

URBANIZAÇÃO VERSUS MUNICIPALISMO NO BRASIL: NOTAS SOBRE UMA DUPLA PROBLEMÁTICA

*Waldeck V. Ornelas, da Secretaria do
Planejamento, Ciência e Tecnologia*

O IMPACTO DA URBANIZAÇÃO

A necessidade de desenvolvimento — de cujo processo a urbanização é parte integrante — faz com que se busquem formas pelas quais a capacidade de ação, os recursos, a potencialidade e os esforços municipais possam ser adicionados aos da União e dos Estados-membro como parte de uma estratégia global que, simultânea, e em certa medida conseqüentemente, pretende obter a incorporação de novos contingentes populacionais e de mais amplas faixas territoriais à vida econômica, social e política do País.

Para a concretização de um tal propósito, faz-se imprescindível identificar os obstáculos existentes, e tratar de removê-los, se de fato desejamos atingir um objetivo que, de resto, se afigura a todos nós, hoje em dia, mais amplo, mais nobre e mais válido, quando comparado àqueles que, no passado — e neste caso passado recente — conduziram à divisão político-administrativa de que dispomos. Com efeito, uma nova realidade impõe novos critérios de análise e faz alterar a importância dos argumentos e o peso das teorias que outrora justificavam um procedimento: é o que ocorre agora com o município, face ao acelerado processo de urbanização que experimenta o País.

Quanto ao aspecto doutrinário, as diretrizes permanecem estáveis. E se é historicamente certo que a campanha pelo federalismo — estabelecido com a República — tinha na libertação do município um dos seus pontos de interesse, esta orientação permanece a mesma, e marcadamente acentuada, a ponto de, em meios jurídicos, afirmar-se que "a União não compreende apenas os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, porque ela abrange também os Municípios"¹. Como se vê, há, inclusive, uma tendência ao fortalecimento do município como unidade de Governo, e o fato é que as suas relações com a

União, independentemente da interveniência do Estado-membro, têm crescido de maneira substancial, fazendo estarrecer os adeptos do federalismo clássico.²

Há, nesta tendência, uma relação direta com o avanço do processo de urbanização. Já o censo de 1970 demonstrou que 56% da população brasileira vivia, então, nas cidades e vilas, numa revelação que, se não constituiu surpresa, foi pela primeira vez oficialmente constatada, sendo este dado suficiente — desde o ponto de vista demográfico — para caracterizar o País como uma sociedade predominantemente urbana, com todas as vantagens e inconvenientes que disto possam resultar.

Diversamente do que ocorreu em outros países, no Brasil este fato é, no entanto, fonte de preocupações e de incertezas, mais do que motivo de entusiasmo ou de euforia. É que, aqui, não somente a urbanização tem precedido a industrialização, como também não dispõem as nossas cidades de condições para atender ao crescimento acelerado de suas populações. Disto resulta, de um lado, o agravamento do problema representado pela marginalidade social e, do outro, a necessidade de vultosos investimentos em infra-estrutura urbana, serviços públicos e capital social básico.

Constata-se pois, à medida em que ganha corpo o processo de urbanização, que paralelamente se alarga o rol dos problemas de natureza urbana, vale dizer, ampliam-se — e consideravelmente — as demandas a serem atendidas a nível local, ou seja, no âmbito da esfera de ação do município. Este, contudo, parece sensivelmente prejudicado no desempenho de seus encargos, por força de uma conjugação de fatores que o torna prisioneiro de uma estrutura débil e infantil, não obstante a magnitude dos problemas que tem de enfrentar.

Naturalmente que entre estes fatores avulta a atomização político-administrativa, a qual, contudo, não contém em si toda a problemática. Na verdade, o processo de urbanização está a exigir abordagem de âmbito nacional, seja através da definição de uma política de desenvolvimento urbano fruto de consciente atitude de planejamento, seja, em termos institucionais, através da formação de unidades locais capazes de responder ao desafio do desenvolvimento.

O TRATAMENTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DA QUESTÃO MUNICIPAL

Se nos centralizarmos em uma análise, ainda que introdutória, do aspecto relacionado com a formação de unidades políticas locais capazes de responderem ao desafio do desenvolvimento, veremos que não tem sido este o enfoque predominante do assunto, em especial durante as últimas décadas, apesar de uma tênue mudança de orientação recentemente ocorrida.

Com efeito, o número de municípios brasileiros foi acrescido em mais de 150% entre 1940 e 1970, passando de 1.574 para 3.952. Somente no período 60/70, este acréscimo foi de 1.186 municípios, parecendo ser esta a década em que mais se abusou da prática de emancipação de pequenos núcleos urbanos elevados à condição de cidades³. Ante qualquer hipótese, o fato é

que, naqueles anos, a criação de municípios passou a desempenhar, com muito maior ímpeto, um importante papel político-eleitoral, que só veio a ser detido por interferência direta da União⁴.

Foi a partir da Constituição de 67 que o Governo Federal interveio no processo de criação de municípios, numa atitude que, desde então, vem sendo uma constante e promete aprofundar-se, embora se manifeste de forma ainda muito tímida e imprecisa.

Na verdade, o critério constitucional para a criação de municípios contempla apenas três variáveis: uma de natureza eminentemente institucional-legal — a forma de consulta prévia às populações; outra, tão elementar quanto importante — os requisitos mínimos de população; e, finalmente, manifesta preocupação também com a geração de um mínimo de renda pública⁵.

Ocorre que, mediante o controle destas três variáveis apenas, parece ser extremamente difícil obter-se a imprescindível mudança institucional, suficientemente ampla para dar lugar ao surgimento de municípios necessariamente capazes de representar significativo aporte de recursos e de capacidade administrativa, entre outros meios, para reforçar a luta pelo desenvolvimento. Tanto é assim que o legislador ordinário⁶ houve por bem adicionar novos elementos ao rol estabelecido pela Constituição, a exemplo da relação eleitorado/população e da fixação de um número mínimo de casas que deve ter o núcleo urbano destinado a sede. A estes requisitos, a Lei Orgânica dos Municípios do Estado da Bahia⁷, acrescentou mais um — continuidade territorial — lembrando-se assim de considerar uma variável do maior realce, a qual, sabiamente utilizada, é capaz de trazer excelente contribuição ao restabelecimento da importância política e sócio-econômica do município.

Além disso, os números estabelecidos como mínimos para a criação de municípios foram bastante irrisórios, sobretudo se considerarmos que as leis estaduais tendem a repeti-los, Estado por Estado, e se ponderarmos que as disparidades regionais são ainda inomináveis neste país-continente. Com efeito, trata-se de uma população de 10.000 habitantes (que pode ser reduzida a 5 milésimos da existente no Estado); eleitorado correspondente a 10% da população; núcleo urbano com 200 casas; e, finalmente, arrecadação igual a 5 milésimos da receita estadual de impostos.

Aliás, convém observar que estas preocupações, recentemente manifestadas pelo Governo Federal, resultam em grande parte do controle que, após a Reforma Tributária de 65, o Tribunal de Contas da União passou a exercer sobre a aplicação dos recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a partir de quando foi constatada a existência de verdadeiros "municípios-fantasmas" e/ou "municípios-parasitas", em decorrência da proliferação de vícios que tinham acometido a instituição.

Não raro, Ministros de Tribunais da Corte têm detectado a existência de municípios cujos limites e sede se confundem com os dos domínios de "coronéis" locais, ou onde o poder de tributar é encarado com diletantismo, às vezes como meio de punir os adversários, limitando-se o fluxo constante de receita às transferências obrigatórias levadas a efeito pela União e pelo

Estado-membro, de acordo com a sistemática de redistribuição do produto da arrecadação de impostos específicos.

Talvez em vista disto, mesmo depois da Lei Complementar nº 1, o Governo Federal julgou-se no dever de fazer editar, em fevereiro de 69, o Ato Complementar nº 46, com fundamento na autoridade discricionária de que dispõe o Presidente da República por força dos Atos Institucionais⁸. Cogitar-se-ia, finalmente, da elaboração de um Estatuto dos Municípios, de cujos estudos, contudo, não há maiores detalhes, salvo as informações, reiteradas vezes veiculadas, de que viria a extinguir centenas de pequenos municípios.

O QUADRO MUNICIPAL FACE À REDE URBANA

Ao confrontar a evolução recente do quadro municipal brasileiro com a de sua rede urbana, tal análise nos revela nitidamente, a olho nu inclusive, que a evolução do número de municípios não tem guardado qualquer relação com o processo de consolidação das cidades.

A constatação deste fato resulta da maior gravidade, sendo certo que em nenhuma hipótese o descompasso se justifica, uma vez que encerra em si contradição das mais elementares: a de que haja conveniência ou viabilidade de governos locais onde inexista vida urbana adequadamente caracterizada. Este é um axioma decorrente do fato de que, até mesmo as receitas próprias reservadas aos municípios, no âmbito do sistema tributário nacional, são todas elas oriundas de fenômeno urbano, a saber, os impostos predial e territorial urbano, e sobre serviços de qualquer natureza, além das taxas.

Assim, sendo a *civitas* uma variável dependente da *urbs*, o inverso necessariamente não ocorre, como parece ser a concepção, até certo ponto arraigada na cultura política brasileira, e geralmente aceita por força das vantagens eleitoreiras dela decorrentes.

Não deve portanto haver município sem centro urbano que o corporifique e lhe sirva de suporte. A evolução dos dois quadros — o urbano e o municipal — tomou contudo direção exatamente oposta: basta ver que, em 1970, existiam no País 56 municípios com população inferior a 2.000 habitantes, número que se eleva assustadoramente para 658, representando nada menos que 1/6 do total, se consideramos como mínimo o limite de 5.000 habitantes por município (ver Quadro I). A maior incidência é de unidades com população entre 5.001 a 20.000 habitantes, que totalizam 2.217, cuja população conjunta, no entanto, soma menos que a dos 94 situados na faixa dos municípios com mais de 100.000 habitantes, sendo inferior também ao número de pessoas que residem nos 826 municípios compreendidos na faixa dos 20.001 aos 50.000 habitantes.

QUADRO I BRASIL — NÚMERO DE MUNICÍPIOS E POPULAÇÃO, SEGUNDO GRUPOS DE HABITANTES

Grupos de Habitantes	Número de Municípios	População
até 2.000	56	92.110
de 2.001 a 5.000	602	2.213.159
de 5.001 a 10.000	1.058	7.764.490
de 10.001 a 20.000	1.159	16.403.363
de 20.001 a 50.000	826	24.998.753
de 50.001 a 100.000	157	10.443.490
de mais de 100.000	94	32.593.189
TOTAL	3.952	94.508.554

FONTE: FIBGE, *Sinopse Preliminar do Censo Demográfico, 1970.*

Isto sem se considerar o fato de existirem municípios que, apesar do relativo contingente populacional, não dispõem de centros urbanos que lhes correspondam, a exemplo do que ocorre no Extremo Sul da Bahia, zona de ocupação recente, onde a taxa de urbanização equivale à metade da estadual, embora o seu crescimento demográfico haja sido 3,7 vezes maior que o de todo o Estado no período intercensitário 40/70⁹. Nesta região, formada por duas micro-regiões homogêneas que abrangem 13 municípios e cobrem uma área de 26.861km², onde apenas um tem menos de 10.000 habitantes, e quatro estão na faixa dos 10.001 aos 20.000, verifica-se que uma única cidade atinge um número de moradores correspondente a dez milhares.

Vê-se, pois, que o simples estabelecimento de um mínimo populacional é insuficiente para servir de base à criação de um município, devendo ser dispensada atenção especial também ao número de habitantes de sua sede.

Quanto a estas, no entanto, apenas 303 tinham, em 1970, população superior a 20.000 habitantes, revelando-nos assim uma lastimável exigüidade de centros urbanos de relativa expressão, em um país com a extensão territorial de 8,5 milhões de km², hoje com uma população superior aos 100 milhões de habitantes, dos quais, já naquele ano, 56% vivendo nas áreas urbanas, aí incluídos os das 794 cidades brasileiras com população inferior a 1.000 habitantes (Quadro II), ou seja, com menos de 200 casas cada, incapazes portanto de sobreviverem à aplicação do acanhado critério adotado pela Lei Complementar nº 1, se esta tivesse incidência sobre os atuais municípios.

QUADRO II
BRASIL — NÚMERO DE CIDADES E POPULAÇÃO,
SEGUNDO GRUPOS DE HABITANTES

Grupos de Habitantes	Número de Cidades	População
até 500	174	63.427
de 501 a 1.000	620	466.408
de 1.001 a 2.000	940	1.367.571
de 2.001 a 5.000	1.111	3.523.555
de 5.001 a 10.000	516	3.603.974
de 10.001 a 20.000	288	4.061.827
de mais de 20.000	303	34.206.918
TOTAL	3.952	47.293.680

FONTE: FIBGE, Sinopse Preliminar do Censo Demográfico, 1970.

Do total, mais 2.051 cidades estão na faixa dos 1.001 aos 5.000 habitantes, o que acarretaria consideráveis custos de urbanização se pensássemos em dotar qualquer delas da infra-estrutura e serviços necessários à sua caracterização como verdadeiro *habitat* urbano.

Cumpra observar que, ao mesmo tempo, a população brasileira vem se concentrando progressivamente, sendo que 64,6% da população urbana, ou seja, 34,2 milhões de habitantes, vive nas 303 cidades com população superior a 20.000 cada. Dentre estas, contudo, apenas 60 têm população superior a 100.000 habitantes, e se apenas 8 ultrapassam a casa dos 500.000, uma delas — São Paulo — com seus 5.421.232 habitantes, parece haver atingido um limite correspondente ao nível de saturação urbana, pelo menos nas condições atuais do desenvolvimento brasileiro.

Caracteriza-se portanto, e nitidamente, uma outra contradição, igualmente injustificável e insustentável, qual seja a que se manifesta entre concentração populacional e fragmentação municipal.

Estes, por sua vez, são dois problemas distintos apenas do ponto de vista analítico. Com efeito, se considerarmos que a rede urbana nacional apresenta problema de grande magnitude no que se refere à distribuição do tamanho demográfico de suas cidades, bem mais grave ele se manifesta se for tomada em consideração a sua distribuição espacial, o que faz ressaltar, em definitivo, a imperiosa necessidade de uma política de desenvolvimento urbano como pano de fundo à revisão da política do município no Brasil.

A QUESTÃO MUNICIPAL: ASPECTOS A CONSIDERAR

Certamente não constitui objetivo destas notas sugerir princípios nem propor diretrizes para o estabelecimento de uma nova política para o município. Trata-se, antes, como claramente expresso, de salientar a importância que o estabelecimento de uma tal política representa para o desenvolvimento brasileiro, justo no momento em que os investimentos em infra-estrutura urbana passam a merecer primordial atenção, como meio de prevenir e/ou superar estrangulamentos e contradições.

Também não há pretensões de ineditismo quanto a encarar o problema urbano como, preliminarmente, institucional¹⁰. Resulta claro, no entanto, que a simples extinção dos pequenos municípios é providência insuficiente, sendo mister que uma medida de ordem geral tenha por fundamento prévios e meticolosos estudos, capazes de fazer com que atitude desta natureza — via de regra politicamente difícil — não se perca por simplismo ou superficialidade, mas que venha a ser posta a serviço da causa maior do desenvolvimento.

Não obstante, à vista do que se comentou, cremos que dentre os aspectos a serem então considerados devem estar incluídos, pelo menos, os seguintes:

1 — Ponderar as disparidades regionais existentes no país

A abordagem deste aspecto tem em vista proporcionar a superação da rigidez criada pelos limites mínimos estabelecidos na Lei Complementar nº 1, onde a preocupação em produzir números uniformes, aplicáveis a todo o País, fez com que o instrumento legal deixasse muito a desejar.

Observa-se, por exemplo, que o mínimo estabelecido em termos populacionais permite abusos exatamente nas regiões mais densamente povoadas e de mais elevadas taxas de urbanização, nas quais a divisão municipal poderia ser melhor utilizada, dando escala adequada a um número maior de municípios.

Vícios igualmente ocorrem em decorrência do número mínimo de casas estabelecido para o núcleo destinado a sede. É inadmissível que toda e qualquer vila, por começar a ganhar características de verdadeiro núcleo urbano — o que nem sempre ocorre com um conjunto de 200 casas — deva ser elevada à condição de sede municipal e, conseqüentemente, ganhe *status* de cidade. É, no entanto, o que se tem visto, e talvez justificável, **grosso modo**, apenas no Norte e no Centro-Oeste do País.

Fica claro assim que, num país dotado de tão grande extensão territorial e, além disso, caracterizado por grandes disparidades entre as regiões, limites mínimos e máximos deveriam ser estabelecidos, com relação a cada uma das variáveis que os comportarem, de modo a facultar a consideração destas disparidades, em favor da viabilidade de cada um e de todos os municípios.

Trata-se pois, segundo uma ótica global, de conseguir um mais adequado dimensionamento dos municípios e, sobretudo, de permitir a otimização do

tamanho físico, econômico e demográfico destas unidades de governo. Inclusive, entendemos que somente através do estabelecimento de mecanismo cuja flexibilidade permita a combinação das diversas variáveis envolvidas, alterando-se, conforme a realidade sócio-econômica, o peso relativo de cada uma, se logrará obter a consideração das peculiaridades locais/regionais.

2 – Enriquecer o rol das condições estabelecidas para a criação de municípios

Não apenas a existência dos pequenos municípios — cuja extinção tem sido várias vezes noticiada — constitui o mal que atingiu a instituição do município no Brasil. Já nos referimos à insuficiência do rol das condições estabelecidas (o elenco em vigor constitui-se apenas de consulta plebiscitária: população, arrecadação, eleitorado e núcleo urbano), agravada pela rigidez com que foram fixados os números mínimos que devem servir de base à criação de municípios.

Observa-se, inicialmente, uma total e injustificável despreocupação com o território, seja através de características elementares (continuidade e forma regular, por exemplo), seja pela atenção a considerações mais elaboradas, como seria o caso do estabelecimento de números específicos relativos à dimensão (superfície). Cabe, igualmente, fazer notar a omissão de aspectos ainda mais complexos, como seriam as características sócio-econômicas e a unidade física do espaço, de modo a evitar aberrações amiúde existentes.

Seria conveniente, por certo, buscar estabelecer uma coincidência entre os limites de um ou mais municípios com a homogeneidade do espaço que lhes serve de base territorial. A homogeneidade, neste caso, deveria ser estabelecida, necessariamente, com fundamento em aspectos físicos relacionados com as atividades características do setor primário da economia.

Desta forma, e para complementar a ponderação vertical sugerida no item anterior, caberia também combinar, de forma horizontal, as diversas variáveis, de modo a obter-se uma melhor subdivisão do espaço. Tais combinações desembocariam, naturalmente, na necessidade de serem estabelecidos parâmetros para as respectivas organizações administrativas, e quiçá tornar temporariamente inacessível, em alguns casos, a própria obtenção de autonomia¹¹. Por exemplo, o atingimento de um limite máximo territorial, sem um correspondente mínimo populacional, poderia dar lugar ao surgimento de unidades locais não-autônomas, que se constituiriam em zonas de urbanização, especificamente entendida como política de aglomeração geográfica de população (seja local, interiorana, seja imigrante).

Trata-se, no entanto, de variáveis, valores e relações a serem estabelecidos com base em profundo estudo da realidade.

Por outro lado, teria cabimento, seguramente, desvincular o *status* de cidade da função de sede de município, com o que se buscaria evitar a repetição, no futuro, e em nova escala, da problemática com que hoje nos defrontamos.

3 – Estimular a formação de equipes técnicas locais e corpos administrativos suficientemente capacitados

É preciso estimular a capacidade local de escolher, definir e implementar políticas de desenvolvimento urbano coerentes com as políticas nacional e regional de desenvolvimento econômico e social.

Isto somente é possível com a existência de equipes técnicas que integrem os quadros administrativos locais. Além de interiorizar técnicos de diversas áreas — para atração dos quais não há condições na grande maioria dos nossos atuais municípios — uma tal diretiva teria o mérito de proporcionar a internalização do processo de planejamento local, atualmente executado por corpos técnicos estranhos aos municípios, segundo metodologias padronizadas, nem sempre adaptadas — às vezes inadaptaíveis — ao contexto em que são aplicadas, donde a elaboração de planos intraduzíveis e pouco operativos, inexecutáveis mesmo ao nível das nossas administrações municipais.

Além das dimensões das unidades locais, de modo a dar-lhes capacidade, em termos de escala administrativa e financeira, como condição para que possam formar equipes técnicas incumbidas de levar avante a tarefa de urbanizar, é preciso tornar eficaz, nas esferas públicas estadual e federal, os organismos de cooperação técnica para com os governos locais, a fim de não somente capacitar os corpos administrativos de que dispõem, mas também, em caráter constante e permanente, assisti-los em suas necessidades, orientá-los em suas conveniências e despertá-los para as suas capacidades e encargos.

4 – Contemplar a possibilidade de iniciativa do executivo nos processos de criação, fusão ou extinção de municípios

Apesar de não ser inconstitucional, não constam, quer da Lei Complementar, quer das leis orgânicas de nível estadual, dispositivos que visem atribuir, definir e regulamentar a iniciativa e a forma de participação do Poder Executivo nos processos de criação, fusão ou extinção de municípios.

Uma vez respeitada, se for o caso, a consulta prévia às populações diretamente interessadas — com vistas à incolumidade da “autonomia” municipal — ninguém melhor do que o Poder Executivo central para, através dos seus órgãos técnicos, acompanhar o evoluir da rede urbana, e o desempenho da ação municipal, de modo a poder promover, oportuna e adequadamente, as alterações referentes aos municípios, inclusive mudanças de sede e de limites, além dos processos já mencionados, consideradas, sempre que existentes, as sugestões dos governos estaduais.

Medida desta natureza se nos afigura corolário natural da institucionalização do planejamento como instrumento de ação governamental, e o subsequente estabelecimento e atualização de regiões — homogêneas, funcionais, metropolitanas — a cuja correta delimitação e administração os limites territoriais de natureza política não devem constituir obstáculos intransponíveis.

5 — Estabelecer a forma de integração das políticas governamentais de nível nacional (global e regional), estadual e municipal (urbano-local)

Cogita-se, neste ponto, a busca da necessária identificação de objetivos entre os três níveis de governo, de modo a atingir melhores resultados em menor prazo, maximizando os investimentos e, conseqüentemente, fortalecendo os esforços em prol do desenvolvimento.

Um desencontro do tipo que hoje se verifica não somente favorece a descoordenação entre as políticas municipais com as dos níveis superiores de governo, como também implica no total desconhecimento, por parte destes, das políticas locais de caráter intra-urbano. O resultado é um lastimável prejuízo de lado a lado posto que, se aos programas federais e estaduais nem sempre são adicionadas as disponibilidades existentes a nível municipal, por sua vez a União e o Estado-membro, com a realização de investimentos dentro das cidades, independente de consulta às municipalidades diretamente envolvidas, causam prejuízos irreparáveis aos esforços porventura desenvolvidos a nível local no sentido de uma melhor orientação ao crescimento urbano.

É conhecida a amplitude das implicações que a localização de uma escola de segundo grau, unidade de saúde, subestação abaixadora, conjunto habitacional ou acesso rodoviário exercem numa comunidade de porte relativamente pequeno, em termos de desvio — seja por efeito de atração ou repulsão — de todo o sentido que se esteja querendo imprimir ao crescimento urbano. Sobretudo os governos estaduais, no entanto, primam pela prática abusiva de realizar tais investimentos sem qualquer consideração para com os interesses locais, com o que interferem até mesmo na política urbana das Capitais.

Diante disto, um vigoroso mecanismo de integração das ações governamentais dos diversos níveis deve ser estabelecido, com vistas ao fortalecimento da cooperação intergovernamental e a uma maior identidade de propósitos entre as diversas esferas de ação administrativa.

6 — Reduzir, sistematicamente, o número de autoridades políticas no interior das Áreas Metropolitanas

Embora este não seja dos principais problemas ainda hoje existentes no que diz respeito ao aspecto institucional das nossas Áreas Metropolitanas, é certo que a multiplicidade de autoridades autônomas no seu interior — sobretudo quando aliam a autonomia política à autonomia administrativa — dão origem a obstáculos capazes de perturbar, consideravelmente, o papel que estas áreas têm a desempenhar no processo nacional de desenvolvimento, o que pode advir até mesmo do retardamento com que sejam tomadas decisões a seu respeito.

Tal problema se manifesta por terem sido também as áreas metropolitanas vítimas da febre de criação de municípios ocorrida no início dos anos 60. Não era de se esperar, aliás, que houvessem sido poupadas, uma vez que entre as unidades que as constituem — por força mesmo do fato de serem beneficiárias

diretas e imediatas dos subsistemas econômicos aí centralizados — estão aquelas situadas entre as portadoras de índices de urbanização e de renda mais elevados que os de quaisquer outras então emancipadas.

Não poderiam, pois, alguns subúrbios e núcleos-dormitórios escaparem à ação de uma tal política, predatória e irresponsável.

Conseqüência disto é que fragmentaram-se excessivamente os municípios integrantes de tais áreas, introduzindo-se no próprio ambiente metropolitano a presença de unidades governamentais incapazes de solver os seus próprios problemas, mas potencialmente capazes de gerar sérios danos à metropolitani-zação. A existência de tais municípios contribui, pois, apenas para o surgimento de óbices perfeitamente desnecessários.

7 — Evitar o desperdício de recursos representado pela existência de municípios inviáveis

Em vista do pequeno volume de transferência que recebem, e da pouca elasticidade das receitas próprias, os municípios inviáveis — que nem sempre coincidem ser os menores — vêm-se forçados a aplicá-las predominantemente nas despesas de custeio, omitindo-se em relação aos investimentos, salvo os de pavimentação de ruas e outros do mesmo jaez.

Este fato, cuja constatação resulta da própria alteração das normas de aplicação do FPM¹², demonstra não passar de uma falácia a tese de que “pequenos” municípios desempenham um importante papel no sentido de marcar a presença do governo em remotas plagas do território, uma vez que são praticamente nulos os efeitos de sua existência. Aliás, cabe duvidar desta suposta importância, mesmo em termos reivindicatórios, pois não são comumente os prefeitos que sequer indicam os delegados de polícia ou as diretoras escolares.

Na realidade tais municípios não dispõem de capacidade de ação: não podem se comprometer com os investimentos de que carecem; não atuam na criação de infra-estrutura; não contam com quadros capazes de regular e policiarem o uso do solo, as edificações, os tributos e as taxas; e nem sempre exercem o poder de polícia administrativa, nem o de tributar.

Ante tão nítidas características de ineficiência e ineficácia, a solução atual tem sido equiparem-se os Estados-membro para execução direta da infra-estrutura econômica e social de que necessitam, o que têm feito por intermédio de suas entidades de administração descentralizada, às vezes sem requerer dos municípios sequer pequenos encargos a título de participação.

Enquanto isto, os municípios mais fortes, com capacidade para investir em função do seu *hinterland* (integração centro urbano — área rural circundante), primam pela execução de obras de caráter suntuoso; voltam-se para a criação de distritos industriais de viabilidade duvidosa; cuidam da implantação de faculdades que nem sempre se caracterizam pela boa qualidade do ensino, ou outros empreendimentos de natureza similar, uma vez que seus limites — como conseqüência da fragmentação — frequentemente ultrapassam em muito pouco o perímetro urbano de suas sedes.

8 — Respeitar, na revisão do quadro municipal, os fatores culturais, históricos ou naturais, sempre que predominantes

Além dos aspectos econômicos, sociais, políticos e administrativos que têm servido de fundamento a toda a argumentação até agora levada a efeito, urge considerar também a presença dos elementos culturais, históricos ou naturais, sempre que estes se imponham, e ainda que isto implique em prejuízo à aplicação de critérios gerais estabelecidos.

Tais exceções, limitadas a casos restritos, dizem respeito às cidades tombadas devido à importância artístico-cultural do seu acervo arquitetônico; àquelas marcadas pela predominância de traços culturais peculiares às suas populações (costumes, tradições, folclore); àquelas cujos nomes estejam indissolúvelmente ligados à histórica pátria; assim como àquelas cujos sítios se caracterizam pela presença de fatores naturais específicos, a exemplo das águas medicinais.

Trata-se, aqui, na verdade, de criar exceções apenas aparentes ou temporárias, vez que estes municípios tendem a ganhar expressão através do desenvolvimento das atividades turísticas, para o que devem ser convenientemente preparados. As exceções se justificam, em última instância, tendo em vista a função básica de cada um destes, de preservar aspectos naturais, rememorar a história ou projetar a cultura, elementos que, em nome do progresso, geralmente se costuma destruir.

INSTRUMENTALIZAÇÃO JURÍDICA

Ante a magnitude e a complexidade da questão municipal — da qual, evidentemente, não abordamos todas as implicações e aspectos — pareceu-nos importante complementar as considerações anteriores com um comentário, sempre a nível introdutório, das alternativas que, no atual contexto institucional brasileiro, se apresentam como factíveis para o encaminhamento das soluções.

Duas alternativas se nos oferecem de pronto para a consecução de medidas desta natureza:

a) **determinação impositiva por parte de um nível superior de governo** — nesta hipótese a iniciativa teria que partir diretamente do Governo Federal, através de reforma da Constituição; ou, talvez, do próprio Presidente da República, através do poder discricionário que lhe concede o Ato Institucional. Esta alternativa, em qualquer das suas duas formas de expressão jurídica, traria consigo, a vantagem de proporcionar o tratamento da questão em seus termos mais amplos, de modo a facultar uma solução definitiva e irreversível. Estabelecidas, a nível federal, as diretrizes de ação, a implantação da política poderia ou não envolver a esfera estadual;

b) **procedimento de acordo com a Constituição e legislação complementar vigente** — o passo mais importante, segundo esta hipótese alternativa, seria a consulta plebiscitária às populações diretamente envolvidas, vale dizer, a seguramente todo o eleitorado brasileiro. Escapando ao controle direto dos

níveis superiores de governo, e sobretudo às vistas dos seus órgãos técnicos especializados, este caminho poderia implicar no surgimento de fusões e incorporações que, de forma completamente anárquica, implicariam certamente na consolidação de situações atualmente existentes (sobretudo as relacionadas com o atual ordenamento do território), algumas das quais é estrategicamente importante corrigir.

Existe, naturalmente, uma série de outras alternativas, com campo de variação compreendido em toda a margem existente entre uma e outra das anteriormente enunciadas. Buscando tipificá-las, poderíamos estabelecer mais duas delas, de natureza intermediária, que seriam as seguintes:

c) **abordagem exclusivamente a nível de Governo Federal** — consistiria em um tratamento da questão em âmbito nacional, por via legislativa, através de nova legislação complementar à Constituição, a qual teria agora caráter analítico e se fundamentaria em estudos a serem elaborados por órgãos técnicos federais; a participação política estadual e local se daria informalmente. Esta alternativa consolidaria a tendência ao fortalecimento da presença da União no encaminhamento de solução aos problemas municipais de caráter nacional e natureza econômico-social, além de evitar o tratamento eminentemente político que os legislativos estaduais tenderiam a dar ao assunto;

d) **comportamento liberal, com mecanismos indutivos** — consistiria em uma atuação conjunta, envolvendo a participação dos três níveis de governo — o federal, o estadual e o municipal. Neste caso, se trataria de reformular a legislação existente, a partir da lei complementar, e por via de consequência, as leis orgânicas estaduais, de modo a contemplar várias situações que, se bem sejam constitucionais, constituem omissões legislativas, ou estão insatisfatoriamente definidas, de maneira a facultar, ora por via administrativa, ora por via legislativa, ora através de consulta direta às populações, a superação de situações indesejáveis porque prejudiciais ao desenvolvimento, ao planejamento e à administração pública. No âmbito desta última hipótese, caberia dar grande ênfase aos estímulos administrativos e financeiros aos municípios que se adequassem às novas diretrizes estabelecidas.

Torna-se clara, qualquer que seja a alternativa adotada, a importância de que se revestem a decisão política e os estudos técnicos que devem servir de base ao encaminhamento da questão, uma vez que os dispositivos de natureza legal são meros instrumentos de que se utiliza uma sociedade para atingir objetivos preestabelecidos.

A QUESTÃO URBANA: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Muito embora se tenha buscado enfatizar, especificamente, a influência do processo de urbanização sobre o nível local de governo e administração, não se deve, por outro lado, minimizar o fato de que a urbanização constitui, ela própria, uma questão a enfrentar. E com a agravante de que, longe de comportar-se como a municipal — que, em última instância, pode ser equacionada inclusive por meio de simples instrumento legal — esta impõe-se

como processo social irreversível, que dá corpo ao fenômeno urbano, gera toda uma problemática política, administrativa, física, econômica e social, não podendo, portanto, continuar espontânea e sem controle, tal como ocorre entre nós, ainda hoje em dia.

Em função disto é que, ao colocar a questão municipal, não nos contentamos em afirmar a necessidade de eliminação dos pequenos municípios, mas fizemos questão de enfatizar a importância de uma ampla revisão de todo o quadro municipal; e com respeito à validade da instituição, em lugar de optar pelo seu esvaziamento, concluímos pela conveniência do seu fortalecimento. E isto para que, entre os novos papéis a serem estabelecidos para o município possa estar o de executor, a nível local, da política urbana que urge ser estabelecida. E sob a denominação global de política urbana, estamos nos referindo basicamente a:

1 – Identificação e estabelecimento de padrões de urbanização consentâneos com a realidade sócio-econômica do País e de cada um dos seus subespaços interiores (Política Nacional de Urbanização).

Não obstante a urbanização — ainda uma vez entendida como processo de transferência de população do campo às cidades — se apresente em todo o mundo como uma tendência a ritmo crescente, isto não significa que seja inevitável, viável ou desejável uma urbanização total da humanidade. Sob este aspecto, se for observado o país onde a urbanização atingiu seus índices mais elevados — Estados Unidos — o que se pode notar é um aparentemente paradoxal retorno ao campo, representado pelo movimento centrípeta com destino aos subúrbios, e inclusive mais além, ao que tem sido chamado de franja rural-urbana, se bem que retorno a um meio rural já urbanizado — urbanização aqui entendida como incorporação de elementos citadinos pelo próprio meio rural.

De qualquer maneira, no âmbito de um país subdesenvolvido não se pode permitir que processos desta natureza atinjam limites críticos, seja em relação à capacidade de, nas cidades, gerar emprego e redistribuir renda, seja através de um excessivo, ou talvez prematuro, esvaziamento demográfico do campo, tendência que terminaria por implicar na ampliação da necessidade de volumosas inversões em ambos os setores — cidade e campo — com um custo social e de oportunidade incalculáveis.

Como alternativa, se nos oferece a possibilidade de estabelecer uma política nacional de urbanização, da qual resulte uma alocação mais correta dos recursos destinados a inversões, dosando-os convenientemente, de acordo com parâmetros a serem estabelecidos com base em estudos que, de maneira global e sistemática, conduzam a um correto dimensionamento da distribuição da população entre áreas urbanas e rurais, facultando, além disso, um controle adequado sobre um volume e sentido das migrações internas.

Saliente-se, por oportuno, que todo plano traz consigo, necessariamente, uma política de urbanização implícita e, não raro, desapercibida. Assim, impõe-se explicitá-la, e desta maneira proporcionar a consideração prévia das implicações de cada plano (política de inversões) em termos de urbanização. Por via de consequência, também o tratamento deste aspecto, o mais global da questão urbana.

2 – Estabelecimento de uma política de ordenamento territorial que implique em organização, integração e ocupação racional do espaço (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano).

Entendendo-se a cidade como ponto de concentração de atividades, torna-se claro que, a partir destes pontos, é possível, e por certo desejável, estimular e integrar as atividades, seja da área rural, seja dos centros urbanos menores, localizados nas suas proximidades (área de influência). Em outras palavras, se pretendemos utilizar todo um espaço, urge ocupá-lo, integrá-lo e estruturá-lo mediante ordenamento racional que permita a toda a população — e não apenas à população urbana — ter acesso aos bens e serviços de que a sociedade dispõe, independentemente do deslocamento a grandes distâncias para satisfação das suas necessidades.

Igualmente, impõe-se evitar que tenha seqüência o processo de concentração — de inversões, emprego, produto, renda e poupança — que atualmente se verifica em umas poucas cidades, as quais apresentam também, como consequência, os melhores níveis de salário e consumo, conformando um padrão de vida inacessível nos demais pontos do território. Assim, a atual estrutura de ocupação territorial implica já não apenas naquela dicotomia urbano-rural, a cuja superação nos referimos no parágrafo anterior, mas também, e inclusive, um acentuado desequilíbrio entre os próprios núcleos urbanos, o que torna ainda mais agudo o problema gerado pela inexistência de preocupação, até há pouco tempo vigente, com respeito ao aspecto territorial da localização de atividade no País.

Isto posto, acentua-se a importância de uma política nacional de desenvolvimento urbano, a qual, por outro lado, não pode pretender impor ao resto do território nacional a estrutura de produção e os padrões de consumo dos núcleos centrais atualmente existentes, mas sim estimular e permitir que cada parcela do território possa organizar-se em região, de acordo com as suas características, seus recursos e sua população.

3 – Fixação de diretrizes e normas relativas ao controle e uso do solo urbano (Política do Solo Urbano).

Este é um tema ao qual muito pouca atenção tem sido dispensada, mas que cresce em magnitude e ganha prioridade face ao avanço do processo de urbanização, requerendo, por conseguinte, atenção especial e tratamento adequado por parte do Estado.

Com efeito, o Brasil é o país de maior contingente populacional da América Latina — mais da metade do qual vivendo nas áreas urbanas — e aquele onde, talvez com maior precisão, se pode tentar identificar a existência de uma rede de cidades. Por outro lado, problemas como o do alto custo da terra urbana, o da marginalidade social nos grandes centros, o da precariedade dos serviços públicos, o da rápida deterioração dos ambientes urbanos, são faces de uma mesma problemática, cuja gravidade se manifesta de maneira crescente.

Ato contínuo, tornam-se insuficientes os fatores isolados e parciais, a exemplo do estabelecimento de uma política habitacional, de estímulo à elaboração de

planos locais de desenvolvimento, ou mesmo a existência de instrumentos como a contribuição de melhoria, estabelecida em termos que fazem realçar as dificuldades e fragilidade inerentes à sua aplicação.

Todos estes aspectos — tanto os de natureza sócio-econômica quanto os institucionais — tornam imprescindíveis a adoção de uma política do solo urbano, a qual evidentemente há de descartar os modelos historicamente conhecidos, para ser elaborada em função das peculiaridades de que se reveste o crescimento das cidades no contexto de uma sociedade subdesenvolvida. Em termos gerais, trata-se não somente de fixar diretrizes, estabelecer instrumentos e criar organismos destinados especificamente a dar combate a todo o conjunto de sintomas que atestam, de maneira cada vez mais vigorosa, a precariedade das condições organizacionais e funcionais das nossas cidades, mas também, e sobretudo, que sejam capazes de fazer com que estas mesmas cidades passem a desempenhar papel ativo e importante no processo de desenvolvimento.

REDEFINIR O MUNICIPALISMO

De tudo quanto foi mencionado, torna-se evidente que, muito provavelmente, não apenas os pequenos municípios deveriam ter alterada sua situação atual: também os demais passariam por alterações dos seus limites, modificações nos seus aparatos administrativos, transformações nas suas políticas e práticas governamentais, etc. É que, como a pura e simples extinção de um município, para citar um exemplo, implica, no mínimo, na necessidade de incorporação do seu território a outro, seria processada, por força desta única medida, uma ampla reformulação do atual quadro municipal.

Mas nem todas as mudanças necessárias podem resultar apenas de simples textos legais, os quais estabelecem normas de procedimento, buscam prevenir a ocorrência e/ou punir a criação de situações indesejadas, mas são por si só insuficientes para conduzir a transformação até o ponto almejado: condicionam os procedimentos, mas não lideram os processos.

Este tipo de incapacidade do poder de coerção das leis se manifestaria, com muito maior intensidade, nos aspectos que têm que ver com o equacionamento da questão urbana.

É por isto que não se pode dar por concluídas estas notas sem considerar as implicações propriamente políticas da alternativa que o processo de desenvolvimento nos impõe. Com efeito, parece-nos resultar claro que os reflexos da nova realidade — que decorre da urbanização — e das providências que requer, não se restringem à esfera técnica ou ao âmbito governamental, mas que extrapola para o campo político, e exige também uma revisão de critérios por parte daqueles que têm feito do Municipalismo — mais precisamente da criação indiscriminada de municípios — uma bandeira político-eleitoral que tem rendido bons dividendos em sucessivos pleitos.

Urge assim uma redefinição do próprio Municipalismo, uma vez que o seu objeto — a autonomia local — terá necessariamente que deixar de ser

instrumento de barganha eleitoral, para permitir que o município possa ser incluído entre as instituições com parcela de responsabilidade nos caminhos do desenvolvimento.

O ideal seria, portanto, que do movimento municipalista estivesse partindo a iniciativa de propor o equacionamento destas questões, e não que estivesse fadado a ser uma quase vítima do encaminhamento das soluções. É que o municipalismo constitui uma idéia-força, e portanto o instrumento mais adequado para conduzir o real e eficaz equacionamento da problemática.

Não havendo ocorrido isto, o mínimo que se pode pretender é que os parlamentares, as lideranças, os grupos de pressão, todos, enfim, que ao longo do tempo, têm feito da indiscriminada reivindicação "municipalista" a sua mais produtiva fonte de apoio e sustentação, compreendam que o município tem um papel a cumprir na concretização do desenvolvimento, não se justificando que permaneça inerte e incapaz ante a magnitude dos problemas com os quais tem de se defrontar e, por encargo, resolver. Mesmo porque municípios fortes, poderosos e responsáveis carecerão de representantes, e porta-vozes que estejam atentos aos mais altos e legítimos interesses de suas respectivas comunidades, de modo a assegurar-lhes, no contexto de um país desenvolvido, participação ativa em relação direta com a potencialidade de que disponham.

A ótica do municipalismo brasileiro há de desprender-se assim das preocupações menores a que tem se apegado, para preocupar-se com a valorização do governo local, e com o uso consciente da autonomia do município, uma vez que este escalão de poder não pode permanecer como uma limitação institucional ao desenvolvimento.

Quanto aos que militam estritamente dentro dos limites municipais, há igualmente a necessidade de que sejam induzidos a compreender o papel que o município tem a cumprir dentro do novo contexto, objetivando-se atingir uma maior consciência cívica e social, uma mais ampla participação popular, e uma conseqüente e progressiva melhoria nos padrões políticos e governamentais dos municípios. Este é um papel que não será jamais desempenhado com êxito pelos órgãos de assistência técnica dos níveis superiores de governo.

É por isto que às mudanças legais e administrativas há de corresponder também mudança de atitude por parte daqueles que fazem do município a sua base de sustentação política e, por via de conseqüência, daqueles que dão vida ao município — sua população.

NOTAS

- 1 Ribeiro, Manoel — *O município na federação*. Salvador, Progresso, 1959.
- 2 A nível federal, já existem organismos que atuam em função única e exclusiva do Município, a exemplo do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), do Ministério do Interior; outros objetivam tratar indiscriminadamente de assuntos ligados ao Estado-membro e aos Municípios, como é o caso da Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios (SAREM), do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. O Banco do Nordeste do Brasil (BNB), com a participação de outros organismos federais, de crédito, instituiu um Fundo de Desenvolvimento Urbano do Nordeste, que visa financiar, diretamente às prefeituras municipais, a realização de obras de infra-estrutura física. Igualmente o Banco Nacional de Habitação (BNH) e as Superintendências Regionais de Desenvolvimento (SUDENE, SUDAM, etc), entre outros organismos, põem ênfase cada vez maior nos problemas urbanos e não criam dificuldades ao relacionamento com os Municípios.
- 3 Na Bahia, durante o quadriênio 59/63, o legislativo estadual elevou de 194 para 336 o número de municípios, os quais foram instalados após as eleições de 1962. No mesmo período, foram também criados 18 municípios no Acre, 154 no Ceará, 80 em Pernambuco, 237 em Minas Gerais e 84 em Santa Catarina, sem esquecer o Amazonas, onde o número de municípios elevou-se de 44 para 296, com o acréscimo de 256 novos municípios, cuja criação veio a ser revogada pela Lei Estadual nº 41, de 24/7/64, por iniciativa de um novo Governo Estadual. O número de municípios, em 31/12/63, era de 4.235 em todo o País, superior portanto ao de hoje. (Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Conselho Nacional de Estatística — *Divisão territorial do Brasil*. Rio de Janeiro, IBGE, 1965.
- 4 **Grosso modo**, o mecanismo político-eleitoral consistia na emancipação de distritos, estimulada pela percepção das cotas federais de impostos, então uniformes para todos os municípios; os interesses locais eram ativados por um deputado estadual não raro desvinculado da região, mediante o compromisso dos chefes políticos locais com vistas ao pleito imediatamente posterior, buscando assim melhorar as suas chances de reeleição. Se considerarmos que, àquela época, o populismo atingia, no País, o seu ápice, poder-se-á talvez aventar a hipótese de que o mecanismo funcionava, também, como recurso para conter a renovação dos quadros legislativos, uma vez que os novos aspirantes não contavam com tão valioso instrumento.
- 5 Brasil. Constituição, 1967. Art. 14, mantido praticamente nos mesmos termos por Brasil. Constituição. Emenda nº 1, de 17/10/1969.
- 6 Brasil. Leis, Decretos, etc. — Lei complementar nº 1, de 09/11/1967.
- 7 Bahia. Leis, Decretos, etc. — Lei nº 2.902, de 12/02/1971.
- 8 O AC-46, ainda em vigor, mantém a organização administrativa e judiciária dos Estados e seus municípios, e do Distrito Federal, tal como vigente em 31/12/68, condicionando qualquer alteração à prévia autorização do Presidente da República, ouvido o Ministério da Justiça.
- 9 Sarmiento, Walney Moraes — *Medeiros Neto. A vida urbana em um contexto rural*. Salvador, autor, 1972 (Tese de concurso para a Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia).
- 10 Eduardo Neira Alva, por exemplo, abordou o tema, por outro ângulo, e em âmbito latino-americano, em "El desarrollo urbano, problema basicamente institucional", no Seminário Técnico sobre Urbanização e Crescimento Demográfico na América Latina — OEA/BID/IBAM — Rio de Janeiro, abril de 1972.
- 11 Para o desenvolvimento de considerações desta natureza abre-se um vasto leque, no qual se destacam os indicadores sociais, a dotação de serviços, a potencialidade econômica, etc., além dos indicadores puramente físicos e demográficos.
- 12 A partir de 1971, os municípios com receita anual igual ou inferior a Cr\$5 milhões têm podido aplicar em despesas correntes até 70% das suas cotas, e somente 30%, obrigatoriamente, em despesas de capital (investimentos).

URBANIZATION VERSUS MUNICIPALISM

No municipality should exist where adequate urban support is lacking. In 1970 Brazil had 56 municipalities with less than 2000 inhabitants, while at present there are 658 in such condition. This is only one of the aspects that make the review of urban development policy, as related to the establishment of new municipalities, an imperative. Other points to consider are existing regional differences, the possibility of tightening up the requirements necessary for the establishment, fusion or extinction of municipalities, through direct action by the Executive.

The present urbanization process demands a reappraisal of the existing views and policies regarding municipalism.