

®BuscaLegis.ccj.ufsc.br

REVISTA N.º 5

Junho de 1982 - p. 9-24

A Descentralização como instrumento da justiça social O Município Brasileiro: Autonomia em Crise. *

Paulo Henrique Blasi

Professor do CPGD-UFSC

I. A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Para desempenhar suas atividades e cumprir o papel que lhe está reservado, o Estado Moderno deve estar, para tanto, organizado.

A organização administrativa é fundamental à consecução dos ideais de JUSTIÇA SOCIAL, daí porque, a necessidade de análise do problema sob tal ângulo.

Quando SAINT SIMON, em 1821, apreciando a situação francesa, após a queda do império, escrevia "ce n'est plus d'être gouvernée que la nation a besoin, mais d'être administrée", não podia ele imaginar a que ponto sua opinião seria exaltada, num período historicamente rápido, pois, menos de 150 anos depois A. Siegfried declarava que "notre civilisation entraine désormais dans l'âge administratif" (LES MYTHES ADMINISTRATIFS Essai de Sociologie Phénoménologique - Henri Déroche - Presses Universitaires de France - Paris - 1966 - pag.1).

2. Esta é uma verdade.

Nossa civilização entrou despreparada na idade administrativa. O espantoso desenvolvimento da técnica, a revolução nos meios comunicacionais, o crescimento extraordinário da indústria e do comércio, a par do aumento populacional, trouxeram novos problemas, novas inquietações, novos desafios.

E, a máquina administrativa, nem sempre tem-se demonstrado eficiente para enfrentá-los.

Daí as constantes preocupações, daí os conflitos no campo econômico e, principalmente no campo social. O homem, já agora conscientizado pela apreensão imediata dos problemas que o cercam e que afligem todo o mundo, não se satisfaz com promessas vãs ou com situações indefinidas.

3. Uma organização administrativa eficiente há de ser aquela, que, pela proximidade, percebendo os problemas e detectando-os, tenha condições de resolvê-los.

II. CENTRALIZAÇÃO

4. Os sistemas centralizados, normalmente hipertrofiam suas funções, e ocorrem, como ensina GABINO FRAGA "quando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependência tal que entre ellos existe un vínculo que partiendo del órgano situado en más alto grado de ese orden, lo vaya ligando hasta ei órgano de ínfima categoria, través de diversos grados..." (Derecho Administrativo – 9º edição -

México 1962 pgs. 169/170).

Sob o ponto de vista jurídico, a centralização nas sua forma mais rigorosa, não reconhece às coletividades locais qualquer autonomia. O Estado é a única entidade dotada de personalidade jurídica pública, e assume, só ele, através de seus agentes, sob seu orçamento, a satisfação de todas as necessidades de ordem geral.

5. Um regime de centralização pura comporta circunscrições territoriais, mas não reconhece poder às coletividades locais.

Na prática, como acentua RIVERO, a centralização dificilmente pode ir longe; ela se rende a uma realidade: a comuna (o Município entre nós), "centre de vie né de l'histoire, donné sociologique que le régime administratif ne peut méconnaître". (DROIT ADMINISTRATIF - PARIS - Sixième édition - pag. 296). O Estado centralizado admite a existência da coletividade local (comunal), como pessoa jurídica, tendo necessidades próprias e recursos particulares, mas é ele quem escolhe e quem dirige os. Sob um regime centralizado, a administração do Estado é rigorosamente hierarquizada, assumindo a forma de uma pirâmide, em cujo ápice se encontra a autoridade máxima, e cujos escalões não fazem mais do que transmitir e executar as ordens recebidas.

Opera-se, no desempenho da atividade administrativa hierarquizada sob um regime centralizado, a desconcentração, que nada mais é do que o poder de decisão transferido pelo Estado a um agente local, mas sempre em nome da hierarquia mais alta. É sempre o Estado quem decide.

Fácil de depreender que um regime centralizado administrativamente, pode, com facilidade transformar-se em opressor, pelo desconhecimento das realidades locais, pela imposição de legislação inadequada à solução dos problemas, pelo excesso de autoridade concentrado nas mãos dos detentores do poder.

III. DESCENTRALIZAÇÃO

6. Afirmou Napoleão em frase que se tornou clássica;

"Governa-se de longe, administra-se de perto", como que a demonstrar a distinção entre o político e o administrativo. Admitia-se a descentralização administrativa, jamais a política, por representar esta a transferência de poderes a autonomias locais, com a correspondente perda de prestígio e de força.

Entre nós, CIRNE LIMA, afirma que "descentralizar é pluralizar a autoridade. Onde não preexiste, ou não se pode pressupor a autoridade una, não se pode, também, falar em descentralização". (PRINCÍPIOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO - Editora Sulina Porto Alegre - 1964 - pág. 145).

7. A descentralização política, no magistério sempre lembrado do Visconde de URUGUAI ocorre quando o "Governo do Estado, em lugar de entregar uma parte de sua ação a seus agentes, restituía à sociedade, em lugar de tratar dos negócios do povo, convida-o a tratar por si mesmo deles" (ENSAIO DE DIREITO ADMINISTRATIVO 1862 - Rio de Janeiro - tomo li - pág. 170).

Para o mestre gaúcho CIRNE LIMA, a descentralização política, o "seif government" não é, como poderia supor-se "concomitância da democracia - senão concomitância, apenas do individualismo, que, posto freqüentemente associado à democracia, com esta, entretanto não se confunde". (Obra citada - pág. 146).

Conquanto respeitável o entendimento, parece-nos que a *descentralização política* só tem sentido num regime

democrático.

A *descentralização* administrativa constitui-se em técnica adotada para melhor condução da máquina governamental. Fundamentalmente, a descentralização administrativa, decorre de dois princípios: divisão do trabalho e especialização das funções.

Não é escopo deste trabalho, analisar a descentralização sob o aspecto orgânico, qual seja, aquele concernente aos órgãos instituídos pelo Estado (com personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira), para a realização de tarefas que lhes são próprias. Interessa-nos, mais, apreciar a realidade brasileira, traduzida, na descentralização territorial, e mais especificamente, os problemas atinentes à organização municipal.

IV. A DESCENTRALIZAÇÃO VIA MUNICÍPIO

9. Comentando a Constituição de 1891 (que instituiu o sistema federativo no Brasil), o ilustre CASTRO NUNES, ponderava: "No Brasil, a administração dos Estados tem de ser descentralizada e descentralizada por via do Município autônomo". (DO ESTADO FEDERATIVO E SUA ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL, Rio de Janeiro, 1920, nº. 60. pág. 124).

A autonomia municipal continua na ordem do dia, uma vez que nela não se pode falar, quando a ele faltam recursos capazes de propiciar o atendimento de suas menores necessidades.

10. Ninguém contesta que a autoridade municipal, mais perto dos problemas, vivendo o dia a dia de seus municípios deveria ser ,aquela que dispusesse de autonomia suficiente (precipuamente recursos próprios), para encaminhar-lhes a solução.

As transformações ocorridas no sistema político administrativo do Brasil, geraram distorções que precisam ser urgentemente sanadas, para evitar o colapso da administração municipal.

11. A adoção, através da Emenda nr. 1 de 1969, de um regime tributário altamente centralizado, modificou as características da própria federação brasileira, dando, à União, um poder intervencionista que, praticamente, anula as gestões administrativas a nível estadual e municipal.

O Jornal do Brasil, edição de 21-12-1979 publicou dados oferecidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas do empobrecimento dos Estados e Municípios. Segundo tais dados, a receita tributária da União, entre 1957 e 1965 situava-se', apenas entre 10 e 20% da receita dos Estados. Em 1976, tal índice subiu a 56%, com tendências a um maior crescimento. Os municípios, por sua vez, tiveram, no período de 1957/1974, uma redução em participação relativa, de 8,5% para 3,8% nos valores globais arrecadados pelo setor público.

12. Atualmente, segundo os mesmos dados, os municípios brasileiros participam com apenas 1,2% da receita pública global do país, o que, comparativamente à organização comunal de outros países (Estados Unidos, Inglaterra e França, cujos índices de participação atingem a 46,9%, 41% e 39%), atesta a dramática situação de nossos municípios.

Tal situação de penúria, fonte de manifestações constantes através das associações, federações e Confederação dos Municípios (entidades surgidas no Brasil para congregar o movimento municipalista, e fazer ouvir seus problemas) reflete-se, não resta dúvida, no crescimento dos problemas sociais.

13. Como já afirmado, o poder local, por conhecer o problema de "visu proprio", por estarem contato mais direto com o homem, é o que detém as melhores condições para, conhecendo as realidades locais, descobrir seus problemas e encontrar as soluções mais fáceis e menos dispendiosas.

Mas, com acerto, ANA MARIA BRASILEIRO - afirma que as "reformas introduzidas a partir de 1965 têm como principal efeito aumentar a dependência financeira dos municípios" (O MUNICÍPIO COMO SISTEMA POLÍTICO - Rio de Janeiro - Fundação Getúlio Vargas - 1973 - pág. 42).

V. AS RAÍZES NATURAIS DO MUNICÍPIO

14. O município, pelas suas raízes, desde que assegurada sua autonomia, constituir-se-á na grande alavanca, propulsora da solução dos graves problemas sociais e econômicos que nos afligem. Para tanto, basta lembrar, ligeiramente, alguns conceitos.

Para ATALIBA NOGUEIRA (O Município e os Municípios na Constituição Federal de 1946 - S.P. - 1947 - pág. 13) "o município é a associação dos vizinhos, em território determinado. Origina-se do instinto e da necessidade do homem, que procura associar-se. para conseguir o desempenho de vários serviços, alguns em todo indispensáveis, outros, embora não obrigatórios, todavia possibilitadores de melhores condições para a vida individual e coletiva".

DELORENZO NETO (Problemas Fundamentais na Organização dos Municípios - Rev. de Sociologia Vol. XX, maio de 1958, págs. 256/257 evidencia o caráter agregador do município, ao enunciar que este "é uma unidade fundamental, dotada de vida própria e com características que lhe emprestam condições para ser considerado base de formação econômica e moral e fonte de energia agregadora".

15. Fazendo uma análise comparativa dos sistemas brasileiro e europeu no que tange às unidades providas de poder local, é seguro o magistério de CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO: "Como conclusão a respeito deste problema, pode-se fixar que os mencionados institutos, seif' governnment', auto-administração,' autonomia, descentralização geográfica e, bem assim, por via de conseqüência, autarquia territorial, têm sido freqüentemente considerados como formas de intensificação de prática democrática, nas relações Estado agrupamentos locais, tanto como fator de manifestação da vontade popular, quanto como instrumento vaporizador dos anseios de independência ou autonomia de grupos sociais interligados por laços de vizinhança e interesses comuns". (NATUREZA E REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS - Ed. RT 1968 pág. 397).

Evidencia-se, pelas manifestações supra, no quadro da organização estatal, o papel de relevância desempenhado pelas unidades locais dotadas de poder.

IV. UMA RÁPIDA VISÃO COMPARATIVA

16. CHARLES DEBBASCH, eminente Professor (Decano) da Faculdade de Direito e de Ciências Políticas da Universidade de Aix-Marseille, em sua obra CIÊNCIAS ADMINISTRATIVA (tradução espanhola da Escola Escola Nacional de Administración Pública 2º edição 1972) oferece quadro comparativo das estruturas da administração territorial, na França, União Soviética, Itália, Inglaterra, Estados Unidos e Alemanha Federal, cujo resumo segue, com o intuito de melhor situar o problema.

17. a) França

A estrutura territorial da Administração francesa está marcada por uma grande centralização. Os diferentes

Ministérios dispõem de serviços estabelecidos por todo o território, dentro do marco de circunscrição administrativas.

A descentralização realmente débil: o território está dividido em diversas coletividades personalizadas, dotadas órgãos próprios que possuem também, atribuições administrativas. Tais tipos de estrutura se identificam na comuna, no departamento, na região e na região parisiense.

A França conta de 38.000 comunas. 37 somente agrupam mais de 100.000 habitantes; 34.449 têm menos de 2.000 habitantes, o que dá uma média de apenas 400 habitantes por comuna de tal categoria. Segundo aquele autor, o extremo parcelamento comunal compromete o desenvolvimento racional, uma vez que as pequenas comunas não dispõem de recursos suficientes para fazer frente a inversões mais custosas.

A estrutura comunal clássica compõe-se de dois órgãos: um deliberante, o Conselho Municipal e o outro executivo, a municipalidade, composta de alcaides e adjuntos. Ambos os órgãos procedem de eleição.

O alcaide (executivo da comuna) é escolhido no seio do Conselho municipal. Sua atribuições são restritivas.

E interessante salientar que as comunas têm por incumbência assegurar a expansão econômica e social, criando um ambiente cultural e de recreação. As comunas participam da infra-estrutura escolar, às quais destinam um quarto de suas inversões e se encarregam da construção, manutenção e funcionamento das escolas primárias, assim como das referências dos professores. Participam da construção de Colégios de Ensino Geral e de Colégios de segundo grau. Estão também encarregadas da organização de cantinas e de transportes. Têm, ainda, responsabilidades sanitárias e administram cerca de 201.000 camas de hospitais e 200.000 camas de hospitais de doentes mentais. Administram residências de velhos e centros sociais.

Tais atividades, como se vê, refletem uma posição voltada para a solução de problemas de ordem local., que dizem respeito ao homem.

O Departamento é uma criação revolucionária, e tem caráter de circunscrição administrativa. Incrustado entre o Estado e a Comuna, o Departamento tem uma atividade própria mais reduzida. É administrado por um Prefeito, que é o representante do Estado, e que dispõe de uma função política, qual seja a de informar o Governo da evolução da opinião pública no Departamento, facilitando a aplicação das medidas governamentais e manter um contato com os eleitos na localidade e com os representantes dos principais grupos sociais. Cada Departamento dispõe de um Conselho Geral, cujos conselheiros são eleitos por voto universal e direto.

A ideologia regional é controvertida. Alguns invocam a região por fatores de ordem cultural e sentimental. Verdadeiras comunidades de habitantes cimentadas por um profundo querer viver coletivo, que opõem aos departamentos, circunscrições artificiais e sem alma. Outros põem ênfase sobre a inadaptação do departamento às funções do Estado Moderno.

A tradição administrativa francesa, favorável à centralização, é hostil à descentralização regional. Não obstante, cada vez mais, a região está-se batendo pela abertura de suas atividades, com uma corrente mais moderna que trata de impor a região como coletividade territorial.

O Decreto de 2 de junho de 1960 estabeleceu 21 circunscrições de ação regional que agrupam os departamentos, aumentadas para 22 em 1970. O Prefeito da "região" é o do departamento em que se encontra a capital da circunscrição. Suas atividades são mais de coordenação.

18. b) União Soviética

Sob a aparência de federalismo e de descentralização, a União Soviética possui um regime extremamente centralizado. A complexidade da estrutura territorial soviética provém de seu federalismo. Quinze repúblicas constituem os Estados membros da União, as quais são divididas em regiões, que por sua vez, se dividem em distritos (2.853). Estes se dividem em cidades (1832), vilas (3399) e povoados (39.597). O órgão de gestão destas estruturas territoriais é o Soviet, composto de um Comitê Executivo, de um presidente, de vice-presidentes, de um secretário e de numerosos membros (mais de mil para Moscou).

A competência dos órgãos da administração local vem resumida no artigo 87 da Constituição: "Estes órgãos devem dirigir a atividade das administrações subordinadas, assegurar a manutenção da ordem pública, a observância das leis, a proteção dos direitos dos cidadãos, a obra econômica e cultural; eles estabelecem os orçamentos locais".

A iniciativa local, segundo DEBBASCH, é prejudicada pela planificação central, de caráter absoluto e obrigatório. O centralismo provém diretamente do sistema de partido único, o qual controla a administração em cada uma de suas ações e constitui um poderoso instrumento de unificação, isto é, de centralismo.

19. c) Itália

Até a criação das regiões, o regime Político administrativo italiano guardava muita semelhança com o francês. Após a unificação, o regime local estabelecido é fortemente centralizador, estando a competência das autoridades locais eleitas, subordinadas às leis nacionais.

Segundo o artigo 114 da Constituição de 1948, a República Italiana foi dividida em regiões, províncias e comunas. As províncias e as comunas são coletividades autônomas dentro dos limites dos princípios fixados pelas leis da República, as quais determinam as funções (artigo 128).

A comuna é a coletividade local de base. Existiam em 1966, 8.053 comunas em toda a Itália. O Conselho Comunal é eleito pelo sufrágio universal, cada quatro anos, variando o seu número de 15 a 80.

O alcaide é escolhido pelo Conselho, e é a "autoridade suprema.

Segundo o autor, a situação financeira das comunas italianas não é satisfatória. Um dos impostos que proporciona recursos mais importantes é o chamado "imposto familiar", que incide sobre toda a unidade familiar que resida na comunidade. A base impositiva situa-se na renda familiar, tomando-se em consideração sinais externos de riqueza. I

A situação financeira das comunas italianas é precária, sendo considerado o sistema de ingressos ineficaz, e às vezes arbitrário. Daí o recurso a créditos das instituições públicas especializadas e o gravoso endividamento das comunas que dele provêm.

20. d) Inglaterra

A proliferação do governo local na Inglaterra provém de um fenômeno histórico. As coletividades locais precederam ao estabelecimento de um sistema central, o que explica o grande vigor daqueles Governos. Diferentemente dos sistemas italiano e francês, não existem, em princípio, representantes do Governo central nas coletividades territoriais.

As coletividades locais podem distinguir-se em dois níveis: os dos burgos e dos burgos condados, por uma parte, e por outra, dos burgos municipais e dos distritos.

Os condados correspondem a antigas divisões do território, algumas anteriores à conquista normanda. Se alguns condados representam unidades históricas, outros, pelo contrário, foram criados artificialmente. Têm uma importância desigual. Os membros do Conselho do Condado são eleitos, e, por sua vez, escolhem o "chairman" (presidente).

Os burgos-condados são condados dentro dos condados. Historicamente sua criação corresponde à outorga, pelo poder real, em favor de certas cidades pujantes, de certos privilégios, como o de administrar-se por si mesmas e beneficiar-se de uma representação separada das comunas.

Algumas cidades pequenas não ascenderam à condição de burgo-condado, mas se beneficiam, no entanto, de um estatuto especial e são denominadas burgo-municipais. Existem 309 burgos municipais.

21. e) Estados Unidos

As instituições locais nos Estados Unidos estão profundamente inspiradas no modelo britânico. O governo local é o único elemento descentralizador. A descentralização realiza-se, sobretudo, graças aos poderes conferidos aos Estados federados. Se as prerrogativas das autoridades locais são menos forte que na Grã-Bretanha, e simplesmente porque existe um escalão local de poder, o Estado federado, que recebe numerosíssimas atribuições.

Em 1962 havia, nos Estados Unidos 91.236 coletividades, distribuídas em: Governo Federal (1); Estados (50); Condados (3043); Cidades (17.997; "Townships e Towns" (17.144); "Schoois Districtis"

(34.678 e Distritos Especiais (18.323).

A cidade é uma das coletividades locais mais importantes. O fenômeno da urbanização produziu modificações consideráveis. Em 1790, somente 3,3% da população dos Estados Unidos residia em cidades de 8.000 habitantes ou mais. Nova York, contava, naquela época, com 30.000 habitantes. Atualmente Nova York tem mais de nove milhões de habitantes e mais da metade dos americanos vivem em cidades de mais de 8.000 habitantes. 'Contam os Estados Unidos ao redor de 30-000 municípios.

As autoridades locais recebem do imposto a maior parte de seus ingressos (75% para as cidades; 55% para os condados). O imposto principal é o de propriedade, podendo os créditos ser contratados com a autorização do Estado.

22. f) Alemanha Federal

A autonomia local na Alemanha Federal deriva-se, em primeiro lugar, da estrutura federal do Estado. Está garantida também, pela existência de coletividades locais cujos recursos e atribuições são mais amplos do que aqueles de que dispõem as homologas estruturas francesas.

O "Land" é o Estado federado alemão.

Existem, na Alemanha cerca de 24-000 comunas, das quais 20.000 têm menos de dois mil habitantes, que levam

o nome de "Gemeinde de Stadt" ou de "Stadkreiss". Sua autonomia é muito grande.

Várias constituições dos Estados federados alemães declaram que as "comunas são, nos limites de seus territórios e sob a responsabilidade própria, as únicas promotoras de toda a administração pública local".

Cada Estado ("Land") tem uma organização comunal própria. Em todas elas há um alcaide (burgo mestre) e um Conselho comunal.

Ao que se nota pelo exame comparativo da organização municipal dos países enumerados, cada um deles segue suas próprias peculiaridades de ordem histórico política. Há, dentre eles, semelhanças e disparidades, em função da própria origem e da estruturação política dos Estados aos quais se vinculam.

O município brasileiro, como já se afirmou, tem as suas próprias características. Não é objetivo deste trabalho, fazer uma análise comparativa dos dados oferecidos- Não seria este o lugar próprio para um desdobramento maior do tema, sob o ângulo comparativo. Os dados servem para elucidar e situar, e, talvez, para incentivar aos que pretendam uma análise mais demorada. O resumo indicativo das estruturas locais de ordem político administrativa de outros países, permite-nos melhor conhecer e distinguir município brasileiro, o qual, como já se afirmou, tem suas características próprias.

VII A VERDADEIRA AUTONOMIA MUNICIPAL

23. Toda autonomia pressupõe competência para arrecadar, pois, como pondera JOSÉ DE SOUTO MAIOR BORGES" a competência para tributar é um instrumento da autonomia do município, e, sem autonomia financeira, a autonomia política e administrativa é falaciosa." (O IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS NO SISTEMA CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO. In Revista de Administração Municipal, nr. 124 - maio/junho de 1974, pág. 38).

Pelo texto constitucional em vigor, a autonomia tributária do Município restringe-se aos impostos sobre "propriedade predial e territorial urbana" e "serviços de qualquer natureza" (art. 24, itens I e II.).

A grande fatia na repartição das rendas nacionais pertence à União, que, num sistema de excessiva centralização pode instituir, além dos nove impostos especificamente mencionados no texto constitucional (art. 21 - itens I a IX), outros que não tenham fato gerador ou base de cálculo idênticas aos daqueles previstos para Estados e Municípios.

24. A receita tributária específica do Município é mínima. Sua maior fonte de recursos advém das transferências feitas pela União e pelos Estados, provenientes da arrecadação do imposto sobre a renda e sobre operações relativas à circulação de mercadorias.

Quanto à primeira, a aplicação dos fundos é regulada por lei federal, ficando a respectiva entrega dependente:

- a) da aprovação de programas de aplicação elaborados com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Federal;
- b) da vinculação de recursos próprios para a execução dos programas citados na alínea;
- c) da transferência efetiva, de encargos executivos da União;

d) do recolhimento dos impostos federais arrecadados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e da liquidação das dívidas dessas entidades ou de seus órgãos de administração indireta, para com a União, inclusive as oriundas de prestação de garantia (art. 25 § 10, letras . a d da Carta Constitucional).

Quanto à participação na arrecadação do ICM (20%), origina-se ela, também de lei federal (art. 23, § 8º da CF).

25. Muito pouco resta ao Município, para o cumprimento de suas tarefas, como se vê, à vista do excessivo centralismo da União, cujos tentáculos atingem, de forma inexorável, os entes menores da estrutura administrativa brasileira.

Por outro lado, a superposição administrativa de serviços, com a União assumindo - por força de sua extraordinária força financeira - serviços eminentemente locais, e os Estados, procurando concentrar outros serviços remanescentes, tem gerado distorções que dificultam sua execução

26. Em dissertação recentemente apresentada ao Curso de Catarina, a Mestrado em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, a Professora MARILDA MACHADO LINHARES, estudando o "Município em face da legislação tributária", faz interessantes colocações, que merecem ser registradas:

"Com raras exceções - diz ela - as rendas municipais foram restringidas ao mínimo, aumentando, cada vez mais, a dependência do poder local em relação às outras esferas do governo. Assim, o governo local, em vez de ser predominantemente um prestador de, serviços à comunidade, funcionava principalmente, como instrumento político nas mãos da elite dominante" (obra, citada - pág. 26). Na década de 50, em razão das cotas federais do imposto de renda, distribuídas em partes iguais a todos os municípios (exceto às Capitais) proliferaram os Municípios, muitos deles sem as mínimas condições de sobrevivência e outros até "fantasmas". Em 1950, segundo dados extraídos do Anuário Estatístico do IBGE (1965), existiam, no Brasil 1.984 municípios, que ascenderam, em 1963 a 4.230, o que representa um aumento superior a 100% (2.246 municípios em 13 anos apenas).

Em mensagem dirigida à Nação, em 1950, o então Presidente Gaspar Dutra enfatizava:

"O que se afigura inadmissível e falo-vos com tristeza, é que a uma experiência como a do fortalecimento financeiro dos municípios, que pode ser grandemente fecunda para o País, se retire - m características revitalizadoras, dessangrando-os em movimentos de cissiparidade puramente eleitorais". (MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL - 1950).

O Brasil é um país de dimensões continentais.

Se o número de municípios pareceu elevado em 1963, em relação a 1950, já agora, no entretanto, tal apreensão desaparece, se o compararmos com as estruturas homologas de outros Países e considerarmos a espantosa explosão demográfica do último quarto de século.

VIII - MUNICÍPIO AUTÔNOMO E JUSTIÇA SOCIAL

27. O objeto da JUSTIÇA SOCIAL é o serviço do bem comum. Se bem que seja difícil qualquer definição, à vista da ambigüidade e vagueza que se reveste a linguagem natural utilizada no discurso jurídico, não há negar que é dever de justiça para cada indivíduo concorrer para o bem comum da sociedade.

A JUSTIÇA SOCIAL só pode ser entendida como disposição "COMUNITÁRIA".

Como observam as encíclicas papais, distingue-se da justiça comutativa e da justiça distributiva.

A justiça comutativa é aquela que regula as relações das pessoas privadas entre si, segundo o princípio de igualdade nas comutações ("do ut des" dou para que tu me dê). A justiça distributiva derivada da comunidade regula as relações desta com os indivíduos, segundo o princípio de uma repartição de vantagens sociais (honras, recompensas, privilégios, socorros e encargos).

Num legítimo estado de direito democrático, a JUSTIÇA SOCIAL deve coincidir com a JUSTIÇA LEGAL. Desde que as leis sociais exprimam a vontade do Estado para satisfação do bem comum, haverá convergência entre ambas.

Nem sempre, contudo, isto acontece.

28. A JUSTIÇA SOCIAL tem por fundamentos a sociabilidade do homem e, como consequência, a concepção orgânica da sociedade. Como seres superiores, dotados de razão e de consciência, os homens não podem viver como os animais irracionais, em "enxames", "bandos", "cardumes" ou "tropas", pois a sociedade não é um simples aglomerado de indivíduos justapostos.

É antes, um corpo vivo, em que os membros se devem ajudar mutuamente para que todos possam, efetivamente, participar da vida humana.

Outro fundamento reside na finalidade social dos bens da terra, de tal forma que possam servir às necessidades de todos, segundo princípios duma mais justa distribuição das riquezas.

Fácil compreender, pois, que, para atingir os ideais da JUSTIÇA SOCIAL, cumpre ao Estado, coordenar, conduzir, fomentar, incentivar as atividades sociais e econômicas tendentes a diminuir as tensões e atenuar as diferenças.

29. O município - como estrutura menor do Estado é o que melhor pode auxiliar nesta grandiosa tarefa. Seria incongruente afirmar-se que somente a ele cabe resolver os problemas sociais. Não. Cabe-lhe, no entanto, um papel de relevo. A autoridade municipal, sente o problema de seus munícipes, comunga com eles das mesmas apreensões e, bem próximo da realidade, deveria ter condições para encaminhar as soluções mais práticas e objetivas.

Há enorme diferença entre as soluções discutidas e preparadas nos gabinetes de burocratas, com aquelas originárias de quem sente e sofre o problema.

É evidente, pois, que o município, bem estruturado, com autonomia financeira efetiva, será um instrumento eficaz para a solução dos problemas sociais e para que se atinjam os ideais da JUSTIÇA SOCIAL.

Não é demais afirmar que os grandes problemas existem pela multiplicação dos pequenos. Ora, se a base, o nascedouro, forem bem equacionados (saúde pública, educação, equilíbrio demográfico, assistência social, etc.), ter-se-á dado um passo gigantesco em busca do bem comum, como finalidade última do Estado. Daí porque, ao município está reservado papel do maior relevo, dentro do quadro atual da estrutura jurídico-política brasileira, fazendo-se necessário, inobstante, permitir que assumam efetivamente o seu papel, mediante uma política tributária consciente, onde a repartição das receitas públicas, faça-se de modo a aquinhoá-lo em proporções mais

condignas.

Somente um sistema de descentralização efetivo, será capaz de, reduzir as distâncias e permitir o equacionamento de problemas que se refletem nos objetivos da JUSTIÇA SOCIAL.

NOTAS:

* O presente trabalho reproduz parte da tese apresentada à 9^o Conferência dos Advogados do Brasil, reunida em Florianópolis, 2 a 6 de maio de 1982.