

REVISTA E INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL
DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

JANEIRO A MARÇO - ANO V - NUMERO 17

A integração do município no processo do desenvolvimento

Professor Rubem de Oliveira Lima
Professor de Administração Financeira
e Orçamentária da Universidade de Brasília
Professor de Moeda e Crédito da
Universidade do Distrito Federal

Antes de encetar a nossa tarefa, onde procuraremos demonstrar e realçar a participação do município no processo do desenvolvimento nacional, queremos patentear o nosso agradecimento pela oportunidade que nos é dada de contribuirmos no sentido de ser o município considerado, em seus vários aspectos, como a usina em que se forja êsse desenvolvimento. Não abordaremos, porém, os aspectos políticos dessa participação, a não ser no que interessem ao desenvolvimento regional, como a política governamental de assistência que lhes está programada.

2. Desde cêdo a humanidade compreendeu que sòmente através da união dos indivíduos encontraria fôrças para vencer o meio hostil, sobrepujando, pela inteligência, aliada à fôrça, os maiores perigos, os maiores cataclismas. E a primeira fôrça aglutinante dêsses indivíduos, foi, no dizer de Jellinek, a família, quando escreveu:

“A concepção de que o Estado procede històricamente da família e é como uma aplicação dela, se funda na lembrança històrica de muitos povos.”

3. Assim, surgindo dos agrupamentos étnicos e sociais, a nação, ainda sem as suas características essenciais, já pressupunha, porém, uma organização patriarcal, onde o chefe, ou patriarca, decidia, fixava normas a seu grupo guiado exclusivamente pelo próprio arbítrio, orientando-se pelas circunstâncias e necessidades intrínsecas da comunidade, de permeio com a sua vontade e opção incontestadas.

4. Amaral Fontoura, na sua obra — Programas de Sociologia, 1940 —, escrevia:

“Por mais atrás que se recue no estudo da história da etnologia, encontram-se sempre os homens vivendo em grupos sociais. Em povos primitivos dos mais antigos, encontram-se como único grupo social constituído a família. Em outros já se encontram as famílias agrupadas em tribos sob chefia comum. É, portanto, a tribo a unidade política elementar.”

5. Posteriormente, crescendo a tribo e suas atividades, fixaram-se os grupos oriundos das famílias que se desenvolveram com seus trabalhos e atividades e o chefe, de simples patriarca, passou à condição mais evoluída de juiz e árbitro, de condutor e chefe.

6. A terra dividiu-se em glebas e nelas fixaram-se as tribos em torno de um núcleo em que estaria mais garantida, pela união, pela ajuda mútua, a sobrevivência dos indivíduos. Surgiram, então, as primeiras comunidades, as **urbs** que, por muito tempo, foram a representação máxima da sociedade humana. Ainda hoje encontramos povos vivendo nesse estágio, como em algumas comunidades africanas e australianas.

7. A noção do Estado, em que se concebe a nação politicamente organizada, já pressupõe, pois, a existência das **urbs** ou comunidades e pode-se, sem medo, afirmar que, por muito tempo, desde épocas inmemoriais, foram as comunidades a função essencial do desenvolvimento, quando a produção era fruto exclusivo do artesanato ou das atividades agrícolas e pastoris. Dir-se-ia, então, que a grandeza de um povo era dimensionada pela prosperidade de suas cidades. E hoje, podemos abandonar tal conceito?

8. Já não mais poderemos conceber as cidades-estado da Grécia, ou mesmo uma Roma ou Cartago, ou Gênova e Veneza, em que a prosperidade da comunidade lhes deu a soberania necessária a constituírem-se em Estados, mas, por outro lado, não poderemos esquecer que, se não atingem essa posição as cidades modernas, também jamais deixaram de ser a célula fundamental da estrutura social e política dos povos.

9. Assim, pois, a **urbs**, a comunidade antiga, evoluiu e, hoje, integrada na organização social e política de todos os povos, é a concretização do Estado, é aquilo que, nós indivíduos, dele mais nos apercebemos; é a presença constante em nossa vida da organização social a que pertencemos.

10. O **município**, então, pelas suas origens históricas e pela sua posição atual na organização nacional, é elemento fundamental do desenvolvimento, da participação dos indivíduos na circulação das riquezas, da formação econômica de um povo.

11. Os embates internacionais, as dissensões internas, as crises e convulsões, porém, transferiram ao Estado, como defensor dos povos, como provedor do

bem comum, o direito de organizar-se e de organizar as comunidades, de forma a dar execução aos seus próprios fins. Evoluindo o Estado, buscou-se, então, justificar a sua existência, já que as simples tarefas que lhe deram origem não mais sustentavam os fundamentos das suas atividades e ordenações. O contrato social, a teoria orgânica, a teoria idealista, tentaram esclarecer os fundamentos procurados, mas foi mesmo na justificativa jurídica, na sua identidade com a ordem jurídica, que o Estado encontrou tais fundamentos. E Estado é, portanto, a ordem jurídica, identifica-se com ela na melhor expressão, e o Governo é a sua corporificação.

12. Com tais fundamentos armou-se o Estado de todos os poderes e assumiu, com eles, obrigações para com as comunidades, inclusive de incentivar-lhes o desenvolvimento.

13. Bem depressa esqueceu-se o Estado, porém, dessas obrigações, tomando a nação e o território inteiro sob seus cuidados, assumindo, sozinho, a tarefa de administrá-lo, ignorando, no mais das vezes, as necessidades dos municípios. Esqueceu-se o Estado, ainda, de que, para ser forte um todo, é preciso que fortes sejam as suas partes, nos seus limites. Fortaleça-se o município, e teremos um Estado Forte. Se o município é economicamente forte, o Estado também o será. Todos sabemos o destino das nações de reis potentados e faustosos e comunidades miseráveis.

14. O Brasil Colonial obteve da estrutura forte dos seus municípios aquela força que lhes deu alento. Desde a Inconfidência Mineira, da Revolução Pernambucana, dos Farrapos, da Balaiada e de tantas outras, como o arrojado episódio de Teófilo Otoni, foi a ordem social que lhe deu vida e capacidade para enfrentar a Independência e a República. Foi a economia das comunidades, das fazendas, dos engenhos que, sobre a sangria permanente das minas, lhe deram a estabilidade de que desfrutava. Foi a estrutura forte e sadia dos municípios que, nas províncias, sustentaram a estrutura social.

15. O ouro, as minas de pedras preciosas, as bandeiras que penetravam o sertão foram o fator mais essencial do desbravamento, da posse da terra, mas foi na agricultura e na pecuária que as populações encontraram a estabilidade necessária à verdadeira colonização. As minas e a extração de ouro e pedrarias não exigiam grande emprêgo de capital fixo, dada a sua própria mobilidade de instalação, mas as fazendas exigiam grandes imobilizações de capital para construção da planta (sede, pontes, currais, cercas, dutos, moinhos, etc.).

16. A crise cafeeira da terceira década deste século e o advento da industrialização deram início à transição da nossa economia então essencialmente agrícola, para a sua fase industrial. Ao emprêgo dos capitais permanentes na terra, preferiu-se empregá-los na planta das empresas, e o capital circulante avultou, acompanhando a curva dos financiamentos e o gráfico da produção e ao investidor passou a ser mais alviçareiro o financiamento da produção industrial que a imobilização dos seus capitais na terra, cuja produção já não lhe proporcionava os resultados que o café lhe dava. A indústria procurava os grandes centros mercê da mão-de-obra ali mais fácil, e a mão-de-obra procurava os mesmos centros em busca de emprêgo. As populações adensaram-se nas metrópoles e escacearam nas comunidades, e o fenômeno, todo, fazia-se sentir mais ou menos forte, conforme a região.

17. Despidos economicamente, e rarefeitos do elemento humano, os municípios caíram no marasmo de uma vida vegetativa e a sua contribuição na produção minimizou-se, reduzindo o seu poder aquisitivo, e passou a ter menos expressão como mercado consumidor. Em outras palavras, já não mais participavam da renda nacional em razão das suas necessidades. Descuidou o município, então, da sua própria estrutura social, certo de que não lhe adiantava qualquer preparação para um desenvolvimento que, para ele era mera utopia. Não lhe interessava absorver conhecimentos técnicos, já que não tinha onde empregá-los.

18. Esta situação perdurava até que, nos tempos atuais, despertou o governo para a realidade municipal, e passou a ver no município o fator principal do desenvolvimento econômico em termos nacionais, promovendo, portanto, o aperfeiçoamento da sua estrutura técnica, fornecendo-lhe, ainda, os meios essenciais para a retomada do seu desenvolvimento. Estradas, energia elétrica, escolas, saneamento, comunicações, são metas presentes hoje em todos os recantos do país. Não há Estado da Federação, que não tenha demarrado para a sua participação no crescimento nacional. As Universidades crescem e se preparam para a era da prosperidade econômica. O Governo, consolidado na sua estrutura, livre agora para trabalhar e cuidar dos seus objetivos, planeja e organiza, pensa e executa, proporcionando essa era que chega a passos largos. O povo está agora conscientizado da necessidade da sua participação no processo, e, de todos os pontos nos vem o sopro cálido de uma nação que trabalha. Ao município está reservada tarefa essencial no processo. Que se prepare, então, formando e aprimorando os seus técnicos, burocrata as suas instituições, adaptando-se aos novos métodos e criando uma estrutura que possa suportar a carga que lhe estará afeta em todas as metas e principalmente na mais importante de todas, porque básica, a formação do homem.

19. Atingimos, agora, a fase em que a administração já não mais será apenas um método. Ela é hoje uma ciência. Atingimos a era da administração científica; os técnicos são agora administradores profissionais.

20. Andrew Carnegie já previa em 1952:

“Arrebatem-nos as fábricas, tomem-nos o comércio, nossos meios de transporte, nosso dinheiro. Deixem-nos apenas nossa organização e em quatro anos estaremos novamente estabelecidos.”

21. O empirismo, a falácia do administrador nato já não tentam mais o desenvolvimento. Benedito Silva, certa feita, declarou:

“O triste espetáculo do administrador empírico em luta com os atordoados problemas que hodiernamente assoberbam o Estado, lembra a situação de um desventurado aprendiz de violino que, em vez de arco, usasse um serrote e, ainda por cima, calçasse luvas de boxe para fazer exercício.”

O improvisamento se esfalha sem conseguir nada realizar, o empirismo já não consegue nem mesmo manter a velha estrutura. A era do administrador profissional já está aí e clama por todos nós. As escolas se abrem, os cursos se sucedem, e a todos oferecemos de coração aberto a oportunidade de, junto a nós, construir o núcleo dessa classe que já começa a despertar para sua importantíssima função social, o administrador profissional.

22. Recentemente o CED (Committee for Economic Development) publicava o seguinte comentário:

“Onde quer que você viva — na metrópole, na cidade, ou na zona rural — é possível que a máquina administrativa esteja obsoleta e superada pelo tempo. Não raro planejados para atender às necessidades de uma época mais simples, os governos municipais talvez já não estejam capacitados a enfrentar os problemas do século XX. Encontram-se cobertos por verdadeiras camadas de ineficiência que lhes entram os esforços para se manterem atualizados.”

E isto é necessário realçar num país desenvolvido, na primeira potência industrial do mundo!

23. Prossegue aquela publicação com o seguinte comentário que se nos afigura merecedor de citação:

“Dia após dia as municipalidades vêm enfraquecer o seu papel tradicional de servir às comunidades locais. Carecendo de visão, imaginação ou dedicação tanto quanto de recursos financeiros, as municipalidades precisam desesperadamente de reorganização, auto-imposta à maioria, se quiserem sobreviver e não ceder suas prerrogativas a uma autoridade mais alta e distante. É claro que alguns governos municipais acham-se em vias de desintegração. Alguns já tomaram providências no sentido de reduzir o índice de criminalidade em suas áreas rurais, suburbanas ou metropolitanas e têm despendido tempo, dinheiro e esforços para reduzir os índices de mortalidade, melhorar as escolas, aumentar a eficiência dos programas de bem-estar social, controlar o tráfego e, no caso de unidades urbanas maiores, erradicar as favelas e remodelar suas cidades mais importantes, porém, não raro os melhoramentos não acompanham o processo de deterioração.”

24. São palavras quase proféticas no que podem servir ao quadro brasileiro. Dir-se-ia que foram escritas para o nosso país, para o nosso tempo! Mas é profundamente sintomática a afirmativa que se contém no mesmo artigo:

“Finalmente, não deveria o município depender tanto do imposto imobiliário. O imposto de circulação de mercadorias e o imposto de renda (rendas transferidas) são fontes adicionais de receita que não deveriam ser relegadas a segundo plano. Estas mudanças deveriam ser efetuadas por ato legislativo. Quando isto não puder ser feito dever-se-ia proceder a emendas constitucionais.”

25. Todos sabemos que foi esta exatamente a diretiva fiscal que tomamos, através da nova discriminação de rendas instituída inicialmente pela Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, e hoje objeto do extenso capítulo V do Título I da Constituição Federal de 1967 (V. art. 25).

26. Não basta, todavia, a discriminação de rendas ou a formação de recursos. É preciso que a técnica assegure o seu emprêgo atendendo à economicidade das despesas ou, em outras palavras, é preciso que não se usem os recursos financeiros apenas em despesas de custeio, ou em operações correntes que consomem o capital e nada oferecem em troca; que as despesas-meio sejam efetivamente meio para obtenção do resultado ou consecução dos fins. É verdade

que não se podem considerar apenas como meio as despesas que, não se traduzindo na aquisição de um ativo, resultam, porém, em investimentos sociais como educação, saúde, ordem pública etc.

27. No seu anteprojeto de organização municipal, Diogo Lordello de Mello já escrevia:

“O art. 99 estabelece a obrigatoriedade do orçamento de capital a longo prazo, que deverá ser enviado pelo prefeito à Câmara no primeiro ano do seu mandato. Obriga-se, assim, o executivo a elaborar o seu plano de obras e investimentos, o qual deverá ser previsto para prazo não inferior a três anos. Depois de aprovado pela Câmara, passará a constituir o Plano de Obras, Serviço e Investimentos do Município, assegurando-se, ainda, através de plurianualidade das dotações, os recursos orçamentários necessários à sua execução futura. É a adoção do planejamento governamental em uma de suas formas mais eficazes, no qual se distinguem as despesas de custeio das de capital.”

28. Em outro trabalho o mesmo autor comentava:

“É opinião de muitos estudiosos dos problemas municipais que a ausência de administradores profissionais e das técnicas modernas da administração tem constituído sério obstáculo ao emprêgo racional dos novos recursos atribuídos ao município.”

29. E a nossa meta será exatamente despertar e conscientizar o administrador municipal para essa técnica racional de administrar, propugnando pelo engrandecimento dos municípios e, com êles, do Brasil.

30. Não ficaremos mais como planejadores à margem da realidade. Planejaremos e executaremos dentro dessa realidade, adaptando os nossos planos ao momento relativo da sua execução. Roberto Campos, na sua facilidade de expressão, ponderava:

“A escassez de técnicos constitui sério obstáculo à formulação de programas de desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo que a escassez de experiência administrativa dificulta a transformação dos planos em realidade.”

E mais adiante prossegue:

“O planejador assim como o administrador tem de desenvolver uma “estratégia de planejamento” assim como uma “estratégia de execução”, procurando, tanto quanto possível, apresentar os valores e objetivos da planificação sob forma que reduza a resistência e inércia do setor privado. Neste contexto, assume particular importância nos países subdesenvolvidos a criação de uma “mística de desenvolvimento” capaz de provocar formas de comportamento social conducentes à aceitação dos sacrifícios inerentes a qualquer esforço de aceleração da formação de capital em economias pouco distanciadas do nível de simples subsistência.”

31. Esta mística já a temos nós, os planos estão adaptados à realidade nacional, e o momento em que vivemos absorve bem qualquer iniciativa de progresso. Que cada um procure a sua formação técnica; que cada um reúna o máximo que puder de conhecimentos e parta para a aplicação desses conhecimentos com coragem e patriotismo.