

| 571 | O MUNICÍPIO EM FACE DO PLANEJAMENTO REGIONAL: A
ATUAÇÃO PROFISSIONAL DE ANTONIO DELORENZO NETO NA
CONSTRUÇÃO DO PENSAMENTO MUNICIPALISTA
INTERAMERICANO NAS DÉCADAS DE 1950-1960

Rodrigo Santos de Faria

Resumo

Este artigo integra um conjunto de estudos sobre o urbanismo e planejamento urbano-regional no contexto do pensamento municipalista brasileiro e interamericano pela interlocução da trajetória profissional de Antonio Delorenzo Neto, sobretudo a partir do momento em que assumiu a direção do Instituto de Estudos Municipais da Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Formado em Direito, atuou como Prefeito Municipal de Guaranésia, como membro da SAGMACS em São Paulo, participou ativamente de instituições municipalistas como a Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal e Associação Brasileira de Municípios, tendo também exercido atividade acadêmica no Instituto de Estudos Municipais, onde organizou o I Seminário Interamericano de Estudos Municipais em 1958 para discutir, entre outros temas, o tema “o município em face do planejamento regional”. Nesse sentido, neste artigo, a trajetória de Antonio Delorenzo Neto nas décadas de 1950 e 1960 está cotejada com os principais eventos profissionais e institucionais do contexto municipalista interessado nos temas do planejamento regional, planejamento municipal-urbanismo, planejamento nacional, autonomia política e descentralização administrativa. Contexto intelectual que fomentou a elaboração de vários estudos publicados ao longo de sua vida profissional, entre eles, “A Planificação Municipal de Guaranésia”, publicado em 1951, e a trilogia “Estudos Municipais - 1948/1968”, especialmente o primeiro volume, denominado “Interpretação do Desenvolvimento Municipal”, publicado em 1968. Portanto, um estudo inicial sobre temas centrais e eventos importantes da trajetória de um jurista de formação que assumiu o planejamento para o desenvolvimento municipal como eixo estrutural dos trabalhos que realizou.

Palavras-chave: Trajetória Profissional, Antonio Delorenzo Neto, Pensamento Municipalista, Planejamento Regional, Planejamento Municipal

Introdução: Antonio Delorenzo Neto, diretor do Instituto de Estudos Municipais

“O município em face do Planejamento Regional” foi o Tema III da 4ª Sessão do I Seminário Interamericano de Estudos Municipais ocorrido entre os dias 5 e 7 de novembro de 1958. Foi organizado pelo Instituto de Estudos Municipais da Escola de Sociologia e Política de São Paulo, dirigido à época pelo Professor Antonio Delorenzo Neto. A realização do Seminário

ocorreu em momento de importante reestruturação funcional e física da Escola, e do próprio Instituto. Criado em 6 de outubro de 1949 como Departamento da Escola de Sociologia e Política de São Paulo, realizou em 1950 um primeiro curso sobre “Finanças Públicas Municipais”, seguido de outro sobre “Administração Municipal” e “Estatística Municipal.

Entre os anos de 1951 e 1954, segundo o Relatório Anual de Atividades publicado no Boletim Informativo (Ano III, 1960) da Escola, o até então Departamento de Estudos Municipais teve reduzida atividade, sobretudo em função da falta de espaço físico. Os trabalhos foram efetivamente retomados a partir de 1955 (na nova sede), ao mesmo tempo em que novos professores foram convidados para proferir conferências e ministrar cursos sobre “Administração Municipal, Finanças Municipais, Contabilidade Pública, e o próprio Antonio Delorenzo Neto para lecionar no curso O Município e seu Regime jurídico. Foi nesse contexto de mudanças que Delorenzo Neto assumiu a direção do Instituto, elevado a essa categoria na reforma administrativa da Escola ocorrida em 1958, mesmo ano de realização do I Seminário.

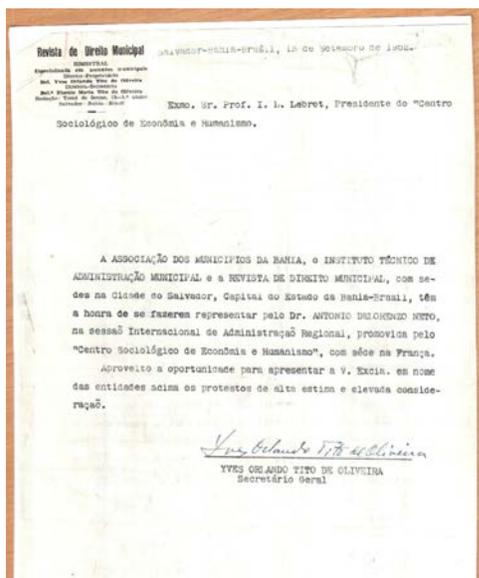
Ainda que cumprindo papel interno importante, a atuação de Delorenzo Neto como diretor do Instituto não ficou limitada à retomada das atividades após a reforma administrativa da Escola e à realização do Seminário em 1958. As atividades posteriores foram de grande importância para sua atuação profissional, sobretudo em relação às interlocuções internacionais na América Latina e Europa por ele construídas desde o início da década de 1950, beneficiando a própria atuação do Instituto e da Escola no debate municipalista brasileiro pós-1946 em relação ao planejamento urbano-regional e administração municipal.

Interlocuções Internacionais: a construção do pensamento municipalista, o planejamento regional e o desenvolvimento municipal

Entre essas interlocuções, construídas nas participações em reuniões técnicas e congressos, é possível mencionar algumas: na Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), criada em 1938, na cidade de La Habana-Cuba, como membro do Conselho Fiscal da Associação Brasileira de Municípios (ABM), criada 15 de março de 1946, como colaborador da Revista de Direito Municipal - Doutrina, Administração, Urbanismo, Jurisprudência e Legislação, criada na Bahia em 1946 por Yves de Oliveira, e como participante do I e II Congressos Iberoamericanos de Municípios realizados, respectivamente, em Madrid

(1955) e Lisboa (1959) – congressos criados pelo Instituto de Estudios de Administración Local da España: o III em Brasília (1966), o IV em Barcelona (1967) e o V em Santiago do Chile (1969).

Outra participação importante, ainda no início da década de 1950, foi estrutural para os trabalhos posteriores como um dos coordenadores da equipe SAGMACS em São Paulo, sobre desenvolvimento municipal e planejamento regional: participação como representante da Associação Brasileira de Municípios (ABM) e da Associação de Municípios da Bahia (AMB), na Sessão Internacional de Administração Regional, promovida pelo Centro Sociológico de Economia e Humanismo. A indicação de Delorenzo Neto foi apresentada em duas cartas (1) enviadas (Figuras 1 e 2) para J. L. Lebrez, ambas em setembro de 1952, por Yves de Oliveira da AMB e Rafael Xavier, presidente da ABM.



Figuras 1. Carta apresentada por Yves de Oliveira da Associação de Municípios de Bahia. Figura 2. Carta apresentada por Rafael Xavier da Associação Brasileira de Municípios.

Pela forma-conteúdo da carta enviada por Rafael Xavier apresentando Delorenzo Neto como Conselheiro da ABM e ex-prefeito municipal, talvez seja necessário considerar a inexistência contato entre ambos quando da viagem de Lebrez ao Brasil em 1947 (dois anos antes da possível primeira viagem de Delorenzo Neto à Europa). Em 1947 Delorenzo Neto ocupava o cargo de Prefeito Municipal de Guaranésia/MG (1946 e 1951), tendo inclusive publicado em

1 A cópia das cartas foi gentilmente cedida por Maria Cristina da Silva Leme, em pesquisas que realizou na França sobre Lebrez/Economia e Humanismo/SAGMACS.

1951 pelo IBGE o livro “A Planificação Municipal de Guaranésia”. Por outro lado, ao mesmo tempo em que exercia a função de Prefeito Municipal, realizou viagem de estudos em 1949, como bolsista do Governo Francês, para observar a prática de métodos racionais nos serviços administrativos de diversas cidades da França e da Holanda. Nessa viagem muito possivelmente teve contatos Lebret no Movimento Economia e Humanismo na França e suas movimentações na América Latina e Brasil; tanto que dedica o livro “A Planificação Municipal de Guaranésia” para Benevenuto de Santa Cruz, apresentado na dedicatória como Diretor de Economia e Humanismo no Brasil.

Essa aproximação com o Movimento Economia e Humanismo e, portanto, com o próprio J. L. Lebret certamente justifica e reforça a atuação de Delorenzo Neto na SAGMACS. Aproximação e interlocução entre ambos que possibilitou outras atuações conjuntas, por exemplo, na própria Escola de Sociologia e Política de São Paulo, em curso também organizado pelo Instituto de Estudos Municipais em 1959, poucos meses após o I Seminário Interamericano de Estudos Municipais. Na ocasião, o Padre L. Lebret participou da aula inaugural proferida pelo professor Mario Wagner Vieira da Cunha no curso “A Organização Econômica dos Municípios Brasileiros”, que contou ainda com a presença do próprio Antônio Delorenzo Neto e de vários representantes do executivo e do legislativo municipal de São Paulo e de outras municipalidades.



Figura 3. Aula Inaugural do Curso “A Organização Econômica dos Municípios”. Sentados, da esquerda para direita, o primeiro é Lebret, o terceiro Delorenzo Neto. Fonte: Boletim Informativo da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Relatório Anual de Atividades, Ano II, 1959, p. 50

Chama atenção não apenas a presença de Le Bret em atividades oficiais do Instituto de Estudos Municipais (Figura 3), mas primordialmente o conjunto dos temas que estruturaram o curso “A Organização Econômica dos Municípios”, por explicitar como algumas temáticas abordadas nos trabalhos da SAGMACS, no próprio Economia e Humanismo, estavam na pauta das discussões coordenadas por Delorenzo Neto no Instituto. De certa forma, na pauta de todo o debate municipalista brasileiro e interamericano em relação ao desenvolvimento dos municípios, pois discutidas não apenas no I Seminário Interamericano de Estudos Municipais, mas também no VII Congresso da Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal, que ocorreu poucos meses depois no Rio de Janeiro. Pelo lado brasileiro nesse contexto interamericano, particularmente nas sessões temáticas dos Congressos Nacionais de Municípios organizados pela ABM, como o IV Congresso ocorrido também no Rio de Janeiro em 1957, especialmente na Sessão III sobre a “Operação Município, Projeções Regionais – aspectos políticos, administrativos, econômicos, financeiros, técnicos e culturais”.

Impossível desconsiderar aqui ainda em relação ao contexto histórico nacional a atuação do Governo Federal no planejamento regional e no desenvolvimento nacional (a Operação Município tinha um caráter nacional), evidenciando toda uma conjuntura institucional focada e interessada nesses temas, seja ela proveniente da “tecno-estrutura estatal” (Ianni, 1986), seja ela proveniente dos meios profissionais e não governamentais como as instituições municipalistas. E se pelo lado profissional e institucional não governamental as discussões ocorriam em Congressos, cursos e revistas, pelo lado da política governamental federal brasileira esse debate estava inegavelmente posto nos dois grandes empreendimentos nacionais da década de 1950: a construção de Brasília e a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, a SUDENE, institucionalizada em 1959.

O caso de Brasília - não Brasília como projeto urbanístico/plano piloto, mas como política governamental de desenvolvimento (de Faria et al., 2012) - e sua inclusão no Plano de Metas (2) foi, segundo Celso Lafer, resultante do conceito de ponto de germinação concebido pela equipe criada pelo governo Juscelino para elaboração de programas de desenvolvimento econômico. O conceito estava pautado “no pressuposto de que a oferta de infraestrutura

2 Segundo Celso Lafer, Brasília “não fazia, inicialmente, parte do Plano de Metas”. Brasília surgiu, como justificativa dos “investimentos no setor de transportes (rodoviários), pois as ligações do país com Brasília, assim se supunha, provocariam a integração e o desenvolvimento da hinterland” (LAFER, 2003, p.35).

provocaria atividades produtivas” (Lafer, 2003, p.35). No mesmo texto, Lafer explica, por outro lado, como que todos os cinco setores do Plano de Metas, mas especialmente alimentação, energia e transportes – estes dois bases estruturais para a consolidação do processo de industrialização da economia desde 1930 – estavam associados a outro conceito, o de ponto de estrangulamento, mapeados na existência de áreas de demanda insatisfeita de infraestrutura, consequência do desequilíbrio do desenvolvimento econômico brasileiro (Lafer, 2003).

No caso da SUDENE, reconhecida pela historiografia econômica e regional como importante criação governamental no campo do planejamento no século XX, sua criação em 1959 poderia representar uma alternativa ao desenvolvimento nacional de base industrial concentrado no Sudeste, além de uma mudança estrutural na lógica fundiária (des)produtiva da “indústria da seca”. Poderia, no entanto, não representar, pois, conforme Tania Bacelar de Araújo, foi abandonada a “proposta industrializante, mas reformista (...) de uma indústria colada à base de recursos regionais e voltada para atender prioritariamente o mercado nordestino, como propusera Furtado no GTDN” (Araújo, 1993, p. 88). Neste abandono, uma marca explícita da integração “às tendências que dominavam o processo mais geral de industrialização do país” (Araújo, 1993, p. 88).

Foi nessa conjuntura histórica nacional (sem desconsiderar o diálogo internacional municipalista) que o Instituto de Estudos Municipais ofereceu em 1959 o curso “A Organização Econômica dos Municípios”, organizado em três partes temáticas estruturais: parte I - “A localização das atividades econômicas e a organização econômica municipal”; parte II - “O regionalismo econômico e a organização econômica dos municípios”; parte III - “As teorias do desenvolvimento econômico nacional e a organização municipal”. E das três partes, a segunda estava diretamente relacionada com as discussões em pauta nos contextos institucionais os mais diversos sobre o municipalismo, sobre o planejamento para o desenvolvimento econômico e social dos municípios; temas que, como acima considerado, que estavam de alguma forma nas pautas do Economia e Humanismo e do próprio Lebert, pois presente na aula inaugural – quiçá no curso todo.

Pela descrição do programa é possível constatar essas pautas, por exemplo, ao abordarem o desenvolvimento dos estudos de economia e planejamento regional em países desenvolvidos e subdesenvolvidos, e o estudo sobre a economia e o planejamento regional no Brasil. Nesse sentido, o curso não inovava em relação aos conteúdos das discussões e proposições do Instituto de Estudos Municipais, mas reforçava-os, pelo grande interesse

nacional e também latino-americano em relação ao planejamento de um modo geral, e ao planejamento regional como instrumento de desenvolvimento municipal, e que também integrou uma das sessões - como mencionado no início - do I Seminário Interamericano de Estudos Municipais.

O Município em Face do Planejamento Regional: I Seminário Interamericano de Estudos Municipais

Um interesse central e presente no tempo histórico da trajetória profissional de Antônio Delorenzo Neto, que desde a publicação do livro “A Planificação Municipal de Guaranésia” em 1951, já abordava o tema do planejamento regional para o desenvolvimento municipal, no caso, relacionando-o com a própria estrutura do Estado brasileiro, especialmente em relação aos temas da descentralização administrativa e da autonomia municipal. Segundo Delorenzo,

“nos Estados de tipo federal, como o Brasil, havemos de concluir pela necessidade de planos regionais ou locais, considerando a descentralização administrativa e a autonomia municipal. Os grandes planos gerais podem constranger as unidades primárias. A federação dessas unidades evita que se destruam suas qualidades originais, preservada a organização local (administrativa, social e territorial) das populações. Em relação aos problemas das cidades brasileiras, qualquer planificação deve, em larga parte, cuidar das questões de urbanismo. A solução ou a previsão delas é essencial ao destino de nossos grupos urbanos e à vida do país” (Neto, 1951, p. 10).

Cada uma dessas questões consideradas por Delorenzo no livro estiveram presentes, ainda que umas mais, outra menos, na sessão do Tema III - “O Município em Face do Planejamento Regional” do I Seminário, discutidas a partir da Conferência “La organización del plan regulador de la ciudad de Buenos Aires y el planeamiento del gran Buenos Aires”, proferida por Carlos Mouchet (professor de Direito Público na Universidade de Buenos Aires) e Eduardo Sarraih (professor de urbanismo da Universidade de Buenos Aires). A própria articulação entre um jurista e um urbanista no estudo sobre Buenos Aires reforçou a importância do debate, naquele momento, sobre os planos urbanísticos e os planos regionais em articulação com os estudos sobre a descentralização administrativa e autonomia municipal, dois temas centrais e estruturais do pensamento municipalista.

Essa articulação, ou a pretensão em fazer ocorrê-la, passou também pelos nomes dos debatedores originalmente convidados para a sessão do Tema III, que ocorreu no dia 6 de

novembro de 1958, tendo sido dirigida por Carlos Morán, à época Secretário Geral da Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal: pelo lado dos debatedores brasileiro, Luis de Anhaia Mello e Antonio Bezerra Baltar como urbanistas e Orlando de Carvalho (que fora Diretor do Departamento de Assistência aos Municípios), pelo lado interamericano, Adriano Ramoy (Cuba), Salvador Montaña (Argentina), juristas e professores, respectivamente, de Governo Municipal e Direito Municipal. Portanto, claramente uma abordagem sobre o desenvolvimento municipal não restrito ao campo disciplinar urbanístico, mas já articulado com o direito urbanístico e administrativo e com o planejamento no seu sentido mais amplo possível.

E foi justamente neste ponto sobre as ações no campo do planejamento (planificação) para o desenvolvimento municipal que ocorreram algumas discussões depois da conferência sobre o plano de Buenos Aires, quando os debatedores questionaram o conceito de planejamento apresentado, sobretudo pela possível utilização de planejamento e planificação como sinônimos. O principal questionamento foi apresentado por Salvador Montaña, ao argumentar que o “termo, planificação ou planejamento, foi mal empregado por todos os congressos anteriores que cuidaram dos assuntos municipais. Tive oportunidade de estudar um pouco (...) de modo que verifiquei que se empregam os termos planejamento e planificação como sinônimos, sendo que eles correspondem a esferas completamente distintas” (Neto, 1958).

(3)

Seu argumento foi estruturado na seguinte concepção: o planejamento corresponde às determinações dos meios e os fins da produção e distribuição das riquezas, por isso relacionado com a economia, afeto ao Estado, não tendo o município nada a fazer em relação às ações no campo do planejamento econômico governamental. Já em relação à planificação, argumenta que “se refere a uma ordem de coisas completamente diversas pois está intimamente ligada aos interesses políticos, jurídicos e sociais da comunidade. Todas as cidades têm que estruturar seus planos de acordo com os elementos próprios inerentes ao município”.

3 As citações constam da transcrição dos debates que se seguiram à conferência sobre Buenos Aires. As conferências e transcrições foram compiladas por Delorenzo Neto em conjuntos documentais datilografados que não foram publicados (são os documentos originais e possivelmente os únicos), denominados de “I Seminário Interamericano de Estudos Municipais - 1958”. Esta referência é a mesma para todos os outros debatedores que serão apresentados na sequência do texto, por isso na indicação no corpo do texto e nas Referências está indicado o nome de Antonio Delorenzo Neto como “autoria”. Parte da documentação (não os debates) foi publicada na Revista Ciências Econômicas e Sociais da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas de Osasco, São Paulo, volume 6, número 2, julho de 1971.

O encaminhamento apresentado por Salvador Montaña é para que no VII Congresso Interamericano de Municípios (que ocorreria no Rio de Janeiro no mesmo mês de novembro de 1958) tenha efeito uma decisão e delimitação do que seja planejamento e do que seja planificação regional, não deixando de reconhecer, todavia, que ambas devem atuar de forma integrada. Nas suas próprias palavras, “podemos ter um planejamento econômico e uma planificação que pode ser local, regional ou nacional. Tanto um como o outro deve ser integrado”. Seu argumento foi todo construído, como é possível acompanhar na sequência transcrita da sua fala, para apontar que o problema maior não estava nos planos, econômicos ou urbanos-regionais, muito menos nos técnicos, dado que para ele estavam os urbanistas das Américas capacitados para a realização dos planos para municípios de todo tamanho, para regiões e estados. Para Montaña o grande problema não é técnico, mas jurídico. “Do que vale termos um grande plano se não dispomos de meios legais para executá-los?” (Neto, 1958).

Na continuação do debate ocorrido, um dos conferencistas, o professor Carlos Mouchet, apresentou o que poderia ser uma resposta-propositiva sobre as diferenças que porventura delineariam os termos planejamento e planificação. Para Mouchet, no fundo, uma questão de terminologia, pois, “há planificação, planejamento e planeação. O termo planeação se emprega para significar uma planificação municipal ou regional. A planificação abrange o âmbito nacional, como, por exemplo, uma planificação econômica, de transportes, de serviços públicos” (Neto, 1958).

Até aqui, argumentações, todas elas, provenientes do campo disciplinar jurídico, mas qual a posição do urbanista Eduardo Sarraih nesse debate, sendo ele também um dos conferencistas, juntamente com Carlos Mouchet, sobre o plano de Buenos Aires? Conforme a transcrição do sua fala, “ao termo planificação, nós urbanistas entendemos que deve ser aplicado quando se trata de matéria técnica e se refere ao planeamento físico. Planeamento, pois, deve se dizer quando se referir ao ordenamento físico de expansão do Estado ou do município. Na ação de ordenamento, um trabalho específico, como uma planificação administrativa etc., é um planificação” (Neto, 1958).

Neste momento das discussões, surge uma intervenção que não constava entre os nomes dos debatedores originalmente convidados: Carlos Lodi, muito provavelmente substituindo Luiz de Anhaia Mello, cujo nome não apareceu em nenhum debate da sessão do Tema III. Ao que parecer ser uma observação sobre o plano de Buenos Aires que fora apresentado como conferência, Carlos Lodi argumenta que um plano como este é um plano

urbano, e não regional, um plano de cidade, com indicação de sistemas viários que demarcam os limites da cidade. Continua seus argumentos, e o faz dizendo que um plano como este “planejamento técnico, mas deveria existir também uma planificação estadual ou federal, no sentido de resolver os problemas gerais. O que falta é o entrosamento entre essas escalas do planejamento. Um planejamento acerca dos sistemas de movimentação, de transportes gerais etc. deveria vir antes, não ditando o plano da cidade, mas estabelecendo as normas gerais em torno das quais pudesse desenvolver-se o plano da cidade”(Neto, 1958).

Lodi aprofunda seus argumentos ao apontar a necessidade de estabelecer “diferentes graus de planejamento”, partindo do urbano e fechando com o nacional, mas sempre priorizando os planejamentos de maior envergadura. Pelo seu argumento, o plano de cidade não se justifica se uma dimensão superior de planejamento, político e econômico, não estiver em desenvolvimento, precedendo o planejamento técnico. Para Lodi “seria preciso, em primeiro lugar, estabelecer essa diferenciação entre o que é planejamento material, físico, de uma cidade, e o que vem a ser no sentido geral, físico, político, econômico e social”.

Na sequência dos debates entre conferencistas e os participantes da sessão do Tema III - O Município em Face do Planejamento Regional, os argumentos ficaram concentrados na tentativa de caracterizar, talvez conceituar, a própria noção de planejamento, da mesma forma, qual a melhor caracterização para o planejamento regional e sua relação com o desenvolvimento municipal. De certa forma, o que se percebe é uma concordância sobre a relação do planejamento regional com a escala nacional, como parte das diretrizes nacionais de desenvolvimento de um país, não desconsiderando, contudo, a necessária vinculação dessa escala nacional com o que foi denominado de planejamento físico da cidade.

Sobre este aspecto - apresentado por Carlos Morán, Secretario Geral da OICI e presidente da sessão -, o argumento apontou o caráter regional, por exemplo, das águas, por não ser tema de um único município, concluindo, nesse sentido, que o planejamento físico necessita respeitar a região como algo superior. E um caminho para possível solução desses problemas que são municipais, mas também regionais deveria passar, como argumentou na sequência Salvador Montaña, pela construção de acordos governamentais: “o planejamento de localidade, regiões e territórios nacionais deve estabelecer e afirmar uma relação coordenada entre os governos e a autoridade nacional, mediante acordos e convênios nacionais” (Neto, 1958). Orientação não muito distinta das que até hoje estão na pauta dos debates no Brasil, por exemplo, sobre as regiões metropolitanas, que muito pouco realizaram no sentido da cooperação

intermunicipal e regional mediante expedientes institucionais de gestão e articulação administrativa.

Sendo a cooperação entre governos, entre municípios de uma mesma região mediante expedientes de gestão administrativa pública o centro das discussões entre os debatedores, não poderia faltar a participação do próprio Delorenzo Neto, que sempre focou seus trabalhos nesse sentido. Em sua única participação no acalorado e longo debate da sessão, apresentou o seguinte argumento:

“o município deverá participar do planejamento regional, quer por meio de acordos e convênios com os poderes dos governos nacionais, dos estados-membros e entre os municípios interessados. Quando se tratar de planejamento regional, devemos entender o regional em termos de internacional [pelo conjunto dos argumentos, é provável que a transcrição taquigráfica tenha errado o termo, não sendo “internacional”, mas “intermunicipal”]. O organismo jurídico administrativo adequado seria o agrupamento ou a união de municípios, sociedade com personalidade jurídica própria [estaria ele antecipando o debate já na década de 1950 o debate e construção das Regiões Metropolitanas no Brasil?], cujo objetivo é a solução dos problemas comuns da respectiva área local. A ação administrativa regional ou intermunicipal deverá sempre ser precedida de exaustiva análise da área considerada, para fixarem-se os limites da atração e da competência do respectivo ‘agrupamento’. Problemas financeiros:: a planificação regional deverá atentar para os problemas de competência, decorrentes dos diversos tipos de Estado, fixando-se preferencialmente as normas gerais ou programáticas por parte dos governos nacionais” (Neto, 1958).

Por tudo isso, cada uma dessas argumentações revelam-informam como os trabalhos no campo do planejamento, seja municipal (entendido como o físico-urbanístico pelos participantes), regional-intermunicipal e nacional são complexas, sobretudo por demandarem articulações governamentais - no caso brasileiro entre os três entes da federação. Da mesma forma, que são temas que estavam na pauta dos profissionais e das instituições desde a primeira metade do século XX, e continuam nos dias atuais, pela evidente necessidade de pensar o planejamento urbano como processo de articulação intermunicipal, não mais limitado espacial-juridicamente pela sede dos municípios, as cidades; caminho, portanto, para construção de sistemas administrativos de gestão regional, sejam das áreas metropolitanas ou de regiões constituídas por municípios médios e pequenos.

Pelas palavras do próprio organizador do Seminário em 1958, as dificuldades e complexidades dos temas debatidos estavam colocados e em desenvolvimento nos diversos países do continente americano, tanto que resultaram nos debates entre os participantes. Reside aí, portanto, a própria importância do evento, fundamental também na trajetória profissional de

Antonio Delorenzo Neto no campo do pensamento municipalista, pois estruturado pelo seu organizador como reunião universitária preparatória do VII Congresso Interamericano de Municípios, realizado no Rio de Janeiro, na 2ª quinzena de novembro de 1958 (4), com o objetivo de “aproximar os professores universitários e responsáveis pela liderança do governo local, para melhor examinarem os difíceis problemas indicados nos respectivos temas do debate” (Neto, 1958).

E toda essa aproximação teve papel estruturador, como apontado acima, da própria trajetória profissional de Delorenzo Neto a partir da década de 1940, quando exerceu, a partir de 1946 e até 1951, o cargo de Prefeito Municipal da Cidade de Guaranésia em Minas Gerais, assim como, a consultoria jurídica de mais de cinquenta municípios brasileiros nos anos posteriores. Já em relação ao seu trabalho acadêmico, inicialmente como professor convidado da Escola de Sociologia e Política, trabalhando na defesa da aproximação disciplinar - que foi um dos aspectos marcantes que o Seminário Interamericano de Estudos Municipais pretendeu estabelecer ao criar o diálogo entre juristas e urbanistas -, para os estudos sobre o desenvolvimento municipal, passando pela sua atuação entre 1958 e 1965 como Diretor do Instituto de Estudos Municipais, assim como, a partir de 1955, como presidente da SAGMACS, atuando particularmente no Departamento de Pesquisa Sócio-Econômicas.

Interpretação do Desenvolvimento Municipal: descentralização, autonomia, planejamento e urbanismo

Ainda que não sejam necessariamente atividades contemporâneas, a atuação na administração municipal e atuação na pesquisa e no ensino perfazem uma única e importante estrutura de ação profissional de Delorenzo Neto, sobretudo pela importância dos estudos e proposições que desenvolveu sobre municípios, municipalismo, planejamento regional e administração municipal. Entre os vários trabalhos acadêmicos, certamente o mais importante foi publicado em três volumes, entre 1968 e 1971, denominada de “Estudos Municipais”. Todos os três volumes apresentam o mesmo recorte temporal: 1948-1968, que inclusive perpassa o

4 O VII Congresso Interamericano de Municípios foi organizado pela Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), responsável pelos Congressos desde sua primeira versão, na cidade de Havana-Cuba, em 1938. A participação efetiva de Delorenzo Neto ocorreu a partir do V Congresso Interamericano de Municípios em San Jaun de Puerto Rico, em 1954, quando apresentou tese sobre planificação municipal. No VI Congresso, realizado no Panamá, foi como delegado do Governo do Brasil, função que exerceu no XI Congresso Interamericano na cidade de Caracas-Venezuela, em 1966, quando também foi realizado o V Seminário Interamericano de Estudos Municipais.

período mais substantivo do municipalismo brasileiro do ponto de vista institucional, justamente aquele cuja *origem* está na Constituição de 1946 (caracterizada com uma Constituição de grande importância ao Municipalismo), passando pela criação da Associação Brasileira de Municípios, também em 1946, e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, criado em, 1952, no âmbito do II Congresso Nacional de Municípios Brasileiros.

O Volume I da trilogia tem como tema a “Interpretação do Desenvolvimento Municipal”, o Volume II “O Município em Face do Planejamento Regional – da reorganização municipal”, e o Volume III “A Perspectiva Internacional do Municipalismo”, publicados, respectivamente, em 1968, 1969 e 1971. Neste primeiro movimento analítico pela trajetória de Delorenzo Neto a abordagem foi delimitada particularmente pelo Volume I, “Interpretação do Desenvolvimento Municipal”. Neste primeiro volume Delorenzo Neto desenvolveu estudo sobre vários municípios, entre eles aquele em que atuou como Prefeito Municipal: Guaranésia, no Estado de Minas Gerais. E ao analisar os pressupostos da descentralização e da centralização – termos correlatos em relação às formas de organização territorial do Estado -, desenvolveu seus argumentos focando a necessidade de pensar o direito positivo do Município (e a caracterização jurídica do Município) no âmbito dos Estados federados – que é o caso do Brasil – pelo que chamou de “noção fundamental da descentralização”. Abordou também o que foi por ele enunciado como descentralização *perfeita* e descentralização *imperfeita*. Temas que de alguma forma estiveram presentes nas discussões do I Seminário Interamericano de Estudos Municipais, e que foram retomados na forma de Relatório do Seminário, no primeiro livro da trilogia, “Interpretação do Desenvolvimento Municipal”, pois continuamente presentes na pauta dos assuntos de interesse de Delorenzo Neto.

E ambas (a *perfeita* e a *imperfeita*), como aspectos qualitativos da descentralização, sobretudo a *perfeita*, pois é aquela em que as normas locais são estabelecidas de maneira definitiva e independente (5), representavam para um profissional fortemente envolvido com os pressupostos municipalistas, o caminho necessário para o desenvolvimento municipal, pelo que esse desenvolvimento passa também pela planificação e racionalização da administração. Nesse sentido, a descentralização da administração completaria o processo de desenvolvimento, pelo

5 Definitiva: isto é, sem que as normas centrais possam revogá-las ou substituir-se às mesmas (...) independente: isto é, sem que as normas centrais tenha qualidade para lhes modificar o conteúdo. A descentralização é, ao contrário, imperfeita, quando ausente o primeiro ou o segundo destes elementos. Exemplo de descentralização imperfeita: a lei central fixa os princípios da regulamentação, de que a lei local só terá de estabelecer as particularidades” (Neto, 1968, p. 2-3).

que nela está contida a autonomia municipal em relação à elaboração das normas locais, sobretudo quando não substituíveis e não destituídas de seus conteúdos pelas normas centrais; o que demarcaria ou revelaria, se, além disso, tais normas centrais fossem criadas por um único órgão, segundo o próprio Delorenzo Neto, “o caráter centralizador de um Estado” (Neto, 1968, p. 2).

Temos neste ponto que considerar, todavia, não somente uma distinção, mas uma crítica feita pelo autor da trilogia “Estudos Municipais” em relação ao que é autonomia municipal no plano político e no plano administrativo. A crítica passa pelo que foi institucionalizado pela Constituição (Municipalista) de 1946 em relação a essa distinção entre político e administrativo, revelando da parte do autor certo discernimento em relação ao lugar comum analítico mais imediato sobre o efetivo pressuposto da autonomia e da descentralização na Carta Constitucional entre os municipalistas brasileiros: “a nossa Constituição Federal consagra a autonomia municipal no plano político, não lhe correspondendo, porém, na órbita administrativa, a descentralização. A competência municipal é mínima, pois, as nossas Leis Orgânicas ao organizarem os municípios tiram-lhes a autonomia, prejudicando, em consequência, o progresso e a expansão da legislação municipal” (Neto, 1968, p.3).

As considerações de Delorenzo Neto foram direcionadas especificamente ao item II do artigo 28 da Constituição de 1946, cujo texto pressupõe assegurada a autonomia “pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, e, especialmente: a) decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação das suas rendas; b) à organização dos serviços públicos locais” (Neto, 1968, p. 3). Pergunta o autor da trilogia: “Qual a inteligência do item II, do artigo 28? Quais as matérias que representam, no município, o seu peculiar interesse? (NETO, 1968, p.4). A resposta apresentada explicitou uma clara e histórica divergência no federalismo brasileiro, desde suas origens no século XIX – considerando aqui *uma origem* da construção federativa no Brasil os pressupostos legais da Carta Constitucional de 1824, passando pelos processos históricos da Lei das Câmaras Municipais de 1828 -, sobre as autonomias entre Estados e Municípios (sobretudo pela Lei de 1828, que subtraiu competências importantes das localidades, restringindo-as aos seus aspectos puramente administrativos):

“Pois bem, a sua discriminação ficou a cargo das Leis Orgânicas, em harmonia com as condições estabelecidas nas Constituições estaduais. Nestas condições, a enumeração dos casos de competência privativa do município variava de acordo com os Estados, contrariando muitas leis orgânicas municipais, os preceitos da Constituição Federal, em manifesta contradição com o dispositivo do artigo 28” (NETO, 1968, p.4).

Reconheceu o autor, que uma exceção está no Estado do Rio Grande do Sul, prevendo em sua Constituição ampliadas atribuições aos municípios, por exemplo, em seu artigo 154, ao considerar entre essas atribuições, a de votar e reformar as suas leis orgânicas. Mesmo assim, é categórico ao afirmar o caráter ainda incipiente da legislação municipal, desenvolvida com dificuldades pela lógica descentralizada imperfeita, que tem na estrutura clássica do Estado Federal a dimensão de um quadro ultrapassado. A crítica aqui está também construída e fundamentada pela comparação com a Constituição Italiana, por conceber o “ordenamento estrutural do Estado baseado na autonomia local. A comuna é a unidade primordial, e a Região é a zona intermediária - é indispensável entre a nação e as comunas” (Neto, 1968, p.4).

A defesa que faz em relação à efetiva descentralização administrativa no Brasil está pautada na necessidade de se reconhecer a “região” como pessoa de direito constitucional e base territorial, configurando assim, a noção denominada de *descentralização direta*, oposta, portanto, ao que está delineada na Constituição Brasileira de 1946, segundo Delorenzo Neto, como *descentralização indireta*, “através do aproveitamento de algumas disposições, como a que se encontra no artigo 74, da Constituição de São Paulo: os municípios da mesma região poderão agrupar-se para instalação, administração e exploração de serviços comuns” (Neto, 1968, p.4).

No caso italiano, conforme sequência analítica desenvolvida por Delorenzo Neto, uma primeira característica fundamental passa pela organização da República dividida em Regiões, Províncias e Municípios, sendo que as Regiões “são constituídas de entes autônomos com funções e poderes próprios” (Neto, 1968, p.5). No que concerne às normas de competências da Região, “desde que essas normas não fiquem em contraste com o interesse nacional e o de outras regiões”, ela pode instituir normas legislativas sobre: urbanística; vias férreas e estradas de rodagem de interesse regional; navegação e portos; viação, aquedutos e trabalhos públicos de interesse regional, entre outras (Neto, 1968, p.5) - concepção de organização do Estado que o autor enfatiza como extremamente vantajoso para um grande desenvolvimento econômico e administrativo, por exemplo, para o caso do Estado de São Paulo.

Importante salientar que as idéias de Delorenzo Neto sobre o desenvolvimento da Nação, no que isso implica o desenvolvimento regional e das municipalidades, não está encerrado ou limitado ao problema jurídico da organização administrativa do Estado, sobretudo em relação à defesa que faz pela descentralização, concebida como referência para a construção

da autonomia municipal. Reconhece o próprio Delorenzo que é fundamental promover o desenvolvimento municipal pela planificação, principalmente pela necessidade de revisão dos métodos de gestão dos municípios, por ele considerados pobres e atrasados, para que ocorra efetivo aproveitamento dos recursos existentes.

Essa defesa pela planificação foi apresentada no V Congresso Interamericano de Municípios, organizados pela *Organizacion Interamericana de Cooperacion Intermunicipal* (O.I.C.I.), no ano de 1954 na cidade de San Juan de Puerto Rico, como base em sua própria experiência na gestão municipal entre 1946 e 1950 e na publicação do livro sobre a Planificação em Guaranésia em 1951. Neste livro Delorenzo Neto explicitou os ganhos para o desenvolvimento municipal que a Constituição de 1946 promoveu ao ampliar as fontes de receita em relação às que vigoravam no Brasil (6), por considerá-las essenciais entre as reivindicações municipalistas, explicitando, porém, que o desenvolvimento municipal não estaria limitado ao problema financeiro. Momento do texto em que afirma categoricamente a necessidade de analisar a aplicação destes recursos, evitando assim certa desordem orçamentária das finanças locais no estudo dos diversos problemas de base ao desenvolvimento local, e que “o planejamento é o meio prático que melhor se coloca a serviço do espírito municipalista” (Neto, 1951, p.9).

Essa concepção sobre o planejamento como meio prático e necessário, não era, todavia, uma exclusividade do pensamento de Delorenzo Neto sobre o desenvolvimento, pois já enunciada na Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais do I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros realizado no ano anterior à publicação do livro sobre Guaranésia, ou seja, em 1950, na cidade de Petrópolis. Segundo o texto da “Carta de Petrópolis”, em seu tópico XV,

“a ausência de planejamento bem elaborado reduz a capacidade econômica dos Municípios e compromete o êxito de providências destinadas a assegurar aos municípios estabilidade social, ao mesmo tempo em que agrava, consideravelmente a situação de precariedade em que se encontra a maioria dos povoados, vilas, cidades e Municípios brasileiros (...) Constitui o planejamento elemento de modernização e aperfeiçoamento da administração local (...) Nesse sentido, todos os Municípios devem proceder a rigoroso levantamento, como preliminar básica à elaboração de um plano para solução dos problemas locais” (Nunes, 1953, p.45).

6 Segundo informações na publicação, em 1934 os tributos arrecadados estavam organizados em 64% Federais, 27% Estaduais, 9% Municipais; pela discriminação posterior à Constituição de 1946, assim organizados: 50,3% Federais, 26,8% Estaduais, 22,9% Municipais. Entre as fontes de receitas que então integraram as rendas municipais estão: contribuição de melhoria, cota do fundo rodoviário nacional, cota de 10% do imposto sobre a renda, entre outros.

Importante salientar que essa modernização e racionalização da gestão municipal não é peculiaridade da inflexão política que a redemocratização de 1946. Ambas estavam articuladas à construção da chamada “tecnoestrutura estatal” por parte das ações do governo instaurado com a revolução de 1930 (e mantidas no golpe de 1937), ainda que a partir de instituições consideradas como estruturas do controle centralizado de todo o Governo Vargas, como é o caso do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), criado em 1938.

Retomando os argumentos em prol do planejamento, como apresentado pela “Carta de Petrópolis”, no que isso tem relação com os princípios modernizadores da gestão, salienta-se que tais argumentos não significaram, porém, que outras dimensões do desenvolvimento municipal não deveriam ser consideradas. Neste particular, principalmente a preocupação com o planos regionais e locais foram consideradas fundamentais, sobretudo em países federados como o Brasil, pois apenas planos nacionais em sua concepção, poderiam constranger as ações locais em função de suas especificidades, sejam elas administrativas, sociais e territoriais. Nesse sentido, “em relação aos problemas das cidades brasileiras, qualquer planificação deve, em larga parte, cuidar das questões de urbanismo. A solução ou a previsão delas é essencial ao destino dos nossos grupos urbanos e à vida do País” (Neto, 1951, p.10).

Antonio Delorenzo Neto reforçou a importância do urbanismo (que nos debates ocorridos no Seminário de 1958 foi associado à planificação) para o desenvolvimento das cidades brasileiras ao comparar os aspectos da legislação urbanística que regulam a obrigatoriedade de planos diretores em outros países: Inglaterra, por determinar que cidades com mais de 25 mil habitantes elaborassem seus planos; na Argentina, por exemplo, pela Lei n.2.439 de 1935, cuja obrigatoriedade estendia-se para comunidades entre 500 e 3 mil habitantes, ou França, pela Lei de Urbanismo de 15 de junho de 1943, por criar a Circunscrições de Urbanismo dirigidas pelo Inspetor Geral de Urbanismo, que é responsável por “dirigir e coordenar medidas de urbanismo para a elaboração do seu plano diretor” (Neto, 1951, p.11).

Consideração Final

Portanto, planejamento como plano nacional de desenvolvimento, e planificação como plano diretor/urbanismo para o desenvolvimento municipal, necessariamente integrados, resultando e orientando a planificação regional como parte desses dois outros processos, é o que

deveria delinear os planos político e administrativo das municipalidades para o efetivo desenvolvimento. Pressupostos defendidos por Delorenzo Neto em sua contribuição à construção do pensamento municipalista interamericano, no que tudo isso deveria também passar pela cooperação intermunicipal. Um jurista de formação que assumiu o planejamento para o desenvolvimento municipal como eixo estrutural dos trabalhos que realizou.

Referências

- Neto, A. D. 1958. *I Seminário Interamericano de Estudos Municipais*. São Paulo. Manuscrito
- Neto, A. D. 1951. *A Planificação Municipal de Guaranésia*. Rio de Janeiro. IBEG
- Neto, A. D. 1968. *Estudos Municipais (1948-1968)*. São Paulo. Serviço Gráfico Revista dos Tribunais S.A.
- Lafer, C. 2003. Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). Minglin, B. (org). Planejamento no Brasil. São Paulo, Perspectiva, 29-50.
- Ianni, O. 1986. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- de Faria, R. S., Carpintero, A. C. 2012. Brasília, capital del Brasil: desarrollo nacional y urbanismo (1930-1960). Sambricio, C. (org). *Ciudad y Vivienda en la América Latina. 1930-1960*. Madrid, Editorial Lampreave, 105-139.
- Araújo, T. B. 1993. A experiência de planejamento regional no Brasil. Lavinias, L.; Carleal., L. M.; Nabuco M. R. (orgs). 1993. *Reestruturação do Espaço Urbano e Regional no Brasil*. São Paulo, HUCITEC/ANPUR, 87-97.
- Nunes, O. 1953. *A Carta dos Municípios*. (Contribuição da Revista do Serviço Público ao IV Congresso Pan-Americano de Municípios Montevideu - Uruguai - fevereiro, 1953). Rio de Janeiro, Departamento Administrativo do Serviço Público.