ALGUNS TRABALHOS RECENTES SÔBRE OS PROBLEMAS DO MUNICÍPIO

Em palestra realizada no Instituto de Administração da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, [1] a Sra. Alice P. Canabrava, que está promovendo importantes pesquisas naquele centro de estudos, [2] passou em revista, com apreciável espírito de síntese e apurado critério, as principais obras que no Brasil se dedicaram aos problemas municipais. Não pretendeu fazer um levantamento geral da bibliografia brasileira sôbre o assunto (nem isso caberia nos limites de uma conferência), mas está em condições particularmente adequadas para empreender essa tarefa, não só pelos conhecimentos históricos que possui, pelo senso crítico e pelo gôsto da pesquisa, como ainda porque dispõe de um manancial de primeira ordem, que é a Biblioteca da Faculdade de Direito de São Paulo.

"Procuramos apenas — diz ela, ao definir o âmbito de sua palestra — mostrar certas tendências que observamos no exame de grande número de autores que se ocuparam da história da administração brasileira e indicar, ao mesmo tempo, algumas obras mais representativas dessas tendências".

Começa por observar que, entre nós, a maior contribuição para o estudo da história da administração municipal tem sido dada pelos juristas, pois "a êles, principalmente, tem cabido, no passado como no presente, a elaboração e a interpretação das leis". Depois de notar a deficiência de seus métodos, entra a apreciar resumidamente os trabalhos clássicos de Cortines Laxe (*Regimento das Câmaras Municipais*), do Visconde do Uruguai (*Estudos Práticos sôbre a Administração das Províncias*) e de Carneiro Maia (*O Município*). Entre os juristas contemporâneos, que escreveram sôbre o assunto, refere, com indicações sucintas, Castro Nunes (*Do Estado Federado e sua Organização Municipal*), Levi Carneiro (*Problemas Municipais*), Alcântara Machado (*Problemas Municipais*), Francisco Campos (*Antecipações à Reforma Política*), V. da Silva Freire (*O Problema Municipal do Ponto de Vista Americano*) e Nelson Rezende (*Prefeito Técnico ou Prefeito Político?*). [3] A omissão dos nomes de Pedro Lessa e Rui Barbosa explica-se, a nosso ver, pela

---

1 "Tendências da Bibliografia sôbre a História Administrativa do Município", na *Revista de Administração*, n.º 1, março de 1947, p. 80.

2 De suas atuais investigações, segundo notícia publicada na mesma revista, destacam-se: "Estudo Comparativo das Posturas Municipais de Algumas Cidades do Estado de São Paulo, na Segunda Metade do Século XIX" e "A Evolução Econômica do Estado de São Paulo na Segunda Metade do Século XIX".

3 Os dois últimos são artigos de revista, também editados em separata.

circunstância de não terem tratado da *história* da administração municipal, embora se tenham ocupado de alguns dos seus problemas, especialmente Pedro Lessa.

No segundo grupo, "menos numeroso que o dos juristas", inclui a autora os "propagandistas", e nele arrola Assis Brasil (*A República Federal; A Unidade Nacional*), Urbano do Amaral (*A Democracia Moderna*), Silva Jardim (*Pela República contra a Monarquia*), Azevedo Amaral (*O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*), Francisco Campos (*O Estado Nacional*), *Almir de Andrade* (*Fôrça e Liberdade*), Monte Arrais (*O Estado Novo e Suas Diretrizes*) e, entre várias obras publicadas e premiadas pelo D. I. P., menciona *A Revolução de* 30 *e o Município,* de Menelick de Carvalho.

No terceiro grupo, trata dos ensaistas, que se preocuparam com a "reorganização administrativa do país". Aí figuram, em primeiro plano, Tavares Bastos (*A Província*) e Alberto Torres (*A Organização Nacional*). Seguem-se Afonso Celso (*Reforma Administrativa e Municipal*), Domingos Jaguaribe (*O Município e a República*) e Orlando M. Carvalho (*Problemas Fundamentais do Município*).

"Finalmente — diz a autora — há entre os estudiosos que se ocuparam do município brasileiro, o grupo dos que procuraram elucidar quanto à evolução histórica da administração do Brasil em geral ou do município, cuidando, como historiadores, apenas da simples investigação dos fatos do passado, sem se preocupar com a crítica doutrinária da legislação, como fizeram em geral os juristas que utilizaram o método histórico. Porém, mesmo entre os historiadores, é manifesta a preferência que têm dado ao estudo teórico da organização administrativa que tivemos no passado, ou ainda, à análise teórica das funções atribuídas a instituições ou a autoridades coloniais. Refere-se, neste capítulo, em especial, a Max Fleiuss (*História Administrativa do Brasil*), Tavares, de Lyra (*Atas das Sessões de* 1929 — do Inst. Hist.), Vieira Ferreira (*Juízes e Tribunais*), Oliveira Santos (*História Administrativa*) e, finalmente, neste grupo, confere lugar destacado a Orlando M. Carvalho (*Política do Município*).

Se tomamos tanto espaço para noticiar uma breve conferência, é porque reconhecemos no trabalho de D. Alice P. Canabrava o valor de leitura introdutória indispensável a quem se interesse pelos nossos problemas municipais. Numa síntese tão resumida e criteriosa, a autora empreendeu um trabalho que nos pode servir de exemplo para as introduções bibliográficas: referimo-nos ao grupamento das obras que comportam uma apreciação de conjunto por suas características dominantes quanto ao método e à orientação. E' um esfôrço digno de aplausos, pela grande soma de trabalho que representa e pelo serviço que presta, pondo ao alcance do leitor, em poucas páginas, um exame geral das principais obras que entre nós cuidaram do municipalismo. Lamentamos que tenha omitido dois estudos de interpretação histórica de interêsse fundamental para a compreensão da evolução administrativa do Brasil: a carta do Prof. Castro Rebelo, que abre a 2.ª edição do citado livro de Max Fleiuss, e o volume já publicado da excelente obra de Caio Prado Júnior, *Formação do Brasil Contemporâneo* (2.ª ed., S. Paulo, 1945). Também lamentamos não tenha feito referência aos excelentes trabalhos do Sr. Rafael

Xavier, os quais, dando relêvo ao problema da receita municipal e acentuando a sucção dos recursos do interior para os grandes centros urbanos, tanto contribuiram para uma melhor compreensão da pobreza crônica dos nossos municípios e, consequentemente, da ineficiência da nossa administração municipal. Os *Anais* da Assembléia Constituinte de 1933-1934 também contém preciosos subsídios a êste respeito.

Essa pequena reserva, formulada com espírito de colaboração, de modo nenhum nos inibe de aplaudir o estudo realizado pela Sra. Alice P. Canabrava, de cujas atuais investigações aguardamos os promissores resultados.

*

A última das obras mencionadas no trabalho da historiadora paulista (Orlando M. Carvalho, *Política do Município,* Agir, Rio, 1946, 172 págs. merece um comentário particular. "O interêsse do autor — diz ela — em considerar as condições do ambiente local, em investigar sôbre os fatos da administração e não apenas a simples evolução da legislação, revela significativo avanço quanto ao método de pesquisa na história da administração brasileira".

O Sr. Orlando Carvalho, que exerce atualmente o cargo de Diretor do Departamento das Municipalidades do Estado de Minas, é sem dúvida um dos nossos mais dedicados estudiosos dos problemas municipais. Sua preocupação pelo assunto data de muitos anos, especialmente desde a experiência revolucionária de 1930 no seu Estado. A sua evolução no tratamento do tema revela-se muito nítida quando comparamos suas duas obras principais na especialidade: *Problemas Fundamentais do Município,* na qual mais se preocupou em reformar e construir, e a recente *Política do Município,* em que o seu principal esfôrço é *compreender* o nosso problema municipal. Do ponto de vista científico, essa evolução é fundamental, porque mostra que o atual administrador procura utilizar muito menos o estudo das instituições comparadas do que os resultados do imediato exame da situação social objetiva em que atua. Aliás, na primeira das obras citadas, a utilização de dados da experiência brasileira, sobretudo do Estado de Minas, já anunciavam essa proveitosa evolução. Seus numerosos artigos na imprensa diária também contém valiosas observações sôbre o funcionamento real das nossas instituições municipais, inclusive no aspecto político, que é inseparável do administrativo e reflete necessàriamente a situação econômica e social do interior brasileiro.

A maior parte do seu novo livro, classificado de "ensaio histórico" pelo próprio autor, trata realmente da evolução do município brasileiro, desde suas origens no Conselho português. Estuda, do segundo capítulo em diante, as câmaras colonias, a experiência holandesa, as câmaras do Império, a solução da Primeira República, o período ditatorial de 1930 a 1934, a fase constitucional de 1934 a 1937, chegando finalmente à "ressurreição da tutela" no Estado Novo. Os dois capítulos que se seguem (A Ditadura Econômica e Política dos Prefeitos Municipais" e "O Inte-

rêsse Político Atual do Município do Interior") são indispensáveis para a compreensão do problema municipal brasileiro nos dias de hoje.

Não estamos de acôrdo com tôdas as conclusões do conceituado especialista, conforme procuraremos mostrar em trabalho a ser publicado pròximamente, mas nem por isso deixamos de reconhecer a sua alta autoridade no assunto e a grande valia do seu estudo, que se alista entre o que de melhor se tem escrito entre nós sôbre o município.

*

Antes de encerrarmos êste registro, queremos dar uma breve notícia de outros livros sôbre a matéria ùltimamente aparecidos no Brasil.

Em *Funções Específicas dos Municípios* (Editora Atlas S. A., São Paulo — Rio, 1945, 103 págs.), o Sr. Frederico Hermann Júnior ocupa-se principalmente de problemas técnicos, especialmente da organização do pessoal (seleção, classificação, aperfeiçoamento) e da gestão financeira dos municípios. Começa por um estudo doutrinário das funções específicas dos nossos municípios — definidos como essencial e tradicionalmente administrativas — e termina com um capítulo sôbre os consórcios municipais.

O livro foi escrito na vigência da Constituição de 1937, e isso talvez explique em parte alguns dos seus defeitos. A principal deficiência do livro resulta do que poderiamos chamar excesso de tecnicismo, que se traduz na apologia do prefeito-administrador e do regime de livre nomeação de prefeitos instituído como regra geral na Carta de 10 de novembro. Esquece o autor que a maior parte das nomeações de prefeitos durante o Estado Novo obedeceu a critérios políticos e não a critérios administrativos, o que não seria possível evitar nas condições atuais do nosso país. A explicação é simples: a realidade econômica, social e política de um povo é um dado fundamental que não pode ser desprezado por quem pretenda reformar-lhe as instituições administrativas.

Além disso, o excesso de tecnicismo do livro ainda se revela na preferência por certas classificações, de que é exemplo típico o seguinte trecho extraído das conclusões: "Repousa a autoridade administrativa na conjugação harmônica das seguintes funções: volitivas (Prefeito); diretivas (órgãos técnicos); de execução (funcionários e operários)" (páginas 95-6).

Dentro do plano da obra, que é de caráter exclusivamente técnico, os administradores poderão encontrar valiosos subsídios, muito embora o espírito centralizador que a inspira já seja em grande parte inadequado ao atual regime jurídico dos municípios brasileiros.

*

Outro livro recente na especialidade é *O Moderno Município Brasileiro*, do Sr. Archibaldo Severo (Editora Thurmann, Pôrto Alegre, 1946, 193 págs.). Trata especialmente de problemas técnicos relacionados com a organização e administração dos municípios, mas inicia-se com um apanhado da evolução histórica do municipalismo brasileiro. Ao lado

de observações valiosas no plano técnico, esta obra padece de um grave defeito, porque em grande parte foi escrita em tom declamatório, que dificulta a sua leitura. Sirva de exemplo o seguinte trecho, tomado quase ao acaso: "A ponte que liga a cidade brasileira de Jaguarão com a cidade uruguaia de Rio Branco, e a outra recentemente inaugurada que Liga Paso de los Libres à nossa cidade de Uruguaiana, simbolizam braços vigorosos de pátrias que se abraçam no amplexo da amizade eterna". (p. 41). Quem mais se interessa pelo estudo científico dos fatos sociais dificilmente encontrará justificativa, numa obra especializada, para frases como esta: "O Brasil tem um encontro marcado com o Destino" (p. 42).

Vítor Nunes Leal