

Racionalização do "Quadro Menor" do Circunscricionamento Territorial Brasileiro — As "Unões Municipais"

M. A. TEIXEIRA DE FREITAS

Alguns aspectos práticos do municipalismo, extraídos de um estudo inédito, destinado a ser oferecido à documentação da Escola Superior de Guerra.

A SIGNIFICAÇÃO DO PROBLEMA

O QUADRO Menor do circunscricionamento geopolítico resulta da divisão territorial, — que ainda é de natureza política, sem dúvida, mas predominantemente de sentido judiciário-administrativo, como suporte direto dos planos primários, os mais profundos, da vida nacional. Sendo êsse quadro o primeiro dos condicionamentos estatais da convivência social, da economia coletiva e da governação comunal do país, faz-se evidente seu significado de base para a organização sócio-econômica, administrativa e política da Federação.

Obviamente, o quadro administrativo e judiciário deve corresponder, nas melhores condições de equilíbrio e justiça, aos interesses da comunidade nacional — tanto vale dizer, dos seus diversificados grupos —, no que toca à distribuição do território e aos condicionamentos que a essa distribuição impõe a geografia humana. Isto, porém, há de ser conseguido, não a qualquer preço ou de uma forma qualquer. Mas sim, conciliando e harmonizando, quanto possível, duas tendências opostas.

A primeira delas procura conservar as autonomias e jurisdições estabelecidas sob a liderança dos grupos demográficos já elevados à categoria de "cabeças" de circunscrição. A segunda tende a suscitar novas diferenciações ou divisões, apoian-do-se em outros tantos núcleos urbanizados ou urbanizáveis que possam ser investidos, sob alegação de maior vantagem, nas correspondentes prerrogativas e privilégios quanto a determinadas partes das presentes circunscrições.

Para que ocorra, como é preciso, harmonia, justiça, equilíbrio e eqüidade nessa ordem primária da vida nacional, não pode prevalecer, como normalidade desejável, uma daquelas duas tendências, em detrimento da outra. Do contrário, ou

se tolheria o progresso orgânico da Nação num caso, ou no outro, se expandiria artificialmente o respectivo quadro, mas em verdade privando de vitalidade e expressão social, econômica ou política, quer as bem constituídas unidades já existentes, quer as novas que, por desmembramentos extemporâneos e desarrazoados, fôssem sendo erigidas.

Além disso, o transcidente alcance político do circunscricionamento primário da República não exige, sómente, equilíbrio e justiça, na distribuição do território e da população. Reclama, também, condições que sejam "suficientes", tanto para as circunscrições criadas, como para as que, em benefício destas, fôssem privadas de parte ponderável dos seus próprios elementos constitutivos.

Outra exigência que também daí decorre é a de que as divisas da circunscrição e do seu subcircunscricionamento (divisão em distritos, subdistritos, zonas judiciárias e quadros urbano, suburbano e rural), não sómente sejam racionalmente estabelecidas, consideradas em si mesmas e na área configurada, mas, também, recebam uma descrição clara, não suscetível de interpretações ou subentendimentos contraditórios, compreendendo o menos possível segmentos retos à revelia das condições do terreno, ou outros, difíceis de localizar. Além do que, cumpre sejam tais territórios cartografados com suficiente exatidão e minúcia, de modo que se possibilite o cálculo das áreas e das distâncias, e fiquem atendidos os demais fins sociais e administrativos ligados à correta e fácil localização de tudo quanto, em referência a cada uma das circunscrições e às diferentes jurisdições que estas subentendem, possa ser objeto de interesse, verificação, iniciativa, decisão ou estudo.

Finalmente, ocorre o natural requisito de ordem, conveniente integração, apropriada hierarquização e adequada sistemática toponímica, entre os diferentes quadros (os que subdividem os municípios em distritos, subdistritos etc.) e os que individualmente ou agrupadamente outorgam às municipalidades os foros e prerrogativas da administração judiciária, formando os têrmos e as comarcas. E tudo isto se estenderá correlativamente aos núcleos em que se sediarem as diferentes circunscrições, pois a sistemática que se lhes apli-

car há de ser, não sómente paralela, mas, também, correlacionada harmônica com a sistemática aplicada aos municípios e aos diferentes aspectos da sua caracterização, divisão e agrupamento.

Vai, nisto, tôda uma série de providências indispensáveis e urgentes. Sem elas não conseguiremos impor a ordem e a coerência, cuja falta nos é tão sensível, à organização nacional. Nem nos seria permitido corrigir de vez os incríveis e absurdos erros que vêm moldando às avessas, isto é, como um "negativo", nossa civilização.

Impressionantes documentos arrolados pelos Conselhos Nacionais de Geografia e de Estatística já puseram a nu tôdas as chocantes lacunas, incoerências, aberrações, confusões, erros, e falta de lógica política, mesmo a mais elementar, que apresentavam os quadros territoriais da Federação. E o fato ocorre não só em relação a cada uma das unidades políticas, mas principalmente do ponto de vista nacional, atingindo em cheio a coesão e consistência da unidade pátria.

Isto mostra que os atos legislativos destinados a modificar o quadro territorial devem ser elaborados cuidadosamente. Vale dizer, devem calcar-se em meticulosos estudos e levantamentos de natureza geográfica e estatística. Esse é o meio para que o país venha a ter uma tessitura celular não só isenta de anomalias e vícios, mas, ainda, dotada de vitalidade própria. Porque o equilíbrio e a justa proporção devem existir, no circunscricionamento territorial, não apenas quanto à área e à população, senão, igualmente, no que concerne às comunicações, às determinantes econômicas e às possíveis rendas públicas. Tudo isto há de ser considerado, porém, sob o duplo aspecto, nenhum de cujos têrmos se pode perder de vista: o das unidades projetadas, em geral, e, em particular, o dos respectivos agrupamentos ou núcleos (povoados, vilas e cidades) que hão de encabeçar as circunscrições, tendo em vista suas intrínsecas condições, e, também, a sua caracterização, toponímia, hierarquia e situação geográfica.

Por outro lado, há que atender à situação a que ficarem reduzidas as unidades de que se destacarem o território e a população das novas unidades. Ponto importantíssimo êste, que quase nunca é levado em conta, originando erros fúnebres. E o resultado é que as novas criações des troem muitas vêzes valores sociais e econômicos já consolidados e que cumpriria preservar.

E' óbvio que se tornaria — como infelizmente tem acontecido via de regra — uma obra ingrata e perniciosa, de destruição das melhores energias nacionais, o inútil atrofiamento das unidades normais ou mais saudáveis, para que se criem novas circunscrições. Não o justificaria o fato de virem a ser as novas unidades tão boas ou melhores de que as antigas, desde que o desmembramento prive a estas das condições essenciais de vitalidade, inutilizando-as para o autogoverno. Nem o justificaria, muito menos, a circunstância de, para não prejudicar as antigas unidades, nascerem anãs e mirradas as novas circunscrições,

criadas apenas para atender aos mais pequeninos interesses dos partidos, ou, melhor, dos donos da terra, interesses às vêzes criminosos, no seu espírito de vindita, ou de subserviência ao despotismo, que dominam as máquinas eleitorais. De que valeria suscitar-se um sem número de unidades paupérrimas, incapazes de realizar a alta missão dos municípios? Que vantagem encontraria a Nação em ver nascidas as novas unidades nessas mesquinhos condições, e, por isso mesmo, tornadas de inavaliável potencial negativo, como elementos de anarquia, malversações, desordem e debilidade para a vida nacional, considerada esta nos seus variados aspectos — sociais, administrativos e políticos?

A um terceiro ponto de vista, fôrça é que se pondere maduramente e se condicione com justeza a criação de novas unidades municipais. Essa criação é o processo por meio do qual se realiza o desdobramento primário da vida nacional. Portanto, tal processo será salutar ou maléfico, conforme as condições sob as quais se concretize aquêle importantíssimo objetivo da ordem política. E o que se impõe é que se levem em conta, de um modo geral, a harmonia e o equilíbrio do próprio organismo nacional considerado em conjunto. Ainda quando seja inevitável, e mesmo desejável, que êsse metabolismo de base se submeta a algumas determinantes regionais, que se hão de apresentar sem dúvida, de modo profundamente diversificado. Ninguém deixará de reconhecer aí um imperativo de ordem e harmonia, de sentido nacional; mas que se caracterizará pela flexibilidade inteligente com que permitir as diferenciações regionais, sem, contudo, prejudicar, nem inutilizar muito menos, a vitalidade e a higidez funcional do organismo federativo.

Impõe-se assim a conclusão.

A composição e a diferenciação do "quadro menor" da divisão territorial brasileira reclamam instantemente princípios bem combinados e assentados, cuja aplicação assegure a boa ordem, o adequado planejamento das suas alterações é tudo mais quanto a racionalização exige com caráter geral, para que não se oblitere nem desvirtue sua indeclinável significação coesiva e integrativa da unidade do país.

Não é menos necessária a regularidade cronológica. Esta deve assegurar em tôda a República, períodos uniformes — não menores de cinco anos — de estabilidade, na composição do quadro territorial de ordem primária. Sem a fixidez desse ritmo, o metabolismo social se anormaliza e tumultua, numa desordem prejudicialíssima sob os mais variados pontos de vista. E mantida tal omissão, os levantamentos estatísticos e censitários ficam perturbados e executam-se dificilmente, tornando-se seus resultados de mediocre utilidade em virtude da falta de comparabilidade em anos sucessivos. A cartografia política também não mais consegue exprimir a atual realidade do país, pois esta se terá modificado largamente entre o início e o término das elaborações pelas quais

fiquem definidas gráficamente as condições sob que se organize a vida da Nação. Os registros públicos perdem, na desordem, a sua necessária estabilidade quanto aos âmbitos de jurisdição. E ainda sofrem largamente os efeitos dessa anarquia a ordem administrativa em geral e, em particular, os estudos, planos e previsões referentes aos orçamentos públicos e à organização judiciária e eleitoral, bem como à defesa nacional.

O REMÉDIO NECESSÁRIO

Dessas considerações elementares, que estão ao alcance de qualquer observador, emerge esta conclusão. E' realmente de premente necessidade, como já ficou dito, uma lei orgânica federal para regular o parcelamento territorial e demográfico, quanto àqueles aspectos básicos, que tenham alcance nacional e definam a sistemática capaz de imprimir ordem a tão relevante matéria. E o que a essa lei se impõe é o objetivo de estabelecer as normas gerais conformemente às quais a competência legislativa dos Estados, sem deixar de exercer-se livremente na consideração dos justos interesses das respectivas populações, fique toda-via adstrita a uma "ordem" e a uma "sistemática" de caráter nacional. Não é um código, uma bitola ou um gabarito, um modelo único; não é, em suma, nenhum "leito de Prousto" que se impõe rigidamente às diferentes regiões do país, sem levar em conta suas peculiaridades. Não. É, ao invés, uma fixação daqueles objetivos que não devem ficar esquecidos, sob pena de permanecerem anárquicos os fundamentos da vida nacional, e não podem, muito menos, ser postergados, em virtude da desídia ou tendenciosidade das revisões dos quadros territoriais levadas a efeito à revelia dos graves interesses públicos que estão em jogo e cumpre prevaleçam nessa matéria.

De tal sorte, essa lei orgânica será o único meio ao alcance da Nação para que se tornem, como é preciso, disciplinadas, e concordes com o bem comum, as livres competências dos Estados. As decisões autônomas destes não ficariam de nenhuma maneira constritas ou desrespeitadas, pois, com o serem assim superiormente orientadas para o bem comum, não se veriam tolhidas de nenhuma forma. Antes pelo contrário. Porque tais decisões, se certo é que devam ser livres, assim acontece exatamente para que melhor possam conseguir o bem coletivo, no seu duplo aspecto de bem geral da Nação e de bem particular para cada grupo ou comunidade social. Isto é, portanto, o bem que, como tal, fôr caracterizado e definido, segundo um condicionamento orgânico, pela vontade política da Nação; e não, o arbitrio desconrolado, para cada Estado, no realizar apenas o "suposto" bem exclusivo de cada pequena comunidade, que, por motivos discutíveis, e iniciativas suspeitas, pleiteia a autonomia municipal sem motivação consistente. Porque êsse bem particular, que não se pode contrapor ao que também fôr o bem justo de outros grupos, só se conforma, como é mister, ao bem de todos, quando estiver

bem definido aquêle conteúdo de justiça para todos, de equilíbrio, conveniência, boa ordem e espírito de sistema, sem os quais as leis de redivisão territorial não podem atingir os seus fins.

As livres decisões que os Estados tomarem no uso da sua competência legislativa hão de ficar assim firmemente adstritas à ordem nacional que a matéria exige. Esta ordem não pode ser preterida sem grave injúria e prejuízo impostos a todo o país, quando, em face de reivindicações particularistas, de opostos sentidos, as leis regionais de divisão territorial houverem de optar ora pelas aspirações autonomistas dos distritos, ora pelas reações conservantistas das circunscrições cuja integridade estiver em jôgo. Tais leis hão de preservar-se do arbitrio, da irreflexão ou dos motivos subalternos, e cumpre-lhes não virem preterir jamais os critérios de justiça, de ponderação e de equilíbrio que a "ordem nacional" da vida brasileira severa e enérgicamente reclama.

COMO O PROBLEMA JÁ FOI ENCAMINHADO

Esta necessidade já teve ocasião de ser reconhecida, em termos definitivos. E já foi mesmo satisfatoriamente atendida, tanto quanto era possível no momento, graças aos entendimentos em boa hora estabelecidos, entre o Governo Federal e os Governos Regionais, quando aquêle e êstes estipularam em comum, — apciando-se na experiência de Minas Gerais, de 1923, que foi a primeira tentativa realizada no Brasil nesse sentido, durante o Governo de Raul Soares, — o disposto nas cláusulas XIV e XV da Convenção Nacional de Estatística, de 11 de agosto de 1936. Ainda mais. Foi o objetivo dêsse livre acôrdo e solene entendimento intergovernamental que inspirou o conjunto de disposições normativas consubstanciadas no Decreto-lei n.º 311, de 2 de março de 1938, regulando a divisão territorial do país, conforme o esclarece a impressionante exposição de motivos — e êsse documento bem merece a atenção de todos os brasileiros — formulada pelo Embaixador José Carlos de Macedo Soares, na qualidade de Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Como, porém, não fôra tomado em consideração o oportuno apêlo do Conselho Nacional de Estatística à Assembléia Constituinte, formulado, em Assembléia-Geral, na Resolução n.º 334, de 25 de julho de 1946 (apêlo êsse cujo pensamento, altamente construtivo, também merece atenta consideração), tal declinatória fêz com que silenciasse a respeito a Constituição Federal de 1946. (1)

(1) O Conselho Nacional de Estatística, numa histórica Resolução, depois de formular um voto de homenagem e confiança ao Poder Constituinte, solicitou sua alta atenção para os importantes aspectos da reorganização nacional (apresentando, em anexo, concisas mas eloquentes justificativas) nos seguintes termos:

"Art. 1.º O Conselho Nacional de Estatística expressa as suas mais altas homenagens de respeito e aprêço à Assembléia Nacional Constituinte, ora reunida, e formu-

Sem embargo, não teria a omissão nenhum efeito revocatório a respeito de uma lei orgânica em que se consubstanciavam normas prèviamente convencionadas entre a União e os Estados. Mas a verdade é que ocorreu variável interpretação do fato no seio das Constituintes Estaduais, e daí o desastre para uma das mais felizes e oportunas inspirações da geopolítica brasileira. Algumas Cartas Estaduais, é certo, mantiveram, com ou sem alterações, a sistemática que vinha sendo respeitada já havia três quinquênios. Outras, porém, imitaram a Constituição Federal, omitindo dispositivos re-

la votos por que se coroou de completo êxito a tarefa, que lhe está cometida, de assegurar ao Brasil uma Constituição baseada em princípios democráticos e que propicie à Nação Brasileira diretrizes consentâneas com os fundamentos de sua formação histórica e os interesses de seu progresso social e cultural.

Art. 2.º O Conselho exprime o voto por que possam merecer especial interesse dos Representantes da Nação os princípios que se fixaram em emendas ao projeto constitucional, nos seguintes têrmos:

I — Quanto aos "sistemas nacionais" de cooperação intergovernamental, originários de convenções políticas.

Emenda n.º 2.161

(Para incluir-se nas "Disposições Diversas" do Projeto)

"O princípio de cooperação intergovernamental é fundamento hábil para instituir sistemas nacionais de atividades ou serviços comuns às diferentes órbitas do Poder Público. Os sistemas já instituídos, ou que se instituírem, baseados nesse princípio, reger-se-ão pelo respectivo estatuto orgânico estabelecido em forma convencional."

II — Quanto à divisão regional dos Estados e criação das Uniões Municipais.

Emenda n.º 2.830

(Para acrescentar-se ao art. 125 do Projeto)

"§ 1.º Por dispositivo das Constituições Estaduais, o regime municipal poderá admitir o agrupamento ou consórcio dos Municípios, sob a forma de divisão regional.

§ 2.º O Governo Intermunicipal será exercido pelo Conselho de Prefeitos, cujas resoluções terão por órgão executivo um departamento técnico-administrativo, superintendido pelo respectivo Presidente.

§ 3.º À Superintendência Intermunicipal competirá a coordenação das administrações municipais, cabendo-lhe, ainda, na forma das resoluções do Conselho, quer a execução dos serviços de interesse comum dos Municípios associados, quer a realização ou implantação técnica dos novos serviços ou empresas."

III — Quanto à sistematização dos quadros territoriais — administrativos e judiciários.

Emenda n.º 3.617

(Para incluir-se nas "Disposições Diversas" do Projeto)

"Nos atos de divisão territorial — administrativa e judiciária — prevalecerão, sem prejuízo da competência privativa de que decorram, as normas orgânicas, de sistematização nacional, previstas em lei federal."

Art. 3.º O Conselho considera ainda que, à luz das observações estatísticas sobre as condições fundamentais da vida nacional, é digna da atenção de todos os brasileiros e, especialmente, dos superiores Poderes da República, a possibilidade de ser autorizada a interiorização da Capital do país, de modo que as fôrças do progresso se irradiem equitativamente em benefício de toda a Nação."

guladores da matéria. E como consequência desse silêncio, diante da pressão dos interesses políticos que sempre subentendem vencedores e vencidos, as leis reguladoras do circunscricionamento administrativo enveredaram pelo caminho ingrato das soluções arbitrárias e caprichosas, falsamente tidas como soluções inspiradas no bem comum, mas na verdade decorrentes do propósito de salvaguardar a liberdade de preferências, ou livre decisão, que outra coisa não exprime senão o arbítrio e a licença para os objetivos imediatos dos grupos políticos em choque. Passaram tais leis a obedecer as injunções partidárias dominantes, as quais, não raro — porque via de regra visam a fins particularistas, — se colocam em contradição com os interesses da comunidade. Naqueles Estados isto foi interpretado, embora sem base jurídica, como equivalente à decretação de caducidade para as salutares normas que haviam sido convencionadas para regular a decretação quinquenal dos novos quadros territoriais. E foi, assim, ressurgindo aos poucos a desnorteante anarquia que reinava na matéria até 1938.

Caiu aquela sistemática sábia e prudente, e tão hábilmente obtida, que já se conseguira implantar no país inteiro. Retornou a velha prática de transferência de territórios "à la diable", segundo a qual era diminuída ou aumentada com absoluto arbítrio a área das circunscrições existentes. Recomeçou-se a viciosa praxe de criar municípios sem se providenciar o seu adequado sediamento. E, também, sem se levarem na devida conta as condições em que ficassem, quanto à capacidade financeira e administrativa, quer as novas, quer as antigas circunscrições, admitindo-se, mesmo — quando não apenas a transferência da respectiva sede — a mutilação absurda ou a supressão sumária dos municípios cujos dirigentes houvessem perdido as boas graças dos poderes decidentes. Não houve mais o ritmo uniforme na modificação dos quadros, nem o sistema nacional quanto a características, hierarquia, racionalidade e toponomia, tudo, enfim, que a Lei n.º 311, de 1938, havia assegurado ao Brasil nessa importante matéria.

O DESCUMPRIMENTO DA CONSTITUIÇÃO QUANTO À SALVAGUARDA DA AUTONOMIA MUNICIPAL

Ora, é claro que, por essa forma — e esta é uma bem penosa verdade —, veio a ficar sem alcance prático a *autonomia dos municípios*.

Não importa que a Constituição a consagre como de alcance fundamental na organização política do país. De nada vale que a União seja declarada responsável, — mas sem que sejam tomadas as competentes disposições preventivas, — pela proteção à autonomia dos Municípios, devendo (por ora apenas nominalmente) salvaguardá-la até mesmo com a "intervenção" federal (Art. 7.º, alínea VII, letra e), contra a qual — tão dura e perigosa é a medida — pelos artigos 8.º e 14 da Carta Magna os Estados são cuidadosamente resguardados. A realidade é que a União até agora permaneceu inerte e impassível diante do atenta-

do máximo àquela autonomia, isto é, quando, por atos arbitrários dos Legislativos dos Estados, os Municípios vêem cancelado ou irremediavelmente atingido o seu direito a conservar condições de livre e razoável sobrevivência. (2)

Poderá isto prevalecer? Seria concebível que ao Estado ficasse o dever de respeitar o "self government" municipal, garantido este pela mais severa das sanções — a intervenção federal, mas isto sómente enquanto não se atrevessem os Poderes Estaduais a praticar exatamente o mais grave dos atos violadores das franquias comunais, a supressão não motivada, ou a mutilação vital, do município? Em outras palavras, a estranha doutrina que prevaleceu foi esta. Os municípios, enquanto o Estado houver por bem conservá-los, são livres. Teóricamente livres. E o Estado que (numa hipótese, entretanto, praticamente inverificável) fôr surpreendido pela União a perturbar a gestão dos negócios ditos do peculiar interesse de algum município, incorre, por isso mesmo, na mais grave sanção constitucional. Nessa hipótese, estará configurado gravíssimo atentado contra a Constituição. De tal monta, que justificará a suspensão das franquias de autonomia do próprio Estado, através da intervenção federal destinada a restabelecer e salvaguardar essa (em teoria) *meilleure* autonomia municipal. Mas o pecado desaparece, não será sequer falta venial, que se pudesse tentar corrigir com a restauração da normalidade institucional, por meio de simples advertência, ou mesmo por singelo mandado de segurança, exatamente naquele caso que estaria a pedir a sanção mais enérgica. Isto é, no caso do atentado avultar, vindo a tomar a sua forma capital, ou quase-capital, que tanto ocorrerá na mutilação grave do território municipal, como na forma radical da cassação, sem nenhuma forma de processo ou condicionamento, dos verdadeiros foros de governo comunal, isto é, o direito de possuir e manter aquela autonomia — com a autoridade e os recursos de sobrevivência no seu conceito subentendidos — que parecia ser, e é de fato na letra da Constituição, um "noli me tangere".

Isto, esta tão absurda inconseqüência, em que se poderá apoiar? "Mirabile dictu": no pressuposto de que o atentado não mais se configura diante do fato consumado que lhe der a forma capital. E, portanto, — é a doutrina que prevalece na prática — por mais enfática que seja a proteção constitucional dispensada à autonomia municipal: nada adianta prevenir o atentado a essa

autonomia com disposições que impedissem sua consumação, nem há, tão pouco, como pretender restaurá-la, uma vez violada, pois o fato consumado retira ao ato o seu caráter constitucionalmente delituoso...

Poder-se-á dizer, então, que os Municípios são autônomos na prática do nosso regime político? Não e não. O que se faz mister apenas, para coonestar o golpe, sempre que o Estado entende de coarctar a livre determinação do governo municipal, e não lhe bastar a ameaça ou intimidação, é que não se atenha a meias medidas. Corte cerce o mal; corte-o pela raiz. Mutila-se mortalmente ou suprime-se o município cujo governo se demonstrar "indócil" e não queira compreender — *em seus justos e acomodados termos...* — a pretendida sacralidade constitucional do seu direito de ser livre, das suas prerrogativas de possuir *de fato* um governo autônomo... Porque o que a lei enfaticamente lhe reconhece, não passa de um rótulo... Solene e pomposo rótulo, sem dúvida: mas a exprimir na realidade do nosso ingênuo, — para não dizer lamentável — municipalismo institucional, a mais estreita e servil dependência, a que nenhum município poderá fugir se quiser evitar o risco de ser impunemente suprimido, ou reduzido insuportavelmente em seu território, em condições de não poder sobreviver como entidade e estrutura sócio-política efetivamente útil — ou, pelo menos, não prejudicial — à comunidade brasileira.

Além dessa contraditória e, em verdade, incompreensível configuração do nosso "municipalismo", como um dos fundamentos da "ordem constitucional" da República, outro fato ocorre não menos digno de reflexão.

As arbitrárias alterações do território, praticadas sem figura de processo nem justificativa, a retirarem de fato aos municípios as franquias constitucionais que tão enfaticamente lhe são outorgadas, tais alterações de território, que mutilam, reduzem à invalidez ou matam os municípios, quando êles acaso usem vivazmente — como lhes é um direito — a sua autonomia, isto é, sem pedir nem esperar ordens, ou ao menos o "placet" da intransigente política dominante no Estado, são elas feitas, muito comumente, da forma mais defituosa possível. Não estabelecem limites identificáveis. Através de leis com a mais esdrúxula redação, quase tudo é deixado ao arbítrio das interpretações dos que dispuserem do mando e influência política. Exemplo: as divisas do município se declararam abrangentes das terras que já "pertencem ou vierem a pertencer" a determinado proprietário. Fica, dessa forma, um dos mais relevantes objetivos do direito público e a própria estabilidade indispensável aos fundamentos da ordem social da comunidade, na dependência exclusiva do arbítrio e dos interesses privados. Mas, às vezes, mesmo, os limites fixados não configuram sequer um território contínuo. Aberrações como essas já haviam culminado na extraterritorialidade municipal, suscitando uma espécie de

(2) E' verdade que o art. 28 da Lei Magna não inclui, porque tal não poderia fazer, a intangibilidade do território. Mas é claro que um dos motivos por que assim acontece, é que a relativa estabilidade do âmbito jurisdicional já está implícita no conceito de autonomia municipal, dado que esta perde o seu sentido, ou até desaparece, se o território é profundamente mutilado ou é incorporado totalmente a outra circunscrição, ou ainda se o município, à sua revelia, sofre imposições não condicionadas por uma lei orgânica, quanto à sua toponímia, à sua divisão, aos seus limites e aos foros administrativos e judiciais de que já se achar investido.

“municípios-impérios”, que possuíam colônias no território alheio. Resultavam dos chamados casos de “fazendas encravadas”. Mas também apareciam, por vezes, sob forma de distritos de um município sem contigüidade com a área principal do mesmo município. Tal anomalia chegou, num caso que também verifiquei pessoalmente, ao cúmulo de uma sede distrital ficar fora do perímetro do respectivo distrito, de maneira a não deixar contato entre a “cabeça” e o “corpo”... Isto sem falar na extrema anarquia, tanto das categorias de circunscrições e das respectivas sedes, quanto da toponímia, que multiplicava exorbitantemente certas denominações, ou não exprimia a vinculação necessária entre a localidade — cidade ou vila — e o território por ela jurisdicionado. E, assim, não tardará que voltemos a ver — aliás já recomeçada — a sucessão tumultuária sem periodicidade, sem sincronismo nacional, que é uma das mais elementares exigências na matéria, dos atos que alteram a divisão territorial. A balbúrdia, ora ressurgida, não deixará de crescer avassaladoramente, e tornará a colocar o Brasil na insustentável e constrangedora contingência sócio-política em que ele viveu até 1938, de não saber, não poder saber nunca, como se enquadra no presente, e com que perspectiva, a vida da comunidade, considerada em seus próprios fundamentos; ou seja, em toda a estrutura de ordem, registro, disciplina e proteção, que lhe decorra do sistema governativo e administrativo em vigor, quanto ao plano básico da organização social. Tudo isso, ainda mais, agravado com o divisionismo municipal “à outrance”. Divisionismo que chegou a criar circunscrições com sedes fantasmas. Sedes que nunca existiram, nunca tiveram um só habitante, como apuraram os Recenseamentos Gerais da República. Sim. Já houve — diz-se que o Brasil é o país do “já houve”, para o bem e para o mal — uma estranha miniatura de município ou micro-comuna, um “átomo” municipal, cuja área era de sete quilômetros quadrados e onde não existiam mais do que 175 habitantes... Foi suprimido mediante representação do C.N.E. Mas a “Phoenix” ressurgiu das próprias cinzas. O Serviço Nacional do Recenseamento em nota divulgada faz pouco, nos diz que segundo o censo de 1950, “o menor município do Brasil caberia dentro do Aeroporto Santos Dumont”. Trata-se de quê? Trata-se da principal riqueza — uma fonte mineral — de um certo município, que a este foi subtraída sob o pretexto de uma autonomização cuja conveniência administrativa não será fácil justificar. A estância balneária foi convertida recentemente em município autônomo, “embora — diz a nota censitária — conte apenas 3 quilômetros quadrados de superfície e uma população residente que não atinge quatro centenas de moradores”.

Enquanto isso, com o sentido contrário, isto é, com o sentido de omissão e inércia — mas não menos gravemente lesivo para os destinos do país — a ação do Poder Público, a Administração Brasileira, mesmo na sua forma rudimentar e imperfeita que é a do governo comunal entre nós,

permanece totalmente ausente de áreas enormes. Áreas que bastariam para constituir grandes países. Algumas dessas áreas chegavam, faz ainda pouco, a abranger 300.000 km² em um só município. Mas entre os muitos municípios de mais de 100.000 km², ainda ocorre o de Altamira, no Pará, com 282.000 km². E' um Município cuja atuação administrativa — obviamente fragilíma — não cobre, nem poderia cobrir enquanto desajudada pelo Estado, senão uns poucos quilômetros quadrados. Eis aí — como todos sabemos como o sabe a Nação toda — imensos territórios que permanecem vazios e sobre os quais não se exerce nenhuma vigilância governamental. Isto em meio de um mundo que sabe raciocinar, e não hesita, também, em agir com violência (não nos esqueçamos disso); mundo onde muitos países se queixam de excesso de habitantes e falta de território... São aquêles Municípios outros tantos grandes pedaços do Brasil, em os quais nunca — *nunca*, seja-se bem — se pensou estabelecer um movimento qualquer de ocupação e devassamento. Entretanto — e êsse é o aspecto doloroso deste bem brasileiro quadro histórico — tudo está a indicar que, em tais áreas, quando não o faça a União (e ela poderia e deveria sempre colaborar nisso), caberia aos respectivos Estados, como o mais lógico dos imperativos para Governos regionais autônomos, criar “Territórios Estaduais”. Só assim ali se instituiria, como de mister, uma dinâmica administração central, sediada, digamos, num “Pôsto Colonial” (ou Colônia-Escola), especialmente organizado para tal fim. A ação civilizadora do Estado promoveria então (utilizando possivelmente “unidades” de Polícia, à guisa de destacamentos, para isso treinados, de um verdadeiro Exército do Trabalho), promoveria então, digo, o desbravamento e o povoamento da região. Mas de maneira metódica e racional. Quero dizer: mediante a criação de “subpostos” de colonização, ligados entre si e distribuídos territorialmente segundo adequado critério geopolítico, cujas áreas de jurisdição pudessem mais tarde constituir novos municípios, que não fôssem nem grandes nem pequenos demais; isto, porém, depois que o Estado, no cumprimento de uma das suas obrigações mais essenciais, os houvesse perfeitamente aparelhado para exercerem a complexa, delicada e onerosa função social de autogoverno, outorgada às incipientes coletividades de que se constituíssem as “cabeças”. (3)

(3) A área do Brasil (sem a superfície das “águas interiores”), segundo o Anuário Estatístico do Brasil para o ano de 1952, é de 8.464.198 km². Sem o Território de Fernando de Noronha (26 km²) e excluída a região da Serra dos Aimorés (10.137 km²) cuja organização administrativa ainda não está legalizada, devido ao litígio interestadual de que é objeto, ficam 8.454.035 km². Essa área estava coberta — mas de maneira, em grande parte, apenas nominal ou, quando muito, simbólica — por uma rede de 1.893 municípios, o que dá a área média de 4.500 km² por unidade municipal. Parece razoável, como valor médio; mas de fato, está muito longe de o ser. A grande variabilidade dos valores individuais mostra que, se 1.749 municípios ocupam 2.758.083 km² (área média de 1.600

Ora bem. Além de outras muitas, proliferavam livremente tais anomalias e aberrações nos fundamentos da nossa ordem pública. Com isso, conturbava-se e viciava-se, sobretudo, a organização municipal do país, cujo equilíbrio, higidez e euforia não são apenas convenientes, mas indispensáveis, tanto ao bem-estar quanto ao real progresso da Nação. Entretanto, como ficou dito, tal desordem já encontrara remédio, ou comêço de remédio; e manifestavam-se progressivamente os excelentes resultados esperados. Sobreveio, porém, um dos "tournants" da história que nos levam de vez em quando para trás. Porque a nova ordem constitucional não cogitava expressamente do assunto, foi ela interpretada como infensa à definição, por lei federal, das condições essenciais para

km²), nada menos de 144 ocupam (aparentam ocupar) área superior a 10.000 km². Dentre elas, Altamira e Itaituba (Pará) chegam a abranger, respectivamente, 280.072 e 166.394 km², seguidos de outros, em várias Unidades da Federação, com uma área bem acima de 100.000 km². A área total desses 144 municípios é de 5.695.952 km², donde resulta a exorbitante área média de 40.000 km² em números redondos. Claro, não tem nenhum sentido de penetração civilizadora, nem mesmo de simples "ocupação" governamental, a existência de uma debilíssima organização municipal sobre tão descomedida extensão territorial; máxime quando o município tem por sede uma localidade que, não obstante a categoria de "cidade" que não pode deixar de lhe competir como sede de governo, não possui mais do que algumas dezenas de casas e "jurisdictiona" uma população esparsa de poucas centenas de indivíduos. E é fácil concluir então: tal área, como extensão circunscricionada, a dizer, submetida de fato a uma administração ativa como força de ocupação, devassamento e organização, precisa ser distribuída por uma rede de unidades territoriais cujo governo tenha eficaz capacidade colonizadora. Formados que fôssem os possíveis "Territórios Federais" nas regiões onde aquêles "territórios coloniais" pudessem formar áreas contínuas de 250 a 350 mil km², com a área restante, sempre que se pudesse obter uma extensão, ainda deserta, de 20 a 60 mil km², se formariam, dentro desses limites, os possíveis Territórios Estaduais. Mas se as áreas desertas, situadas entre municípios já convenientemente bitolados — e já incluídos ou incluíveis em "consórcios municipais", portanto — não ultrapassasse, cada uma, 10.000 km², nesta base então caberia criarem-se "territórios municipais" ou "municípios coloniais". Tais territórios ou submunicípios não possuiriam administração própria enquanto não se formasse a sede competente com os requisitos devidos. Os "territórios municipais" seriam mantidos em comum pelos municípios do Consórcio em cujo circunscricionamento estivessem incluídos. A Junta Governativa do Consórcio proviria ao seu povoamento e organização sócio-econômica, ficando essa tarefa a cargo da respectiva administração técnica intermunicipal. E' óbvio que nesses casos caberiam o auxílio financeiro e toda a colaboração possível por parte da União e do Estado. Considerando que os Territórios Federais ou Estaduais também poderiam manter "territórios municipais", tais áreas sob efetiva ação colonizadora, quer fôssem circunscricionadas pela União ("Territórios Federais"), quer pelos Estados, ("Territórios Estaduais"), ou ainda, pelos Consórcios dos Municípios (Colônias Municipais), montariam no mínimo, segundo a área máxima de dez mil quilômetros quadrados, para cada uma, a 570. A necessidade dessas unidades torna-se evidente para exprimir com sentido social útil, embora ainda bem rudimentar, a presença do Estado Brasileiro em todo o território nacional. Sômente essa presença do Governo Nacional, realizando decisivo esforço de civilização, fará sentir a cada cidadão, ao povo todo, e à própria sociedade internacio-

a criação, supressão ou desmembramento dos municípios, e dos requisitos de periodicidade, ordem e sistema, no que diz respeito aos limites, às categorias e à toponímia das circunscrições e das respectivas sedes. Em vários Estados começaram a prevalecer então as contingências e injunções contrapostas à ordem necessária. Foram abandonados os princípios e normas gerais que solidariamente os Estados e a União haviam assentado na Convenção Nacional de Estatística. E esquecidos foram ficando os interesses verdadeiros — e que são sempre solidários — dos diferentes grupos da comunidade, quando vistos em sua distribuição geográfica. Preteridas ficaram as exigências da boa ordem governativa, tanto dos Municípios como dos Estados e da Federação. E os frutos desse re-

nal, a posse justa, a vigilância interessada e o domínio efetivo da Soberania Pátria no espaço geográfico que a História e o sacrifício das gerações passadas lhe adjudicaram. Somados os 570 "territórios municipais" aos 1.749 municípios que possuem menos de dez mil quilômetros quadrados, perfariam um total de 2.319 unidades. Pôsto em confronto êsse quantitativo com o total de 1.893 (o efetivo dos municípios ora existentes, conforme o Anuário e os critérios referidos), põe-se de manifesto o "deficit" atual de 426 unidades na rede de circunscricionamento que deveria "municipalizar" de fato, ou preparar para a "municipalização", a totalidade do território brasileiro. Algumas delas, onde já houvesse um núcleo adaptável à função de sede municipal, seriam de logo unidades autônomas, isto é, municípios cuja maioria política, como expressão de autonomia, e fortalecida pelo princípio de cooperação sob as garantias efetivamente dispensadas pela União Federal na forma da Carta Política, se afirmaria exatamente na vinculação paritária e harmônica, de caráter político-administrativo, dos Consórcios Intermunicipais, de que se fala desenvolvidamente em outra parte do presente estudo. Os restantes, até adquirirem o desenvolvimento necessário, e que estaria sendo, então, real e dinamicamente promovido, constituiriam outros tantos "postos" de uma investida colonizadora e de administração colonial. Como indicação sumária do seu destino, basta dizer que seriam "centros agropastorais e de indústrias extractivas", criados e equipados para formar, no "território", o primeiro núcleo sócio-econômico numa extensão, ainda deserta, de 10.000 km², e também para assistir, proteger e manter organizados do ponto de vista social, econômico, administrativo e político, os povoados que se fôssem ali integrando por conta própria. Seriam, portanto, "postos de colonização" e também "colônias-escola". Praticamente, se bem equipadas e dirigidas, seriam auto-suficientes em pequeno prazo. E a assistência que estariam chamados a prestar passaria a poiar-se, logo que se tornasse necessário (como já ficou dito), em subpostos distritos. Nestes se localizariam os órgãos daquela proteção governamental que precisa atuar em maior proximidade, na realidade a uma distância não superior a seis quilômetros (escola, posto sanitário rural, posto policial, juizado de paz, cartório do Registro Civil, "empório" colonial, etc.) Desses "postos distritais de colonização" não é possível determinar, enquanto, o número que se faz mister de imediato, levando em conta que o respectivo âmbito de "atuação ou jurisdição", quando já houver algum povoamento, não deverá ser superior a 100 km². O Conselho Nacional de Geografia já está concluindo o cálculo das atuais áreas distritais, o que lhe permitirá organizar de pronto qualquer plano que o Governo tenha em vista fazer executar. A característica essencial desse plano terá de ser: tornar efetiva a ocupação e a vigilância do território nacional, levando ao mesmo tempo a todos os brasileiros, mesmo aos que penetraram os mais remotos rincões, aquêle mínimo de assistência, de defesa e participação na vida da comunidade, que a ordem político-social do país obviamente implica.

trocesso já estão aparecendo na desordem ressurgida, de que já dei um exemplo entre os muitos que podem ser apontados. A causa disso? Um dos motivos mais perturbadores da disciplina que a matéria exige com tôda a força da evidência, foi, sem dúvida, a corrida às cotas do impôsto sobre a renda. Mas essa é outra história.

Ia em tal ocorrência, por seguro, como todos compreendem sem hesitação, um movimento de regressão e anarquia, de feição mesmo — como direi? — bem difícil de explicar em boa ética política. E então, como era de esperar, não tardou que se evidenciassem as graves perturbações daí decorrentes para a normalidade da vida e do progresso nacional. Era mais um dos artificiais fatores negativos que a nossa imprevidência diante de certos imperativos essenciais da vida nacional, transigindo mais uma vez em face das chamadas injunções políticas, tem criado, mantido, ou feito ressurgir, a entorpecer, e, mesmo, a bloquear o desenvolvimento normal do país.

A ÓRBITA MUNICIPAL DE GOVÉRNO E SUAS ATUAIS CONDIÇÕES

Examinando agora de um outro ângulo êsse ponto nevrálgico da organização brasileira, e considerando-se que, da infra-estrutura demográfico-territorial depende a vitalidade de todo o organismo nacional na grande variedade das suas superestruturas, chega-se também à conclusão de que uma outra medida de resguardo se impõe, com referência à órbita municipalista do governo nacional.

Dada a pouca densidade demográfica e a débil consistência econômica que se observam na maior parte do território da Federação, o aconditamento na conquista da autonomia e a conveniência das organizações partidárias — as quais conduzem o eleitorado em vez de serem por êste dirigidas — não permitem, via de regra, que só sejam pleiteados e conseguidos os foros de autonomia, pelos diferentes núcleos de alguma importância em qualquer município, quando as áreas a separar tiverem reais requisitos de vitalidade, isto é, de autogoverno, e a parte resídua, dos municípios desmembrados, aos mesmos conserve razoáveis condições de subsistência.

O que se dá de fato, e quase sempre, — aliás segundo uma lógica política primária, que deixa de lado condições essenciais — é que os municípios relativamente vigorosos, e aptos para o desembaraçado meneio da autoridade edilícia, são os atingidos de preferência pelos desmembramentos. Não são êles desdobrados racionalmente, porém. Os que perdem território, perdem também, via de regra, a vitalidade, e raras são, por outro lado, as novas unidades que nascem em condições de realizar uma obra administrativa à altura das necessidades da vida interior da Nação.

Desaparecem assim, é certo, em ilusório crescimento horizontal do municipalismo brasileiro, e em forma errada tanto num caso como no outro,

não só os municípios latifundiários (que se multiplicam mas continuam a ser grandes hiatos na organização sócio-econômica brasileira), mas, também, os municípios de maior vitalidade; e em troca vão pululando, como cogumelos, os ridículos municípios anões. Nascem insignificantes, ou na área geográfica, ou na população, ou em ambos êsses elementos; quando não, com um território bastante extenso, mas completamente inexplorado e até desabitado, sem a possibilidade de que a outorga da autonomia venha dar remédio a êsse estado de coisas. Por isso mesmo surgem tais municípios mesquinhos em recursos, e permanecem, consequentemente, privados de uma organização administrativa digna dêsse nome. E nada se faz, em virtude do ato de criação, para se corrigirem as deficiências congênitas, ou a amplitude excessiva, como seria lógico acontecesse. Permanecem paupérrimos de "valores" positivos, sobre tudo de valores humanos. São, quase todos, entidades desarmônicas, não preparadas para o seu destino social. Uns vêm a tornar-se cabeças sem corpo. E desprovidos de um corpo (a área rural) que os possa manter, permanecem sem meios de ação, e nula é a sua capacidade de governo. Outros surgem microcéfalos, além do que com uma densidade demográfica que se aproxima de zero. De uma ou de outra forma, ficam todos altamente capacitados negativamente, isto é, como elementos de sucção e desbarato das poucas energias da Nação, sem trazer melhoria alguma quanto a qualquer das suas deficiências. Daí que, em sua quase generalidade, nossas mal proporcionadas e mal aparelhadas unidades municipais, porque erradamente constituídas, — e não auxiliadas e assistidas inicialmente, como cumpriria que o fôssem — se tornam pouco aptas, ou mesmo categóricamente inaptas, para assumir em tôda a sua enorme extensão e real significado os encargos e as responsabilidades inerentes à autonomia comunal.

Ora bem. Essa crescente diátese nacional, que se manifesta como degenerescência progressiva do quadro municipal, ou seja, do próprio tecido celular do organismo político da República, será certamente atenuada, mas não de todo sobreposta, pela lei orgânica federal reguladora da divisão do território. E' compreensível que os municípios continuem irresistivelmente a se multiplicar em condições a rigor não bem compatíveis com a defesa da vitalidade do país, num simulacro — única forma ao alcance das nossas atuais possibilidades — de desenvolvimento, expansão e progresso. Mas enquanto não fôr descoberto e aplicado um antídoto eficaz, não passarão êles afinal, via de regra, de outras tantas formações agudas do parasitismo social e político, a provocar em larguíssima escala, anemia, carências, malversações, prepotência e incapacidade. Condições negativas que se vão intensificando com rapidez incalculável, a degenerar, finalmente, em verdadeiro carcinoma sanguíneo no corpo da Nação.

Daí a urgência de uma terapêutica heróica. Terapêutica que fôsse um tônico saudável para a vida brasileira, mesmo quando se chegasse a

evitar que o secessionismo municipal degenerasse na proliferação de células congênitamente mórbidas. Insta, de feito, que se devele de pronto aquela progressiva degenerescência, enquanto ainda é tempo de salvar-se alguma coisa nesse extravasar de energias que se perdem, não apenas de maneira inútil, mas contraproducentemente. O remédio, porém, não será preciso apenas para deter ou atenuar o desmembramento dos municípios. Esse movimento não pode ser frenado deveras, sem tolher, como desvirtuamento do regime político, a única forma de progresso cuja falaz aparência impressiona e agrada à atrasada mentalidade de nossas populações. O seu segredo, o segredo do remédio necessário, consiste, sim, em uma inversão de sentido. De maneira que se venha a tornar inofensivo o separatismo municipal, ou quase, na diminuta ou nula capacidade administrativa das novas unidades enquanto isoladamente consideradas. E até se possa convertê-lo, mesmo, numa eficaz forma de progresso, graças a uma sábia diferenciação no exercício das funções governativas que dão ao Município o seu verdadeiro e integral destino. A transformação se fará através de uma ortopedia suave. Resultará do próprio exercício da autonomia municipal; mas "conduzido" ou "orientado", esse exercício, por uma alta inspiração do bem público. Sob a responsabilidade dessa autonomia condicionada, ou melhor, auto-adaptada a um modelamento protetor, é que se verá propelida vigorosamente a capacidade construtiva dos municípios. O alargamento das atividades municipais sob a nova forma de ação política que se faz mister, exibirá de fato, não, qualquer restrição ou atrofiamento da função governativa prôpriamente municipal; sim, ao invés, uma expansão de inéditas virtualidades criadoras.

Semelhante remédio, — remédio de efeitos evidentemente maravilhosos, — existe, tranqüilize-se, neste particular, nosso patriotismo. É, mesmo, um remédio muito simples, não obstante sua aparência de eficácia mágica. Como corretivo único disponível para o desequilíbrio do metabolismo orgânico da Federação, indicou-o, sob um esquema singelo e por todos comprehensível, o Conselho Nacional de Estatística. O assunto é desenvolvido no parágrafo imediato.

AS UNIÕES MUNICIPAIS OU "ESTADOS ASSOCIADOS"

Segundo a fórmula alvitrada em "Problemas de Base do Brasil" (estudo anexo à Resolução n.º 279, de 19 de julho de 1945, do Conselho Nacional de Estatística), o problema encontrará solução cabal na realização do agrupamento dos municípios em consórcios ou "Uniões Municipais". A lei federal, conforme a interpretação que deixamos exposta, ou traçaria logo o respectivo "quadro nacional" e as condições gerais de sua instituição funcional, deixando às leis estaduais a fixação do respectivo "estatuto orgânico", ou apenas estipularia a respectiva criação, no duplo aspecto — geográfico e político, aos cuidados,

facultativa ou obrigatoriamente, dos poderes estaduais, mas de acordo com alguns critérios de racionalização e uniformidade nacional. O primeiro término da alternativa seria, à evidência, ao mesmo tempo o mais simples e o mais racional, máxime se o projeto do circunscricionamento fosse confiado, como é curial acontecesse, ao Conselho Nacional de Geografia.

Por conseguinte, nesta última hipótese, o plexo total (isto é, abrangente de todo o território nacional) das "Uniões Municipais" seria instituído por força da mesma lei orgânica federal que dispusesse sobre o circunscricionamento do território. É uma tese que se pode sustentar muito legitimamente, creio eu. O alvitre não seria inviável, em face da correta exegese da Constituição; mas quando assim não acontecesse, poderia facilmente vir a ser elaborado por força de uma emenda constitucional, a que nenhum dos partidos políticos — isto bem se pode esperar — negaria o seu apoio, tão óbvias são as vantagens em vista.

Para tais consórcios tem sido lembrado também o nome de "departamentos", e ainda o de "províncias estaduais". Há quem alvitre de preferência o designativo de "Estados Associados", ou ainda "Estados Municipais". E' que, em verdade, devem êles constituir o terceiro plano "estatal" na estrutura política da Federação, em nível sotoposto ao dos Estados-Membros (ou Estados Federados), sobre os quais se erige o Estado Federal propriamente dito. Como simples "união convencional" dos Municípios, a medida encontraria mais fácil trânsito em face da Constituição. Mas se a nova denominação devesse subentender (o que não me parece aconselhável) a criação de uma quarta órbita política, com específicas atribuições institucionalmente privativas (e não delegadas) — órbita, portanto, intermediária entre o Estado e o Município —, então talvez se fizesse mister, efetivamente, a emenda constitucional.

Sem embargo de destinar-se essa nova estrutura política a integrar a organização municipal, como forma localista do governo, o aparelho político e administrativo das "Uniões Municipais" participará, na plenitude de suas altas prerrogativas e competência própria, — e com um relevante sentido político, — da real propulsão da vida brasileira. Tal propulsão, até agora, permaneceu entregue apenas — ainda que desequilibradamente, em virtude da defeituosa organização federativa — ao binômio clássico "União Federal" versus "Estado-Membro". Mas a perfeita simbiose entre êstes dois têrmos não se deu ainda, como já deveria ter ocorrido, na estrutura íntima do nosso precário municipalismo, ao mesmo tempo como suporte, e fator de integração, do poder governativo comunal. Essas competências e êsses foros, que poderiam e deveriam caber às Uniões Municipais, por ora se repartem sem organicidade — e visto com chocante falta de lógica política (uma vez que o Brasil, para que haja sinceridade e não mistificação nos fundamentos de sua ordem política, precisa constituir uma "federação", na acepção integral da palavra, que subentende adequadas autonomias e des-

centralização administrativa racional) — entre a União Federal, os Estados-Membros, os Territórios e os Municípios. A êstes últimos ficaram os maiores encargos, ainda que bem mal definidos. Mas de fato não se vêem êles nem de longe capacitados financeiramente para o seu destino, como fôra mister. Pelo contrário, permanecem deprimidos e imobilizados em virtude de uma pronunciada penúria econômica, de que resulta lógicamente a inaptidão funcional. Essas penosas contingências não decorrem sómente da má distribuição das rendas públicas, nem apenas da escassez de população (a que se junta também, às vezes, e por incrível que pareça, a insignificância do território); são, ainda, a conseqüência da falta de valores humanos, da ausência de organização, e da carência dos instrumentos de progresso utilizáveis. A tão insustentável estado de coisas é que viria oferecer para deiro a instituição daquela superestrutura do nosso municipalismo, formada pelos "Estados Associados" ou "Uniões Municipais".

Como quer que fôssem designadas, e na forma pela qual já chegaram a ser esquematizadas pelo Conselho Nacional de Estatística, as Uniões Municipais teriam âmbito territorial estável (isto é, uma área geográfica dificilmente desmembrável, e só desmembrável para se conseguir um equilíbrio ainda maior, tal como acontece, ou deve acontecer, aos Estados-Membros). Esse território constituir-se-ia originalmente por uns tantos municípios, cuja divisão ulterior em nada pudesse alterar a configuração permanente da "União Municipal" a que pertencessem, visto como a essa ficariam incorporados sempre os novos municípios formados por desmembramento — e sómente por desmembramento — não por adjunções de áreas externas (4) — das unidades agrupadas na criação da superestrutura política preposta a associar os Municípios e propiciar a cooperação intermunicipal. Sendo os Municípios entidades ou pessoas de direito público, teriam, óbviamente, a faculdade de associação entre si para certos fins de interesse intermunicipal. A êles não se negaria êsse direito, embora não o vejamos de forma explícita — nem era, aliás, preciso que o vissemos — na letra constitucional. Pois é um direito inerente aos foros de autonomia da órbita governativa comunal. E tanto menos se poderia negá-lo, quanto é certo que o art. 144 da Carta Política, tratando "dos direitos e das garantias individuais" — extensivas óbviamente a tôdas as pessoas jurídicas — prescreve: "A especificação dos direitos e garantias expressas nesta Constituição não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota".

Ora bem.

Os Municípios assim legítimamente vinculados sob a forma cooperativa dos consórcios políticos que êles viensem a formar, continuariam no inteiro gôzo da autonomia constitucional. Sua capacidade de autogoverno se tornaria, por êsse modo, me-

lhor assegurada. E revestir-se-ia de maior prestígio, pois não se veria jamais privada de recursos — territoriais, demográficos, financeiros, técnicos e humanos — para realizar a imensa, a efetiva obra de progresso, que forçosamente estará sempre subentendida no seu destino.

Os respectivos governos, sem a menor limitação de suas prerrogativas, antes no pleno e mais alto exercício delas, permaneceriam administrativamente associados, sob adequado estatuto jurídico, formando aquela indispensável "cooperativa política", que também personificaria, num plano superior, os municípios solidarizados através dos vínculos do consórcio, virtualizando melhor, assim, suas possibilidades. Tal, exatamente, como acontece em relação a tôdas as formas associativas. Não apenas nas formas privadas. Também, e até principalmente, nas de direito público. Veja-se o que ocorre na própria Federação, que não faz sombra, não diminui, mas engrandece, as Unidades Federadas. Veja-se ainda o que vai acontecendo, já sob as mais variadas formas, no domínio internacional, onde culmina a solidariedade humana com a Organização das Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos, dentro das quais, em âmbito mundial e continental respectivamente, as soberanias nacionais já se vão submetendo a crescentes limitações livremente discutidas e aceitas.

Para atingir o seu fim último — o efetivo autogoverno —, mas sem sacrificar a eficiência administrativa nem o prestígio político, cada uma das Uniões Municipais teria de manter, no município-chave da respectiva zona, um eficiente aparelho técnico. E êste, sim, já poderia ser razoavelmente bem dotado de elementos humanos, de equipamentos mecânicos e de recursos financeiros, para ficar à altura da sua missão. Claro que o destino dêsse aparelho técnico seria o de realizar a "administração dinâmica" dos municípios associados, configurada esta segundo uma compreensão exata do que realmente devam ser os serviços municipais. A essa "organização técnica" os Municípios associados transfeririam "in solidum" os encargos referentes a tôdas as obras e serviços novos, que se devesssem executar em território do consórcio. Mas planejados, tais empreendimentos, segundo uma fórmula distributiva — consubstancial no Estatuto do Consórcio e nos respectivos orçamentos anuais — que contemplasse com equidade a cada qual dos municípios unidos.

As administrações privativas dos Municípios ficaria apenas a responsabilidade dos encargos novos de pequena monta, os reparos e consertos de conservação, e a manutenção, em singela tarefa administrativa de rotina, dos vários serviços técnicos que a administração do Consórcio já houvesse posto em funcionamento regular. Mas isto enquanto, e num regime em que, a autonomia municipal, virtualizada e potencializada mercê da prática inteligente e oportuna do princípio de cooperação intergovernamental, continuaria operante; ou melhor, passaria a operar de fato a pleno efeito, instituindo e dirigindo tôda a vida do Con-

(4) Se assim não fôsse a estabilidade territorial das Uniões Municipais não se poderia manter, como é condição essencial para o equilíbrio geopolítico do país.

sórcio Intermunicipal, através da Junta de Prefeitos, cujas decisões se regulariam na conformidade das autorizações ou prescrições que, em térmos óbviamente genéricos, as respectivas Câmaras Municipais estipulassem.

Bem se vê, não estaria aí, isto é, no Consórcio Intermunicipal, um "duplo", uma como que exscrença da organização governamental unitária do Estado, em que o poder se irradia de um centro único e vai atuar através de centros regionais subordinados. Ao contrário. Ter-se-ia configurado, sim, o inverso, mas num sentido complementar, logo construtivo e vivificador. Nessa forma associativa dos "consórcios" como verdadeiros "Estados Municipais" (semelhantes ao Estado ou à União Federal), os centros autônomos — os Municípios — é que fariam livremente convergir sua autonomia ou livre determinação, seus esforços, seus recursos e sua vigilância controladora, para certos fins comuns. E' claro que aí se lhes manteria sempre, numa superior estrutura sócio-política, sua liberdade de deliberação e de ação além dos limites territoriais a que estivessem adstritos os próprios poderes municipais, e até mesmo em relação ao controle do sistema associativo instituído, considerado em conjunto, elevando assim ao máximo as virtualidades do Governo Municipal e a dignidade dos respectivos poderes. No Estado-Membro da Federação Brasileira, a administração estadual é "única", e essa administração única se descentraliza para melhor atingir todo o território; no Consórcio Intermunicipal a administração edilícia ou comunal se institui com pluralidade de centros ("pessoas políticas"), e êstes é que se solidarizam para conseguir e manter controladamente uma unidade e potencialidade de ação administrativa de caráter técnico, que lhes é indispensável sob certos aspectos mas lhes escaparia na contingência da debilidade crescente do isolacionismo resultante dos desmembramentos municipais sem a neutralização (pela forma consorciativa das subfederações municipais) daquelas de suas consequências que assumem necessariamente significação negativa, porque dissociativa e debilitante. Donde que o "Estado Municipal" há de ser, necessariamente, uma força sempre benéfica, que manterá íntegro o dinamismo da vida regional não obstante a crescente fragmentação dos municípios. Mantendo e aumentando a capacidade política dos municípios, lhes dará as duzentas metrópoles interiores de que êles carecem, com possibilidades imprevisíveis para levar ao interior do Brasil a presença dos Estados Federados e da União Federal, retendo, criando e atraindo poderosamente constantes elementos de progresso.

O FUNCIONAMENTO DAS UNIÕES

MUNICIPAIS

As despesas de custeio do órgão técnico do Consórcio Intermunicipal, que funcionaria — isto ficou bem claro — como uma "emprésa técnica" de interesse comum aos Municípios associados, instituída e dirigida solidariamente pelos respecti-

vos Governos; bem assim as despesas das obras e serviços que ao Consórcio fôssem confiados pelos Municípios unidos — correriam, tôdas elas, à conta de determinada parte das receitas municipais, aí incluídas as cotas do impôsto sobre a renda, quando não se preferisse uma certa quanha fixa por município. Afora isto, ditas receitas continuariam vinculadas às responsabilidades permanentes dos municípios, a cargo da sua administração privativa, a qual, é claro, não teria subordinação alguma em relação à do Consórcio, mas apenas o direito de ser por este assistida, e na medida em que o desejasse. Mas previsto também ficaria, no próprio estatuto da União Municipal, o critério da distribuição das verbas, no orçamneto intermunicipal, em favor dos encargos atribuídos à administração técnica do Consórcio e referentes ao território dos diferentes municípios por êle abrangidos. Assim, tornar-se-ia praticamente impossível que algum privilégio injusto ou contrário aos interesses comuns se viesse a insinuar em proveito de um deles, excetuado, é claro, o que em comum ainda viesse a ser deliberado visando ao benefício da "capital" do Consórcio, quando isto fôsse julgado de proveito coletivo. (5) Tal êrro — o de qualquer privilégio injusto — não se praticaria jamais. E a administração técnica do consórcio, instituída solidariamente pelos municípios associados, sob o controle dos Prefeitos (controle forçosamente severo e vigilante), teria de ser mantida nas melhores condições de eficiência, e isto com permanente e imensa vantagem para os municípios associados. As fôrças do progresso, atraídas para essas metrópoles interiores — as Capitais dos Consórcios — principalmente as que para lá fôssem levadas, como consequência da descentralização obrigatória, nelas, dos serviços federais e estaduais cuja finalidade em verdade reclame sejam êles postos em condições de atuar na intimidade da vida municipal, — a essas poderosas fôrças assim harmônicamente unidas às dos Municípios caberia também contribuírem para que tais cidades se tornassem outros tantos núcleos urbanos, modernos ou modernizados, bem socializados, progressistas, providos de todos os recursos da civilização. E êsses recursos, por tal forma, viriam a ficar de fato ao alcance, à pequena distância, dos habitantes que residissem em qualquer ponto dos municípios associados. Enquanto que as rendas municipais levadas à Caixa do Consórcio se destinariam em sua quase totalidade — não a criar e dissimular uma hegemonia qualquer — mas a desenvolver o progresso de tôda a comunidade do Consórcio, cujo bem-estar e prosperidade se harmonizariam excepcionalmente com o progresso da sede, o qual ficaria, a bem dizer, a cargo das esferas superiores do Poder Público, como de justiça.

(5) Aliás, êsses melhoramentos das metrópoles dos Consórcios ou Estados Municipais seriam atendidos em comum pelo Estado Federado e pela União Federal, dado o papel civilizador — regional e nacional — que a tais centros líderes da vida interior brasileira estaria óbviamente reservado.

Pondo em prática êsse inteligente processo no planejamento e na execução da chamada "administração dinâmica" dos municípios unidos, toda a vida do Consórcio, a organização e o custeio do seu aparelho técnico-administrativo, e os dispêndios dos empreendimentos planejados, tudo isso seria regulado pelo Colégio dos Prefeitos (como Junta Governativa), órgão, como se disse, de suprema direção dos Consórcios. (6) Tal colégio, como assembléia deliberativa e órgão supremo da "cooperativa intermunicipal", teria por isso mesmo um caráter misto. Isto é, legislativo e executivo (e até mesmo judiciário, como Tribunal de Contas), ao mesmo tempo. Mas, em termos. Cumprir-lhe-ia dar forma normativa aos atos que dispusessem sobre a administração do Consórcio. Tal se verificaria, no entanto, condicionadamente às prévias decisões das Câmaras de Vereadores, como já ficou dito, respeitadas as disposições do Estatuto das Uniões Municipais. Por outro lado, controlariam a direção executiva da administração técnica do Consórcio, fazendo-lhe também a tomada de contas, fosse ela ou não (como arrojada inovação, que precisa ser experimentada entre nós) incumbida, mediante contrato, a especialistas (técnicos de capacidade comprovada) em administração comunal. Isto porque êsse Superintendente ou Agente Executivo haveria de ser escoíhido mediante decisão coletiva da Junta dos Prefeitos, os quais continuariam a ser os verdadeiros responsáveis pela administração municipal em tudo quanto concernisse ao território e à população dos Municípios Unidos. Reflita-se sobre êste ponto e ver-se-á que vai nisto um recurso original e fêlissimo para garantir a eficiência da administração técnica do Consórcio, uma vez que esta ficaria sob o efetivo controle e a vigilância interessada e indormida dos Prefeitos, das Câmaras Municipais e das populações de que lhes adviessem os recursos e a autoridade. Quer isto dizer — e aqui repito o que já deixei dito — o Estado Associado (ou Estado Municipal, se se preferir), como consórcio intermunicipal, não seria jamais uma simples duplicação do plano governativo representado pelos Estados-Membros. Se êstes exercem o governo regional, controlando de alguma sorte os planos inferiores, os Municípios é que estabelecem e controlam os Estados Associados por êles formados, que vêm a constituir um complemento, uma dependência — veja-se bem — das administrações municipais.

O Conselho das Uniões Municipais se reuniria ordinariamente duas vezes por ano (para elaborar o orçamento e efetuar a tomada de contas do consórcio),⁶ e em tantas reuniões extraordinárias quantas necessárias. Seu presidente, ou seria o Prefeito do Município-Sede (o que seria curial, dado o destino da "metrópole" intermunicipal), ou

um qualquer dos membros do Conselho, mediante eleição. E se se quiser evitar a todo transe a eventual hegemonia ou uma prerrogativa qualquer de um município sobre os demais compartícipes do Consórcio, talvez conviesse então assentar que os membros da Junta se revezassem no exercício da Presidência, mediante um critério qualquer de sucessão: sorteio, ordem de idade, ordem alfabética dos municípios ou outro.

O Estatuto segundo o qual se regesse o funcionamento das Juntas Governativas dos Consórcios resguardaria, meticulosa e prudentemente, as autonomias dos governos municipais, no intuito de se manter a união intermunicipal no seu verdadeiro papel, como uma força propulsiva equânime, a agir segundo a própria vontade livre dos municípios associados. Não haveria possibilidade de se vir a tornar um instrumento de prepotência, absorção ou exclusivismo por parte de um qualquer município sobre os demais. E dessa permanente eqüidade e eficiência seriam guardiãs, e certamente guardiãs zelosas e vigilantes, as próprias Câmaras Municipais, que retomariam o seu velho direito de "falar alto". Saberiam elas resguardar suas inalienáveis prerrogativas de independência e de livre determinação dentro do regime cooperativo assim sábientemente assentado. Nem por isso a cooperação se entorpeceria. Antes, pelo contrário. Dada a desdobrada e interessada vigilância das Câmaras e dos Prefeitos, muito provável é que se virtualizasse ao máximo a capacidade dos órgãos técnicos dos Consórcios, realizando uma obra de construtividade eficiente, rica de iniciativas e sempre norteada pelos legítimos e justos interesses das populações associadas, compreendidas estas na totalidade dos seus grupos, e não como ocorre atualmente.

A escolha do município-sede do Consórcio ocasionará o rápido desenvolvimento da respectiva "cidade", é óbvio. Isto, todavia, — como já ficou evidenciado — não se daria com o sacrifício injusto, nem com prejuízo, ou à custa, das demais cidades cabeças administrativas dos municípios unidos. Ao invés, a tôdas acarretaria benefícios. Esses benefícios, contudo, não seriam comprados por um sacrifício comum. Resultariam, quase que exclusivamente, da afluência de forças novas, como virtualidade intrínseca do sistema. Os valores humanos, econômicos e culturais, com efeito, não poderiam deixar de afluir para a sede do Consórcio, em decorrência da localização, nela, — conforme dito linhas atrás — de tôdas aquelas organizações que fatalmente levariam, para aqueles pontos estratégicos de primeira ordem (pontos em que poderiam elas tomar contato com a vida municipal do país na sua mais alta expressão), a presença e a colaboração — afinal possibilitadas e satisfatoriamente organizadas — das administrações da União Federal e do Estado Federado. Seria isso o fruto natural de um movimento saudavelmente solidarista, de efetiva cooperação intergovernamental. Exatamente aquilo de que o Brasil *mais precisa*, para despertar o "gigante adormecido" que ainda é infelizmente.

(6) Não cause estranheza a forma colegial sugerida para o governo dos Consórcios Municipais. Cumpre lembrar que uma Nação soberana, o Uruguai, é dirigida por um Conselho Nacional de Governo.

Semelhante tendência não poderia deixar de impor-se vitóriosamente, como tão necessário se torna, pois é uma exigência indeclinável da vida brasileira. As órbitas superiores da governação nacional não poderão por mais tempo ignorar esse imperativo. Exercerão, nesse sentido, uma ação catalítica decisiva, não só a própria Junta Governativa, mas ainda o aparelho técnico-administrativo, composto de pessoal tão altamente capacitado e bem remunerado quanto possível, por meio do qual a ação propulsiva do Governo Intermunicipal se fará sentir no conjunto dos municípios associados; mas sempre atuando com prestígio e força bastantes (no sentido sócio-econômico, financeiro e, mesmo, político) para exigir e obter a cooperação do Estado e da União, quando os objetivos comuns do interesse público o exigissem.

As cidades que fôssem sedes de consórcios — um pouco mais de duzentas segundo o critério proposto pelo Conselho Nacional de Estatística, cada uma das quais jurisdicionando uma área de cerca de 40.000 km² (7) como término médio — estariam fatalmente fadadas, no papel de "métrópoles interiores", que tanta falta nos vêm fazendo, a criar em tôda a parte altos padrões de vida e civilização. Seria fatal, lógico e razoável, seu rápido e pronunciado progresso. De pronto assumiriam condições de liderança social, econômica e política, que as capacitassem para realizar o destino de órgão verdadeiramente propulsor e revitalizador do progresso regional. Além de atrair as fôrças da civilização, sob tôdas as formas, fixariam elas, sem dúvida alguma, e em definitivo, os valores humanos e os valores econômicos que lá mesmo aparecessem ou para lá se transferissem. Presentemente, tanto uns como outros acabam, mais cedo ou mais tarde, evadindo-se do interior para as capitais. Essa, que é uma das maiores diáteses da vida nacional, teria encontrado, afinal, o seu remédio. Cessaria assim um dos piores, um dos mais terríveis fatores negativos da vida brasileira. E com dobrado benefício para a comunidade, que tão funestamente tem sido desorganizada, na sua compreensão nacional, em consequência do êxodo calamitoso das populações interiores para os grandes centros orientais.

Graças à ajuda da União Federal e do Estado, — e aliás por necessidade e benefício das respectivas administrações, que ali precisariam, e já poderiam representar-se em todos os seus ramos, — seriam aquelas cidades dotadas de todo o conforto da civilização. Serviriam de modelo e, também, de órgãos promotivos, para o progresso análogo das sedes dos demais municípios associados. E por que? Porque os dirigentes municipais, os Prefeitos, como membros das Juntas ou Câmaras Deliberativas dos Consórcios, não poderiam perder de vista os interesses das administrações locais sob sua responsabilidade direta e exclusiva. Para essa administração cada um deles se empenharia em

levar, como boa aplicação distributiva dos recursos do Consórcio, ou como iniciativa pessoal, em adaptação dos métodos de administração dêste, as inovações criadoras ou reconstrutivas, isto é, tudo quanto fôsse realizado na Capital da União Municipal ou "Estado Associado", e valesse como um passo à frente em matéria de organização, bem-estar, embelezamento, numa palavra, força de progresso a contribuir para a felicidade coletiva. E para esse objetivo poderiam, não "pedir", mas "requisitar", tôda a ajuda e assistência que "larga manu" estaria o consórcio em condições de prestar.

O enriquecimento das sedes do Consórcio e dos seus demais municípios, as realizações progressistas levadas a efeito nos territórios — urbanos e rurais — de tôdas as comunas associadas, a solidariedade econômica, social e, logo, também política, que daí igualmente surgiria, — tudo isto suscitaria, de pronto, a correspondente mentalidade solidarista no seio das populações associadas. E essa mentalidade — a mentalidade "bairrista" ou "de campanário", no melhor sentido, não contraposta, mas complementar, à mentalidade "regionalista" ou "estadualista" e à mentalidade "nacionalista" a que chamamos "patriotismo" — encontraria afinal, com o apoio das fôrças que faltam atualmente à organização municipal, mas que lhe sobreviriam superabundantemente no novo regime de convivência no âmbito comunal, o caminho fácil e seguro, e com vantagens que não escapam a nenhum observador perspicaz, para uma atuação eficiente em todos os terrenos. Com o que, estaria-se ia integrando efetivamente, e de maneira surpreendentemente fecunda, a diferenciação tríplice — que é também a única verdadeiramente lógica — do governo nacional. Diferenciação que as nossas instituições políticas previram, é certo; mas que ainda não funcionou de modo satisfatório até o presente, devido à atrofia da "órbita municipal" de Governo, contingência essa que, por sua vez, tem acarretado também, por um lado, a atrofia da "órbita regional", e, de outro lado, como anomalia inversa correlata, a monstruosa, absurda, ineficiente e desarmônica hipertrofia da "órbita federal", tendendo a anular assim, na prática, a diferenciação basilar da nossa ordem constitucional. Esta hipertrofia é tão nefasta, na sua aparente positividade, quanto a franca negatividade governativa atual (via de regra, é claro) do Município e do Estado-Membro.

Entretanto, para falarmos em termos de generalidade, os dirigentes do país, assoberbados embora pelas dificuldades que lhes depara o estado calamitoso da vida nacional, contemplam passiva e resignadamente as tristezas e misérias do interior brasileiro; sentem-lhe os perniciosos e agudos efeitos, mas não encontram, ou não se animam a tentar, nenhum meio de remediá-las, ou sequer de atenuá-las. Porém esse sombrio quadro se modificaria depressa sob a forte atuação do municipalismo brasileiro, desde que assim saudavelmente fôsse êle renovado.

Também é fácil prever que, dentro do prudente mecanismo institucional estabelecido na forma indicada, as métrópoles intermunicipais, em vez

(7) Extensão pouco menor que a metade de Portugal e maior que a de numerosos países, entre os quais a Bélgica, a Suíça e a Holanda.

de se tornarem outras tantas "megápoles", de alucinante gigantismo, que as transformasse em formações teratológicas perturbadoras do metabolismo sócio-político do país, — como acontece com as atuais "capitais" que fazem funcionar tão mal nossa péssima estrutura político-territorial em vigor, — seriam elas, sim, os centros "econômicos", os centros "sociais" e os centros "culturais" realmente indispensáveis a um dinamismo robusto e sadio da vida brasileira, elevada a um nível de "sociabilidade" inédito entre nós. Tornar-se-iam também, fatalmente, através de uma evolução rápida e deveras progressista, fôrças harmonizadoras, e reciprocamente vitalizadoras, entre as condensações urbanísticas e as atividades rurícolas. E frenariam salutarmente o descontrolado crescimento das metrópoles de ordem superior.

ASPECTO SOCIOLOGICO DA QUESTÃO

Tudo isto, aliás, é muito fácil de aprender. Nem carece de ser demonstrado. Entretanto, algo mais — e de real significado sociológico — ocorreria.

Formando aquêles bem constituídos e eufóricos centros urbanísticos um plexo abrangente do território nacional *em sua totalidade*, e em condições de indiscutível eficiência prática, este viria a ficar distribuído de maneira equitativa, e adequada sob todos os pontos de vista, entre as duzentas e poucas "uniões" formadas pelos consórcios que se organizassem sob a forma subfederativa indicada. (8) Donde, é óbvio — esta decorrência prática: *todo o espaço geográfico da República haveria de ficar, de imediato, coberto pela rede de estradas de rodagem e linhas aéreas através das quais aquelas cidades tenderiam a interligar-se*. Isto *forçosamente e em pequeno prazo*. Seria, portanto, a pronta e efetiva ocupação do ecumeno brasileiro, que sobreviria quase espontâneamente, num movimento a que, pela primeira vez, não faltaria o sentido de generalidade, sem o qual, na realidade das coisas, nem sequer pode ser compreendido o progresso para uma "sociedade" de Estados, como pretende ser a União Brasileira. Não mais, porém, a criar um "arquipélago" desigual e desarmonioso, de pequenas áreas precariamente ocupadas, como agora acontece; mas, sim, um "sistema" de áreas modelarmente organizadas. Áreas que assumiriam, com incrível rapidez, o mais alto nível social e econômico, a irradiar potentes esforços construtivos, racionalmente orientados, graças à harmoniosa solidariedade de suas intercomunicações e à natural interdependência econômica. Estar-se-ia desenvolvendo então, sem paradas nem retrocesso, uma excelente "organização agrária", que viria afinal,

como tanto precisa o Brasil, encher os vazios geográficos entre os saudáveis núcleos do nosso sistema urbanístico, desde que tais núcleos estariam então renovados e virtualizados em sua finalidade econômica, social e política.

Não seria isto apenas um enorme e rápido progresso. Muito e muito mais. Estar-se-ia criando, *em verdade*, — começando-se por onde realmente fôrça é que se comece — a Pátria que até agora não soubemos "organizar", naquele alto sentido que reclamava com razão Alberto Tôrres. Tal omissão ou incapacidade é notória, e constitui o doloroso "leit-motiv" da corajosa e lúcida pregação daquele eminente pensador político. Mas, dedicando-nos à renovação efetiva do municipalismo brasileiro, estariamos construindo afinal a grande Nação que devemos ser. E lhe deixaríamos resguardada ao mesmo tempo, na riqueza e na ordem da sua infra-estrutura, a verdadeira segurança — econômica, social, militar e política — sobre a qual, tão-somente, poderão reposar tranqüilos seus magníficos destinos. Destinos que lhe estiveram sempre reservados, mas que foram sendo, até o presente, cegamente frenados, e comprometidos afinal, nessa política vesga, estreita, errada e absurda, que foi no passado e ainda é, com insignificante e tíbia melhoria no presente, a política municipalista brasileira.

Considerando em conjunto êsses aspectos; e levando em conta que o progresso vitorioso do "movimento municipalista", ora felizmente em marcha, deve resultar, não de um entorpecente e desmoralizante movimento de política unipartidária, nem, tão pouco, de uma revolução que tudo tumultue e anarquize, a provocar desvios ainda mais trágicos em seus efeitos, mas, sim, de um novo "estado de consciência" da Nação, disposta afinal, na totalidade dos seus valores intelectuais e morais, a um esforço construtivo, conduzido pela boa razão e modelado pelas nossas peculiaridades geográficas e históricas; — tudo isso bem presente ao espírito, logo vemos que se torna mister e urgente uma coisa: que essa consciência e a enérgica vontade coletiva daí resultante, sejam despertadas pelos que estiverem em condições de melhor sentir os imperativos gravíssimos dessa realidade desalentadora, inorgânica, viciosa, injusta e desumana, em que nos encontramos, e da qual urge libertar a Nação, para que não fiquemos na história como o mais cego e o menos viril dos povos que, tendo diante de si maravilhosas possibilidades, precisaram, entretanto, descobrir e edificar audazmente o seu destino.

Donde, então, há de surgir tal movimento? E' claríssimo: dos próprios Municípios. Eles é que sofrem em cheio as consequências funestas dos desregimentos, a falta de lógica e a viciosidade insanável das condições atuais da nossa órbita localista de governo. Esses fatores deletérios, fôrças terríveis de desintegração, estão provocando uma purulência generalizada no organismo nacional.

Não importa que na maior parte das nossas comunas ainda seja bastante rudimentar o sentimento ou a compreensão da diátese que combale

(8) Onde não houvesse municípios a associar, criariam-se-iam, como ficou dito, "Territórios Federais", "Territórios Estaduais" ou "Territórios Municipais", que, uma vez povoados e organizados, tomariam depois a forma definitiva, sempre à base de Consórcios Municipais. Seria o meio para que a União e os Estados, "plantando cidades", como lhes cumpre, colonizassem rapidamente as nossas imensas áreas despovoadas.

a Nação. Basta que exista — e de fato já existe — em tôdas elas a compreensão de que algo está fundamentalmente errado, a consciência de que alguma coisa reclama corretivo no que concerne à vida interior do país, da qual a expressão mais direta se encontra precisamente na comunidade municipal. E não é difícil que, na simplicidade dessa compreensão, os dirigentes dos nossos dois milhares de municípios consigam ouvir e entender, por elas se deixando inspirar, as vozes de advertência que a propósito da realidade brasileira, sinceramente interpretada pela estatística e pela geografia, já ressoaram pelo Brasil doto, de modo claro e convincente. Por essas vozes tem-nos falado o instinto de conservação do povo brasileiro. Elas tornaram manifestas as condições negativas em que têm vivido as nossas municipalidades, quase sem exceção. Também apontaram o caminho, o rumo, as diretivas fundamentais que precisamos adotar, se a sério quisermos conseguir a regeneração corajosa do nosso municipalismo.

E o que tais vozes nos transmitiram, alto e bom som, contém advertências e sugestões que não podem ser repelidas. Nem, mesmo, podem deixar de ser compreendidas por quem quer que seja. Não o podem, não; pois outra coisa não disseram senão o que já agora é evidente, mas os preconceitos e a displicência em que vivemos mergulhados não consentiram já houvessemos percebido. O remédio de que se carece não pode provir da cópia de figurinos estrangeiros. O corretivo a adotar não pode deixar de ser peculiar à realidade brasileira nos seus imperativos históricos e geográficos, que se resumem afinal no "leit-motiv": valorização simultânea da Gente e da Terra. Tão pouco poderia tal corretivo divorciar-se dos princípios institucionais que presidem à organização política do país. E que é que essas determinantes nos sugerem? Uma coisa, apenas. A aplicação correta, e levada a todos os seus consectários, do "princípio federativo". Princípio que outra coisa não é senão a expressão política da solidariedade inteligente e da hierarquização adequada das forças de progresso.

Donde a consequência: o que importa é a prática efetiva das autonomias municipais, mas com-

preendidas estas nas suas esplêndidas virtualidades positivas, e não em suas nefastas possibilidades negativas. Mas que essa prática se inicie segundo um conjunto de medidas preliminares de boa razão, que não dêem lugar aos funestos "erros da origem". Medidas que se destinem a completar a estrutura política do país na conformidade das suas legítimas características. Portanto, também, segundo a compreensão exata das contingências dentro das quais o esforço de racionalização do governo nacional fatalmente terá de se desenvolver, restaurando e saneando enérgicamente o tecido celular da Nação, que estêve sujeito, até agora, a uma diátese cancerosa de prognóstico bastante sombrio.

A Nação inteira já compreendeu o relevante e insubstituível papel que a "vida comunal" deve e há de representar nos destinos nacionais. Mas também já está convencida de que esse papel precisa ser desempenhado, não, sob o signo da miséria, da incultura, da rotina, da displicência, da desordem, do desequilíbrio e da injustiça; sim, sob a inspiração de um ideal de "ordem e progresso" bem concebido, ajustado às possibilidades do país, e que seja realmente capaz de superar os estreitos horizontes dos preconceitos, do espírito de rotina e conformismo e das incompREENsões.

Esses fatores negativos prevaleceram até o presente, é certo. De um modo mais ou menos inconsciente, entretanto. Não acontecerá o mesmo, porém, a partir de agora. A "realidade das coisas" já se fêz compreender, e ninguém mais pode ter o direito de enganar-se. Aquelas forças negativistas enfraqueceram os esforços construtivos, dividindo-os ou silenciando-os, em vez de uni-los. Não souberam capacitá-los para a grande emprêsa nacional que precisa ser a recuperação da nossa estrutura municipal. Emprêsa, essa, sem a qual não se reabilitará a situação já bastante crítica dos Estados Federados; emprêsa, ainda, à revelia da qual não se livrará a Nação do estrangulamento ou asfixia a que está sendo levada pela hipertrofia descontrolada da organização federal, em detrimento das forças políticas que podem, e devem, virtualizar direta e eficazmente a vida nacional. Agora, a "consciência municipalista" dos brasileiros já está desperta. E ela saberá fixar lúcidamente os destinos desta grande Pátria.