

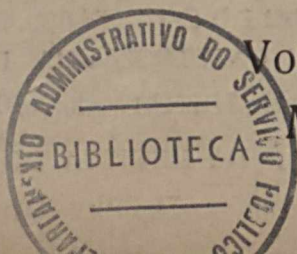
94

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO XVII

Volume II — N.º 2

Maio de 1954



**DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO PÚBLICO**

EDIFÍCIO DA FAZENDA — 6.º e 7.º andares

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO TELEGRÁFICO : DASP

DIRETOR-GERAL

Arízio de Viana

**DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO
E ORGANIZAÇÃO**

José Maria dos Santos Araújo Cavalcanti

**DIRETOR DA DIVISÃO DE EDIFÍCIOS
PÚBLICOS**

Carlos Mário Faveret

DIRETOR DA DIVISÃO DE PESSOAL

José de Nazaré Teixeira Dias

José Medeiros (substituto)

**DIRETOR DA DIVISÃO DE SELEÇÃO
E APERFEIÇOAMENTO**

Tomás de Vilanova Monteiro Lopes

DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Espírito Santo Mesquita

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

Fernando Cysneiros

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

José Maria Albuquerque Arantes

CONSULTOR JURÍDICO

Caio Tácito de Sá

Viana Pereira de Vasconcelos

**DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE
UNIVERSITÁRIA DO BRASIL**

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Belmiro Siqueira



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(Decreto-lei n. 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XVII

MAIO DE 1954

Vol. II - N.º 2

Número especial dedicado aos Municípios

SUMÁRIO

EDITORIAL

Págs.

- III Congresso dos Municípios 3

COLABORAÇÃO

- Observações à Margem do Nosso Desenvolvimento Econômico — Juarez Távora 5
- Plano Municipal de Obras e Empreendimentos — Armando Duarte Rabello 15
- Racionalização do «Quadro Menor» do Circunscriçionamento Territorial Brasileiro — As «Unões Municipais» — M. A. Teixeira de Freitas 29
- A Solução dos Problemas Municipais — Suas Tendências — Antônio Delorenzo Neto 44
- O Desenvolvimento Nacional e o Município — Luciano F. Mesquita 50
- Considerações sobre a Criação de um Departamento de Assistência Técnica aos Municípios, no Ceará — Américo Barreira 56
- Planos de Urbanização — Francisco Burkinski 63
- Tráfego e Transporte nas Preocupações Municipais — Geraldo de Menezes Côrtes 65
- O Atual Sistema Tributário Municipal Brasileiro — Deirel Reinaldo da Silva 70
- De Como Organizar o Crédito nos Municípios — Fenelon Silva 72
- Criação de Municípios — Francisco Machado Villa 75
- Reflexões sobre a Filosofia Municipalista — Yves Orlando Tito de Oliveira 79
- Assistência Técnica aos Municípios e a Criação do Instituto Cearense de Administração Municipal — Lauro Maciel Severiano 83
- O Banco do Nordeste do Brasil e os Municípios — Rômulo de Almeida 86
- Municipalismo e Aspectos Sanitários do Estado do Ceará — Adriano Taunay Leite Guimarães 89
- Municipalismo e Municipalice — Raimundo Girão 94

NOTAS

- Defesa das Florestas Brasileiras — Osório Nunes 97
- Criação do Ministério do Interior — Yves Orlando Tito de Oliveira 98
- Lutemos pelos Municípios! — Osório Nunes 99
- Economia e Finanças — Osório Nunes 100
- Temário e Regimento Interno do III Congresso Nacional de Municípios 103

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público
(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Edifício da Fazenda — 6.º andar — Sala 619

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação 22-9961 Ramal 529

Administração 22-9961 Ramal 527

Expedição 22-9961 Ramal 555

Enderêço telegráfico: REVISDASP

Diretor — BELMIRO SIQUEIRA

Secretária — Helena de Lourdes Cabral

Chefe da Redação — Sebastião Muniz da Silveira

Expediente

Assinatura anual Cr\$ 50,00

Assinatura anual para o exterior Cr\$ 100,00

Número avulso Cr\$ 5,00

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à “Revista do Serviço Público”.

A administração da Revista pede aos srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita unicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

Tôda correspondência sobre assuntos relativos à “Revista do Serviço Público” deve ser dirigida à respectiva Secretária.

III Congresso dos Municípios

NÃO poderia a “Revista do Serviço Público” ficar dissociada do entusiasmo com que a Direção-Geral do D.A.S.P. vem acompanhando e apoiando o movimento municipalista brasileiro.

Nos Congressos anteriores o D.A.S.P. se fez representar através de seu Diretor-Geral, de seus técnicos e — o que é de indiscutível significação — com publicações e separatas especiais, alusivas ao conclave.

Agora, para o próximo Congresso, a realizar-se de 15 a 22 de maio corrente, editou-se o presente número, dedicado exclusivamente às questões, problemas e tendências do municipalismo entre nós.

Com dez separatas, denominadas “Estudos Municipais”, o Serviço de Documentação do D.A.S.P. pôs nas mãos dos congressistas em particular e dos interessados em geral valiosos instrumentos para maior e mais profunda implantação dos ideais e práticas municipalistas.

Seria quase acaciana a afirmativa de que toda a vida da nação se esteia na comunidade municipal. E seria, também, desnecessário pretender explicar a participação efetiva e direta que o D.A.S.P. vem tomando nesse avassalador e empolgante movimento tão proficuamente coordenado pela Associação Brasileira de Municípios.

Colaborando, porém, intensa e decididamente com a A.B.M., o D.A.S.P. nada mais faz senão cumprir uma de suas amplas atribuições que é a de vender idéias a respeito de mais eficiência na administração pública de todos os âmbitos governamentais.

Partindo-se do axioma que “O município é a força modeladora da vida política e econômica do país” e que

o Governo Federal está vivamente empenhado em atender muito diretamente às necessidades dos municípios, natural e forçosamente se conclui pela legitimidade da interferência do D.A.S.P. nessas atividades de tão alta expressão social, de resultados inavaliáveis para o futuro da nação.

São votos da "Revista do Serviço Público" que o III Congresso se realize com o mais pleno êxito e que suas conclusões tenham alto grau de exeqüibilidade.

Observações à Margem do Nosso Desenvolvimento Econômico

General JUAREZ TÁVORA

Conferência realizada no Ministério das Relações Exteriores perante a Comissão Nacional de Assistência Técnica.

1. INTRODUÇÃO

E' GRANDE honra para mim estar a abrir, nesta oportunidade, a série de Conferências programadas, para o corrente ano, pela Comissão Nacional de Assistência Técnica — órgão integrante do nosso Ministério das Relações Exteriores e incumbido da ligação entre o Governo Brasileiro, de um lado e, de outro, as organizações das Nações Unidas e dos Estados Americanos, no pertinente à assistência técnica patrocinada por esses organismos internacionais.

Essa honra é acrescida, ainda, pelo fato de nos distinguirem a todos, com sua presença neste ato inaugural, eminentes homens públicos, civis e militares, de nossa Pátria e por cuja deferência confesso, desde logo, meu sincero reconhecimento.

Lamento que os afazeres de meu posto na Escola Superior de Guerra me não hajam permitido organizar exposição original, inteiramente enquadrada nas finalidades do Curso agora inaugurado.

Para atender, em tempo útil, a honrosa incumbência que me foi atribuída, tive de socorrer-me de teses expostas noutra oportunidade, e agora apenas refundidas em sua forma e atualizadas em seus dados estatísticos de base.

Foi mantido o título da primitiva palestra — “Observações à margem do nosso desenvolvimento econômico” — cabendo, agora, como antes, a seguinte observação preliminar sobre a inteligência do tema :

Não é meu intuito esboçar, aqui, uma equação geral do nosso problema econômico — matéria muito complexa e integrada por fatores ainda demasiadamente sujeitos a controvérsias — para ser convenientemente enquadrada, em seu conjunto, num simples trabalho pessoal e sumário, como este...

Tentarei apenas levantar um balanço sucinto de nossas realidades econômicas, apontando, em seguida, algumas das causas que, mais diretamente, podem haver concorrido para os aspectos deficitários dessa realidade, e lembrando, finalmente, algumas providências que parecem impor-se para corrigir ou atenuar os seus efeitos depressivos sobre o nosso desenvolvimento econômico.

2. NOSSAS POSSIBILIDADES ECONÔMICAS

Somos um país de grandes possibilidades econômicas, decorrentes, entre outras, das seguintes causas naturais:

Extensão e natureza da área habitável — Possuímos uma superfície de 8,5 milhões de quilômetros quadrados, toda ela economicamente habitável.

Isso nos coloca entre as seis nações senhoras de maiores domínios territoriais no mundo: o Império Britânico, a França com suas Colônias, a Rússia, a China e os Estados Unidos da América do Norte.

Grande aproveitamento do solo — Não possuímos desertos, nem consideráveis superfícies de águas interiores.

A própria zona chamada das secas é cultivável em épocas normais e poderá incluir-se, mediante um aproveitamento mais racional de suas águas de chuva e através de apropriados sistemas de irrigação, entre os tratos mais produtivos do território nacional.

Seu enorme desenvolvimento no sentido dos meridianos e o modelado em altiplano de sua hinterlândia proporcionam-lhe climas adequados e quase todas as culturas conhecidas.

Sua área florestal é enorme, cobrindo, só a Hiléia Amazônica, várias centenas de milhares de quilômetros quadrados.

Relativa riqueza do subsolo e da fauna ictiológica — Há no subsolo brasileiro muitos dos recursos indispensáveis à estruturação do desenvolvimento industrial moderno:

— o ferro, o manganês, os fundentes e refratários — alimentadores da indústria siderúrgica — existem em quantidades e com qualidades mais que satisfatórias. E, embora a produção de coque metalúrgico ainda constitua um problema não satisfatoriamente resolvido, poderá ter, em último caso, um derivativo na produção do carvão vegetal e da energia elétrica;

— o calcário, o gesso e a argila garantem bases sólidas para a fabricação do cimento — elemento essencial da indústria de construções;

— o enxôfre (piritas), o sal marinho e várias matérias-primas para fertilizantes (potássicos, azo-

tados e fosfatados) abrem portas largas às indústrias químicas de base;

— a área sedimentar possivelmente petrolífera equivale a cerca de 6% da área sedimentar de todo o planeta; e, complementarmente, a existência do xisto pirobetuminoso, em grandes quantidades, no vale do Paraíba e, sobretudo, no chamado “horizonte irati”, e de abundantes matérias-primas para produção de álcool carburante — são elementos favoráveis para a solução do problema nacional de combustíveis líquidos.

Por outro lado, a fauna ictiológica, quer oceânica, quer de águas interiores, constitui verdadeira riqueza a desafiar nossa capacidade de empreendimento.

Existência de consideráveis recursos de energia hidráulica — Colocamo-nos, favoravelmente, entre os países que dispõem de maior potencial hidráulico visível (cerca de 20.000.000 HP) localizado, em grande parte, em zonas já relativamente povoadas e economicamente ativas. Tal potencial, se devidamente aproveitado, (mediante ampliação dos desníveis naturais, regularização dos deflúvios, etc.) poderá elevar-se a 40, ou mesmo 50 milhões de quilowatts. (A potência até agora instalada apenas se aproxima a 2 milhões de quilowatts).

Apreciável cifra absoluta da população — Nossa população já ultrapassa a casa dos 50 milhões de habitantes, colocando-nos, nesse particular, acima do Reino Unido, da França e da Itália, e abaixo, apenas, da China, da Índia, da Rússia, dos Estados Unidos, Japão, Alemanha, e talvez, da Indonésia.

3. NOSSAS REALIDADES ECONÔMICO-SOCIAIS

Apesar das grandes possibilidades com que nos dotou a natureza, enfileiramo-nos, ainda, sob vários aspectos, entre as nações efetivamente mais pobres e atrasadas da comunidade terrestre, conforme pode deduzir-se dos seguintes fatos revelados pela estatística (Ver os quadros das páginas 13 e 14).

Situação demográfica — O Brasil é ainda um dos países menos povoados da terra, com uma densidade de população de pouco mais de 6 habitantes por quilômetro quadrado, insuficiente para uma ocupação efetiva do território. A taxa de natalidade por 1.000 habitantes é bastante elevada chegando a 43, enquanto nos Estados Unidos é de 23,4, na Argentina de 25 e na França de 20,4. Por outro lado a taxa de mortalidade por 1.000 habitantes (média das principais capitais) é bastante elevada: 18,5, enquanto naqueles países é de 9,6, 9,1 e 12,6 respectivamente. Os saldos de natalidade sobre mortalidade constituem um elemento favorável ao seu desenvolvimento proporcionando um aumento anual de população que atualmente ultrapassa 1 milhão de habitantes. A vida provável média de ambos os sexos é, entretanto, muito baixa em nosso País sendo pouco superior a 40 anos, ao passo que nos Estados Unidos chega a 63, na Austrália a 68 e na França a 58. As

grandes taxas de natalidade e mortalidade e o pequeno limite de vida são índices que incluem o Brasil entre os países subdesenvolvidos.

Situação energética e alimentar — A nossa situação sob o ponto de vista de utilização de energia elétrica é das mais baixas do mundo, alcançando a potência instalada em usinas a apenas 36 watts “per capita”, que fornecem anualmente cerca de 170 quilowatts-hora por habitante. Essas taxas são respectivamente, nos Estados Unidos, 550 e 2544; no Canadá, 720 e 4270; na Argentina 105 e 22; e no México 49 e 196.

O nosso consumo “per capita” de petróleo é de 109 kg/ano, contra 345 kg, no México, 490 kg, na Venezuela e cerca de 600 kg, na Argentina.

O consumo anual global de energia (hidrelétrica + carvão + petróleo + lenha) “per capita” coloca-nos em situação ainda mais desfavorável. Tomando esse consumo por seu equivalente em carvão, verificamos um consumo de apenas 220 quilogramas de carvão, enquanto nos Estados Unidos é de 7960, na França 2160, na Argentina 770 e no México 610. Essa situação ainda se agrava pelo fato de o maior dispêndio de combustível para obtenção de energia correr por conta de lenha, o que implica numa tremenda devastação de nossas florestas, com tôdas as conseqüências funestas de secas, mudança de regime de rios e de erosão, para citar apenas as principais.

Por outro lado, o brasileiro vive em estado de subnutrição, já que as disponibilidades alimentares por habitante alcançam apenas a 2340 calorias por dia, contra 3140 nos Estados Unidos; 3060 no Canadá; 2730 na Argentina e 2690 na França. É superior a da Índia, com 1620 e de outros países subdesenvolvidos do Oriente.

Essa deficiência resulta, em parte, do baixo rendimento de nossos métodos agrícolas, conseqüente, por sua vez, do pequeno uso de maquinaria na lavoura e do mau aproveitamento da terra. Dispomos de apenas 0,50 trator por mil habitantes, enquanto, já em 1948, os E. Unidos dispunham de 24,2, a Austrália de 11 e a Argentina de 1,3. Por outro lado, enquanto se emprega no Brasil anualmente cerca de 1 quilograma de fertilizantes “per capita”, essa taxa é de 29 nos Estados Unidos, 14,5 no Canadá, 44 na Austrália e 26 na França. Na Índia é de apenas 0,23 e na China é de 0,20.

Situação dos transportes e comunicações — Um dos pontos mais fracos da economia brasileira reside na debilidade do seu sistema de circulação. Enquanto as ferrovias americanas transportam cerca de 5.700 toneladas-quilômetro por habitante e as argentinas 995, as brasileiras não vão além de 150. A esse fato junta-se o pequeno número de veículos automóveis em uso no País. Enquanto nos Estados Unidos há cerca de 32 veículos automóveis para cada 100 habitantes, na Austrália 16, na Argentina 3,3, no México 1,1, no Brasil há apenas cerca de 0,8.

Em matéria de comunicações, tão necessárias às atividades hodiernas, estamos também em

situação precaríssima. Considerando apenas o número de telefones por 100 habitantes, verificamos os índices de 27 para os Estados Unidos, 12,6 para a Austrália, 4,2 para a Argentina, contra 1 apenas para o Brasil.

Situação econômica — As nossas trocas comerciais com outros países são muito baixas ainda. Enquanto cada brasileiro exportava em média 26 dólares, um argentino exportava 94 e um canadense 210. Por outro lado enquanto cada brasileiro importava 21 dólares, um argentino importava 78 e um canadense 211.

Se considerarmos a renda nacional, a situação é ainda precária. A renda nacional "per capita" não chega, no Brasil, a 150 dólares, enquanto nos Estados Unidos é de 1550, no Canadá 940 e na França 506, na Argentina de 250.

Situação social — O índice de analfabetismo subia, em 1950, a mais de 57% da população recenseada, com idade superior a 5 anos.

A frequência às nossas escolas primárias é ainda de 79 estudantes para cada 1.000 habitantes, enquanto nos Estados Unidos é de 126, no Canadá de 132, na Argentina de 123 e no México de 117.

Se olharmos para o ensino superior, a nossa posição é ainda mais desfavorável, contando o País, para cada 1.000 habitantes, apenas com 0,6 estudantes, ao passo que nos Estados Unidos seu número é de 17, no Canadá é de 5 e no México 1,4.

A pior crise, porém, do nosso ensino reside na formação de técnicos — sobretudo os de grau médio e na mão-de-obra especializada, cuja carência generalizada é responsável, em grande parte, pelo atraso e desorientação de nosso desenvolvimento econômico. Segundo dados citados em recente exposição do Professor E. L. de Oliveira Júnior, as percentagens de técnicos de nível superior (engenheiros) e de grau médio, em relação ao número global de empregados nas atividades industriais americanas variam, respectivamente, de 2,2 a 3% e 6 a 8,3%. Se nos dermos o trabalho de calcular os valores dessas percentagens, tomadas sobre a cifra global de nossos trabalhadores industriais e, em seguida, cotejá-los com as existências de engenheiros e técnicos de grau médio que possuímos — poderemos ter uma idéia concreta da gravidade do problema.

Outro índice bastante significativo do nosso baixo nível cultural médio é o consumo de papel jornal, que alcança apenas 1,8 kg por habitante, contra 36 nos Estados Unidos, 23 no Canadá, 8 no Uruguai, 7 na França e 4,6 na Argentina.

Igualmente baixos são os nossos índices no tocante à assistência hospitalar.

Mas fechemos as estatísticas...

4. CAUSAS DE NOSSA DEBILIDADE ECONÔMICA

Entre as causas eficientes dessa pobreza econômica e atraso social, podem arrolar-se as seguintes:

Dispersão da população sobre uma área enorme, dentro da qual seu valor relativo se amesquina — A densidade média de nossa população é de apenas 6,5 habitantes por quilômetro quadrado. E, na maioria de suas áreas compreendidas nas Regiões norte e centro-oeste é inferior a 1 habitante por quilômetro quadrado.

Precariedade das interligações econômicas dos numerosos pequenos grupos populacionais disseminados no território — segregando-os e anulando-os como fatores ativos da economia nacional.

Dificuldades opostas à atividade humana pelo clima tropical existente na maioria das áreas (calor, umidade, endemias tropicais, etc.) e pela acidentalização do solo (pouca adaptabilidade ao trabalho mecanizado, rápido desgaste do húmus pela erosão, encarecimento dos transportes, etc.)

Quase completo desaparelhamento do nosso homem para enfrentar, vantajosamente, êsses óbices da natureza (ignorância, insuficiência física, escassez de máquinas e de energia, falta de assistência técnica e social) conduzindo, de um lado, a processos empíricos e anti-econômicos de produção; e, de outro lado, a um esgotamento prematuro das terras cultiváveis.

Fraco espírito de iniciativa individual, especialmente para empreendimentos pioneiros, agravado, de um lado, pelas dificuldades de crédito e de assistência técnica, e de outro, pela sedução crônica do empreguismo oficial, usada e abusada no país, como instrumento de formação de clientelas políticas.

Desorganização do nosso comércio internacional, sujeito à especulação de poderosos grupos de intermediários, geralmente controlados por estrangeiros, que, além de explorarem os produtos e os consumidores, desvinculam da economia nacional boa parte do contravalor dos produtos exportados.

Ausência de diretrizes nacionais de política econômica — aí incluída uma lei de investimentos — agravada pelo desrespeito impune às poucas normas já estabelecidas, o que nos tem conduzido, por um lado, a um desenvolvimento anárquico de nossa economia, e, por outro lado, a uma atividade de aventura e saque contra as nossas riquezas naturais — desde a devastação inconsciente das matas, pelas queimadas para roças, e extinção de espécimes das faunas terrestre e aquática interior, pela caça e pesca, por processos destrutivos, em épocas de criação, até a lavra gananciosa de nossas jazidas minerais.

Exagerada centralização administrativa nas esferas federal e estadual, em detrimento da alçada municipal — agravada pela incapacidade crônica dos governos e da elite política que o integra, como órgãos de concepção de conjunto, de coordenação geral e de controle efetivo, para a impulsão harmônica das atividades econômicas do país.

Ausência de coordenação intergovernamental, capaz de prolongar, racionalmente, o esforço federal pela ação estadual e esta pela atividade mu-

nicipal — pelo menos no tocante à solução dos problemas mais importantes.

Emprêgo desordenado dos escassos recursos financeiros disponíveis (dispersão e ausência de prioridades em favor dos empreendimentos mais importantes ou mais urgentes), agravado pela tendência generalizada de sobrecarregar o Estado com tarefas estranhas à sua alçada específica.

Aí está delineado um quadro sumário das causas de nossa debilidade como organismo econômico.

5. ALGUMAS INDICAÇÕES TERAPÊUTICAS

Como terapêutica capaz de corrigir ou, pelo menos, atenuar tais causas, animamo-nos a sugerir, como simples bases para estudos mais acurados, as seguintes providências:

Preparo cuidadoso e urgente da formação de técnicos de todos os graus e de mão-de-obra especializada, em proporções capazes de atender o desenvolvimento acelerado e racional de todos os setores fundamentais de nossa atividade econômica.

Planejamento econômico de conjunto, prevendo a ação simultânea dos governos (federal, estaduais e locais) e de particulares, no sentido de atingir, por ordem de urgência, determinados objetivos fundamentais, entre os quais devemos destacar:

a) aproveitamento adequado de nossas fontes de energia, nomeadamente:

— carvão mineral e, complementarmente, carvão de madeira (sobretudo o de babaçu);

— petróleo de jazidas naturais e óleo de destilação de xistos e, complementarmente, álcool carburante;

— gás natural e gás de destilação de xistos e de oleaginosas (sobretudo do babaçu);

— energia hidráulica;

— energia eólica;

Esse aproveitamento deve processar-se visando, inicialmente, satisfazer as necessidades locais e, em seguida, as regionais e nacionais, mediante complementação racional das fontes de energia disponíveis;

b) desenvolvimento racional e equilibrado dos transportes terrestres, aquaviários e aéreos, complementando-os entre si e aproveitando, ao máximo, as vias naturais de navegação — rios e orla oceânica;

c) aumento substancial e econômico da produção primária — gêneros alimentícios e matérias-primas em geral — de forma a não só abastecer normalmente o mercado interno, como permitir uma colocação competitiva dos excedentes nos mercados internacionais.

Isso deverá resultar, fundamentalmente, de três fatores:

— a mecanização progressiva das atividades rurais, sob melhor orientação técnica e dispondo de suficiente mão-de-obra especializada;

— a extensão e o barateamento do crédito, sob base preferentemente cooperativa;

— a reeducação psicológica dos trabalhadores rurais, no sentido de se esforçarem por produzir mais e melhor, como meio de elevar seu padrão econômico-social;

d) desenvolvimento satisfatório e paralelo das indústrias de base — metalúrgicas, químicas e de materiais de construção (não ferrosos) — sobretudo mediante incentivos seguros à iniciativa privada;

e) estabelecimento de prioridades em favor de determinadas indústrias derivadas que mais diretamente interessem ao desenvolvimento harmônico de nossa estrutura econômica;

f) racionalização de nosso intercâmbio internacional, objetivando,

— de um lado, vincular à economia nacional o máximo possível do contravalor dos bens exportados, e

— de outro lado, disciplinar as importações, empregando, preferentemente, as divisas da exportação na aquisição de bens de elevada utilidade geral.

Redistribuição mais racional das atribuições comuns (e talvez de algumas das privativas) das três esferas administrativas do país — federal, estadual e municipal — pelo menos no tocante às atividades econômicas — mediante convênios ou acordos, que permitam o seu exercício articulado e harmônico, em extensão e profundidade, para que, sem dispersão de esforços e desperdício de recursos, supervisionem, fiscalizem e executem o plano geral de desenvolvimento de nossa economia, que venha a ser estabelecido.

Melhoramento, simultâneo, da capacidade do homem brasileiro, como fator econômico, parecendo-nos aconselhável para isso:

a) melhorar-lhe, de forma extensiva, as aptidões gerais para sobreviver e progredir, ministrando-lhe, na própria escola primária, além da alfabetização, noções práticas de como premunir sua saúde e trabalhar com mais eficiência no meio que habita;

b) estimular-lhe a capacidade produtora, evitando, em nossa legislação social, qualquer dispositivo, conducente à ilusão de que é possível, num país pobre como o nosso, ganhar-se realmente mais, trabalhando-se efetivamente menos;

c) desenvolver e amparar decididamente seu espírito de associação e de previdência, sobretudo nos meios rurais (através, por exemplo, da prática sindical-cooperativa), como meio mais adequado para,

— de um lado, tornar-lhe exequível a assistência im pessoal do govêrno, por intermédio de suas associações profissionais, e,

— de outro lado, garantir-lhe não só remuneração adequada aos seus esforços, pelo contrôlo dos mercados de distribuição ao consumo (eliminação de intermediários dispensáveis) como, também, uma razoável cobertura contra os imprevistos que possam interferir em sua atividade;

d) ampliar a assistência técnica e o auxílio de mão-de-obra qualificada a todos os ramos da produção, por intermédio das respectivas associações profissionais, que deverão participar largamente na formação de tais elementos;

e) estimular-lhe direta e indiretamente o gôsto pelas iniciativas pioneiras, destinadas a mobilizar, em larga escala, nossas riquezas potenciais,

— facilitando-lhe, de um lado, crédito equitativo (barato e apolítico), assistência técnica adequada, transportes suficientes e econômicos, e tributações fiscais compreensivas, e

— de outro lado, reduzindo as atrações do empreguismo público, retirando-lhe pelo menos os privilégios mais sedutores — menos horas de trabalho e melhores níveis de remuneração.

Estimular a cooperação de empreendedores, de técnicos e de capitais estrangeiros para essa mobilização pioneira de nossos recursos potenciais, mediante a promulgação de uma lei nacional de investimentos, que lhes garanta remuneração adequada aos esforços e aos capitais importados, sem prejuízo de interesses essenciais da economia nacional.

6. ALGO SÔBRE A APLICAÇÃO DESSA TERAPÊUTICA

Minuciamos algo, agora, sôbre a aplicação dessa terapêutica.

A articulação harmônica, em extensão e profundidade das três órbitas administrativas de nossa federação, só poderá realizar-se, de vez, atribuindo-se constitucionalmente, a cada uma delas, as tarefas mais adequadas às respectivas alçadas.

Parece-nos, atendendo ao espírito de nossa federação, que:

a) à União, única entidade soberana, devem caber:

— a competência de normar, em têrmos nacionais, o equacionamento dos problemas de interesse geral e supervisionar-lhes as soluções,

— a execução privativa dos serviços referentes à defesa nacional e às relações internacionais, ligados diretamente ao exercício de sua soberania;

b) aos Municípios — únicas entidades administrativas em contato direto com as realidades do ambiente social e do meio físico que sôbre êle reage; único, portanto, em condições de sentir efetiva e imediatamente, na própria origem, as necessidades primárias daquele ambiente, de ajuizar,

com conhecimento de causa, o modo mais adequado de atendê-las, de graduar o esforço administrativo, ou modificá-lo oportunamente, para condicioná-lo às imposições do meio sôbre os elementos que o habitam — devem caber, em princípio, tôdas as demais tarefas executivas;

c) aos Estados — alçada intermediária, quase abstrata entre a alçada soberana da União e a concreta, real do Município — deve caber, fundamentalmente, a simples, mas delicada tarefa de adaptar, em cada caso, a norma geral ditada pela União, às peculiaridades locais dos seus Municípios, ou grupos de municípios, e, só complementar ou suplementarmente, quando fôr o caso, responsabilizar-se por tarefas executivas.

Reconheço que isso significa uma revolução político-administrativa, cujo natural e necessário complemento seria uma outra, de natureza fiscal, importando:

— de um lado, em nova discriminação de rendas, entre a União, os Estados e os Municípios — não aleatória e arbitrária, como a atual, baseada na repartição apriorística das fontes de tributos — mas efetiva e racional, em função dos encargos atribuídos a cada órbita administrativa; e

— de outro lado, em completa transformação do nosso complicado, caro e asfixiante aparelho de arrecadação, que poderá ser, em sua mor parte, concentrado no Município sob dupla fiscalização do Estado e da União.

O estímulo legal e efetivo à aglutinação dos agentes das atividades econômicas — notadamente das rurais — deverá processar-se, em sua base, sob as vistas do Município, através de consórcios profissionais distritais e centralizações dêsses consórcios, nos Municípios, de onde sairiam, espontaneamente, as organizações cooperativas fundamentais de consumo, de crédito e de produção.

Essas organizações se ampliariam na órbita do Estado, sob a forma de federações estaduais de consórcios profissionais e de cooperativas, integrando-se, finalmente, no âmbito da União, sob a forma de confederações nacionais de consórcios e de cooperativas.

Através de tais organizações poderiam processar-se, de forma extensiva e eficiente, pelo menos, a assistência técnica e a distribuição de crédito aos agentes das atividades agrárias, simultaneamente, em todos os recantos do País.

Tudo isso já foi realidade legal em 1934, através do Plano de Organização Agrária, então elaborado pelo Ministério da Agricultura, com apoio no Banco Nacional de Crédito Rural, na Lei dos Consórcios Profissionais-cooperativos e na Lei Geral de Cooperação.

A revisão que parece impor-se à nossa atual legislação social deve visar, fundamentalmente, a corrigir o seu caráter fracionário e unilateral, entendendo, de um lado, no que fôr possível, os benefícios já propiciados ao proletariado urbano, aos

trabalhadores rurais; e, de outro lado, fixando, para uns e para outros, deveres em consonância com os direitos que lhes são assegurados.

Complementarmente, deve visar,

— de um lado, a engrenar, efetivamente, o trabalhador nos sistemas associativos e assistenciais de que é beneficiário — confiando-se-lhe, como é de justiça, plena autonomia para a escolha de seus dirigentes sindicais (ressalvadas medidas legais prévias, contra a infiltração, aí, de elementos extremistas) e participação efetiva, correspondente à sua cota de contribuição, na gestão dos Institutos de Previdência Social de que dependa; e

— de outro lado, a estimular o esforço produtivo individual, remunerando-o em função de sua eficiência, ao invés de fazê-lo segundo critério igualitário de salários, e dando-lhe, ademais, participação eqüitativa nos lucros de empresa, também na proporção daquela eficiência.

Esse aumento de capacidade produtiva do homem brasileiro só se verificará, de forma extensiva, dando-se aos Municípios meios adequados de propiciar à população escolar — urbana e rural — mesmo com precedência sobre a simples alfabetização:

a) o ensino prático do ofício urbano de atividade rural (agricultura, pecuária, pequenas indústrias domésticas delas derivadas, e indústrias extrativas animal, vegetal ou mineral), conforme o caso, para os meninos, e de prendas domésticas e indústrias caseiras, para as meninas;

b) educação física e rudimentos de higiene individual, aqui incluída a alimentação racional;

c) noções de previdência e solidariedade sociais; e de educação moral e cívica;

d) ensino prático sobre preservação e restauração do patrimônio natural do País, nomeadamente no tocante à:

— refertilização e conservação dos solos agrícolas,

— exploração racional, replantio e proteção das florestas, e,

— obediência devida às leis de proteção à caça e à pesca, esta especialmente em águas interiores.

Sem esse preparo básico do homem para a vida, o habitante do interior, mesmo alfabetizado, continuará a atividade rotineira de seus avós, ou, o que é pior, abandonará, com intensidade cada vez maior, o meio rural onde nasceu, em busca de emprego ou de aventura nas grandes capitais...

Sei que isso importará numa outra espécie de revolução — a revolução educacional. Mas pergunto: — Não valerá a pena realizá-la para que melhor possamos sobreviver?

O problema da saúde, complementar à preparação básica da educação física, e da higiene individual (aí incluída a alimentação adequada), ministrada na escola pública, deve abranger dois aspectos capitais:

— o da erradicação ou neutralização de determinadas endemias tropicais, afetando, sobretudo, largas massas de trabalhadores rurais,

— e o combate às moléstias infecciosas, que também afligem aqueles trabalhadores, mas dizem, sobretudo, o proletariado urbano.

Constitui assunto complexo, ligado de condicionantes técnicas, algumas das quais já afortunadamente equacionadas, e cujas minúcias escapam aos limites desta palestra.

No que tange à cooperação dos transportes, deve a mesma ser encarada objetivamente, no sentido de realizar a interligação mais econômica possível dos centros de produção e de consumo, combinando, para isso, racionalmente, os vários meios de transportes.

Já há equacionamento razoável para os sistemas de transportes terrestres (ferro e rodoviários), embora ainda considerados de forma mais ou menos independente.

Faz-se mister ampliá-lo, para abranger os transportes aquaviários (oceânicos e interiores) e aeroviários, e, sobretudo, coordenar o seu funcionamento conjunto em função do bem comum.

No tocante ao comércio internacional, impõe-se:

a) de um lado, aumentar, razoavelmente, o contravalor dos bens exportados a integrar na economia nacional,

— pela supressão dos intermediários evitáveis entre o produtor nacional e o consumidor estrangeiro, através de organizações cooperativas,

— pelo transporte, sob bandeira nacional, até os portos de importação dos produtos exportados; e

b) de outro lado, disciplinar (pelo menos inicialmente) as importações através, sobretudo, de imposições de tarifas crescentes, em princípio, com o grau de acabamento industrial dos produtos importados, e decrescentes com a maior utilidade ou imprescindibilidade desses bens para a satisfação de necessidades gerais do consumo ou para o desenvolvimento econômico do País.

Quanto, finalmente, ao estímulo a ser proporcionado à cooperação estrangeira, sob seus três aspectos principais — investimento de capitais, auxílio técnico e iniciativa empreendedora — entendemos que o meio mais hábil de despertá-lo será a definição legal de uma política de garantias e compensações a largo prazo.

Tal política poderia consubstanciar-se numa lei de investimentos, onde se definissem claramente,

a) de um lado, as garantias asseguradas ao capital realmente investido e aos frutos do esforço dos colaboradores estrangeiros, tais como,

— limites de remuneração atraentes,

— convênios com os países de origem sobre dupla tributação de renda,

— livre exportação de fundos correspondentes a juros e amortizações do capital, dividendos de empresa e remunerações pessoais;

b) de outro lado, as limitações consideradas necessárias

— à integração na economia nacional de parte substancial da riqueza mobilizada, com o auxílio estrangeiro, e

— a nacionalização progressiva dos capitais investidos, à medida de sua amortização ou, quando fôr o caso, após o decurso de longos prazos.

7. ALGUMAS CONCLUSÕES NECESSÁRIAS

Alinhemos, antes de encerrar esta palestra, e em face das considerações expostas, algumas conclusões necessárias.

O nosso desenvolvimento econômico deve processar-se, logicamente, da base para o vértice, isto é, com prioridade da produção abundante e barata de matérias-primas e gêneros alimentícios necessários ao abastecimento do mercado interno, sobre o desenvolvimento do parque industrial — não implicando isso, necessariamente, em frenar esse desenvolvimento; mas apenas discipliná-lo. E' nesse sentido que devemos interpretar, hoje, esta afirmação de Alberto Tôrres — "O Brasil tem por destino ser um país agrícola; e toda ação política tendente a desviá-lo desse destino é um crime contra a natureza e contra os interesses humanos".

O esquecimento dessas verdades está a ameaçar-nos com uma dupla crise econômica e social — conseqüentes, ambas, da margem cada vez menor de concorrência que nos vão deixando os nossos competidores nos mercados internacionais de matérias-primas, apesar da baixa remuneração de nossos trabalhadores rurais; e agravada, a última, pela escassez crescente e paradoxal de alimentos num país considerado essencialmente agrícola...

Só o desenvolvimento adequado da produção agrária propiciará base segura para a consolidação e expansão de nossa estrutura industrial, que receberá dos campos gêneros alimentícios e matérias-primas abundantes e baratas, e lhes fornecerá, em troca, novas máquinas e manufaturas que lhes estimularão, cada vez mais, o ritmo de progresso econômico-social.

Criar-se-á, então, um ambiente inverso desse de desajustamentos em que nos debatemos, com afluxo crescente de mão-de-obra para as cidades sem meios de alimentá-la; diminuição de braços no interior, sem aumento correspondente de mecanização, para compensá-la; insatisfação generalizada e recriminações recíprocas num e noutro desses dois setores da vida nacional.

A solução do já angustioso problema da produção abundante e barata de matérias-primas e de gêneros alimentícios — sem a qual cairá, pela base

(inclusive por falta de clientes), o nosso edifício industrial — não está, a nosso ver, exclusivamente nas mãos do Governo Federal, nem mesmo, nas dos governos estaduais, embora se empenhem, todos eles, em gastar rios de dinheiro, no encalço de soluções teóricas, ideadas pelos técnicos oficiais e tramitadas pela burocracia citadina, mais ou menos a revelia dos verdadeiros interessados.

Poderá, porém, sê-lo, e em pouco tempo, se esses governos se dispuserem a abrir mão da aplicação direta de boa parte das suas rendas em benefício dos governos municipais e da iniciativa privada, para que cooperem como devem, na sua execução, a começar pela formação, em escala ampla, de técnicos de grau médio e de mão-de-obra qualificada.

Parece-nos evidente que a atual incapacidade financeira do Município, acompanhada das deficiências locais daí decorrentes, tem sido e será, em escala progressivamente crescente, se não fôr remediada quanto antes, a "causa mater" do tremendo desajustamento econômico-social criado entre o campo e a cidade, entre a economia agrícola e a economia industrial.

A organização da produção à base sindical-cooperativa constitui — no atual estágio de nossa vida político-administrativa — o caminho mais seguro para reagirmos contra a aventura comercial, que Tôrres classificou como o "mais nefasto impulso da civilização contemporânea".

Tal organização libertará a produção e o consumo, até onde isso é razoavelmente possível, das influências perturbadoras do patrão, da usura e do intermediário, simplificando e racionalizando a cadeia econômica.

Dará substância própria às atividades agrárias, permitindo-lhe:

— autofinanciamento relativo, através de suas organizações cooperativas de crédito;

— melhor orientação técnica, através da formação e da utilização, em comum, de técnicos de grau médio e de mão-de-obra qualificada;

— maior rendimento, através da compra ou arrendamento, também em comum, da aparelhagem mecânica de que carece; e

— paralelamente, o gozo de uma assistência social mais afetiva e generalizada, que só esporádica e fracionadamente lhes tem sido proporcionada pelos poderes públicos.

Funcionará, ademais, do ponto de vista social, como um verdadeiro neutralizador de tendências extremistas, pela melhoria imediata das condições materiais dos trabalhadores, e pelo lógico entrelaçamento de seus interesses econômicos com os dos empregadores, dentro do quadro profissional respectivo.

Finalmente — já que não dispomos de recursos próprios suficientes para mobilizar, com a ace-

lação que se impõe, nossas riquezas potenciais — forçoso é reconhecer a necessidade de recorrer ao concurso do capital, da técnica e de empreendedores estrangeiros, para a realização dessa tarefa em condições de tempo e de proporção satisfatórias. Mas esse concurso deve ser convenientemente disciplinado por uma sábia lei de investimentos que, reservando atrativos reais para a iniciativa e o capital estrangeiros, propicie, por outro lado, uma integração satisfatória, da riqueza mobilizada, na economia nacional — sem o que poderiam eles constituir-se em “uma exploração colonial” ou “um assalto às nossas riquezas naturais”, no dizer de Alberto Tôrres.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Encerrando esta palestra deixo à vossa meditação este outro conceito Torreano:

“Tôda a nossa política econômica gira em torno deste dilema: ou tencionamos criar uma nação, fazendo de nossa terra um novo plexo de civilização mundial — um País válido, próspero e feliz, onde os seus filhos e os que com eles vêm cooperar gozem os frutos do trabalho e da inteligência, na saúde, na paz e na cultura — ou tencionamos envolvê-lo na onda de aventuras que vai assoberbando o mundo e tende a fazer da exploração imediata das riquezas materiais o prêmio das cobiças, nos desportos colossais da especulação.

Se o nosso objetivo é este último, cumprenos ir às seguintes conclusões necessárias: renunciar à aspiração de sermos uma nacionalidade e fazer de nossa Pátria um simples campo de feitoria, onde cada geração se contente com extrair riquezas da terra e entregá-las à especulação estrangeira”.

Certamente, nenhum de nós, filhos desta terradivosa, deixará de optar pela primeira dessas alternativas, que parece corresponder ao verdadeiro destino reservado à nossa Pátria pelos desígnios da Providência.

Mas não bastam simples desejos ou aspirações humanas para fazer mudar a marcha dos fatos que decidem dos destinos dos povos. Só a ação consciente e determinada por atos de fé e de vontade pode alterá-la, desviando, às vezes, o curso da História.

E' preciso convencer-nos, todos, de que, apesar de Deus nos haver propiciado recursos para que sejamos um povo rico e poderoso, ainda somos efetivamente pobres e fracos; e não chegaremos talvez nunca à altura da generosa dádiva com que nos favoreceu a Providência Divina, senão pela organização metódica, pelo esforço intenso e continuado, pela poupança honesta.

Grandes e pequenos, proletários e intelectuais, dirigentes e dirigidos, devemos todos estimular-nos

reciprocamente nesse exemplo de trabalho, de ordem e de austeridade, que honra, que fecunda, que engrandece.

Penso — e vai expresso nesse pensamento alto aprêço à tarefa que se propõe realizar, entre nós, a Comissão Nacional de Assistência Técnica — penso, repito, que uma adequada assistência técnica — ampla e profunda, envolvendo a atividade de numerosos técnicos de todos os graus, ajudados por abundante mão-de-obra qualificada — é indispensável para que, através de novos hábitos de organização e de trabalho, possamos atingir, sem maiores tropeços, o altiplano da prosperidade econômica.

Mas não me parece que essa simples revolução de natureza técnica basta para levar-nos ao objetivo mais alto, que é o da paz com liberdade, pelo gôzo generalizado do bem-estar social. Algo mais é necessário.

E' mister que a turba dos que se acotovelam na escalada do poder pelos caminhos da eleição, da seleção ou da livre escolha, aspire chegar ao alto possuída da vontade legítima de servir, e não da gana insaciável de servir-se!

E' mister que encaremos democraticamente, com confiança e simpatia, a colaboração de quantos se inclinam a ajudar-nos na tarefa hercúlea e urgente de mobilizar, em benefício de nosso povo, os recursos potenciais de que dispomos — ao invés de apegar-nos (paradoxalmente, numa época e em circunstâncias em que a colaboração recíproca dos povos democráticos é quase um imperativo de sobrevivência do mundo ainda livre em que vivemos) à mentalidade reacionária, xenófoba e suspicaz dos regimes totalitários, que só descobrem fora de sua dominação inumana, tirânica e exclusivista, intenções de império e de extorsão.

E' preciso, por outro lado, que as leis normadoras das atividades públicas e particulares se inspirem, também, no propósito honesto de servir a todos e não apenas ou essencialmente a clientelas políticas ou a grupos de potentados.

E' mister, finalmente, que realizemos o quase milagre de cumprir e fazer cumprir, escrupulosamente, essas leis, por grandes e pequenos, por amigos e adversários, por nacionais e estrangeiros, aplicando, indistinta e inalteravelmente, sanções aos que as transgredirem.

Eis a única estrada possível de nossa redenção. E' a estrada que palmilharam ou palmilham todos os povos fortes, ricos e livres da terra.

E' a estrada que havemos de palmilhar, para fazer de nossa terra um novo plexo de civilização mundial, onde haja abundância, felicidade, saúde, paz e cultura para todos aqueles que, filhos de suas entranhas, ou oriundos de outras plagas, irmanados no pensamento e na ação, a houverem fecundado honradamente com o suor de seus rostos.

SITUAÇÃO DEMOGRÁFICA

QUADRO I

P A Í S	POPULAÇÃO RE- SEADA OU ESTIMADA NO MEIO DO ANO (1950)	HABITANTES POR QUILÔMETRO QUA- DRADO (1950)	NATALIDADE POR 1 000 HABITAN- TES (1950)	MORTALIDADE POR 1 000 HABITAN- TES (1950)	VIDA MÉDIA PRO- VÁVEL (MÉDIA DE AMBOS OS SE- XOS)
Estados Unidos.....	151 689 000	19	23,4	x 9,6	63 (1941)
Canadá.....	13 845 000	1	x 26,6	9,0	x67 (1947)
Austrália.....	8 186 000	1	23,3	9,6	68 (1948)
França.....	41 934 000	76	x 20,4	x 12,6	58 (1938)
Argentina.....	17 196 000	6	x 25	x 9,1	—
Uruguai.....	2 500 000	13	x 20	x 8,3	—
México.....	25 368 000	13	45,7	x 17,9	—
Brasil.....	52 124 000	6	x 43	x 18,5	37,5 (1920)
Índia.....	358 000 000	113	x 26,7	x 16,0	x 27 (1931)
China.....	463 500 000	48	—	—	43 (Formosa)

SITUAÇÃO ENERGÉTICA E ALIMENTAR

QUADRO II

P A Í S	POTÊNCIA INSTA- LADA EM WATTS/HABITANTE (1950)	CONSUMO DE ENER- GIA ELÉTRICA EM KWH/HAB. ANO (1952)	CONSUMO DE ENER- GIA "PER CAPITA" EQUIVALENTE EM TONELADAS DE CAR- VÃO (1950)	DISPONIBILIDADES ALIMENTARES "PER CAPITA" EM CALO- RIAS/DIA (1948-49)	CONSUMO DE FER- TILIZANTES EM KG/HAB. ANO (1950)
Estados Unidos.....	550	x 2544	7,96	3.140	28,8
Canadá.....	x 720	x 4270	6,30	3.060	14,5
Austrália.....	x 294	x 1355	3,18	3.210	44,0
França.....	345	x 905	2,16	2.690	26,3
Argentina.....	x 105	x 272	0,77	2.730	—
Uruguai.....	—	—	0,62	2.530	—
México.....	49	x 196	0,61	—	0,87
Brasil.....	36	x 170	0,22	2.340	1,04
Índia.....	6,3	—	0,11	1.620	0,23
China.....	—	—	—	—	0,19

SITUAÇÃO DOS TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

QUADRO III

P A Í S	TRÁFEGO FERROVIÁRIO PASSAG-KM/HAB. ANO (1950)	TRÁFEGO FERROVIÁRIO TONEI-KM/HAB. ANO (1950)	VEÍCULOS AUTOMÓVEIS EM USO. VEÍCULOS /100 HAB. (1950)	TELEFONES EM USO TELEFONES /100 HAB. (1949)
Estados Unidos..	340	5700	32,2	27,0
Canadá.....	324	5800	18,2	19,5
Austrália.....	—	1200	15,5	12,6
França.....	630	930	x 5,73	5,54
Argentina.....	765	995	x 3,32	4,15
Uruguai.....	x 148	x 180	x 4,00	3,4
México.....	x 99	x 355	x 1,06	1,08
Brasil.....	192	146	0,78	x 1,05
Índia.....	180	120	0,08	0,04
China.....	x 28	x 11	x 0,01	—

Quadros organizados à base do "Statistical Yearbook" da O.N.U. para 1951.

NOTA: Os dados marcados com o sinal (x) são aproximados ou foram extraídos de outras fontes de consulta.

SITUAÇÃO ECONÔMICA

QUADRO IV

P A Í S	IMPORTAÇÃO EM DÓLARES/HAB. ANO (1950)	EXPORTAÇÃO EM DÓLARES/HAB. ANO (1950)	RENDIMENTO NACIONAL EM DÓLARES/HAB. ANO
Estados Unidos.....	59	68	1550
Canadá.....	211	210	940
Austrália.....	165	181	685
França.....	73	73	506
Argentina.....	x 78	x 94	x 250
Uruguai.....	81	102	—
México.....	20	18,4	135
Brasil.....	21	26	x 150
Índia.....	3,3	3,5	51
China.....	x 1	x 0,5	—

SITUAÇÃO SOCIAL

QUADRO V

P A Í S	NÚMERO DE HABI- TANTES POR MÉ- DICO (1948)	NÚMERO DE LEITOS EM HOSPITAIS POR 1 000 HABITANTES (1948)	NÚMERO DE ES- TUDANTES MATRI- CULADOS EM ESCO- LAS PRIMÁRIAS POR 1 000 HAB. (1949)	NÚMERO DE ESTU- DANTES MATRICULA- DOS EM ESCOLAS SUPERIORES POR 1 000 HABITANTES (1949)	CONSUMO DE PA- PEL JORNAL: KG POR HAB. - ANO (1950)
Estados Unidos.....	x 750	x 9,45	x 126	17,2	36,0
Canadá.....	x 900	x 9,30	x 132	5	23,0
Austrália.....	1140	8,60	x 147	3,7	22,0
França.....	1300	5,37	x 108	3,5	7,1
Argentina.....	900	3,8	123	—	4,6
Uruguai.....	—	5,56	89	—	x 8,0
México.....	x 2200	x 1,1	117	1,43	1,4
Brasil.....	x 2900	2,76	79	0,6	x 1,8
Índia.....	—	0,23	x 44	0,9	0,2
China.....	—	x 0,03	—	—	x 0,2

(Hosp. Públicos)

Quadros organizados à base do "Statistical Yearbook" da O.N.U. para 1951.

NOTA: Os dados marcados com o sinal (x) são aproximados ou foram extraídos de outras fontes de consulta.

Plano Municipal de Obras e Empreendimentos

Anteprojeto de Lei encaminhado à Câmara Municipal de Vereadores de Vitória

ARMANDO DUARTE RABELLO
Prefeito Municipal de Vitória

INTRODUÇÃO

Senhor Presidente

Senhores Vereadores

Constitui, para mim, motivo da mais grata satisfação e elevada honra, comparecer a esta Egrégia Câmara, mais uma vez, para abordar assuntos de alta relevância para o Município.

Ao assumir o honroso cargo de Prefeito Municipal, distinguido que fui com a confiança do Governador Santos Neves, cuja equipe de trabalho me sinto orgulhoso de integrar, tive ensejo de fazer sentir a todos estar o Prefeito que então se empossava animado dos melhores propósitos de congregar esforços a fim de que a solução dos problemas municipais fôsse a resultante de mútua cooperação e perfeita compreensão de responsabilidades por parte do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Município.

Muito embora, num regime democrático, possa haver divergências de idéias e de princípios no que tange à melhor forma de promover o bem da coletividade, sempre acreditei que isso não constituiria óbice intransponível toda vez que os superiores interesses dessa mesma coletividade estivessem em jogo.

O espaço de tempo relativamente curto em que me encontro à frente do Governo Municipal veio demonstrar quanto seguro me encontrava eu nos meus prognósticos, pois que, em todas as oportunidades que tive de estudar os problemas do Município, dependentes de pronunciamento da Egrégia Câmara de Vereadores, sempre encontrei, da parte de todos os seus dignos e ilustrados membros a mais elevada compreensão de seus deveres e responsabilidades perante a população que dignamente representam.

Esse clima de estreita harmonia e de cooperação que tem presidido a ação do Executivo e do Legislativo do Município, e do qual resulta, por certo, num futuro próximo, os mais fecundos resultados para a administração municipal, vem propiciando encorajamento ao Prefeito para que, cada vez mais, se esforce no sentido de cum-

prir, sem medir sacrifícios, os árduos e difíceis deveres que o cargo lhe impõe.

A obra do governo resulta da ação coletiva, da mobilização de inteligências e da ação coordenada de quantos são chamados a nela tomar parte.

Como Chefe do Executivo Municipal me venho esforçando no sentido de congregar esforços e mobilizar inteligências de quantos integram os quadros administrativos do Município, a fim de equacionar e propor solução adequada para os problemas relacionados com o bem público. A nossa ação resulta, assim, de um trabalho de equipe em que cada um, na sua especialidade, e a medida de suas forças, traz sua contribuição eficiente à obra comum. Daí porque, ao comparecer a esta Egrégia Câmara para apresentar e justificar dois importantes projetos de lei, com os quais, estou convencido, surgirá uma nova era de progresso para o Município, fiz-me acompanhar dos diretores e chefes de serviços da Prefeitura, eficientes colaboradores na execução dos aludidos projetos.

O primeiro desses trabalhos refere-se ao "Plano Municipal de Obras e Empreendimentos" que constitui, se não nos enganamos, o primeiro ensaio de planejamento municipal a realizar-se no Espírito Santo.

Para justificá-lo, lembrarei aqui inicialmente que no discurso de posse fiz sentir que "a administração, seja ela de natureza pública ou privada, não pode desenvolver-se empiricamente, sem método ou sistema. A improvisação, além de encarecer, desnecessariamente, o custo dos serviços, só pode conduzir ao fracasso o administrador ou a empresa.

Greca, eminente municipalista argentino, já dizia que deixar livre ao azar, ao capricho, à improvisação ou às meras conveniências dos indivíduos o crescimento ou estruturação de uma cidade equivale a desconhecer a missão mais fundamental que incumbe a todo governo edilício.

O planejamento é, hoje em dia, uma ciência de que se socorrem nas nações civilizadas para

equacionar e resolver seus mais instantes problemas. A ação governamental não pode dispensá-la do ciclo da técnica e de progresso que a humanidade vive e ninguém poderia realizar obra fecunda pretendendo dar solução imediatista e empírica aos problemas administrativos. Planejar é, portanto, prever para prover. Daí as razões que inspiraram o anteprojeto do "Plano de Obras e Empreendimentos, cuja justificação passo a fazer.

MENSAGEM E ANTEPROJETO DE LEI DO PLANO MUNICIPAL DE OBRAS E EMPREENDIMENTOS

Senhor Presidente :

Tenho a honra de submeter à elevada consideração dessa Egrégia Câmara o incluso projeto de lei dispondo sobre a criação do "Plano Municipal de Obras e Empreendimentos", cuja finalidade é fixar as bases e obter recursos para a execução de um vasto programa de trabalho a ser executado pelo Município dentro de um quinquênio.

2. Tratando-se de assunto que vai merecer, por certo, acurados estudos por parte dos ilustres membros dessa Casa, julguei oportuno fazer acompanhar o projeto de uma detalhada exposição de motivos, documentada com dados estatísticos.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

3. Quem quer que se disponha a percorrer a cidade, terá oportunidade de constatar a gravidade dos problemas relacionados com o bem público que estão a reclamar pronta solução por parte do poder municipal. Nos bairros, residenciais ou não, principalmente naqueles onde habita a classe operária, o que se observa é desconforto, falta de higiene, deficiência ou carência dos melhoramentos mais essenciais à vida da população. Nos morros, os logradouros estão arrasados pela erosão. Por falta de drenagem, as águas das chuvas e de esgotos se misturam e descem morro abaixo, com grave risco para a saúde pública; nas partes baixas, por falta de declividade, as águas se acumulam, formando charcos e viveiros de mosquitos que aumentam, ainda mais, os sofrimentos da população, enquanto que bairros inteiros aguardam a pavimentação de seus logradouros. Por toda a cidade, é deficiente e precário o serviço de iluminação, o de abastecimento d'água, o de esgotos, o de coleta domiciliária de lixo, o de limpeza e higiene dos logradouros; o de abertura, calçamento e conservação de logradouros, o de mercados e feiras e muitos outros serviços públicos de importância vital.

4. A administração municipal está completamente desaparelhada para atender às necessidades públicas. Além de não contar com instalações adequadas para as suas repartições e serviços, não possui o Município, em plena era de máquinas, os mais rudimentares instrumentos mecânicos de trabalho. O número de veículos de carga, para execução de obras, conservação da cidade,

coleta de lixo e transporte de carne, é deficiente e os poucos que existem estão em grande parte obsoletos, ocasionando elevadas despesas de custeio.

5. Os nobres Senhores Vereadores, procurando corresponder à confiança dos mandatos de que foram investidos, conhecem, melhor que o Prefeito, a deficiência dos serviços municipais e a incapacidade que a Prefeitura vem demonstrando, até aqui, para resolver os mais rudimentares problemas da cidade, relacionados com o conforto e o bem-estar da população. Em quase todas as sessões da Egrégia Câmara de Vereadores, estão seus ilustrados membros a clamar providências do Executivo para o atendimento das justas aspirações do povo, apresentando e obtendo aprovação para indicações que, em sua maior parte, não podem ser atendidas por falta de recursos orçamentários.

6. Fazendo côro com a voz dos Vereadores, vemos a Imprensa da Capital a clamar, diariamente, contra as inúmeras deficiências dos serviços municipais, pedindo solução para os problemas que, dia a dia, mais se agravam. Os órgãos de imprensa da Capital, em interessantes reportagens que mereceram aplausos dessa Egrégia Câmara, vêm focalizando, documentadamente, as necessidades mais instantes da população da Capital, principalmente da que habita os morros e zonas fora do centro urbano. Anexo, em reforço das nossas considerações e em confirmação do quanto os dignos Vereadores têm dito sobre tais problemas, vai a documentação daquelas reportagens.

7. A deficiência de recursos financeiros para manutenção dos serviços municipais e execução de obras e empreendimentos de natureza urgente e inadiável ressalta ao simples exame do orçamento municipal. Consultando-se o do exercício vigente, vê-se que, somadas todas as dotações para obras e empreendimentos, o seu valor pouco excede de Cr\$ 2.000.000,00, parcelas essas que tiveram a dificultar o seu emprêgo a circunstância de haverem sido distribuídas em pequenas dotações para obras em logradouros especificadamente indicados, obras cujo custo não foi previamente calculado pelos órgãos competentes da Prefeitura, o qual, em regra, é superior ao valor das respectivas dotações, tornando, com isso, impossível a aplicação da verba ao fim a que foi destinada.

8. Com os modestos recursos constantes do orçamento e considerado o elevado custo do material e da mão-de-obra, muito pouca coisa tem sido possível ao Governo Municipal realizar no sentido de melhorar as condições de vida da cidade.

9. Assumindo a Chefia do Governo Municipal compreendi, desde logo, a gravidade das responsabilidades que me pesavam sobre os ombros. Os serviços municipais estavam a reclamar imediata reorganização; a legislação se apresentava deficiente e esparsa; os quadros do funcionalismo exigindo reorganização. Cheguei, rapidamente, à conclusão de que seria necessário o estabelecimen-

to de um plano de trabalho, o qual assim esquematzamos:

1.º) Reforma e sistematização da legislação municipal, reunindo num texto único as normas que regulam as relações jurídicas do Município;

2.º) Reestruturação dos serviços municipais;

3.º) Reestruturação dos quadros de pessoal;

4.º) Melhoria do nível técnico do funcionalismo;

5.º) Elaboração de um plano de Obras e Empreendimentos a vigorar durante um prazo mínimo de cinco anos.

10. Das medidas acima, a primeira foi iniciada, havendo sido contratados os serviços profissionais do professor Antônio Delorenzo Neto, uma das maiores autoridades no assunto, que foi possível conseguir graças à elevada compreensão do problema demonstrada pela Egrégia Câmara Municipal, que reconhecendo, desde logo, o elevado alcance da providência, dignou-se autorizar o Prefeito a firmar contrato com o citado técnico. A segunda providência está ultimada com a ajuda de técnico do D.A.S.P. Dr. PAULO MESQUITA LARA. A terceira medida vai ser iniciada, enquanto que a quarta já teve início com a designação de dois servidores municipais para freqüentarem a Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas. A última iniciativa está concretizada no projeto que ora tenho a honra de submeter à elevada apreciação da ilustrada Câmara de Vereadores.

DEFICIÊNCIA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO MUNICIPAL

11. Já tivemos oportunidade de atribuir a incapacidade do Governo Municipal em prover as necessidades públicas através dos serviços municipais como resultante da deficiência de recursos orçamentários face à grandiosidade e multiplicidade dos problemas administrativos a resolver, relacionados com o progresso da cidade e o bem-estar de sua população.

12. Examinando-se o sistema tributário do Município vê-se, logo, que o princípio da igualdade tributária e da capacidade contributiva da população não vem sendo observado. No caso do imposto de indústrias e profissões, que é um tributo de natureza semipessoal, os contribuintes foram divididos em classes, não para fins de progressividade do imposto, mas tendo em vista a categoria das mercadorias, objeto do comércio ou da indústria, sem que tivesse a justificar tal critério, a circunstância de tratar-se de produtos indispensáveis ao consumo das classes de reduzida capacidade econômica.

13. Segundo o Código Tributário Municipal, os comerciantes de café, cacau e madeira foram tratados diferentemente dos demais, pagando taxas três vezes inferiores à estabelecida para as outras atividades sujeitas à tributação, seguidos entre estas muitas mercadorias e serviços indispensáveis à vida das classes assalariadas, de baixo poder aquisitivo. Isso constitui, sem dúvida, injustiça tributária, injustiça essa que se pronuncia ainda mais ao considerarmos que o café, o cacau e a

madeira são produtos destinados à exportação e, sendo assim, atendendo a que o imposto se vincula ao produto, incorporando-se ao preço de venda, o ônus fiscal passaria a distribuir-se equitativamente sobre a população consumidora do produto, a qual, em sua grande maioria, é constituída de povos de outros países ou outras regiões.

14. Enquanto o Estado tributa cada saca de café exportado em Cr\$ 137,00 e, no próprio âmbito municipal, o Município de Colatina o faz na base de Cr\$ 5,00 por saca, o Município de Vitória recebe, apenas, Cr\$ 1,50, considerando o valor de cada saca na base de Cr\$ 1.000,00, não seu valor médio atual. Com isso, temos os seguintes valores percentuais de imposto sobre cada saca do produto:

Estado	13,70%
Município de Colatina	0,50%
Município de Vitória	0,15%

15. Se o Município cobrasse dos exportadores de café o imposto de indústrias e profissões na mesma base do exigido aos negociantes em geral, em obediência, aliás, ao preceito da distribuição equitativa de tributos, implícito no artigo 141, § 1.º da Constituição vigente, isso lhe proporcionaria um aumento anual de arrecadação da ordem de Cr\$ 4.200.000,00, tomando-se por base a exportação de 1.200.000 sacas anuais. O justo, o razoável, o lógico, seria, portanto, que os exportadores de café, cacau e madeira, fôssem equiparados aos demais negociantes no pagamento do tributo. O critério, pois, de cobrança do referido imposto deve ser revisto, a fim de que o tributo seja cobrado na mesma base de todos os contribuintes, eliminando-se o privilégio que a lei municipal vigente confere a certas classes de contribuintes.

16. O imposto de indústrias e profissões é cobrado com base no movimento de vendas mercantis. Daí a sua natureza de tributo semipessoal. Como ocorre com o imposto de vendas e consignações, o seu valor incorpora-se ao preço do produto, incidindo, assim, de forma indireta, sobre a massa de consumidores. Se a população do Município de Vitória é quem, em última análise, paga dito imposto através da vinculação deste ao preço das mercadorias, por que as populações de outros países e outras regiões brasileiras devem contribuir com parcela menor? E' coisa sabida que a cotação de café nos mercados externos é influenciada diretamente pelos tributos que, nos países produtores, afetam o produto. Segundo estamos informados, parece existir, mesmo, nos contratos de vendas no mercado a termo, certas cláusulas que modificam o preço do produto em função do referido fator.

17. Por fim, para demonstrar, ainda, a injustiça da desigualdade tributária a que vimos de nos referir, chamamos a atenção dos ilustres Vereadores para o fato de que os produtores e vendedores de café torrado em pó, estão sujeitos a pagar o imposto de indústrias e profissões na base de 0,5% sobre o movimento de vendas, enquanto que os exportadores do produto em grão apenas

pagam na base de 0,15%. Isso quer dizer que a população de Vitória paga de imposto sobre o café que consome três vezes mais do que pagam as populações de outros países ou outras regiões brasileiras através do imposto cobrado aos exportadores estabelecidos na cidade.

18. O Governo do Estado compreendendo a alta contribuição do café na economia do Estado, cuidou, inteligentemente, de fazer do produto principal fonte de recursos fiscais, dêle tirando o máximo proveito em favor da população do Estado, pôsto que, conforme já tivemos ensejo de demonstrar, sendo o café um produto cuja exportação atinge a quase 90% da quantidade produzida, os impostos que sobre êle vierem a incidir serão, na mesma base proporcional, pagos pela população do Estado e pela de outros países e outras regiões brasileiras. Daí a invejável e privilegiada situação do Espírito Santo que, graças aos recursos proporcionados pelo café, enriquece e fortalece cada vez mais sua economia através do ingresso de capitais provenientes da venda do produto, capitais êsses que vêm acrescidos dos impostos respectivos, proporcionando ao Governo Estadual, com a contribuição de outros povos, meios para executar programa fecundo de obras e empreendimentos, e ampliar e aperfeiçoar os serviços destinados a fomentar o bem-estar do povo e o progresso do Estado.

19. Segundo o princípio de que os impostos reais ou indiretos se vinculam às utilidades e serviços, constituindo parte do seu preço, é coisa sabida que o país ou a região, ao exportar mercadorias, incorpora à sua riqueza não só o valor do produto exportado, como, ainda, a parcela correspondente ao imposto que representa, assim, a contribuição de outros povos ao fomento de progresso do país ou região produtora e conseqüentemente, de bem-estar do seu povo. Já o inverso ocorre na importação. Temos um exemplo de que vimos de afirmar no caso do imposto sobre vendas e consignações. Cada vez que uma Unidade da Federação aumenta dito imposto ocorre o empobrecimento correspondente da economia daquelas Unidades que importam os produtos, pois que, o aumento do imposto reflete-se, imediatamente, no aumento do preço das mercadorias importadas.

20. O Município de Vitória deve, portanto, pelo menos, dar aos negociantes de café, cacau e madeira, o mesmo tratamento tributário que dispensa aos demais que negociam com mercadorias destinadas ao consumo da população local. Aplicado êsse critério de justiça tributária, aliás, previsto na Constituição, terá o Município, com isso, uma fonte valiosa de recursos para proporcionar à sua população a assistência e os benefícios que ela espera dos poderes públicos municipais, mino- rando as condições precárias e deficientes dos respectivos serviços resultantes da pobreza de recursos orçamentários face à grandiosidade e intensidade dos problemas relacionados com o bem público e progresso da cidade.

21. A minha sugestão determinará, talvez, certa reação por parte de uma pequena minoria

incapaz de compreender os altos e nobres postulados da vida em sociedade e os deveres de cidadania. Confiamos, entretanto, em que a maioria da população, inclusive a maior parte das pessoas compreendidas nos nossos comentários a respeito da desigualdade tributária, secundada pela voz de seus ilustrados porta-vozes nessa Egrégia Câmara, colocando-se acima de interesses subalternos, imediatistas, saberá compreender a necessidade de uma conjugação geral de esforços entre governantes e governados, para que a cidade de Vitória possa seguir, com ritmo cada vez maior, sua marcha de progresso e civilização, destacando-se entre as cidades brasileiras mais progressistas, numa demonstração robusta e brilhante da inteligência e da capacidade empreendedora de seus filhos e daqueles que, vindos de outras plagas, nela se radicaram e dela fizeram o prolongamento do seu lar e o campo de sua ação fecunda em prol do seu progresso.

22. Queremos destacar, a seguir, um outro aspecto da deficiência do nosso sistema tributário, o qual diz respeito à cobrança da "Taxa de Contribuição de Melhoria".

23. Na verdade, trata-se de uma contribuição exigida desde épocas muito remotas em alguns países europeus e nos Estados Unidos da América do Norte. Todavia, só em 1934, por força da Constituição, foi introduzida no Brasil sendo o Estado de São Paulo o primeiro a pôr em prática o sistema, em 1936.

24. SELIGMAN definiu a Contribuição de Melhoria como "a contribuição obrigatória, percebida em proporção aos benefícios especiais obtidos, para cobrir as despesas de uma melhora específica da propriedade, empreendida no interesse público".

25. GRECA, eminente professor argentino, assim justifica o tributo:

"El fundamento jurídico del gravamen que analizamos consiste en que el implica la devolución al Estado del beneficio o "plus valia" que se produce en propiedad determinada, en virtud de una obra emprendida por los poderes públicos. Se parte del principio de que nadie debe enriquecerse sin causa, o sea por la obra del esfuerzo ajeno, quien en el caso, lo sería por el de la colectividad, representada por el Estado. Ocurriendo esta circunstancia, debe reintegrarse toda o parte de esa riqueza a quien la ha producido. En una palabra, la contribucion de mejoras se cobra en virtud de una ventaja mensurable, obtenida por un propietario que no ha realizado sacrificio alguno para lograrla."

26. No Município de Vitória, a "Contribuição de Melhoria", apesar de haver sido instituída pela Lei n.º 38, de 29-12-48, muito raramente tem sido posta em prática. Um plano governamental que vise a executar, de modo sistemático, as obras públicas mediante a recuperação do seu custo por meio da "Contribuição de Melhoria" como manda a lei, traria as mais sérias conseqüências de ordem financeira para a população da cidade, constituída, em grande maioria, de pessoas de classes assalariadas, tais como operários, funcionários públicos, comerciários, industriários, etc.

27. A recuperação do custo das obras teria de efetuar-se dentro de prazo curto, no mais tardar no exercício, a não ser que o Governo obtivesse financiamento a longo prazo para ditas, coisa muito pouco provável de obter-se nos dias atuais, face às condições do mercado de capitais e de crédito público. Por outro lado, devido à desvalorização monetária, o custo da mão-de-obra e materiais elevou-se extraordinariamente, o que viria onerar muito fortemente aos proprietários dos prédios situados nos logradouros beneficiados com melhoramentos. Com isso, a aplicação da lei sobre "Contribuição de Melhoria", nas condições atuais, importaria num verdadeiro confisco da propriedade privada, principalmente da pertencente às classes assalariadas que vivem num constante desequilíbrio orçamentário.

28. ALIOMAR BALEEIRO, eminente professor de Ciências das Finanças, ao pronunciar-se sobre tributos confiscatórios da propriedade, diz em seu livro "Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar".

"Dentre os efeitos jurídicos dos artigos 141, § 1.º 16 e 202, se inclui o da proibição de tributos confiscatórios, como tal entendidos os que absorvem todo o valor da propriedade; aniquilam a empresa ou impedem o exercício de atividade lícita e moral."

"O artigo 202 vale como escudo contra o confisco, porque este é incompatível com o critério da graduação pela capacidade econômica do contribuinte. O tributo que absorvesse todo o valor do patrimônio, destruísse a empresa ou paralisasse a atividade não se afirmaria pela capacidade econômica nem se mediria pela graduação. Mataria a capacidade econômica que a Constituinte quer proteger na existência a atingir progressivamente, na medida inversa da sua utilidade individual e social. Extinguiria a propriedade, a iniciativa e o trabalho que os artigos 141, 145, 146 e 147 garantem e advogam como a tributo a ser generalizado a todos os homens e mulheres, para a base do bem-estar social. Justo ou injusto, errado ou certo do ponto de vista social, é o que está na Constituição."

29. Poder-se-á objetar que, no caso da "Contribuição de Melhoria", não se trataria de confisco pôsto que, como decorrência do benefício, haveria valorização da propriedade e, com isso, estaria o Governo pondo em prática, apenas, o princípio da "plus valia". Todavia vale acentuar que, como decorrência do alto custo das obras, em muitos casos haveria a valorização forçada da propriedade, a fim de que os índices de valorização apurados permitissem cobrir o custeio integral da obra. Ademais, a valorização compulsória não vai interessar imediatamente aos proprietários que possuem a casa para sua própria residência, tendo nela um instrumento de proteção à família. Sendo muitos dos proprietários indivíduos pertencentes às classes assalariadas, não poderiam destacar de sua receita a quantia correspondente à cota que lhe coubesse do encargo. E como o tributo é compulsório, resultaria disso a possibilidade do confisco da propriedade para pagamento da dívida.

A Constituição vigente, em seu artigo 202, preceitua:

"Art. 202. Os tributos terão caráter pessoal sempre que isso for possível, e serão graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte."

30. A simples leitura do texto constitucional nos demonstra que na aplicação da lei sobre "Contribuição de Melhoria", não poderá ser pôsto em prática pura e simplesmente o princípio da contraprestação ou "mais valia", tomando-se por base, apenas, o valor da propriedade beneficiada. Face ao disposto no artigo 202 da Constituição, em que pese a circunstância da valorização da propriedade, como exigir a contraprestação de quem não tem suficiente capacidade econômica para pagá-la, como ocorre em relação aos proprietários cuja renda provém, unicamente, de salários fixos? Essa tese econômica encontra apoio, igualmente, nas seguintes palavras de JÊZE:

"Destarte, a cláusula relativa à conformidade com os "princípios de justiça social" há de ser entendida em toda a sua plenitude e assim comandará a regra de que as exigências fiscais deverão ser medidas pela capacidade de pagar, e quanto possa fazer o Estado, pelos meios tributários, para solução da questão social, encontra perfeita justificativa no texto."

31. E' ainda, em BALEEIRO, que encontramos defesa para o ponto de vista que vimos de sustentar:

"O fato escolhido pelo legislador para base de tributação é, geralmente, uma concreta manifestação, direta ou não, da capacidade contributiva. Razões obviamente práticas e razões óticas explicam esse fato que se acentua com a evolução social. Reduzido a repartir o custo dos serviços em cotas desiguais, pela desigualdade econômica manifesta dos componentes do grupo político, o governante houve de jungir-se à realidade da capacidade contributiva. Ela, pois, não repugnará, talvez, à situação de causa de tributação — causa, no sentido da razão jurídica — se o legislador orientar-se por uma técnica jurídica causalista. A capacidade contributiva, como causa, seria o mesmo que dizer — a razão eficaz para a tributação."

32. À vista dessas considerações, se o Município não contar, em seu orçamento, com dotações de vulto para executar as obras e empreendimentos exigidos pelo progresso da cidade e bem-estar de sua população, ficará impossibilitado de fixar prazos dilatados para a recuperação das despesas realizadas, através da "Contribuição de Melhoria", despesas essas que — vale acentuar — deverão levar em conta não só a valorização da propriedade, mas, sobretudo, a capacidade econômica dos proprietários.

33. Como causa última da deficiência do sistema tributário municipal, temos a não consonância do mesmo com os princípios jurídicos da criação do impôsto, de que os tributos devem ser transformados em serviços e bens adequados à satisfação das necessidades públicas e de que podem ser exigidos, com êsse objeto social, até o limite da capacidade contributiva dos cidadãos.

34. Como as necessidades públicas aumentam na mesma razão que a ciência progride e a sociedade melhora suas condições de vida, é óbvio que o aparelhamento tributário não pode ser estático. Daí a necessidade de aperfeiçoá-lo constantemente à medida que o progresso social segue seu curso dinâmico, adaptando-o, de um lado, à capacidade da população, que varia em função da riqueza produzida, e, de outro lado, às necessidades

públicas, exigindo, sob a forma de tributos, o que fôr necessário à solução dos problemas ligados ao progresso da cidade e ao conforto e bem-estar da coletividade.

35. Teremos melhor idéia das deficiências do sistema tributário do Município de Vitória, pondo-o em confronto com o sistema das capitais brasileiras, com o estadual e dos municípios capixabas. Isso nos demonstrará, a luz da estatística, que o sistema tributário da nossa Capital é dos mais precários e que os tributos exigidos como o mínimo indispensável à administração municipal estão aquém da capacidade contributiva da população e longe de proporcionar os meios essenciais à solução dos problemas ligados ao bem-estar da população e ao progresso da cidade.

CONFRONTO COM AS CAPITALS BRASILEIRAS

36. O imposto de indústrias e profissões, como é sabido, representa a principal fonte tributária dos municípios brasileiros. E' constituído, geralmente, de uma parte fixa e outra variável, incidindo esta última sobre o movimento de vendas mercantis. Tomando-se por base esse movimento, ou seja, o giro comercial e louvando-nos em dados estatísticos divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, assim se distribui a incidência tributária dos Municípios das capitais brasileira, resultante do confronto da arrecadação do referido imposto em relação ao giro comercial:

1. Aracaju	1,140%
2. Recife	0,793%
3. Salvador	0,773%
4. Belém	0,657%
5. João Pessoa	0,634%
6. Maceió	0,561%
7. Fortaleza	0,451%
8. Florianópolis	0,434%
9. Natal	0,398%
10. Teresina	0,368%
11. Belo Horizonte	0,309%
12. São Paulo	0,292%
13. São Luiz	0,231%
14. Cuiabá	0,220%
15. Pôrto Alegre	0,215%
16. VITÓRIA	0,196%
17. Goiânia	0,184%
18. Niterói	0,136%
19. Curitiba	0,112%

37. Se confrontarmos agora com o movimento do giro comercial não mais o imposto de indústrias e profissões, mas a receita tributária (impostos e taxas), teremos o seguinte resultado, na tabela II:

1. Niterói	2,031%
2. Aracaju	1,867%
3. Florianópolis	1,512%
4. Salvador	1,354%
5. Recife	1,263%
6. Belo Horizonte	1,199%
7. Belém	1,176%
8. Goiânia	1,065%

9. Teresina	1,028%
10. São Paulo	0,986%
11. Maceió	0,956%
12. João Pessoa	0,947%
13. São Luiz	0,941%
14. Fortaleza	0,837%
15. Cuiabá	0,823%
16. Pôrto Alegre	0,822%
17. Natal	0,701%
18. Curitiba	0,696%
19. VITÓRIA	0,496%

38. Vê-se, através desta tabela, que Vitória é a Capital Brasileira onde mais baixa é a tributação da riqueza por parte do Município, fator preponderante da penúria de recursos para atendimento das mais instantes necessidades públicas, as quais se avolumam dia a dia, motivando justas reclamações da população, muitas das quais veiculadas através dos apelos e indicações freqüentemente apresentados a essa Egrégia Câmara pelos seus ilustres membros.

39. Para que tenhamos melhor idéia do que tem sido o não aproveitamento da capacidade tributária do Município, vamos reproduzir, no quadro abaixo, o que teria sido a receita tributária arrecadada pelo Município, no ano de 1951, se a cobrança de impostos tivesse por base a mesma percentagem calculada sobre o giro comercial de cada capital brasileira:

CAPITAIS	RECEITA TRIBUTÁRIA ARRECADADA EM 1951		RECEITA TRIBUTÁRIA CALCULADA PARA VITÓRIA, TOMANDO-SE POR BASE A PERCENTAGEM DO GIRO COMERCIAL DAS CAPITALS
	Total (Cr\$ 1000)	% sobre o movim. do giro comercial	
Niterói	43 912	2,051	42 066
Aracaju	11 080	1,867	38 670
Florianópolis	7 220	1,512	31 317
Salvador	77 629	1,354	28 044
Recife	414 737	1,263	26 159
Belo Horizonte	75 096	1,199	24 834
Belém	26 840	1,176	24 357
Goiânia	5 582	1,065	22 058
Teresina	3 221	1,028	21 292
São Paulo	1 094 061	0,986	20 422
Maceió	14 109	0,955	19 780
João Pessoa	11 607	0,947	19 614
São Luiz	10 125	0,941	19 490
Fortaleza	25 940	0,837	17 336
Cuiabá	1 693	0,823	17 046
Natal	6 770	0,701	14 519
Curitiba	31 104	0,696	14 416
VITÓRIA	11 287	0,496	11 287

40. Nas comparações feitas anteriormente, tomamos por base a correlação existente entre a receita tributária arrecadada e o movimento do giro comercial, ou seja, o movimento de vendas apurado através da arrecadação do imposto de vendas e consignações. Esse índice expressa a potencialidade econômica das capitais e a capacidade contributiva da respectiva população. Consul-

tando-se a Tabela II, anexa, constata-se que o movimento de mercadorias negociadas nas Capitais Brasileiras em 1951 revela o seguinte índice por habitante em milhares de cruzeiros:

1. São Paulo	50 440
2. VITÓRIA	44 600
3. Pôrto Alegre	37 280
4. Curitiba	24 730
5. Recife	21 380
6. Belo Horizonte	17 743
7. Salvador	13 740
8. Niterói	12 930
9. Maceió	12 210
10. Fortaleza	11 470
11. Teresina	11 400
12. João Pessoa	10 270
13. Goiânia	9 810
14. Natal	9 350
15. São Luiz	8 980
16. Belém	8 950
17. Aracaju	7 570
18. Florianópolis	7 060
19. Cuiabá	3 657

41. Essa tabela nos demonstra, portanto, que Vitória é o Município brasileiro onde a população apresenta o mais elevado índice de capacidade contributiva pois que em melhor situação somente temos o Município de São Paulo, o que se justifica pela pujança econômica do Estado Bandeirante.

42. Outro método para avaliar o grau de eficiência de um sistema tributário consiste em conhecer o índice de contribuição "per capita" da população, através da relação existente entre a receita arrecadada e a população. Esse índice, por si só, pouco significará se não se levar em conta a capacidade contributiva da população. Nos estudos que aqui fazemos, para aferir essa capacidade, temo-nos valido, sempre, do movimento do giro comercial, que, conforme já dissemos, representa o movimento de venda de mercadorias, elemento mais representativo da riqueza em circulação. Isso quer dizer que, determinando-se, pura e simplesmente, o índice aritmético, com base na receita arrecadada e na população, deixando-se de levar em conta a capacidade contributiva desta, chegaremos, sem dúvida, a falsas conclusões. Vejamos um exemplo do que acabamos de dizer. Os índices de arrecadação "per capita" de Vitória e Belém do Pará são, respectivamente, de Cr\$ 221,65 e Cr\$ 105,27. À primeira vista parece que o habitante de Vitória paga duas vezes mais imposto do que o de Belém. Todavia, sendo, respectivamente, de Cr\$ 44.600 e Cr\$ 8.950, o giro comercial por habitante-ano, de Vitória e Belém, pode-se concluir que, enquanto a contribuição de cada habitante de Vitória representa 0,49% do movimento do giro comercial "per capita", já a de Belém corresponde a 1,17%. Fica demonstrado, assim que, considerada a capacidade contributiva, cada habitante de Vitória paga muito menos imposto do que cada habitante de Belém, sendo, mesmo, o que menos imposto paga entre os habitantes das capitais bra-

sileiras. Para documentar, melhor, as considerações que vimos de desenvolver, resolvemos ilustrá-las elaborando uma tabela procurando demonstrar quanto teria de pagar cada habitante das capitais brasileiras se sua contribuição fôsse aferida tendo por base a contribuição de cada habitante de Vitória, apurada segundo a capacidade contributiva expressa pelo giro comercial por habitante-ano. Os resultados são os seguintes:

1. Niterói	906,11
2. Aracaju	833,20
3. Florianópolis	674,43
4. Belo Horizonte	640,85
5. Salvador	603,91
6. Recife	563,50
7. Belém	524,58
8. Goiânia	475,22
9. Teresina	452,49
10. São Paulo	440,10
11. Maceió	425,98
12. João Pessoa	422,41
13. São Luiz	419,62
14. Pôrto Alegre	385,06
15. Fortaleza	373,32
16. Cuiabá	367,33
17. Natal	312,86
18. Curitiba	310,64
19. VITÓRIA	221,65

43. Vejamos, por fim, um último confronto do sistema tributário de Vitória com o das demais capitais brasileiras. O município de Salvador vem de reformar seu sistema tributário, conforme a Lei n.º 242, de dezembro de 1950. Confrontemos alguns valores estabelecidos para cobrança do Imposto de indústrias e profissões naquela e nesta capital, considerada, apenas, a parte variável de dito imposto:

ATIVIDADES	MOVIMENTO MÉDIO ANUAL DE VENDAS (estimativa) Cr\$	IMPOSTO DE INDÚSTRIAS E PROFISSÕES (Cr\$)	
		Vitória	Salvador
Comércio varejista (sem bebidas alcoólicas).....	600 000	3 000	7 200
Comércio varejista (com bebidas alcoólicas).....	600 000	3 000	9 000
Comércio atacadista.....	4 000 000	20 000	40 000
Alcool e bebidas alcoólicas.....	1 200 000	6 000	24 000
Firmas exportadoras.....	2 000 000	10 000	20 000
Negociantes de madeiras.....	2 400 000	12 000	24 000
Bancos (ativo tributável de Cr\$ 50 000).....	—	8 000	140 000
Hotel (1ª classe).....	1 000 000	3 000	12 000
Cinemas e Teatros.....	4 000 000	6 000	52 000
Firmas exportadoras de café.....	20 000 000	30 000	200 000
Firmas exportadoras de café.....	50 000 000	75 000	500 000
Firmas exportadoras de café.....	100 000 000	150 000	1 000 000

44. E' de concluir-se, portanto, diante dos dados estatísticos alinhados, que, confrontada com as capitais brasileiras, Vitória é o município onde mais baixa é a contribuição da população sob a modalidade de tributos municipais.

CONFRONTO COM O ESTADO

45. Confrontando-se, agora, a receita geral do Município com a do Estado e tomando-se por base o ano de 1943, teremos os seguintes índices de crescimento :

ANOS	RECEITA ARRECADADA (Cr\$ 1000)		ÍNDICE (1943 : 100)	
	Estado	Município	Estado	Município
1943.....	58 329	5 324	100	100
1944.....	80 314	5 507	138	105
1945.....	97 461	6 177	167	116
1946.....	130 986	6 830	224	128
1947.....	101 014	8 845	173	166
1948.....	142 244	8 272	244	155
1949.....	229 314	17 918	393	336
1950.....	263 603	15 065	452	283
1951.....	343 241	18 691	588	351
1952.....	363 810	20 458	624	384

46. Se a receita municipal houvesse acompanhado o ritmo de crescimento da receita estadual, teria atingido a Cr\$ 33.221.000,00 em 1952 ao invés de, apenas, Cr\$ 20.458.000,00, aumentada, pois, de mais de Cr\$ 12.763.000,00.

CONFRONTO COM OS MUNICÍPIOS DO ESPÍRITO SANTO

47. Tomando-se por base a receita geral arrecadada pelos municípios espírito-santenses, em 1944 e 1952, foram apurados os seguintes índices de crescimento :

1. Barra de São Francisco	1 681
2. Jabaeté	1 185
3. Serra	1 159
4. Anchieta	1 125
5. Guaçuí	1 007
6. Linhares	930
7. Alfredo Chaves	920
8. Colatina	881
9. São Mateus	824
10. Conceição da Barra	812
11. Aracruz	806
12. Itapoama	733
13. Iúna	730
14. Castelo	715
15. Baixo Guandu	642
16. Domingos Martins	615
17. Cariacica	606
18. Afonso Cláudio	605
19. Muqui	600
20. Muniz Freire	574
21. Mimoso do Sul	570
22. Iconha	568
23. Santa Leopoldina	543
24. São José do Calçado	539
25. Fundão	490
26. Alegre	487
27. Itapemirim	431
28. Itaguaçu	422
29. Santa Teresa	400
30. VITÓRIA	371
31. Cachoeiro de Itapemirim	337

48. Essa tabela nos demonstra, assim, que somente o Município de Cachoeiro de Itapemirim apresentou índice de crescimento da receita inferior ao de Vitória.

49. Se examinarmos, agora, a contribuição do Comércio e da Indústria, através do impôsto de indústrias e profissões, em alguns municípios em relação aos quais nos foi possível obter os respectivos códigos tributários, teremos o seguinte confronto, tomando-se por base um estabelecimento com o movimento anual de Cr\$ 1.000.000,00 :

1. Colatina	13 250,00
2. Itaguaçu	10 600,00
3. Santa Leopoldina	7 900,00
4. Mimoso do Sul	7 500,00
5. Espírito Santo	7 000,00
6. Guaçuí	6 200,00
7. Muqui	6 100,00
8. VITÓRIA	5 600,00

O "PLANO QÜINQUENAL DE OBRAS MUNICIPAIS"

50. As considerações que vimos de fazer a respeito dos problemas do Município, demonstram, claramente, a necessidade de uma mudança radical nos métodos até aqui postos em prática para a sua solução. Essa mudança, como tivemos oportunidade de adiantar, processa-se através da reforma de base que o Poder Executivo vem realizando na administração municipal, para o que está encontrando da parte da Egrégia Câmara Municipal o maior apoio numa demonstração eloqüente de que os Senhores Vereadores estão sempre prontos a dar sua integral adesão às medidas que consultem, de perto, aos altos interesses da população do município.

51. Como seria curial numa reforma administrativa de natureza municipal, fazia-se necessário fixar um programa a longo prazo para as obras e empreendimentos, provendo-se, igualmente, os meios adequados para sua integral execução. Aí temos, pois, as razões que inspiraram a elaboração do projeto que ora tenho a honra de submeter à elevada consideração da Egrégia Câmara de Vereadores.

52. As obras e empreendimentos de natureza urgente, que se fazem necessários para assegurar o progresso da cidade e o bem-estar da sua população, conforme é fácil de verificar, são de custo muito superior às possibilidades orçamentárias do Município. Para obter ditos recursos, portanto, forçoso será recorrer a novas fontes de receita.

53. Quando está convencida de que os sacrificios de ordem financeira dela reclamados vão ter integral aplicação transformando-se em novos benefícios para todos e contribuindo, por outro lado, através da valorização das propriedades e emprêgo dos recursos obtidos no mercado local de materiais e mão-de-obra, para melhoria das suas próprias condições econômicas, por certo que a população dará apoio a iniciativas como a constante do presente projeto de lei.

54. Para fazer face às despesas com a execução do "Plano Municipal de Obras e Empreendimentos", prevê o projeto duas fontes de rendas, ou seja:

a) criação de taxa de iluminação, na base de 1% sobre o imposto predial.

b) majoração da taxa de cobrança do imposto de indústrias e profissões.

55. A "Taxa de iluminação" é o instrumento mais adequado para conseguir-se dotar a cidade de serviço que merece, não só melhorando a iluminação dos logradouros já beneficiados, como, igualmente, levando êsse fator de civilização e progresso a muitos bairros ainda por êle não beneficiados. O Município de Salvador, por força da Lei n.º 242, de dezembro de 1951, instituiu-a e a população aceitou-a sem restrições, por compreender o seu elevado alcance social.

56. A taxa incidirá, apenas, sobre os prédios dos logradouros públicos servidos de iluminação e representa, assim, uma legítima contraprestação de serviço. Injusta é a praxe atualmente vigorando no Município, de a Prefeitura pagar a iluminação dos logradouros com os recursos provenientes da receita de imposto, porquanto, com isso, os contribuintes que residem nos logradouros não beneficiados com o melhoramento, deverão contribuir, igualmente, com uma parcela de imposto, para o pagamento de um benefício de que não usufruem.

57. Vale acentuar que, conforme dispõe o projeto, apesar de ser a "Taxa de iluminação" uma contraprestação de serviço, o produto de sua arrecadação será aplicado, exclusivamente, na "construção de novas rês de iluminação elétrica, ampliação e melhoramento de iluminação nos logradouros públicos", continuando, assim, a despesa de iluminação a ser custeada com a renda de impostos.

58. A não ser a "Taxa de iluminação", cuja baixa incidência não vem afetar a economia das classes assalariadas, tivemos o cuidado de não propor qualquer alteração de impostos que viesse a afetar de modo direto a propriedade ou o patrimônio dos indivíduos, principalmente das classes assalariadas. O imposto de indústrias e profissões, conforme já dissemos, é um tributo de natureza indireta, eis que se vincula ao valor dos produtos, incidindo sobre a massa de contribuintes de forma suave, inclusive sobre as populações de outras regiões do país ou de países estrangeiros. Apesar disso, foi proposto, no projeto, um aumento de apenas três décimos por cento, ou seja, Cr\$ 3,00 por Cr\$ 1.000,00 de mercadorias vendidas. Quanto ao café, cacau e madeira, produtos destinados à exportação, na sua quase totalidade, cuidamos, apenas, de equiparar os respectivos comerciantes aos demais contribuintes do imposto de indústrias e profissões posto que já justificamos, à saciedade, o critério injusto dessa diferença tributária, infringente do disposto no artigo 141 § 1.º da Constituição da República. Essa equiparação se reco-

menda — vale repetir — não só por um imperativo constitucional, como principalmente porque, vinculando-se o imposto ao produto, a pequena majoração vai incidir quase as populações de outras regiões do Brasil ou de outros países.

59. Tivemos, ainda, o cuidado de incluir no projeto um dispositivo isentando do aumento proposto os estabelecimentos varejistas de secos e molhados, os que negociam com carne fresca, peixe, leite fresco e seus derivados, aves e ovos, verduras e legumes, lenha e carvão para uso doméstico, assim como as torrefações de café e os estabelecimentos que produzam ou vendam pão, massas alimentícias e doces. Muito embora o aumento proposto, para cada Cr\$ 10,00 de mercadorias adquiridas, tenha uma incidência do aumento correspondente a 3 centavos, o que, por si só, não justificaria aumento de preços. Quisemos, com a providência, reduzir, ao mínimo, os ônus que tiverem de recair sobre a população, constituída, em sua grande maioria, de classes assalariadas, em que pese a circunstância de que os recursos obtidos como decorrência desses mesmo ônus vão ser aplicados, exclusivamente, na realização de obras e empreendimentos de há muito reclamados por essa mesma população, benefícios êsses que não poderão ser prestados com os atuais e normais recursos orçamentários do Município.

60. O Estado do Espírito Santo, a partir do ano de 1953, a fim de poder levar a efeito o programa de pavimentação das suas rodovias, aumentou em meio por cento o imposto de vendas e consignações, obtendo, com isso, cerca de 40 milhões de cruzeiros anuais. Com essa receita, está transformando a fisionomia econômica do Espírito Santo, multiplicando riquezas através da mais rápida e mais barata circulação da produção.

61. E' oportuno despertar a atenção da Egrégia Câmara Municipal para o fato de que cerca de 60% dos recursos destinados ao Plano representarão contribuição das populações de outras regiões do país ou de países estrangeiros, através das mercadorias exportadas, destacando-se dentre elas, o café, o cacau e as madeiras, produtos de alto preço nos mercados externos. Isso resulta do fato já mencionado de que, vinculando-se o Imposto ao produto, o seu preço de venda será acrescido forçosamente desse ônus fiscal.

62. No primeiro exercício de sua vigência, a receita prevista no presente projeto, destinada ao "Plano Municipal de Obras e Empreendimentos" deverá ser a seguinte:

1 — Taxa de Iluminação	600.000,00	
2 — Imposto de Indústrias e Profissões:		
Artigo 44 do Código	2.500.000,00	
Artigo 45	6.600.000,00	
Artigo 46	50.000,00	
	9.150.000,00	9.150.000,00
10% da Receita		2.900.000,00
Soma		12.650.000,00

63. O Projeto oferece à população do Município a garantia de que os recursos destinados à execução do Plano não terão outra aplicação senão a prevista na lei, pôsto que, conforme dispõe o artigo 7.º “A renda proveniente dos recursos previstos nesta lei será recolhida diáriamente a estabelecimento bancário, determinado pelo Prefeito, em conta especial, ficando o Tesoureiro da Prefeitura responsável por êsse recolhimento, depois de procedidos os necessários cálculos pelo Departamento de Finanças”. Essa disposição, além de afirmar a honestidade de propósitos do Governo Municipal perante a população e assegurar a justa aplicação dos novos recursos dela exigidos, permitirá, ainda, oferecer garantia sólida para obtenção de financiamento antecipado do Plano.

64. Com os recursos que o plano deverá proporcionar, se a Egrégia Câmara dignar-se transformar em lei o projeto, será possível fazer-se de maneira suave a cobrança da taxa de “Contribuição de Melhoria”, sem afetar o orçamento doméstico dos contribuintes, cujo patrimônio contará, ainda, com o benefício resultante da valorização decorrente das obras. O prazo para recuperação das quantias invertidas em obras sujeitas àquela taxa poderá estender-se até 10 anos, conforme dispõe o projeto, o que virá possibilitar a efetiva aplicação da Lei n.º 173, na parte que a instituiu, tirando a êste tributo o caráter confiscatório que teria se o seu pagamento tivesse de processar-se dentro do exercício ou, no máximo, em dois anos. A recuperação do custo das obras através da taxa de contribuição de melhoria permitirá, por outro lado aumentar, cada ano, os recursos destinados ao custeio do Plano. Admitindo-se, para base de cálculo, que apenas dois terços dos recursos do plano sejam empregados em obras remuneradas pela “Contribuição de Melhoria” e considerada, apenas, a dotação prevista para o primeiro ano, teremos a seguinte demonstração dos recursos que, no quinquênio, serão aplicados, exclusivamente, em obras sujeitas àquela Taxa :

ANOS	CAPITAL (2/3 da dotação provável para o primeiro ano) Cr\$	AMORTIZAÇÃO (inclusive ju- ros anuais de 6%) Cr\$	TOTAL Cr\$
1954.....	8 700 000	1 048 000	9 748 000
1955.....	8 700 000	2 472 511	11 172 511
1956.....	8 700 000	3 664 545	12 364 545
1957.....	8 700 000	5 608 212	14 308 212
1958.....	8 700 000	6 952 081	15 652 081
	43 500 000	19 745 349	63 245 349

65. Os elementos citados nos demonstram que, mesmo recorrendo-se a cálculos pessimistas, será possível empregar na execução do Plano, no quinquênio, a vultosa soma de Cr\$ 63.245,349, o que permitirá, por certo, a realização de obras de vulto indispensáveis ao bem-estar da população e ao progresso da cidade.

66. Antes de finalizar, desejo fazer algumas considerações à guisa de justificativa, para demonstrar a perfeita concordância do projeto com as normas contábeis orçamentárias aprovadas pelo Decreto-lei federal n.º 2.416, de 17 de julho de 1940.

67. Propondo o Poder Executivo a instituição de um plano quinquenal para as obras e empreendimentos municipais e prevendo que, para seu custeio, sejam criados recursos especiais, recursos êsses que, numa demonstração dos sadios e honestos propósitos do Município perante a população, serão depositadas em estabelecimento bancário, poderia parecer às pessoas menos avisadas que isso constitui uma modalidade de burla das normas aprovadas pelo Decreto-lei federal n.º 2.416, de 17 de julho de 1940, que proíbe a criação de fundos especiais, cujo artigo 13 está assim redigido:

“Art. 13. Todas as receitas arrecadadas, exceto as dos serviços ferroviários, serão recolhidas à tesouraria-geral ou órgão equivalente, diretamente ou por intermédio de outras repartições ou estabelecimentos bancários.

Parágrafo único. A arrecadação constituirá um todo para atender às despesas autorizadas, sendo vedada a sua fragmentação para criação de fundos especiais.”

68. Nem de longe, porém, o projeto contraria êsse preceito legal. O que é proibido é a criação, no orçamento, de “caixas especiais” com recursos de receita ordinária, fato que não ocorre com o “Plano Municipal de Obras e Empreendimentos”. No orçamento para 1954, o aumento decorrente da majoração de impostos prevista no projeto aparece nas rubricas próprias enquanto que, na despesa, todos os gastos com obras públicas foram reunidos num só título sob a rubrica “Obras Novas”.

69. Como muito bem pontifica FRANCISCO D'ÁURIA, a expressão “fundos especiais”, contida no artigo 13 da norma aprovada pelo Decreto-lei n.º 2.416, citado, significa apenas “caixas especiais” (in Problemas de Finanças Municipais — prof. Milton Improta, pág. 235). Aliás, êsse conceito foi firmado na “III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários”, realizada em 1950 sob os auspícios do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Minis-

tério da Fazenda. Resultou dêsse conclave a aprovação do novo projeto de normas técnicas, o qual se encontra, presentemente, em andamento no Parlamento Nacional. No artigo 23, dispõe êsse projeto:

"Art. 23. O recolhimento de tôdas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de Caixas Especiais."

70. Essa doutrina tem sido seguida pela Assembléia Legislativa do nosso Estado, invocando-se, para documentá-la, a Lei n.º 527, de 2 de outubro de 1951, que instituiu o "Plano de Valonização Econômica do Estado" e a Lei n.º 664, de 26 de novembro de 1952, que criou o "Fundo Especial para Pavimentação de Rodovias". O primeiro dêsses diplomas dispõe em seu artigo 4.º:

"Art. 4.º Haverá um orçamento das receitas e despesas do plano, que o Executivo submeterá à Assembléia Legislativa e que se cumprirá por partes, conforme constar do orçamento anual do Estado."

A Lei n.º 664, citada, em seu artigo 2.º, dispõe:

"Art. 2.º Para constituição do Fundo referido no artigo anterior, fica majorado em 0,5% (meio por cento) o imposto sobre vendas e consignações de que trata a lei n.º 609, de 31 de dezembro de 1951, cuja arrecadação será feita nos exercícios de 1953 a 1957, inclusive".

No artigo 4.º, a mesma lei preceitua:

"A receita do Fundo, proveniente das fontes previstas no artigo anterior, será depositada em estabelecimento de crédito determinado pelo Secretário da Fazenda, cabendo a essa autoridade autorizar os pagamentos e assinar os respectivos cheques bancários."

71. Vê-se, portanto, que o mecanismo instituído no anteprojeto que o Poder Executivo ora submete à elevada apreciação do Legislativo Municipal, está com a boa doutrina e em plena harmonia com as normas aprovadas pelo Decreto-lei federal n.º 2.416, de 1940.

72. Assim justificado o projeto, o Poder Executivo confia em que o mesmo merecerá a melhor acolhida por parte da Egrégia Câmara, dados os elevados propósitos em que se inspirou o Prefeito ao elaborá-lo, formulando, ao mesmo tempo, um apêlo muito cordial aos nobres e ilustres membros dêsse Colégio Eleitoral, no sentido de que ao projeto seja dispensado tratamento especial, dada a sua natureza urgente e o vínculo que o prende à proposta orçamentária para o exercício de 1954.

Aproveito-me do ensejo, Senhor Presidente, para reiterar a Vossa Excelência e demais Senhores Vereadores os protestos de mais elevada consideração e aprêço.

TABELA I
CAPITAIS BRASILEIRAS — IMPÔSTO DE INDÚSTRIAS E PROFISSÕES
Confronto com a Receita Tributária e com o Movimento do Giro Comercial

CAPITAIS	RECEITA TRIBUTÁ- RIA ARRE- CADADA 1951 (Cr\$ 1000)	IMPÔSTO DE IND. E PROFIS- SÕES 1951 (Cr\$ 1000)	MOVIMENTO DO GIRO COMERCIAL 1951 (Cr\$ 1000) (1)	RELAÇÃO PERCEN- TUAL ENTRE O IMPÔSTO DE IND. E PROFISSÕES	
				a a Re- ceita Tribu- tária	o Movi- mento de Gi- ro Co- mercial
Belém.....	26 840	15 000	2 282 008	55,88	0,657
São Luiz.....	10 125	2 490	1 075 669	24,59	0,231
Teresina.....	3 221	1 155	313 282	35,86	0,368
Fortaleza.....	25 940	14 000	3 098 815	53,97	0,451
Natal.....	6 770	3 850	965 541	56,87	0,398
João Pessoa.....	11 607	7 778	1 225 528	67,01	0,634
Recife.....	141 737	88 996	11 217 884	62,79	0,793
Maceió.....	14 109	8 286	1 476 699	58,73	0,561
Aracaju.....	11 080	6 762	593 065	61,03	1,140
Salvador.....	77 629	44 353	5 731 489	57,13	0,773
B. Horizonte.....	75 096	19 349	6 258 405	25,76	0,309
VITÓRIA.....	11 277	4 458	2 271 218	39,49	0,196
Niterói.....	48 942	3 290	2 409 135	6,72	0,136
São Paulo.....	1 094 061	324 313	110 875 313	29,64	0,292
Curitiba.....	31 104	5 028	4 465 311	16,16	0,112
Florianópolis.....	7 220	2 074	477 333	28,72	0,434
Pôrto Alegre.....	120 886	31 649	14 693 993	26,18	0,215
Cuiabá.....	1 693	454	205 532	26,82	0,220
Goiania.....	5 582	968	523 697	17,34	0,184

FONTES: Receita e Despesa — "Anuário do Brasil" — Ano XIII — 1952 — IBGE. — Giro Comercial: "Boletim Estatístico" n.º 41 — IBGE.

(1) O Movimento do Giro Comercial é calculado com base na arrecadação do imposto sobre vendas e consignações.

TABELA II
CAPITAIS BRASILEIRAS — RECEITA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL
Confronto com a População do Município e o Movimento do Giro Comercial

CAPITAIS	POPULAÇÃO RECENSA- DA EM 1950	RECEITA TRIBUTÁ- RIA ARRECA- DADA 1951 (Cr\$ 1000)	MOVIMENTO DO GIRO COMERCIAL 1951 (Cr\$ 1000)	GIRO CO- MERCIAL POR HA- BITANTE ANO (Cr\$	% DA RE- CEITA TRIBUTÁ- RIA S/O MOVIMEN- TO DO GIRO CO- MERCIAL
Belém.....	254 949	26 840	2 282 008	8 950	1,176
São Luiz.....	119 785	10 125	1 075 669	8 980	0,941
Teresina.....	27 484	3 221	313 282	11 400	1,028
Fortaleza.....	270 169	25 940	3 098 815	11 470	0,837
Natal.....	103 215	6 770	965 541	9 350	0,701
João Pessoa.....	119 326	11 607	1 225 258	10 270	0,947
Recife.....	524 682	141 737	11 217 884	21 380	1,263
Maceió.....	120 980	14 109	1 476 699	12 210	0,955
Aracaju.....	78 364	11 080	593 065	7 570	1,867
Salvador.....	417 235	77 629	5 731 489	13 740	1,354
B. Horizonte.....	352 734	75 096	6 258 405	17 743	1,199
VITÓRIA.....	50 922	11 287	2 271 218	44 600	0,496
Niterói.....	186 309	48 942	2 409 135	12 930	2,031
São Paulo.....	2 198 096	1 094 061	110 875 313	50 440	0,986
Curitiba.....	180 575	31 104	4 465 311	24 730	0,696
Florianópolis.....	67 630	7 220	477 333	7 060	1,512
Pôrto Alegre.....	394 151	120 886	14 693 993	27 380	0,822
Cuiabá.....	56 204	1 693	205 532	3 657	0,823
Goiânia.....	53 389	5 582	523 697	9 810	1,065

FONTES: "Anuário do Brasil" — Ano XIII — 1952 — IBGE. — "Boletim Estatístico", n.º 41 — IBGE.

TABELA III
CAPITAIS BRASILEIRAS
Receita Tributária do Município de Vitória, calculada tomando por base a incidência percentual
da Receita Tributária das Capitais Brasileiras em relação ao Movimento do Giro Comercial
— 1951 —

CAPITAIS	MOVIMENTO DO GIRO CO- MERCIAL 1951 (Cr\$ 1 000)	RECEITA TRIBUTÁRIA ARRECADADA EM 1951		RECEITA TRI- BUTÁRIA DE VITÓRIA CAL- CULADA DA INCIDÊNCIA PERCENT. DA RECEITA DAS CAPITAIS EM RELAÇÃO AO GIRO COM. (Cr\$ 1 000)
		Total (Cr\$ 1 000)	% sobre o movimento do Giro Comercial	
Niterói.....	2 409 135	48 942	2,031	42 066
Aracaju.....	593 065	11 080	1,867	38 670
Florianópolis.....	477 333	7 220	1,512	31 317
Salvador.....	5 731 489	77 629	1,354	28 044
Recife.....	11 217 884	141 737	1,263	26 159
Belo Horizonte.....	6 258 405	75 096	1,199	24 834
Belém.....	2 282 008	26 840	1,176	24 357
Goiânia.....	523 697	5 582	1,065	22 058
Teresina.....	313 282	3 221	1,028	21 292
São Paulo.....	110 875 313	1 094 061	0,986	20 422
Maceió.....	1 476 699	14 109	0,955	19 780
João Pessoa.....	1 225 258	11 607	0,947	19 614
São Luiz.....	1 075 669	10 125	0,941	19 490
Fortaleza.....	3 098 815	25 940	0,837	17 336
Cuiabá.....	205 532	1 693	0,823	17 046
Pôrto Alegre.....	14 693 993	120 886	0,822	17 025
Natal.....	965 541	6 770	0,701	14 519
Curitiba.....	4 465 311	31 104	0,696	14 416
VITÓRIA.....	2 071 218	11 287	0,496	11 287

FONTES: "Anuário do Brasil" — Ano XIII — 1952 — IBGE. — "Boletim Estatístico", n.º 41 — IBGE.

TABELA IV
CAPITAIS BRASILEIRAS

Receita Tributária das Capitais Brasileiras por habitante-ano, reajustada com base na receita por habitante-ano do Município de Vitória, segundo a capacidade contributiva da população, aferida pelo Movimento do Giro Comercial — 1951 —

CAPITAIS	POPULAÇÃO RECEN- SEADA EM 1950	GIRO CO- MERCIAL POR HA- BITANTE ANO 1951 (Cr\$)	RECEITA TRIBUTÁ- RIA ARRECADADA EM 1951		RECEITA POR HA- BITANTE ANO REA- JUSTADA PELA DE VITÓRIA SEGUNDO O GIRO COMER- CIAL POR HABITAN- TE ANO (Cr\$)
			Total (Cr\$ 1000)	Por ha- bitan- te ano (Cr\$)	
1 Niterói.....	186 309	12 930	48 942	262,69	906,11
2 Aracaju.....	78 364	7 570	11 080	141,39	833,02
3 Florianópolis.....	67 630	7 060	7 220	105,76	674,43
4 B. Horizonte.....	352 724	46 270	75 096	212,90	640,85
5 Salvador.....	417 235	13 740	77 629	186,05	603,91
6 Recife.....	524 682	21 380	141 737	270,13	563,50
7 Belém.....	254 949	8 950	26 840	105,27	524,58
8 Goiânia.....	53 389	9 810	5 582	104,55	475,22
9 Teresina.....	27 484	11 400	3 221	115,66	452,49
10 São Paulo.....	2 198 096	50 440	1 094 061	497,73	440,10
11 Maceió.....	120 980	12 210	14 109	116,62	425,98
12 João Pessoa.....	119 326	10 270	11 607	97,27	422,41
13 São Luiz.....	119 785	8 980	10 125	84,53	419,62
14 Fortaleza.....	270 169	11 470	25 940	96,01	373,32
15 Cuiabá.....	56 204	3 657	1 693	30,12	367,33
16 Porto Alegre.....	394 157	37 280	120 886	321,87	385,06
17 Natal.....	103 215	9 350	6 770	65,59	312,86
18 Curitiba.....	180 575	24 730	31 104	172,25	310,64
19 VITÓRIA.....	50 922	44 600	11 287	221,65	221,65

FONTES: "Anuário do Brasil" — Ano XIII — 1952 — IBGE. — "Boletim Estatístico", n.º 41 — IBGE.

ANTEPROJETO

LEI N.º.....

Art. 1.º Durante o prazo de cinco anos a contar do exercício de 1954, serão executados segundo o "Plano Municipal de Obras e Empreendimentos", que fica criado, as seguintes obras e empreendimentos do Município:

- a) construção de novas redes públicas de iluminação elétrica, ampliação e melhoramento de iluminação nos logradouros públicos;
- b) abertura, pavimentação e calçamento de logradouros públicos;
- c) drenagem de águas pluviais;
- d) expansão e melhoramento da rede d'água e da rede de esgoto;
- e) construção de um cemitério público;
- f) construção e melhoramento de mercados;
- g) aquisição de maquinaria e instalações para obras públicas;
- h) instalação adequada dos serviços municipais;
- i) construção de abrigos públicos para passageiros de bondes e ônibus;
- j) construção de instalações sanitárias coletivas, nos logradouros públicos;
- k) ampliação e melhoramentos de matadouro municipal;
- l) levantamento da carta aerofotogramétrica do Município;
- m) construção da Estação Rodoviária;
- n) expansão do Plano de Urbanismo da cidade.

Art. 2.º O programa de execução das obras e empreendimentos previstos nesta Lei será elaborado anual-

mente pelo Prefeito Municipal, tendo por base os estudos, planos, projetos e orçamentos organizados pelo Departamento de Serviços Municipais, sendo submetido à aprovação da Câmara Municipal até 31 de agosto de cada ano, para vigorar no ano seguinte.

§ 1.º Tendo em vista a necessidade de fixar a uniformidade de execução de planejamento municipal, a Câmara apreciará o programa tendo em vista a oportunidade e a conveniência da execução das obras projetadas, aprovando total ou parcialmente o plano apresentado, ou negando-lhe aprovação, sem incluir, contudo, emendas ao projeto que visem a realização de obras não projetadas pelo Departamento de Serviços Municipais.

§ 2.º O programa de obras e empreendimentos para o exercício de 1954 será elaborado e encaminhado à Câmara Municipal até 31 de janeiro de 1954.

Art. 3.º As obras e empreendimentos serão executados diretamente pelo Departamento de Serviços Municipais ou contratados com particulares mediante concorrência pública em que sejam observadas as formalidades legais.

Art. 4.º Fica criada e incorporada ao orçamento municipal, a partir do exercício de 1954, a "Taxa de iluminação" que, na conformidade do regulamento a ser expedido pelo Prefeito, incidirá na base de 1% (um por cento) sobre o valor locativo dos prédios e sobre o valor tributável dos terrenos sujeitos ao imposto territorial urbano, todos situados em ruas do Município servidas por redes elétricas, pública ou domiciliária.

Art. 5.º A cobrança da parte variável do Imposto de Indústrias e Profissões, prevista nos artigos 44, alínea b) 45 e 46 do Livro III da Lei número 173, de 19 de dezembro de 1950, passará a ser feita uniformemente, em relação a todos os estabelecimentos sujeitos ao imposto, na base de 0,8% (oito décimos por cento), calculada sobre o movimento de vendas.

Parágrafo único. Na cobrança da parte variável do imposto de indústrias e profissões, serão adotadas as tarifas previstas nos artigos 45 e 46 do Livro III da Lei número 173, de 19 de dezembro de 1950, quando se tratar de mercadorias destinadas à exportação, vendidas para entrega futura, a preços previamente fixados, mediante contratos firmados até à data da vigência desta Lei e devidamente registrados.

Art. 6.º O "Plano Municipal de Obras e Empreendimentos" será custeado com os seguintes recursos:

- a) a renda prevista no artigo 4.º;
- b) o aumento de arrecadação correspondente à diferença existente entre a percentagem de 0,8% referida no artigo anterior e as taxas previstas nos artigos 44, alínea b) 45 e 46 do Livro III da Lei n.º 173, de 19 de dezembro de 1950;
- c) o mínimo de 10% (dez por cento) da Receita ordinária do Município, não compreendida a arrecadação prevista no artigo 4.º e na alínea b) deste artigo;
- d) a importância arrecadada sob a rubrica "Contribuição de Melhoria";
- e) os juros provenientes de depósitos bancários, próprios do Plano.

§ 1.º Estão isentos do aumento previsto no item II deste artigo:

- a) os estabelecimentos varejistas de secos e molhados;
- b) os estabelecimentos varejistas que, predominantemente, negociam com carne fresca, peixe, leite fresco, derivados de leite, aves, e ovos, verduras e legumes, lenha e carvão para uso doméstico;
- c) as torrefações de café;
- d) os estabelecimentos que produzam ou vendam pão, massas alimentícias e doces.

§ 2.º Para gozar da isenção prevista no parágrafo anterior, os estabelecimentos deverão atender as exigências feitas pela Prefeitura e indispensáveis à concessão da isenção.

Art. 7.º A renda proveniente dos recursos previstos no artigo 6.º será recolhida diariamente a estabelecimento bancário determinado pelo Prefeito, em conta especial, depois de procedidos os necessários cálculos pelo Departamento de Finanças, ficando o Tesoureiro da Prefeitura responsável por esse recolhimento.

Parágrafo único. Os cálculos a que se refere este artigo deverão ficar ultimados dentro do prazo máximo de cinco dias.

Art. 8.º O pagamento da "Contribuição de Melhoria" relativo às obras custeadas por conta dos recursos de que trata esta lei poderá ser feito até o limite de 120 (cento e vinte) meses não podendo, todavia, o valor de cada prestação mensal ser inferior a Cr\$ 20,00 (vinte cruzeiros), observado o disposto no § 3.º do artigo 101 da Lei n.º 173, de 19 de dezembro de 1950.

Art. 9.º O artigo 103, da Lei n.º 173, citada, passará a ter a seguinte redação:

"Art. 103. A dívida fiscal, oriunda da "Contribuição de Melhoria" terá preferência sobre outras dívidas fiscais, quanto ao imóvel beneficiado ou seu preço e prescreverá dentro de 5 (cinco) anos, a contar da data de vencimento da última prestação da dívida".

Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado a contrair empréstimos destinados ao financiamento do "Plano Municipal de Obras e Empreendimentos", cujo valor não poderá exceder à receita prevista, para o Plano durante o período de sua vigência.

§ 1.º Para garantia dos empréstimos ou com o fim de obter os recursos financeiros necessários, fica o Poder Executivo autorizado a emitir apólices de valor não superior a Cr\$ 1.000,00 (mil cruzeiros) por título, podendo este ser ou não nominativo.

§ 2.º O total de apólices a emitir não excederá à receita prevista para o Plano durante sua vigência.

§ 3.º Serão restituídos pela entidade financiadora as apólices caucionadas, à medida e na proporção em que o empréstimo for sendo resgatado.

§ 4.º As apólices emitidas poderão ser lançadas no mercado de títulos a preço não inferior a 90% (noventa por cento) do seu valor nominal.

§ 5.º Nas mesmas condições previstas no parágrafo anterior poderão, igualmente, ser vendidas as apólices caucionadas, restituídas pelas entidades financiadoras.

Art. 11. Com exceção das apólices caucionadas, as demais serão resgatadas mediante sorteio público semestral, a ser realizado em dia e hora previamente fixados em edital divulgado no órgão oficial da Prefeitura.

Parágrafo único. As apólices resgatadas não mais poderão ser vendidas, devendo ser incineradas após o resgate, lavrando-se o respectivo termo em livro especial.

Art. 12. As apólices vencerão o juro máximo de 8% (oito por cento) ao ano, pagos semestralmente em janeiro e julho.

Art. 13. Como garantia, subsidiária ou não, dos empréstimos a realizar, fica o Poder Executivo autorizado, ainda, a caucionar ou vincular à operação financeira de que trata o artigo 10, a renda prevista no artigo 6.º correspondente à receita estimada para custeio do Plano durante o período de vigência desta Lei.

Art. 14. As apólices emitidas por força da Lei n.º 27, de 4 de novembro de 1948, poderão ser aplicadas aos fins previstos nesta Lei, respeitado o disposto no § 2.º do artigo 10 e no artigo 11.

Art. 15. Antes do início de obras sujeitas à "Contribuição de Melhoria", poderá o Prefeito Municipal contrair empréstimos com os contribuintes à mesma obrigação até o limite de valor da dívida de cada um.

§ 1.º Os empréstimos independem de contrato e serão concretizados mediante a simples entrega de apólices nominais a cada contribuinte financiador.

§ 2.º As apólices serão vendidas a preço não inferior a 95% (noventa e cinco por cento) de seu valor nominal e poderão ser recebidas, por esse mesmo valor, em pagamento da dívida de contribuinte financiador, proveniente da "Contribuição de Melhoria".

Art. 16. As despesas decorrentes do cumprimento desta Lei serão levadas à conta da verba "Plano Municipal de Obras e Empreendimentos".

Art. 17. O Prefeito Municipal expedirá os atos executivos necessários à execução da presente Lei, que entrará em vigor a 1.º de janeiro de 1954, revogadas as disposições em contrário.

Racionalização do "Quadro Menor" do Circunscriçionamento Territorial Brasileiro — As "Unões Municipais"

M. A. TEIXEIRA DE FREITAS

Alguns aspectos práticos do municipalismo, extraídos de um estudo inédito, destinado a ser oferecido à documentação da Escola Superior de Guerra.

A SIGNIFICAÇÃO DO PROBLEMA

O QUADRO Menor do circunscriçionamento geopolítico resulta da divisão territorial, — que ainda é de natureza política, sem dúvida, mas predominantemente de sentido judiciário-administrativo, como suporte direto dos planos primários, os mais profundos, da vida nacional. Sendo êsse quadro o primeiro dos condicionamentos estatais da convivência social, da economia coletiva e da governação comunal do país, faz-se evidente seu significado de base para a organização sócio-econômica, administrativa e política da Federação.

Obviamente, o quadro administrativo e judiciário deve corresponder, nas melhores condições de equilíbrio e justiça, aos interesses da comunidade nacional — tanto vale dizer, dos seus diversificados grupos —, no que toca à distribuição do território e aos condicionamentos que a essa distribuição impõe a geografia humana. Isto, porém, há de ser conseguido, não a qualquer preço ou de uma forma qualquer. Mas sim, conciliando e harmonizando, quanto possível, duas tendências opostas.

A primeira delas procura conservar as autonomias e jurisdições estabelecidas sob a liderança dos grupos demográficos já elevados à categoria de "cabeças" de circunscrição. A segunda tende a suscitar novas diferenciações ou divisões, apoiando-se em outros tantos núcleos urbanizados ou urbanizáveis que possam ser investidos, sob alegação de maior vantagem, nas correspondentes prerrogativas e privilégios quanto a determinadas partes das presentes circunscrições.

Para que ocorra, como é preciso, harmonia, justiça, equilíbrio e equidade nessa ordem primária da vida nacional, não pode prevalecer, como normalidade desejável, uma daquelas duas tendências, em detrimento da outra. Do contrário, ou

se tolheria o progresso orgânico da Nação num caso, ou no outro, se expandiria artificialmente o respectivo quadro, mas em verdade privando de vitalidade e expressão social, econômica ou política, quer as bem constituídas unidades já existentes, quer as novas que, por desmembramentos extemporâneos e desarrazoados, fôssem sendo erigidas.

Além disso, o transcendente alcance político do circunscriçionamento primário da República não exige, somente, equilíbrio e justiça, na distribuição do território e da população. Reclama, também, condições que sejam "suficientes", tanto para as circunscrições criadas, como para as que, em benefício destas, fôssem privadas de parte ponderável dos seus próprios elementos constitutivos.

Outra exigência que também daí decorre é a de que as divisas da circunscrição e do seu sub-circunscriçionamento (divisão em distritos, sub-distritos, zonas judiciárias e quadros urbano, suburbano e rural), não somente sejam racionalmente estabelecidas, consideradas em si mesmas e na área configurada, mas, também, recebam uma descrição clara, não suscetível de interpretações ou subentendimentos contraditórios, compreendendo o menos possível segmentos retos à revelia das condições do terreno, ou outros, difíceis de localizar. Além do que, cumpre sejam tais territórios cartografados com suficiente exatidão e minúcia, de modo que se possibilite o cálculo das áreas e das distâncias, e fiquem atendidos os demais fins sociais e administrativos ligados à correta e fácil localização de tudo quanto, em referência a cada uma das circunscrições e às diferentes jurisdições que estas subentendem, possa ser objeto de interesse, verificação, iniciativa, decisão ou estudo.

Finalmente, ocorre o natural requisito de ordem, conveniente integração, apropriada hierarquização e adequada sistemática toponímica, entre os diferentes quadros (os que subdividem os municípios em distritos, subdistritos etc.) e os que individualmente ou agrupadamente outorgam às municipalidades os foros e prerrogativas da administração judiciária, formando os termos e as comarcas. E tudo isto se estenderá correlatamente aos núcleos em que se sediarem as diferentes circunscrições, pois a sistemática que se lhes apli-

car há de ser, não somente paralela, mas, também, correlacionada harmônicamente com a sistemática aplicada aos municípios e aos diferentes aspectos da sua caracterização, divisão e agrupamento.

Vai, nisto, toda uma série de providências indispensáveis e urgentes. Sem elas não conseguiremos impor a ordem e a coerência, cuja falta nos é tão sensível, à organização nacional. Nem nos seria permitido corrigir de vez os incríveis e absurdos erros que vêm moldando às avessas, isto é, como um “negativo”, nossa civilização.

Impressionantes documentos arrolados pelos Conselhos Nacionais de Geografia e de Estatística já puseram a nu todas as chocantes lacunas, incoerências, aberrações, confusões, erros, e falta de lógica política, mesmo a mais elementar, que apresentavam os quadros territoriais da Federação. E o fato ocorre não só em relação a cada uma das unidades políticas, mas principalmente do ponto de vista nacional, atingindo em cheio a coesão e consistência da unidade pátria.

Isto mostra que os atos legislativos destinados a modificar o quadro territorial devem ser elaborados cuidadosamente. Vale dizer, devem calcar-se em meticolosos estudos e levantamentos de natureza geográfica e estatística. Esse é o meio para que o país venha a ter uma tessitura celular não só isenta de anomalias e vícios, mas, ainda, dotada de vitalidade própria. Porque o equilíbrio e a justa proporção devem existir, no circunscrecionamento territorial, não apenas quanto à área e à população, senão, igualmente, no que concerne às comunicações, às determinantes econômicas e às possíveis rendas públicas. Tudo isto há de ser considerado, porém, sob o duplo aspecto, nenhum de cujos termos se pode perder de vista: o das unidades projetadas, em geral, e, em particular, o dos respectivos agrupamentos ou núcleos (povoados, vilas e cidades) que hão de encabeçar as circunscrições, tendo em vista suas intrínsecas condições, e, também, a sua caracterização, toponímia, hierarquia e situação geográfica.

Por outro lado, há que atender à situação a que fiquem reduzidas as unidades de que se destacarem o território e a população das novas unidades. Ponto importantíssimo este, que quase nunca é levado em conta, originando erros funestos. E o resultado é que as novas criações destroem muitas vezes valores sociais e econômicos já consolidados e que cumpriria preservar.

E' óbvio que se tornaria — como infelizmente tem acontecido via de regra — uma obra ingrata e perniciosa, de destruição das melhores energias nacionais, o inútil atrofiamento das unidades normais ou mais saudáveis, para que se criem novas circunscrições. Não o justificaria o fato de virem a ser as novas unidades tão boas ou melhores de que as antigas, desde que o desmembramento prive a estas das condições essenciais de vitalidade, inutilizando-as para o autogoverno. Nem o justificaria, muito menos, a circunstância de, para não prejudicar as antigas unidades, nascerem anãs e mirradas as novas circunscrições,

criadas apenas para atender aos mais pequeninos interesses dos partidos, ou, melhor, dos donos da terra, interesses às vezes criminosos, no seu espírito de vingança, ou de subserviência ao despotismo, que dominam as máquinas eleitorais. De que valeria suscitar-se um sem número de unidades paupérrimas, incapazes de realizar a alta missão dos municípios? Que vantagem encontraria a Nação em ver nascidas as novas unidades nessas mesquinhas condições, e, por isso mesmo, tornadas de inavaliável potencial negativo, como elementos de anarquia, malversações, desordem e debilitação para a vida nacional, considerada esta nos seus variados aspectos — sociais, administrativos e políticos?

A um terceiro ponto de vista, força é que se pondere maduramente e se condicione com justeza a criação de novas unidades municipais. Essa criação é o processo por meio do qual se realiza o desdobramento primário da vida nacional. Portanto, tal processo será salutar ou maléfico, conforme as condições sob as quais se concretize aquele importantíssimo objetivo da ordem política. E o que se impõe é que se levem em conta, de um modo geral, a harmonia e o equilíbrio do próprio organismo nacional considerado em conjunto. Ainda quando seja inevitável, e mesmo desejável, que esse metabolismo de base se submeta a algumas determinantes regionais, que se hão de apresentar sem dúvida, de modo profundamente diversificado. Ninguém deixará de reconhecer aí um imperativo de ordem e harmonia, de sentido nacional; mas que se caracterizará pela flexibilidade inteligente com que permitir as diferenciações regionais, sem, contudo, prejudicar, nem inutilizar muito menos, a vitalidade e a higidez funcional do organismo federativo.

Impõe-se assim a conclusão.

A composição e a diferenciação do “quadro menor” da divisão territorial brasileira reclamam instantemente princípios bem combinados e assentados, cuja aplicação assegure a boa ordem, o adequado planejamento das suas alterações e tudo mais quanto a racionalização exige com caráter geral, para que não se oblitere nem desvirtue sua indeclinável significação coesiva e integrativa da unidade do país.

Não é menos necessária a regularidade cronológica. Esta deve assegurar em toda a República, períodos uniformes — não menores de cinco anos — de estabilidade, na composição do quadro territorial de ordem primária. Sem a fixidez desse ritmo, o metabolismo social se anormaliza e tumultua, numa desordem prejudicialíssima sob os mais variados pontos de vista. E mantida tal omissão, os levantamentos estatísticos e censitários ficam perturbados e executam-se dificilmente, tornando-se seus resultados de medíocre utilidade em virtude da falta de comparabilidade em anos sucessivos. A cartografia política também não mais consegue exprimir a atual realidade do país, pois esta se terá modificado largamente entre o início e o término das elaborações pelas quais

fiquem definidas gráficamente as condições sob que se organize a vida da Nação. Os registros públicos perdem, na desordem, a sua necessária estabilidade quanto aos âmbitos de jurisdição. E ainda sofrem largamente os efeitos dessa anarquia a ordem administrativa em geral e, em particular, os estudos, planos e previsões referentes aos orçamentos públicos e à organização judiciária e eleitoral, bem como à defesa nacional.

O REMÉDIO NECESSÁRIO

Dessas considerações elementares, que estão ao alcance de qualquer observador, emerge esta conclusão. E' realmente de premente necessidade, como já ficou dito, uma lei orgânica federal para regular o parcelamento territorial e demográfico, quanto àqueles aspectos básicos, que tenham alcance nacional e definam a sistemática capaz de imprimir ordem a tão relevante matéria. E o que a essa lei se impõe é o objetivo de estabelecer as normas gerais conformemente às quais a competência legislativa dos Estados, sem deixar de exercer-se livremente na consideração dos justos interesses das respectivas populações, fique toda-via adstrita a uma "ordem" e a uma "sistemática" de caráter nacional. Não é um código, uma bitola ou um gabarito, um modelo único; não é, em suma, nenhum "leito de Procusto" que se imponha rigidamente às diferentes regiões do país, sem levar em conta suas peculiaridades. Não. É, ao invés, uma fixação daqueles objetivos que não devem ficar esquecidos, sob pena de permanecerem anárquicos os fundamentos da vida nacional, e não podem, muito menos, ser postergados, em virtude da desídia ou tendenciosidade das revisões dos quadros territoriais levadas a efeito à revelia dos graves interesses públicos que estão em jogo e cumpre prevaleçam nessa matéria.

De tal sorte, essa lei orgânica será o único meio ao alcance da Nação para que se tornem, como é preciso, disciplinadas, e concordes com o bem comum, as livres competências dos Estados. As decisões autônomas destes não ficariam de nenhuma maneira constringidas ou desrespeitadas, pois, com o serem assim superiormente orientadas para o bem comum, não se veriam tolhidas de nenhuma forma. Antes pelo contrário. Porque tais decisões, se certo é que devam ser livres, assim acontecem exatamente para que melhor possam conseguir o bem coletivo, no seu duplo aspecto de bem geral da Nação e de bem particular para cada grupo ou comunidade social. Isto é, portanto, o bem que, como tal, fôr caracterizado e definido, segundo um condicionamento orgânico, pela vontade política da Nação; e não, o arbítrio descontrolado, para cada Estado, no realizar apenas o "suposto" bem exclusivo de cada pequena comunidade, que, por motivos discutíveis, e iniciativas suspeitas, pleiteia a autonomia municipal sem motivação consistente. Porque êsse bem particular, que não se pode contrapor ao que também fôr o bem justo de outros grupos, só se conforma, como é mister, ao bem de todos, quando estiver

bem definido aquêlê conteúdo de justiça para todos, de equilíbrio, conveniência, boa ordem e espírito de sistema, sem os quais as leis de redivisão territorial não podem atingir os seus fins.

As livres decisões que os Estados tomarem no uso da sua competência legislativa não de ficar assim firmemente adstritas à ordem nacional que a matéria exige. Esta ordem não pode ser preterida sem grave injúria e prejuízo impostos a todo o país, quando, em face de reivindicações particularistas, de opostos sentidos, as leis regionais de divisão territorial houverem de optar ora pelas aspirações autonomistas dos distritos, ora pelas reações conservantistas das circunscrições cuja integridade estiver em jogo. Tais leis não de preservar-se do arbítrio, da irreflexão ou dos motivos subalternos, e cumpre-lhes não virem preterir jamais os critérios de justiça, de ponderação e de equilíbrio que a "ordem nacional" da vida brasileira severa e enérgicamente reclama.

COMO O PROBLEMA JÁ FOI ENCAMINHADO

Esta necessidade já teve ocasião de ser reconhecida, em termos definitivos. E já foi mesmo satisfatoriamente atendida, tanto quanto era possível no momento, graças aos entendimentos em boa hora estabelecidos, entre o Governo Federal e os Governos Regionais, quando aquêlê e êstes estipularam em comum, — apciando-se na experiência de Minas Gerais, de 1923, que foi a primeira tentativa realizada no Brasil nesse sentido, durante o Governo de Raul Soares, — o disposto nas cláusulas XIV e XV da Convenção Nacional de Estatística, de 11 de agosto de 1936. Ainda mais. Foi o objetivo dêsse livre acôrdo e solene entendimento intergovernamental que inspirou o conjunto de disposições normativas consubstanciadas no Decreto-lei n.º 311, de 2 de março de 1938, regulando a divisão territorial do país, conforme o esclarece a impressionante exposição de motivos — e êsse documento bem merece a atenção de todos os brasileiros — formulada pelo Embaixador José Carlos de Macedo Soares, na qualidade de Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Como, porém, não fôra tomado em consideração o oportuno apêlo do Conselho Nacional de Estatística à Assembléia Constituinte, formulado, em Assembléia-Geral, na Resolução n.º 334, de 25 de julho de 1946 (apêlo êsse cujo pensamento, altamente construtivo, também merece atenta consideração), tal declinatoria fêz com que silenciasse a respeito a Constituição Federal de 1946. (1)

(1) O Conselho Nacional de Estatística, numa histórica Resolução, depois de formular um voto de homenagem e confiança ao Poder Constituinte, solicitou sua alta atenção para os importantes aspectos da reorganização nacional (apresentando, em anexo, concisas mas eloquentes justificativas) nos seguintes termos:

"Art. 1.º O Conselho Nacional de Estatística expressa as suas mais altas homenagens de respeito e aprêço à Assembléia Nacional Constituinte, ora reunida, e formu-

Sem embargo, não teria a omissão nenhum efeito revocatório a respeito de uma lei orgânica em que se consubstanciavam normas previamente convenionadas entre a União e os Estados. Mas a verdade é que ocorreu variável interpretação do fato no seio das Constituintes Estaduais, e daí o desastre para uma das mais felizes e oportunas inspirações da geopolítica brasileira. Algumas Cartas Estaduais, é certo, mantiveram, com ou sem alterações, a sistemática que vinha sendo respeitada já havia três quinquênios. Outras, porém, imitaram a Constituição Federal, omitindo dispositivos re-

la votos por que se coroe de completo êxito a tarefa, que lhe está cometida, de assegurar ao Brasil uma Constituição baseada em princípios democráticos e que propicie à Nação Brasileira diretrizes consentâneas com os fundamentos de sua formação histórica e os interesses de seu progresso social e cultural.

Art. 2.º O Conselho exprime o voto por que possam merecer especial interesse dos Representantes da Nação os princípios que se fixaram em emendas ao projeto constitucional, nos seguintes termos:

I — Quanto aos “sistemas nacionais” de cooperação intergovernamental, originários de convenções políticas.

Emenda n.º 2.161

(Para incluir-se nas “Disposições Diversas” do Projeto)

“O princípio de cooperação intergovernamental é fundamento hábil para instituir sistemas nacionais de atividades ou serviços comuns às diferentes órbitas do Poder Público. Os sistemas já instituídos, ou que se instituírem, baseados nesse princípio, reger-se-ão pelo respectivo estatuto orgânico estabelecido em forma convencional.”

II — Quanto à divisão regional dos Estados e criação das Uniãos Municipais.

Emenda n.º 2.830

(Para acrescentar-se ao art. 125 do Projeto)

“§ 1.º Por dispositivo das Constituições Estaduais, o regime municipal poderá admitir o agrupamento ou consórcio dos Municípios, sob a forma de divisão regional.

§ 2.º O Governo Intermunicipal será exercido pelo Conselho de Prefeitos, cujas resoluções terão por órgão executivo um departamento técnico-administrativo, superintendido pelo respectivo Presidente.

§ 3.º À Superintendência Intermunicipal competirá a coordenação das administrações municipais, cabendo-lhe, ainda, na forma das resoluções do Conselho, quer a execução dos serviços de interesse comum dos Municípios associados, quer a realização ou implantação técnica dos novos serviços ou empresas.”

III — Quanto à sistematização dos quadros territoriais — administrativos e judiciários.

Emenda n.º 3.617

(Para incluir-se nas “Disposições Diversas” do Projeto)

“Nos atos de divisão territorial — administrativa e judiciária — prevalecerão, sem prejuízo da competência privativa de que decorram, as normas orgânicas, de sistematização nacional, previstas em lei federal.”

Art. 3.º O Conselho considera ainda que, à luz das observações estatísticas sobre as condições fundamentais da vida nacional, é digna da atenção de todos os brasileiros e, especialmente, dos superiores Poderes da República, a possibilidade de ser autorizada a interiorização da Capital do país, de modo que as forças do progresso se irradiem equitativamente em benefício de toda a Nação.”

guladores da matéria. E como consequência desse silêncio, diante da pressão dos interesses políticos que sempre subentendem vencedores e vencidos, as leis reguladoras do circunscriçionamento administrativo enveredaram pelo caminho ingrato das soluções arbitrárias e caprichosas, falsamente tidas como soluções inspiradas no bem comum, mas na verdade decorrentes do propósito de salvaguardar a liberdade de preferências, ou livre decisão, que outra coisa não exprime senão o arbítrio e a licença para os objetivos imediatos dos grupos políticos em choque. Passaram tais leis a obedecer as injunções partidárias dominantes, as quais, não raro — porque via de regra visam a fins particularistas, — se colocam em contradição com os interesses da comunidade. Naqueles Estados isto foi interpretado, embora sem base jurídica, como equivalente à decretação de caducidade para as salutares normas que haviam sido convenionadas para regular a decretação quinquenal dos novos quadros territoriais. E foi, assim, ressurgindo aos poucos a desnorteante anarquia que reinava na matéria até 1938.

Caiu aquela sistemática sábia e prudente, e tão hábilmente obtida, que já se conseguira implantar no país inteiro. Retornou a velha prática de transferência de territórios “à la diable”, segundo a qual era diminuída ou aumentada com absoluto arbítrio a área das circunscrições existentes. Recomeçou-se a viciosa praxe de criar municípios sem se providenciar o seu adequado sedimento. E, também, sem se levarem na devida conta as condições em que ficassem, quanto à capacidade financeira e administrativa, quer as novas, quer as antigas circunscrições, admitindo-se, mesmo — quando não apenas a transferência da respectiva sede — a mutilação absurda ou a supressão sumária dos municípios cujos dirigentes houvessem perdido as boas graças dos poderes decidentes. Não houve mais o ritmo uniforme na modificação dos quadros, nem o sistema nacional quanto a características, hierarquia, racionalidade e toponímia, tudo, enfim, que a Lei n.º 311, de 1938, havia assegurado ao Brasil nessa importante matéria.

O DESCUMPRIMENTO DA CONSTITUIÇÃO QUANTO À SALVAGUARDA DA AUTONOMIA MUNICIPAL

Ora, é claro que, por essa forma — e esta é uma bem penosa verdade —, veio a ficar sem alcance prático a *autonomia dos municípios*.

Não importa que a Constituição a consagre como de alcance fundamental na organização política do país. De nada vale que a União seja declarada responsável, — mas sem que sejam tomadas as competentes disposições preventivas, — pela proteção à autonomia dos Municípios, *devendo* (por ora apenas nominalmente) salvaguardá-la até mesmo com a “intervenção” federal (Art. 7.º, alínea VII, letra e), contra a qual — tão dura e perigosa é a medida — pelos artigos 8.º e 14 da Carta Magna os Estados são cuidadosamente resguardados. A realidade é que a União até agora permaneceu inerte e impassível diante do atenta-

do máximo àquela autonomia, isto é, quando, por atos arbitrários dos Legislativos dos Estados, os Municípios vêm cancelado ou irremediavelmente atingido o seu direito a conservar condições de livre e razoável sobrevivência. (2)

Poderá isto prevalecer? Seria concebível que ao Estado ficasse o dever de respeitar o "self government" municipal, garantido este pela mais severa das sanções — a intervenção federal, mas isto somente enquanto não se atrevessem os Poderes Estaduais a praticar exatamente o mais grave dos atos violadores das franquias comunais, a supressão não motivada, ou a mutilação vital, do município? Em outras palavras, a estranha doutrina que prevaleceu foi esta. Os municípios, enquanto o Estado houver por bem conservá-los, são livres. *Teoricamente* livres. E o Estado que (numa hipótese, entretanto, praticamente inverificável) fôr surpreendido pela União a perturbar a gestão dos negócios ditos do peculiar interesse de algum município, incorre, por isso mesmo, na mais grave sanção constitucional. Nessa hipótese, estará configurado gravíssimo atentado contra a Constituição. De tal monta, que justificará a suspensão das franquias de autonomia do próprio Estado, através da intervenção federal destinada a restabelecer e salvaguardar essa (em teoria) *melindrosíssima* autonomia municipal. Mas o pecado desaparece, não será sequer falta venial, que se pudesse tentar corrigir com a restauração da normalidade institucional, por meio de simples advertência, ou mesmo por singelo mandado de segurança, exatamente naquele caso que estaria a pedir a sanção mais enérgica. Isto é, no caso do atentado avultar, vindo a tomar a sua forma capital, ou quase-capital, que tanto ocorrerá na mutilação grave do território municipal, como na forma radical da cassação, sem nenhuma forma de processo ou condicionamento, dos verdadeiros foros de governo comunal, isto é, o direito de possuir e manter aquela autonomia — com a autoridade e os recursos de sobrevivência no seu conceito subentendidos — que parecia ser, e é de fato na letra da Constituição, um "noli me tangere".

Isto, esta tão absurda inconseqüência, em que se poderá apoiar? "Mirabile dictu": no pressuposto de que o atentado não mais se configura diante do fato consumado que lhe der a forma capital. E, portanto, — é a doutrina que prevalece na prática — por mais enfática que seja a proteção constitucional dispensada à autonomia municipal: nada adianta prevenir o atentado a essa

autonomia com disposições que impedissem sua consumação, nem há, tão pouco, como pretender restaurá-la, uma vez violada, pois o fato consumado retira ao ato o seu caráter constitucionalmente delituoso...

Poder-se-á dizer, então, que os Municípios são autônomos na prática do nosso regime político? Não e não. O que se faz mister apenas, para coonestar o golpe, sempre que o Estado entende de coarctar a livre determinação do governo municipal, e não lhe bastar a ameaça ou intimidação, é que não se atenha a meias medidas. Corte cerce o mal; corte-o pela raiz. Mutile-se mortalmente ou suprima-se o município cujo governo se demonstrar "indócil" e não queira compreender — *em seus justos e acomodados termos*... — a pretendida sacralidade constitucional do seu direito de ser livre, das suas prerrogativas de possuir *de fato* um governo autônomo... Porque o que a lei enfaticamente lhe reconhece, não passa de um rótulo... Solene e pomposo rótulo, sem dúvida: mas a exprimir na realidade do nosso ingênuo, — para não dizer lamentável — municipalismo institucional, a mais estreita e servil dependência, a que nenhum município poderá fugir se quiser evitar o risco de ser impunemente suprimido, ou reduzido insuportavelmente em seu território, em condições de não poder sobreviver como entidade e estrutura sócio-política efetivamente útil — ou, pelo menos, não prejudicial — à comunidade brasileira.

Além dessa contraditória e, em verdade, incompreensível configuração do nosso "municipalismo", como um dos fundamentos da "ordem constitucional" da República, outro fato ocorre não menos digno de reflexão.

As arbitrárias alterações do território, praticadas sem figura de processo nem justificativa, a retirarem de fato aos municípios as franquias constitucionais que tão enfaticamente lhe são outorgadas, tais alterações de território, que mutilam, reduzem à invalidez ou matam os municípios, quando eles acaso usem vivazmente — como lhes é um direito — a sua autonomia, isto é, sem pedir nem esperar ordens, ou ao menos o "placet" da intransigente política dominante no Estado, são elas feitas, muito comumente, da forma mais defeituosa possível. Não estabelecem limites identificáveis. Através de leis com a mais esdrúxula redação, quase tudo é deixado ao arbítrio das interpretações dos que dispuserem do mando e influência política. Exemplo: as divisas do município se declaram abrangentes das terras que já "pertencem ou vierem a pertencer" a determinado proprietário. Fica, dessa forma, um dos mais relevantes objetivos do direito público e a própria estabilidade indispensável aos fundamentos da ordem social da comunidade, na dependência exclusiva do arbítrio e dos interesses privados. Mas, às vezes, mesmo, os limites fixados não configuram sequer um território contínuo. Aberrações como essas já haviam culminado na extraterritorialidade municipal, suscitando uma espécie de

(2) E' verdade que o art. 28 da Lei Magna não inclui, porque tal não poderia fazer, a intangibilidade do território. Mas é claro que um dos motivos por que assim acontece, é que a relativa estabilidade do âmbito jurisdicional já está implícita no conceito de autonomia municipal, dado que esta perde o seu sentido, ou até desaparece, se o território é profundamente mutilado ou é incorporado totalmente a outra circunscrição, ou ainda se o município, à sua revelia, sofre imposições não condicionadas por uma lei orgânica, quanto à sua toponímia, à sua divisão, aos seus limites e aos foros administrativos e judiciários de que já se achar investido.

“municípios-impérios”, que possuíam colônias no território alheio. Resultavam dos chamados casos de “fazendas encravadas”. Mas também apareciam, por vêzes, sob forma de distritos de um município sem contigüidade com a área principal do mesmo município. Tal anomalia chegou, num caso que também verifiquei pessoalmente, ao cúmulo de uma sede distrital ficar fora do perímetro do respectivo distrito, de maneira a não deixar contato entre a “cabeça” e o “corpo”... Isto sem falar na extrema anarquia, tanto das categorias de circunscrições e das respectivas sedes, quanto da toponímia, que multiplicava exorbitantemente certas denominações, ou não exprimia a vinculação necessária entre a localidade — cidade ou vila — e o território por ela jurisdicionado. E, assim, não tardará que voltemos a ver — aliás já recomçada — a sucessão tumultuária sem periodicidade, sem sincronismo nacional, que é uma das mais elementares exigências na matéria, dos atos que alteram a divisão territorial. A balbúrdia, ora ressurgida, não deixará de crescer avassaladoramente, e tornará a colocar o Brasil na insustentável e constrangedora contingência sócio-política em que êle viveu até 1938, de não saber, não poder saber nunca, como se enquadra no presente, e com que perspectiva, a vida da comunidade, considerada em seus próprios fundamentos; ou seja, em toda a estrutura de ordem, registro, disciplina e proteção, que lhe decorra do sistema governativo e administrativo em vigor, quanto ao plano básico da organização social. Tudo isso, ainda mais, agravado com o divisionismo municipal “à outrance”. Divisionismo que chegou a criar circunscrições com sedes fantasmas. Sedes que nunca existiram, nunca tiveram um só habitante, como apuraram os Recenseamentos Gerais da República. Sim. Já houve — diz-se que o Brasil é o país do “já houve”, para o bem e para o mal — uma estranha miniatura de município ou micro-comuna, um “átomo” municipal, cuja área era de sete quilômetros quadrados e onde não existiam mais do que 175 habitantes... Foi suprimido mediante representação do C.N.E. Mas a “Phoenix” ressurgiu das próprias cinzas. O Serviço Nacional do Recenseamento em nota divulgada faz pouco, nos diz que segundo o censo de 1950, “o menor município do Brasil caberia dentro do Aeroporto Santos Dumont”. Trata-se de quê? Trata-se da principal riqueza — uma fonte mineral — de um certo município, que a êste foi subtraída sob o pretexto de uma autonomização cuja conveniência administrativa não será fácil justificar. A estância balneária foi convertida recentemente em município autônomo, “embora — diz a nota censitária — conte apenas 3 quilômetros quadrados de superfície e uma população residente que não atinge quatro centenas de moradores”.

Enquanto isso, com o sentido contrário, isto é, com o sentido de omissão e inércia — mas não menos gravemente lesivo para os destinos do país — a ação do Poder Público, a Administração Brasileira, mesmo na sua forma rudimentar e imperfeitíssima que é a do governo comunal entre nós,

permanece totalmente ausente de áreas enormes. Áreas que bastariam para constituir grandes países. Algumas dessas áreas chegavam, faz ainda pouco, a abranger 300.000 km² em um só município. Mas entre os muitos municípios de mais de 100.000 km², ainda ocorre o de Altamira, no Pará, com 282.000 km². É um Município cuja atuação administrativa — obviamente fragilíssima — não cobre, nem poderia cobrir enquanto desajudada pelo Estado, senão uns poucos quilômetros quadrados. Eis aí — como todos sabemos como o sabe a Nação toda — imensos territórios que permanecem vazios e sobre os quais não se exerce nenhuma vigilância governamental. Isto em meio de um mundo que sabe raciocinar, e não hesita, também, em agir com violência (não nos esqueçamos disso); mundo onde muitos países se queixam de excesso de habitantes e falta de território... São aqueles Municípios outros tantos grandes pedaços do Brasil, em os quais nunca — nunca, veja-se bem — se pensou estabelecer um movimento qualquer de ocupação e devassamento. Entretanto — e êsse é o aspecto doloroso dêste bem brasileiro quadro histórico — tudo está a indicar que, em tais áreas, quando não o faça a União (e ela poderia e deveria sempre colaborar nisso), caberia aos respectivos Estados, como o mais lógico dos imperativos para Governos regionais autônomos, criar “Territórios Estaduais”. Só assim ali se instituiria, como de mister, uma dinâmica administração central, sediada, digamos, num “Pôsto Colonial” (ou Colônia-Escola), especialmente organizado para tal fim. A ação civilizadora do Estado promoveria então (utilizando possivelmente “unidades” de Polícia, à guisa de destacamentos, para isso treinados, de um verdadeiro Exército do Trabalho), promoveria então, digo, o desbravamento e o povoamento da região. Mas de maneira metódica e racional. Quero dizer: mediante a criação de “subpostos” de colonização, ligados entre si e distribuídos territorialmente segundo adequado critério geopolítico, cujas áreas de jurisdição pudessem mais tarde constituir novos municípios, que não fôsem nem grandes nem pequenos demais; isto, porém, depois que o Estado, no cumprimento de uma das suas obrigações mais essenciais, os houvesse perfeitamente aparelhado para exercerem a complexa, delicada e onerosa função social de autogoverno, outorgada às incipientes coletividades de que se constituíssem as “cabeças”. (3)

(3) A área do Brasil (sem a superfície das “águas interiores”), segundo o Anuário Estatístico do Brasil para o ano de 1952, é de 8.464.198 km². Sem o Território de Fernando de Noronha (26 km²) e excluída a região da Serra dos Aimorés (10.137 km²) cuja organização administrativa ainda não está legalizada, devido ao litígio interestadual de que é objeto, ficam 8.454.035 km². Essa área estava coberta — mas de maneira, em grande parte, apenas nominal ou, quando muito, simbólica — por uma rede de 1.893 municípios, o que dá a área média de 4.500 km² por unidade municipal. Parece razoável, como valor médio; mas de fato, está muito longe de o ser. A grande variabilidade dos valores individuais mostra que, se 1.749 municípios ocupam 2.758.083 km² (área média de 1.600

Ora bem. Além de outras muitas, proliferavam livremente tais anomalias e aberrações nos fundamentos da nossa ordem pública. Com isso, conturbava-se e viciava-se, sobretudo, a organização municipal do país, cujo equilíbrio, higidez e euforia não são apenas convenientes, mas indispensáveis, tanto ao bem-estar quanto ao real progresso da Nação. Entretanto, como ficou dito, tal desordem já encontrara remédio, ou comêço de remédio; e manifestavam-se progressivamente os excelentes resultados esperados. Sobreveio, porém, um dos "tournants" da história que nos levam de vez em quando para trás. Porque a nova ordem constitucional não cogitava expressamente do assunto, foi ela interpretada como infensa à definição, por lei federal, das condições essenciais para

a criação, supressão ou desmembramento dos municípios, e dos requisitos de periodicidade, ordem e sistema, no que diz respeito aos limites, às categorias e à toponímia das circunscrições e das respectivas sedes. Em vários Estados começaram a prevalecer então as contingências e injunções contrapostas à ordem necessária. Foram abandonados os princípios e normas gerais que solidariamente os Estados e a União haviam assentado na Convenção Nacional de Estatística. E esquecidos foram ficando os interesses verdadeiros — e que são sempre solidários — dos diferentes grupos da comunidade, quando vistos em sua distribuição geográfica. Preteridas ficaram as exigências da boa ordem governativa, tanto dos Municípios como dos Estados e da Federação. E os frutos desse re-

km2), nada menos de 144 ocupam (aparentam ocupar) área superior a 10.000 km2. Dentre êles, Altamira e Itaituba (Pará) chegam a abranger, respectivamente, 280.072 e 166.394 km2, seguidos de outros, em várias Unidades da Federação, com uma área bem acima de 100.000 km2. A área total desses 144 municípios é de 5.695.952 km2, donde resulta a exorbitante área média de 40.000 km2 em números redondos. Claro, não tem nenhum sentido de penetração civilizadora, nem mesmo de simples "ocupação" governamental, a existência de uma debilíssima organização municipal sobre tão descomedida extensão territorial; máxime quando o município tem por sede uma localidade que, não obstante a categoria de "cidade" que não pode deixar de lhe competir como sede de governo, não possui mais do que algumas dezenas de casas e "jurisdiciona" uma população esparsa de poucas centenas de indivíduos. E é fácil concluir então: tal área, como extensão circunscricionada, a dizer, submetida de fato a uma administração ativa como força de ocupação, devassamento e organização, precisa ser distribuída por uma rede de unidades territoriais cujo governo tenha eficaz capacidade colonizadora. Formados que fôssem os possíveis "Territórios Federais" nas regiões onde aqueles "territórios coloniais" pudessem formar áreas contínuas de 250 a 350 mil km2, com a área restante, sempre que se pudessem obter uma extensão, ainda deserta, de 20 a 60 mil km2, se formariam, dentro desses limites, os possíveis Territórios Estaduais. Mas se as áreas desertas, situadas entre municípios já convenientemente bitolados — e já incluídos ou incluíveis em "consórcios municipais", portanto — não ultrapassasse, cada uma, 10.000 km2, nesta base então caberia criarem-se "territórios municipais" ou "municípios coloniais". Tais territórios ou submunicípios não possuiriam administração própria enquanto não se formassem a sede competente com os requisitos devidos. Os "territórios municipais" seriam mantidos em comum pelos municípios do Consórcio em cujo circunscricionamento estivessem incluídos. A Junta Governativa do Consórcio providiria ao seu povoamento e organização sócio-econômica, ficando essa tarefa a cargo da respectiva administração técnica intermunicipal. E' óbvio que nesses casos caberiam o auxílio financeiro e toda a colaboração possível por parte da União e do Estado. Considerando que os Territórios Federais ou Estaduais também poderiam manter "territórios municipais", tais áreas sob efetiva ação colonizadora, quer fôssem circunscricionadas pela União ("Territórios Federais"), quer pelos Estados, ("Territórios Estaduais"), ou ainda, pelos Consórcios dos Municípios (Colônias Municipais), montariam no mínimo, segundo a área máxima de dez mil quilômetros quadrados, para cada uma, a 570. A necessidade dessas unidades torna-se evidente para exprimir com sentido social útil, embora ainda bem rudimentar, a presença do Estado Brasileiro em todo o território nacional. Somente essa presença do Governo Nacional, realizando decisivo esforço de civilização, fará sentir a cada cidadão, ao povo todo, e à própria sociedade internacio-

nal, a posse justa, a vigilância interessada e o domínio efetivo da Soberania Pátria no espaço geográfico que a História e o sacrifício das gerações passadas lhe adjudicaram. Somados os 570 "territórios municipais" aos 1.749 municípios que possuem menos de dez mil quilômetros quadrados, perfariam um total de 2.319 unidades. Pôsto em confronto esse quantitativo com o total de 1.893 (o efetivo dos municípios ora existentes, conforme o Anuário e os critérios referidos), põe-se de manifesto o "deficit" atual de 426 unidades na rede de circunscricionamento que deveria "municipalizar" de fato, ou preparar para a "municipalização", a totalidade do território brasileiro. Algumas delas, onde já houvesse um núcleo adaptável à função de sede municipal, seriam de logo unidades autônomas, isto é, municípios cuja maioridade política, como expressão de autonomia, e fortalecida pelo princípio de cooperação sob as garantias efetivamente dispensadas pela União Federal na forma da Carta Política, se afirmaria exatamente na vinculação paritária e harmônica, de caráter político-administrativo, dos Consórcios Intermunicipais, de que se fala desenvolvidamente em outra parte do presente estudo. Os restantes, até adquirirem o desenvolvimento necessário, e que estaria sendo, então, real e dinamicamente promovido, constituiriam outros tantos "postos" de uma investida colonizadora e de administração colonial. Como indicação sumária do seu destino, basta dizer que seriam "centros agropastorias e de indústrias extrativas", criados e equipados para formar, no "território", o primeiro núcleo sócio-econômico numa extensão, ainda deserta, de 10.000 km2, e também para assistir, proteger e manter organizados do ponto de vista social, econômico, administrativo e político, os povoadores que se fôssem ali internando por conta própria. Seriam, portanto, "postos de colonização" e também "colônias-escola". Praticamente, se bem equipadas e dirigidas, seriam auto-suficientes em pequeno prazo. E a assistência que estariam chamados a prestar passaria a pôr-se, logo que se tornasse necessário (como já ficou dito), em subpostos distritos. Nestes se localizariam os órgãos daquela proteção governamental que precisa atuar em maior proximidade, na realidade a uma distância não superior a seis quilômetros (escola, posto sanitário rural, posto policial, juizado de paz, cartório do Registro Civil, "empório" colonial, etc.) Esses "postos distritais de colonização" não é possível determinar, por enquanto, o número que se faz mister de imediato, levando em conta que o respectivo âmbito de "atuação ou jurisdição", quando já houver algum povoamento, não deverá ser superior a 100 km2. O Conselho Nacional de Geografia já está concluindo o cálculo das atuais áreas distritais, o que lhe permitirá organizar de pronto qualquer plano que o Governo tenha em vista fazer executar. A característica essencial desse plano terá de ser: tornar efetiva a ocupação e a vigilância do território nacional, levando ao mesmo tempo a todos os brasileiros, mesmo aos que penetraram os mais remotos rincões, aquela mínima de assistência, de defesa e participação na vida da comunidade, que a ordem político-social do país obviamente implica.

trocesso já estão aparecendo na desordem ressurgida, de que já dei um exemplo entre os muitos que podem ser apontados. A causa disso? Um dos motivos mais perturbadores da disciplina que a matéria exige com toda a força da evidência, foi, sem dúvida, a corrida às cotas do imposto sobre a renda. Mas essa é outra história.

Ia em tal ocorrência, por seguro, como todos compreendem sem hesitação, um movimento de regressão e anarquia, de feição mesmo — como direi? — bem difícil de explicar *em boa ética* política. E então, como era de esperar, não tardou que se evidenciassem as graves perturbações daí decorrentes para a normalidade da vida e do progresso nacional. Era mais um dos artificiais fatores negativos que a nossa imprevidência diante de certos imperativos essenciais da vida nacional, transigindo mais uma vez em face das chamadas injunções políticas, tem criado, mantido, ou feito ressurgir, a entorpecer, e, mesmo, a bloquear o desenvolvimento normal do país.

A ÓRBITA MUNICIPAL DE GOVÊRO E SUAS ATUAIS CONDIÇÕES

Examinando agora de um outro ângulo esse ponto nevralgico da organização brasileira, e considerando-se que, da infra-estrutura demográfico-territorial depende a vitalidade de todo o organismo nacional na grande variedade das suas superestruturas, chega-se também à conclusão de que uma outra medida de resguardo se impõe, com referência à órbita municipalista do governo nacional.

Dada a pouca densidade demográfica e a débil consistência econômica que se observam na maior parte do território da Federação, o aedamento na conquista da autonomia e a conveniência das organizações partidárias — as quais conduzem o eleitorado em vez de serem por este dirigidas — não permitem, via de regra, que só sejam pleiteados e conseguidos os foros de autonomia, pelos diferentes núcleos de alguma importância em qualquer município, quando as áreas a separar tiverem reais requisitos de vitalidade, isto é, de autogoverno, e a parte resídua, dos municípios desmembrados, aos mesmos conserve razoáveis condições de subsistência.

O que se dá de fato, e quase sempre, — aliás segundo uma lógica política primária, que deixa de lado condições essenciais — é que os municípios relativamente vigorosos, e aptos para o desembaraçado meneio da autoridade edilícia, são os atingidos de preferência pelos desmembramentos. Não são eles desdobrados racionalmente, porém. Os que perdem território, perdem também, via de regra, a vitalidade, e raras são, por outro lado, as novas unidades que nascem em condições de realizar uma obra administrativa à altura das necessidades da vida interior da Nação.

Desaparecem assim, é certo, em ilusório crescimento horizontal do municipalismo brasileiro, e em forma errada tanto num caso como no outro,

não só os municípios latifundiários (que se multiplicam mas continuam a ser grandes hiatos na organização sócio-econômica brasileira), mas, também, os municípios de maior vitalidade; e em troca vão pululando, como cogumelos, os ridículos municípios anões. Nascem insignificantes, ou na área geográfica, ou na população, ou em ambos esses elementos; quando não, com um território bastante extenso, mas completamente inexplorado e até desabitado, sem a possibilidade de que a outorga da autonomia venha dar remédio a esse estado de coisas. Por isso mesmo surgem tais municípios mesquinhos em recursos, e permanecem, conseqüentemente, privados de uma organização administrativa digna desse nome. E nada se faz, em virtude do ato de criação, para se corrigirem as deficiências congênitas, ou a amplitude excessiva, como seria lógico acontecesse. Permanecem paupérrimos de "valores" positivos, sobretudo de valores humanos. São, quase todos, entidades desarmônicas, não preparadas para o seu destino social. Uns vêm a tornar-se cabeças sem corpo. E desprovidos de um corpo (a área rural) que os possa manter, permanecem sem meios de ação, e nula é a sua capacidade de governo. Outros surgem microcéfalos, além do que com uma densidade demográfica que se aproxima de zero. De uma ou de outra forma, ficam todos altamente capacitados negativamente, isto é, como elementos de sucção e desbarato das poucas energias da Nação, sem trazer melhoria alguma quanto a qualquer das suas deficiências. Daí que, em sua quase generalidade, nossas mal proporcionadas e mal aparelhadas unidades municipais, porque erradamente constituídas, — e não auxiliadas e assistidas inicialmente, como cumpriria que o fôsem — se tornam pouco aptas, ou mesmo categôricamente inaptas, para assumir em toda a sua enorme extensão e real significado os encargos e as responsabilidades inerentes à autonomia comunal.

Ora bem. Essa crescente diátese nacional, que se manifesta como degenerescência progressiva do quadro municipal, ou seja, do próprio tecido celular do organismo político da República, será certamente atenuada, mas não de todo sobrestada, pela lei orgânica federal reguladora da divisão do território. E' compreensível que os municípios continuem irresistivelmente a se multiplicar em condições a rigor não bem compatíveis com a defesa da vitalidade do país, num simulacro — única forma ao alcance das nossas atuais possibilidades — de desenvolvimento, expansão e progresso. Mas enquanto não for descoberto e aplicado um antídoto eficaz, não passarão eles afinal, via de regra, de outras tantas formações agudas do parasitismo social e político, a provocar em larguíssima escala, anemia, carências, malversações, prepotência e incapacidade. Condições negativas que se vão intensificando com rapidez incalculável, a degenerar, finalmente, em verdadeiro carcinoma sanguíneo no corpo da Nação.

Daí a urgência de uma terapêutica heróica. Terapêutica que fôsse um tônico saudável para a vida brasileira, mesmo quando se chegasse a

evitar que o secessionismo municipal degenerasse na proliferação de células congênitamente mórbidas. Insta, de feito, que se debele de pronto aquela progressiva degenerescência, enquanto ainda é tempo de salvar-se alguma coisa nesse extravasar de energias que se perdem, não apenas de maneira inútil, mas contraproducentemente. O remédio, porém, não será preciso apenas para deter ou atenuar o desmembramento dos municípios. Esse movimento não pode ser frenado deveras, sem tolher, como desvirtuamento do regime político, a única forma de progresso cuja falaz aparência impressiona e agrada à atrasada mentalidade de nossas populações. O seu segredo, o segredo do remédio necessário, consiste, sim, em uma inversão de sentido. De maneira que se venha a tornar inofensivo o separatismo municipal, ou quase, na diminuta ou nula capacidade administrativa das novas unidades enquanto isoladamente consideradas. E até se possa convertê-lo, mesmo, numa eficaz forma de progresso, graças a uma sábia diferenciação no exercício das funções governativas que dão ao Município o seu verdadeiro e integral destino. A transformação se fará através de uma ortopedia suave. Resultará do próprio exercício da autonomia municipal; mas "conduzido" ou "orientado", esse exercício, por uma alta inspiração do bem público. Sob a responsabilidade dessa autonomia condicionada, ou melhor, auto-adaptada a um modelamento protetor, é que se verá propulsa vigorosamente a capacidade construtiva dos municípios. O alargamento das atividades municipais sob a nova forma de ação política que se faz mister, exhibirá de fato, não, qualquer restrição ou atrofiamento da função governativa propriamente municipal; sim, ao invés, uma expansão de inéditas virtualidades criadoras.

Semelhante remédio, — remédio de efeitos evidentemente maravilhosos, — existe, tranqüilize-se, neste particular, nosso patriotismo. É, mesmo, um remédio muito simples, não obstante sua aparência de eficácia mágica. Como corretivo único disponível para o desequilíbrio do metabolismo orgânico da Federação, indicou-o, sob um esquema singelo e por todos compreensível, o Conselho Nacional de Estatística. O assunto é desenvolvido no parágrafo imediato.

AS UNIÕES MUNICIPAIS OU "ESTADOS ASSOCIADOS"

Segundo a fórmula alvitada em "Problemas de Base do Brasil" (estudo anexo à Resolução n.º 279, de 19 de julho de 1945, do Conselho Nacional de Estatística), o problema encontrará solução cabal na realização do agrupamento dos municípios em consórcios ou "União Municipais". A lei federal, conforme a interpretação que deixamos exposta, ou traçaria logo o respectivo "quadro nacional" e as condições gerais de sua instituição funcional, deixando às leis estaduais a fixação do respectivo "estatuto orgânico", ou apenas estipularia a respectiva criação, no duplo aspecto — geográfico e político, aos cuidados,

facultativa ou obrigatoriamente, dos poderes estaduais, mas de acordo com alguns critérios de racionalização e uniformidade nacional. O primeiro termo da alternativa seria, à evidência, ao mesmo tempo o mais simples e o mais racional, máxime se o projeto do circunscriçionamento fôsse confiado, como é curial acontecesse, ao Conselho Nacional de Geografia.

Por conseguinte, nesta última hipótese, o plexo total (isto é, abrangente de todo o território nacional) das "União Municipais" seria instituído por força da mesma lei orgânica federal que dispusesse sobre o circunscriçionamento do território. É uma tese que se pode sustentar muito legitimamente, creio eu. O alvitre não seria inviável, em face da correta exegese da Constituição; mas quando assim não acontecesse, poderia facilmente vir a ser elaborado por força de uma emenda constitucional, a que nenhum dos partidos políticos — isto bem se pode esperar — negaria o seu apoio, tão óbvias são as vantagens em vista.

Para tais consórcios tem sido lembrado também o nome de "departamentos", e ainda o de "províncias estaduais". Há quem alvitre de preferência o designativo de "Estados Associados", ou ainda "Estados Municipais". É que, em verdade, devem eles constituir o terceiro plano "estatal" na estrutura política da Federação, em nível sotoposto ao dos Estados-Membros (ou Estados Federados), sobre os quais se erige o Estado Federal propriamente dito. Como simples "união convencional" dos Municípios, a medida encontraria mais fácil trânsito em face da Constituição. Mas se a nova denominação devesse subentender (o que não me parece aconselhável) a criação de uma quarta órbita política, com específicas atribuições institucionalmente privativas (e não delegadas) — órbita, portanto, intermediária entre o Estado e o Município —, então talvez se fizesse mister, efetivamente, a emenda constitucional.

Sem embargo de destinar-se essa nova estrutura política a integrar a organização municipal, como forma localista do governo, o aparelho político e administrativo das "União Municipais" participará, na plenitude de suas altas prerrogativas e competência própria, — e com um relevante sentido político, — da real propulsão da vida brasileira. Tal propulsão, até agora, permaneceu entregue apenas — ainda que desequilibradamente, em virtude da defeituosa organização federativa — ao binômio clássico "União Federal" versus "Estado-Membro". Mas a perfeita simbiose entre estes dois termos não se deu ainda, como já devera ter ocorrido, na estrutura íntima do nosso precário municipalismo, ao mesmo tempo como suporte, e fator de integração, do poder governativo comunal. Essas competências e esses foros, que poderiam e deveriam caber às União Municipais, por ora se repartem sem organicidade — e visto com chocante falta de lógica política (uma vez que o Brasil, para que haja sinceridade e não mistificação nos fundamentos de sua ordem política, precisa constituir uma "federação", na acepção integral da palavra, que subentende adequadas autonomias e des-

centralização administrativa racional) — entre a União Federal, os Estados-Membros, os Territórios e os Municípios. A estes últimos ficaram os maiores encargos, ainda que bem mal definidos. Mas de fato não se vêem eles nem de longe capacitados financeiramente para o seu destino, como fôra mister. Pelo contrário, permanecem deprimidos e imobilizados em virtude de uma pronunciada penúria econômica, de que resulta logicamente a inaptidão funcional. Essas penosas contingências não decorrem somente da má distribuição das rendas públicas, nem apenas da escassez de população (a que se junta também, às vezes, e por incrível que pareça, a insignificância do território); são, ainda, a consequência da falta de valores humanos, da ausência de organização, e da carência dos instrumentos de progresso utilizáveis. A tão insustentável estado de coisas é que viria oferecer paradiro a instituição daquela superestrutura do nosso municipalismo, formada pelos “Estados Associados” ou “Unões Municipais”.

Como quer que fôssem designadas, e na forma pela qual já chegaram a ser esquematizadas pelo Conselho Nacional de Estatística, as Unões Municipais teriam âmbito territorial estável (isto é, uma área geográfica dificilmente desmembrável, e só desmembrável para se conseguir um equilíbrio ainda maior, tal como acontece, ou deve acontecer, aos Estados-Membros). Esse território constituir-se-ia originalmente por uns tantos municípios, cuja divisão ulterior em nada pudesse alterar a configuração permanente da “União Municipal” a que pertencessem, visto como a essa ficariam incorporados sempre os novos municípios formados por desmembramento — e somente por desmembramento — não por adjunções de áreas externas (4) — das unidades agrupadas na criação da superestrutura política preposta a associar os Municípios e propiciar a cooperação intermunicipal. Sendo os Municípios entidades ou pessoas de direito público, teriam, obviamente, a faculdade de associação entre si para certos fins de interesse intermunicipal. A eles não se negaria esse direito, embora não o vejamos de forma explícita — nem era, aliás, preciso que o víssemos — na letra constitucional. Pois é um direito inerente aos foros de autonomia da órbita governativa comunal. E tanto menos se poderia negá-lo, quanto é certo que o art. 144 da Carta Política, tratando “dos direitos e das garantias individuais” — extensivas obviamente a todas as pessoas jurídicas — prescreve: “A especificação dos direitos e garantias expressas nesta Constituição não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota”.

Ora bem.

Os Municípios assim legitimamente vinculados sob a forma cooperativa dos consórcios políticos que eles viessem a formar, continuariam no inteiro gozo da autonomia constitucional. Sua capacidade de autogoverno se tornaria, por esse modo, me-

lhora assegurada. E revestir-se-ia de maior prestígio, pois não se veria jamais privada de recursos — territoriais, demográficos, financeiros, técnicos e humanos — para realizar a imensa, a efetiva obra de progresso, que forçosamente estará sempre subentendida no seu destino.

Os respectivos governos, sem a menor limitação de suas prerrogativas, antes no pleno e mais alto exercício delas, permaneceriam administrativamente associados, sob adequado estatuto jurídico, formando aquela indispensável “cooperativa política”, que também personificaria, num plano superior, os municípios solidarizados através dos vínculos do consórcio, virtualizando melhor, assim, suas possibilidades. Tal, exatamente, como acontece em relação a todas as formas associativas. Não apenas nas formas privadas. Também, e até principalmente, nas de direito público. Veja-se o que ocorre na própria Federação, que não faz sombra, não diminui, mas engrandece, as Unidades Federadas. Veja-se ainda o que vai acontecendo, já sob as mais variadas formas, no domínio internacional, onde culmina a solidariedade humana com a Organização das Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos, dentro das quais, em âmbito mundial e continental respectivamente, as soberanias nacionais já se vão submetendo a crescentes limitações livremente discutidas e aceitas.

Para atingir o seu fim último — o efetivo autogoverno —, mas sem sacrificar a eficiência administrativa nem o prestígio político, cada uma das Unões Municipais teria de manter, no município-chave da respectiva zona, um eficiente aparelho técnico. E este, sim, já poderia ser razoavelmente bem dotado de elementos humanos, de equipamentos mecânicos e de recursos financeiros, para ficar à altura da sua missão. Claro que o destino desse aparelho técnico seria o de realizar a “administração dinâmica” dos municípios associados, configurada esta segundo uma compreensão exata do que realmente devam ser os serviços municipais. A essa “organização técnica” os Municípios associados transfeririam “in solidum” os encargos referentes a todas as obras e serviços novos, que se devessem executar em território do consórcio. Mas planejados, tais empreendimentos, segundo uma fórmula distributiva — consubstanciada no Estatuto do Consórcio e nos respectivos orçamentos anuais — que contemplasse com equidade a cada qual dos municípios unidos.

As administrações privativas dos Municípios ficaria apenas a responsabilidade dos encargos novos de pequena monta, os reparos e consertos de conservação, e a manutenção, em singela tarefa administrativa de rotina, dos vários serviços técnicos que a administração do Consórcio já houvesse pôsto em funcionamento regular. Mas isto enquanto, e num regime em que, a autonomia municipal, virtualizada e pontencializada mercê da prática inteligente e oportuna do princípio de cooperação intergovernamental, continuaria operante; ou melhor, passaria a operar de fato a *pleno efeito*, instituindo e dirigindo toda a vida do Con-

(4) Se assim não fôsse a estabilidade territorial das Unões Municipais não se poderia manter, como é condição essencial para o equilíbrio geopolítico do país.

sórcio Intermunicipal, através da Junta de Prefeitos, cujas decisões se regulariam na conformidade das autorizações ou prescrições que, em termos obviamente genéricos, as respectivas Câmaras Municipais estipulassem.

Bem se vê, não estaria aí, isto é, no Consórcio Intermunicipal, um "duplo", uma como que excrescência da organização governamental unitária do Estado, em que o poder se irradia de um centro único e vai atuar através de centros regionais subordinados. Ao contrário. Ter-se-ia configurado, sim, o inverso, mas num sentido complementar, logo construtivo e vivificador. Nessa forma associativa dos "consórcios" como verdadeiros "Estados Municipais" (*semelhantes* ao Estado ou à União Federal), os centros autônomos — os Municípios — é que fariam livremente convergir sua autonomia ou livre determinação, seus esforços, seus recursos e sua vigilância controladora, para certos fins comuns. E' claro que aí se lhes manteria sempre, numa superior estrutura sócio-política, sua liberdade de deliberação e de ação além dos limites territoriais a que estivessem adstritos os próprios poderes municipais, e até mesmo em relação ao controle do sistema associativo instituído, considerado em conjunto, elevando assim ao máximo as virtualidades do Governo Municipal e a dignidade dos respectivos poderes. No Estado-Membro da Federação Brasileira, a administração estadual é "única", e essa administração única se descentraliza para melhor atingir todo o território; no Consórcio Intermunicipal a administração edilícia ou comunal se institui com pluralidade de centros ("pessoas políticas"), e estes é que se solidarizam para conseguir e manter controladamente uma unidade e potencialidade de ação administrativa de caráter técnico, que lhes é indispensável sob certos aspectos mas lhes escaparia na contingência da debilidade crescente do isolacionismo resultante dos desmembramentos municipais sem a neutralização (pela forma consorciativa das subfederações municipais) daquelas de suas conseqüências que assumem necessariamente significação negativa, porque dissociativa e debilitante. Donde que o "Estado Municipal" há de ser, necessariamente, uma força sempre benéfica, que manterá íntegro o dinamismo da vida regional não obstante a crescente fragmentação dos municípios. Mantendo e aumentando a capacidade política dos municípios, lhes dará as duzentas metrópoles interiores de que eles carecem, com possibilidades imprevisíveis para levar ao interior do Brasil a presença dos Estados Federados e da União Federal, retendo, criando e atraindo poderosamente constantes elementos de progresso.

O FUNCIONAMENTO DAS UNIÕES MUNICIPAIS

As despesas de custeio do órgão técnico do Consórcio Intermunicipal, que funcionaria — isto ficou bem claro — como uma "empresa técnica" de interesse comum aos Municípios associados, instituída e dirigida solidariamente pelos respecti-

vos Governos; bem assim as despesas das obras e serviços que ao Consórcio fôsem confiados pelos Municípios unidos — correriam, tôdas elas, à conta de determinada parte das receitas municipais, aí incluídas as cotas do impôsto sobre a renda, quando não se preferisse uma certa quantia fixa por município. Afora isto, ditas receitas continuariam vinculadas às responsabilidades permanentes dos municípios, a cargo da sua administração privativa, a qual, é claro, não teria subordinação alguma em relação à do Consórcio, mas apenas o direito de ser por êste assistida, e na medida em que o desejasse. Mas previsto também ficaria, no próprio estatuto da União Municipal, o critério da distribuição das verbas, no orçamento intermunicipal, em favor dos encargos atribuídos à administração técnica do Consórcio e referentes ao território dos diferentes municípios por êle abrangidos. Assim, tornar-se-ia praticamente impossível que algum privilégio injusto ou contrário aos interesses comuns se viesse a insinuar em proveito de um deles, excetuado, é claro, o que em *comum* ainda viesse a ser deliberado visando ao benefício da "capital" do Consórcio, quando isto fôsse julgado de proveito coletivo. (5) Tal erro — o de qualquer privilégio injusto — não se praticaria jamais. E a administração técnica do consórcio, instituída solidariamente pelos municípios associados, sob o controle dos Prefeitos (controle forçosamente severo e vigilante), teria de ser mantida nas melhores condições de eficiência, e isto com permanente e imensa vantagem para os municípios associados. As forças do progresso, atraídas para essas metrópoles interiores — as Capitais dos Consórcios — principalmente as que para lá fôsem levadas, *como conseqüência da descentralização obrigatória, nelas, dos serviços federais e estaduais cuja finalidade em verdade reclame sejam êles postos em condições de atuar na intimidade da vida municipal*, — a essas poderosas forças assim harmônicamente unidas às dos Municípios caberia também contribuir para que tais cidades se tornassem outros tantos núcleos urbanos, modernos ou modernizados, bem socializados, progressistas, providos de todos os recursos da civilização. E esses recursos, por tal forma, viriam a ficar *de fato* ao alcance, à pequena distância, dos habitantes que residissem em qualquer ponto dos municípios associados. Enquanto que as rendas municipais levadas à Caixa do Consórcio se destinariam em sua quase totalidade — não a criar e dissimular uma hegemonia qualquer — mas a desenvolver o progresso de toda a comunidade do Consórcio, cujo bem-estar e prosperidade se harmonizariam excelentemente com o progresso da sede, o qual ficaria, a bem dizer, a cargo das esferas superiores do Poder Público, como de justiça.

(5) Aliás, esses melhoramentos das metrópoles dos Consórcios ou Estados Municipais seriam atendidos em *comum* pelo Estado Federado e pela União Federal, dado o papel civilizador — regional e nacional — que a tais centros líderes da vida interior brasileira estaria obviamente reservado.

Pondo em prática êsse inteligente processo no planejamento e na execução da chamada "administração dinâmica" dos municípios unidos, toda a vida do Consórcio, a organização e o custeio do seu aparelho técnico-administrativo, e os dispêndios dos empreendimentos planejados, tudo isso seria regulado pelo Colégio dos Prefeitos (como Junta Governativa), órgão, como se disse, de suprema direção dos Consórcios. (6) Tal colégio, como assembléia deliberativa e órgão supremo da "cooperativa intermunicipal", teria por isso mesmo um caráter misto. Isto é, legislativo e executivo (e até mesmo judiciário, como Tribunal de Contas), ao mesmo tempo. Mas, em termos. Cumprir-lhe-ia dar forma normativa aos atos que dispusessem sobre a administração do Consórcio. Tal se verificaria, no entanto, condicionadamente às prévias decisões das Câmaras de Vereadores, como já ficou dito, respeitadas as disposições do Estatuto das Uniãos Municipais. Por outro lado, controlariam a direção executiva da administração técnica do Consórcio, fazendo-lhe também a tomada de contas, fôsse ela ou não (como arrojada inovação, que precisa ser experimentada entre nós) incumbida, mediante contrato, a especialistas (técnicos de capacidade comprovada) em administração comunal. Isto porque êsse Superintendente ou Agente Executivo haveria de ser escolhido mediante decisão coletiva da Junta dos Prefeitos, os quais continuariam a ser os verdadeiros responsáveis pela administração municipal em tudo quanto concernisse ao território e à população dos Municípios Unidos. Reflita-se sobre êste ponto e ver-se-á que vai nisto um recurso original e felicíssimo para garantir a eficiência da administração técnica do Consórcio, uma vez que esta ficaria sob o efetivo controle e a vigilância interessada e indormida dos Prefeitos, das Câmaras Municipais e das populações de que lhes adviessem os recursos e a autoridade. Quer isto dizer — e aqui repito o que já deixei dito — o Estado Associado (ou Estado Municipal, se se preferir), como consórcio intermunicipal, não seria jamais uma simples duplicação do plano governativo representado pelos Estados-Membros. Se êstes exercem o governo regional, controlando de alguma sorte os planos inferiores, os Municípios é que estabelecem e controlam os Estados Associados por êles formados, que vêm a constituir um complemento, uma dependência — veja-se bem — das administrações municipais.

O Conselho das Uniãos Municipais se reuniria ordinariamente duas vezes por ano (para elaborar o orçamento e efetuar a tomada de contas do consórcio), e em tantas reuniões extraordinárias quantas necessárias. Seu presidente, ou seria o Prefeito do Município-Sede (o que seria curial, dado o destino da "metrópole" intermunicipal), ou

um qualquer dos membros do Conselho, mediante eleição. E se se quiser evitar a todo transe a eventual hegemonia ou uma prerrogativa qualquer de um município sobre os demais participantes do Consórcio, talvez conviesse então assentar que os membros da Junta se revezassem no exercício da Presidência, mediante um critério qualquer de sucessão: sorteio, ordem de idade, ordem alfabética dos municípios ou outro.

O Estatuto segundo o qual se regesse o funcionamento das Juntas Governativas dos Consórcios resguardaria, meticulosa e prudentemente, as autonomias dos governos municipais, no intuito de se manter a união intermunicipal no seu verdadeiro papel, como uma força propulsiva equânime, a agir segundo a própria vontade livre dos municípios associados. Não haveria possibilidade de se vir a tornar um instrumento de prepotência, absorção ou exclusivismo por parte de um qualquer município sobre os demais. E dessa permanente equidade e eficiência seriam guardiãs, e certamente guardiãs zelosas e vigilantes, as próprias Câmaras Municipais, que retomariam o seu velho direito de "falar alto". Saberiam elas resguardar suas inalienáveis prerrogativas de independência e de livre determinação dentro do regime cooperativo assim sãbiamente assentado. Nem por isso a cooperação se entorpeceria. Antes, pelo contrário. Dada a desdobrada e interessada vigilância das Câmaras e dos Prefeitos, muito provável é que se virtualizasse ao máximo a capacidade dos órgãos técnicos dos Consórcios, realizando uma obra de construtividade eficiente, rica de iniciativas e sempre norteada pelos legítimos e justos interesses das populações associadas, compreendidas estas na totalidade dos seus grupos, e não como ocorre atualmente.

A escolha do município-sede do Consórcio ocasionará o rápido desenvolvimento da respectiva "cidade", é óbvio. Isto, todavia, — como já ficou evidenciado — não se daria com o sacrifício injusto, nem com prejuízo, ou à custa, das demais cidades cabeças administrativas dos municípios unidos. Ao invés, a todas acarretaria benefícios. Êsses benefícios, contudo, não seriam comprados por um sacrifício comum. Resultariam, quase que exclusivamente, da afluência de forças novas, como virtualidade intrínseca do sistema. Os valores humanos, econômicos e culturais, com efeito, não poderiam deixar de afluir para a sede do Consórcio, em decorrência da localização, nela, — conforme dito linhas atrás — de todas aquelas organizações que fatalmente levariam, para aqueles pontos estratégicos de primeira ordem (pontos em que poderiam elas tomar contato com a vida municipal do país na sua mais alta expressão), a presença e a colaboração — afinal possibilitadas e satisfatoriamente organizadas — das administrações da União Federal e do Estado Federado. Seria isso o fruto natural de um movimento saudavelmente solidarista, de efetiva cooperação intergovernamental. Exatamente aquilo de que o Brasil *mais precisa*, para despertar o "gigante adormecido" que ainda é infelizmente.

(6) Não cause estranheza a forma colegial sugerida para o governo dos Consórcios Municipais. Cumpre lembrar que uma Nação soberana, o Uruguai, é dirigida por um Conselho Nacional de Governo.

Semelhante tendência não poderia deixar de impor-se vitóriasmente, como tão necessário se torna, pois é uma exigência indeclinável da vida brasileira. As órbitas superiores da governação nacional não poderão por mais tempo ignorar esse imperativo. Exercerão, nesse sentido, uma ação catalítica decisiva, não só a própria Junta Governativa, mas ainda o aparelho técnico-administrativo, composto de pessoal tão altamente capacitado e bem remunerado quanto possível, por meio do qual a ação propulsiva do Governo Intermunicipal se fará sentir no conjunto dos municípios associados; mas sempre atuando com prestígio e força bastantes (no sentido sócio-econômico, financeiro e, mesmo, político) para exigir e obter a cooperação do Estado e da União, quando os objetivos comuns do interesse público o exigissem.

As cidades que fôsem sedes de consórcios — um pouco mais de duzentas segundo o critério proposto pelo Conselho Nacional de Estatística, cada uma das quais jurisdicionando uma área de cerca de 40.000 km² (7) como termo médio — estariam fatalmente fadadas, no papel de "metrópoles interiores", que tanta falta nos vêm fazendo, a criar em toda a parte altos padrões de vida e civilização. Seria fatal, lógico e razoável, seu rápido e pronunciado progresso. De pronto assumiriam condições de liderança social, econômica e política, que as capacitassem para realizar o destino de órgão verdadeiramente propulsor e revitalizador do progresso regional. Além de atrair as forças da civilização, sob todas as formas, fixariam elas, sem dúvida alguma, e em definitivo, os valores humanos e os valores econômicos que lá mesmo aparecessem ou para lá se transferissem. Presentemente, tanto uns como outros acabam, mais cedo ou mais tarde, evadindo-se do interior para as capitais. Essa, que é uma das maiores diáteses da vida nacional, teria encontrado, afinal, o seu remédio. Cessaria assim um dos piores, um dos mais terríveis fatores negativos da vida brasileira. E com dobrado benefício para a comunidade, que tão funestamente tem sido desorganizada, na sua compreensão nacional, em consequência do êxodo calamitoso das populações interiores para os grandes centros orientais.

Graças à ajuda da União Federal e do Estado, — e aliás por necessidade e benefício das respectivas administrações, que ali precisariam, e já poderiam representar-se em todos os seus ramos, — seriam aquelas cidades dotadas de todo o conforto da civilização. Serviriam de modelo e, também, de órgãos promotivos, para o progresso análogo das sedes dos demais municípios associados. E por que? Porque os dirigentes municipais, os Prefeitos, como membros das Juntas ou Câmaras Deliberativas dos Consórcios, não poderiam perder de vista os interesses das administrações locais sob sua responsabilidade direta e exclusiva. Para essa administração cada um deles se empenharia em

levar, como boa aplicação distributiva dos recursos do Consórcio, ou como iniciativa pessoal, em adaptação dos métodos de administração deste, as inovações criadoras ou reconstrutivas, isto é, tudo quanto fôsse realizado na Capital da União Municipal ou "Estado Associado", e valesse como um passo à frente em matéria de organização, bem-estar, embelezamento, numa palavra, força de progresso a contribuir para a felicidade coletiva. E para esse objetivo poderiam, não "pedir", mas "requisitar", toda a ajuda e assistência que "larga manu" estaria o consórcio em condições de prestar.

O enriquecimento das sedes do Consórcio e dos seus demais municípios, as realizações progressistas levadas a efeito nos territórios — urbanos e rurais — de todas as comunas associadas, a solidariedade econômica, social e, logo, também política, que daí igualmente surgiria, — tudo isto suscitaria, de pronto, a correspondente mentalidade solidarista no seio das populações associadas. E essa mentalidade — a mentalidade "bairrista" ou "de campanário", no melhor sentido, não contraposta, mas complementar, à mentalidade "regionalista" ou "estadualista" e à mentalidade "nacionalista" a que chamamos "patriotismo" — encontraria afinal, com o apoio das forças que faltam atualmente à organização municipal, mas que lhe sobreviriam superabundantemente no novo regime de convivência no âmbito comunal, o caminho fácil e seguro, e com vantagens que não escapam a nenhum observador perspicaz, para uma atuação eficiente em todos os terrenos. Com o que, estar-se-ia integrando efetivamente, e de maneira surpreendentemente fecunda, a diferenciação tríplice — que é também a única verdadeiramente lógica — do governo nacional. Diferenciação que as nossas instituições políticas previram, é certo; mas que ainda não funcionou de modo satisfatório até o presente, devido à atrofia da "órbita municipal" de Governo, contingência essa que, por sua vez, tem acarretado também, por um lado, a atrofia da "órbita regional", e, de outro lado, como anomalia inversa correlata, a monstruosa, absurda, ineficiente e desarmoniosa hipertrofia da "órbita federal", tendendo a anular assim, na prática, a diferenciação basilar da nossa ordem constitucional. Esta hipertrofia é tão nefasta, na sua aparente positividade, quanto a franca negatividade governativa atual (via de regra, é claro) do Município e do Estado-Membro.

Entretanto, para falarmos em termos de generalidade, os dirigentes do país, assoberbados embora pelas dificuldades que lhes depara o estado calamitoso da vida nacional, contemplam passiva e resignadamente as tristezas e misérias do interior brasileiro; sentem-lhe os perniciosos e agudos efeitos, mas não encontram, ou não se animam a tentar, nenhum meio de remediá-las, ou sequer de atenuá-las. Porém esse sombrio quadro se modificaria depressa sob a forte atuação do municipalismo brasileiro, desde que assim saudavelmente fôsse ele renovado.

Também é fácil prever que, dentro do prudente mecanismo institucional estabelecido na forma indicada, as metrópoles intermunicipais, em vez

(7) Extensão pouco menor que a metade de Portugal e maior que a de numerosos países, entre os quais a Bélgica, a Suíça e a Holanda.

de se tornarem outras tantas “megápoles”, de alucinante gigantismo, que as transformasse em formações teratológicas perturbadoras do metabolismo sócio-político do país, — como acontece com as atuais “capitais” que fazem funcionar tão mal nossa péssima estrutura político-territorial em vigor, — seriam elas, sim, os centros “econômicos”, os centros “sociais” e os centros “culturais” realmente indispensáveis a um dinamismo robusto e sadio da vida brasileira, elevada a um nível de “sociabilidade” inédito entre nós. Tornar-se-iam também, fatalmente, através de uma evolução rápida e deveras progressista, forças harmonizadoras, e reciprocamente vitalizadoras, entre as condensações urbanísticas e as atividades rurícolas. E frenariam salutarmente o descontrolado crescimento das metrópoles de ordem superior.

ASPECTO SOCIOLOGICO DA QUESTÃO

Tudo isto, aliás, é muito fácil de aprender. Nem carece de ser demonstrado. Entretanto, algo mais — e de real significado sociológico — ocorreria.

Formando aqueles bem constituídos e eufóricos centros urbanísticos um plexo abrangente do território nacional *em sua totalidade*, e em condições de indiscutível *eficiência prática*, este viria a ficar distribuído de maneira equitativa, e adequada sob todos os pontos de vista, entre as duzentas e poucas “uniões” formadas pelos consórcios que se organizassem sob a forma subfederativa indicada. (8) Onde, é óbvio — esta decorrência prática: *tudo* o espaço geográfico da República haveria de ficar, *de imediato*, coberto pela rede de estradas de rodagem e linhas aéreas através das quais aquelas cidades *tenderiam* a interligar-se. Isto *forçosamente* e *em pequeno prazo*. Seria, portanto, a pronta e efetiva ocupação do ecúmeno brasileiro, que sobreviria quase espontaneamente, num movimento a que, pela primeira vez, não faltaria o sentido de generalidade, sem o qual, na realidade das coisas, nem sequer pode ser compreendido o progresso para uma “sociedade” de Estados, como pretende ser a União Brasileira. Não mais, porém, a criar um “arquipélago” desigual e desarmonioso, de pequenas áreas precariamente ocupadas, como agora acontece; mas, sim, um “sistema” de áreas modelarmente organizadas. Áreas que assumiriam, com incrível rapidez, o mais alto nível social e econômico, a irradiar potentes esforços construtivos, racionalmente orientados, graças à harmoniosa solidariedade de suas intercomunicações e à natural interdependência econômica. Estar-se-ia desenvolvendo então, sem paradas nem retrocesso, uma excelente “organização agrária”, que viria afinal,

como tanto precisa o Brasil, encher os vazios geográficos entre os saudáveis núcleos do nosso sistema urbanístico, desde que tais núcleos estariam então renovados e virtualizados em sua finalidade econômica, social e política.

Não seria isto apenas um enorme e rápido progresso. Muito e muito mais. Estar-se-ia criando, *em verdade*, — começando-se por onde realmente força é que se comece — a Pátria que até agora não soubemos “organizar”, naquele alto sentido que reclamava com razão Alberto Torres. Tal omissão ou incapacidade é notória, e constitui o doloroso “leit-motiv” da corajosa e lúcida pregação daquele eminente pensador político. Mas, dedicando-nos à renovação efetiva do municipalismo brasileiro, estaríamos construindo afinal a grande Nação que devemos ser. E lhe deixaríamos resguardada ao mesmo tempo, na riqueza e na ordem da sua infra-estrutura, a verdadeira segurança — econômica, social, militar e política — sobre a qual, tão-somente, poderão repousar tranqüilos seus magníficos destinos. Destinos que lhe estiveram sempre reservados, mas que foram sendo, até o presente, cegamente frenados, e comprometidos afinal, nessa política vesga, estreita, errada e absurda, que foi no passado e ainda é, com insignificante e tibia melhoria no presente, a política municipalista brasileira.

Considerando em conjunto êsses aspectos; e levando em conta que o progresso vitorioso do “movimento municipalista”, ora felizmente em marcha, deve resultar, não de um entorpecente e demoralizante movimento de política unipartidária, nem, tão pouco, de uma revolução que tudo tumultue e anarquize, a provocar desvios ainda mais trágicos em seus efeitos, mas, sim, de um novo “estado de consciência” da Nação, disposta afinal, na totalidade dos seus valores intelectuais e morais, a um esforço construtivo, conduzido pela boa razão e modelado pelas nossas peculiaridades geográficas e históricas; — tudo isso bem presente ao espírito, logo vemos que se torna mister e urgente uma coisa: que essa consciência e a enérgica vontade coletiva daí resultante, sejam despertadas pelos que estiverem em condições de melhor sentir os imperativos gravíssimos dessa realidade desalentadora, inorgânica, viciosa, injusta e desumana, em que nos encontramos, e da qual urge libertar a Nação, para que não fiquemos na história como o mais cego e o menos viril dos povos que, tendo diante de si maravilhosas possibilidades, precisaram, entretanto, descobrir e edificar audazmente o seu destino.

Onde, então, há de surgir tal movimento? É claríssimo: dos próprios Municípios. Eles é que sofrem em cheio as conseqüências funestas dos desregramentos, a falta de lógica e a viciosidade insanável das condições atuais da nossa órbita localista de governo. Êsses fatores deletérios, forças terríveis de desintegração, estão provocando uma purulência generalizada no organismo nacional.

Não importa que na maior parte das nossas comunas ainda seja bastante rudimentar o sentimento ou a compreensão da diátese que combale

(8) Onde não houvesse municípios a associar, criar-se-iam, como ficou dito, “Territórios Federais”, “Territórios Estaduais” ou “Territórios Municipais”, que, uma vez povoados e organizados, tomariam depois a forma definitiva, sempre à base de Consórcios Municipais. Seria o meio para que a União e os Estados, “plantando cidades”, como lhes cumpre, colonizassem rapidamente as nossas imensas áreas despovoadas.

a Nação. Basta que exista — e de fato já existe — em tôdas elas a compreensão de que algo está fundamentalmente errado, a consciência de que alguma coisa reclama corretivo no que concerne à vida interior do país, da qual a expressão mais direta se encontra precisamente na comunidade municipal. E não é difícil que, na simplicidade dessa compreensão, os dirigentes dos nossos dois milhares de municípios consigam ouvir e entender, por elas se deixando inspirar, as vozes de advertência que a propósito da realidade brasileira, sinceramente interpretada pela estatística e pela geografia, já ressoaram pelo Brasil doto, de modo claro e convincente. Por essas vozes tem-nos falado o instinto de conservação do povo brasileiro. Elas tornaram manifestas as condições negativas em que têm vivido as nossas municipalidades, quase sem exceção. Também apontaram o caminho, o rumo, as diretivas fundamentais que precisamos adotar, se a sério quisermos conseguir a regeneração corajosa do nosso municipalismo.

E o que tais vozes nos transmitiram, alto e bom som, contém advertências e sugestões que não podem ser repelidas. Nem, mesmo, podem deixar de ser compreendidas por quem quer que seja. Não o podem, não; pois outra coisa não disseram senão o que já agora é evidente, mas os preconceitos e a displicência em que vivemos mergulhados não consentiram já houvéssemos percebido. O remédio de que se carece não pode provir da cópia de figurinos estrangeiros. O corretivo a adotar não pode deixar de ser peculiar à realidade brasileira nos seus imperativos históricos e geográficos, que se resumem afinal no "leit-motiv": valorização simultânea da Gente e da Terra. Tão pouco poderia tal corretivo divorciar-se dos princípios institucionais que presidem à organização política do país. E que é que essas determinantes nos sugerem? Uma coisa, apenas. A aplicação correta, e levada a todos os seus consecutórios, do "princípio federativo". Princípio que outra coisa não é senão a expressão política da solidariedade inteligente e da hierarquização adequada das forças de progresso.

Donde a consequência: o que importa é a prática efetiva das autonomias municipais, mas com-

preendidas estas nas suas esplêndidas virtualidades positivas, e não em suas nefastas possibilidades negativas. Mas que essa prática se inicie segundo um conjunto de medidas preliminares de boa razão, que não dêem lugar aos funestos "erros da origem". Medidas que se destinem a completar a estrutura política do país na conformidade das suas legítimas características. Portanto, também, segundo a compreensão exata das contingências dentro das quais o esforço de racionalização do governo nacional fatalmente terá de se desenvolver, restaurando e saneando enérgicamente o tecido celular da Nação, que estêve sujeito, até agora, a uma diátese cancerosa de prognóstico bastante sombrio.

A Nação inteira já compreendeu o relevante e insubstituível papel que a "vida comunal" deve e há de representar nos destinos nacionais. Mas também já está convencida de que êsse papel precisa ser desempenhado, não, sob o signo da miséria, da incultura, da rotina, da displicência, da desordem, do desequilíbrio e da injustiça; sim, sob a inspiração de um ideal de "ordem e progresso" bem concebido, ajustado às possibilidades do país, e que seja realmente capaz de superar os estreitos horizontes dos preconceitos, do espírito de rotina e conformismo e das incompreensões.

Êsses fatores negativos prevaleceram até o presente, é certo. De um modo mais ou menos inconsciente, entretanto. Não acontecerá o mesmo, porém, a partir de agora. A "realidade das coisas" já se fez compreender, e ninguém mais pode ter o direito de enganar-se. Aquelas forças negativistas enfraqueceram os esforços construtivos, dividindo-os ou silenciando-os, em vez de uni-los. Não souberam capacitá-los para a grande empresa nacional que precisa ser a recuperação da nossa estrutura municipal. Empresa, essa, sem a qual não se reabilitará a situação já bastante crítica dos Estados Federados; empresa, ainda, à revelia da qual não se livrará a Nação do estrangulamento ou asfixia a que está sendo levada pela hipertrofia descontrolada da organização federal, em detrimento das forças políticas que podem, e devem, virtualizar direta e eficazmente a vida nacional. Agora, a "consciência municipalista" dos brasileiros já está desperta. E ela saberá fixar lúcida e seguramente os destinos desta grande Pátria.

A Solução dos Problemas Municipais - Suas Tendências

ANTÔNIO DELORENZO NETO

(Conselheiro da Associação Brasileira dos Municípios. Ex-Prefeito Municipal de Guaraniésia — Minas Gerais)

Conferência pronunciada em 13 de outubro de 1953, às 20 horas, no Salão Nobre da Faculdade de Ciências Econômicas de João Pessoa.

NO reerguimento do país, é importante considerar a solução dos problemas municipais, sobretudo analisando suas causas e tendências. A importância dêles já foi notada na última fase do Império, quando se cogitava da federação das províncias, tese de direito público sustentada por Rui Barbosa. Com a República veio afinal o regime federativo estabelecendo a autonomia dos municípios no art. 68, da Constituição de 1891.

Do Império à República, ou seja, a partir de 1835, podemos estabelecer o sentido de evolução de nossas instituições municipais.

A crise que abatia o país, na Monarquia, tinha, no entender de exímios estadistas como o Visconde do Uruguai e Tavares Bastos, como causa principal, a excessiva centralização do poder político-administrativo, que atrofiava o progresso das suas diversas regiões. Manifestou-se intensa reação contra essa política anômala, valendo relembrar estas afirmações do Visconde do Uruguai: (1)

“O Ato Adicional descentralizou do Poder Geral completamente, com razão, o que era puramente provincial sobre muitos pontos; centralizou, porém, vigorosa e completamente, o que era puramente das Câmaras Municipais. Na minha opinião, o que existe hoje não admite simples remendos. Exige completa reforma. E’ preciso sair do sistema, e da base sobre a qual a assentaram entre nós. E’ preciso dar-lhes liberdade, e que não sejam meras pupilas no que lhes é mais peculiar. E’ preciso adotar a base e o sistema inglês e americano, com outras cautelas, para segurar a instituição em seus princípios. E’ preciso fazer voltar para os Municípios um poder que dêles tiraram.”

A crítica dêsse eminente publicista, denuncia, nas discussões do tema, a predominância do aspecto político. A luta necessária se travava, no seio do

Parlamento, para dar às municipalidades liberdade e autonomia em relação à constituição de seus órgãos, sufocadas pela legislação vigente. A situação era tão precária, bastando recordar duas leis paulistas de 1835 — abril e agosto — que instituíam, na capital e em cada uma das vilas, um Prefeito de funções quadriennais — nomeado, suspenso e demitido pelo Governo, mediante informação das respectivas Câmaras. Vejam os senhores, a que insegurança se votavam os destinos das comunas! O passo mais avançado, em relação ao assunto, foi dado pelo projeto Bezerra de Menezes, de 1882, que punha na eletividade a base exclusiva da autoridade municipal e, ao mesmo tempo, a elevava à altura de um órgão absolutamente autônomo na esfera dos seus poderes. Poderemos avaliar da independência que, nesse ensaio de reforma, se assegurava à municipalidade, pelos termos em que ali se define a sua eficiência legal:

“No exercício de suas atribuições próprias, a Câmara é um Poder Público, de cujos atos não haverá recursos ou apelação, senão quando offenderem direitos de terceiros, o interesse público e as leis do País.”

Como se vê as preocupações diziam respeito à organização do Poder local, sem clareza no que toca ao mecanismo de desenvolvimento dos órgãos e aparelhos da administração. O modo pelo qual fôssem atingidos os fins da administração, não interessava às discussões formais, demasiadamente ligadas à técnica do direito público. Somente em 1889 acudia ao Visconde de Ouro Preto, no último Gabinete, um programa de descentralização administrativa, que não se operou, em consequência da queda do trono.

A partir de 1889, apesar de disposição expressa do art. 68 da Constituição, houve um progressivo atentado contra o princípio da autonomia municipal, mercê da contradição das leis ordinárias. A propósito comentava Rui Barbosa: (2)

“Nas leis de 1892 e 1898 a tendência crescente da política republicana, agora, em seu auge no Projeto Senatório n.º 91, dêste ano, se poderia definir como a negação da autonomia municipal. Cresce a autoridade do Prefeito, estreita-se a sua

(1) In “Revista Brasileira dos Municípios”, n.º 17 — Rio, 1952, pág. 19.

(2) In “Revista Brasileira dos Municípios”, n.º 17 — Rio, 1952, pág. 18.

dependência para com o poder central, reduz-se o corretivo do Senado contra os excessos do veto."

Nestas condições, a prática republicana fundada na federação dos Estados, anulava as perspectivas da descentralização administrativa em função da autonomia política.

O federalismo de 1891 não foi completado do ponto de vista institucional, porque não atingiu o Município. Preocupados com as grandes linhas do regime, os nossos estadistas tornaram-se indiferentes ao problema municipal. Não que o sistema não se prestasse a tal: pelo contrário, a discriminação de competência na técnica da Constituição de 1891 era quase perfeita. Tornaria possível um grande desenvolvimento ao Município, mas não foi utilizado.

A Constituição de 1934 provocou novas transformações, interrompendo, por assim dizer, a evolução normal das instituições estabelecidas pela Constituição anterior.

Em 1937, absoluta modificação estrutural com a nova Constituição, provocando um regresso de tudo quanto se havia conquistado — o que era muito pouco — no processo constitucional de integração do Município.

Em 1946 instituiu-se de novo o federalismo, porém com muitas reminiscências da Constituição de 1937, no que toca à discriminação de competências, e, pela confusão daí decorrente, torna-se impossível qualquer desenvolvimento no processo institucional do Município.

No art. 28, da Constituição, lê-se:

"A autonomia dos Municípios será assegurada:

I — pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

II — pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, e especialmente:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.

Pois bem, qual a inteligência do item II, do art. 28? Quais as matérias que representam, no Município, o seu peculiar interesse? A sua discriminação ficou a cargo das Leis Orgânicas em harmonia com as condições mínimas estabelecidas nas Constituições Estaduais. De sorte que, a enumeração dos casos de competência privativa do Município varia de acordo com os Estados, contrariando, muitas leis orgânicas municipais, os preceitos da Constituição Federal, em manifesta contradição com o respectivo art. 28. Confrontem-se, por exemplo, as Constituições e as leis de Organização Municipal da Bahia, São Paulo, Minas Gerais e Paraná, e ver-se-á, em mais de um passo, a confusão de competências.

Examinemos as Constituições de Minas Gerais e da Bahia. O art. 82 da Constituição Mineira dispõe, em harmonia com o art. 28 da Constituição Federal, que:

"Os Municípios, inclusive o da Capital, e os das estâncias hidrominerais naturais, mesmo quan-

do beneficiados pelo Estado, ou pela União, são autônomos em tudo que respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente quanto:

II — à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas."

Adiante, no seu art. 114, contrastando com a faculdade do art. 82, estatui esta restrição fulminante:

"A lei estabelecerá um Código Tributário padrão para os Municípios."

Eis um preceito típico, no sentido de sua manifesta inconveniência aos interesses locais, subvertendo a concepção de autonomia.

A Constituição Baiana também se expressou nas suas regras de tutela, prejudicando o livre exercício dos poderes municipais: E' o que se nota nas disposições de seu art. 104:

"Os Municípios não poderão, sem prévia autorização da Assembléia ou da Seção Permanente:

I — perdoar dívida ativa, salvo nos casos previstos ou quando o devedor fôr reconhecidamente pobre;

II — conceder privilégios e isenções;

III — alienar ou aforar bens imóveis do domínio municipal, salvo as exceções previstas na lei orgânica;

IV — majorar impostos em mais de 20%;

V — celebrar contratos sem concorrência pública, salvo as exceções previstas no Código de Contabilidade."

Em termos mais precisos, a competência para a autorização devia ser dada às Câmaras Municipais.

Por outro lado, as Leis Orgânicas ainda aumentam as restrições aos poderes locais. A Lei Orgânica dos Municípios de São Paulo veda, por exemplo, às Câmaras Municipais a elaboração de estatutos próprios de funcionários, porque declara vigente um antigo estatuto ditatorial, promulgado pelo Decreto-lei n.º 13.030, de 28 de outubro de 1942. A Lei Orgânica dos Municípios da Bahia incide no mesmo lapso, quando o art. 81, n.º XVI, subordina obrigatoriamente ao Departamento das Municipalidades, o anteprojeto de lei orçamentária, para, só depois disso, poder o Prefeito enviá-lo à aprovação da Câmara Municipal.

O único Estado da Federação que talvez tenha resolvido bem o aspecto legal do problema, é o Rio Grande do Sul, em cuja Constituição, no artigo 54, estabelece amplas atribuições ao Município, entre outras a do n.º II, de votar e reformar as suas leis orgânicas.

Pelo que vimos, a evolução das soluções dos problemas municipais, até 1946, atingia um aperfeiçoamento de técnica no plano constitucional. Porém, isso absolutamente não basta, sobretudo, levando-se em conta as paradoxais incongruências dos próprios textos. A partir dessa data se manifestou, vigorosa, uma tendência técnico-administrativa no sentido de suprir as deficiências legais,

a fim de formular e possibilitar um desenvolvimento objetivo no estudo dos temas do município. Rafael Xavier tem sido o mais vigoroso lidador da revitalização dos municípios brasileiros, nessa nova fase, compreendendo-lhes a sua verdadeira missão, em face das exigências da política moderna, que põe a serviço do Estado os imensos recursos das ciências administrativas e sociais e das técnicas especializadas. Na lição das palavras desse eminente mestre, proferidas no I Congresso dos Vereadores do Rio Grande do Sul, em 1949, ouçamos êstes conceitos: (3) "Na reforma que os municipalistas pleiteiam, dos costumes políticos e administrativos em nosso País, deverá ocupar lugar destacado um reajustamento funcional em que a União, Estados e Municípios venham a acertar os limites justos da respectiva atuação. Êle deverá concorrer, ou antes, deverá suceder à revolução do nosso sistema tributário, evidentemente uma das fontes desse caudal de males que o centralismo vem provocando sobre a Nação. Haveremos de convencer um dia os nossos dirigentes e os nossos legisladores de que não somente os encargos, mas concomitantemente os meios financeiros devem, em conjunto, crescer na medida em que nos aproximamos das unidades administrativas de base. Por outras palavras: Os municípios globalmente considerados, devem reter a maior parcela da receita nacional, e a União a parcela imediatamente inferior reservando-se ao Estado a necessária à sua missão coordenadora entre a União soberana e o Município autônomo, na feliz expressão de Juarez Távora, ao mesmo tempo que se descentralizem os serviços numa ordem e graduação correspondentes."

O progresso real e efetivo da comunidade exige esse fortalecimento econômico e financeiro dos Municípios. Do contrário a autonomia política proclamada no texto constitucional, não passará de uma fórmula abstrata, vazia de conteúdo prático.

Para a fixação desse ambiente de reforma têm contribuído eficazmente os Congressos de Prefeitos e Vereadores promovidos pela Associação Brasileira dos Municípios, cujas deliberações consubstanciadas nas Cartas de Petrópolis e São Vicente, denunciavam a transição do movimento municipalista da fase teórica, puramente doutrinária, para a fase prática. Assim, em 1952, foi criado por disposição estatutária da A.B.M., o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (I.B.A.M.), que é o órgão técnico especializado, executivo, das suas diretrizes. O I.B.A.M. dando início ao seu vasto programa, elaborou o plano de abastecimento d'água a 1.500 municípios do Brasil, permitindo-lhes meios de financiamento e assistência científica.

No mecanismo da administração pública, máxime no campo estrito da municipalidade, a experiência tem demonstrado que os países mais prósperos são os que possuem municípios melhor dotados de recursos financeiros. Para darmos um exemplo, dentro da órbita americana, poderemos

citar os Estados Unidos, onde uma discriminação de rendas sensata e admirável, proporciona situação privilegiada ao Município. Assim, no quadro da receita geral do país, observa-se a seguinte discriminação:

- I — impostos federais — 32%;
- II — impostos estaduais — 15%;
- III — impostos municipais — 53%.

Portanto, em matéria de organização municipal o problema das fontes de receita ao lado do problema orçamentário, é de capital importância, dêles dependendo a administração para poder realizar com eficiência os serviços públicos.

Em regime federativo como o Brasil, cada entidade administrativa tem encargos próprios, que lhes são atribuídos pela Constituição. Daí resulta a legitimidade das rendas distribuídas e discriminadas, recebendo cada entidade — União, Estado e Município — um certo número de tributos que, regulamentados convenientemente dentro dos princípios gerais da tributação, constituem suporte para as rendas dessas referidas entidades.

A discriminação tributária, no Brasil, foi tentada pela primeira vez em 1835, pela Lei n.º 91, mas só foi objetivada pela Constituição de 1891, mesmo assim cogitando apenas de distinguir as rendas federais das estaduais. E' o que estabeleceu em seus artigos 7.º e 9.º O Município se bastaria com os impostos que lhe fôsem entregues pelo Estado-membro, e com a decretação de taxas. No seu título III — *Do Município*, num único artigo, o 68, declara: "Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse." De acôrdo com o espírito desse texto, a competência tributária do município se continha nos limites da competência tributária do Estado. Isto é, tôdas as proibições que, derivadas da partilha constitucional de impostos, atingem os Estados — dizem respeito também aos Municípios. Dêsses impostos alguns são de caráter mais municipal que estadual, e por isso mesmo arrecadados em todos os Estados pelos municípios. Tais são, por exemplo, o impôsto sobre prédios urbanos, o impôsto sobre indústrias e profissões, que em alguns Estados é cumulativamente da competência estadual e da competência municipal, sendo arrecadado pelos municípios sob a forma de centimos adicionais (Maranhão), ou repartida a sua arrecadação entre o município e o Estado, cabendo a êste 80% (oitenta por cento) e àquele 20% (vinte por cento), (Estado do Rio de Janeiro). Além dêsses, são municipais os impostos sobre veículos terrestres e fluviais; sobre ambulantes, placas, anúncios, etc. Em tal regime, apesar de melhorada a posição do município, percebe-se que não havia uniformidade na discriminação dos tributos, porque omissa a própria discriminação constitucional de rendas.

Com a Constituição de 1934, melhorou a discriminação das fontes de receita, em relação ao município. No seu art. 13, § 2.º, dispôs: "Além daqueles de que participam "ex-vi" dos arts. 8.º,

(3) In "Revista Brasileira dos Municípios", n.º 10, — Abril-Junho de 1950 — Rio, págs. 383-384.

§ 2.º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos municípios:

I — o imposto de licenças;

II — os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III — o imposto sobre diversões públicas;

IV — o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais;

V — as taxas sobre serviços municipais.”

O art. 8.º, § 2.º estabelece que o imposto de indústrias e profissões será lançado pelo Estado e arrecadado por esse e pelo Município em partes iguais. O art. 10, parágrafo único, assegura que quando o Estado criar impostos, além dos que lhes são atribuídos privativamente pela União, a sua arrecadação será feita pelos Estados, que entregarão, dentro do primeiro trimestre do exercício seguinte, trinta por cento à União, e vinte por cento aos municípios de onde tenham provindo. Se o Estado faltar ao pagamento das cotas devidas, o Governo Federal se incumbirá do lançamento e arrecadação. Ainda é de notar nessa Constituição o item II, do art. 13, ao exprimir como atributo de autonomia, a decretação pelo município dos seus impostos e taxas e a arrecadação e aplicação de suas rendas. Porém, devemos acentuar que embora avançada sobre a anterior em matéria financeira, a Constituição de 1934 repartiu as rendas em um estudo prévio das necessidades de cada entidade.

Durante o regime da Constituição de 1937, uma centralização excessiva conduziu o município empobrecido, com um sistema tributário deficiente para poder enfrentar as despesas que cresciam.

Com a Constituição de 1946 melhorou a situação financeira dos municípios, com um acrescentamento de fontes de renda. Manteve o critério tradicional, entregando às entidades federadas o direito de legislar privativamente sobre tributos de sua competência. De acordo com os seus arts. 29 e 30, pertencem aos municípios os impostos predial e territorial urbanos; de licença; de indústrias e profissões; sobre diversões públicas; sobre atos de economia ou assuntos de sua competência; taxas; quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços. Além disso, apresenta as seguintes fontes de receita — o que representa um progresso considerável — que passarão a engrossar as rendas municipais:

I — cota de dez por cento do imposto sobre a renda (§ 4.º do art. 15);

II — cota do fundo rodoviário nacional (§ 2.º do art. 15);

III — transferência integral do imposto sobre indústrias e profissões (item III do art. 29);

IV — trinta por cento do excesso, no caso de a arrecadação estadual, salvo o imposto sobre ex-

portação, superar o total das rendas locais de qualquer natureza (art. 20);

V — quarenta por cento dos novos tributos decretados pela União e pelos Estados (art. 21);

VI — contribuição de melhoria (item I do art. 30).

Salientemos algumas destas novas fontes de renda.

COTA DE 10% DO IMPÔSTO DE RENDA

Dêste benefício estão excluídos os municípios das Capitais.

Esta cota — de acordo com o art. 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias — foi entregue em 1948, parcialmente, isto é, 5%, e a partir de 1949, integralmente, 10%. No ano de 1948 os municípios receberam em partes iguais Cr\$ 116.000,00; em 1949, Cr\$ 232.000,00; no exercício vigente, de 1953, essa cota supera Cr\$ 500.000,00, e em 1954, ultrapassará Cr\$ 1.000.000,00. Para se aquilatar da importância dessa nova fonte de receita, basta refletir que em 1948 a maioria das prefeituras arrecadava menos de Cr\$ 1.000.000,00. E, para inúmeros municípios a cota do imposto de renda é maior do que a soma das rendas municipais propriamente ditas.

No sentido de melhor aproveitamento desse tributo, que deve ser aplicado em benefícios de ordem rural, a Associação Brasileira de Municípios promove meios para que se defina em lei a caracterização dos referidos benefícios.

IMPÔSTO SOBRE INDÚSTRIAS E PROFISSÕES

Em obediência ao citado art. 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, transferiu-se, a partir de 1948, integralmente, para os municípios, o Imposto de Indústrias e Profissões. Sendo assim, cada município dobrou a sua receita sob a rubrica em causa, pois já recebia, por determinação constitucional anterior, 50% da sua arrecadação. No regime havia duas exceções: Espírito Santo e Pará (neste com exclusão da Capital), em que os municípios arrecadavam a totalidade do imposto em virtude de sábias leis promulgadas pelos respectivos governos.

Até 1946, assim se apresentavam os tributos arrecadados, num balanço estatístico:

Impostos	1934	1946
Federais	64%	53,50%
Estaduais	27%	32,61%
Municipais	9%	7,43%

(Excluído o Distrito Federal, cuja arrecadação alcançou a 6,46% da receita arrecadada em todo o país.)

Depois da nova discriminação de renda, estabelecida pela Constituição de 1946, melhoraram sensivelmente as percepções municipais. E' o que se pode notar, nestes dados:

Municípios	22,9 %
Estados	26,8 %
União	50,3 %

O aumento dos recursos municipais é uma necessidade inadiável e imperiosa, sobretudo considerando a composição demográfica do Brasil em que predomina a população rural. O recenseamento de 1940 apresentou a seguinte distribuição:

População urbana	População suburbana	População rural
22,5 %	9 %	68,5 %

O desenvolvimento das comunidades locais, porém, não está unicamente ligado ao problema do aumento dos recursos financeiros. E' necessário refletir sobre a sistematização do seu emprego. Devemos guiar a atividade administrativa dos municípios pela técnica de aproveitamento mais adequada, sem perder de vista os métodos científicos. E, o meio eficaz de enfrentarmos a dispersão das rendas municipais é, sem dúvida, o planejamento (4), que supõe o estudo dos problemas de base.

E' necessário, e urgente mesmo, rever o sistema de trabalho em nossas Prefeituras Municipais. A reorganização deve promover um aperfeiçoamento dos funcionários, a reforma da legislação, a descentralização dos serviços e a aplicação metódica das rendas evitando-se toda forma de desperdícios.

Considero — no aspecto jurídico propriamente dito — a codificação das leis municipais uma necessidade inadiável. A fixação do direito positivo do Município — bem utilizados os recursos de exegese e hermenêutica — terá por objeto a sistematização de todas as suas relações jurídicas específicas num texto único.

Até agora as suas leis, decretos e regulamentos eram de uma simplicidade primária: tudo esparsos, obsoleto, retrógrado.

A codificação, dando unidade aos textos locais, é de grande utilidade aos administradores, facilitando-lhes a prática da justiça através de uma aplicação mais perfeita da lei. E representa o meio mais adequado para a integração do direito municipal, no sentido de acolherem suas normas tudo quanto possa sugerir, no curso de suas transformações, a técnica e o progresso da ciência. Ainda deve-se salientar que o ordenamento de um código pode reajustar a vida municipal, estabelecendo a obrigatoriedade do regime de planificação pela limitação do tempo e graduação de recursos. Como o nosso tipo de estrutura política se reduz a um federalismo incoerente, ou seja, um sistema de descentralização imperfeita, o meio de compensarmos essas deficiências — considerando a impossibilidade de uma reforma constitucional imediata — será submeter o governo e a administração aos princípios e métodos de uma rigorosa racionalização em todos os setores de sua atividade.

Para aperfeiçoarmos nossas instituições, será de grande valia observarmos o exemplo dos Estados Unidos, que representa o tipo genuíno de Estado federal clássico, onde melhor florescem as instituições locais. Os municípios norte-americanos gozam de ampla autonomia num sistema de discriminação de competência flexível, sobretudo no campo tributário, deixando larga margem à competência concorrente. No sistema administrativo norte-americano predomina a descentralização, cuja idéia primária é a de que os assuntos locais incumbem às autoridades locais, e os centrais à administração central. Graças a essa liberdade os Estados Unidos constituem um prodigioso campo de experimentação dos sistemas de governo local, dando-se precedência aos seus aspectos técnicos. Basta atentar numa estatística de 1941, em que se assinalavam mais de 500 cidades com Comissões de Planificação e Zoneamento. Tal incremento tiveram os estudos dessa natureza, que se organizou um Comitê Federal para dirigir todas as atividades relativas ao planejamento urbano. Embora não haja uma preocupação direta de conjugarem-se os diversos planejamentos — municipal, regional e federal — ela ocorre indiretamente por meio dos estudos de conjuntura, e dos grandes planos regionais (Tennessee Valley).

Em nosso país, a atividade municipal é prejudicada nas etapas do seu desenvolvimento, pela incoerência da própria estrutura federal, e principalmente pela grave situação financeira que decorre da discriminação rígida de competência. Quanto às possibilidades em relação ao planejamento, nos municípios brasileiros, pensamos que à própria administração municipal incumbe promover a adequação de seu sistema legal incorporando-lhe com a maior extensão possível — o regime de planificação. E' improvável — dadas as dificuldades de ordem administrativa e política, isto é, inexistência de uma perfeita descentralização e de planos da União especificamente municipais — a conjugação do planejamento nos três graus. O grande Plano SALTE do governo federal, que apresenta um notável esquema teórico, em que colaboraram eminentes técnicos, não apresenta um sentido de base, percebendo-se nele a ausência do lastro das pesquisas municipais, sem o que não se poderá propiciar a ascensão das coletividades territoriais mais diferenciadas ao bem comum.

Em benefício do país é necessário preservar a autonomia municipal, alargando cada vez mais os meios de ação dos governos locais. Os países mais adiantados do mundo, de diferentes tipos de organização estatal, são aqueles em que prosperam as instituições municipais.

Há países unitários, como a Bélgica e a França em que florescem as comunas; outros de vasta superfície como a Rússia Soviética, onde se repete a mesma observação; assim nos Estados Unidos, assim na Suíça, assim na Inglaterra. O que importa considerar, portanto, é que seja imprescindível na vida dos Estados, a permanência do es-

(4) Cf. DELORENZO NETO — *A Planificação Municipal* — Rio — D. A. S. P., 1953.

pírito municipalista, o único capaz de impor nos programas político-administrativos, o sentido de reforma e de aperfeiçoamento de que tanto carecem o bem-estar e o reerguimento das comunidades urbanas e rurais de todo o mundo.

*

* *

Antes de ultimar desejo fazer-vos um apêlo, que dirijo ao meio universitário da Paraíba, na pessoa do decano de seus Diretores, o eminente professor Clóvis Lima. Por ocasião do I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros iniciamos um movimento, ao lado do professor Yves de Oliveira, da Bahia, no sentido de ser criada nas instituições de ensino superior, principalmente nas Faculdades de Direito e Faculdades de Ciências Econômicas e Administrativas, — a cadeira de *direito e ciência da administração municipal*. (5) Essa cadeira autônoma oferecerá elementos mais completos à formação de nossos juristas e políticos. Dada a posição que o Município ocupa como entidade autônoma no Estado Federal, a disciplina das suas relações jurídicas comporta a especialização dos respectivos estudos, a exemplo do já se observa em outros países americanos, como a Argentina, Equador e Cuba. A obra, em quatro volumes, do professor Alcides Greca, catedrático de Direito Municipal Comparado da Universidade de Litoral — *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal*, 1943, elucida o assunto e comprova o que vimos afirmando.

Fica entre vós, ao professor Clóvis Lima, a sugestão para que seja implantada uma cátedra de Direito e Ciência da Administração Municipal, com o que será facilitada sobremaneira a formação de uma consciência municipalista, preservado o futuro dos erros até agora observados, porque indefinidos a nossa competência e os nossos problemas.

Ainda desejo render homenagem à Paraíba pela grande contribuição que vem emprestando ao municipalismo brasileiro, através de seus ilustres filhos — Rafael Xavier e Cleanto Leite. O primeiro, o grande iniciador da campanha, que imprimiu rumos novos ao equacionamento dos problemas do Município; o segundo, atual Diretor do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, e que presidiu à Comissão do Governo Federal para a elaboração do gigantesco plano de abastecimento d'água a 1.500 cidades brasileiras. (6) Por tudo isso, pelos vossos homens, pelo vosso passado e pelo vosso presente eu vos saúdo, augurando sobretudo à gloriosa cidade de João Pessoa que, ao comemorar o seu próximo quadricentenário, seja assinalada pela grandeza de suas dimensões humanas, entre os melhores do país, realizando o ideal da comunidade perfeita — "*civitas est communitas perfecta*"!

ADENDO

SITUAÇÃO GERAL DAS FINANÇAS MUNICIPAIS. DADOS DO I.B.G.E.

Receita global dos municípios

Cr\$ 1.000,00

1948	1949	1950
2.821.655	3.753.915	4.794.286

Defici:

1948	1949	1950
77.405	299.787	401.473

O quadro acima denuncia a situação da crise municipal, oriunda em parte da escassez de recursos, e em parte da má aplicação da receita, ou seja, falta de orientação técnica dos administradores.

(5) Cf. DELORENZO NETO — *A Importância da Técnica Tributária e do Orçamento na Planificação Municipal* — São Paulo, 1952, pág. 84.

(6) Cf. *Financiamento de Serviços Municipais de Abastecimento de Água* — Rio, Imprensa Nacional, 1953, págs. 27-88.

O Desenvolvimento Nacional e o Município

LUCIANO F. MESQUITA

(Membro do Conselho Deliberativo da Associação Brasileira de Municípios)

"I — O progresso municipal decorre primariamente do progresso da Nação. O florescimento da vida local, sem prejuízo da mobilidade dos recursos essenciais ao desenvolvimento do país, é considerado como um índice efetivo e um objetivo permanente da política nacional. Mas de forma alguma o municipalismo pode ser uma disputa de vantagens locais imediatas que possam prejudicar o progresso da Nação como uma unidade".

In "Problemas Estruturais do Município", contribuição de Rômulo Almeida ao I Congresso Brasileiro de Municípios — Petrópolis, 2 a 8-4-1950.

A VITALIZAÇÃO da vida municipal entre nós será mais fruto de idéias e atitudes, que de providências imediatas, embora estas últimas jamais devam ficar à margem. (1) Esta afirmação vale como uma preliminar básica, um fundamento sobre o qual deverá repousar a já vitoriosa, mas, ainda assim, muito necessitada, campanha municipalista brasileira.

E' importante que essa afirmação — essa preliminar e fundamento — venha a constituir uma convicção brasileira, a fim de que as providências governamentais — destinadas a fomentar a referida vitalização — não sejam intermitentes, inseguras e desorientadas, pôsto que sujeitas à vontade pessoal de algumas pessoas ou dependentes de transitórios sucessos políticos. Por outras palavras, é como se disséssemos que as possíveis providências devam ter um caráter natural, corrente, justamente porque sejam meras aplicações de idéias correntes, naturais, tidas como tão óbvias que, desprezá-las, ou não adotá-las pragmaticamente, seria agir contra o senso comum, contra o interesse nacional e o bem-estar do povo.

As providências às quais nos referimos têm que ser, portanto, o conjugado fruto de certo grupo

(1) No Brasil, pelo menos no setor governamental, predomina a tendência de se julgar que as idéias não requerem providências, ou o contrário, que as providências independem das idéias, o que é muito pior, dado não se viver de idéias e sim de providências, embora nunca se viva bem, nada se faça bem, sem idéias.

O predomínio dessa tendência é de tal ordem que, os homens de idéias são geralmente alijados logo assim que intentam aplicá-las na ordem prática. Note-se que, por homens de idéias, não se reporta o autor aos "híbridos" a que se refere o Ministro Oswaldo Aranha, isto é, aos teóricos que se dizem técnicos, embora lhes falte capacidade para transformar idéias em providências práticas, em ações objetivas.

de idéias, cuja validade fique sempre acima de injunções políticas, pois pertinente à *política fundamental* da vida brasileira. Nesse caso, a esse grupo de idéias e atitudes deverão estar necessariamente entrosadas as autoridades político-administrativas, bem como as pessoas, ou grupos de pessoas eminentes, dos três níveis de governo, o municipal, o estadual e o federal. Pois, assim não acontecendo, as providências deixarão de ter conteúdo geral e caráter de continuidade, ficando ao sabor, como dissemos, de transitórios sucessos políticos ou da vontade pessoal de algumas pessoas.

* * *

Sabemos que é temerário afirmar que o desenvolvimento nacional está de tal modo vinculado ao fortalecimento da vida municipal brasileira que do mesmo depende, em certo sentido. Pode desmoralizar quem a faz no conceito de muitos, mesmo no daqueles que fingem acreditar na proposição para, através dela, tirarem proveito político. E isto porque (êsse é um dos fios da meada, que nos pode levar à compreensão da vida brasileira), completo é o ceticismo que domina o espírito nacional em relação à utilidade, à viabilidade e ao valor econômico do fortalecimento em causa. Êsse ceticismo é tão completo que não o podemos consignar como acusação a algum período ou época da vida do país; a alguém, isoladamente; ou a um grupo social determinado.

A falta de fé em relação às idéias de municipalismo corresponde, em nosso país, a uma espécie de preconceito (2) (em muitos casos, de

(2) O centralismo com que encaramos as questões brasileiras tem raízes coloniais. Como sabemos a administração portuguesa se caracterizou pela excessiva dependência da colônia em relação ao reino. Se êsse processo, por um lado, favoreceu a unidade histórica do país, do outro fomentou a mania da corte se julgar capacitada a resolver de cima para baixo, sem levar em conta, comumente, os interesses locais. Por sua vez, desacostumou os agentes locais a tomarem iniciativas. O federalismo posterior pouco ajudou, inclusive porque, na prática, prevaleceu — como até hoje prevalece — a decisão vinda de cima, segundo idênticos modelos. E' preciso, todavia, distinguir para acertar. A decisão vinda de cima evidentemente só pode ser válida, só deixa de ser burocrática no mal sentido, para tornar-se viva, dinâmica e integrada, quando balanceada e apoiada nas aspirações locais. Não é que estas últimas venham a predominar sobre o interesse geral, nacional; mas, como a êsse compõem, nêle se entrosam de maneira tão definitiva que — o não computá-las — corresponde a um processo de *superposição*,

uma elegância sem par), não importando para tanto, para contrariá-lo ou contradizê-lo, tôdas as lutas, campanhas e rebeldias de cunho municipalista que porventura tenham abalado a nossa história política.

O fato positivo é que os partidos políticos não crêem no município como peça fundamental ao desenvolvimento do país, não obstante dispositivos estatutários rezarem muita vez o contrário. Os políticos militantes, êsses nem se fala. Mesmo quando emendam o Orçamento, por exemplo, pleiteando medidas em favor dêsse ou daquele município, mais atentam para o interesse eleitoral puro e simples que para qualquer outro. E não escondem muito isso quando se desinteressam — como efetivamente se desinteressam — pela execução dos serviços e obras pelos quais tão bravamente lutaram por ocasião da elaboração orçamentária. (3)

A administração pública (e aqui se compreende a federal, a estadual e a municipal), não age segundo objetivos certos e, quando o faz, é justamente no sentido contrário ao do fortalecimento da vida municipal brasileira, pois a administração, nos dias de hoje, pegou a mania de somente se interessar pelos “grandes problemas”, isso como a justificar a sua incapacidade para resolver os menores. (4)

em vez de integração e de amalgamento. Esse é o sentido comum das políticas colonialistas. As administrações se superpõem, nunca se integram. Os propósitos, não sendo os mesmos, legítima é a tendência. Mas, no campo das nacionalidades, isso não pode acontecer sem graves prejuízos e sérias dificuldades para as partes no caso interessadas, o município, o estado e a união.

Há trinta anos ainda se poderia, com bons argumentos, justificar providências por níveis distintos. Elas não afetavam sensivelmente os demais porventura envolvidos nas medidas. Hoje, em virtude mesmo da dinâmica do desenvolvimento em curso no país, já não é possível desprezar as repercussões das diversas medidas (se tomadas isoladamente) entre si. Daí a necessidade de, supletivamente, a cada incremento básico, de amplitude nacional ou regional, dar atenção às questões, por assim dizer, tipicamente locais.

(3) As vitórias obtidas na Constituinte, em favor da inclusão, no texto constitucional, de alguns dispositivos em favor dos municípios, devem-se antes à combatividade de um grupo de constituintes que ao resultado de orientação partidária. E a citada combatividade, por sua vez, deve-se mais à natural reação contra o centralismo político-administrativo do regime anterior, que a uma convicção de base ideológica, que à aplicação de um princípio político definido, incorporado, como tantos outros na tradição nacional.

(4) A visão econômica tem sido muito responsável pelo excessivo desprezo com que se vem tratando algumas das *questões menores* do país, entre essas a do incremento econômico-social do município. Os argumentos desenvolvidos pelos economistas — respeitáveis e seguros do ponto de vista em que êstes se colocam — têm concorrido para que se acentue o natural desprezo que nutrimos pelas questões subestruturais ou de mero apoio, como é a de administração municipal. Acreditamos que, se os nossos líderes não atentarem para o fato de que é preciso distinguir o investimento artificial e, portanto, improdutivo ou não reprodutivo, daquele que, por suas consequências, corresponde a autêntica *capitalização social* (estão nesse

E, no entretanto, ninguém tem dúvida de que somente contando o país com populações organizadas segundo o espírito comunal, em cujo meio encontrem os motivos de sobrevivência, interesse, progresso e conforto, é possível ao conjunto (ao país), atingir um *status* econômico satisfatório, não só quanto à estrutura como em relação à composição. (5) Fala-se a todo momento da baixa renda nacional, sem se atentar para o quanto sua elevação também depende do efetivo despertar da vida municipal. Se o índice desta, da renda nacional é, em última instância, o resultado da riqueza em seus aspectos dinâmicos, difícil, e mesmo improvável, é esperar-se a sua melhoria ante a manutenção do atual clima de desperdício e de desorientação, de apatia, pauperismo e ressentimento que domina a maioria das municipalidades brasileiras.

Se esta maioria não vier a se sentir — como de fato não se sente — participante da vida nacional em todos os seus aspectos e, pois, destinada a desfrutar — como acontece em relação à minoria — dos benefícios da civilização e do progresso, precários serão os resultados a se obter das providências concernentes a questões nacionais. E' quase um problema de psicologia. Os governos se verão sempre na contingência de enfrentar sociedades indiferentes, mas, nem por isso,

caso os destinados a pequenas obras e serviços municipais), seremos dentro dos próximos trinta anos um país que, a despeito de seu desenvolvimento industrial, deverá passar por uma reforma social de caráter drástico, não só para que o referido desenvolvimento tenha um sentido autêntico, como também para que possamos prosseguir nesse mesmo desenvolvimento. A figura do atleta que cuidou de desenvolver o tronco descuidando das pernas pode servir de imagem a esse Brasil de amanhã.

Mas, nós, no Brasil, alimentamos tipos de raciocínio verdadeiramente engraçados. A propósito, o autor não esquece jamais a ocasião em que assistiu a eminente figura responsável pela administração federal recusar pequenos recursos para ramal ferroviário, indubitavelmente útil, sob a alegação de que, na *era atômica* (a experiência de Hiroshima estava na ordem do dia), os sistemas de transporte iriam passar por tais transformações que, já não era indicado inverter-se mais em estradas de ferro. O homem falava sério, embora com malícia. O que êle queria era não dar os recursos e aproveitava-se da ingenuidade apaixonada do pobre engenheiro ferroviário, para fazer blague. Acontece, entretanto, que a pilhéria corresponde perfeitamente a certos tipos de raciocínio que hoje desenvolvemos a propósito, ou sem propósito algum, valendo assim, a sua citação nesse trabalho, como uma burla à maneira de Don Miguel de Unamuno.

(5) A ausência de dúvida decorre do elementar conhecimento de que a harmoniosa composição de uma economia decorre sempre da diferenciação equilibrada das atividades dos diversos grupos sociais, e o de que êstes são aglutinados, se estruturam, quando se instituem segundo comunas devidamente organizadas. Sem isto, nem os grupos sociais conseguem se fazer representar politicamente, pois lhes falta um traço comum de interesse interno e externo — nem a economia, o produto econômico das atividades de tais grupos, poderá atingir êsse grau mínimo de auto-suficiência que fazem de um agrupamento humano uma sociedade humana.

menos ávidas de medidas onerosas, como as de um modo geral adotadas na administração federal a título de auxílios e subvenções.

* * *

O Sr. Chateaubriand, em discursos no Senado, tem combatido vivamente o municipalismo e poucos não são os que, no Congresso e mais setores do governo, julgam a idéia paupérrima e prejudicial ao desenvolvimento nacional.

Sim, ela seria se o fôsse sôzinha, se abandonássemos as demais a seu favor. Mas, não se trata disso. Nunca se tratou. E se em alguma oportunidade se tratou, foi então porque não a soubemos colocar. O que é preciso, necessário e indispensável repetir-se, é que o país não pode continuar por muito tempo na disparidade atual, sem daí decorrerem dificuldades insanáveis em futuro mais ou menos próximo. E' preciso industrializar o país? E' preciso desenvolver a sua agricultura? E' preciso educar e dar saúde a seu povo? E' preciso reorientar as suas elites, levando-as a raciocinar com tais? Sim, tudo isso é preciso, é necessário e indispensável.

Mas, como fazê-lo à míngua de núcleos populacionais fortalecidos? Que é o chamado mercado interno senão a natural decorrência desse fortalecimento que, por sua vez, é sinal evidente de vida e interesse? Há indústria capaz de se desenvolver à sombra de populações indiferentes — e mesmo incapacitadas de usarem — os benefícios que essa mesma indústria pode proporcionar? Ninguém medianamente informado em ciências sociais desconhece que *tudo mercado interno é condição de condições*. Como consegui-lo, pois, ante o abandono do interior? E que é o abandono do interior senão, em última instância, o abandono do município? A urbanização entra em choque com a municipalização em caráter restrito? Seria o mesmo que se dizer que a indústria independe da agricultura, quando se sabe que a primeira não resiste à falta da última. Do mesmo modo os grandes centros populacionais industriais tendem a se estagnar — e mesmo a entrar em crise — à falta de pequenos núcleos populacionais capazes de absorverem o que aqueles produzem, dando-lhes em troca alimentos e outros produtos básicos à vida dos grandes centros.

* * *

Se nós colocarmos a questão municipal, por conseguinte, como sendo complementar à do desenvolvimento nacional, e toda vez que providenciarmos a respeito desse, em qualquer de seus setores, paralelamente o fizemos em relação às diversas áreas municipais interessadas no incremento a realizar, obviamente os planos nacionais, não só ganharão em conteúdo, como também, por se entrosarem com os problemas locais, despertarão nas diversas camadas sociais dos municípios, um interesse até hoje não conseguido.

Homens inteligentes como alguns dos mais aferrados antimunicipalistas brasileiros não podem, pois, olvidar os efeitos psicológicos — bem como as ulteriores consequências econômicas — de tratamentos como os que se vêm dando a algumas questões nacionais, inclusive a dos municípios. Se na imprensa, da tribuna do Congresso, nos gabinetes ministeriais, nas confabulações políticas de toda natureza, no modo de encaminhar as despesas públicas, discutir e fomentar a economia, debater e resolver problemas urgentes, apregoa-se a pouca importância — e deixam-se sempre de lado — as soluções pertinentes a problemas locais — mas de alguma forma e sempre correlacionados com os de nível mais alto e mais amplo — jamais poderão as classes dirigentes desse país levar ao interior o desenvolvimento de que este necessita e todos reconhecem ser indispensável alcançar. Jamais conseguirão interessar efetivamente os líderes locais nas empresas de maior envergadura do governo. O círculo vicioso em que temos vivido perdurará. Diremos que é preciso preparar as populações para que certos benefícios lhes sejam oferecidos. Negamos-lhes esses benefícios sob a alegação de que o país não está em condições de os oferecer, dado justamente o baixo nível das populações, a sua improdutividade.

A questão municipal necessita, todavia, ser colocada em termos de compressão, a fim de que a sua deformação, ou o seu agigantamento, não venham a prejudicar interesses vitais ao desenvolvimento nacional, global ou regional, de natureza básica.

A convicção de que o desenvolvimento global ou regional do país está de tal modo vinculado, que depende do fortalecimento das diversas comunidades brasileiras — mesmo as mais destituídas de interesse econômico imediato — encerra, assim, um sentido de conquista que há de ser alimentado nas fontes espirituais das bandeiras de penetração. Corresponde, no campo administrativo educacional, a desbravamento para a posse. E' como se fôsse preparação da terra para o cultivo, a fim de que esse não seja mesquinho, desigual em seus frutos, ou, no mínimo, desarmonioso até a injustiça.

O homem do interior precisa ser convencido — e tudo ele, por sua vez, deve fazer para convencer aos praianos — de que o país vale por sua profundidade, por sua capacidade de absorver civilização e progresso, e que estes de nada valerão, nada representarão como dado nacional, enquanto circunscritos às capitais e a alguns poucos núcleos bafejados pela industrialização. A idéia de que a conquista, ocupação e desenvolvimento do interior corresponde a uma segunda fase do desenvolvimento nacional, devendo as nossas atenções e recursos se concentrar nos maciços econômicos que já conseguimos criar — pois que sem a consolidação desses tudo será desperdício e energia inútil — parece não considerar o aspecto de que tal consolidação não importa, necessariamente, numa ulterior exportação de recursos. Se essa

fôsse a tendência natural, as grandes áreas industriais, por exemplo, tenderiam a se desconcentrar, a se deslocarem, a se transferirem, quando na realidade só a muito custo se tem conseguido algum sucesso nesse terreno, visto ser justamente a oposta a tendência. O que se verifica é uma concentração cada vez maior, mais densa, tanto quantitativa como qualitativamente. Nesse caso, nunca será demasiado repetir-se que o *desenvolvimento* de certas áreas jamais se deveu, e se deverá, às atividades e bens econômicos em si mesmos. E' a *política* que o condiciona, o impõe e determina. As atividades e bens econômicos podem, quando muito, orientar o tipo da política a seguir, uma vez que ambos prescrevem o processo justo, adequado. Não se pode, evidentemente, traçar uma determinada política a despeito de tais atividades e bens, mas não é razoável que se acalente a idéia — antes a esperança — de que aqueles bens e atividades possam vir a prescrever uma política.

* * *

Alega-se que o norte-americano, em qualquer pequena cidade, pode desfrutar das comodidades dos grandes centros e diz-se que isso é produto da riqueza. Não o será mais de uma atitude em relação à vida? Não o será mais resultado de certas idéias que se tornaram correntes, desde a formação da grande nação norte-americana? Pode-se afirmar que os *hábitos da riqueza* têm contexto apenas material? Isto é, dependem tão-somente da riqueza em si? Ou que são êles, também, os resultados de uma visão do mundo e de um modo de vivê-lo? Não há dúvida de que sim, tanto que jamais se viu a riqueza por si mesma fazer de alguém rico na expressão da palavra. Mas, dir-se-á, os norte-americanos são os norte-americanos. Nós somos latinos, filhos de portugueses, negros e índios, cujos caracteres sociais foram cultivados à sombra de ideais patriarcalistas e, portanto, centralistas, em espírito e carne contrários à formação de comunidades livres, de municípios como entidades social e economicamente soberanas. Nós somos os descendentes ilustres de não menos ilustres donatários. A empresa livre não é o nosso forte. Somos estatais por origem e formação. Acreditamos em coisas que os norte-americanos — a não ser talvez alguns renitentes reacionários do sul — jamais acreditariam. As comodidades de que desfrutam nas suas pequeninas cidades, mesmo nas zonas tipicamente rurais, são o fruto vivo, não só da riqueza, mas também do espírito de empresa, da noção de liberdade e independência, que em nós se atrofiou à sombra do patriarcalismo.

* * *

Não desejando discutir aqui a precariedade de muitos pontos dessa tese, pergunto, apenas, se não vale a pena mudar, bater na tecla de novas idéias, assumir atitudes que proporcionem a descentralização das iniciativas, embora sob a orientação e o controle técnico dos órgãos centrais.

Estamos convencidos de que sim, pois, no caso contrário, de nada valerão as cotas do imposto de renda, de nada valerão os institutos como o de imigração e colonização, recentemente criado. As populações do interior dificilmente conseguirão se sobrepor ao ressentimento em que vivem e perceptível aos ouvidos menos atentos. A instalação de usinas hidrelétricas poderosas não terá outro sentido, nem outra função, que a de fornecer energia a indústrias que nada terão a ver com o desenvolvimento das regiões onde funcionem, ou somente o terão na medida em que necessitarem de mão-de-obra, nenhuma melhoria efetiva oferecendo às condições econômico-sociais dos municípios onde passarem as linhas de transmissão. Os institutos de fomento agropecuário não passarão de onerosas repartições públicas, sem nenhum efeito sobre a produção e a qualidade do trabalho agrícola. Os estabelecimentos de crédito continuarão a serviço de uns poucos privilegiados, sem ligação alguma com as pequenas iniciativas. Os mais ousados, assim como os grandes desamparados, continuarão a afluir para os grandes centros populacionais e industriais contribuindo para agravar o problema social destes últimos. As administrações estaduais e municipais, em relação à federal, passarão, cada vez mais, à condição de sub-agências do poder de polícia, sem outro remédio que o de permanentemente se agacharem ao magro (mas, ainda assim, polpudo) Tesouro Nacional.

Não se pense que é por idéias de moralidade que aos fatos nos opomos. E ainda que por fundamentos econômicos, sociais e políticos. O problema do desenvolvimento nacional, como o encaramos nessas notas, é um problema substancialmente político, social e econômico. E, por ser assim, é que o julgamos *também substancialmente municipal*, uma vez que dependente — para ser efetivo, para que tenha e crie raízes — da auto-suficiência relativa de que devem gozar as áreas administrativas pelos mesmos afetados.

Não é como muitos poderão pensar uma questão de inverter somas fabulosas, de desviar investimentos. Se fôsse isso regiões como as do São Francisco e do Amazonas pouco mais necessitariam. E' mais, muito mais e muito menos. E' a adoção de uma política inteligente no sentido de congregar vontades, orientar iniciativas — pequenas iniciativas, uma aqui, outra ali. E' dar assistência técnica efetiva — transmitir conhecimentos, formar mentalidades. E' resolver pequenos casos — abastecer, suplementar e hospital local, sem precisar construir outro, para ficar sem médico, ou retirando do médico local o prestígio conseguido a custa de sacrifícios. E' não criar escolas que ensinam apenas o bê-a-bá, concorrendo para que o homem do interior deixe a lavoura ou nela permaneça sem haver retirado das mesmas ensinamentos úteis ao seu destino humano. E' favorecer os divertimentos e desportos, as atividades sociais, o convívio e a cooperação. E' forçar relações e ensiná-las, de maneira que o homem do interior cultive o intercâmbio,

sinta necessidade dêle. E' não fazer obra de fachada — instalar um pôsto médico, de puericultura, ou de assistência rural, onde o médico não vai, onde os remédios são uma tapeação e as sementes não existem. E' pugnar para que tudo se faça cabalmente, como deve ser feito, por uma questão de técnica, para que o esforço seja útil e o interesse seja conseguido. *E' sobretudo apoiar tôdas as iniciativas nos elementos locais, deixando aos níveis mais altos as funções de orientar, coordenar o trabalho e ajustar as providências entre si*, pois esta será a única maneira de evitar o que justamente vem acontecendo, o homem do interior sentindo-se cada dia mais (e ficando) na dependência de soluções vindas de fora.

As associações rurais e estabelecimentos de crédito como o Banco do Nordeste, terão, certamente, no campo de suas atribuições, a oportunidade de fomentar essa nova atitude. As associações estaduais de municípios têm grande responsabilidade nesse caso. A descentralização da execução de muitos serviços federais, mediante a adoção de novos sistemas de contrôle que garantam a uniformidade técnica do trabalho e o seu rendimento é medida fundamental. Os sistemas de acôrdos e convênios precisam ser desenvolvidos, ampliados e modificados, de maneira que as bases da cooperação passem a interessar não apenas entidades oficiais entre si (o que é sobrepor burocracias a burocracias), mas a entidades de classe e institutos privados, transmitindo às atividades um sentido realmente cooperativo.

Nada disso perturbará, evidentemente, o desenvolvimento nacional. Tudo que se conseguir e fizer nesse sentido, só poderá ser benéfico para o equilíbrio econômico-social do país, pôsto que êsse jamais será alcançado à margem do fortalecimento municipal. Todo e qualquer país, nação ou povo, sômente é rico se a sua riqueza é comum a todos, se as diversas áreas geo-econômicas se complementam e as camadas sociais daquelas se equivalem, mesmo se mantidos, como deve ser, os caracteres peculiares a cada uma.

Dentro dessa ordem de idéias parece, pois, conveniente venham as figuras representativas da vida municipal do país a debater, no III Congresso Nacional de Municípios, em São Lourenço, Minas Gerais, a possibilidade de articular-se, desde já, uma campanha objetiva visando a formulação de um *plano nacional de obras e serviços municipais*, a ser executado mediante convênio entre a União, os Estados e os Municípios.

Seria êsse plano uma espécie de base de apoio para o despertar da vida municipal entre nós, dado o caráter do instrumento político-legal a ser adotado. As obras e serviços a programar haveriam de se revestir da natureza de unidades pertencentes, vinculadas, a um conjunto cuja estrutura teria por fundamento as necessidades municipais em si mesmas; as intermunicipais naquilo que determinassem a articulação entre dois, três

ou mais municipalidades; as estaduais, pôsto que representativas do Estado como peça da federação; as regionais porque intimamente ligadas às estruturas regionais do país e, finalmente, as ligadas ao interesse nacional, porque capazes de movimentarem a opinião nacional em favor do fortalecimento em causa.

Seria o caso, por exemplo, de se proceder a um levantamento de três a cinco das necessidades básicas de cada municipalidade brasileira, assentando-se, mediante *acôrdo interpartidário específico*, que tais necessidades seriam obrigatoriamente objeto de leis municipais, estaduais e federal destinadas a autorizar a execução do plano ao qual nos referimos.

As obras e serviços a considerar para cada municipalidade seriam de natureza complementar. Isto é, não seriam consideradas aquelas cujo interesse ou propósito efetivamente transcendem à conceituação municipal-intermunicipal. Damos um exemplo lembrando que as obras hidrelétricas de grande porte não se comportam no conceito em espécie, embora venham a influir no envolver das sociedades locais e interlocais.

A complementaridade dos investimentos e despesas do plano em espécie, residiria justamente na forçosa relação entre aqueles e estas com os investimentos e despesas programados pelos Estados e a União.

Todos sabemos que os programas estaduais e nacionais eliminam, tanto quanto possível, investimentos e despesas cujo objetivo seja municipal, em razão mesmo de suas características: isto é, de concorrerem à solução de problemas estaduais e nacionais.

Nada impede, entretanto, que a par dos mesmos, leve-se a cabo a execução de determinadas obras e serviços municipais que complementam, enriquecem, dão maior conteúdo, fortificam e consolidam as iniciativas oriundas das grandes invenções.

Construir uma siderúrgica em determinada área é de suma importância para as populações locais. Mas, se a essa construção seguir-se o efetivo florescimento da vida econômico-social dos diversos núcleos populacionais incluídos na área de influência direta daquele empreendimento, evidentemente a construção em causa já não será *sômente importante* para populações locais, como há de lhes parecer instrumento ligado ao desenvolvimento verificado em relação a certos setores da vida local. Se ao mesmo tempo propõe-se o governo a construir certo número de escolas; a facilitar crédito para as diversas iniciativas de interesse da região; a construir e manter, por determinado prazo, alguns hospitais; a ajudar e cooperar na solução de problemas tais como o de águas e esgotos; construção de ramais rodoviários e respectivas obras darte; embelezamento da área urbana; construção de silos ou facilidades para a construção dos mesmos pelos produtores; a conceder bôlsas de estudo privilegiadas aos filhos da

região para a aprendizagem ou o aperfeiçoamento de técnicas que, simultaneamente, venham a interessar as atividades predominantes nas mesmas; se a par da construção da siderúrgica (dada como exemplo) considerar o govêrno a possibilidade de instalar (inclusive por transferência), nos municípios afetados, determinados serviços federais que, de alguma forma, incrementem as atividades locais; se pequenas outras providências fôsem assentadas de comum acôrdo com as autoridades locais e estaduais, objetivando a vivificação daquela porção do país onde, afinal, se pretende investir grandes somas, parece meridiano que o govêrno conseguirá, por êsse meio, engajar o ho-

mem do interior nos propósitos fundamentais da nacionalidade.

O que não é possível, o que oferece, afinal, resultados negativos do ponto de vista do desenvolvimento municipal, é o sistema de ocupação e de insulamento. Os empreendimentos nacionais de grande vulto a florescerem como autênticos oásis em meio a núcleos populacionais abandonados e, que, tendem cada vez mais ao abandono, em virtude mesmo da absoluta falta de correlação entre a riqueza criada para o país, e a vida, as atividades, e os interêsses daqueles que mais de perto a assistem e a vêm ganhar fôrça quase como um acinte.

Considerações sobre a Criação de um Departamento de Assistência Técnica aos Municípios, no Ceará

O Departamento e a Autonomia

AMÉRICO BARREIRA

(Conselheiro da Associação Brasileira de Municípios)

PRETENDE o Governo Estadual propor à Assembléia Legislativa a criação de um órgão especial de assistência às municipalidades cearenses. Para isto já elaborou um projeto e, por meio da Secretaria do Interior, está realizando sondagens junto aos Prefeitos.

A propósito, como pessoa inteiramente ligada ao Movimento Municipalista Brasileiro e participante de alguns congressos de municípios, tenho sido consultado sobre o assunto, especialmente em numerosa correspondência vinda do interior.

Por esta razão resolvi tecer, sobre o caso, as considerações que se seguem, abrindo, deste modo, o debate público da questão.

E' aspiração primeira e suprema da Campanha Municipalista outorgar a plena maioria política e administrativa ao Município Brasileiro, em tudo o que diga respeito ao seu peculiar interesse.

Este postulado teórico, sustentado na Constituição de 1945, foi aceito e incorporado à Constituição de 1946, em seu art. 28.

Repetia a Carta Magna um princípio constitucional das Cartas de 1891, 1934 e 1937.

No entanto, devemos distinguir uma particularidade nova que ressalta da Constituição em vigor e que a diferencia, substancialmente, das Constituições anteriores.

Enquanto aquelas asseguravam a Autonomia Municipal na frieza morta do texto legal, não permitia, na prática, o exercício da Autonomia por negar ao Município os meios de realizá-la.

O mesmo não ocorre com a Constituição vigente. Esta ampliou os recursos financeiros, não só concedendo participação no Imposto sobre a Renda (art. 15) e nos recursos do Fundo Rodoviário, como obrigando os Estados a devolverem aos municípios 30% da diferença verificada entre a arrecadação estadual e a municipal (art. 20), bem assim lhe dando maior capacidade tributária.

A Lei Magna tirava, deste modo, dos Governos Federal e Estadual, a tutela a que estava, de fato, submetido o Município.

A orientação centralizadora posterior à Revolução de 1930, fez com que, via de regra, fôsse o princípio autonomista relegado, como mesmo agora, a situação de esquecimento, quando não frontalmente desrespeitado.

Os Estados votaram Leis Orgânicas dos Municípios, restringindo inconstitucionalmente a Autonomia Municipal. E várias Constituições estaduais, inclusive a nossa, contrariaram de modo ostensivo o princípio autonomista.

O próprio Governo Federal, ao tempo do General Eurico Dutra, pretendeu criar um órgão paraestatal, supervisor ou orientador do Município: "A Fundação dos Municípios Brasileiros", tendo neste sentido preparado uma mensagem ao Congresso Nacional.

Contudo, no I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros (1950) o então Ministro da Justiça, Deputado Adroaldo Mesquita, viu pessoalmente a derrota da proposição da "Fundação dos Municípios" quando por ele apresentada e defendida em plenário. Afirma-se, deste modo, a nova consciência municipalista: Nada de muletas, nada de tutela, nada de interferência estranha, direta ou indireta.

Embora haja alguma divergência na jurisprudência sobre o conceito de autonomia municipal, já a doutrina é unânime em reconhecê-la em sua máxima amplitude. Entre os comentaristas de nossa Constituição, sem exceção, todos consideram que o Poder Municipal tem atribuições legais para dirigir sua própria vida, não cabendo recursos de seus atos para qualquer outro Poder, exceto o Judiciário.

No Ceará, com os Governos discricionários de 1930 por diante, de profundo conteúdo centralista, tivemos o Departamento das Municipalidades, investido de absurda e drástica função policial sobre as administrações municipais.

Tudo — a menor coisa — passava pelo crivo desse Departamento que funcionava com um Superprefeito. Fosse uma simples postura municipal até o crédito para reforma ou limpeza de um prédio tinha que ser submetido previamente ao terrível órgão.

Muitos prefeitos foram arrastados à rua da amargura pelo tal Departamento de triste memória.

Com o advento da nova Constituição de 1946 ainda ressurgiram aqui e ali Departamentos de Municipalidades, com funções menos ostensivas do que o referido acima, mas, em geral considerados nos diversos Congressos de Municípios realizados desde 1947, como poder estranho às comunas.

Que pretendeu a Constituição Federal assegurando ampla autonomia ao Município?

Os comentaristas são concordes em reconhecer que o objetivo era e é o de assegurar vida política e administrativa às municipalidades, para que cada uma se governasse como melhor lhe conviesse.

E esse propósito já evidente do legislador constituinte tornou-se mais claro ainda quando, ao lado da Autonomia pura e simples, foram dados os meios financeiros para exercê-la.

A extrema centralização do sistema tributário adotado no país é a pequena capacidade tributária do município receberam os primeiros golpes na atual Carta Magna, quando esta transferiu ao Município a iniciativa de certas tributações (como, sobre Indústrias e Profissões, sobre propriedade territorial urbana, etc.) como lhe conferindo participação em rendas nacionais (cotas do Imposto sobre a Renda, do Fundo Rodoviário, etc.), e bem assim obrigando os Estados a devolverem aos municípios 30% da diferença da arrecadação entre rendas estaduais e municipais. O Estado do Ceará concedeu aos municípios, além do que previu a Carta Magna, a participação de 50% na arrecadação do Imposto de Transmissão da Propriedade Inter-vivos.

Conferindo ao município tais e tão grandes vantagens, os Governos Federal e Estadual não lhe pedem contas, nem poderiam fazê-lo.

A prestação de contas é feita às Câmaras, sendo totalmente ilegal a exigência do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem quando reclama prestação de contas, pois a lei apenas se refere a Relatório, que é coisa bem diferente.

O município autônomo, é medida que se vai desenvolvendo economicamente, vai-se tornando também auto-suficiente. Assim já ocorre com os municípios do Distrito Federal, de São Paulo, de Santos, e de algumas capitais, que têm rendas às vezes muito maiores a de muitos Estados, mantendo razoavelmente desenvolvidos seus serviços públicos, de saúde, educação, engenharia, fomento à produção, luz e força, transporte, etc. pelo que é óbvio que para existirem os serviços basta que existam os recursos.

A tendência natural é para que, com o desenvolvimento econômico, os municípios assumam

o ônus dos serviços locais, deixando ao Estado e à Nação apenas aqueles de caráter geral, como por exemplo: forças armadas, justiça, diplomacia, congresso nacional, etc.

O DEPARTAMENTO E A COOPERAÇÃO DO ESTADO

A tendência municipalista natural é contra a existência de órgãos estaduais aos quais fiquem afetos assuntos de estrita competência municipal.

Para justificá-la há razões teóricas e práticas bastante concludentes.

Se o que se deseja é habilitar o Município para a prática do Governo autônomo, compete ao Estado dar outro tipo de ajuda que não envolva uma limitação no exercício da autonomia ou no exercício da iniciativa.

Medida justa, pelo menos no caso cearense, seria que o Governo Estadual, reconhecendo a obrigação constitucional (art. 20) que ele procura esquecer, devolvesse aos municípios a diferença parcial entre a arrecadação das exatarias e das tesourarias das Prefeituras.

Somas pesadas já deve o Estado do Ceará aos Municípios. Para citar só um exemplo vejamos o caso de Iguatu. Esse município arrecada (pela Prefeitura) três ou quatro vezes menos que o Estado (pela Coletoria). Há uma diferença de três a quatro milhões de cruzeiros entre as duas arrecadações anualmente. Como por força da Constituição o Estado é obrigado a devolver ao Município 30% dessa diferença, vemos que só o município de Iguatu tem a receber do Estado mais de um milhão de cruzeiros por ano, pelo que o Estado lhe deve, no momento, talvez mais de Cr\$ 6.000.000,00. O mesmo ocorre com Crato, Sobral, Baturité, Quixadá e outros.

Mesmo os municípios pequenos têm direito a Cr\$ 100.000,00 por ano, em média. No entanto, o Estado pisa por cima da Carta Magna, contraria um interesse vital do Município, deixando de entregar a este, recursos que legitimamente lhe pertencem.

Negando essa forma de cooperação assegurada e imposta pela Constituição, o Estado falta a um dever primário, roubando às comunas oportunidades de se desenvolverem com maior rapidez e retendo indevidamente quantias que poderiam ser empregadas na melhoria das condições de vida das populações do interior.

Outra forma de cooperação técnica e econômico-financeira seriam os convênios entre a União, o Estado e os Municípios ou entre dois destes poderes para execução de obras e serviços.

Para isto não havia a necessidade de um Departamento especializado, necessariamente dispendioso e complexo.

Assim, por exemplo, a Secretaria de Agricultura se incumbiria dos convênios referentes à produção, defesa sanitária animal e vegetal, reflorestamento, etc.

O D.A.E.R. cuidaria dos convênios referentes à abertura e conservação de estradas, e assim por diante.

Tais convênios são altamente recomendáveis porque ditados por um interesse comum e porque não se chocam com o que possa ferir a Autonomia que deve ser ciosamente preservada.

O vêzo anti-autonomista que veio da permanente invasão das esferas administrativas inferiores pelas superiores (o Governo Federal se arvora o direito de influir — e até interferir — nos Estados e êstes nos municípios) faz com que se tema que um Departamento Técnico se transforme em instrumento de política partidária.

No Brasil o Poder Executivo é muito hipertrofiado, a ponto da expressão Governo significar popularmente Presidente da República, Governador de Estado e Prefeito, e não o conjunto dos poderes.

Por outro lado a política partidária é estreita e obtusa. O correligionário político é tratado com deferência, com privilégios, enquanto o adversário é visto com rigorismo, senão flagrantemente injustiçado.

Não seria de se admirar que um Departamento de Assistência Técnica se transformasse, pelo menos em alguns casos, em instrumento das preferências e injustiças por parte do partido eventualmente no comando do Poder Executivo.

O Prefeito governista haveria de ter (como acreditar no contrário?) facilidades que não obteria o prefeito antigovernista, senão para negar a êste cooperação, ao menos retardando-a ou reduzindo-a. E' freqüente se saber que, a trôco do bafejo oficial, políticos se bandeiam das suas antigas agremiações para integrarem as facções oficiais. Embora o contrário também ocorra, não se verifica com a mesma freqüência.

Então, não é difícil atribuir a êsse Departamento também função coercitiva mais ou menos indireta sobre os prefeitos para forçá-los (ou atraí-los) a engrossar as fileiras do situacionismo para, em troca, receberem a assistência do tal Departamento com maior liberalidade.

Como os Partidos se revezam no poder, simples é concluir que ambos os grupos podem ser vítimas dos mesmos efeitos, conforme esteja um ou outro eventualmente "de cima".

No entanto, força é reconhecer que nossos municípios são pouco desenvolvidos e que suas rendas não lhes bastam para suprir as necessidades mínimas das coletividades respectivas.

Mesmo os maiores municípios do Estado, do ponto de vista de sua arrecadação (Sobral, Crato, Juazeiro do Norte, Iguatu, Quixadá, Baturité, etc.), não podem ainda manter serviços próprios de saúde, de fomento, e outros, senão em escala mínima e em condições técnicas que muito deixam a desejar.

Nem mesmo a instrução primária atende aos reclamos da pedagogia moderna. As escolas não possuem prédios, instalações, ou, sequer, material didático e mobiliário.

O próprio professorado é leigo e rudimentarmente instruído, pelo que se pode afirmar sem receio de erro que êle não educa, nem instrui.

Também é verdade que não estão em condições invejáveis os serviços equivalentes mantidos pelo Estado em qualquer dos setores da administração.

Diante disto podemos concluir que de uma conjunção de esforços, honestamente realizada, poderiam advir resultados satisfatórios, em benefício da coletividade.

O meio recomendável seria a realização de convênios para cada caso com obrigações expressas de cada parte, inclusive os encargos de direção.

Não seria difícil, por exemplo, um convênio entre uma Prefeitura e a Secretaria de Agricultura para o combate à formiga ou outra praga, para preparação de terras para lavoura, etc.

Custeando o Município o combustível, o material leve e pessoal subalterno e o Estado as máquinas pesadas e o pessoal técnico (agrônomo e tratorista). Com os recursos da parte das cotas do Imposto sobre a Renda (50% para Benefício de Ordem Rural) a Prefeitura poderia comprar pulverizadores, extintores de formiga, inseticidas, implementos para tratores e — aos poucos — os próprios tratores. Mediante uma ajuda de custo a um agrônomo e a dois ou três tratoristas do Estado, se poderia iniciar uma lavoura mecânica em vários municípios.

O mesmo raciocínio se poderia aplicar a outros casos. E isto não exigiria um Departamento de Assistência Técnica aos Municípios.

SE FÔR CRIADO O DEPARTAMENTO

Foi o Deputado estadual Álvaro Lins Cavalcante quem, ainda no início de 1951, indicava à Assembléia Legislativa a conveniência da criação do D.A.T.M., num discurso em que fazia um interessante estudo da realidade municipal no Ceará.

Embora entenda que as causas do atraso e do baixo desenvolvimento econômico dos municípios não serão superadas com a simples criação de um órgão assistencial, seria possível admitir-se que organizado sob bases seguras, mediante lei meticulosa e minudente, poderia êle prestar alguns serviços capazes de justificar sua existência.

Na verdade o Município do Ceará, como em geral de todo o interior do país, não dispõe de técnicos, sejam sanitaristas ou agrônomos, engenheiros ou pedagogos, veterinários ou simples tratoristas.

Nem as Prefeituras nem a economia particular dispõe de meios de pagar a um especialista.

O D.A.T.M. deveria ser organizado com serviços eficientes, desde a simples informação, até as seções de planejamento, com médicos, engenheiros, agrônomos, veterinários, mecânicos, etc., seção de assistência jurídica, de assistência contábil, de orientação pedagógica, etc.

Mas, o Estado do Ceará dispõe de recursos para tanto?

Para não ser um órgão completo, bem instalado e eficiente, servirá apenas de fonte de empregos, ótima para aplacar as exigências dos "correligionários", mas, em última análise, uma inutilidade dispendiosa.

Acrescentem-se a isto os perigos que aos poucos adviriam de tal situação. A ineficiência dos serviços levaria a uma crescente interferência na administração local, o que nenhum município consciente de suas prerrogativas deverá permitir.

A existir o D.A.T.M., deve ele orgulhar-se sob forma democrática, dirigido por um Conselho de Prefeitos eleito anual, bienal ou quatrienalmente. Esse Conselho indicaria o Diretor.

Seria um bom sistema de diluir a influência perniciosa da política partidária.

Não conheço o anteprojeto governamental, pois não foi ainda atendido meu pedido neste sentido.

No entanto, um grave erro se evidencia das consultas feitas aos prefeitos pelo Governo Estadual.

Pretende o Estado que as Prefeituras custeiem o tal Departamento, o que é uma bela maneira de fazer cortesia com o chapéu alheio.

Se o Estado quer prestar assistência técnica aos municípios faça-o às suas expensas, como uma real ajuda.

Pedir aos municípios para pagarem um serviço estadual, mesmo que a eles endereçados, é uma contraposição ao que pretende o Movimento Municipalista, pois este quer aumentar as rendas do Município e nunca reduzi-las.

Entendemos que a melhor maneira de dar auxílio aos municípios é possibilitar-lhes os meios de se tornarem auto-suficientes.

Modo indireto de fazê-lo seria prestar-lhes assistência através de convênios triplices (União-Estado-Município) ou duplices (União-Município ou Estado-Município) ou ainda estimulam os convênios intermunicipais.

No entanto, admitamos em casos especiais de fraco desenvolvimento econômico de certos Estados e, por conseguinte, pequeno poder financeiro, a existência dos D.A.T.M., criados à base de recursos financeiros suficientes e dentro das limitações que a autonomia municipal está a impor.

IDEAIS PARA UMA NOVA LEI SOBRE IMPÔSTO TERRITORIAL DO CEARÁ

Não devem ser subestimadas as manifestações coletivas contra os atos dos homens públicos. Elas se vêm tornando cada dia mais conscientes e mais nítidas, obrigando, em muitos casos, os governantes a recuarem de seus propósitos.

Embora o povo ainda não tenha assentado qual a solução que deve ser exigida, aumenta sua insatisfação e já se evidenciam sinais — alarman-

tes para muitos — de que ele descruza os braços para reagir.

Enquanto isto o administrador brasileiro, sem perspectiva, incapaz de enfrentar a reforma indispensável a arrancar o país da penosa situação em que se encontra e à qual está sendo arrastado por interesses antinacionais, procura sair de seus crescentes embaraços pela porta larga da majoração de impostos. E essa elevação de tributos, endereçada impiedosamente às grandes massas do povo, mais concorre para a miséria coletiva.

Para se saber quanto isto é verdadeiro basta que se diga que o grande impôsto federal é o de "Consumo" e o tributo estadual que representa por volta de oitenta por cento da receita é o "Impôsto sobre Vendas e Consignações".

Mas, quando o Governo quer mais rendas, não é preciso refletir duas vezes: basta majorar um desses tributos.

Ocorre, porém, que o cão sem dono também ladra e... morde. Sua capacidade de roer ossos nus, de levar pontapés, está atingindo o limite máximo da tolerância.

O Estado saiu em maus lençóis das mãos do Governo passado. Contudo, àquele tempo (é bom não esquecer) um quilo de farinha custava Cr\$ 1,80, um quilo de milho, Cr\$ 1,50, um quilo de feijão, Cr\$ 3,00, café, Cr\$ 18,00, manteiga Cr\$ 38,00 e assim por diante.

No curso do Governo atual tudo subiu. A farinha está a Cr\$ 5,00, o milho a Cr\$ 3,50, o feijão a Cr\$ 6,00, o café a Cr\$ 30,00, a manteiga a Cr\$ 80,00. A situação do povo piorou, evidentemente. Como, todavia, o grande impôsto estadual é o "Sobre Vendas e Consignações", o aumento dos preços elevou a arrecadação. E como pouco foi empregado em fomento à produção, em educação popular, em obras públicas, e não houve aumentos de proventos e vencimentos do funcionalismo, houve dinheiro nas arcas do Tesouro e o Governo experimentou uma sensação de euforia financeira, de aparente desafogo. Fêz disto até "slogan" de propaganda, como eloqüente capacidade de bem governar. Mas, essa lua de mel com a prosperidade não podia durar muito. Já agora as lamúrias se avolumam.

No meio da confusão, o funcionalismo público, azucrinado pelo alto custo de vida, atormentado pelas crescentes obrigações, se lança em busca de melhores salários, num movimento mais do que justo, que exige solução imediata. Isto, porém, cria dificuldades ao Governo. Não pode deixar de atender, mas... como fazê-lo? No meio do cipoal só encontra a vereda perigosa dos aumentos de impostos e, exatamente, daqueles que gravam o custo de vida.

Nas suas acrobacias administrativas urdiu um "plano de recuperação econômica", baseado num chamado *empréstimo compulsório*, que se apoiava no aumento real do "Impôsto sobre Vendas e Consignações". No entanto, tamanha foi a reação contra o pretendido aumento, tão grande a grita, que o Governador — honra lhe seja reco-

nhecida — ordenou o recuo tático: estava adiada a ofensiva.

Mas, para não se perder de todo a visão do sonhado aumento, foi elaborado o novo regulamento de cobrança daquele tributo, com o qual finalmente sempre arranhou um aumentozinho.

Existe no Estado um certo "Imposto Territorial" cobrável dos proprietários de terra à razão de meio por cento sobre o valor venal da propriedade (Decreto-lei n.º 817, de 4 de setembro de 1941), que por sinal já está caduco em face do disposto nos arts. 111 e 112 da Constituição Estadual.

Por esse imposto, se estimássemos o valor de toda a propriedade cearense em modestíssimos *vinte bilhões de cruzeiros*, teríamos uma arrecadação de *cem milhões de cruzeiros anuais*. A verdade, porém, é que esse tributo concorre com aproximadamente dois milhões de cruzeiros anuais para o erário, isto é, pelo menos *cinquenta vezes menos* do que poderia render.

O imposto é péssimamente lançado e pior ainda arrecadado. Mas, se o fôsse de maneira rigorosa seria, por força da má legislação que o instituiu, um tributo que iria gravar a produção, ao invés de estimulá-la, como deveria acontecer.

O Governo, porém, só viu na arrecadação desse imposto a oportunidade que lhe era oferecida para elevar a arrecadação. E para isto tomou atitudes que se nos afiguram sobremaneira simplistas.

Ao invés de elaborar uma nova lei, ajustada à realidade cearense e concordante com o espírito e o texto da Constituição Estadual, mandou que as Exatorias do interior calculassem o valor das propriedades tendo em vista a estimativa da produção multiplicada por dez (Circular n.º 1, de 15 de janeiro de 1952). Assim, quem tenha o azar de produzir, pagará o imposto. E quanto mais produza, mais imposto pagará.

Na verdade as avaliações anteriores não correspondem à realidade. E' justo que se proceda a uma nova avaliação. Mas, não se corrige um erro com outro erro ainda maior.

A medida contida na Circular n.º 1, acima citada, provocou e está provocando decidida reação no interior, como teria que acontecer. Com ela, por outro lado, o Governo forneceu elementos à demagogia oposicionista da U.D.N. que passou a combatê-la apenas para tirar disto vantagens políticas, sem indicar nenhuma perspectiva, sem sugerir nenhuma medida que visasse dar cumprimento à Constituição Estadual.

Os protestos e reclamações levaram a Secretaria da Fazenda a se sair com outra circular, a de n.º 2, de 5 de março de 1952, fixando critérios não menos injustos para o lançamento do imposto.

Inicialmente não despreza o critério anterior, inteiramente irrazoável, mas "chama a atenção do Sr. Exator para a circunstância de que, conforme a região, outros cálculos podem ser aceitos". E sugere um sistema de avaliação, atribuído ao

fisco federal, segundo o qual os bens imóveis se valorizaram oito vezes para os que foram adquiridos antes de 1929, sete vezes e meia para os adquiridos entre 1930 e 1934 e assim decrescentemente, até uma vez e meia para os que tenham sido comprados depois de 1945, e ainda afirma que este cálculo "se baseia em dados perfeitos".

Sem o levantamento do cadastro da propriedade imobiliária territorial não será possível ao fisco estadual determinar o valor da propriedade. O preço de aquisição que figura na escritura ou no inventário para efeito do pagamento do Imposto de Transmissão é sempre muito inferior ao valor real. Mas, mesmo aceitando-se isto como ponto de partida, é fora de dúvida que a valorização não obedece a nenhuma regra rígida, senão a circunstâncias econômicas, climáticas e outras que não podem ficar atreladas a uma fórmula abstrata.

O valor de uma propriedade não pode ser avaliado no décuplo de sua produção eventual, como quer a Circular n.º 1, nem no sistema decrescente preconizado na Circular n.º 2. Muito menos pode ficar ao critério de um Exator que por mais honrado e eficiente que seja não dispõe de elementos, de meios técnicos e de outros recursos capazes de determinar o valor real de uma propriedade para efeito do lançamento do imposto, mesmo porque este valor é relativo: crescente para a propriedade menos cultivada, decrescente para a propriedade mais cultivada.

Opondo-nos aos critérios adotados pela Secretaria da Fazenda para o lançamento do Imposto Territorial não quer isto significar que estejamos contra o Imposto. Somos partidários do ponto de vista favorável aos impostos *diretos*, tais como aqueles que incidem sobre a renda, sobre a propriedade, e contra os que recaem sobre o custo de vida: de consumo, de vendas e consignações, etc.

Somos, portanto, a favor do Imposto Territorial.

No entanto, o diploma legal que o disciplina (Decreto-lei n.º 817, de 4 de setembro de 1941) não apenas está fora de nossa realidade, como não se enquadra à Constituição Estadual (art. 111 § 2.º e art. 112).

O legislador constituinte do Ceará muito bem inspirado e dentro do verdadeiro sentido de "função social da propriedade" recomendada na Constituição Federal, inscreveu no texto constitucional dois artigos de grande alcance econômico e social, que transcrevemos:

"Art. 111. E' da exclusiva competência do Estado decretar:

§ 1.º O Imposto Territorial será progressivo com a extensão da propriedade e regressivo com o maior aproveitamento da terra, vedada a incidência sobre as benfeitorias.

"Art. 112. O ônus tributário recairá com mais rigor sobre as terras incultas, desde que não situadas em zona de pecuária".

Embora a redação do art. 112 não tenha sido feliz, em sua parte final, deixando margem a controvérsia, o espírito que presidiu sua inclusão na Constituição Estadual foi o de coibir o latifúndio inexplorado, forçando, por esta forma, o proprietário a torná-lo produtivo.

Nenhuma das fórmulas ou critérios adotados pelo Governo se enquadra nos citados artigos da Constituição. E, pelo contrário, a eles se opõem, pois o que visou o legislador constituinte foi fomentar indiretamente a produção fazendo com que o ônus tributário pesasse mais sobre os que não produzem do que sobre os que produzem. Dêste modo, quanto maior a área cultivada tanto menor será o impôsto sobre ela. E inversamente, quanto menos explorada tanto mais impôsto pagará.

Isto é o que é justo e, coincidentemente, o que é legal.

Logo, o Governo necessita, com urgência, de elaborar um projeto de lei regulando o assunto, já que tudo o que se está fazendo neste particular pode ser inquinado de inconstitucional e realmente o é.

Paralelamente ao projeto, no qual estará traçado o critério de incidência e a regulamentação de sua cobrança, deverá ser providenciado o levantamento do Cadastro da propriedade territorial, sem o que tudo o mais será falho, quando não injusto e odioso.

Quatro órgãos de serviços públicos poderiam colaborar com a Secretaria da Fazenda na elaboração do Cadastro: O Departamento Estadual de Terras e Colonização, o Departamento Estadual de Estatística, a Diretoria de Agricultura e a Inspeção Regional de Estatística Municipal. Talvez o Cadastro não saísse perfeito, mas, sem dúvida seria um passo dado com seriedade em procura do verdadeiro enquadramento do problema.

Mas, existem no país organizações especializadas no levantamento de cadastro dêste tipo, às quais o Governo poderia recorrer. Por exemplo, poderíamos citar a "Companhia Brasileira de Engenharia", entidade idônea e que já realizou notáveis serviços de tal natureza.

De um modo ou doutro o que é indispensável é uma nova legislação sobre Impôsto Territorial, enquadrada no espírito e no texto constitucionais.

A nós se nos afigura não muito complicada a adoção de um bom critério de incidência do impôsto, pelo que registramos aqui algumas sugestões:

Se a Constituição exige que o impôsto seja progressivo com a extensão da propriedade e regressivo com o maior aproveitamento da terra, basta que se conheça a extensão da propriedade e do total se excluam as áreas cultivadas. Sobre o restante recairia o impôsto. No caso não há a menor importância o valor da propriedade, pelo que a elaboração do cadastro se torna muito mais simples.

Partindo dêste princípio, a lei cuidaria das isenções que seriam as seguintes: tôdas as áreas cultivadas, fôsse qual fôsse sua extensão; terras

de criar, à razão de certo número de cabeças de gado (conforme a espécie) por hectare; terras de plantar, mesmo não totalmente cultivadas, de menos de dez hectares; terras de criar, mesmo não totalmente utilizadas para êste fim, de menos de vinte hectares; terras florestadas, como tal consideradas as que estejam cobertas de árvores adultas de grande porte ou plantadas de mudas de árvores úteis; terras submersas consideradas como tais as que se achem abaixo da soleira do sangradouro de açudes e lagoas e as de leito de rios.

Para as épocas de seca e de invernos irregulares se adotaria um critério temporário de isenção e de redução do impôsto.

A incidência recairia exclusivamente sobre as terras não cultivadas e não isentas, variando o valor nominal do tributo para cada caso. Por exemplo:

Terras frescas de vales, serras e bacias hidráulicas de açude e lagoas — Por hectare — Cr\$ 30,00.

Terras não incluídas na classificação anterior:

	Cr\$
De 11 a 20 hectares	3,00
De 21 a 50 hectares	3,50
De 51 a 100 hectares	4,00
De 101 a 200 hectares	4,50
De 201 a 500 hectares	5,00
De 501 a 1.000 hectares	6,00
De 1.001 a 2.000 hectares	8,00
De mais de 2.000 hectares	10,00

Quando a propriedade esteja situada à margem de estrada de rodagem principal, isto é, em boas condições de escoamento de sua produção, o impôsto seria acrescido de 50%.

Quando situada a certa distância de cidades ou de estradas de rodagem (digamos, mais de 20 quilômetros), o impôsto sofreria uma redução de 30%.

Para o lançamento o Governo mandaria proceder ao levantamento do cadastro. Mas, enquanto êste não estivesse pronto seria aceita a declaração do proprietário, desde que não houvesse meio de melhor constatação, cominando-se multa no caso de declarações fraudulentas. Exemplo:

	Multa	
	Cr\$	Cr\$
Propriedades de menos de 100		
ha	100,00 a	500,00
Propriedades de 101 a 500 ha ..	500,00 a	1.000,00
Propriedades de 501 a 1.000 ha .	1.000,00 a	2.000,00
Propriedades de 1.001 a 2.000		
ha	2.000,00 a	5.000,00
Propriedades de mais de 2.000		
ha	5.000,00 a	10.000,00

Aparentemente as isenções liquidariam o impôsto. Mas, é puro engano.

As terras cultiváveis do Ceará são estimadas, nas estatísticas oficiais, em 8.600.000 ha, distri-

buídas em 93.000 propriedades, das quais 73.000 se constituem de propriedades pequenas (média de 30 hectares) e quase 20.000 propriedades grandes (média superior a 500 ha).

Poderíamos acrescentar ainda 6.700.000 hectares que faltam para completar o total da área do Estado (153.000 km²), porém, vamos aceitar que esta seja a área de povoamento e a imprópria para cultivo.

Do total da área aproveitável, apenas 850.000 aproximadamente são cultivados, e assim distribuídos:

Algodão	260.000 ha.
Milho	180.000 ha.
Feijão	140.000 ha.
Mandioca	60.000 ha.
Mamona	50.000 ha.
Cana de açúcar	25.000 ha.
Café	15.000 ha.
Outras culturas	120.000 ha.
Total	850.000 ha.

Portanto há quase oito milhões de hectares sobre os quais recairia o imposto.

Admitindo-se Cr\$ 2.000,00 para todas as isenções ainda teríamos cinco milhões, oitocentos e cinquenta hectares sobre os quais incidiria o tributo. Isto na pior de todas as hipóteses.

Como é certo que as maiores áreas não cultivadas estão nas maiores propriedades, podemos estimar a arrecadação do imposto em mais de

60.000.000 de cruzeiros por ano, quantia esta que poderia ser muito mais elevada, sem nenhum prejuízo para a coletividade, desde que se elevasse a taxa de incidência por hectare.

Com os exemplos que demos teríamos: Uma propriedade de 50 ha não cultivados pagaria Cr\$ 150,00 por ano, isto é, Cr\$ 12,50 por mês, ou seja, quatro centavos por dia. Castigo muito suave para quem deixou de produzir para a coletividade e para si próprio.

Uma propriedade de 2.000 ha não cultivada (que deveria ser desapropriada pelo Governo, já que não é útil a ninguém), pagaria Cr\$ 20.000,00 por ano. Uma propriedade de 2.000 ha vale miseravelmente Cr\$ 500.000,00. Ora, qualquer comerciante que negocie com esse capital pagará no mínimo Cr\$ 80.000,00 de impostos, isto é, quatro vezes mais do que aquele que não cultiva suas terras. E tem mais isto: o comerciante quanto mais desenvolva seu negócio, tanto mais pagará imposto, enquanto o proprietário de terra deixará de pagá-lo quando quiser, ou seja, quando se resolver a cultivar sua propriedade.

O critério por nós proposto é o exatamente previsto na Constituição: Regressivo, com o aproveitamento da terra. Progressivo, com a maior extensão da propriedade.

Mas, talvez o Governo julgue mais fácil escapular por uma dessas saídas: desrespeitar a Constituição para cobrar mesmo dos que produzem ou reformar a Constituição para não molestar os "coronéis" donos das terras.

Planos de Urbanização

FRANCISCO BURKINSKI

(Da Associação Brasileira de Municípios)

NÃO só o desenvolvimento caótico das cidades mas também e, sobretudo de preservação da vida e da saúde pública, — uma vez demonstrada a correlação existente entre a densidade demográfica e a mortalidade nos centros urbanos, — impuseram ao Estado Moderno a elaboração de uma lei orgânica que formulasse as linhas gerais dos planos de urbanização e determinasse a sua adoção em todos os municípios com determinadas características.

Na França há uma lei nacional que obriga a todas as cidades com mais de 10.000 habitantes, a terem o seu plano urbanístico; na Inglaterra a "Town Planning Act" de 1932, obriga a todas as cidades com mais de 20.000 habitantes, a terem o seu plano de urbanização; na Itália a lei atinge todas as cidades com mais de 10.000 habitantes; na Suécia há uma lei sobre preparação e execução de planos urbanísticos e, na Alemanha, todas as cidades, seja qual for o seu tamanho e o número de habitantes, devem ter o seu plano de remodelação, extensão e embelezamento. Os Estados Unidos não possuem nenhuma lei federal obrigando as cidades a terem o seu plano urbanístico, embora conte com abundância de leis locais, máxime referentes a zoneamento. Todavia, isso constitui uma lacuna sentida por quase todos os estudiosos de governo local, e mesmo por administradores municipais em geral. No Chile, para só se falar em um país da América do Sul, há uma lei geral sobre construções e urbanização, de 1 de abril de 1932, a qual determina que todas as cidades com mais de 8.000 habitantes devem ter um plano de urbanização, a ser aprovado pelo Presidente da República.

No Brasil poucas são as cidades que contam com planos de remodelação, extensão e embelezamento, bastando dizer que, o da Capital Federal, o mais importante da América do Sul, é de poucos anos atrás, tendo sido formulado pelo célebre urbanista francês ALFRED AGACHE.

Esse urbanista elaborou também um anteprojeto de lei federal sobre urbanismo, a ser aplicado a todas as cidades do Brasil com 10.000 habitantes ou mais, ou que revelassem um aumento anual de 4% ou mais na sua população.

O anteprojeto mencionado contém interessantes aspectos de ordem jurídica, administrativa e financeira, relativos a planos de urbanização.

Conquanto esse anteprojeto esteja publicado há mais de vinte anos pela Prefeitura do Distrito Federal, o Congresso Nacional, por múltiplas razões, nenhuma importância até hoje lhe emprestou.

Eis por que, tendo em vista o Regimento Interno e o Temário elaborado para o III Congresso Nacional de Municípios, onde se prevê a transformação das conclusões dos trabalhos apresentados em anteprojeto de lei, se resolveu exumar a minuta de anteprojeto de lei federal que adiante apresentamos, o qual, nas suas linhas gerais, obedeceu ao elaborado pelo urbanista AGACHE.

Esse anteprojeto de lei federal se fundamenta no artigo 5.º, inciso XV, alíneas b e g da Constituição Federal, que dispõe competir à União legislar sobre defesa e proteção da saúde, bem como sobre desapropriação.

No que se refere à defesa e proteção da saúde, a competência para legislar sobre a matéria não exclui a legislação estadual, supletiva ou complementar. Já quanto à desapropriação, a competência para legislar é exclusiva da União.

Ora, conforme se verifica do anteprojeto de lei, quase todos os seus dispositivos gravitam em torno da desapropriação, uma vez que é impossível a execução de qualquer plano de urbanização, que em última análise visa à proteção da saúde e preservação da vida, sem aquela providência preliminar.

Tanto é verdade que o plano de urbanização visa ao bem-estar social e por isso está intimamente relacionado com a política sanitária e a polícia de segurança que, na Inglaterra, as plantas de remodelação, extensão e embelezamento das cidades, devem ser aprovadas pelo Ministério da Saúde e, na França e na Itália, pelo Ministério do Interior.

Não foi por outra razão, aliás, que o Congresso de São Vicente aprovou acertadamente uma recomendação no sentido de que as municipalidades mantivessem estreita ligação com a Comissão Nacional de Bem-Estar Social, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, principalmente no que se refere aos trabalhos de elaboração de planos urbanísticos.

O insigne jurista Pontes de Miranda, na exegese que faz do art. 5.º, inciso XV, alínea b da Constituição Federal de 1946, salienta que normas gerais são aquelas que a União considera essenciais a plano ou programa geral de defesa e proteção da saúde.

Ora, como vimos, os planos de urbanização estão perfeitamente enquadrados no programa geral de defesa e proteção da saúde pela União e por isso lhe compete estabelecer em lei as normas gerais sobre o assunto, sem que haja atentado à autonomia estadual ou municipal.

Se de outra maneira se pensasse não se justificaria também a elaboração de um Código Tributário Nacional, cujo projeto ora tramita na Câmara dos Deputados, no qual se regulam detalhadamente os impostos da competência da União, dos Estados e dos Municípios, estabelecidos pela Constituição Federal.

A matéria, porém, só fica perfeitamente elucidada depois de examinarmos ligeiramente as manifestações do poder de polícia na órbita do Estado em geral, e na esfera municipal, em particular.

O poder de polícia, ou a polícia administrativa é a ação direta que o Estado realiza para proteger, preventiva e repressivamente, a integridade física das pessoas e das coisas, bem assim a moral e a economia pública enquanto possam afetar diretamente aquela integridade. De modo geral, como acentua Rafael Bielsa, o poder de polícia do Estado se estende à proteção integral da vida e bem-estar geral e se resolve num conjunto de limitações impostas ao indivíduo e à propriedade, para defesa desses fins gerais, isto é, a segurança, a saúde, o conforto, em suma, a prosperidade.

O problema mais complexo a ser resolvido se resume na formulação da seguinte pergunta:

— até onde se estende a intervenção do poder central no domínio da polícia municipal?

LOUIS ROLLAND, jurista francês, é quem no-lo responde com sua autoridade incontestável, ao esclarecer que as autoridades investidas da polícia geral podem intervir no domínio da polícia municipal tôdas as vezes que a tranqüilidade, a segurança e a salubridade estão em jogo, acrescentando ainda que elas não exorbitam ao regulamentar, para o conjunto do território, sobre pontos relevantes, em cada município, de polícia local, desde o momento que o assunto interessa ao país inteiro.

Ora, os planos de urbanização não podem deixar de interessar ao país inteiro, uma vez que envolvem além de problemas de higiene urbana, também problemas de segurança, sobretudo no caso da polícia de construções e polícia sanitária municipal.

Daí a razão de ser fundamental do anteprojeto de lei federal que se segue, ora submetido à apreciação dos congressistas.

ANTEPROJETO DE LEI FEDERAL

Determina a adoção de um plano de urbanização para todos os municípios do território nacional.

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

Art. 1.º O município cuja população tiver um aumento de 4% ou mais no ano, ou possuir 10.000 habitantes ou mais, será obrigado a ter um plano de urbanização.

§ 1.º O plano se fundamentará numa lei aprovada pela Câmara Municipal e sancionada pelo Prefeito.

§ 2.º O plano e a lei não poderão ser modificados por outra lei, antes do prazo de 10 anos.

Art. 2.º Os limites do plano de urbanização poderão exceder os limites geográficos do município, abrangendo tôda a região economicamente ligada a determinado cen-

tro, bastando para isso a celebração de um convênio intermunicipal.

Art. 3.º A partir da promulgação da lei que aprovar o plano de urbanização, os proprietários dos edifícios atingidos pela execução total ou parcial do plano deverão, antes de edificar novas construções ou melhorar as existentes, solicitar autorização à autoridade competente.

§ 1.º As autoridades terão o direito de fazer demolir, por conta dos proprietários, quaisquer edifícios construídos ou em construção que transgredirem o presente artigo.

§ 2.º Em caso de litígio, a questão será decidida pela autoridade judiciária competente.

Art. 4.º A Prefeitura terá o direito de comprar, desapropriar ou aceitar como doação qualquer terreno compreendido nos limites do plano de urbanização.

§ 1.º A indenização de desapropriação terá por base o valor médio da propriedade nos últimos 5 anos que antecederem a promulgação da lei.

§ 2.º No caso de desapropriação parcial, o cálculo da indenização devida será feito, tendo-se em vista a valorização adquirida pelo terreno que restar depois de realizadas as obras.

Art. 5.º Em tôda a área atingida pelo plano de urbanização, poderão ser construídas associações de proprietários, tendo em vista uma recomposição e redistribuição dos terrenos.

Art. 6.º A Prefeitura ficará com o direito de reservar, durante 10 anos, qualquer terreno edificado ou não, necessário à execução do plano de urbanização.

Art. 7.º Tôdas as vezes que a realização de um plano de urbanização, ou parte dêle, provocar uma valorização dos imóveis ou terrenos circunvizinhos, a municipalidade ficará autorizada a cobrar dos interessados uma contribuição de melhoria.

§ 1.º Na falta de acôrdo amigável entre as partes interessadas, o beneficiado pela valorização indicará um perito de sua escolha e cada proprietário atingido pela contribuição de melhoria nomeará igualmente o seu; no caso de desacôrdo o juiz designará um perito desempata-dor.

§ 2.º As contribuições de melhoria não contestadas, assim como as que forem definitivamente fixadas pelo poder judiciário, serão cobradas segundo as regras que regulam a cobrança de impostos.

§ 3.º A contribuição de melhoria deverá ser utilizada para cobrir, na medida do possível, as despesas realizadas com as obras de melhoramento.

Art. 8.º Qualquer pessoa cuja propriedade tiver sido realmente lesada pelo fato de aprovação ou de execução de plano de urbanização, poderá, até um ano após a publicação da lei, pedir indenização à autoridade competente.

Parágrafo único. O valor da indenização será fixado pelos meios judiciários competentes.

Art. 9.º Sob proposta do Prefeito ou Vereador, a Câmara Municipal deverá:

a) designar a firma que se incumbirá do estudo e do preparo do plano de urbanização;

b) instituir, depois da aprovação oficial do plano, um serviço permanente para a execução do mesmo e verificação das aplicações da legislação adequada;

Art. 10. Os municípios que estiverem elaborando um plano de urbanização, terão a faculdade de pagar as despesas dos estudos e de execução, e com:

a) contribuições de melhoria;

b) empréstimos;

c) auxílio do Governo Federal e Estadual;

d) 25% da cota do imposto de renda;

e) uma taxa de planejamento.

Art. 11. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Tráfego e Transporte nas Preocupações Municipais

GERALDO DE MENEZES CÔRTEZ

(Tenente-Coronel do Exército e ex-Diretor do Trânsito do Rio de Janeiro, D.F.)

INTRODUÇÃO

A VIDA da comunidade moderna cada vez mais depende dos transportes, e, dentre seus diferentes meios, nenhum como o motorizado está, atualmente, tão de perto ligado à vida de todo e qualquer município. Por isso, o transporte e o tráfego motorizados merecem uma atenção toda especial, do duplo ponto de vista de eficiência e de segurança.

A eficiência e a segurança do tráfego motorizado dependem, antes de tudo, da conveniente aplicação de uma técnica científica nova, no desenvolvimento das cidades e de todo o sistema de intercomunicações rodoviárias, inclusive na zona rural. A dificuldade para os municípios reside, então, no fato de que precisam dispor de técnicos conhecedores da moderna ciência do tráfego, contando além disso com uma adequada organização a seu serviço.

O fato de a ciência do tráfego ser muito moderna, de serem raros os livros técnicos, principalmente em nossa língua, o fato de os currículos universitários de engenharia e de arquitetura não cobrirem convenientemente os indispensáveis ensinamentos no tocante à repercussão do tráfego motorizado sobre o urbanismo, nem tão pouco ao que hoje se entende por engenharia do tráfego, o fato de serem incipientes no Brasil os cursos de extensão universitária para engenheiros e arquitetos, nos quais aquelas noções precisam ser sistematizadas, ensinadas e aprendidas, o fato, finalmente, de ser reduzidíssimo o número de engenheiros e arquitetos de que dispõe o País, constituem razões, ou melhor, limitações a considerar, se queremos que os 1.950 municípios brasileiros possam, a contento, resolver esse problema.

Na realidade, não dispomos de número suficiente de técnicos que possam em cada município resolver os problemas de urbanismo e de engenharia do tráfego. E, ainda que houvesse tal disponibilidade, grande número de municípios não estaria em condições financeiras capazes de incluir em seus quadros de funcionários permanentes, técnicos dessa categoria. Por outro lado, em muitos casos, não se recomendaria mesmo a admissão ou o contrato de técnicos para um trabalho permanente, já que, realizado determinado número de

projetos, não haveria serviço para eles, durante largo espaço de tempo, principalmente em pequenas comunidades, e, portanto, a admissão ou o contrato, naquela condição, tornar-se-ia economicamente desaconselhável.

Se fizermos um levantamento da realidade municipal brasileira, veremos como são raros os municípios que podem contar com engenheiros, no quadro de seus servidores. No Estado da Paraíba, por exemplo, em 1952, só o Município de Campina Grande possuía, no quadro de servidores, um jovem engenheiro. Nem o Município da capital do Estado contava com tal disponibilidade. Ora, a falta de técnicos é a principal responsável pelo crescimento desordenado das vilas e das cidades, causa de muitos males, que, em sua maior parte, se vão agravando sucessivamente e dificultando, cada vez mais, as boas soluções futuras. Vias de características e disposição completamente incompatíveis com as necessidades de eficiência do tráfego e de segurança do público continuam a ser projetadas e executadas, fundamentalmente por falta de conhecimento técnico da questão. A necessária e devida atenção, quanto às medidas capazes de satisfazer às funções de carga e descarga de mercadorias, de embarque e desembarque de passageiros e de estacionamento de veículos também não é dispensada pelos responsáveis em cada comunidade, porque não se deram conta de que são questões novas e graves. Questões graves pela magnitude do crescente tráfego motorizado e pelo aumento rápido das concentrações humanas e cuja solução depende de medidas bem diversas das que vêm sendo tomadas até agora.

Tudo depende então, antes de mais nada, do reconhecimento dessa realidade e reside na obtenção de fórmulas capazes de superar a crise da falta de elementos técnicos, com a presteza que o problema exige. Evidentemente, que não podemos optar pela solução simplista de formar técnicos em número suficiente para atender a todos os municípios ao mesmo tempo, porque a natureza não dá saltos e os técnicos surgirão progressivamente e jamais da noite para o dia. Tão pouco podemos esperar, que a assistência técnica só seja possível a um município, no dia em que sua receita comportar contrato ou admissão de servidores especializados em caráter permanente.

Apresentamos duas soluções, que longe de se excluírem mutuamente, podem ser com vantagens adotadas para uma ação conjunta:

INSTITUTO E COMISSÕES DE URBANISMO E TRÁFEGO

Solução A — A criação de um ou mais Institutos de urbanismo e tráfego se nos afigura medida de grande alcance e mesmo indispensável.

Instituto que precisa ser constituído de forma a poder bem desempenhar o duplo papel:

- de formar ou aperfeiçoar técnicos;
- e de prestar assistência técnica a quantos dela necessitem, especialmente os diversos municípios brasileiros.

Não fôsse a vasta extensão territorial e um único Instituto se recomendaria, pois a concentração, sobre ser indiscutível vantagem do ponto de vista econômico, só poderia ser benéfica aos esforços conjuntos dos técnicos e dos estudiosos, aí reunidos num só local para as consultas, trocas de informações e discussões, já que uma das características e necessidades do Instituto é funcionar como órgão de estudos e pesquisas continuadas, no campo das atividades correlacionadas com o desenvolvimento da ciência do tráfego. A facilidade de movimentação das equipes de técnicos chamadas a estudar, a aconselhar e a resolver os problemas em todos os recantos do território brasileiro e a economia de tempo advinda daquela própria facilidade, certamente justificam a criação de mais de um Instituto, cujo número não deve contudo ser exagerado. Pelo menos um Instituto em Recife e outro em São Paulo seriam recomendáveis, mas não se justificaria o exagêro de ter um por Estado.

Sem descermos a grandes detalhes que não teriam oportunidade neste artigo, tais Institutos devem ser constituídos de dois grandes Departamentos: um de estudos, planos e projetos e outro de ensino, além de um terceiro, que poderíamos chamar de administração para suprir às necessidades daqueles.

O Departamento de estudos, planos e projetos constituiria a verdadeira equipe de técnicos, destinada a manter-se em constante atividade de pesquisa, no campo do tráfego motorizado e das questões correlatas, e sempre em condições de atender às solicitações das diversas municipalidades, para a solução de seus problemas de desenvolvimento urbanístico, de engenharia do tráfego e de organização dos transportes urbanos e rurais.

O Departamento de ensino seria destinado, como seu próprio nome indica, a preparar e a aperfeiçoar técnicos. A especialização dos conhecimentos científicos a que o tráfego motorizado conduz exige que este Departamento prepare e ministre diferentes cursos: alguns de formação e outros considerados como de especialização ou de extensão universitária. A título de ilustração, há interesse que o Instituto promova os seguintes cursos de importância e duração bem diferentes, como

diversas são as características daqueles a que se destinam e as finalidades que visam:

— Curso de urbanismo, do ponto de vista tráfego.

— Curso de engenharia de tráfego, incluindo o censo do tráfego.

— Curso de organização e operação dos transportes motorizados.

— Curso especial sobre sinalização de tráfego.

— Curso de polícia de tráfego, incluindo a perícia dos acidentes de tráfego.

— Cursos de administração e orientação para a eficiência dos organismos policiais, das vistorias e perícias técnicas e da administração da justiça.

— Cursos especiais visando a educação do tráfego (formação de motoristas e principalmente de instruções para escolas-padrão, orientação para as campanhas educativas a serem desenvolvidas em cada comunidade, e divulgação de normas e condutas administrativas padronizadas em proveito dos processos educativos).

A responsabilidade pela doutrina professada no Departamento de Ensino cabe ao outro Departamento (de estudos, planos e projetos), donde a íntima ligação que deve existir entre eles. Os casos concretos, que este último Departamento enfrenta, constituem excelente material para a instrução objetiva do Departamento de Ensino.

O Departamento de Administração suprirá tôdas as necessidades materiais daqueles dois Departamentos, não só na sede do Instituto como nos casos de execução de trabalhos especializados que o Departamento de estudos, planos e projetos tenha que realizar em municipalidades longe da sede, como, por exemplo, instalação de sinalização de tráfego por elas contratada. Para isto disporá não só de material, como de pessoal especializado, para o atendimento de tais serviços. As equipes para os levantamentos de tráfego pertencem também ao Departamento de Administração, embora sejam empregadas pelo e em proveito do Departamento de Estudos.

Como vemos a assistência prestada aos municípios e a criação dos Institutos de Urbanismo e Tráfego?

O ideal é que a assistência seja solicitada espontaneamente pelo Prefeito interessado. Mas, para que surjam aquelas solicitações, não desconhecemos que há necessidade de despertar a consciência da importância dos problemas de tráfego e a convicção de que só a técnica será capaz de impedir que surjam preocupações ou de resolver a contento as já existentes e, finalmente, é preciso que haja confiança no Instituto que se propõe a resolver tais questões. Por isso é preciso desenvolver desde o início das atividades do Instituto um programa de esclarecimento da opinião pública para criar ou desenvolver a confiança na técnica para a solução dos problemas do tráfego, que gerará o desejo, senão mesmo o anseio, por sua aplicação em cada comunidade.

Vencida essa etapa inicial, os bons trabalhos do Instituto e os resultados alcançados serão as melhores recomendações para que outros Prefeitos sucessivamente recorram à assistência técnica que o Instituto estará aparelhado a prestar, em condições de eficiência e de economia que outros não estarão em condições de fazê-lo. Convém lembrar que o Instituto, tendo uma elevada missão social a cumprir, não agirá como empresa comercial, mas deverá cobrar os serviços que realizar, para que seus recursos não se esgotem, ao contrário, se reforcem com novas receitas possibilitadoras do desenvolvimento indispensável.

Se já existe o reconhecimento generalizado de que a prosperidade e a felicidade do povo de cada cidade e das comunidades rurais, do ponto de vista tráfego motorizado, estão a depender da aplicação de conhecimentos técnicos novos e que a melhor forma de obtê-las é através do Instituto, nada mais simples do que sua criação e funcionamento. De fato, se os responsáveis pelos 1.950 municípios brasileiros, ou mesmo por um considerável número deles, estiverem convencidos do que aqui se disse é o caso de decidirem, num Congresso de municípios, reservarem uma pequena parcela de sua receita e com esse fundo criarem um Instituto para assisti-los tecnicamente.

Mas, se aquela vontade ainda não existe, cabe à União, no meu modo de entender de cidadão, com ou sem a cooperação dos Estados, o dever de promover a criação de um Instituto, cuja necessidade ressaltamos. Até mesmo um movimento e uma demonstração de solidariedade social, da parte dos detentores dos grandes capitais, seria capaz de mobilizar os fundos indispensáveis para fazer nascer um daqueles Institutos. Assim, o problema está focalizado mais uma vez e a solução indicada em suas grandes linhas. Esperamos que Prefeitos, Vereadores, Governadores e Deputados Estaduais, Congressistas Federais, Responsáveis por grandes empresas particulares e, finalmente, os mais influentes elementos nos destinos do País, apoiem a idéia, aperfeiçoem-na e proporcionem os meios indispensáveis, para que nossas Cidades possam sair do atual quadro absurdo que nos apresentam, de completo desajustamento às necessidades da vida neste "século motorizado". Desajustamento aliás, que, dia a dia, se vem agravando com a transformação de vilas em cidades e de crescimento destas, dentro de padrões inteiramente errados e que só uma técnica nova e já consagrada, mas pouco conhecida, é capaz de corrigir.

Solução B — Na falta de Institutos como os referidos na solução A, ou mesmo para auxiliar o trabalho deles, que não poderão, ao mesmo tempo, atender a todos os municípios interessados ou necessitados de assistência técnica, mais ou menos urgente, convém que os Estados e, em certos casos, a União organizem comissões de técnicos para prestar a assistência eventual ou periódica que se tornar necessária. Foi esta aliás a solução sugerida ao Senhor Ministro José Américo de Almeida, então Governador da Paraíba, quando lá estive, a seu convite, para estudar o problema do tráfego

e propor medidas para melhorar sua eficiência e aumentar as condições de segurança, naquela Unidade da Federação.

A solução de criar Comissões técnicas para assistência aos Municípios, não é nova, nem original; por exemplo: o Rio Grande do Sul já a adotou em sua Secretaria de Viação e, entre os que a recomendam como meio de poder atender aos diversos problemas dos Municípios que exigem conhecimentos técnicos especializados, podemos citar o General Juarez Távora. Mas tais Comissões não poderão dispensar o papel de órgão orientador e de pesquisa que um ou mais Institutos de Urbanismo e Tráfego precisam desempenhar.

A ciência do tráfego precisa ser aplicada e os conhecimentos técnicos, cada vez mais, necessitam de reajustamentos e de atualizações. Não devemos esquecer que a constituição de comissões com engenheiros não especializados e não atualizados estará longe de corresponder aos objetivos que se têm em vista.

Organizar comissões em cada Estado, com elementos especializados, formados ou orientados pelos Institutos, será a solução recomendável no futuro e na medida das disponibilidades de pessoal técnico, para que o Instituto se possa concentrar nos casos mais graves e complexos, deixando que as Comissões tomem a si os encargos das soluções mais simples.

Enquanto inexistem os desejados Institutos, não resta dúvida que as Comissões constituídas de engenheiros, ainda que não especializados, mas entusiasmados e com vontade de estudar e de aplicar a nova técnica, poderão prestar excelentes serviços e, pela possibilidade de pronta aplicação, devem ser providenciadas com a máxima urgência. O Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e seus correspondentes Estaduais possuem excelente corpo de engenheiros e de arquitetos, muitos que se têm especializado e acompanhado a evolução dos conhecimentos rodoviários graças à capacidade autodidata e outros, embora em pequeno número, que já tiveram o ensejo de fazer cursos de extensão universitária sobre urbanismo e tráfego no exterior, especialmente nos Estados Unidos. Por tudo isso, seria mais um excelente serviço que o D.N.E.R. prestaria ao País a constituição de Comissões técnicas para, dentro de determinadas Regiões ou Estados, assistirem os diversos Municípios na solução de seus problemas correlacionados com o tráfego. Naturalmente que nem todos podem ser atendidos ao mesmo tempo, mas para isto existem as racionais ordens de prioridade. Não é preciso que o serviço seja gratuito, ao contrário, julgo que as municipalidades devem custeá-los, o que possibilitará a ampliação do número de Comissões e a melhoria de seus recursos técnicos.

ENGENHARIA DO TRÁFEGO E POLÍCIA

O policiamento do tráfego é uma das missões da Polícia e esta deve ser estadual, mas conservar a Polícia com os encargos de decidir sobre questões de engenharia do tráfego é um absurdo. Basta

que se atente para o que é engenharia do tráfego, para nos convenceremos de que essa competência precisa sair do setor policial e passar para as atribuições municipais.

A engenharia do tráfego compete: decidir sobre o sentido e o regime de circulação das vias públicas; sinalizá-las; regular as questões de carga e descarga, de embarque e desembarque de passageiros, e de estacionamento de veículos nos diversos logradouros públicos. Quando a engenharia projeta as vias e suas disposições, quando decide sobre os gabaritos e outras condições a que as construções particulares devem satisfazer, logicamente objetiva como tudo isto poderá atender às clássicas e essenciais *funções do tráfego*. Não é razoável que a Polícia, que não pôde influir naquelas decisões venha depois, por exemplo: estabelecer sentido único de circulação numa via projetada para sentido duplo e vice-versa; proibir o estacionamento ou a carga e descarga em locais onde a engenharia responsável decidiu proporcioná-los etc.

Pontos de embarque e desembarque de passageiros e itinerários dos meios de transporte coletivo são fundamentais na organização dos transportes urbanos; então, se esta responsabilidade é da municipalidade, como justificar que caiba à Polícia decidir afinal sobre tais questões, como vem ocorrendo no Brasil?

Normalmente a Polícia não dispõe de engenheiros, isto é, dos elementos indispensáveis para cuidar daqueles problemas com a eficiência desejada, e não devemos hipertrofiá-la desenvolvendo, dentro de seu organismo, elevado corpo de engenheiros de tráfego. Constitui verdadeiro absurdo atribuir a responsabilidade pelo desenvolvimento físico das cidades e vilas ao Município correspondente e considerar a Polícia como competente para decidir quanto à utilização de seus logradouros públicos. Quanto mais integrada estiver a engenharia que planeja, projeta e constrói os logradouros públicos e que prevê, organiza e disciplina o crescimento físico da cidade, com a engenharia que finalmente ajusta e organiza a utilização daqueles logradouros, melhor será. Muitos dos erros, do ponto de vista tráfego, que hoje notamos nas vias públicas de nossas cidades, decorrem do divórcio existente entre o engenheiro que projeta e constrói a obra e a decisão sobre sua utilização efetiva. Por todas essas razões que sinteticamente recordamos, todos os assuntos de engenharia de tráfego devem ser da responsabilidade integral do Município, cabendo à Polícia estadual zelar pela fiel observância do que a engenharia decidiu, entre muitas das importantes atribuições policiais que não precisamos discriminar, por fugir ao objeto deste artigo.

CAMPANHAS EDUCATIVAS DE TRÁFEGO

São tão alarmantes os acidentes nas cidades de considerável tráfego motorizado, que não bastam as providências de engenharia, principalmente porque demoradas e sempre incompletas, e nem é suficiente a ação da Polícia; há necessidade de

educar os motoristas e os pedestres, isto é, o povo. Não resta dúvida que a Polícia desempenha um papel importante no processo educativo, mas há muito o que fazer fora do que a ela compete. É preciso ensinar às crianças a se conduzirem nas vias públicas; é preciso indicar aos adultos a forma de utilizarem as vias em segurança e de lembrá-lhes as regras estabelecidas para dirimir os conflitos dos veículos e de pedestres, sempre que estes precisam cruzar a pista das ruas ou avenidas, e é preciso manter os motoristas em constante atualização de conhecimentos, apelar para seus bons sentimentos e influir em sua conduta, através de uma inteligente ação psicológica. Para isto é preciso desenvolver uma extensa campanha educativa, de ação continuada. Cada comunidade deve organizar a sua campanha, cabendo ao Poder Público incentivá-las e orientá-las. Tais campanhas só produzem reais efeitos se bem dirigidas, suficientemente vigorosas e persistentes. A consciência do dever de solidariedade social do cidadão bem formado mobilizará inteligência e recursos para tais campanhas, cuja orientação técnica pode, vantajosamente, ser solicitada por exemplo à Associação Brasileira para a Prevenção de Acidentes.

ORGANIZAÇÃO DOS TRANSPORTES

Os transportes urbanos e da zona rural são vitais para o povo; sua boa organização, base de eficiência e segurança, deve constituir preocupação máxima dos responsáveis pelos destinos de cada município. Não se deve esperar que as condições de transporte se agravem, para atacar o problema como a técnica recomenda. É preciso que, desde o início do desenvolvimento de uma comunidade, se cuide de preservar os transportes de uma série de vícios, que comprometam irremediavelmente ou pelo menos, dificultam as boas soluções futuras. Os principais conselhos, que devem ser levados em consideração, podem ser assim resumidos:

— A concorrência, tão desejada e útil na economia liberal, não é a melhor solução para a organização dos transportes.

— A concentração e não a multiplicidade de empresas transportadoras é sempre recomendável, porque permite tirar-se o máximo partido da lei das compensações, oferecendo ao público a mesma qualidade de transporte e pelo mesmo preço. A quem é transportado não interessa se o transportador está, no momento, perdendo ou ganhando e este só se conformará em realizar viagens não vantajosas se, em compensação e ao mesmo tempo, for capaz de auferir lucro em outras e se for bem fiscalizado pelo Poder Público, quanto àquela obrigação.

— A tendência para a multiplicidade de preços, critério de tarifa quilométrica, deve ser muito refreada, pois o preço único, bem calculado, levando na devida conta a lei das compensações, via de regra tem um alcance social mais amplo, visto que proporciona aos que moram mais distante do Centro, "aos menos favorecidos pela sorte", um transporte pelo mesmo preço daqueles com que contam

os que habitam nos bairros mais elegantes e próximos da parte vital das Cidades.

— Teòricamente, a melhor solução é a do monopólio municipal ou estatal. Não tendo objetivo comercial, a entidade ou organização para tal fim criada fica em condições de oferecer a tôda a coletividade, o melhor transporte e pelo menor preço. Mas existem em tais empreendimentos estatais o perigo da corrupção, da má burocracia e da falta de recursos financeiros adequados, para fazer frente à expansão que se torna necessária ao acompanhamento do ritmo crescente das cidades. Este último aspecto é um dos que mais merece a nossa atenção no Brasil, devido à fase de desenvolvimento econômico em que nos encontramos, sabido que é o grande salto demográfico que a história das cidades do Mundo acusa corresponder ao surto industrial local.

Uma forma conciliatória e conveniente parece-nos residir na empresa de economia mista, em que o Município pode ter seu olho fiscal, mas em que a Direção técnica ou parte substancial dela deve ser entregue aos Capitais particulares que se associaram. Inclusive tal solução tem o mérito de remover o sério inconveniente de descontinuidade

administrativa tão observado em muitas das empresas estatais, para não dizer em quase tôdas elas.

— Nada é mais nocivo para os transportes coletivos que permitir o regime de exploração individual, em que cada motorista é o dono ou o interessado direto na fêria do veículo que conduz. Admitindo ou partindo dêste sistema operacional, o povo nunca chegará a ter transportes regulares e seguros, isto é, transporte de boa qualidade. Os lotações ou micro-ônibus estão proliferando em nossas Cidades, só trabalham nas horas boas de acúmulo de passageiros, durante as quais retiram dos ônibus, trolley-bus e bondes, pertencentes às empresas sujeitas a cumprir horários segundo os contratos firmados com a Municipalidade, os passageiros que lhes proporcionariam lucros compensadores dos *deficits* das horas más. Resultado: matam aquelas empresas de transporte regular ou afugentam os capitais, dificultando ou retardando seu desenvolvimento. Com tal política o serviço de transportes, especialmente de ônibus, dia a dia ficará pior e o povo não percebe, inclusive porque, aparentemente, o lotação ou micro-ônibus se lhe afigura um excelente meio de transporte, mais rápido e mais confortável que o ônibus. ...

O Atual Sistema Tributário Municipal Brasileiro

DEIREL REINALDO DA SILVA

A CONSTITUIÇÃO Federal, em seu artigo 29, estabeleceu que pertencem aos Municípios os impostos :

- 1.º) predial e territorial urbanos;
- 2.º) de licença;
- 3.º) de indústrias e profissões;
- 4.º) sobre diversões públicas;
- 5.º) sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência.

Vê-se, pois, que as receitas municipais são constituídas quase que exclusivamente de impostos diretos.

Um sistema tributário essencialmente direto não apresenta, na prática, as vantagens que economistas e financistas dos séculos atrasado e passado admitiram.

Hodiernamente se reconhecem os benéficos efeitos econômicos e sociais, ainda que estes últimos indiretamente, que um sistema tributário simultaneamente direto e indireto produz.

Na própria Inglaterra, onde os economistas, financistas e políticos estabeleceram uma tributação predominantemente direta, existe, presente, uma forte reação contra tal sistema, a qual tem conseguido a reimplantação de vários impostos indiretos, anteriormente suprimidos.

Estudos econômicos e financeiros mais minuciosos levaram a se reconhecer que um sistema tributário exclusivamente direto constitui um desestímulo às forças produtoras.

A principal função da tributação — a redistribuição da renda produzida — deve ser dividida entre impostos diretos e indiretos.

Nas regiões cujo desenvolvimento econômico se apresenta em fase de plena expansão, pode prevalecer um sistema tributário constituído exclusivamente de impostos diretos. O mesmo não pode ocorrer em regiões cuja economia não se apresenta em fase de desenvolvimento.

Pelo acima exposto, deduz-se que o atual sistema tributário municipal brasileiro é ótimo para os Municípios em franco desenvolvimento.

Nêles o poder municipal pode estabelecer tributação relativamente elevada, uma vez que a grande disponibilidade de meios de pagamento de que dispõem os contribuintes da região torna percentualmente razoáveis impostos elevados.

Bem diferente é a situação dos Municípios que não se encontram em fase de expansão econômica. Nêles o poder público municipal enfrenta a mais precária situação financeira. Sem dispor de um imposto indireto que lhe proporcione substancial rentabilidade, fica o poder municipal impassível diante de um sistema tributário direto impraticável, pôsto que não pode extinguir, por excesso de exação, as parcas forças econômicas existentes no município.

Ao se apreciar a receita municipal, não se deve esquecer o princípio sociológico de que a influência do meio social sobre o indivíduo está na razão inversa da extensão do mesmo meio. Assim, o prefeito municipal e a Câmara Municipal, quanto menos populoso fôr o Município, mais sofrem a influência dos munícipes, razão pela qual nos municípios do interior é quase impraticável qualquer majoração de tributos, mormente em se tratando de impostos diretos. E' bem possível que se aos municípios brasileiros coubesse um imposto indireto semelhante ao de consumo ou de vendas e consignações não lhes seria tão difícil — para não dizer impossível — elevar as taxas de incidência, com o escopo de aumentar a receita municipal.

Os dados estatísticos provam a desvantagem do atual sistema tributário municipal brasileiro.

Os municípios do interior arrecadaram em 1941 — quando lhes pertenciam apenas 50% do imposto de indústrias e profissões e não lhes eram entregues 10% do imposto de renda e 30% do excesso da arrecadação estadual — 589 milhões de cruzeiros. Em 1952, portanto onze anos depois, a arrecadação dos mesmos municípios, excluídos os 10% do imposto de renda e os 30% do excesso da arrecadação estadual — foi de 2.400 milhões de cruzeiros, aproximadamente.

À primeira vista parece ter ocorrido substancial aumento da receita municipal. Na realidade, o que se verificou foi coisa diversa. A desvalorização da moeda determinou queda na receita municipal.

Segundo cálculo já feito na cidade de São Paulo, durante o período de 1941-1952 a desvalorização monetária do cruzeiro foi cerca de 84%, isto é, seis cruzeiros em 1952 equivaliam ao valor de um cruzeiro em 1941. Dividindo-se a receita de 2.400 milhões de cruzeiros que os municípios do interior arrecadaram em 1952 por 6, chega-se ao triste resultado de que tal receita foi de 400 milhões de cruzeiros, contra uma arrecadação de 589 milhões de cruzeiros em 1941.

Se na receita de 1952 fôssem computados apenas 50% do imposto de indústrias e profissões — como era em 1941 — mais entristecedora se tornaria a realidade.

Pode-se afirmar com segurança que de 1941 a 1952 as receitas de caráter local dos municípios do interior decresceram de 32%, pois a arrecadação de 1952, feita a equivalência do valor monetário do cruzeiro, foi de apenas 400 milhões de cruzeiros, contra 589 milhões em 1941.

Uma reforma da Constituição Federal que desse aos Municípios a faculdade da criação de um imposto indireto que incidisse sobre consumo, circulação ou produção de mercadorias traria salutares efeitos sobre as receitas municipais.

De Como Organizar o Crédito nos Municípios

FENELON SILVA

(Do Conselho Deliberativo da A.B.M.)

JÁ vai longe o tempo em que os tributos municipais recaíam apenas em reses entradas nos matadouros, gado abatido, balanças, pesos, medidas, aguardente, engenhos de cana de açúcar e sobre mais umas poucas indústrias incipientes.

Não havia no Brasil-Colônia, por exemplo, discriminação de qualquer espécie de renda. Era, por isso, escassíssima a receita municipal desse período da vida nacional.

No Império foi pôsto em foco o problema da discriminação das rendas gerais e provinciais, concretizado depois de várias tentativas pelo Ato Adicional que conferia às assembléias provinciais o poder de legislar, também, sobre a fixação das despesas municipais. Mesmo assim, continuavam insuficientes as rendas municipais no Brasil-Império.

Não se preocuparam os constituintes de 1890, já no regime republicano, com a receita municipal, separadamente das rendas estaduais, de maneira que, no regime da Constituição de 1891, o poder tributário dos municípios derivava inteiramente do estadual, exercendo-se nos limites determinados pela Constituição federal e leis do Estado. Da mesma forma como na Colônia e no Império, foram ínfimas as rendas municipais na Primeira República.

Já da Constituição de 1934, constou a discriminação da receita municipal, tocando aos municípios:

- 1.º) o impôsto de licenças;
- 2.º) os impostos predial e territorial urbanos, cobrado, o primeiro, sob a forma de décima ou de cédula de renda;
- 3.º) o impôsto sobre diversões públicas;
- 4.º) o impôsto cedular sobre a renda de imóveis rurais;
- 5.º) metade do impôsto de indústrias e profissões, cujo lançamento incumbia aos Estados;
- 6.º) 20% da arrecadação, em seu território, de impostos não especificados na Constituição e que viessem a ser criados pela União ou pelo Estado;
- 7.º) as taxas sobre serviços municipais;
- 8.º) qualquer outro impôsto que lhes fôsse transferido pelo Estado.

Isso determinou uma melhoria sensível da receita municipal no regime constitucional de 1934-

1937. Este mesmo princípio foi adotado pela Constituição outorgada de 10 de novembro de 1937, embora com a redução ocasionada pela subtração do impôsto cedular sobre a renda de imóveis rurais e os 20 % da arrecadação, no território do município, dos impostos federais e estaduais não especificados; mas duas leis constitucionais sucessivas, posteriores, reduziram mais ainda a receita municipal e o resultado foi a volta dos municípios ao estado de penúria.

Com as novas disposições adotadas pela vigente Constituição de 1946, ficaram acrescidas de muito as rendas municipais. Assim, como renda de sua competência tributária privativa, têm os municípios modernamente:

- 1.º) impostos predial e territorial urbanos;
- 2.º) impostos de licença;
- 3.º) impostos de indústrias e profissões;
- 4.º) impostos sobre diversões públicas;
- 5.º) impostos sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência;
- 6.º) contribuição de melhoria;
- 7.º) taxas diversas;
- 8.º) quaisquer outras rendas provenientes do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços;
- 9.º) impostos que lhes forem transferidos pelos Estados.

O principal acréscimo de sua receita, entretanto, resulta de outras fontes, como:

- 1.º) do produto dos impostos que a União e os Estados criarem, além dos que a Constituição lhes atribuir expressamente, 40 % pertencerão aos municípios em cujo território tiver sido efetuada a cobrança;
- 2.º) do impôsto federal, unificado, sobre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos, sobre minerais do país e energia elétrica, 60 % no mínimo serão entregues aos Estados, Distrito Federal e municípios, mediante critério de distribuição que a lei federal estabelecer;
- 3.º) sempre que a arrecadação de impostos estaduais (salvo o de exportação) exceder, em município que não seja o da capital, o total das ren-

das locais, de qualquer natureza, ser-lhe-ão atribuídos, anualmente, 30 % do excesso;

4.º) finalmente, 10 % do impôsto de renda e proventos de qualquer natureza serão repartidos pela União, em partes iguais, entre os municípios, excluídos os das capitais, exigindo a Constituição que metade pelo menos da importância recebida seja aplicada em benefícios de ordem rural.

Assim, a parcela mais apreciável do acréscimo da receita municipal é, sem dúvida, a representada pela participação dos municípios no impôsto de renda.

Ocorre, porém, que com a distribuição da cota em partes iguais, os pequenos municípios são muito melhor aquinhoados do que os grandes.

De qualquer maneira, a receita pública do interior continua ainda a ser drenada para os centros urbanos maiores. O que fica para os municípios, dos tributos pagos pelos seus habitantes, muito pouco representa do que é carregado para os erários federal e estadual.

E a falta de planejamento e programação na aplicação dêsse pouco que resta, determina o malbarato das rendas, na maioria dos casos, por prefeitos honestos, mas sem visão ou tipo administrativo que lhes façam crer no grande alcance e conveniência de fomentar o crédito para o aumento e racionalização da produção.

Disso decorre que no meio rural só o proprietário de terras ou de gado obtém financiamentos, e por isso, diante do estado lastimável de miséria em que vive a população rural, só o CORONEL é rico. Há, de fato, muitos fazendeiros prósperos e abastados, porém, em regra, o que mais há são fazendeiros *remediados*, proprietários e gestores de negócios, mas que, de modo geral, não dispõem de recursos financeiros, pois quase sempre estão eles com as terras hipotecadas e o gado sob penhor. Para poderem prosseguir em suas atividades lucrativas, estão eles sempre pleiteando favores fiscais, dispensas de impostos e taxas e cortejando bancos e demais credores, como observa muito bem Victor Nunes Leal.

Para a obtenção de tudo isso, de muito vale o seu prestígio político, suas ligações com banqueiros etc., mas de qualquer forma é sempre para o "CORONEL que o roceiro apela nos momentos de apertura, comprando fiado em seu armazém para pagar com a colheita, ou pedindo dinheiro, nas mesmas condições, para outras necessidades". (1)

De alguma forma, portanto, só o CORONEL dispõe de meios e astúcias que o torna o senhor todo poderoso em meio à miséria reinante no ambiente rurícola brasileiro.

Desta situação de fato decorre a necessidade de se desenvolver melhor as atividades bancárias nos municípios, com a criação de bancos financiadores da produção, indústria e comércio.

Cêrca de 90 % do movimento bancário no Brasil, segundo um estudo de RAFAEL XAVIER que para isso usou dados relativos a 1940 e 1944, faz-se nas Capitais.

Só o Distrito Federal e São Paulo concorrem com mais de 72 % no movimento de empréstimo e 71 % de depósitos totais.

Já é tempo de se procurar observar que o acelerado desenvolvimento industrial no Brasil, na conjuntura das duas grandes guerras, vem determinando o crescimento do nosso mesquinho mercado interno agravado pelo empobrecimento cada vez maior da população rural brasileira.

É por demais sabido que uma indústria desenvolvida que não disponha de mercado interno em condições, entra logo num dilema: ou exporta ou soçobra. Exportar depois de passada a contingência favorável da guerra, quando se fica sem recursos, sem meios técnicos, sem influências políticas para competir com os países altamente industrializados, será uma saída problemática. E para não perecer só restará às indústrias nacionais um caminho:

"ampliar o mercado interno para evitar a superprodução conseqüente ao subconsumo e continuar a obter do governo as tarifas protecionistas indispensáveis para amparar as nossas indústrias da concorrência mortal da técnica estrangeira em nosso território". (2)

É preciso ver que o ruralismo do presente relaciona-se intimamente com o industrialismo e este, por sua vez, se acha estreitamente ligado às atividades comerciais e bancárias.

Daí a necessidade de se criar uma cadeia de bancos especialmente destinados ao financiamento da produção nacional, a fim de evitarmos o recurso condenável do protecionismo fiscal e podermos ampliar intensamente o nosso mercado interno.

Assim, sabe-se que o crédito hipotecário tem por garantia a terra, o produto agrícola, as máquinas e os instrumentos agrícolas.

Portanto, o tipo de banco preferível para o financiamento da produção em todos os rincões do Brasil, deve ser o de crédito real (hipotecário e agrícola) sob o regime das sociedades de economia mista, tendo o Estado e os municípios a parte majoritária das ações e com a missão principal de subtrair os pequenos proprietários de terras da ganância dos usurários, cobrando-lhes juros módicos.

Esse tipo de banco tem ainda a vantagem de, além de operar preferentemente sobre bens imobiliários, poder realizar tôdas as operações habituais dos demais tipos de bancos.

Então, para a organização do crédito nos municípios preconiza-se a criação de um banco de crédito real na capital de cada Estado ou Território, exceto no de Fernando de Noronha e um banco

(1) VICTOR NUNES LEAL — *Coronelismo, Enxada e Voto* — Ed. "Revista Forense", S. A. — Rio de Janeiro. 1949, pág. 11.

(2) LEAL — *Op. cit.*, pág. 128.

idêntico em cada município, vinculado ao banco autônomo de cada Estado e Território, com a seguinte estrutura e regime de administração :

BANCO DOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS S. A.

1. CAPITAL Cr\$ 20.000.000,00

Dividido em 20.000 ações de mil cruzeiros cada uma.

2. SUBSCRITORES:

	Ações
Estado	10.001
Municípios	5.000
Particulares	4.999
Total	20.000

22. Os municípios, ao subscreverem suas ações, fariam ao banco uma cessão irrevogável de direitos num determinado destaque da verba federal do Imposto de Renda, pagáveis em prestações anuais.

23. Os subscritores particulares pagariam 20 % no ato da subscrição de cada ação e o restante em 16 prestações mensais de Cr\$ 50,00.

3. OPERAÇÕES

31. Depósitos

32. Descontos e redescontos

33. Empréstimos simples e hipotecários

34. Financiamentos para estimular e racionalizar a produção.

4. CARTEIRAS

41. De crédito agrícola e industrial

42. De crédito hipotecário e administração de bens

43. De crédito geral.

5. ADMINISTRAÇÃO

Quatro membros, sendo dois de livre escolha do governador do Estado, um eleito pelos prefeitos e um eleito pelos acionistas particulares. Os cargos em comissão seriam providos pelos quatro membros designados e eleitos mediante escrutínio indireto entre os próprios membros, com mandato de quatro anos, assim denominados:

51. Diretor-presidente (um dos dois representantes do Estado)

52. Diretor da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial

53. Diretor da Carteira de Crédito Hipotecário e Administração de Bens

54. Diretor da Carteira de Crédito Geral.

6. SUCURSAIS, AGÊNCIAS, CORRESPONDENTES

Haveria na sede de cada município e distritos, uma sucursal, agência ou correspondente do banco que operariam com todos os ramos de transações da matriz.

Eis de como solucionar o magno problema dos municípios brasileiros: a organização do crédito municipal.

Criação de Municípios

FRANCISCO MACHADO VILLA

(Conselheiro da Associação Brasileira de Municípios)

NÃO têm sido poucas as manifestações contrárias à política da excessiva fragmentação territorial, que determina não raro a instituição de municípios destituídos das condições básicas imprescindíveis a uma existência autônoma. Essa política, de acentuado caráter negativo, adquiriu maior impulso com a promulgação da Constituição Federal de 1946, por efeito, como se sabe, do parágrafo 4.º de seu art. 15, que manda a União entregar aos Municípios, excluídos os das capitais, dez por cento do total que arrecadar do impôsto sobre a renda e proventos de qualquer natureza. O motivo de semelhante política, após o advento dessa Carta, é óbvio. Visa a canalizar para o Estado, através dos cofres municipais, contingentes pecuniários de certo modo apreciáveis, os quais, nas mais das vezes, não recebem aplicação conveniente, devido a falhas na orientação administrativa.

Os Estados que se destacam, na adoção de semelhante critério, são sabidamente Minas Gerais e São Paulo. A primeira dessas unidades federadas, em virtude da recente divisão territorial, operada em 1953, passou a contar com 485 municípios, e a segunda com 435. O cotejo com o número de unidades comunais, resultantes das divisões territoriais anteriores, dá uma idéia bem clara da progressão dessa política fracionista.

No quinquênio 1939-1943, Minas Gerais possuía 288 municípios; no de 1944-1948, passou a ter 316; no de 1949-1953, 388 unidades comunais, para dispor presentemente do número de municípios indicado acima, isto é, criando, na última divisão territorial, quase cem municípios.

Por sua vez, São Paulo dispunha, no quinquênio 1939-1943, de 270 municípios; no quinquênio 1944-1948, subiu a 305 o número de suas unidades locais; no quinquênio 1949-1953, esse número elevou-se a 369, para atingir presentemente a cifra já mencionada, por terem sido criados, na última divisão territorial, quase 70 municípios.

Favorece, sem dúvida, semelhante fracionamento territorial exagerado a liberalidade constitucional ou legal no estabelecimento dos requisitos essenciais para a emancipação municipal, especialmente os referentes à população e à renda mínima. Um exame mesmo rápido de tais requisitos, fixados nas Constituições de alguns Estados, permite ajuizar da procedência dessa assertiva.

Em Minas Gerais, por exemplo, vigoram as seguintes condições :

- I — população mínima de 10.000 habitantes;
- II — renda anual mínima de Cr\$ 100.000,00;

III — existência, na sede, de pelo menos 200 moradias, edifícios com capacidade e condições para o Governo Municipal, instrução pública, pôsto sanitário e matadouro, bem como terreno para cemitério.

Note-se que, nesse Estado, segundo a sua Constituição, é obrigatória a transformação, em Município, de um distrito, logo que esta circunscrição reúna os requisitos mínimos exigidos para tal, em vez de condicionar-se a criação de Município também a fatores outros, como seja, a vontade de vida autônoma, expressa pelas populações das áreas interessadas.

Quanto a São Paulo, exigem-se, a respeito, os seguintes requisitos :

- I — população mínima de 4.000 habitantes;
- II — renda mínima de Cr\$ 200.000,00, a qual será reduzida à metade quando a sede do Município distar, por via férrea ou de rodagem, 25 quilômetros, pelo menos, da sede do Distrito a ser elevado a Município.

A Lei Orgânica Municipal do Estado do Rio de Janeiro prescreve as seguintes exigências :

- I — população mínima de 20.000 habitantes;
- II — condições favoráveis de desenvolvimento;
- III — renda mínima anual de 200.000 cruzeiros relativa a impostos municipais.

Em Santa Catarina fixam-se as seguintes condições :

- I — população mínima de 20.000 habitantes;
- II — renda anual mínima de Cr\$ 300.000,00.

Em Pernambuco :

- I — população superior a 10.000 habitantes;
- II — prédios de alvenaria na sede em número superior a 200;
- III — renda anual, proveniente de impostos, superior a Cr\$ 50.000,00.

No Maranhão :

- I — população mínima de 10.000 habitantes;
- II — renda anual mínima de Cr\$ 50.000,00.

Em Goiás :

I — oferecer o local designado para a sede as condições imprescindíveis à vida e ao desenvolvimento da cidade, principalmente sob o ponto de vista de salubridade ou fácil saneamento;

II — na zona sul do Estado:

- a) população mínima de 7.000 habitantes;
- b) renda municipal mínima de Cr\$ 100.000,00 anuais;
- c) duzentas moradias na sede;

III — na zona norte do Estado:

- a) população mínima de 5.000 habitantes;
- b) renda municipal anual mínima de Cr\$ 40.000,00;
- c) cem moradias na sede.

Cremos ser desnecessário transcrever os requisitos vigorantes em outros Estados da Federação, requisitos êsses que são, de modo geral, menos rigorosos nas demais unidades federadas. Tais critérios tão diversos têm facilitado a formação de unidades municipais sem vitalidade econômica, sem condições de efetivo desenvolvimento, e que não raro se vêem impossibilitadas de se descentralizar em distritos, como é o caso de Maranhão e Piauí e está acontecendo em São Paulo e Minas Gerais, onde já predominam os Municípios com um só distrito.

O Estado do Rio Grande do Sul, no concêrto das demais unidades da Federação, sempre ofereceu um exemplo singular de equilíbrio e prudência na adoção do critério para a criação de Municípios. Para só nos fixarmos no momento atual, verifica-se que os constituintes estaduais sul-riograndenses de 1947 procuraram preservar a tradição do Rio Grande do Sul, a respeito, mantendo um elevado limite mínimo de condições fundamentais para a emancipação de uma área territorial, para a sua constituição em Município. Assim, a Constituição Estadual de 8 de julho de 1947 estabeleceu como condições mínimas essenciais à criação de Municípios as seguintes:

Art. 139:

- I — população mínima de vinte mil habitantes;
- II — receita tributária anual não inferior a seiscientos mil cruzeiros;
- III — possibilidade de desenvolvimento;
- IV — prévia anuência da maioria da população da área a ser emancipada, manifestada em plebiscito, pelo voto secreto, nos termos da lei eleitoral, no que lhe fôr aplicável.

Parágrafo único. Não se permitirá a criação se, com o desmembramento, algum dos Municípios deixar de preencher qualquer dos requisitos dêste artigo.

Acresce que pelo art. 46, inciso IV, da Carta Estadual citada, cabia aos Municípios interessados resolverem sobre aos desmembramentos que viessem a sofrer, tocando à Assembléia Legislativa somente a atribuição de aprovar as resoluções das Câmaras Municipais, sobre incorporação, subdivisão ou desmembramento de municípios e aos acordos nesse sentido celebrados.

Posteriormente, pela emenda constitucional n.º 2, de 2 de dezembro de 1952, êsse critério sofreu alteração, com as seguintes conseqüências essenciais:

- 1.º) o requisito da população foi tornado menos rigoroso, passando a ser de 12.000 habitantes o mínimo exigível;
- 2.º) foi deixada para a lei ordinária a fixação da renda mínima, devendo, porém, ser tributária e suficiente à manutenção dos serviços municipais;
- 3.º) foi mantida a exigência de possibilidade de desenvolvimento, e também
- 4.º) a da prévia anuência da maioria da população da área a ser emancipada, manifestada em plebiscito;
- 5.º) foi revogado o mencionado inciso IV do art. 46, retirando-se às Câmaras Municipais a competência para resolverem sobre incorporação, subdivisão ou desmembra-

mento de municípios e aos Municípios a celebração de acordos nesse sentido, e atribuindo-se à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, a iniciativa, não privativa aliás, de propor a alteração da divisão territorial, para a criação de municípios;

6.º) foi respeitado, porém, o princípio da autodeterminação das populações locais, como se viu do item 4.º: eliminando-se uma forma de democracia indireta (resoluções das Câmaras Municipais), mas mantendo-se uma fase em que se traduz um postulado de democracia direta (o plebiscito), levando-se o respeito àquele princípio até o ponto de estabelecer a referida emenda, como norma rigorosa, a não incorporação ao novo município das áreas que se manifestarem contra sua criação, desde, porém, que a sua exclusão não prejudique as condições exigidas para essa criação, e deu-se preferência, para essa exclusão, às áreas populacionais que apresentarem maior percentagem de votos contrários à criação de novos municípios. Quer dizer, atendeu-se ao princípio democrático da predominância da vontade da maioria, e, ao mesmo tempo, estabeleceu-se como limite à vontade da população contrária à criação do município o mínimo representado pelos requisitos exigidos para essa criação, por se ter em consideração, antes de tudo, a regra de interesse público segundo a qual o que deve prevalecer, no caso de alterações territoriais das comunas, são os fatores de conveniência geral e não os desejos locais contrários, os quais, não raro, se alicerçam em motivos particularíssimos e por vezes sentimentais. Isto é, o que deve importar realmente é a criação do município, desde que determinada área territorial reúna as condições essenciais exigidas para uma vida independente e a favor da emancipação se manifeste a maioria das populações interessadas.

A lei ordinária que, a seguir, dispôs sobre a alteração da divisão territorial do Estado — a de n.º 2.116, de 24 de setembro de 1953 — manteve o mesmo critério na fixação da renda mínima, isto é, estabeleceu o quantum de Cr\$ 600.000,00, já exigido anteriormente, esclarecendo de modo explícito e minucioso, no art. 8.º, que esta renda deve prover “de impostos e taxas atribuídos à competência dos municípios, *excluídas as cotas e devoluções previstas nos arts. 15 § 2.º e 4.º e 20 da Constituição Federal*”. Quer dizer, procedeu com as cautelas não adotadas pela quase totalidade dos Estados neste particular, evitando que, como acontece nesses Estados, no cômputo da renda mínima anual, para a criação de município, se incluam os montantes das cotas e devoluções constitucionais. A inclusão dessas cotas determina, evidentemente, um enfraquecimento da exigência da renda mínima local, contribuindo, assim, para o surgimento de municípios pobres de recursos financeiros próprios e condenados a viver numa talvez irremediável estagnação administrativa.

Quanto ao requisito, de caráter mais subjetivo, da possibilidade de desenvolvimento, estabeleceu, no art. 10, que tal possibilidade será aferida pela “apropriada conjugação de índices, números e valores estatísticos oficiais, relativamente à produção agrícola, pastoril, industrial, riquezas naturais, situação comercial, social e educacional, meios de transporte, rendas públicas, área territorial e densidade demográfica das áreas emancipandas”, e em parágrafo único dêsse dispositivo, dispôs que os índices a que se refere o artigo provar-se-ão, inclusive, com certidões das Agências-Modelo de Estatística, que tiverem jurisdição nas áreas emancipandas.

Aqui cabe uma observação, no sentido de frisar-se que o exame dos índices mencionados não deve circunscrever-se ao âmbito restrito das áreas emancipandas, sendo conveniente, como aliás parece que é do pensamento dos legisladores sul-riograndenses, que tal exame seja realizado em função das condições gerais da região, onde se achem situadas as áreas populacionais, que se querem emancipar. Isto porque, como é óbvio, o Município não pode isolar-se da região onde se encontra localizado, seus problemas desbordam seus limites territoriais, ligando-se aos de outros Municípios limítrofes ou não, de modo que uma determinada região forma como que um tecido orgânico, onde se processam ações e reações que influem, com maior ou menor intensidade, na vida das células municipais que a constituem.

Quanto à iniciativa de promover tanto a criação, como a supressão ou alteração de municípios, a precitada lei, em seu art. 13, entregou-a democraticamente às populações interessadas, as quais deverão manifestar a sua vontade em petição assinada, pelo menos, por um quinto dos eleitores de cada distrito, subdistrito ou zona interessada, e dirigida à Assembléia Legislativa ou ao Governador do Estado, com acompanhamento dos documentos que a lei enumera.

Graças a semelhantes condições essenciais, de certa forma justificadamente rigorosas, o Rio Grande do Sul conta com um número pequeno de Municípios — apenas 92 — em confronto principalmente com os Estados de São Paulo e Minas Gerais. Porém, tôdas as suas unidades locais desfrutam de uma plena vitalidade econômica, possuem elementos positivos de desenvolvimento que não se encontram, de um modo generalizado, nos municípios de outros Estados da Federação. Essas características qualificam o Estado do Rio Grande do Sul como a unidade federativa dotada, entre nós, de vida municipal mais equilibrada e rica, em sua generalidade.

2. Não é preciso acentuar a importância das questões ligadas à criação de municípios. Este assunto tem sido pôsto em relêvo, especialmente em congressos de municípios, e ainda agora constitui um dos itens do Congresso de São Lourenço. Torna-se cada vez mais evidente a necessidade de medidas que corrijam a política de pulverização territorial, que traz como fruto o debilitamento da vida municipal, com conseqüências óbvias nas condições de existência das populações do interior, as quais se vêem sobrecarregadas com novos ônus, resultantes da instituição de novos serviços, sem receberem, todavia, em retribuição, maiores benefícios. Não raro até as circunstâncias de vida no município recém-criado são piores do que as que se verificavam no antigo distrito, vila ou povoado. Há municípios que ficam condenados a uma vida vegetativa, arrastam-se numa estagnação estéril e prolongada, procurando um equilíbrio difícil devido à deficiência incontornável de renda. Tais condições só podem agravar o pauperismo reinante em extensas áreas demográficas do país, com

os efeitos já conhecidos na saúde e na capacidade de trabalho do homem do interior. Municípios desse tipo não podem, sem dúvida, cumprir as finalidades para que foram instituídos. Existem como instituição jurídica, sem base na realidade, pois não estão aptos, sequer, a atender os serviços mais essenciais, reclamados pelas necessidades elementares das comunidades locais.

Tudo isso está na consciência dos que se ocupam com os problemas municipais. A causa de situações como essas se encontra — não é demais repetir — na ausência de um critério racional e justo, que deve orientar a ereção, em Município, de uma determinada área territorial e populacional. O critério positivo mais indicado será aquele que determine a obrigatoriedade de fixação de condições essenciais mínimas, para esse fim, adaptadas ao padrão da região onde se localizem as áreas interessadas em se emanciparem, de modo a evitar-se o rompimento do equilíbrio de vida nessa região e o aparecimento de entidades municipais sem capacidade de progresso. Deve ser levada em conta uma série de fatores geográficos, econômicos, demográficos, ecológicos, financeiros e sociais, específicos a cada região. Ao lado, assim, do estabelecimento de requisitos fundamentais mínimos, relativo à população e à renda, deve-se tornar obrigatório um estudo das condições existentes na região, para verificar-se, sobretudo, as possibilidades de desenvolvimento do Município a ser criado.

Entretanto, não basta, em nosso entender, um exame das características de ordem estritamente material, para o fim em referência. Não se deve esquecer, como, aliás, já tivemos ocasião de frisar, em outro trabalho, que o Município não esgota a sua importância simplesmente nos fatores físicos que entram na sua formação. Com efeito, sabe-se que para a criação de um Município, é necessário atender às exigências estabelecidas em lei. Mas, se do preenchimento dessas condições legais, surge o Município, isto é, uma circunscrição territorial com certo número de habitantes e determinada renda, não menos verdade é que somente esses requisitos de natureza objetiva não são suficientes para caracterizar, em toda a sua extensão, a comunidade local. O Município não vive apenas graças a essas condições, as quais, embora formando a base material da existência municipal, não esgotam a totalidade dos elementos formadores dessa chamada célula do organismo nacional. Quando se cria um Município, deve exprimir-se nesse ato, não só a realidade de uma situação condicionada pela lei, mas igualmente a vontade realizada de um grupo populacional, cuja unidade de aspirações, que se traduzirão, em termos finais, no voto, fornece o conteúdo espiritual, de essência política, para o movimento tendente a fazer reconhecidos, a favor desse grupo, o direito e a capacidade de autodeterminação. Devem refletir-se na emancipação, assim sendo, os desejos de um agrupamento populacional de assumir as responsabilidades de um governo próprio, significando isto uma plena consciência dos deveres a serem cumpridos, ao

lado do sentimento de direitos que devem ser defendidos. E' fácil de compreender que uma comunidade que se emancipa contrai uma série de compromissos irredutíveis, de cujo cumprimento dependerá o destino do novo Município. Da emancipação, pela qual se reconhece a maturidade de um grupo da população para reger os seus próprios interesses, percebidos, automaticamente, pela consciência coletiva, graças aos laços de vizinhança, decorre a séria obrigação de se estabelecer as condições necessárias para que o novo Município possa sobreviver e progredir, afirmando a sua personalidade no tempo e no espaço. Quer dizer: nasce para a comunidade emancipada o dever de assegurar a subsistência do Município como *realidade viva*, tudo fazendo, de maneira ininterrupta, para que ele não venha a se tornar uma célula morta da nacionalidade.

Ora, essa consciência vital de responsabilidade deve preexistir ao ato formal de criação de um novo Município e o seu meio de revelação deve encontrar-se na manifestação plebiscitária. As áreas populacionais interessadas não podem deixar de ser consultadas, a fim de demonstrarem o seu desejo de auto-administração, pois é a resposta à consulta plebiscitária que irá indicar, precisamente, as aspirações de um grupo populacional para viver e trabalhar em comum, traduzindo aquela unidade espiritual em que também assenta, embora imponderavelmente, a capacidade de desenvolvimento da nova unidade comunal.

3. No regime constitucional vigente, cabe, sem dúvida, aos Estados-membros a iniciativa das medidas brevemente mencionadas acima, numa análise superficial do assunto. Com efeito, sabe-se que, pelo sistema de distribuição de competência adotado pela Constituição Federal, as atribuições da União são as enumeradas em cláusula expressa, detendo os Estados-membros todos os poderes não vedados explícita ou implicitamente, isto é, os poderes remanescentes. De modo que, para se firmar determinada atribuição, o que importa fazer é verificar se ela se acha enumerada em cláusula constitucional como pertencente à competência da União.

Em caso negativo, e não se incluindo a atribuição na órbita do interesse municipal, cabe ela, por via de consequência, aos Estados-membros.

No art. 5.º da referida Carta, em que se contêm as atribuições reservadas à União, não figura a de organizar e criar Municípios. E como a criação de Municípios se inscreve, evidentemente, no círculo de interesse dos Estados-membros, antes de se incluir no das entidades locais, segue-se que

incumbe às unidades federadas a atribuição de criar Municípios.

Da competência para criar Municípios decorre, como é óbvio, a de estabelecer as condições essenciais para que determinada área territorial e populacional se institua em Município. Tais condições serão fixadas nas Constituições ou em leis ordinárias, respeitados sempre os princípios indeclináveis da Constituição Federal, concernentes à autonomia municipal (art. 28, e respectivos incisos e parágrafos). No Rio Grande do Sul, porém, a fixação dos mencionados requisitos só pode ser objeto de disposição constitucional, salvo a condição relativa à renda mínima, que a emenda n.º 2, de 2 de dezembro de 1952, como registramos, deixou à esfera da lei ordinária. Essa diferença repousa na regalia outorgada aos Municípios sul-rio-grandenses de elaborar a sua Carta própria, prerrogativa não concedida aos Municípios dos demais Estados e que confere à autonomia dos Municípios do Rio Grande do Sul uma característica política mais consentânea com o conceito verdadeiro de autonomia municipal.

As medidas em referência deverão ter, essencialmente, por objetivo: a) estabelecer condições mais rigorosas à criação de municípios, especialmente em relação à renda mínima, especificando-se como tal apenas a renda de tributos, com exclusão da denominada renda externa, isto é, as cotas e devoluções previstas na Constituição; b) exame das possibilidades de desenvolvimento da área a emancipar-se, procedendo-se a um minucioso levantamento de todos os fatores locais e regionais de que dependerá o progresso da área emancipanda e dos municípios pertencentes à região, e que, de certo modo, possam sentir a influência da criação de novo município; c) realização de consulta plebiscitária às áreas populacionais interessadas na criação de municípios, a fim de que se afirme o princípio de autodeterminação das populações, nessa matéria de seu interesse; d) conferir às áreas populacionais interessadas a iniciativa de requerer a promoção do processo emancipacionista, com a apresentação de provas documentadas do preenchimento das condições mínimas exigidas pela lei respectiva.

Em sua substância e sem a intenção de apresentar propriamente sugestões concretas sobre o assunto, mas tão-só com o objetivo de contribuir para despertar a atenção para matéria tão importante, tais são os objetivos de providências a serem recomendadas aos Poderes dos Estados-membros, até que, mediante reforma da Constituição Federal, a União estabeleça, a respeito, normas gerais imperativas, para defesa da vida municipal.

Reflexões sôbre a Filosofia Municipalista

YVES ORLANDO TITO DE OLIVEIRA

(Conselheiro da Associação Brasileira de Municípios, Presidente da Associação dos Municípios da Bahia e Diretor da Revista de Direito Municipal)

NOS dias de trevas que o mundo atravessa, quando densa escuridão atormenta a alma do homem, surgem, todavia, momentos de clareza solar, a fim de que a vida seja vivida. São os instantes de humanismo, de fraternidade, de igualdade, de liberdade, de justiça, nos escombros de concepções retrógradas, de conceitos obscurantistas e de doutrinas obsoletas. Entre êsses dias de trevas que o mundo atravessa, êste dia, que hoje vivemos, constitui uma exceção, um daqueles momentos de clareza solar na agonia da realidade universal e brasileira. Isto porque êste dia é um dia municipalista. É um dia de esperanças. É um dia de altos propósitos do homem em procurar viver com menos egoísmo e com maior espírito de equilíbrio social e econômico, financeiro e político. Êste dia é de reflexão, em defesa de uma filosofia de vida que não exclua ninguém do direito de não morrer de fome, de não deixar de ter liberdade, de não ser protegido contra a ganância do capitalismo, nesta fase histórica da humanidade. É um dia cheio de esperanças por uma filosofia que ampare e proteja a todos os grupos sociais e a tôdas as comunidades, principalmente contra o predomínio dos grandes grupos sociais e das grandes comunidades em detrimento dos pequenos grupos sociais e das pequenas comunidades.

A filosofia municipalista é uma filosofia que se fundamenta no equilíbrio econômico, político, social e ético dos grupos sociais e das comunidades humanas. É uma nova filosofia de vida, produto da evolução histórica, do desenvolvimento industrial, do aperfeiçoamento técnico, do progresso energético, do crescimento populacional do mundo e da complexidade da vida moderna em função dêstes e de outros fatores. Chegamos a uma era na história da humanidade em que não só a apropriação por um indivíduo de grande riqueza com caráter egoístico traz o desequilíbrio social, como, também, a existência de grandes riquezas situadas em determinadas comunidades acarreta uma insegurança permanente para a vida humana e para as demais comunidades, se deixar de haver uma distribuição racional e equitativa dessas riquezas da terra.

A filosofia municipalista surge para proteger o homem e as comunidades contra o progresso absorvente de certos grupos sociais e de determinadas comunidades, que já conseguiram, pelas suas condições locais de riqueza, pelos seus níveis

de desenvolvimento industrial, distanciar-se dos demais grupos sociais e comunidades em certas regiões.

No caso brasileiro, seria a existência de realidades econômicas, sociais, políticas, financeiras e éticas, como, por exemplo, a diferença de civilização moderna entre o Norte e o Sul; a disparidade de progresso entre as capitais dos Estados e os demais municípios do interior; os elevados índices de civilização moderna da capital do País, o Rio de Janeiro e da Cidade de São Paulo, contrastantes com os índices de civilização das demais comunidades brasileiras. Aí estão aspectos sociológicos do grande problema de uma civilização moderna na atualidade política e social brasileira.

A filosofia municipalista procura, com o estudo objetivo e sociológico da realidade nacional, um sistema que consiga estender a todo o território brasileiro condições para uma civilização menos contrastante entre os diversos grupos sociais, e regiões e comunidades.

A filosofia municipalista é uma filosofia revolucionária, dentro do conceito de revolução de Ortega y Gasset, isto é, da revolução do espírito. Não dêsses conceitos do Direito de Revolução que não se justificam nem se fundamentam no campo do Direito, verdadeiramente, senão como coisas aberrantes e esdrúxulas, que ficam no papel, com a marca do inexistente, do medíocre, do utópico e do inverossímil...

Entretanto, para implantarmos no Brasil a filosofia municipalista, necessitamos destruir certos conceitos jurídicos vigentes e determinadas normas constitucionais, principalmente a revogação de interpretações envelhecidas e praxes que perderam o sentido de um reconhecimento científico para a época em que vivemos. É a mudança do *statu quo* de nossas instituições políticas nos seus alicerces tradicionais, por outras concepções diante de um conceito esclarecido de uma civilização moderna para a realidade brasileira.

CONCEITO DE FEDERAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

2. O primeiro passo seria a revisão de nossas instituições políticas, a começar pela proclamação da falência completa do federalismo entre nós, tal qual sempre foi concebido nos seus termos clássicos.

Pouco importa o ideal federativo tivesse sido uma bandeira grandiosa, magnífica e excelsa nas lutas do passado, em busca de uma concepção política que atendesse aos anseios de nossa realidade social e de governo no início de nosso regime republicano, em 1891, liderado pelo gênio de Rui, Anfilóbio de Carvalho, Almeida Nogueira, Leopoldo de Bulhões, José Higino, João Barbalho, Homero Batista, Nina Ribeiro, Serzedelo, Costa Júnior, Augusto de Freitas e outros, isto na primeira constituinte republicana.

Em nada diminui a ênfase com que hoje estigmatizamos a falta de atualidade do federalismo entre nós, no momento, mesmo defendido por Soares Filho, Cardoso de Melo Neto, Lauro Santos, Fernandes Távora, Guedes Nogueira, Cincinato Braga e outros, na segunda constituinte republicana de 1933.

E, na última constituinte de 1946, destacaram-se, na defesa do federalismo, figuras como Altino Arantes, Antônio Feliciano, Leite Neto, Fernandes Távora, Washington Brandão e outros. Entretanto, na última constituinte brasileira a matéria passou sem um detalhado exame, continuando o conceito do federalismo ao sabor das tendências culturais de cada estudioso.

A FEDERAÇÃO NA ATUAL CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

3. Pior do que tudo isso, há na atual Constituição Brasileira uma interpretação aberrante entre o conceito dado pelos doutrinadores e os seus dispositivos constitucionais. No art. 1.º consagra: "Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República". Mas, afinal, que é a federação? É a descentralização política e administrativa em dois graus, isto é, a União e os Estados-membros. E os Municípios? Estes no regime federativo são unitários em relação aos Estados-membros, segundo a lição dos tratadistas, destacadamente de Castro Nunes.

Torna-se necessário fazer uma distinção nítida entre o conceito de federação e a realidade constitucional brasileira, mesmo que esta distinção não seja feita por certos constitucionalistas, que se dedicam comentar os nossos textos constitucionais, sem maiores exames das matérias. Urge uma reação contra tais métodos de estudo tão desvalorizador da beleza do Direito Constitucional moderno.

A TEORIA DO ESTADO MUNICIPALISTA

4. Em face dessa contradição indiscutível entre o conceito de federação e a atual Constituição Brasileira surgiu a nossa Teoria do Estado Municipalista.

Ante a contradição interpretativa existente, repetimos, entre o conceito de federação e os textos da Constituição Brasileira, defendemos a Teoria do Estado Municipalista. Em que se funda tal

distinção? Quais os fundamentos da Teoria do Estado Municipalista?

Primeiramente, temos que verificar o que se caracteriza por federação.

A federação conceitua-se:

1.ª) Pela descentralização política e administrativa em dois graus: União e Estados federados.

2.ª) Os poderes constituintes só existem nas esferas federal e dos Estados.

3.ª) O princípio da autonomia municipal é matéria da competência dos Estados federados. Estes são unitários em relação aos Municípios.

4.ª) A discriminação de rendas dos Municípios é matéria da competência constitucional dos Estados federados.

5.ª) A autonomia municipal não é um dos princípios constitucionais da União, está regulamentada pelos Estados federados.

FUNDAMENTOS DA TEORIA DO ESTADO MUNICIPALISTA

5. A Teoria do Estado Municipalista fundamenta-se nos princípios seguintes:

1.ª) Pela descentralização política e administrativa em três graus: União, Estados-membros e Municípios.

2.ª) A autonomia municipal é um dos princípios constitucionais da União (art. 7 — n.º VII, letra e, da Constituição Brasileira).

3.ª) A discriminação de rendas é matéria específica da Carta Magna.

4.ª) Existência dos poderes constituintes nas três esferas de Governo: União, Estados-membros e Municípios.

5.ª) Assegura e define a Constituição Brasileira o princípio da autonomia municipal.

Aí estão as diferenças para nós existentes entre a federação e a Teoria do Estado Municipalista, para reflexão de quem nos honrar com as suas críticas ou com o seu apoio. Devemos lutar, nós, os municipalistas, pelo reconhecimento legal de um regime municipal fundado na maior liberdade política e administrativa para as comunas do País.

Deve cessar, há de cessar e cessará essa diferença injustificável entre o regime municipal do Rio Grande do Sul e dos demais Estados brasileiros. Por que no Rio Grande, desde 1891, cada Município tem o direito de elaborar sua própria Lei Orgânica, e os demais municípios brasileiros não possuem tão lógica e natural faculdade? A luta começou por uma consagração constitucional em favor dessa liberdade fundamental para as comunas brasileiras. Ela não cessará enquanto todo Município do País não tiver a mesma liberdade, os mesmos direitos e as mesmas regalias dos Mu-

nicipios gaúchos. A Bahia, pela voz de seus municipalistas, pugna pela extensão a cada Município do direito de elaborar a sua própria Lei Orgânica. Não fazemos esta defesa restrita aos Municípios baianos, nem lutamos por ela visando a algum proveito político-partidário. Não; fazemo-lo por idealismo, com plena consciência de propósitos elevados e com o mais acentuado espírito científico.

Recordamos a famosa frase do grande municipalista cubano, hoje um nome americano, José Martí, cuja dedicação aos estudos da matéria municipal acaba de ser salientada pelo notável professor Adriano Carmona Romay, quando assim se expressou: "Esse é a raiz e esse é o sol da liberdade: o município".

Ou como situou, entre nós, João Barbalho: "A história ensina que os países de liberdades municipais são os de maior resistência à tirania. E' lição para aproveitar-se".

Os municipalistas brasileiros, integrados por uma plêiade de idealistas dedicados e de firme espírito público, não se cansam em dar o melhor de seus esforços, na agonizante realidade nacional, a fim de que o País consiga um regime político capaz de solucionar a carência de uma civilização moderna, que tem desafiado a argúcia e a capacidade de quantos não possuindo a honra e a oportunidade de dirigir as esferas de governo em nossa Pátria.

No Congresso Estadual de Municípios Baianos, e no de caráter nacional, em São Lourenço, Minas Gerais, os municipalistas esperam alcançar a vitória dessa tese, representada no direito de cada Comuna elaborar sua própria Lei Orgânica.

Já na IV Reunião Interamericana de Municípios, à qual comparecemos, em Montevideú, no ano passado, inseriu-se, entre as suas deliberações, essa tão salutar: "O direito e a competência dos governos locais devem emanar do Poder Constituinte municipal".

Foi um triunfo da consciência municipalista continental, ditando aos países americanos uma resolução da mais alta transcendência para o Direito Municipal e Constitucional modernos. Foi um reconhecimento pleno da mentalidade evoluída dos Municípios deste hemisfério. Foi um dos pontos mais altos daquela importante reunião, na qual a unidade das Américas demonstrou unissonância, coesão e indissolubilidade.

A EVOLUÇÃO UNIVERSAL ATRAVÉS DO MUNICÍPIO

6. Em recente trabalho, Alcides Greca — esta figura que é uma glória da cultura americana, um guardião intemorato do municipalismo continental, um defensor impertérrito do Direito Municipal e um amigo fiel do Brasil — numa atitude revolucionária do pensamento doutrinário e jurídico, declara, com a sua autoridade máxima neste

hemisfério: "A instituição municipal não deve ser considerada como uma criação do Direito Constitucional. Afirmamos com todo o fundamento, que o Direito Constitucional é uma consequência, uma derivação, do Direito Comunal".

Eis aí um dos fundamentos que autorizam ao Município a elaboração da sua Lei Orgânica, exercendo o poder constituinte local. Esta reivindicação é histórica e universal na evolução do Direito Público moderno. As cinzas do passado, representadas na resistência dos espíritos clássicos no campo jurídico, a essa linha de evolução, constituem o desespero dos juristas reacionários, cujas idéias não resistirão aos anseios dos pensadores clarividentes da atualidade, que se projetam ante o futuro com justas e precisas teorias, complementares do progresso científico hodierno.

Não podemos adiar mais, por um minuto sequer, e não adiaremos, a luta pela consagração em texto constitucional de uma autonomia municipal plena para todas as Comunas do universo, nesta fase de evolução das instituições políticas dos povos civilizados. Será a evolução política universal através dos direitos de plena autonomia para os Municípios, por meio de uma descentralização governamental em três esferas. A nossa sorte está lançada, cabe aos reformadores do mundo atual não transigir, antes lutar pela filosofia municipalista, esta nova esperança fundamental da existência de uma civilização moderna, na qual os grupos sociais e as comunidades não podem diferenciar-se de modo radical, uns e outras, em benefício do próprio homem.

Algumas das modernas teorias estatais visam à solução dos problemas de governo pelo fortalecimento do poder executivo central; entretanto, a nossa teoria situa o assunto pelo equilíbrio das três esferas do governo nacional, através da competência constitucional de cada uma delas. Não achamos que o fortalecimento da esfera do governo central seja uma solução ideal; em todo caso, poderá ser um passo para o encontro da melhor solução. Três fatores básicos estão desafiando a capacidade política dos povos: 1) a solução do problema do capital e do trabalho, da exploração do homem pelo homem; 2.º) a disparidade de civilização entre os povos, uns já tendo alcançado índices nunca previstos de progresso, outros no estágio intermediário, e ainda outros nas mais atrasadas condições; 3.º) a questão de governo, da distribuição das esferas de competência.

Na história da teoria política, podemos situar três grandes fases, integrando cada qual conceitos diversos, quais sejam: a da teoria do Estado-cidade; a da teoria da comunidade Universal e a da teoria do Estado Nacional.

A da teoria do Estado-cidade se caracterizava por um pequeno território dominado por uma só cidade. Nesta fase predominaram as idéias políticas de Platão, Aristóteles e outros.

A da teoria da Comunidade Universal baseada no direito natural e outras manifestações filo-

sóficas como de Juan de Salisbury, São Tomás e outros.

A da teoria do Estado Nacional que surge com Maquiavel; com as teorias monárquicas e antimonárquicas; com Tomas Hobbes; com os republicanos: Harrington, Milton e Sidney; na França, com a decadência do Direito Natural; com o redescobrimento da Comunidade de Rousseau; com a nova metodologia de Hegel; com o liberalismo; com Marx e o materialismo dialético; com Lenine e o comunismo, e com o fascismo.

São fases e conceitos do pensamento histórico da ciência política; são reflexões doutrinárias para cada época da história universal; são sistemas filosóficos em busca de uma solução ideal para os problemas de governo e o bem-estar da humanidade, segundo o conceito de civilização de cada fase da humanidade.

Não pretendemos resolver definitivamente o assunto, que tem desafiado os séculos, apenas os nossos conceitos municipalistas têm o propósito da boa vontade de contribuir para uma reflexão mais aprofundada dos mais capazes e dos mais eruditos em busca de uma verdade científica que atenda melhor a uma vida mais digna, moralmente, mais justa, socialmente, mais igualitária, economicamente, mais solidária e mais feliz para todos os indivíduos e para os povos.

São êsses os altos objetivos dos municipalistas baianos que temos a honra de representar neste instante histórico, com o pensamento unicamente voltado para o bem da Humanidade, para os encantos do Belo, para a supremacia da Ciência, para a grandeza da Verdade e para o maior progresso de todos os Municípios, inclusive os sofredores Municípios brasileiros.

Assistência Técnica aos Municípios e a Criação do Instituto Cearense de Administração Municipal

LAURO MACIEL SEVERIANO

O ARTIGO 28 da Constituição Federal estipula que a *autonomia* dos Municípios brasileiros será assegurada:

I — pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

II — pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.

O Movimento Municipalista, como se vê da Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais, aprovada pelo I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, de 1950, procura ampliar esse conceito teórico e constitucional, acrescentando duas outras prerrogativas, a saber:

a) elaboração, por parte do Município, de sua própria Lei Orgânica, respeitados os limites constitucionais atinentes à competência Federal e Estadual;

b) a imunidade dos vereadores.

Por outro lado, é certo que o art. 24 da Lei Básica prescreve que “é permitida ao Estado a criação de órgão de assistência técnica aos Municípios”. A Constituição de 1891 era omissa a respeito, e a de 1934 concedia a esse órgão o poder de fiscalizar as finanças municipais (art. 13, § 3.º). Com base nessa autorização, a Constituição do Estado do Ceará dispõe em seu art. 99: “O Estado, através dos seus órgãos competentes, prestará assistência técnica aos Municípios”.

Prestar assistência técnica não é, porém, interferir na vida municipal, atingindo as prerrogativas de seus poderes legais, eis que a intervenção do Estado-membro nos Municípios somente poderá ocorrer nos estritos termos da permissão constitucional, isto é,

a) se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado;

b) deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada (art. 23 da Constituição Federal).

Ensina PONTES DE MIRANDA que “a assistência técnica, de que se cogita, é a de pessoas enten-

didadas em economia e finanças municipais, que auxiliem o Prefeito com os seus conselhos”, podendo ela “consistir na presença de técnico, ou de corpo de técnicos, permanente, periódico ou de passagem, conforme o entenda a Constituição ou a lei estadual”. Esclarece, ainda, o eminente constitucionalista, que “as despesas correm por conta do Estado-membro e a ação dos técnicos não pode violar a autonomia municipal”.

Razão de sobra tem PONTES DE MIRANDA. Assistência é ato de assistir, e assistir é estar presente, auxiliar, ajudar, favorecer. O órgão de assistência, a ser criado pelo Estado, não deve alimentar outro objetivo que não seja, exclusivamente, o de dar assistência técnica à Administração Municipal. Tudo o mais que não esteja dentro deste critério deve ser excluído de qualquer Lei estadual, que venha a ser promulgada a esse respeito.

Mas, a assistência técnica, por parte do Estado, não é obrigatória. O Estado é livre de criar, ou não, esse serviço. Se criá-lo, e se o fizer dentro das normas constitucionais, sem violar o princípio da *autonomia municipal*, e com os seus próprios recursos, é natural que o Município recorra aos seus préstimos, e quanto mais assistência técnica fôr dada aos Municípios, melhor.

E' certo, entretanto, que os Municípios brasileiros, na sua grande maioria, necessitam, urgentemente, de assistência técnica. A melhoria das finanças municipais determinou, como não poderia deixar de acontecer, um fluxo de realizações locais. Prefeituras que, antes de 1946, não podiam adquirir uma máquina de escrever, podem, hoje, comprar tratores e motores elétricos, construir estradas e realizar obras de engenharia sanitária.

Por outro lado, o Movimento Municipalista reivindica para o Município uma atuação cada vez mais larga na vida pública nacional, ou seja, no desenvolvimento de sua produção e na solução dos problemas de saúde, transporte, educação etc. A Carta de Princípios, já referida, proclama:

— “Tanto mais produtivos e úteis serão os serviços públicos quanto maior fôr a área de ação e de responsabilidade atribuída ao Município.”

— “A solução dos problemas político-administrativos locais, ligados diretamente à estrutura

sócio-econômica dos Municípios, fundamenta o exercício das prerrogativas de autonomia municipal."

— "Necessitam os Municípios de autonomia e capacidade de ação em tal grau que sejam suficientes para fazer que todos os cidadãos integrantes da comuna experimentem o sentimento saudável de responsabilidade pelos males que padecem e adquiram a convicção de que o exercício dos seus direitos e deveres de cidadão lhes oferece meio eficaz para os sanar."

Afirma, ainda, que a cooperação administrativa é a fórmula mais adequada à solução dos problemas de interesse comum, principalmente os relacionados com a educação, saúde, agricultura e transportes, insistindo, ainda, em que há necessidade urgente de planejamento como ponderável fator de bem-estar, segurança e progresso geral.

Contudo força e patriotismo é reconhecer, e proclamar, que para a consecução de tão elevados objetivos, a República não soube aparelhar os Municípios. As nossas comunas, em quase a sua totalidade, não se encontram munidas dos necessários e indispensáveis elementos técnicos e, no entanto, a revitalização do país tem que ter início na célula geográfica da Nação. Urge, pois, dar-lhe êses instrumentos.

O Presidente da República, no II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, declarou: "eis por que observo, com satisfação, que a maior parte dos nossos Municípios anseia por uma assistência técnica que permita a restauração de seus quadros administrativos e do seu mecanismo de arrecadação, visando à simplificação burocrática e melhores padrões de eficiência". OSÓRIO NUNES, presidente do Conselho Deliberativo da Associação Brasileira de Municípios, em tese apresentada ao II Congresso Nacional dos Municípios, sustentou a necessidade da criação imediata de órgãos de assistência, independentemente da ação do Estado, exclamando: "Eis por que nos ocorre, ao ensejo de tão oportuna reunião, sugerir que estabeleça uma assistência técnica organizada por solução dos problemas dos Municípios do Brasil. Institutos de assistência técnica, formados ou inspirados *pelos próprios municípios*, estarão aptos ao intercâmbio de práticas avançadas de métodos de planejamento, assim de racionalização destinada a enfrentar, com êxito, as dificuldades da Administração geral" (*in Rev. Bras. dos Municípios*, n. 20, pág. 565). Outro técnico de renome, o Senhor ARÍZIO DE VIANA, diretor-geral do D.A.S.P., já assinalou que o soerguimento dos Municípios brasileiros depende "de uma ampla renovação estrutural a ser executada, simultaneamente, de baixo para cima e de cima para baixo, partindo dos Municípios para atingir o Governo Central e, ao mesmo tempo, descendo do Governo Federal aos últimos povoados da República". Proclamou, ainda, que "nenhum programa do Governo Federal tem possibilidade de êxito nestes dias pontilhados de crises e sobressaltos, sem o apoio decisivo das Administrações municipais saneadas, imunes ao perigo de improvisações, corrupção ou disputas fa-

ciosas". Finalmente, assinalou marcadamente: "em sua quase totalidade carecem os Municípios de assistência técnica indispensável ao planejamento e execução de programas racionais de obras ou serviços de utilidade pública. Orçamentos reduzidos e deficiência de pessoal especializado são males crônicos que os Estados e a própria União ainda não puderam corrigir, quicá por motivos idênticos e pela reconhecida obsolescência de um aparelhamento governamental incapaz de socorrer as administrações locais. Por isso mesmo é que se cogita, no momento, da criação de entidades especializadas, capazes de assegurar aos Municípios, com a flexibilidade peculiar às empresas privadas, a assistência técnica que reclamam. A Associação Brasileira de Municípios já projetou um organismo desse tipo, — o Instituto Brasileiro de Administração Municipal — ao qual possam as Prefeituras recorrer nos casos, por exemplo, de reorganizações administrativas, administração financeira e orçamentária, implantação de reformas tributárias e de pessoal, elaboração de planos diretores para sedes municipais e distritais, serviços de água, luz, esgotos, transportes urbanos, produção, armazenagem, distribuição de mercadorias e similares, sempre que não houver possibilidade de obtenção de ajuda no âmbito dos Estados e da União. A assistência técnica e baixo custo de serviços são uma constante preocupação dos nossos Prefeitos e Vereadores, como instrumento necessário à restauração do prestígio e elevação dos níveis de bem-estar das populações do interior". (*Rev. Bras. dos Municípios*, n. 20, pág. 571).

Efetivamente, a Associação Brasileira dos Municípios vem de reformar os seus Estatutos (artigo 26) a fim de criar o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, que objetiva, sempre que solicitado, colaborar com as Administrações Municipais, dando-lhes assistência técnica. O Instituto em aprêço se constituirá em órgão executivo do Pensamento Municipalista, no Brasil.

A criação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal não exclui, porém, o surgimento de órgãos congêneres, assim como a existência de Departamentos Estaduais de assistência municipal não evitou o aparecimento do Instituto. O Brasil possui 1.894 Municípios e 5.427 Distritos, quase todos com os mesmos problemas equacionados. Impossível um órgão só, no Rio de Janeiro, atender às suas múltiplas, variadas e permanentes necessidades, já que os próprios órgãos federais, como confessou francamente o Sr. ARÍZIO DE VIANA, se mostraram, em cinquenta e quatro anos de regime republicano centralizado, incapazes de socorrer as Administrações locais.

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal é um empreendimento notável e merece os aplausos e o apoio de todos os municipalistas. Os Municípios cearenses, porém, que não fiquem estacionários, esperando pelo auxílio que dêle certamente virá, quando solicitado. A lição histórica do regime republicano é a de que precisamos reagir contra a atrofia local. Devemos, quanto antes, e sempre, nos capacitarmos de que os problemas devem ser enfrentados localmente, pelo povo, pelas

autoridades. Isso significa *descentralizar*. Quem o diz é uma das maiores autoridades dêste país sobre o assunto: o diretor do D.A.S.P. Eis como êle se expressa, seguindo a esteira de tantos outros brasileiros ilustres, desde TAVARES BASTOS até RAFAEL XAVIER, mas, o faz, com o conhecimento perfeito que tem de nossa máquina governamental, após longos anos de contato com todos os seus problemas e responsável mais direto pela racionalização do Serviço Público, no Brasil: — “municipalismo legítimo” “é o reconhecimento da descentralização administrativa *como único tipo de organização* compatível com as necessidades de um país de características continentais como o Brasil”.

Ora, se a centralização administrativa levou o país a êsse geral atrofiamento das nossas fontes de produção e de riqueza, bases estruturais de qualquer desenvolvimento posterior, para a solução dos problemas gerais de educação, saúde, transporte, alimentação, industrialização, torna-se, perfeitamente, evidente, que, no caso concreto de saber como dar assistência técnica aos Municípios cearenses, sem prejuízo do auxílio que porventura venha do Estado, não devemos aguardar a ajuda “de fora”, que vem do “centro”.

Os Municípios cearenses devem, êles próprios, organizar a sua assistência técnica. Essa é a maneira de se pôr em execução o ensino de tantos estudiosos. É o modo dinâmico de se fazer Municipalismo. É a resposta dos Municípios àqueles que

dizem que, no interior, não há mentalidade capaz de assumir certas responsabilidades e que, por isso, advogam a “centralização” de todos os serviços públicos, nas capitais dos Estados ou no Rio de Janeiro.

Nessa ordem de idéias, proponho:

1.º) que o II Congresso dos Municípios Cearenses aprove a criação do Instituto Cearense de Administração Municipal, observadas as seguintes características básicas:

a) Órgão de Assistência Técnica aos Municípios em tôdas as questões de seus peculiares interesses;

b) Pessoa jurídica de direito privado, constituída pela associação civil de todos os Municípios cearenses, mediante o pagamento duma cota anual;

c) Direção eleita e cargos preenchidos por concurso. Quadro do pessoal organizado em carreira.

2.º) que o II Congresso dos Municípios Cearenses autorize a Associação Brasileira de Municípios, Seção do Ceará, a promover a redação dos instrumentos necessários à organização legal do Instituto, submetendo-os após à aprovação competente e posteriormente, realizar a sua instalação. Outrossim, admita a possibilidade de organização do Instituto poder o Estado do Ceará dêle participar, mediante celebração de um convênio inter-administrativo.

O Banco do Nordeste do Brasil e os Municípios

RÔMULO DE ALMEIDA

(Presidente do Banco do Nordeste do Brasil)

INTRODUÇÃO

OS Municípios desta região devem voltar sua administração para os problemas de organização e desenvolvimento econômico, tendo como objetivos o desenvolvimento e a estabilidade da produção rural, o aproveitamento das possibilidades de mão-de-obra, matérias-primas e recursos técnicos para atividades industriais e artesanais.

O desenvolvimento desse programa implica em melhoria das condições de transporte, de energia, de educação técnica e vocacional, de crédito rural, de fomento ao espírito cooperativo e à mentalidade conservacionista. Essa é a única orientação permanente que pode resultar no estancamento, ou redução a limites convenientes, do êxodo rural e das migrações de trabalhadores dos nossos Municípios e Estados para zonas distantes.

Para realizar esse programa, o Município não está em condições de fazê-lo isoladamente. Mesmo que tivesse recursos financeiros, lhe escasseariam, como acontece em toda parte do mundo, recursos técnicos e administrativos. Mas dispõe ele de meios para agir com eficiência em cooperação com outras entidades públicas ou privadas. Esses meios vão desde a mobilização do esforço comunal, que não é suprido por qualquer inversão de capital, até a cota do imposto de renda pertencente aos Municípios. Desta cota, 50% são destinados a "benefícios de ordem rural".

Os Municípios aliás, deveriam aplicar, no seu programa econômico, quando menos o total da cota que lhes assiste no imposto de renda, e não apenas esses 50 %. Aliás, deve-se registrar e lamentar profundamente que os balanços das finanças municipais, em regra, revelam que todas as aplicações em obras e serviços de utilidade direta para o público (e não apenas os de interesse econômico imediato) estão muito longe daquilo que as Comunas têm recebido da cota do imposto de renda.

Assim, por má formulação e irregular aplicação de uma idéia bem inspirada, se vem perdendo uma grande oportunidade. É tempo, contudo, para dar uma orientação conveniente às aplicações municipais.

CRÉDITO RURAL

A Comissão Organizadora deu, com muita razão, no temário do Congresso, relevo ao crédito rural, como um assunto de interesse para a admi-

nistração municipal. E sugeriu, de logo, o concurso que o Município pode dar no desenvolvimento de cooperativas de produção e de crédito.

O desenvolvimento do crédito rural é um problema extremamente complexo, que não se coaduna com o simplismo das reivindicações do crédito fácil a juros baixos e a prazos longos, e em caráter "imediato".

O crédito rural requer garantias adequadas, como qualquer crédito, e orientação, para que realmente atinja o seu destino de desenvolver a produção, de preservar os recursos, de melhorar os padrões de vida.

Pode o crédito ser garantido e não atingir sua finalidade, mas ter simplesmente um caráter especulativo, de baixo rendimento econômico do ponto de vista geral, e muitas vezes resultados anti-sociais, como a manutenção de uma organização agrária inconveniente.

Por outro lado, a orientação do crédito, a fim de assegurar que seja ele concedido ao verdadeiro produtor para aplicá-lo convenientemente — o que constitui o objetivo por excelência do crédito rural — não pode prescindir de garantias mínimas da recuperação do financiamento, sob pena de enfraquecer o órgão financiador e desmoralizar o crédito.

As garantias para o crédito rural são normalmente garantias reais — hipoteca ou penhor, inclusive da safra pendente ou fundada com os próprios recursos do financiamento — mas tais garantias podem também ser supridas por outras de ordem pessoal, do próprio agricultor ou de seus vizinhos, de sua Cooperativa ou Associação Rural.

A um Banco financiador de âmbito nacional ou regional, é difícil o conhecimento direto da multidão de produtores, especialmente dos pequenos produtores nos Municípios e Distritos.

A interferência ou a participação das Cooperativas (ou de outras entidades locais que as substituam, como as Associações Rurais ou os próprios bancos locais criados sob a forma de sociedade anônima) constitui a solução para o problema de penetração do crédito rural com garantias tranquilizadoras para o órgão financiador.

Por outro lado, como não existe no Brasil uma boa tradição de métodos agrícolas, como na Europa e já hoje nos Estados Unidos, mais importante se torna aqui o trabalho de supervisão técnica do crédito rural, isto é, da assistência direta e pessoal ao produtor para o planejamento da entre-safra e dos

melhoramentos, o preenchimento das formalidades e as avaliações necessárias e a boa aplicação do crédito. Esta última função pode, em parte apenas, ser preenchida, seja pelas cooperativas, mesmo as que se tornam eficientes, seja pelos atuais serviços regulares do fomento agropecuário. Por outro lado, o serviço de supervisão do crédito rural apenas em parte pode suprir a ausência de cooperativas ou outras entidades locais de financiamento.

Portanto, para o desenvolvimento do crédito rural, são indispensáveis os seguintes fatores:

a) alargamento dos recursos dos órgãos financiadores, o que o Governo Federal está promovendo rigorosamente por intermédio da Carteira Agrícola do Banco do Brasil e do Banco do Nordeste do Brasil, este com os crescentes recursos que a lei lhe destina ou possibilita;

b) criação ou o desenvolvimento em bases administrativas e financeiramente responsáveis, de cooperativas ou outras entidades locais, como as Associações Rurais e os próprios bancos;

c) estabelecimento de um sistema de crédito rural supervisionado, que está sendo promovido como instrumento essencial para sua operação penetrante no mundo rural, pelo BNB, em cooperação com o Banco do Brasil, com os Ministérios interessados, especialmente o da Agricultura e da Educação e com a organização particular, sem fins lucrativos, American International Association for Social and Economic Development (AIA) (que, juntamente com o Governo de Minas, já realiza uma experiência pioneira em pequena escala, porém muito bem sucedida, nesse Estado;

d) menores dificuldades de ordem jurídica e fiscal para a realização dos contratos de financiamento: neste sentido, já enviou o Presidente da República, há mais de um ano, ao Congresso, um projeto de lei estabelecendo novas bases, como a redução de formalidades e ônus fiscais e a possibilidade de transmissão por endosso, para a cédula rural pignoratícia ou hipotecária. Este projeto, transformado em lei, poderá ter um efeito verdadeiramente revolucionário no desenvolvimento do crédito rural.

PAPEL DO MUNICÍPIO NO DESENVOLVIMENTO DO CRÉDITO RURAL

Os Municípios podem contribuir de uma forma importante para o desenvolvimento do crédito rural em suas áreas. No que se refere às Cooperativas ou entidades locais que as substituam, o papel das Prefeituras e pessoalmente dos Prefeitos e Vereadores pode ser decisivo. É indispensável que a entidade local de crédito conte com um grupo decidido no esforço de cooperação, com uma gerência honesta e diligente e com um mínimo de responsabilidade financeira.

Convém ter em mente, entretanto, que o cooperativismo repele o espírito faccioso e eleitoralista, para ser bem sucedido como instrumento de organização e processo econômico.

Sem certo recurso próprio, que só pode ser suprido pelo aval dos cooperados ou de outras pessoas de boa ficha cadastral, é claro que as cooperativas não podem inspirar confiança como mutuárias ou como avalistas.

Os Municípios podem colaborar direta e indiretamente para o esforço das iniciativas de cooperação nesse sentido, doando-lhes ou cedendo-lhes recursos materiais (uma vez que tenha havido um esforço próprio dos cooperados) e ainda juntando, em certos limites, a sua própria garantia ao aval das cooperativas para permitir a elevação dos limites globais de financiamentos concedidos pelo Banco do Nordeste ou outros bancos, através da cooperativa local.

No que se refere à ANCAR — Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural — a expansão do seu sistema de agências locais encontra dificuldade de custo dos serviços e de outras facilidades materiais e técnicas. A ANCAR é uma instituição de ação local e constitui o instrumento, por excelência, da ação penetrante e municipalista do Banco do Nordeste do Brasil.

A instalação local de uma agência da ANCAR deve ser feita, em regra, num local cedido pela Prefeitura. Além disso, as Prefeituras devem colaborar com a sua cota nas despesas da agência local da ANCAR, a fim de possibilitar a mais rápida expansão dos seus serviços em benefício do desenvolvimento rural. Difícilmente poderá haver aplicação mais conveniente de cota destinada a “benefícios de ordem rural”.

A colaboração local se impõe para a rápida generalização do sistema, cujo custo de manutenção é elevado, pela própria razão de que sua atuação é intensa e enraizante. Essa colaboração deverá ser solicitada depois de devidamente demonstrados os benefícios da ANCAR.

Muito bem avisada andou a Comissão Organizadora do Congresso ao incluir num dos temas o dos Convênios entre os Municípios e quaisquer outras entidades, inclusive para o “encaminhamento de problemas comuns de crédito e produção”.

FINANCIAMENTOS AOS MUNICÍPIOS

De acordo com o projeto do Poder Executivo, a Lei n.º 1.649 incluiu entre as finalidades do BNB, o financiamento aos Municípios para a realização de serviços de interesse econômico. Tais são as obras de combate às secas, serviços de energia, empreendimentos destinados ao processamento das matérias-primas, inclusive os matadouros, usinas de beneficiamento e eventualmente outras atividades que tenham um sentido promocional para a economia do Município ou da região.

O BNB reputa de alta importância essa linha de financiamentos, que tende a ganhar um vulto considerável num futuro próximo.

Os financiamentos do BNB podem ser feitos tanto sob a forma de empréstimos bancários, como sob a forma de tomada de títulos de capital de em-

prêças locais que tenham um nítido caráter promocional e sejam constituídas em bases técnicas e econômicas seguras. Naturalmente, por motivos técnicos e financeiros, o financiamento sob a forma propriamente de investimento exigirá tempo maior para se desenvolver.

A expansão dos financiamentos municipais dependerá:

a) do vulto e da natureza dos recursos de que dispuser o BNB;

b) da capacidade do projeto municipal competir, pelas suas bases técnicas, administrativas e econômicas, com todos os outros projetos (inclusive os pedidos individuais de empréstimos) que disputam os recursos do BNB;

c) do esforço que, relativamente a seus recursos, desenvolver a Municipalidade para a realização de empreendimentos de interesse econômico;

d) das garantias que a Municipalidade ou outras entidades possam dar, quando necessário ajuntá-las às próprias de empreendimento financiado.

De acordo com os Estatutos, a aplicação dos recursos do BNB obedece a uma disciplina, conforme a origem e a natureza dos mesmos, de sorte a evitar, numa organização complexa e com tantas responsabilidades no futuro desta região, que uma política de aplicação mal-orientada venha a minar a estabilidade do Banco e a sua capacidade de impor-se ao respeito público, e, dessa forma, mobilizar maiores recursos para sua obra.

Assim, as aplicações a médio e a longo prazo só se poderão fazer dentro dos limites do capital, acrescido das reservas e dos recursos especiais que possam comportar uma demorada recuperação. Permite, porém, a Lei n.º 1.649 que o depósito compulsório do Tesouro possa, em parte, ser transferido para o capital, ampliando os meios aplicáveis a médio e a longo prazo.

Os financiamentos do BNB devem ter objetivos definidos, isto é, devem ser efetivamente aplicados tendo em vista fins econômicos relevantes.

Os Estatutos excluem a hipótese de financiamentos de modo diferente, ainda mesmo que as garantias sejam as maiores e as mais perfeitas; apenas se excetua desta regra as operações simples de adiantamentos, semelhantes a descontos comerciais ou contas correntes garantidas, com os prazos e condições das operações mercantis. O que importa, sendo mesmo essencial nos financiamentos do BNB, é o seu sentido econômico, ou seja: que se destine a um fim realmente útil que seja bem aplicado, que gere a sua própria capacidade de amortização. Este último requisito pode, em condições excepcionais, ser suprido pelo efeito do empreendimento gerar indiretamente, através do desenvolvimento da economia geral e das receitas municipais, sua própria amortização.

Para esse fim, o projeto deve ser estudado cuidadosamente, quanto às bases técnicas, econômicas, financeiras, prevendo as condições futuras

de operação e manutenção. É ponto pacífico que o crédito deve exigir — mais do que as garantias reais ou colaterais — essas garantias técnicas e econômicas próprias do projeto financiado.

O BNB, exercendo essa supervisão dos financiamentos dados aos Municípios, não o fará como imposição, mas como cooperação às entidades locais, defendendo, assim, o futuro das próprias finanças municipais.

Para ajudar os Municípios na realização dos projetos, o BNB deverá dispor progressivamente, no seu Escritório Técnico, dos especialistas necessários.

Entretanto, as garantias bancárias não serão, nem poderão ser desprezadas, pois nada justificaria que o BNB negligenciasse a defesa de seu patrimônio, que é de todos e não se destina ao desfrute dos dias que passam, mas tem um grande compromisso com o futuro desta região.

Infelizmente, muitos Municípios têm prejudicado o crédito municipal com a leviandade com que têm tomado financiamentos e oferecido "garantias". Parece indispensável que os Congressos de Municípios exerçam uma severa censura sobre os deslizes e as negligências das Comunas no que se refere às suas transações com os órgãos financiadores, a fim de se não desencorajar o desenvolvimento do crédito aos Municípios. Já com a inalienabilidade dos bens públicos, os Bancos, com muita razão, recuam no financiamento a entidades públicas, em face da falta de garantia quanto à liquidação das dívidas. Se, além disso, não se cria um ambiente de confiança, o crédito aos Municípios ficará gravemente prejudicado.

A cota do imposto de renda poderá ser uma garantia perfeitamente tranqüila para os órgãos financiadores, uma vez que os Municípios dêem procuração irrevogável, registrada no Ministério da Fazenda, para o recebimento oportuno das cotas empenhadas diretamente pelos Bancos.

Cumprindo ainda registrar que o BNB está realizando estudos técnicos, em colaboração com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e com os Ministérios da Viação e da Agricultura, no sentido de atuar em colaboração com esses órgãos num plano comum de organização e desenvolvimento econômico do Nordeste. Oportunamente, os Estados e Municípios serão chamados a dar sua eficiente e imprescindível colaboração nesse grande programa.

Com essa orientação, o BNB se habilita para desenvolver variadas operações com as Prefeituras Municipais, em vulto que será crescente, à medida que a experiência e os recursos se avolumem, no desempenho de seu papel de municipalismo construtivo, que é uma das alavancas para o levantamento do Nordeste e do Brasil.

Municipalismo e Aspectos Sanitários do Estado do Ceará

ADRIANO TAUNAY LEITE GUIMARÃES

PROCURA-SE formar uma consciência municipalista americana. Também é aprovado o regulamento sanitário internacional.

Transmitindo impressões do IV Congresso Interamericano dos Municípios, realizado no ano passado em Montevideu, disse o Sr. YVES DE OLIVEIRA, presidente da Associação dos Municípios da Bahia, e membro da Associação Brasileira de Municípios, que "representou o Congresso de Montevideu mais um passo para a formação de uma consciência municipalista americana. A delegação do Brasil procurou situar nas melhores linhas doutrinárias a matéria municipal.

A campanha municipalista poderia ser situada, na hora presente, em três aspectos: o filosófico, o técnico e o político. O filosófico com o ensino universitário de Direito Municipal, situando uma sistematização da matéria; o técnico com a formação de pessoal especializado no campo da administração municipal; e o político com aplicação de princípios contidos nas cartas municipalistas de Petrópolis, em 1950, e de São Vicente, em 1952.

Foram fixados novos rumos para a Associação Brasileira de Municípios, com a orientação ditada pelos atuais Estatutos da referida entidade. O Conselho Deliberativo, como órgão soberano da A.B.M., daria corpo eficiente às suas diretrizes, com a colaboração de representantes de todos os Estados do Brasil.

Estava com Teixeira de Freitas quando defendia a criação de uma Fundação para estudos no campo da ciência municipal.

O municipalismo não era uma bandeira personalista, apoiada na idiossincrasia de ninguém. Era uma nova filosofia política, social e científica para a solução dos problemas do povo, dando a cada cidade um mínimo de condições de vida feliz para os seus habitantes. Era uma esperança, o municipalismo, para o povo brasileiro, entre as descargas do presente".

Diz "Sinopses Médica Internacional", número de maio de 1953, à página 5, entre outras coisas, o seguinte: "Quando, em 1946, se elaborou a Constituição da Organização Mundial de Saúde, ficou estabelecido como um dos principais objetivos deste Organismo, o de "propor convenções, acordos, regulamentos e fazer recomendações em assuntos de salubridade internacional".

"O regulamento sanitário internacional, cuja aprovação saudamos, contém em suas três primei-

ras partes as normas necessárias acerca de definições, notificações e informações epidemiológicas ou de organização sanitária; as duas partes que seguem, incluem medidas sanitárias gerais aplicáveis a todas as enfermidades suscetíveis de quarentena e as medidas aplicáveis a cada uma delas em particular."

Trata o artigo 21 da Constituição da Organização Mundial de Saúde, da urgência de "adotar regulamentos relacionados com salubridade, requisitos de quarentena e outros procedimentos destinados a evitar a propagação internacional de enfermidades".

O último Recenseamento Geral do Brasil — 1.º de julho de 1950, confirmou as afirmações do Sr. Ministro da Educação, em 1947: vida média inferior a 40 anos.

Por certo, os nossos órgãos de bioestatística procurarão determinar a vida média em todos os municípios, territórios e Estados, de modo que o seu conhecimento, em cada região, seja o índice de salubridade, provocando as medidas de ordem sanitária.

Segundo as estatísticas do Plano SALTE há em nosso país 312 municípios sem médico e 990 sem hospital!...

Em artigo de "Vida Médica", intitulado: *Considerações sobre a política médico-hospitalar do Brasil*, número de dezembro de 1948, chamei atenção para o assunto, nos seguintes termos: "É de 1.669 o número atual de municípios, dos quais 990, segundo o plano SALTE, não possuem leitos hospitalares, sendo porém de lamentar que as estatísticas publicadas não sejam mais precisas, discriminando os municípios desamparados de médico e hospital, lacuna que deverá ser eliminada, sendo do interesse de cada municipalidade ter conhecimento dessas e das demais necessidades no Setor Saúde, pois sem esse conhecimento prévio não é possível qualquer providência racional no aparelhamento sanitário do município, do que depende o êxito do Plano SALTE.

A Secretaria-Geral do Conselho Nacional de Estatística publicou a relação dos municípios brasileiros, desprovidos de médico, em 1949. Não eram 312 municípios, mas 900!...

Estimulado pelo Dr. Adolfo Frejat, Inspetor Federal de Estatística no Ceará, verifiquei, em rápido estudo, que Fortaleza, em 1950, estava com

270.169 habitantes, 203 médicos, 1/1.331; 1.384 leitos hospitalares, 1/195.

Os 78 municípios do interior dispunham de 113 médicos, 1/21.463 e 1.296 leitos hospitalares, 1/1.871.

9 municípios com médico e hospital: 587.492 habitantes (Fortaleza, Maranguape, Redenção, Crato, Iguatu, Crateús, Limoeiro do Norte, Jaguaribe e Sobral).

36 Municípios com médicos residentes, mas desprovidos de leitos hospitalares: 1.297.658 habitantes.

34 Municípios desprovidos de médico e hospital: 810.543 habitantes.

Apresentado pelo Dr. Adolfo Frejat ao Doutor Thomaz Gomes da Silva, Diretor do Departamento Estadual de Estatística, combinamos o levantamento estatístico sociológico acerca da assistência médico-sanitária do Estado do Ceará, em 1951.

Recebi, neste trabalho de grupo, a colaboração intensiva de comandos e comandados: Dr. Thomaz Gomes da Silva, Raul de Figueiredo Rocha, Manoel Gomes Pimenta, Alberico de Vasconcelos Paumgartten, Maria Cleide de Albuquerque, Rosália Aragão de Sousa, Raimundo Pinto de Oliveira, Idilva Mendonça Teixeira e Maria Lêda de Castro, aos quais apresento os meus agradecimentos.

Em 1951 possuía o Ceará: 322 médicos, 1/8.606; 342 dentistas, 1/8.104; 349 farmacêuticos, 1/7.942; 185 enfermeiras, 1/14.982; 92 parteiras, 1/30.172; 139 estabelecimentos de assistência médica, 1/19.938; 3.263 leitos hospitalares, 1/849, 14 ambulâncias, 1/197.955.

A Capital dispunha de 204 médicos, 1/1.362; 202 dentistas, 1/1.366; 160 farmacêuticos 1/1.737; 142 enfermeiros, 1/1.958; 64 parteiras, 1/4.343; 78 estabelecimentos de assistência médica, 1/3.564; 1.657 leitos hospitalares, 1/167; 13 ambulâncias, 1/21.383 habitantes.

O Interior: 118 médicos, 1/21.139; 140 dentistas, 1/17.812; 189 farmacêuticos, 1/13.194; 43 enfermeiros, 1/57.993; 28 parteiras, 1/89.060; 61 estabelecimentos de assistência médica e hospitalar, 1/40.875; 1.606 leitos hospitalares, 1/1.552; 1 ambulância, 1/2.493.388 habitantes.

Índices considerados bons: Médicos e dentistas, 1/1.000 hab.

Enfermeiros: 2/2 médico, ou 1/500 habitantes.

Leitos hospitalares: 1/200 habitantes.

Parteiras: 1/10.000 habitantes.

O Ceará ainda não atingiu o índice médio do Brasil de 2.500 hab./médico, nem o índice mínimo hospitalar de 500 hab./leito, segundo os organizadores do Plano SALTE, com exceção de alguns municípios.

68 Municípios desprovidos de hospital: — 129.912 Km²; (87,41% da área do Estado) — 16 habitantes por Km²; — 2.088.326 habitantes — (0,75% da população do Estado).

32 Municípios desprovidos de médico e hospital: 854.390 habitantes (30,83 % da população do Estado); 15,5 habitantes por Km²; zero médicos/854.390.

1. Anacetaba; 2. Aquiraz; 3. Araripe; 4. Baixo; 5. Boa Viagem; 6. Cariré; 7. Caririagu; 8. Caucaia; 9. Coreaú; 10. Frade; 11. Granja; 12. Ibiapina; 13. Inhuçu; 14. Independência; 15. Itapagé; 16. Jaguaruana; 17. Jucás; 18. Licânia; 19. Massapê; 20. Pacajus; 21. Pedra Branca; 22. Pacatuba; 23. Pereiro; 24. Quixará; 25. Reriutaba; 26. Saboeiro; 27. Santanópolis; 28. Santa Quitéria; 29. Solonópolis; 30. Tamboril; 31. Uruburetama; 32. Viçosa do Ceará.

36 Municípios com médicos mas desprovidos de leitos hospitalares: 1.233.936 habitantes (44,54 % da população do Estado; 74.906 Km² (50,44 % da área do Estado); 69 médicos, 1/18.146; zero leitos/1.233.936; 16 habitantes por Km².

1. Acaraú; 2. Acopiara; 3. Aracati; 4. Aracoiaba; 5. Assaré; 6. Aurora; 7. Barbalha; 8. Baturité; 9. Brejo Santo; 10. Camocim; 11. Campos Sales; 12. Canindé; 13. Cascavel; 14. Cedro; 15. Icó; 16. Ipueiras; 17. Itapipoca; 18. Jardim; 19. Juazeiro do Norte; 20. Lavras da Mangabeira; 21. Mauriti; 22. Milagres; 23. Missão Velha; 24. Mombaça; 25. Morada Nova; 26. Nova Russas; 27. Pacoti; 28. Pentecoste; 29. Quixadá; 30. Quixeramobim; 31. Russas; 32. Senador Pompeu; 33. Tauá; 34. Tianguá; 35. Ubajara; 36. Várzea Alegre.

11 Municípios com médicos e hospitais: — 638.040 habitantes (24,64 % da população do Estado); 17.724 Km² (12,56% da área do Estado); 36 habitantes por Km²; 253 médicos, 1/2.700; 3.239 leitos hospitalares, 1/211.

Fortaleza: 377 Km² (0,25 % da área do Estado); 277.978 habitantes (10,03 % da área do Estado); 204 médicos, 1/1.362; 1.657 leitos hospitalares, 1/167; 737 habitantes por Km²; 27 especialidades médicas, praticamente todas.

Os 10 Municípios do Interior com médicos e hospitais: 18.374 Km² (12,34 % da área do Estado); 405.062 habitantes (14,61 % da população do Estado); 22 habitantes por Km²; 49 médicos, 1/8.266; 1.582 leitos hospitalares, 1/255 habitantes.

1. Fortaleza; 2. Crato; 3. Crateús; 4. Iguatu; 5. Ipu; 6. Jaguaribe; 7. Limoeiro do Norte; 8. Maranguape; 9. Redenção; 10. São Benedito; 11. Sobral.

O Interior: 118 médicos, 1/21.139 habitantes, apenas 15 especialidades.

DISCUSSÃO

O Estado do Ceará com 148.591 Km², segundo uns, e 153.245 Km², segundo outros dados oficiais, é mais extenso do que a Tunísia (125.000 Km²) e corresponde à superfície da Grécia (150.000 Km²).

18 Municípios do Ceará, em 1951, eram mais extensos do que o Grão-Ducado de Luxemburgo, com 2.600 Km².

Tauá é de todos o mais extenso: 2.405 Km² (6,34 %); 1 médico, zero leitos hospitalares/44.468 habitantes. O segundo, *Independência*: 5.818 Km² (3,93%), zero médicos e zero leitos/36.664 habitantes.

O menor de todos — Juazeiro do Norte — 155 Km² (0,10 %), 8 médicos, 57.769 habitantes, 1/7.221. Logo acima, em área, está *Fortaleza*: 377 Km² (0,25 %), 204 médicos, 1/1.362; 1.675 leitos hospitalares, 1/167; 277.978 habitantes. Regra geral, são muito extensos os municípios cearenses.

Verificamos que a cidade de Fortaleza, possuindo número de médicos e de leitos hospitalares, próximo da média 1 para 1.000 e 1 para 200; índices considerados ótimos pelos planejadores em Saúde Pública, está em condições de amparar, com eficiência o capital humano do município, prestando-lhe boa assistência médica e hospitalar, constituindo, no Ceará, o principal ponto de retenção do fator humano.

Existe enorme diferença de população entre o município de *Fortaleza* e o que vem a seguir, *Sobral* (277.978 e 72.034 habitantes) sinal de que os municípios do interior não estão fixando devidamente o capital humano do Estado.

11 municípios providos de médico e hospital, congregando 683.040 habitantes (36 hab. por Km²; 24,64 % da população do Estado), proporcionalmente muito mais do que os 36 municípios assistidos por médicos, na proporção reduzidíssima de 1/18.146 habitantes, mas desprovidos de leitos hospitalares: 1.233.936 habitantes (16 habitantes por Km², 44,54% da população e 50,44% da área do Estado). Possuem proporcionalmente mais habitantes do que os 32 Municípios desprovidos de médico e hospital: 854.390 habitantes (36,82% da população, 15,5 hab. por Km², 55.006 Km², 36,97 % da área do Estado).

População dos municípios cearenses, em 1951, exceto Fortaleza, variando desde 14.000 a 70.000 habitantes.

Apenas 1 município do interior dispõe de ambulância, assim mesmo doada pelo F.I.S.I.: Itapipoca. Fortaleza, 13 ambulâncias.

Dos 11 municípios, com médico e hospital Maranguape (2 médicos, 1/21.239 e 705 leitos hospitalares, 1/60), e Redenção (2 médicos, 1/14.850 e 321 leitos hospitalares, 1/92 habitantes), dada a desproporção entre médicos e leitos hospitalares, parece que seus hospitais constituem prolongamentos da assistência médica e hospitalar de Fortaleza, em virtude da proximidade dos referidos municípios da Capital.

Sobre o deslocamento do homem do campo, diz Raimundo Girão, em "História Econômica do Ceará", 1947, à página 452: "Tal deslocamento se apresenta mais alarmante nas zonas mais sujeitas às secas, e tem como causas principais:

a) As próprias dificuldades ou estado de carência, decorrentes das insuficiências chuvosas. Verificada a crise climática, as populações emigram e se grande parte volta, outra parte não retorna,

b) A mobilização de famílias pobres, feita por agenciadores.

c) O relativo desamparo governamental em que vive o homem agrário nordestino, a quem tem sido negada, de modo geral, a proteção da saúde, do trabalho e até da própria vida."

Diz à página 453:

"a) Os trabalhos ou obras contra as secas devem ser intensificados de modo a fornecer ao sertão o grande fator de riqueza de que carece a água. A açudagem sobre cuja utilidade não há duas opiniões, constitui o meio mais seguro de anular os efeitos das perturbações climáticas e o governo muito já tem realizado em favor dos açudes. Os resultados finais destes, entretanto, ainda permanecem sobremodo fracos, porque inexplicavelmente, até hoje, não têm sido completados os sistemas de irrigação de cada açude, especialmente os dos grandes açudes."

"b) A remessa de famílias sertanejas para outras regiões do país somente se explica pelas condições de insegurança econômica em que momentaneamente se encontram. As populações do Nordeste ainda não são bastante densas para que se descubra aqui a questão do espaço vital que as levasse a emigrar. Se lhes derem essa confiança não se deslocarão, porque acima de tudo o homem do sertão ama a sua terra."

"c) Ninguém ignora que o sertanejo não sabe higiene, organização racional do trabalho, unicamente porque nunca lhe ensinaram."

Termina às págs. 459 e 460:

"Embora se lhes não deva fantasiar a qualidade, são as terras cearenses em grande parte férteis e trabalháveis."

"Os vales frescos e as serras convidam a um agrarismo estilizado e de maior expansão e, por outro lado, não se há de negar que o nosso trabalhador rural, em boas condições de resistência orgânica, pode fornecer o máximo de rendimento compatível com a natureza do meio físico."

"Obstinado na "velha cultura cabocla", ele vem produzindo, falhamente, com péssimo aproveitamento do trabalho, mas sempre que se pratica a racionalização dos métodos, a sua produtividade nivela-se à de qualquer outro bom trabalhador."

"Faltaria, então, para integrar a fórmula: irrigação das terras secas e agricultáveis, que representam grande área (correção à natureza), a defesa sanitária e educacional das populações (correção ao trabalho), e o crédito financeiro (correção ao capital)."

"Lastimavelmente não se procurou combinar em posologia certa os três remédios para a terapêutica urgente de ajustar."

A Mensagem n. 196, de 10 de maio de 1948, do Sr. Presidente da República, apresentando o Plano SALTE ao Congresso, diz: "as nossas instituições de previdência, na parte referente à assistência médica, não podem continuar alheias aos esforços gerais que vêm sendo desenvolvidos no sentido da elevação do nível de saúde de nosso povo, tanto mais quanto elas englobam cerca de

sete milhões de pessoas já defendidas por uma série de outros benefícios”.

O ilustre Deputado Dr. Janduhy Carneiro, da Comissão de Saúde, da Câmara Federal, relatando o Plano SALTE, afirma que “possuímos cerca de 18.000 médicos, na razão de 1 para 2.500 habitantes, índice inferior ao reconhecido bom, de 1 para 1.000. Dá razão ao Executivo em considerar angustiosa a situação médico-sanitária do país, principalmente da população rural”.

O I Congresso Municipalista Brasileiro, de 1950, em Petrópolis, recomendou, com aprovação unânime, a colocação de médicos nos municípios brasileiros, sobretudo naqueles desprovidos de facultativos. Fundamental a iniciativa dos Srs. Prefeitos Municipais. Aliás, recomenda o Plano SALTE vigorosa política de salário para os médicos que queiram trabalhar no interior.

Diz-se que é programa do atual Governo estabelecer melhoria rápida e substancial do nível de nossa população, intensificando as atividades de assistência médica preventiva, curativa e a assistência social rural, realizadas, em princípio:

a) diretamente pelo Governo Federal, por intermédio dos seus órgãos próprios;

b) pelos Governos Estaduais, municipalidades, instituições paraestatais e de caráter privado, estimulados pelo Governo Federal.

Não resta dúvida de que várias de nossas Instituições de Previdência Social estão procurando fazer política de penetração no Estado do Ceará.

O Instituto dos Bancários, por exemplo, entre outras, além da Delegacia e Ambulatório, em prédio próprio, na cidade de Fortaleza, dispõe de excelente corpo clínico e possui modelar estabelecimento para tuberculosos, o Sanatório de Messejana, com 76 leitos. No Interior, existem médicos contratados em Crato e Sobral, além dos credenciados em todos os demais municípios onde existem bancários, prestando-lhes assistência médica e hospitalar. Fundamental maior ampliação da assistência médica e hospitalar, pelas instituições paraestatais, nos municípios do Interior, a fim de deslocarem o menos possível os previdenciários para as Capitais.

A grande mortalidade infantil e materna, o elevado índice de enfermidades locais, aliado à fome crônica, nos municípios desamparados de facultativos, podem ser em grande parte responsabilizados pela pouca assistência médica e social. Precisam do amparo Federal e do Estado, através dos seus órgãos próprios, bem como das instituições paraestatais e de caráter privado, sob normas municipalistas adequadas e inteligentes.

Morre-se pela falta de esclarecimentos, de assistência médica e social, de educação sanitária e pela fome crônica!...

A experiência vem demonstrando que êsses males vão desaparecendo pela assistência direta, específica é bem orientada, pelo combate intensivo das doenças que assolam o País: verminoses, malária, tuberculose, sífilis, tracoma, boubá e câncer; melhoria e ampliação da rede nacional de estabelecimentos de assistência médica e hospitalar; pro-

teção especial à maternidade e infância; assistência alimentar, barateamento e produção de medicamentos essenciais, educação sanitária e instrução, assistência social.

O serviço de higiene escolar, com a praxe dos exames periódicos de saúde e dos dentes, em milhares de alunos das escolas, ampliou o aspecto preventivo da medicina, ensinando o indivíduo a se tornar sadio.

A fixação de médicos nos municípios atrasados daria salutar impulso ao desenvolvimento local e como conseqüência teríamos hospitais, maternidades, ambulatórios, postos de puericultura e de higiene, ambulâncias, preventórios, educação sanitária escolar, centros de saúde e abstenção feita dos benefícios morais decorrentes, resultaria imensa vantagem inclusive para os Institutos de Previdência Social, pela redução dos ônus de aposentadorias e pensões, tanto mais dispendiosos, quanto menor a assistência médica e hospitalar.

Com gêneros alimentícios acessíveis às nossas populações mais desprevenidas, estariam dando o primeiro passo para combater muitas das tensões coletivas.

A tecnologia e a estocagem alimentares da América do Norte foram talvez os mais importantes fatores para a vitória das Nações Unidas na última guerra.

Notável a iniciativa do F.I.S.I., propondo o fornecimento de leite, para gestantes e crianças, afora outros recursos, mercê da criação de lactários em todos os municípios cearenses. Também o Departamento Nacional da Criança declarou estar decidido a apoiar tôdas as iniciativas concernentes à criação de maternidades e postos de puericultura. Cabe, agora, aos Srs. Prefeitos aproveitarem, quanto antes, o maravilhoso oferecimento do F.I.S.I., bem como do Departamento Nacional da Criança, para salvarem crianças e mães de seus municípios.

50 Municípios cearenses, em 1951, não dispunham de estabelecimentos de assistência médica e hospitalar, nem mesmo de lactários F.I.S.I!...

Todos os municípios deveriam possuir os seus armazéns de estocagem, abrigos, albergues, cantinas para os necessitados, hospedarias, separando homens e mulheres, dando-lhes assistência alimentar e médica, em troca de trabalho, durante os estados críticos. Daria, pelo menos, tempo a que tais desajustados refletissem sobre a conveniência ou não de abandonarem as próprias glebas. Verificamos a grande mortalidade infantil e materna, o elevado índice de enfermidades locais apesar do excelente clima de Uruburetama, município com mais de 29.000 habitantes, desprovido de médico e hospital, em flagrante desproporção com o município vizinho, Itapipoca, assistido por dois médicos, larga distribuição de vacinas, ferromedicamentosos e sobretudo leite F.I.S.I. às crianças e gestantes, assistidas no Pôsto de Puericultura Monsenhor Antero e na Maternidade Martagão Gesteira.

Não basta a correção da natureza pelos açudes, irrigações, plantio de árvores forrageiras para

a pecuária, moto-bombas. O homem cearense tem aspirações elevadas. E' capital humano de primeira ordem, precisando de cuidados especiais "in loco", para vencer, pelo trabalho, a si mesmo e fixar-se, valorizando as próprias terras, dominando a natureza...

Quer assistência médica e social, para resolução de palpitantes e fundamentais problemas que impeçam o êxodo das suas populações e contribuam para a felicidade e a eugenia do povo brasileiro.

É indiscutível que a Saúde Pública contribui para a tranquilidade, ajustamento, fixação dos homens em suas glebas, sendo também valiosa força dos Estados.

Se aumenta cada vez mais o prestígio da Medicina, qualitativamente é ainda o médico poderosa força sociológica, pela influência que pode exercer sobre as outras classes sociais, orientando-as, auxiliando-as, quer nas misérias, quer também nas grandezas humanas.

CONCLUSÕES

1.^a) Urge a colocação de médicos, ambulâncias, a criação de lactários, postos de higiene, de puericultura, maternidades e hospitais nos diversos municípios cearenses, principalmente naqueles desprovidos de médico e hospital;

2.^a) Todo município deve ser considerado estratégico, dada a grande extensão territorial do mesmo, devendo possuir médico e hospital, afora outros serviços;

3.^a) As populações desajustadas costumam passar de um município para outro de maiores recursos, o mesmo acontecendo em relação aos Estados, principalmente quando não oferecem a garantia de boa assistência, médica e hospitalar, em seus próprios municípios;

4.^a) Não poderá haver progresso, produção eficiente, enriquecimento e bem-estar coletivos com o capital humano fisicamente arruinado, pela

falta de assistência médica e hospitalar, baixo nível de saúde e fome crônica, fatores indiscutíveis de êxodo das populações;

5.^a) As atividades de assistência médica preventiva, curativa e assistência social rural devem ser intensificadas nos diversos municípios cearenses, diretamente pelo Governo Federal, por intermédio dos seus órgãos próprios, pelo Governo Estadual, municipalidades, instituições paraestatais e de caráter privado (sociedades, sem finalidades lucrativas, com mais de sete membros, dos mais conceituados nos municípios, criando serviços médicos, hospitalares e outros), e pela campanha municipalista inteligente, empreendida pelas Associações de Municípios;

6.^a) Parece-me que a verba federal, destinada aos municípios com finalidades exclusivamente sociais rurais, poderia sustentar pelo menos um médico bem remunerado, em cada município e comportaria a compra de ambulância, sobrando ainda algum dinheiro para outras finalidades (correção ao trabalho, segundo a fórmula de Girão, nos municípios, principalmente sem médico e hospital);

7.^a) Tenho a impressão de que seria preferível melhor emprêgo e maior fiscalização das verbas de finalidades sociais, nos diversos municípios, ao desvio das mesmas para formação de novos núcleos coloniais, regra geral, extremamente dispendiosos para a União;

8.^a) Fundamental a continuidade em política sanitária, para a fixação e valorização de capital humano nos diversos municípios, merecendo vigoroso apoio do Governo;

9.^a) Impossível sanear devidamente um município com a invasão de enfermos, geralmente graves, dos municípios vizinhos, quando abandonados de recursos médicos e hospitalares;

10.^a) A defesa sanitária de um município depende não só da ampliação dos próprios serviços médicos, quanto da defesa sanitária dos municípios vizinhos, o mesmo acontecendo entre Estados e países.

Municipalismo e Municipalice

RAIMUNDO GIRÃO

O PRINCÍPIO dominante é o da autonomia municipal. Mas, no estabelecê-lo, adverte a Constituição que, embora autônomos em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, são os Municípios parte integrante do Estado (art. 87).

É preciso, portanto, não delirar no municipalismo, não desvirtuar o pensamento constitucional, cavando, na apreciação daquele "peculiar interesse", distância entre as partes e o todo.

Como "parte integrante" os Municípios têm que compor o Estado e daí por que devemos examinar com o máximo cuidado a exata extensão dessa autonomia. No trama dos interesses gerais, que é indispensável seja harmonioso e eficiente, não há de sair a liberdade absoluta do Município, dir-se-ia a municipalidade, sem a justa sujeição ao Estado e, paralelamente, o não menos necessário mútuo entendimento, entre si, uns completando os outros.

Células geográficas e políticas do corpo do Estado (como este o é da Federação) as unidades municipais têm o objetivo primário de concorrer para dar-lhe vida e desenvolvimento. Células, não podem existir isoladas, senão lado a lado, intimamente justapostas para a formação do tecido orgânico. Os Municípios são o Estado. O Estado é os Municípios.

Convenhamos, pois, em colocar nos devidos limites a autonomia reconhecida pela Carta Constitucional cearense e, dêste modo, consideremos realisticamente as coisas, sem pretender que os anseios da autonomia se transformem em desejos de independência, ou seja, o desprezo aos laços da harmonia total.

Insista-se na idéia: as necessidades municipais é que constituem as necessidades estaduais. Os problemas municipais nada mais são do que o conjunto dos problemas estaduais. Mera questão de soma ou adição. Os primeiros valem como parcelas, maiores ou menores, mas de qualquer maneira parcelas, das quais os segundos são o resultado.

Nunca poderão trabalhar aquelas cada qual por si e para si, senão harmoniosamente, visando à convivência geral, visando ao perfeito funcionamento do organismo a que pertencem. Largar de tal compreensão será contribuir para a desagregação perigosa e talvez fatal.

Seria trabalhar em erro funesto, seria almejar o insensato, em triste invocação à fábula de Lafontaine, da revolta dos membros contra o corpo.

O TRAMA

Muitos aspectos apresenta a rede de problemas do Estado do Nordeste semi-árido. E diferem, acentuadamente, êsses problemas em si, comparados aos semelhantes nos outros Estados. Não se exige maior esforço para concluir que no Nordeste, no Ceará, os problemas da economia, os de assistência social, os de educação se acham presos a fatores desconcertantes que, afinal, poderiam ser reduzidos a um: a seca. Cada dia que passa, tais problemas se tornam mais sérios, se agravam com o aumento, em forte índice, da população e o não correspondente aumento da riqueza produzida.

Essa desconexão espanta, aflige a quem estuda a situação econômica nordestina: o crescimento demográfico é fenômeno que dificilmente poderemos superar (nem, por certo, devemos fazê-lo), ao passo que o crescimento da produção sofre golpes periódicos quase arrasadores, obrigando-o a não acompanhá-lo no ritmo devido. Vem a consequência: o empobrecimento e, dêste, o agravamento dos problemas apontados.

E, então, não há como fugir à verdade de que a recuperação da riqueza, entre nós, está a depender de providências neutralizadoras do fator perturbante.

A seca é a grande negativa no positivo existencial do Nordeste. Cumpre-nos, por todos os meios, vencer esta esquivança dos céus, para tirar o homem nordestino da martirizante luta de Sísifo, a recomençar sempre o afanoso perdido. Temos vivido a tirar das cinzas dos anos secos a semente da reconstrução, para fazê-la reproduzir, regada pela nossa coragem e pertinácia.

Entretanto, não temos sabido safar-nos da ingente dificuldade em grande monta por culpa nossa. Culpa da nossa imprevidência, resultante da omissão no encarar frontalmente o embaraçoso caso.

Dão-nos a má fama de mendigos nacionais, de choramingas dos cofres do País e, diga-se em dura sinceridade, somos co-réus dessa falta. Se, dum lado, o governo central não nos atende solícito, tanto quanto devera, nas conjunturas difíceis, doutro lado pouco fazemos para, de nós próprios, desmanchar os efeitos da vicissitude telúrica. A verdade crua é esta: em parte somos pedintes porque não temos sabido preparar a base da nossa previdência.

COMO FAZER

Não faz muito tempo, escrevemos: "1 — O preparo de uma adequada e necessária riqueza econômica do Nordeste — pode-se resumir — apresenta dois aspectos centrais, que não devem ser estudados senão conjuntamente, em mútua e plena harmonia:

a) o trabalho técnico do reajustamento da natureza física da região às necessidades das populações que a habitam, e

b) o trabalho humano do reajustamento dessas populações ao nível de existência compatível com as imposições do progresso no Brasil.

2. O primeiro desses aspectos tem sido objeto de estudos especializados e sintetiza-se na necessidade, que há, de conseguir-se o elemento negado pelas estiagens — a água — indispensável à formação da riqueza agrícola, pastoril e industrial. Ninguém discute mais que a conquista desse elemento salvador reside na construção de grandes e pequenos açudes, poços tubulares, barragens subterrâneas e outros processos de obtenção da linfa para as imprescindíveis irrigações. Com este objetivo existe um departamento da administração federal — o D.N.O.C.S.

3. Quanto ao segundo aspecto, a verdade manda declarar que ele envolve muita complexidade, inúmeros subaspectos que, infelizmente, até hoje, embora assunto de vasta literatura — científica, sociológica e poética, ainda não foi possível pôr em equação lógica. A maior dificuldade está nas próprias vicissitudes do meio físico, que as chamadas "obras do Nordeste", fracas e descontinuas, não puderam ainda corrigir senão uma pequena percentagem. A outra grande falta de uma riqueza desejável no Nordeste está na ausência de um adequado inquérito ou levantamento dos meios e modos administrativos de superação do abandono e ignorância em que tem vivido a concentração dêmica nordestina.

4. Logo, mostra-se urgente a necessidade de harmonizar os dois trabalhos referidos no item 1, de maneira que ambos se completam integralmente e inseparadamente, o que não tem acontecido.

A aquisição da água, só por si (objeto das cogitações do trabalho técnico), não basta, porque ela, em si mesmo, armazenada nos açudes ou elevada para as regas, não representará o fator primordial da economia, que é a produção (agricultura, pastoreio e suas indústrias).

É preciso dar função à água, fazendo-a elemento produtor e, ao mesmo tempo, cercar os meios de produção dos demais elementos de que carece: o ensino técnico, os instrumentos modernos de trabalho, as comunicações, o fomento da reflorestação e combate à erosão das terras, a assistência social (saúde, instrução, etc.) e a assistência financeira.

5. Tanto o trabalho de reajustamento da natureza física, como o do reajustamento das populações (item 1 referido) têm sido motivo das preocupações governamentais, mas sem sentido vertical e duradouro. Pelo contrário, têm sido super-

ficiais e intermitentes, só um pouco intensificados, aliás sem ordem norteadora, por ocasião das crises ou sêcas. Improvisação, desorientação e resultados diminutos, não raro até desaconselhados e contraproducentes.

6. Mas, é de ver que tal situação não deve persistir, para os melhores créditos do Brasil como nação civilizada e de responsabilidade bem fixada no concerto internacional.

O atual estado de desagregação da economia do Nordeste, dolorosa soma de anos difíceis sucessivos, vale como seríssima advertência aos governantes, para que não adiem mais a solução definitiva do embaraçoso problema, deixando em xeque os brios nacionais.

7. Nesta solução, como é intuitivo, devem entrosar-se todos os interessados: a União, os Estados do "Polígono das sêcas" e os Municípios formadores dêste. Cada qual dêles há de ter a sua participação nos limites das respectivas possibilidades. Devem congregar-se todos para uma unidade de ação e uma continuidade de ação.

APARECE O MUNICÍPIO

No temário dêste Congresso o assunto aflora no item 7: — O Município e sua posição em face do problema da seca. O êxodo rural e seus reflexos na economia cearense. Meios de evitá-lo e combatê-lo.

Sem descer a considerações mais vagas, indague-se, de frente, fora de rodeios, qual, até hoje, a posição dos Municípios cearenses ante o problema das estiagens calamitosas. Qual haja sido e qual há de ser.

Para não cometer injustiça, concordemos em que, durante as calamidades, algo têm dado êles dos seus dinheiros e das suas atenções, com o fim de melhorar momentaneamente o quadro de penúria dos seus habitantes, porém de logo poderemos interrogar: que obra, que coisa, que medida, que programa existe em cada Comuna, capaz de representar passo resolutivo na solução definitiva do problema?

Gostariamos que nos contraditassem, mostrando-nos qualquer efeito realizado, qualquer movimento mais sisudo e duradouro que haja sido articulado, até hoje, na procura da dolorosa incôgnita.

Parece somos todos forçados a convir em que, neste particular, temos ficado na improvisação, na execução de serviços de emergência, sem plano nem rumo, só iniciados sob pressão dos flagelos.

Será, então, que havemos de permanecer nesse tristonho marca-passo? Não será, bem ao contrário, que devamos arrumar as peças mais concisamente, na tentativa de uma construção mais fundamentada, mais alicerçada?

No que tange aos Municípios, qual será a atual disposição do espírito? Em meio às cogitações um tanto estêreis e às vêzes ruinosas da política partidária, já, porventura, demoramos o pensamento no exame adequado da questão assim apresentada? E será possível, a nós todos, elevar-nos, de coração e de civismo, até a altura da qual vejamos, nitidamente, a seriedade do nosso descuido

e da nossa falta de ânimo para mudar o errado caminho?

Cada um dos responsáveis por esse desvirtuado panorama conseguiria de sua consciência mesma resposta satisfatória a essas incômodas perguntas?

Não tenho — bem sei — autoridade para censurar, nem o faço absolutamente. Apenas como cearense interessado nos bons destinos do Ceará e como estudioso modesto dos seus problemas, firo o assunto, em tom de alerta e concitação, num *sursum corda* talvez não fácil, mas em verdade imperioso, aproveitando as ensanchas dêste Congresso de limpas intenções e bons propósitos.

PEGUEMOS A BÚSSOLA

O fato é que temos de alterar a marcha e a ocasião é propícia. Imprescindível é coordenar melhormente as relações do Estado com os Municípios e as dêstes entre si. Na ordem econômica e na ordem social.

Tal coordenação decorre da mais reconhecida necessidade e está expressa na letra da Constituição estadual, em vários dos seus dispositivos. Nasce da própria coexistência e até agora só embaraçada pela ausência da efetiva vontade ou determinação de efetivá-la seguramente. A nossa Carta Maior deixou-a predisposta.

Efetivamente, reconhece ela no Município, como base da organização político-administrativa do Estado, “além de uma unidade territorial; uma coletividade política formada por interesses comuns” (art. 87, parág. único); mas ressalta que êsses interesses serão regulados por normas legais, de jeito a garantir a cooperação recíproca das unidades municipais. Às Câmaras respectivas a Constituição concede a atribuição de celebrar, com outras, ajustes, convenções e contratos sobre assuntos de interesse comum e de ordem administrativa e fiscal, mediante aprovação da Assembléia Legislativa (art. 102, n. VIII). Ademais disso, permite que o Estado, por meio de órgão seu, preste assistência técnica aos Municípios, e dá-lhe a faculdade de instituir Conselhos Técnicos, tais como de Economia e de Assistência Social.

E, como ficou visto, assegurando aos Municípios a autonomia, não esqueceu a mesma Constituição de tornar expresso que são eles partes integrantes do Estado, tudo gerando a convicção de ser possível e indispensável a cooperação, no fito do bem geral.

Deduz-se, então, a exequibilidade da criação, para tanto, de um órgão — conselho ou departamento —, idéia que há muito ocupa as mentes, porém, sem demora, é repelida pelo receio de golpe naquela autonomia já marchando para o tabu. Corajosamente, entretanto, o temário dêste Conclave a inclui como objeto de estudo (item II).

QUE DECIDIR?

A coordenação dos vários problemas de ordem moral dos Municípios é exigência indeclinável. Exigência igual, o ajustamento dêstes problemas à ação do Estado.

Impossível é esconder que se desarticula, dia a dia, o nosso conjunto econômico. Como resultante, caem de nível os índices indicativos de atividades públicas, como as relativas ao ensino e à assistência social, nos seus multiformes aspectos.

O bom senso obriga-nos a meditar nesta queda perigosa e, por mais que amemos os princípios teóricos, é com todo o realismo que seremos levados a defrontá-la. Ao bom senso é preciso aliar ânimo decidido para obter a recuperação. Sem êstes dois instrumentos, em enérgico trabalho, o decesso continuará arruinando-nos. Não há pessimismo no afirmá-lo, antes a clara disposição de descarnar a verdade, coberta do bolor das nossas restrições sentimentalistas.

Aquêle ajustamento da ação dos Municípios à do Estado, a nosso ver, impõe a adoção de um órgão administrativo a cujo cargo fiquem os cuidados do planejamento das providências requeridas.

Com efeito, não é com duas penadas que o comporemos e lhe daremos corretas atribuições.

Pensamos que a boa combinação dos dispositivos constitucionais cearenses permitirá a formação de um Conselho ou Departamento de Negócios Municipais, com sede em Fortaleza, que é a capital do Estado. Êsse Conselho ou Departamento não seria impôsto pelo Estado e sim concordado pelos Municípios: as Câmaras Municipais, usando a faculdade conferida no art. 102, n. VIII, da Constituição estadual, concertariam em criá-lo, o mesmo fazendo, de seu turno, o Estado, valendo-se do que dispõe o art. 34, n. X. Caberia à Assembléia Legislativa aprovar, em lei, o ajuste geral, de acordo com o teor dos citados arts. 102, n. VIII, 34, n. X e art. 17, n. XXI, letra b.

Teria o Conselho ou Departamento caráter de assistência técnica, organizando planos, modelos e orientações, definidas em regulamento, ratificado pela Assembléia. A assistência técnica diria respeito à orientação do ensino, da saúde pública, do plano rodoviário, da contabilidade municipal e, principalmente, dos serviços contra as sêcas, em modo a que tudo se fizesse obediente a plano ponderadamente arquitetado.

A direção do órgão a ser instalado tocaria a um Conselho de sete membros: Um engenheiro, um médico, um professor, um bacharel em direito, um em ciências econômicas e um contabilista, que elegeriam o seu presidente, vice-presidente e secretário. As respectivas nomeações competiriam ao Governador do Estado, recaindo obrigatoriamente em pessoas indicadas pelas Câmaras Municipais, um para cada uma, até 31 de março de cada ano em que se inicie o mandato do Governador, das Câmaras e dos Prefeitos Municipais. O mandato dos Conselheiros seria de quatro anos, prorrogado, porém, até o dia da posse dos sucessores.

Essas considerações em tôrno da estrutura do Conselho ou Departamento tem caráter de mera sugestão. Outra modalidade poderá ser aceita, assim nas linhas gerais como nas minúcias ou detalhes.

NOTAS

Defesa das Florestas Brasileiras

Planos Diretores para atender às Necessidades Comuns de Municípios Vizinhos

OSÓRIO NUNES

(Presidente da Comissão Nacional Organizadora do III Congresso de Municípios)

Sugerida também a cooperação municipal na fiscalização das leis federais de interesse local — Memorial do Conselho Deliberativo da Associação Brasileira de Municípios ao Senado e à Câmara dos Deputados.

NA Primeira Reunião Anual do Conselho Deliberativo da Associação Brasileira de Municípios, realizada no Rio, a direção do Conselho propôs e foi aprovada a remessa do seguinte memorial aos membros do Senado e da Câmara de Deputados :

Numa vigorosa reafirmação de que o movimento municipalista traduz não só as necessidades locais mas, também, inúmeros dos maiores problemas de âmbito nacional, o Segundo Congresso Nacional de Municípios Brasileiros, entre outras teses, aprovou as que abordaram, com realismo gritante, os problemas referentes ao reflorestamento do território nacional.

Questão de importância capital para a sobrevivência ou o soerguimento não apenas de algumas parcelas da imensa área do nosso território, mas de quase tôdas as regiões do país, com reflexos diretos e permanentes na economia da região e, por conseguinte, na administração local, não poderiam os nossos municipalistas, constantemente preocupados com tôdas as questões de interesse das populações do interior do país, deixar de solicitar maior atenção dos poderes centrais no sentido de ser atacada com maior objetividade, a solução do magno problema do reflorestamento para a economia e as condições de vida do nosso povo que desnecessário se torna, a esta altura do debate dessa questão, alinhar argumentos em favor da substituição pelo plantio, das essências vegetais que diariamente sacrificamos empobrecendo o que já constituiu as nossas riquezas florestais. Quer no sul do país, onde todos sentem a ameaça de ver desaparecerem, em futuro que não será remoto, as araucárias, quer no norte, na lendária Amazônia, onde já é difícil encontrar, para a derrubada inclemente, as melhores essências, como o pau rosa e o mogno, quer no nordeste,

onde a devastação das matas protesta periodicamente pelo flagelo das secas inclementes, quer no leste, onde somente a tradição e a recordação do passado é que conservam o saudoso nome de Zona da Mata, em qualquer parte do território nacional a própria natureza é que reclama o reflorestamento das nossas terras, para que se proteja o solo contra a erosão e se mantenham vivos os mananciais que movimentam as turbinas e fornecem o precioso líquido às populações citadinas.

COOPERAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Por tôdas essas razões, senhores deputados, é que o Conselho Deliberativo da Associação Brasileira de Municípios lembra a conveniência de serem aproveitadas para o projeto de Código Florestal, ora em discussão nessa Casa, as reivindicações aprovadas pelos prefeitos e vereadores de todo o país, no Congresso de São Vicente com relação ao reflorestamento de nosso território e que são as seguintes:

I — Cooperação dos Municípios na fiscalização das leis federais de interesse local, como, por exemplo, os Códigos Florestal e de Caça e Pesca, bem assim, o acompanhamento dos trabalhos de repartições federais ou estaduais, nêles sediadas, para fins de verificação do cumprimento dos respectivos encargos;

II — Elaboração de planos diretores tendo em vista a conveniência de atender-se às necessidades comuns dos Municípios vizinhos, bem assim, o estabelecimento de providências que assegurem o reflorestamento como fator essencial à proteção do solo e dos mananciais; e

III — Intensificar ainda mais a fiscalização das florestas, a fim de que se evite a sua devastação.

Criação do Ministério do Interior

YVES ORLANDO TITO DE OLIVEIRA

NA Agenda da 1.^a Reunião Anual do Conselho Deliberativo da Associação Brasileira de Municípios foi estudada a oportunidade da criação do Ministério do Interior, separando-se do Ministério da Justiça e tendo outros objetivos. Aliás, ela está prevista na Reforma Administrativa do plano elaborado pelo D.A.S.P. e entregue à Comissão Interpartidária.

Somos partidários dessa criação desde que venha atender aos imperativos da realidade nacional. Pelo estudo divulgado da Reforma Administrativa e publicado pela "Revista do Serviço Público", no seu número de dezembro de 1952, o futuro Ministério terá como finalidade: a execução da política do Governo Federal de valorização, recuperação e desenvolvimento regional e, notadamente:

a) preparo e execução dos planos de valorização regional previstos na Constituição Federal e de outros que venham a ser estabelecidos;

b) obras e serviços de defesa contra as inundações e combate aos efeitos das sêcas nas regiões do país sujeitas a êsses flagelos, amparo às populações atingidas e promoção da melhoria de seu nível de vida;

c) obras de saneamento em todo o território nacional;

d) amparo e assistência ao aborígine, protegendo sua vida, propriedade e liberdade e promovendo sua integração na comunidade nacional;

e) coordenação do sistema estatístico brasileiro e realização periódica do recenseamento geral do país;

f) assistência técnica e financeira aos Municípios para execução de serviços públicos locais;

g) fiscalização dos bancos instituídos pela União visando o desenvolvimento econômico de determinadas regiões do país. Não há dúvida que o plano da Reforma Administrativa do Brasil elaborado pelo D.A.S.P. merece aplausos, pois as suas linhas gerais estão tecnicamente especificadas. Não nos preocupamos com o seu sentido político. Aplaudimos as suas diretrizes administrativas. A verdadeira política é servir ao nosso país acima dos preconceitos pessoais ou partidários. Ainda mantemos o idealismo como ponto de referência para tôdas as nossas atitudes, e pretendemos sempre e sempre não esquecer essa admirável vocação de todo o indivíduo que é possuído de verdadeiro espírito público. E' muito belo para ser des-

prezado por mais que o oportunismo seja atraente.

A criação do Ministério do Interior terá um caráter municipalista. Nestes termos de defesa dos interesses do homem da hinterlândia nacional achamos oportuna a sua efetivação. No campo da assistência técnica, por exemplo, apesar das competências constitucionais de nossas esferas de governo nacional, estadual e municipal, poderá a União prestar, sem ferir a autonomia dos municípios, relevantes serviços. Sem a técnica, a civilização moderna é um sonho imaginado. Isto é o que nossos administradores improvisados precisam saber. Sem a valorização eficiente dos capazes, um governo, nos tempos atuais, não passa de um aglomerado de indivíduos ocupantes das funções públicas, sem que o povo sinta os resultados da máquina estatal. Cabe ao povo compreender, por sua vez, que deve fiscalizar o governo, através dos meios legais, para uma melhor adequação de suas funções, em nome da coletividade. Usar, por exemplo, o povo, do direito de petição e da ação popular, é um imperativo de uma comunidade que não é integrada por idiotas. O direito de petição é a faculdade constitucional que tem qualquer indivíduo de representar aos poderes públicos, em caráter administrativo, contra os abusos de autoridade e violações legais. As autoridades que não tomarem conhecimento de tais representações estão também nas penas da lei. Não há na democracia brasileira ninguém que não seja responsável legalmente. A ação popular é o direito político de qualquer cidadão brasileiro de ser parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade, de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista, em juízo, perante os Tribunais. Numa comunidade como a brasileira em que o índice de analfabetos se eleva a percentagem de 51,5%, a fiscalização dos atos das autoridades só pode ser manifestada com pouca intensidade perante os tribunais, contudo, está melhorando a defesa do povo contra essa tendência ditatorial manifestada entre nós pelas chamadas elites dirigentes. A luta pelo Ministério do Interior com sentido municipalista começou e marcará uma nova batalha da Associação Brasileira de Municípios.

Lutemos pelos Municípios!

OSÓRIO NUNES

AS recentes medidas cambiais, destinadas a proteger a agricultura, demonstram que, enfim, tendemos a abandonar a contemplação federal dos problemas do interior e que esta é a hora de lutar organizadamente pela recuperação dos dois mil Municípios brasileiros.

Com a realização do III Congresso Nacional de Municípios, em São Lourenço, a Associação Brasileira de Municípios caminha para a etapa em que estará preparada como uma grande caixa acústica, tecnicamente estruturada, para amplificar as vozes do homem do interior, ensejando a corporificação de seus legítimos anseios em instrumentos legais, a serviço do desenvolvimento harmonioso da nação. A tese veementemente sustentada pelo professor Rafael Xavier, na sua pregação de muitos anos e que se acentuará com novas conferências preparatórias do vindouro Congresso, caminha para um alto voo, de segurança garantida pela infra-estrutura do movimento municipalista, em franco desenvolvimento. Seus companheiros, de todo o país, estão empenhando os esforços para que o combate pela vitalização dos Municípios se coroe de completo êxito, colocando o país no equilíbrio indispensável à prosperidade nacional. Os telegramas de entusiástico apoio à gigantesca convenção, provenientes das Associações de Municípios do Ceará, da Bahia, as adesões provenientes do Rio Grande do Sul, de Minas Gerais, do Paraná, de Santa Catarina, do Pará, onde se organizam associações regionais e assembléias preliminares de prefeitos e vereadores, o apoio oficial do governo de Minas e do prefeito de São Lourenço, os preparativos nas Prefeituras, as manifestações do prefeito e da Câmara Municipal do Recife, onde, infelizmente, não se pode realizar o conclave, o intenso trabalho da Associação Paulista de Municípios e a vultosa correspondência que diariamente chega à Comissão Nacional Organizadora indicam o que será o Congresso. Além das tarefas de secretaria, um vasto programa cultural está sendo elaborado, para que os autênticos representantes da população do interior conheçam, de perto, as manifestações artísticas superiores que sòmente podem ter nos grandes centros.

A preocupação de converter em conquistas positivas as aspirações das comunas reflete-se na concepção do temário aprovado, que já está sendo remetido às Municipalidades. Com elevado sentido técnico-cultural, que define o caráter da Associação Brasileira de Municípios, — território neutro em que se encontram homens de tôdas as

bandeiras, com o espírito desarmado para buscar soluções aos problemas da comunidade, — o III Congresso Nacional de Municípios não discutirá questões político-partidários ou outras, que dissociem o movimento municipalista de seu fundamento apolítico. O presidente da mesa impedirá ou tornará sem efeito qualquer pronunciamento ou moção, em reunião plenária ou de comissão, que importe em manifestação político-partidária.

Êsse dispositivo regimental assegurará tranquilidade aos convencionais para debater em plano alto, a conceituação do que sejam “benefícios de ordem rural”, conforme a letra da Constituição; a criação de novos Municípios; a municipalização de serviços; a planificação municipal; e o reexame e aperfeiçoamento da Carta dos Municípios, elaborada nas duas conferências anteriores, respectivamente, em Petrópolis e São Vicente. O amplo temário, onde se enquadram as mais oportunas cogitações dos que têm a responsabilidade pela direção dos Municípios e dos que estudam os seus problemas fundamentais, terá as suas decisões convertidas em anteprojetos de lei, decretos e regulamentos. Para êsse fim, já se encontram em preparo, na assessoria técnica da secretaria da comissão organizadora, vários projetos, extraídos de itens da Carta dos Municípios. Em seguida, a Associação Brasileira de Municípios propugnará pela transformação dos trabalhos em medidas legais, inclusive através de seus membros componentes do Parlamento.

Estamos, portanto, na direção de uma etapa decisiva da organização nacional. A fim de atingi-la, convocamos os patriotas, os homens de bem, os responsáveis por êste país. E’ preciso aproveitar esta histórica oportunidade, em que o interior começa a ser enxergado com olhos de solução para seus dramáticos problemas. O III Congresso Nacional de Municípios deve ser uma vigorosa afirmação da vontade brasileira no sentido da vitalização das unidades fundamentais da pátria. A maior conferência que se realiza bienalmente no Brasil deve constituir numa demonstração positiva de que o país deseja, imediatamente, a valorização de seus Municípios.

Economia e Finanças

OSÓRIO NUNES

RECURSOS FINANCEIROS PARA O INTERIOR

NUM país ainda subcapitalizado, como o Brasil, se tem de olhar com prudência o emprego dos poucos fatores ativos de que dispõe para a produção. Sob este aspecto, se explica a preferência por certas zonas e a concentração de bens no eixo econômico Rio-São Paulo. Mas a explicação deixa de justificar o fenômeno, no momento em que se verifique o violento contraste com as demais regiões e a ausência, em quase todo o país, de condições indispensáveis para o desenvolvimento econômico.

Sem sacrificar as zonas em expansão, é preciso drenar maiores recursos para o interior do Brasil e sem que esse dreno corresponda a um desperdício. Seria esta a função precípua do crédito. Mas os bancos, mesmo os estabelecimentos oficiais, vivem em decorrência de fenômenos de conjuntura, que os levam a preferir os grandes centros, onde os empréstimos são mais compensadores, menos arriscados e mais facilmente resgatáveis, do que operar no interior. Vão à hinterlândia, via de regra, para coletar depósitos ou seja exaurir, ainda mais, a economia local.

A falta de financiamento emperra a vida municipal, conduz, com maior velocidade, as populações interiorizadas à fuga ou ao desânimo. As obras públicas imprescindíveis ao estabelecimento de um padrão desejável de vida, não se realizam, porque são onerosas e não é possível enfrentar o seu custo, de uma só vez ou em largas parcelas. Também a forma pela qual o orçamento da União pretende atender, através de realização de empreendimentos diretamente ou por acordos de cooperação, não está oferecendo bons resultados, especialmente quanto ao preço final.

Daí a inegável vantagem da Lei n.º 2.134, de 14 de dezembro de 1953, originada de proposição do Deputado Aliomar Baleeiro e sancionada pelo Presidente da República, "assegurando aos Municípios com renda própria inferior a quinze milhões de cruzeiros o financiamento, por empréstimos a longo prazo, para instalação ou ampliação de serviços públicos de seu peculiar interesse, compreendendo inclusive, abastecimento d'água, rede de esgotos, energia elétrica, matadouros, mercados, linhas e meios de comunicação, assim como de transporte, pontes e estradas, hospitais e casas de saúde.

Adiante reproduzimos o texto da lei, conforme editada no *Diário Oficial*. A leitura

demonstrará aos principais interessados, prefeitos e vereadores do interior brasileiro, a forma de habilitar-se aos empréstimos e as condições em que são concedidos. Se a lei for bem executada, constituirá um extraordinário fator na demanda do equilíbrio econômico-social do país, dado que proporcionará aos Municípios recursos para realização das obras de que suas populações carecem para produzir melhor e viver com dignidade.

CRÉDITO PARA OBRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Será concedido financiamento às Prefeituras com renda própria inferior a quinze milhões de cruzeiros, por intermédio das Caixas Econômicas Federais e dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões — Importante lei do Congresso, para facilitar a construção de redes de abastecimento d'água, de serviços de esgotos, energia elétrica, matadouros, estradas e outros serviços.

O Congresso Nacional acaba de elaborar importante lei, originária de proposição do Deputado Aliomar Baleeiro, assegurando financiamento a obras públicas municipais. Pela amplitude do assunto e grande interesse para os dois mil municípios brasileiros, reproduzimos abaixo o texto integral da lei sancionada pelo presidente da República.

LEI N.º 2.134 — DE 14 DE DEZEMBRO DE 1953

Assegura o financiamento a longo prazo de serviços públicos municipais e estabelece outras providências.

O Presidente da República: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1.º E' assegurado aos Municípios com renda própria inferior a Cr\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de cruzeiros), observadas as garantias e demais condições nesta lei, o financiamento, por empréstimos a longo prazo, para instalação ou ampliação dos seguintes serviços públicos de seu peculiar interesse:

- a) captação, canalização e tratamento químico d'água potável;
- b) produção ou distribuição;
- c) rede de esgotos;
- d) construção de edifícios adequados para hotéis, hospedarias e cinemas;
- e) cais de atracação de embarcações e respectivos armazéns;
- f) matadouros-módulo com aproveitamento de subprodutos e balanças automáticas de pesar gado;
- g) mercados públicos;

h) linhas intermunicipais ou interdistritais de transportes marítimos, fluviais ou rodoviários coletivos de passageiros ou cargas;

i) linhas telefônicas urbanas, intermunicipais ou interdistritais;

j) pontes e estradas sob regime de pedágio;

l) hospitais e casas de saúde.

§ 1.º Os empréstimos serão feitos por prazos não superiores a 20 (vinte) anos, aos juros correspondentes a taxa de custo do dinheiro para as Caixas Econômicas Federais e a taxa atuarial que for fixada para os Institutos e Caixas de Aposentadoria, acrescidas ambas da taxa de 1% (um por cento) no mínimo.

§ 2.º As amortizações e juros, inclusive cominatórios, serão garantidos pela cota que couber ao município mutuário na distribuição do imposto único sobre energia elétrica (Constituição, art. 15, n.º III e § 2.º) e pela metade da cota de que trata o art. 15, § 4.º, da Constituição, desde que essas rendas não estejam comprometidas para outro fim, nos termos da certidão negativa do Tesouro Nacional.

§ 3.º Para aplicação nos serviços da alínea j deste artigo, os Municípios poderão dar a garantia da cota que lhes cabe no imposto único sobre combustíveis e lubrificantes (Constituição, art. 15, n.º III e § 2.º).

Art. 2.º Os empréstimos serão concedidos com prioridade sobre quaisquer outros:

a) pelas Caixas Econômicas Federais em cada Estado aos Municípios respectivos até a concorrência de 30% (trinta por cento) do total dos respectivos depósitos;

b) pelos Institutos e Caixas de Aposentadoria até a concorrência de 20% (vinte por cento) do que arrecadam em cada Estado, exclusivamente para os fins das alíneas a, b, c, i e l, do art. 1.º;

c) pela Caixa Econômica do Distrito Federal, para todo o país, até 15% (quinze por cento) dos seus depósitos.

Parágrafo único. O limite máximo fixado para as instituições mencionadas neste dispositivo será atingido gradualmente no curso de 3 (três) anos, contados da vigência desta lei.

Art. 3.º A Prefeitura Municipal receberá no ato da lavratura do contrato um terço do empréstimo, sendo os dois terços restantes depositados.

Parágrafo único. Os dois terços restantes só poderão ser retirados depois de comprovada a aplicação da primeira cota nos serviços previstos no contrato, mediante certidão do Departamento das Municipalidades, ou repartição equivalente ou do fiscal nomeado pelo próprio órgão financiador.

Art. 4.º Os Municípios situados no polígono das secas (Constituição, art. 198) e distantes mais de 10 quilômetros de mananciais adequados à captação racional, sem prejuízo do financiamento previsto nos artigos anteriores, poderão obter empréstimo adicional para canalização d'água, exclusive rede urbana, mas até os limites desta, por parte da União, através do Banco do Brasil, dentro das possibilidades de um fundo especial que constituirá, durante 5 (cinco) anos, com dotações orçamentárias, não excedentes, em cada exercício, de 10% (dez por cento) da quantia prevista no art. 198 da Constituição.

§ 1.º Os juros serão de 5% (cinco por cento) e os prazos os mesmos fixados no § 1.º do art. 1.º, garantido o seu pagamento assim como o das amortizações, pelas rendas que o Município devedor arrecadar do fornecimento d'água, tudo nos termos do contrato-tipo que será estabelecido no regulamento desta lei.

§ 2.º Se houver mora no pagamento das amortizações e juros, salvo caso de força maior a juízo do Ministro da Fazenda, as rendas do serviço d'água serão arrecadadas pela coletoria federal, sem prejuízo de desconto da parte das cotas (art. 15, n.º III, §§ 2.º e 4.º, da Constituição)

comprometidas na forma do art. 1.º desta lei, caso em que se estabelecerá o desconto pro-rata.

Art. 5.º É lícito a dois ou mais Municípios associarem-se para realização de quaisquer dos serviços previstos no art. 1.º, caso em que a responsabilidade pelo empréstimo será solidária.

Art. 6.º Na concessão dos empréstimos será observada prioridade pela instituição financiadora:

a) para os fins das alíneas a e b do art. 1.º desta lei e sobre todos os que estiverem no caso do art. 3.º, empregando-se nesses fins metade, pelo menos, da margem de cada instituição;

b) na ordem em que os serviços estão indicados no art. 1.º, não se concedendo empréstimo para os fins das suas alíneas c a j se o Município não possuir em bom funcionamento os serviços das alíneas a e b;

c) na ordem cronológica dos pedidos devidamente instruídos;

d) aos Municípios cuja execução orçamentária se acha encerrada com saldo sobre os Municípios deficitários.

§ 1.º Os empréstimos desta lei só se concederão para os serviços quando instalados e explorados:

a) diretamente pelo Município ou Municípios associados;

b) por intermédio de autarquia municipal;

c) por intermédio de sociedades anônimas de economia mista, se a maioria das ações com voto pertencer aos Municípios, aos Estados ou aos Municípios e Estados conjuntamente;

d) por intermédio de empresas privadas, que venham explorando quaisquer dos serviços enumerados, no art. 1.º, sob o regime de concessão desde que o produto do empréstimo se destine a melhoramentos ou a expansão dos respectivos serviços mediante prévia aquiescência da entidade pública a que estejam subordinadas.

Art. 7.º Nenhum Município poderá obter empréstimos superiores a 20 (vinte) vezes a última cota anual que lhe caiba na distribuição dos recursos previstos no art. 15, §§ 2.º e 4.º da Constituição. Os Municípios de que trata o art. 3.º, poderão adicionar à cota para os efeitos desse cálculo a renda líquida anual provável do serviço projetado.

§ 1.º A proposta de empréstimo deve ser instruída com os seguintes elementos devidamente autenticados:

a) orçamento municipal do exercício em curso;

b) cópia dos balancetes e contas da execução orçamentária nos dois exercícios anteriores;

c) cópia do ato da Câmara dos Vereadores aprovando o plano da obra e o seu financiamento nos termos desta lei;

d) planta, projeto, especificações e memorial demonstrativo da exequibilidade, necessidade e produtividade do serviço em função da população, e capacidade econômica do Município ou Municípios interessados;

e) cópia dos atos institucionais de autarquia, ou sociedade de economia acaso encarregada de execução ou exploração do serviço;

f) parecer fundamental do Departamento estadual de assistência técnica aos Municípios, ou da repartição estadual que a supra, ou ainda de órgão federal técnico que, na zona, controle serviços conexos com a atividade programada;

g) certidão expedida pelo Departamento Nacional da Previdência Social de que se encontra em dia, até o mês anterior ao pedido de certidão, com os recolhimentos relativos aos seus servidores;

h) aprovação do Tribunal de Contas, quando exigida pela Constituição Estadual.

§ 2.º Se a instituição financeira tiver motivos justificados para duvidar da exequibilidade do serviço, poderá exigir que sobre a proposta se pronuncie órgão federal de idoneidade técnica no assunto.

§ 3.º As repartições e as instituições financiadoras disporão de 30 (trinta) dias, cada uma, para pronunciamento conclusivo na forma dos parágrafos anteriores, cabendo reclamação para a autoridade competente, na forma do regulamento.

§ 4.º Os empréstimos dos Institutos e Caixas de Aposentadoria serão deliberados pelas suas administrações com recurso para o Ministro do Trabalho.

§ 5.º Se as instituições financiadoras não se pronunciarem dentro do prazo de 30 (trinta) dias, reputar-se-á aceita a proposta para ser atendida dentro da margem livre do art. 2.º, observadas as prioridades do art. 6.º

Art. 8.º Se os Municípios propuserem empréstimos de vulto superior aos limites do art. 7.º, a margem excedente deverá ser garantida por apólices estaduais pelo seu valor em bolsa.

Art. 9.º Esta lei entrará em vigor após 60 (sessenta) dias da data de sua publicação, independente de regulamento que, entretanto, deverá ser expedido dentro desse prazo para assegurar sua execução com o mínimo de formalidades, delongas ou dispêndios.

Art. 10. Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 14 de dezembro de 1953; 132.º da Independência e 65.º da República.

GETULIO VARGAS.

Oswaldo Aranha.

João Goulart.

Temário e Regimento Interno do III Congresso Nacional de Municípios

SÃO LOURENÇO — ESTADO DE MINAS
GERAIS — 15 a 22 de maio de 1954

I — TEMÁRIO

Art. 1.º O Temário versará sobre os assuntos abaixo relacionados:

1. Conceituação de "benefícios de ordem rural;
2. Criação de municípios;
3. Planificação municipal;
4. Municipalização de serviços;
5. Carta de São Vicente:
 - a) Reexame e aperfeiçoamento;
 - b) Transformação de artigos em anteprojeto de leis, decretos, resoluções e regulamentos.

II — REGIMENTO INTERNO

a) *Objetivo do Congresso*

Art. 2.º O III Congresso Nacional de Municípios terá por objetivo o estabelecimento de diretrizes concretas no equacionamento e solução dos problemas de governo e administração municipal.

b) *Apresentação das contribuições*

Art. 3.º As contribuições, que deverão versar assunto do Temário, classificar-se-ão em:

1. Teses;
2. Comunicações;
3. Proposições.

1.º) As teses devem terminar por conclusões explícitas, tendo o máximo de 12 folhas datilografadas em papel ofício, escritas de um só lado, em espaço dois e margem de três centímetros, ou impressas em folhetos.

2.º) As comunicações devem apresentar dados estatísticos ou conclusões de pesquisas que concorram para melhor conhecimento de um problema.

3.º) As proposições serão apresentadas com uma breve justificativa.

4.º) As teses, comunicações e proposições deverão ser apresentadas ou remetidas até o dia 31 de março de 1954, no mínimo em 4 vias, à sede da Comissão Nacional Organizadora.

5.º) Não serão admitidas comunicações, moções ou manifestações de natureza político-partidária, de caráter pessoal ou quaisquer outras estranhas ao Temário e aos fins técnicos do Congresso.

6.º) O Presidente da Mesa e das Comissões Técnicas cassará a palavra ao Congressista que, em sessão, infringir o disposto do parágrafo anterior e, bem assim, tornará sem efeito qualquer pronunciamento que colida com o estabelecido no parágrafo supracitado.

Art. 4.º As entidades inscritas poderão enviar contribuições para formação de mostruários e exposições, desde que comuniquem à Comissão Nacional Organizadora até o dia 31 de março de 1954, o material que será enviado, incluindo detalhes sobre a documentação e o espaço necessário.

c) *Constituição do Congresso*

Art. 5.º O Congresso terá um Presidente, 4 Vice-Presidentes, 1.º, 2.º, 3.º e 4.º Secretários e 4 Suplentes de Secretários, escolhidos por eleição

Parágrafo único. A Secretaria será instalada no Rio de Janeiro, seis (6) meses antes e, em São Lourenço, nos trinta (30) dias anteriores à inauguração do Congresso.

Art. 6.º A Comissão Nacional Organizadora estruturará a Secretaria do Congresso, de modo a pôr à disposição das Comissões e Subcomissões técnicas os assistentes julgados necessários.

Art. 7.º Nos três dias que antecederem à sessão preparatória, deverão ser entregues, por todos os membros natos, com exclusão dos mencionados no art. 8.º, 1.º letra f, as respectivas credenciais à Secretaria, que as examinará e registrará para os fins de direito.

Art. 8.º O Congresso será constituído de membros natos e membros aderentes.

1.º) Serão membros natos:

- a) os Prefeitos Municipais ou seus representantes autorizados desde que integrantes de sua administração;
- b) as Câmaras Municipais, por delegação de vereadores devidamente credenciados;
- c) os Vice-Prefeitos;
- d) uma delegação da Associação Brasileira de Municípios;
- e) uma delegação das associações regionais de Municípios filiados à A.B.M.;
- f) os Membros da Comissão Nacional Organizadora.

2.º) Serão membros aderentes: deputados, senadores, vereadores e estudiosos que tenham remetido contribuição escrita sobre qualquer dos assuntos do Temário, bem como representantes de órgãos federais e estaduais que tratem de problemas de interesse para o Município.

d) Sessão Preparatória

Art. 9.º Na véspera da instalação do Congresso será realizada uma sessão preparatória, presidida pelo Presidente da Comissão Nacional Organizadora, o qual convidará dois Congressistas para servirem como secretários. A sessão preparatória terá por fim:

- a) Eleição da Mesa;
- b) Verificação das credenciais;
- c) Composição das Comissões e Subcomissões para estudo e debate dos trabalhos apresentados;
- d) Comunicação da distribuição às Comissões e Subcomissões, dos locais de trabalho que lhes foram destinados pela Secretaria-Geral.

Parágrafo único. Na sessão preparatória cada membro não poderá falar por mais de 3 minutos.

e) Sessões de Abertura e Encerramento

Art. 10. As sessões solenes de abertura e encerramento terão organizados, previamente, seu programa e inscrição dos membros que farão uso da palavra.

Parágrafo único. A 1.ª sessão será organizada pela Comissão Nacional Organizadora e a segunda, pela Mesa do Congresso.

f) Comissões Técnicas

Art. 11. O Congresso terá tantas Comissões Técnicas quantos forem os itens do Temário, e mais uma, de Redação.

Parágrafo único. As Comissões Técnicas poderão desdobrar-se em Subcomissões, segundo a conveniência dos trabalhos.

Art. 12. Cada Comissão terá um Presidente, um Vice-Presidente, um Secretário eleito entre os seus membros, um Relator-Geral e tantos relatores quantos forem necessários.

Parágrafo único. O Relator-Geral, escolhido pela Comissão Nacional Organizadora, receberá as teses pelo menos dois meses antes do Congresso, devendo, além do relatório, apresentar anteprojeto de lei, com justificação, se fôr o caso, ou então de recomendações normativas.

Art. 13. Compete a cada Comissão examinar o relatório do Relator-Geral e aprovar, rejeitar, substituir ou emendar anteprojetos de leis ou recomendações normativas.

Art. 14. Os debates nas reuniões das Comissões Técnicas serão supervisionados pelos respectivos presidentes e orientados pelo Relator-Geral e relatores, que fixarão, previamente, o tempo concedido aos oradores.

1.º) Um assistente da mesa diretora das Comissões fará o controle dos tempos concedidos aos diversos membros para suas exposições, bem como anotará e relacionará os membros inscritos em cada sessão.

2.º) Após cada reunião das Comissões Técnicas, serão mantidas, rejeitadas, substituídas ou alteradas as conclusões do Relator-Geral, as quais deverão ser submetidas à deliberação do Plenário.

g) Sessões Plenárias

Art. 15. As sessões plenárias, tantas quantas sejam necessárias aos debates dos assuntos em pauta, deliberarão sobre os anteprojetos de lei ou recomendações normativas, sendo os debates orientados pelo Presidente da Mesa.

Art. 16. A inscrição para debater em Plenário será feita até uma hora antes do início da sessão.

Art. 17. Aberta a sessão pelo Presidente, ou, em sua falta, por seu substituto, será lida, pelo 2.º Secretário, a Ata da sessão anterior, após o que o 1.º Secretário lerá o expediente que houver; em seguida, passar-se-á à ordem do dia.

Art. 18. A ordem do dia começará com a leitura, pelo 1.º Secretário, dos anteprojetos de lei justificados ou recomendações normativas a serem debatidos. Cada congressista falará no máximo 5 minutos e o Relator-Geral, 10 minutos.

1.º) As emendas serão postas em discussão, ouvido o Relator-Geral.

2.º) O autor que apresentar a sua tese em tempo oportuno, mesmo rejeitada, poderá defendê-la em plenário.

Art. 19. As sessões plenárias terão a duração de três e meia horas, podendo entretanto, ser prorrogadas até o máximo de mais uma hora, a requerimento de qualquer congressista e aprovação do plenário.

Art. 20. A Mesa poderá, igualmente, convocar sessões extraordinárias, se assim se tornar necessário.

h) Votações

Art. 21. Findos os debates, proceder-se-á à votação de cada anteprojeto de lei ou recomendação normativa.

Art. 22. O plenário deliberará achando-se presente mais da metade dos membros que o compõe.

Parágrafo único. Usar-se-á o processo simbólico de votação.

Art. 23. Terão direito a voto:

1.º) o representante do Poder Executivo Municipal e o da Câmara Federal; no caso de representação coletiva, esta previamente indicará o congressista com direito a voto;

2.º) os membros da Comissão Nacional Organizadora e da Comissão Estadual preparatória;

3.º) um delegado de cada Associação regional de Municípios, filiada à A.B.M.

Parágrafo único. Não será permitido a representação ou voto por procuração.

i) Comissão de Redação

Art. 24. A Comissão de Redação terá a incumbência de redigir, em caráter definitivo, os anteprojetos de leis, decretos, resoluções e recomendações de acordo com o aprovado pelo plenário.

j) Taxa de inscrição

Art. 25. As Prefeituras e as Câmaras Municipais que se inscreverem no Congresso, deverão cooperar para atender as despesas, com uma taxa

mínima de Cr\$ 1.000,00 (mil cruzeiros), independentemente das contribuições maiores, tendo os inscritos direito a participarem de todo o programa de diversões sociais.

Art. 26. Os Acompanhantes dos Membros do Congresso — pessoas de suas famílias ou amigos — deverão efetuar o pagamento de Cr\$ 200,00 (duzentos cruzeiros) de Taxa de Inscrição, por pessoa, tendo direito a participar de todas as festividades e atividades sociais do Congresso.

Art. 27. As importâncias correspondentes à Taxa e contribuições referidas nos artigos 25 e 26 supra deverão ser remetidas por via postal, em cheque ou vale postal, a favor da Comissão Nacional Organizadora do "III Congresso Nacional de Municípios", cujo endereço é: Palácio da Fazenda, 6.º andar, sala 608, Av. Presidente Antônio Carlos, Rio de Janeiro (D.F.).

k) Adesão

Art. 28. A adesão ao Congresso importa na aceitação dos termos do presente Estatuto e Regimento Interno.

FUNDADORES DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS

Relação nominal, em ordem alfabética, daqueles que compuseram a Comissão Nacional Organizadora que fundou a "Associação Brasileira de Municípios", em 15 de março de 1946, no Auditório do Ministério da Fazenda, no Rio de Janeiro (D.F.).

Araújo Cavalcanti. — Eneidino de Carvalho. — Francisco Burkinski. — Océlio de Medeiros. — Osório Nunes. — Rafael Xavier.

CONSELHO DELIBERATIVO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS

Presidente — Osório Nunes (Presidente da Comissão Nacional Organizadora do "III Congresso de Municípios")

1.º Vice-Presidente — Antônio Lúcio (Joaçaba, Estado de Sta. Catarina)

2.º Vice-Presidente — Aniz Badra (Presidente da Câmara de Vereadores de Marília, Est. de São Paulo)

3.º Vice-Presidente — Emílio Póvoa (Prefeito de São Lourenço, Estado de Minas Gerais)

4.º Vice-Presidente — Antônio Lomanto Júnior (Prefeito de Jequié, Estado da Bahia)

5.º Vice-Presidente — Oséias Martins (Manaus, Estado do Amazonas)

Secretário-Geral — Araújo Cavalcanti (Rio de Janeiro, Distrito Federal)

1.º Secretário — Yves Orlando Tito de Oliveira (Presidente da Associação de Municípios da Bahia)

2.º Secretário — Leônidas Barbosa Filho (Estado de Alagoas)

MEMBROS

Amazonas — Oséias Martins e Antunes de Oliveira
 Pará — João Botelho e Raimundo Costa Chaves
 Maranhão — Evandro Viana e Rocha Matos
 Piauí — Fenelon Nonato da Silva
 Ceará — Américo Barreira e Maria Eulália de Moraes
 Rio Grande do Norte — Otton Guerra e Fagundes de Menezes
 Paraíba — Cláudio de Paiva Leite
 Pernambuco — Samuel Soares e Lauro Borba
 Alagoas — Ulisses Braga e Leônidas Barbosa Filho
 Sergipe — João Bezerra e Luciano Mesquita
 Bahia — Yves de Oliveira e Antônio Lomanto Júnior
 Espírito Santo — Dirceu Cardoso e J. Cupertino de Almeida
 Minas Gerais — Emílio Póvoa e Iguatimozzi Cataldi de Souza
 Rio de Janeiro — Celso Peçanha e José Luís Costa
 Distrito Federal — Osório Nunes e Cotrim Neto
 São Paulo — Aniz Badra e Carlos Machado
 Paraná — Josino Rocha Loures
 Santa Catarina — Antônio Lúcio e Osmar Cunha
 Rio Grande do Sul — Machado Vila e Alfredo Hofmeister
 Goiás — João Teixeira Filho e Francisco Vieira Paixão
 Mato Grosso — Álvaro Rondon Pontes e Ernesto Garcia
 Acre — José V. Oliveira Martins e Luiz C. Castro e Costa
 Amapá — Azevedo Picanço e Coroacy Nunes
 Guaporé — Aluísio Ferreira
 Rio Branco — Araújo Cavalcanti e Francisco Burkinski

CONSELHO DIRETOR

Presidente — *Rafael Xavier* (Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro)
 Vice-Presidente — *Nelson Omega* (Deputado Federal, Rio de Janeiro)
 1.º Secretário — *Francisco Burkinski* (Cofap, Rio de Janeiro)
 2.º Secretário — *Afonso Almiro* (Ministério da Fazenda, Rio de Janeiro)
 1.º Tesoureiro — *Rubens Guerra*, Prof.
 2.º Tesoureiro — *Jorge Nascimento Castro*

CONSELHO FISCAL

Antônio Pezzolo (Engenheiro, Vereador de Santo André, Estado de São Paulo)
Antônio Delorenzo Neto (São Paulo, Estado de São Paulo)
Luiz Rogério (Revista do Direito Municipal, Salvador, Estado da Bahia)
Sílvio Braga (Deputado, Assembleia Legislativa de Belém, Estado do Pará)

COMISSÃO NACIONAL ORGANIZADORA

Eleita na 1.ª Reunião Anual do Conselho Deliberativo da "Associação Brasileira de Municípios" em 30 e 31 de julho de 1953, na Câmara Municipal do Distrito Federal.

Presidente — *Osório Nunes* (Presidente do Conselho Deliberativo da Associação Brasileira de Municípios)

1.º Vice-Presidente — *Osmar Cunha* (Vereador, Florianópolis, Estado de Santa Catarina)

2.º Vice-Presidente — *Aniz Badra* (Vereador, São Paulo, Estado de São Paulo, Presidente da Associação Paulista de Municípios)

1.º Secretário — *Yves de Oliveira* (Presidente da Associação de Municípios da Bahia, Salvador, Bahia)

2.º Secretário — *Ney Coutinho* (Diretor Executivo da Associação Paulista de Municípios, São Paulo, Estado de São Paulo).

Diretor-Executivo — *Francisco Burkinski* (1.º Secretário da Associação Brasileira de Municípios)

MEMBROS

Américo Barreira (Secretário-Geral da Associação dos Municípios do Ceará)

Araújo Cavalcanti (Secretário-Geral do Conselho Deliberativo da Associação Brasileira de Municípios)

Vereador Cotrim Neto (Conselheiro da A.B.M.)

Oséias Martins (5.º Vice-Presidente do Conselho Deliberativo da A.B.M.)

Francisco Machado Vila (Conselheiro da A.B.M.)

COMISSÃO ESTADUAL PREPARATÓRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Presidente de Honra — Governador *Juscelino Kubitschek*

Presidente — *Geraldo Starling Soares* (Secretário do Interior do Governo de Minas Gerais)

1.º Vice-Presidente — *Américo René Giannetti* (Prefeito de Belo Horizonte)

2.º Vice-Presidente — *Emílio Póvoa* (Prefeito de São Lourenço e 3.º Vice-Presidente do Conselho Deliberativo da A.B.M.)

Secretário-Geral — *Cristiano Martins*

Organizadores da Propaganda — *Murilo Rubião*. — *José Araújo Cotta*. — *José Maria Vilela*. — *Petrônio Rodrigues Chaves*. — *Luís Caldas*

MEMBROS

Martinho de Freitas Mourão (Prefeito de Poços de Caldas)

João Eugênio de Almeida (Presidente da Câmara Municipal de Poços de Caldas)

Orlando M. Carvalho (Professor da Universidade de Minas Gerais)

Iguatimozzy Cataldi de Souza (Conselheiro da A.B.M.)

José Jacques Montandon (Prefeito de Araxá)

Armando Naves

Oswaldo Lisboa Negrão

Dante Bruno

Raimundo Albergaria

Olavo Costa (Prefeito de Juiz de Fora)

Keni Rabelo (Diretor do Departamento de Assistência aos Municípios)

COMISSÃO LOCAL DE SÃO LOURENÇO

Presidente — *Emílio Abdon Póvoa* (Prefeito Municipal)

1.º Vice-Presidente — *Eurípedes da Costa Prazeres* (Presidente da Câmara Municipal)

2.º Vice-Presidente — *Atila Carvalhais Pinheiro* (Diretor da Empresa das Águas de São Lourenço)

Cordenador-Geral — *Mário Calvão da Silveira* (Chefe da Secretaria da Câmara Municipal)

Encarregado da Propaganda — *Ural Prazeres* (Jornalista)

Encarregado da Recepção — *Mário Junqueira Ferraz* (Vereador)

Encarregado da Hospedagem — *Artur Gurgulino de Souza* (Presidente do Sindicato de Hotéis e Similares)

Encarregado de Transportes — *Antônio Lourenço Bitencourt Filho*

Encarregado de Diversões e Atividades Sociais — *Antônio Magalhães Alves*

Encarregado de Comunicações — *Moacir Dias Costa* (Vereador)

Encarregado do Material — *José Fernandes da Fonseca* (Agente Municipal do I.B.G.E.)

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL
RIO DE JANEIRO — BRASIL — 1954

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I — 1937-1938

- Vol. I — novembro-37 (esg.), janeiro, fevereiro (esgotados), março.
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho e agosto (esgotados); setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esg.).

ANO II — 1939

- Vol. I — janeiro, fevereiro-março (esgotados).
Vol. II — abril-maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho-agosto, setembro (esgotados).
Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esgotados).

ANO III — 1940

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho, agosto (esgotados), setembro.
Vol. IV — outubro, novembro (esgotados), dezembro.

ANO IV — 1941

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO V — 1942

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — (julho, esg.), agosto (setembro, esg.).
Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro.

ANO VI — 1943

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril (maio e junho esgotados).
Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO VII — 1944

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — (julho e agosto esgotados), setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO VIII — 1945

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro, março (esg.).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro (esgotados).

ANO IX — 1946

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esg.).
Vol. II — abril (maio e junho esgotados).
Vol. III — julho (agosto-setembro esg.).
Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esg.).

ANO X — 1947

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.
Vol. II — maio-junho, julho-agosto (esgotados).
Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro (esgotados).

ANO XI — 1948

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril (esg.).
Vol. II — maio-junho, (julho-agosto esgotado).
Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro (esgotados).

ANO XII — 1949

- Vol. I — janeiro (fevereiro e março esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho, agosto (setembro esgotado).
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIII — 1950

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril (maio e junho esgotados).
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIV — 1951

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro (dezembro esg.).

ANO XV — 1952

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro, março (esg.).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
Vol. IV — outubro, novembro (dezembro esg.).

ANO XVI — 1953

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XVII — 1954

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio.



II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros. Aspecto da Conferência pronunciada pelo Ministro Arizão de Viana, Diretor-Geral do D.A.S.P.