



O MUNICÍPIO COMO BASE DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

José Alberto de Assumpção

“Não há corpo sem células. Não há Estado sem municipalidades. Não pode existir matéria vivente sem vida orgânica. Não se pode imaginar existência de Nação, existência de povo constituído, existência de Estado, sem vida municipal.”

Rui Barbosa

Lamentavelmente, relegado quase sempre a um segundo plano, o Município não aparece com o devido destaque na História do Brasil.

O atual momento histórico brasileiro, na busca do modelo democrático mais condizente com os valores, anseios e aspirações nacionais é propício para a revitalização de nossas instituições municipais, solapadas pelo modelo centralizador e pela dependência dos Estados e municípios ao Poder Central, que vem desde o tempo do Brasil-Colônia e que se intensificou nos últimos anos.

Não pode haver DEMOCRACIA FORTE com Municípios fracos. O esvaziamento do Município é a fonte maior dos problemas políticos nacionais, pela inadequação das ações e decisões de outros níveis governamentais, totalmente desvinculados de suas necessidades e prioridades, sem o debate com as lideranças locais que não participam nem da execução, nem da identificação de prioridades.

O direito de auto-administrar-se, como postulado popular nas Democracias, se exerce nos vários círculos de convivência da comunidade e de acordo com os graus diferentes de sua formação.

Na Encíclica “Quadragesimo Anno”, S.S. o Papa Pio XI, lembra aquele solene princípio da filosofia social: ... *“assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efetuar com a própria iniciativa e indústria, para o confiar à coletividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que a sociedade menor e menos elevada pode consèguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação da ordem social”*.

E, conclui, S. Santidade: *“O fim natural da Sociedade e da sua ação é coadjuvar os seus membros e não destruí-los, nem absorvê-los”*....

Por estar mais perto do cidadão, com o qual convive diretamente, pode o Município adequar-se às realidades e anseios locais. Por isso mesmo que se faz

no Município a mais autêntica e realista síntese política.

Já se disse que o Município é uma autêntica associação. "É a associação natural dos vizinhos, em determinado território", como nos ensina Ataliba Nogueira. Ou como bem afirmou o Ministro Hélio Beltrão: "*O Brasil mora nos Municípios*".

Apesar disso o Município brasileiro, nos dias de hoje, foi levado à triste condição de incapacidade para exercer as suas responsabilidades constitucionais, uma vez que se apresenta sem recursos para assistir à população naqueles serviços básicos e essenciais, sem poder dar uma resposta pronta e eficaz às suas justas demandas e expectativas.

A conseqüência imediata e dramática é a migração maciça de contingentes humanos cada vez maiores para as áreas metropolitanas, com o surgimento das megalópoles que incapazes de absorvê-los multiplicam em escala geométrica os problemas de desemprego, saúde, saneamento, habitação, educação e o subproduto do aumento da marginalidade, das favelas, da violência urbana.

O equívoco se torna maior se constarmos que o Município é anterior ao Estado; não é criação legal sendo mesmo verdadeiro organismo natural.

Já Pimenta Bueno, em seu *Direito Público Brasileiro*, ressaltava não ser o Município criação da lei mas "uma conseqüência natural da vizinhança". Ou como nos adverte Bielsa, "é a unidade administrativa mais simples, sendo anterior ao Estado, que é parte constitutiva".

O Município não é, pois, criação legal; anterior ao Estado, é verdadeiro organismo natural. "O Estado não cria, assim, o Município, mas apenas lhe reconhece a existência, sendo-lhe apenas líci-

to estabelecer as regras para o reconhecimento dessa existência".

No Brasil, especialmente, o fortalecimento da vida municipal constitui — como o pressentiu Alberto Torres — a solução por excelência do problema político nacional.

Para que tal ocorra é fundamental que se processe uma mudança substancial no comportamento dos centros de decisão nacional, tirando-os daquela postura característica da tecnocracia de que o município é um enfermo ou incapaz para um posicionamento adulto e que os administradores municipais são despreparados para gerir os interesses e aspirações dos municípios.

Valeria trazer a lume as indagações de Diogo Lordello de Mello: "Serão o federalismo e a idéia de descentralização, de respeito às peculiaridades regionais, de participação mais ampla e diferenciada na formação da vontade nacional conceitos superados ou incompatíveis com o esforço de construção nacional em que estamos empenhados? Terá o Governo Central o monopólio da sabedoria e da virtude política para saber, ele só, o que convém a todas as coletividades que compõem nosso vasto país? Bastariam critérios puramente técnicos para se alcançar a eficiência governamental? E será a eficiência e mesmo a eficácia o único ou principal valor a ser perseguido pelo Governo? E admitindo que sejam eficiência e eficácia valores realmente relevantes, serão privilégio do Poder Central a sua realização?"

É, também, fundamental que se faça uma redistribuição da receita pública, dotando-se o Município de recursos básicos para cumprir sua destinação de célula do desenvolvimento nacional. Ne-

nhuma medida terá consequência se não se fortalecer financeiramente o Município.

Nada, entretanto, resultará adequado sem o fortalecimento do Legislativo Municipal. O vereador tem um mandato a cumprir, fruto de sua liderança no meio em que vive, não podendo permanecer como mero espectador das ações que ocorrem e com quase nenhuma participação na vida do Município. Sua participação nas decisões que afetam a vida municipal é fundamental para legitimar as ações do Poder Público.

A importância e o papel decisivo das Câmaras Municipais na História do Brasil podem ser vistos a partir do momento em que D. Pedro I rompeu com Portugal, perdendo, por isso mesmo, a legitimidade dinástica para continuar no trono — embora continuasse herdeiro da coroa portuguesa — recebendo a legitimação de seus atos nas Câmaras Municipais, representantes legítimos das forças sociais atuantes, sendo mesmo, naquele instante, os mais respeitáveis órgãos de opinião pública, senão os únicos.

A Constituição que surgiu em 1824, trazia no preâmbulo, que fora solicitada pelos povos juntos em Câmaras, como uma verdadeira aspiração nacional.

Com a proclamação da República, foram dissolvidos o Senado, a Câmara dos Deputados e as Assembléias Legislativas. Só as Câmaras Municipais permaneceram de pé.

Tinham as Câmaras quase três séculos de tradição político-administrativa. Empolgavam o Poder Político. E os atos que praticaram às vésperas da Independência e nos primeiros anos do Império eram acentuadamente políticos.

“Assim, as Câmaras Municipais sempre cumpriram, nos momentos decisivos, seu destino histórico, porque, asso-

ciação natural, têm a força da perpétua continuidade e a continuidade da força que nasce e se robustece nas mais legítimas aspirações democráticas.”

O MUNICÍPIO COMO BASE DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

É abundante a literatura sobre a concentração no litoral do desenvolvimento brasileiro. O processo de industrialização provocou, entretanto, fortes desequilíbrios espaciais, com a formação de um poderoso núcleo (o eixo Rio—São Paulo—Belo Horizonte), liderando o amplo espaço nacional. Se bem que o processo de concentração — na fase recente — se mantenha no sentido da crescente metropolização interna, surgem sinais de evidentes preocupações com a desconcentração, mais nítidas no que se refere ao movimento no sentido de metrópoles regionais.

A desconcentração passa a ser também processo objetivado, na medida em que se forma uma consciência de que ela é necessária ao próprio sistema nacional.

À medida que avança, o processo de desenvolvimento suscita mudanças na ação do setor público — inicialmente a nível federal e estadual — e, posteriormente, em número crescente de Municípios.

Como constata recente pesquisa do Instituto Brasileiro de Administração Municipal: “O Município que, por muito tempo, permaneceu à margem de problemas que visam à expansão econômica e à melhoria das condições de vida, passou também, na última década, a se estruturar com vistas a atuar nessa área. A modernização das técnicas e dos instrumentos administrativos a nível local, por sua vez, deve refletir no desenvolvimento econômico regionalmente localizado”.

O planejamento local deve ser percebido não como um corpo estranho, mas sim como algo que dia a dia se vai inserindo e se ajustando ao sistema de governo municipal.

A inserção de práticas de planejamento, longe de alterar o quadro da competência real do Município, só faz, no máximo, dar certa racionalidade às suas atuações tradicionais, emprestando-lhes um caráter mais sistemático.

A experiência de planejamento urbano a nível local no Brasil evoluiu dos planos diretores ou reguladores — que se ocupam de problemas de organização espacial dos núcleos urbanos, o paisagismo e a racionalização de alguns serviços — para uma concepção mais ampla de planejamento local integrado.

Não se pode, entretanto, deixar de assinalar as conquistas pioneiras que o Brasil conseguiu na fase da predominância da “visão urbanística”, com as construções das capitais administrativas como Brasília, Belo Horizonte e Goiânia.

A integração do planejamento pode ser encarada também em termos de interligação da ação em diferentes níveis, notadamente entre o centro urbano e sua área de influências.

A participação da comunidade no processo de planejamento é também enfatizada, na concepção de planejamento local integrado. É ainda no I Plano Decenal de 1967 que se encontra maior número de elementos para a compreensão desse aspecto, na ótica governamental.

Considera-se que “a implantação do Sistema Nacional do Planejamento Local Integrado envolve problemas de mudança de comportamento das populações, dos seus valores, modo de viver”.

Mas essas mudanças, segundo o documento, variarão de acordo com os níveis de desenvolvimento dos grupos so-

ciais, “cujos valores culturais não se confundem, ainda que se integrem como subculturas em um mesmo sistema social, o mesmo acontecendo nas relações dos sistemas entre si”.

A participação social é entendida como “a aptidão da população para servir e reagir às suas necessidades, bem como mobilizar esforços e recursos que atendam convenientemente os seus interesses”.

Essa participação é explicitada, pelo Plano Decenal, nos seguintes termos:

“Na concepção do Planejamento Local Integrado, este aspecto resulta na preocupação de preservar a noção de totalidade do desenvolvimento, de modo que ele não expresse tão-somente o empenho de empresários ou técnicos dispostos a serem inovadores, mas seja a manifestação de um desejo coletivo.

Resulta, ainda, na noção de que o desenvolvimento deve lograr a ampliação da disponibilidade de bens e serviços para a satisfação das necessidades sociais, compreendendo tanto a rentabilidade dos investimentos, quanto a existência simultânea de prioridades sociais.

Nesse sentido, a viabilidade do desenvolvimento pode depender de modificações estruturais, que tornem mais rápido o acesso das populações à condição de usuários do desenvolvimento. É nessa perspectiva que o Planejamento Local Integrado se coloca com relação às possíveis repercussões da implantação desse sistema no país.

Dentro, ainda, de tal concepção, considera-se fundamental a participação das populações no Planejamento Local, pois, ao mesmo tempo em que este incorpora as aspirações e necessidades da população, está criando condições de receptividade ao desenvolvimento e gerando atitudes de cooperação.

Até o presente, as tentativas de incentivo à participação popular não tiveram grande êxito por conta, em grande parte, da falta de um planejamento integrado que servisse de base aos diferentes programas locais interessados em estimular uma participação do público."

É fácil de ver que o Brasil vem passando por um rápido processo de transformações o que está a exigir uma adequação maior nas modificações institucionais produzidas na nossa sociedade, envolvendo tanto as entidades privadas quanto a Administração Pública, em todos os níveis e esferas de atuação.

A Constituição Federal indica os parâmetros para as relações que caracterizam o nosso federalismo que, se for observado, poderá conduzir os esforços nacionais para o desenvolvimento, como objetivo primordial a ser alcançado.

Lamentavelmente, o Governo Federal passou a adotar um comportamento legisferante excessivo, caracterizado por um elenco de atos normativos os mais variados, buscando respaldo jurídico para os objetivos pretendidos, gerando um Poder cada vez mais centralizado.

A reforma tributária nacional, substanciada na Emenda Constitucional n.º 18/75, proporcionou o fortalecimento financeiro da União e a dependência dos Estados e Municípios das chamadas rendas transferidas, uma vez que estes perderam a capacidade para instituir impostos, ficando adstritos, tão-somente, àqueles atribuídos por disposições constitucionais.

O resultado é a dependência hoje cada vez maior em termos institucionais.

Faz-se necessário uma revisão na forma do Estado Federal Brasileiro operar, a partir de seus princípios e fundamentos, restaurando a importância do Muni-

cípio como célula básica do processo de desenvolvimento no campo político, econômico e social.

Por outro lado, a federação brasileira será cada vez mais forte na medida em que seus componentes se fortalecerem, de fato, política, administrativa e financeiramente.

Urge, pois, uma reformulação do sistema tributário nacional, deslocando-se para os Estados e Municípios a competência sobre determinados tributos e a receita integral de outros, criando condições para enfrentar os desafios do desenvolvimento e responder aos justos reclamos do povo.

Obstáculos para aprimorar ou restaurar a Federação que para eminentes tradadistas é hoje no Brasil mera ficção — existem de toda ordem, inclusive o atual comportamento da parcela da tecnocracia brasileira que habita a administração federal e estadual vestida de uma roupagem de controle e desconfiança, gerando distorções na máquina governamental e comprometendo o processo de desenvolvimento nacional.

Quem afirma é o Ministro Hélio Beltrão, em entrevista recente:

"O Governo Federal, nos últimos anos, abusou de sua competência Constitucional, ocupando áreas antes reservadas aos Estados e Municípios. Se para isso houve, em parte, justificativas, hoje está na hora de fazermos uma revisão, pois o que restou foi uma fila de governadores e prefeitos que não têm dinheiro nenhum e dependem do Governo Federal para tudo. O Governo Federal entrou com patas de elefante nos problemas delicados e miúdos, de alçada municipal, dando-lhes tratamento uniforme."

Vale, ainda, trazer a rica e valiosa lição de Diogo Lordello de Mello, do

IBAM: "O gigantismo do poder encerra em seu bojo males certamente bem maiores que muitas das vantagens que apresenta. Tende a levar os tecnocratas e os burocratas em geral à arrogância que lhes vem da presunção de que sabem melhor que quaisquer outros membros da coletividade. É significativa a esse respeito a campanha de descrédito alimentada contra os Municípios e seus órgãos de governo, como se lhes coubesse a exclusividade da incompetência, da ineficiência e da corrupção. O centralismo excessivo, pior ainda, tende a dispensar a participação dos que não configuram os seus quadros, a considerar impertinente toda forma de reivindicação, pois, isso seria a negação da onisciência que se atribuem os detentores do poder centralizado. E ausência de participação efetiva e sem reivindicação leva ao autoritarismo e, em última análise, ao cerceamento das liberdades democráticas, este, sim, um valor mais alto cada vez mais ameaçado de ser perdido ironicamente, muitas vezes, em nome de intenções sinceras e aparentemente salutares, ou de conceitos mal compreendidos, como o do federalismo cooperativo, em que, pretendendo constituir-se num tripé formado pela União, pelos Estados e pelos Municípios, acaba sendo, na verdade, tripé de uma só perna".

O processo de abertura política na administração pública atingiu um ponto marcante com o decreto da desburocratização na liberação dos recursos dos Estados e Municípios. O decreto não deixa de ser uma retomada da reforma administrativa de 1967, que já via no centralismo burocrático um grande obstáculo ao desenvolvimento nacional.

A grande esperança reside, entretanto, na operacionalização das diretrizes do Presidente Figueiredo, apresentadas na primeira reunião ministerial:

"Abertura política significa menos tutela do Estado sobre os cidadãos e, no plano administrativo, do Governo Federal sobre os Municípios e Estados. A ação federal será mais normativa e menos casuística. Deve refletir-se na simplificação das relações do Governo com o setor privado. Na eliminação do paternalismo. Na minimização dos poderes discricionários. Na redução da burocracia. Deve traduzir-se igualmente, em maior liberdade dos Estados e Municípios, quanto ao emprego das receitas que lhes são destinadas pela Constituição ou pela legislação ordinária."

Conferência proferida perante a Câmara Municipal de Salvador, Bahia, em 16 de outubro de 1980.



José Alberto de Assumpção, professor universitário, formado em Direito pela Faculdade Mineira de Direito (1959). Master em Política Internacional pela Catholic University of America, Washington, D.C., Curso de Segurança Continental, no Inter-American College of Defense, Washington, D.C., Curso de Management of National Security, no Industrial College of the Armed Forces, Washington, D.C., Curso de Informações da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, Curso Superior de Guerra (1973) da ESG. Membro do Corpo Permanente da ESG, atual Divisão de Pesquisa e Doutrina.