ainda se tateava a questão nos grandes centros culturais do mundo, propôs uma reforma municipal nos termos mais claros e científicos. Este homem, para quem a centralização política era “símbolo de força e de grandeza”, e descentralização administrativa, símbolo de boa divisão do trabalho governamental, propôs, a páginas 521 do seu tratado célebre:

“Título III — *Reforma Municipal*

§ 1.º Criação do Administrador Municipal — A boa Administração dos interesses municipais exige que a *deliberação* esteja separada da *ação*, pois que reunidas se embarçam mutuamente; convém, portanto, remover esta confusão, que resulta dos defeitos da legislação atual, criando um Administrador para cada Município, e separando-se as suas atribuições das Câmaras Municipais...” (13).

E continua o exegeta do nosso Direito Administrativo, pregando uma perfeita cissiparidade entre a Política e a Administração, frisando taxativamente que à primeira cabe apenas *deliberar*, cabendo à segunda apenas *executar*.

Como se vê, êste era o ponto nevrálgico que iria fazer a glória de um GOODNOW, cinquenta anos mais tarde...

(11) Veja-se, a respeito, *Formas de governo municipal nos Estados Unidos*, no penúltimo número desta Revista, ou qualquer livro especializado como por ex., *Public Administration*, de JOHN PFIFFNER.

(12) Veja-se *The Technique of Municipal Administration* — editado por “The Institute for training in Municipal Administration” — July of 1940 — Pág. 274.

A lição de VEIGA CABRAL, porém, não foi ouvida. Como se depreende do ligeiro esboço histórico que alinhavamos na primeira parte deste trabalho, os rumos que versamos foram muito diferentes.

Hoje, feito um balanço nas nossas realizações municipais, vemos que estamos muito longe dos famigerados *city-plannings* americanos, e que muito pouco mesmo temos realizado nos problemas mais comezinhos, como os atinentes à educação, saúde, seguro social, ou mesmo aos serviços de utilidade pública, como luz, águas, esgotos, transportes, etc., para os quais em todo mundo se vai encaminhando a municipalização (14).

Como era de esperar-se, o problema entre nós deixou de mostrar-se agudo no seu aspecto meramente político, para tomar côres mais carregadas no seu aspecto econômico. Isto, porque a discriminação de rendas — ponto crucial na vida dos Estados federados, que no Brasil sempre foi resolvida sob o prisma político — se tornou crítica nos seus aspectos mais comezinhos. E a verdade é que até hoje o nosso município tem vivido à míngua de recursos financeiros com que possa enfrentar o crescimento diário de suas necessidades mais prementes. Temos comparecido a congressos internacionais, como o de Havana de 1939; temos até reunido congressos internos, como o I Congresso Brasileiro de Urbanismo, onde reconhecemos a gravidade do problema. Mas titubeamos ainda perante uma solução.

Medrosos da bi-tributação, ciosos das necessidades da União, temos em vão tentado amaneirar a taxionomia das rendas locais à taxionomia das rendas federais, em flagrante desrespeito à taxionomia das despesas locais. Assim, a sintaxe tributária, que se devia processar equitativa e oportunamente, posta em algarismos, mostra-nos êste desalentador resultado: ainda em 1942, a receita nacional se dividia em 48,39 %, para a União; 32,62 %, para os Estados; 11,75 %, para os Municípios, e 7,24 % para o Distrito Federal (15). Lembremo-nos, porém, para traçar um paralelo, que nos Estados Unidos as rendas locais beiram 50 % da renda total do país.

(13) VEIGA CABRAL — *Direito Administrativo Brasileiro*, Rio, 1859 — Pág. 521.

(14) Veja-se, a respeito, *A organização dos serviços públicos de caráter local e o problema da municipalização*, por OCELIO MEDEIROS, no último número desta Revista.

(15) Apud "*Finanças do Brasil*", vol. XIII.

Daí a repercussão política do fenômeno. Se o município é pobre, pouco executa. O estado poderia auxiliá-lo, mas também é pobre. E ambos apelam para a União. Esta, ao invés de cortar-lhes as amarras tributárias forjadas na Constituição, prefere intervir diretamente nos negócios regionais.

E' sabido que o auxílio financeiro é sempre início de tutela político-administrativa. Mesmo os autores norte-americanos como WALKER ou WHITE, reconhecem esta verdade, chegando mesmo a esquematizar uma linha de evolução, até à absorção absoluta.

O Brasil não poderia fugir à regra. Daí por que hoje encontramos um país mais que centralizado — um país concentrado — em que o regime político central envolve e neutraliza o regime administrativo local. Esta evolução, além do mais se tem processado mediante legislação avulsa e abundante, que muitas vezes se imbrica e atropela.

Como já vimos, temos uma linha reta que liga o município ao Presidente da República. Prestando serviços mediatos temos os órgãos estaduais, o Ministério da Justiça — hoje mero órgão-*staff* do Presidente da República — e o D.A.S.P. — que, na prática, vai marginando todo êsse sistema.

E' natural, pois, que o simplismo desta hierarquia possibilite algumas falhas de larga repercussão para todo o nosso arcabouço de relações intergovernamentais. Estas falhas começam na base da pirâmide do executivo e se vão demorando até o cume.

Podemos, para exemplo, apontar o evidente mal-estar em que se encontram os interventores e os departamentos administrativos — já hoje chamados conselhos administrativos. Provém êste desajustamento da própria letra da lei, que lhes atribui, ora mera "colaboração", ora "subordinação" hierárquica, conforme se deduz dos arts. 5.º e 17 do Decreto-lei n.º 1.202. E aí está: muitas vezes, sentindo-se fraco para tomar certas responsabilidades, o C.A. passa ao nível federal assuntos de interesses até restritos, o que acarreta uma verdadeira pletoira administrativa para a União. Isto, de certo modo, é até desculpável, porque não contam os Conselhos Administrativos com quadros próprios, funcionando, as mais das vezes, atabalhoadamente, com pessoal de empréstimo. Assim,

conseqüência desastrosa, acontece que à Comissão de Estudos de Negócios Estaduais — órgão-staff do Ministério da Justiça — vem dar um grande número de processos que se multiplicam dia a dia. Êste, o ponto nevrálgico da coordenação de nossas relações intergovernamentais: a C.E.N.E. não foi idealizada com capacidade para enfrentar êste acúmulo de trabalho — resultando que, muitas vezes, processos de grave urgência ali permanecem durante meses, pendendo solução.

Criada pelo art. 54 do Decreto-lei n.º 1.202, a C.E.N.E. só foi organizada pela portaria número 4.507, do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, em 26 de dezembro de 1940.

Ainda assim, não houve tempo de fielmente prognosticar-se-lhe o acervo crescente de tarefas. Daí por que hoje não cabe dúvida que seu regime de trabalho é incapaz de dar bom andamento às questões ali enviadas, viciando, bem no topo, nosso sistema inter-governamental: reunindo-se a Comissão apenas uma vez por semana e sendo composta de apenas 10 membros que — além de terem outros afazeres — devem atender a questões variadíssimas pertinentes a cerca de 1.600 municípios, é fácil perceber-se o que tal circunstância acarreta: não só um acervo tremendo de trabalho, como a conseqüente morosidade dos mesmos.

Cumprir ainda acrescentar que, em cada sessão, os membros têm geralmente apenas 15 minutos, para falar de per-si, tendo o relator de cada caso apenas 15 dias para estudá-lo. Ora, com tal angústia de tempo, com tal atropêlo de trabalho, com tal disparidade de questões suscitadas, é bem de crer-se na impossibilidade de a Comissão dar cabal cumprimento a todos os seus deveres.

Assim, das duas, uma: ou a Comissão será composta de sábios milagrosos, ou se prejudicarão os três níveis de nosso govêrno: o municipal, o estadual e o federal.

Vê-se, pois, que os governos locais, aproveitando-se da C.E.N.E. — órgão que no Brasil devia apenas exemplificar a *Division of State and Local*

Cooperation, dos Estados Unidos — têm descambiado muitas vezes para uma centralização aferradamente burocrática, em desperdício inestimável de homens e material.

*
* *

De modo geral, não se pode dizer que as tendências atuais da nossa administração municipal estão longe de obedecer aos cânones traçados nos países do mais elevado grau de civilização, já que, afinal, o nosso prefeito, hoje, nada mais representa que o administrador local por tantas vezes preconizado, procurando-se aqui também diferenciar nitidamente as funções políticas das administrativas. Não há negar, porém, que a pleora de serviços, que nossa concentração político-administrativa acarreta, está a exigir a ampliação de nosso sistema governamental, que deve contar com uma estrutura mais ampla de órgãos especializados em assuntos locais.

Parece-nos mesmo que tôdas as falhas que apontamos podem ser desculpadas pelas soberbas dificuldades próprias da diretriz que o govêrno se traçou: o reajustamento de nossos negócios locais também em bases econômicas. Na verdade, desde 1931 vimos obedecendo a esta diretriz. Lembrese o Decreto n.º 20.631, de 9 de novembro daquele ano, que instituiu uma comissão de técnicos para proceder a estudos financeiros e econômicos dos estados e municípios. Exemplifica mesmo a nossa afirmação a longa exposição de motivos que precedeu o decreto, assim como os seus numerosos *consideranda*, dos quais podemos destacar trechos como os seguintes:

“Considerando que, como base da administração e do progresso do país, é necessária e inevitável a reorganização econômico-financeira não só da União como também dos Estados e Municípios;

“Considerando que entre o Govêrno Provisório e as Interventorias Federais nos Estados, deve haver identidade de diretrizes na ordem financeira e econômica, para que haja, de fato, um programa de harmonia, e não de dispersão: de modo que, se-

guindo o mesmo rumo resulte, do conjugado de esforços, o objetivo colimado...”

E seguiam-se mais alguns substanciosos preceitos, mediante os quais todo nosso sistema relacional era vasado em moldes financeiro-econômicos, que, tomados até sua última conseqüência, nos levariam a uma fórmula ideal de redistribuição territorial: descentralização por zonas econômicas e concentração por regiões.

Esta tendência de tratar nossos assuntos municipais em bases econômicas pode ser indiciada também no número sempre crescente de conselhos e departamentos atinentes a nossas principais atividades econômicas, todos dizendo respeito a potenciais que tangem todo o território nacional: o Conselho Federal de Comércio Exterior, Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, Conselho Nacional do Petróleo, Conselho Florestal Federal,

Instituto Nacional do Mate, Instituto Nacional do Açúcar e do Alcool, Departamento Nacional do Café, e outros.

Ainda é esta mesma tendência que nos leva hoje a um regime de largos planejamentos nacionais, regime que, sem dúvida, facilitará cada vez mais a hegemonia do aspecto econômico sobre o aspecto administrativo, e mesmo político das nossas inter-relações governamentais.

Como já temos frisado, vivemos numa época inquietante, de quando em todos os países mais avançados os arcabouços de base econômica vão derubando e substituindo os velhos arcabouços de fundo meramente jurídico.

E' este fenômeno, de tão contraditórias repercussões, que, afinal, tem originado tôdas as falhas e indecisões da nossa administração local nos últimos anos.