

Os Municípios do interior e a escolha dos seus representantes

RAFAEL XAVIER.

(Conferência pronunciada na Câmara Municipal de Santo Antônio de Pádua, no Estado do Rio de Janeiro, em 14 de dezembro de 1948).

FALANDO há poucos dias na cidade paulista de Araçatuba, a convite dos dirigentes do Movimento Popular Municipalista, externei a impressão de que a campanha pela redenção do Município brasileiro está agora colhendo, largamente, os frutos de uma pregação lenta e pertinaz.

Confirma-se tal impressão neste outro laborioso centro de atividades do Interior, onde a consciência dos direitos locais se manifesta com impressionante vigor, a exemplo de tantas outras comunas de nosso país, desde as circunvizinhas — que dentro em pouco terei o prazer de visitar — até as mais remotas, separadas por grandes distâncias dos centros maiores de civilização.

Não tenho a menor dúvida de que a história do municipalismo vive no Brasil um dos seus momentos mais altos. E' contingência da vida de tôdas as instituições êsse ondular, por vêzes cheio de grandes contrastes, entre momentos de depressão, de decadência, de engrandecimento do tônus vital, e os de reação ascensional ou de afirmação plena de suas virtualidades.

Reação ascensional — é bem a expressão que define o magnífico pronunciamento atual de nossas comunas, estimuladas, de um lado — e originariamente — pela movimentação das idéias em tôrno de seus problemas fundamentais e, do outro, pelos resultados práticos daí advindos. Quanto a êstes últimos, refiro-me principalmente às conquistas de ordem econômica e financeira consubstanciadas na Constituição Federal, paralelas à largueza de princípios com que esta carta democrática definiu a função municipal. Isto quanto aos fatos consumados, porque muitos outros há, em perspectiva, de grande alcance para a vida dos Municípios.

Infelizmente, essas vitórias — como, decerto, quaisquer outras — não são gratuitas. E não o são porque exigem dos seus beneficiários um esforço de tôda hora, de todo instante, no sentido de que se não deturpem as nobres intenções originais. A necessidade dêsse esforço cresce, mesmo, na razão direta do vulto dos resultados obtidos. E êstes se tornarão nulos, ou serão sensivelmente prejudicados, se os fatores de desvirtuamento, que estão sempre à espera da primeira oportuni-

dade, entrarem em cena com a sua influência distorsiva.

A propósito, por exemplo, do dispositivo constitucional que manda entregar dez por cento do impôsto sôbre a renda aos Municípios, surgem indícios veementes de que interesses alheios à órbita comunal estão influenciando na partilha da cota, através da criação indiscriminada de novas unidades locais, numa corrida de Estados pela mais gorda participação no dízimo. Dessarte, embora a medida aproveite individualmente ao Município e não ao Estado, o seu alcance fica sensivelmente reduzido, porque a um número maior de unidades caberá, como é lógico, parcela menor. Pode caracterizar-se êsse expediente como verdadeira usurpação praticada pelo Estado contra o Município. Dir-se-á que a distribuição pelos Municípios possibilita uma absorção homogênea por parte do conjunto estadual. Para cavilação, a meu ver. O que se vai dar, nem mais nem menos, nos Estados em que o ardil fôr usado em maior escala, é a pulverização da cota-parte em um sem número de pequeninas porções, das quais, umas pouco aproveitarão aos Municípios de renda maior, e, menos do que era de esperar, aos Municípios de pequena renda, a cujo benefício elas se destinam; outras serão possivelmente malbaratadas pelas novas edilidades, sem experiência e talvez até sem possibilidades de execução de serviços públicos.

Isto só para citar um caso flagrante, pois a regulamentação e execução dos demais dispositivos municipalistas da Carta de 18 de setembro podem, igualmente, ser objeto de más intenções, das quais não somente o inferno, mas também o mundo, e principalmente o Brasil anda cheio...

Não sirvam, estas advertências, como jacto de água fria sôbre o calor do vosso entusiasmo. Êle é bem legítimo — posso dizê-lo, com a responsabilidade de quem o vem suscitando e irradiando de há longo tempo, em numerosos contactos com os brasileiros de tôdas as regiões. O nosso movimento assume, nesta ocasião, o aspecto de marcha que não mais se deterá, impulsionada como vem sendo pela força da opinião pública, pelo prestígio dos governantes bem avisados e pelo altivo sentimento das populações do Interior. Êstes não são, de resto, os únicos nem os mais importantes motivos da incoercibilidade da eclosão municipalista. A razão fundamental está na própria situação geral das comunas brasileiras, comu-

mente apresentada, com desconhecimento da origem dos males, como a "situação geral do país".

A decadência municipal é um fato, não tenhamos dúvida. As providências que a Constituição vem ensejando constituem, inegavelmente, um notável auxílio à obra de recuperação em que estamos empenhados. Auxílio encarecido e aplaudido, ainda há pouco, pelo grande municipalista argentino Professor Alcides Greca, para quem a nossa Carta Magna, nesse ponto, é a mais avançada da América-latina. Se atentarmos, todavia, no panorama de devastação e de saque apresentado pelo nosso mundo municipal, concluiremos que uma simples reação inicial se esboça, sob a égide da Constituição e por entre os perigos que acabo de assinalar.

A instituição municipal no Brasil foi vítima, a partir de certa altura de nossa tradição histórica, de uma subversão total de valores políticos e administrativos, que virou pelo avesso a organização federativa adotada pela nossa República. Reconheceu-se ao Município uma fictícia autonomia — espécie de condecoração em ruim metal pelos serviços que prestou ao Brasil através dos tempos e de ficha de consolação pelo seu perdido prestígio. Mas, principalmente, negaram-se-lhe os meios materiais de efetivar sua autonomia e de prosseguir no antigo ritmo de ação. Houve um processo lento de asfixia de seus impulsos vitais e o instrumento mais eficiente, usado para tal, foi o sistema tributário, aplicado no duplo objetivo de enriquecer a União e os Estados e de arruinar o Município.

Já afirmou, com inteira propriedade, um estudioso destes assuntos, que "o problema da autonomia é, antes de tudo, um problema tributário. Se os Municípios não possuem meios financeiros adequados, jamais poderão exercer plenamente a posse de sua própria competência". Não é outra coisa, Senhores, o que venho pregando desde muitos anos, sem que os poderes públicos se tenham convencido ainda da necessidade essencial de restaurar o progresso das comunas brasileiras. O grande Euclides da Cunha declarou, certa vez, que "ou progredimos, ou perecemos". Se nos lembrarmos de que a base desse progresso está no Município, pois não se pode ir à nação sem passar pela sua célula geratriz, o axioma euclideano se transformará num lema desta grande causa nacional em que estamos empenhados.

E estamos, Senhores, num Estado onde a situação municipal é, relativamente, das mais satisfatórias. O Estado do Rio, pelas circunstâncias que cercam a vida da maior parte de suas comunas e pelo valor e tenacidade do seu povo, é uma das circunscrições brasileiras em que mais ou menos se efetivou aquêle ideal, aquêle desiderato de toda nação progressista: a interiorização da cultura e da técnica, beneficiando harmônicamente as várias regiões e centros de população. Apesar de todas as deficiências domésticas que me possais apontar, não conheço o espetáculo desolador das zonas decadentes de outros Estados, eclipsadas pelo desenvolvimento desproporcionado e artificial das capitais litorâneas.

Sem estímulo, sem meios de vida, os Municípios dessas zonas, com raras exceções, vivem no marasmo e na estagnação. Quando produzem, a sua produção vai fazer riqueza, vai redourar o brilho dos centros maiores, porque as populações locais, rebaixadas a um nível miserável de poder aquisitivo, não estão em condições de absorver os produtos do seu próprio trabalho. Constituem uma miniatura de nossa situação geral de país de economia semicolonial, dependente dos caprichos dos consumidores internacionais, já que não possui um mercado consumidor interno capaz de estimular a produção.

O problema da criação desse mercado, logicamente, está também à raiz do problema municipal. Só o teremos se robustecermos as nossas comunas, reerguendo econômica e financeiramente o Interior. É este um problema tão grave que o Senhor Presidente da República, em sua mensagem ao Congresso no começo deste ano, deu-lhe caráter de prioridade n.º 1, se assim me posso exprimir.

Mas, como realizar essa obra sem um levantamento prévio das condições e das necessidades dos Municípios? O I. B. G. E. responde a essa questão com uma iniciativa sem precedentes na vida pública brasileira. Organismo federativo (e não federal), estabeleceu êle convênios, em pé de igualdade, com os poderes estaduais e municipais, em consequência dos quais em cada um dos mil seiscientos e tantos Municípios brasileiros instalou e administra uma Agência de Estatística integrada na órbita administrativa comunal e equipada com meios e pessoal adequados à importante função de órgão registrador de todos os fenômenos da vida local. Qual imensa máquina fotográfica, o I. B. G. E., através de sua rede de Agências, está tirando o retrato do Brasil, para que nêle se mirem os nossos homens públicos e vejam a formidável responsabilidade que lhes pesa sobre os ombros.

Não me tenho cansado de assinalar, falando a homens da metrópole e a homens do interior, que "a grandeza de uma nação assenta na grandeza de seus Municípios, da qual é um simples reflexo". Do contrário, é uma grandeza falsa, como a dos ídolos de pés de barro. Era e é, em certo sentido, a grandeza do Brasil dos nossos dias. Ceva-se na expoliação do trabalho dos Municípios, cujas rendas são, em proporções substanciais, absorvidas pela União e Estados. Permiti que coloque diante de vós, como o tenho feito, em tantas outras oportunidades, perante brasileiros de todos os recantos da Pátria, o impressionante depoimento das estatísticas, sobre a distribuição de nossa receita pública. Em 1946, para um total de 21.626.195 mil cruzeiros arrecadados, cabiam à União 53%, aos Estados 33%, e ao Distrito Federal mais de 6%, reservando-se às circunscrições municipais a insignificante migalha de menos de 8%. Se excluirmos do total desses Municípios a parcela referente às Capitais — de quase 4% — decresce ainda mais essa cota, porque, na verdade, as metrópoles arrecadam tanto quanto os Municípios do interior. O confronto

dispensa comentários: enquanto a participação do Distrito Federal na receita pública, em 1946, era de 6%, todos os Municípios do interior do país — em número superior a 1.600 — arrecavam, apenas, menos de 4%.

“Os constituintes republicanos, ao darem ao Brasil a Carta de 1891, moldaram-na ao sistema americano, mas se esqueceram de assegurar à autonomia municipal a base econômica estável, que a deveria sustentar. Imitou-se da América do Norte o fenômeno exterior, ou seja o efeito: deixou-se esquecido o fator determinante de causa. Porque, na verdade, não pode haver autonomia sem base econômica assegurada”.

“Dêsse desajustamento adveio a conseqüência que era assinalada por lúcidos espíritos ainda no alvorecer do regime: a ilusão da autonomia, agravou-se no correr dos tempos a decadência da vida municipal, a estagnação de nossas comunas, o abandono do Interior brasileiro. E' este o panorama que os números documentam, advertindo-nos de que cumpre mudar de rumo, a bem do Brasil”.

Acentuei a gravidade do problema em conferência pronunciada, há cêrca de dois anos, na Capital da República. Repito palavras então proferidas, porque elas ainda não perderam a oportunidade. Ao contrário, continuam a fixar os contornos da situação nacional. Dizia, então: “Assumiram, União e Estados, por uma inversão do sistema federativo, o contrôlo e a execução de todos os encargos que, por definição e natureza, deveriam ser função dos governos locais. Criaram um aparelho burocrático centralizado para execução dos programas traçados e, para tanto, reduziram ao mínimo as possibilidades de desenvolvimento dos Municípios. Começou a obra lenta de sucção, não só de recursos, como de valores humanos. A vida municipal, estagnada, não proporcionava meios suficientes à população. As Capitais cresciam para gaudío dos estadistas cuja capacidade administrativa se aferia pela abertura de avenidas ou construção de prédios suntuosos, porém nas mesmas Capitais. E o orgulho nacional se enchia de entusiasmo pela obra de seus dirigentes, embora a fome e a morte rondassem nossas portas e desaparecessem, por falta de elementares recursos de higiene preventiva, trezentas mil crianças, anualmente. Tanto insistimos nos erros, que o problema, já agora, não é apenas do Interior. O excesso de população nas Capitais e o crescimento vertiginoso e desordenado destas estão a exigir, claramente, soluções que se não encontram de pronto”.

“As revelações que os resultados estatísticos oferecem, acêrca dos problemas nacionais, provocam amargas reflexões sobre os destinos de nossa Pátria. Ouvi-las e meditar-lhes a lição é dever de todos nós, responsáveis pelo Brasil de hoje, de maneira que possamos entregá-lo aos que vierem amanhã, sem risco de merecermos a censura de haver traído, apesar de tão graves advertências, a nossa missão histórica.

Cumpra a cada brasileiro encarar objetivamente os problemas nacionais, procurando menos fixar as suas repercussões exteriores, do que as causas profundas que os determinam. Sem que renovamos essas causas, o país continuará a padecer do mal que Tôrres diagnosticou; continuaremos a ser um povo sem organização.

As estatísticas já nos sugerem, ao mostrar a penosa situação a que foram conduzidos os Municípios brasileiros, qual a diretriz justa para que demos à nossa democracia vitalidade capaz de assegurar-lhe sobrevivência, em bases de justiça social. Para isto, é indispensável, antes de tudo, que se atribuam aos Municípios as prerrogativas necessárias ao perfeito cumprimento de sua missão, no mecanismo de nosso regime político. E a primeira dessas prerrogativas é a base econômica, sem a qual a autonomia se converte em mera ficção constitucional”.

Apresentei-vos, há pouco, os dados referentes à distribuição da renda pública em todo o país. O quadro da receita arrecadada no Estado do Rio, nos oito anos que medeiam entre 1940 e 1947, mostra-nos, com atenuantes, a mesma situação de desvantagem do Município, em face das duas outras órbitas administrativas.

Em 1940, o total da arrecadação foi de 235.560 mil cruzeiros, cabendo à União 85.620 mil cruzeiros, ao Estado 96.740 mil cruzeiros, à Capital 16.977 mil cruzeiros e à totalidade dos demais Municípios 36.223 mil cruzeiros. Em números relativos, temos: para a União: 36,35%; para o Estado, 41,06%; para a Capital, 7,21% e para os Municípios, 15,38%. Apesar de figurarem êstes últimos, na escala das rendas, em plano um pouco mais elevado do que o de outros Estados e, de maneira geral, do que o do comum dos Municípios brasileiros, vê-se claramente que a sua situação, naquele ano, era de flagrante inferioridade, em comparação com a renda estadual e a federal. Quanto à Capital, se bem que aqui não aconteça aquela extrema anomalia de outras Unidades Federadas, onde a metrópole arrecada tanto ou mais do que o conjunto das comunas do Interior, ainda assim não se justifica que fique, como foi o caso, com cêrca de metade das rendas atribuídas aos Municípios.

Em 1947, a renda geral montou a 756.280 mil cruzeiros, assim distribuídos: União — 284.823 mil cruzeiros (37,66%); Estados — 310.373 mil cruzeiros (41,04%); Capital — 47.000 mil cruzeiros (6,21%); demais Municípios — 114.084 mil cruzeiros (15,09%) Em oito anos, como se vê, as percentagens conservaram-se quase as mesmas. Eis um sinal de que os Municípios fluminenses vêm resistindo bravamente ao processo de dessoramento de que são vítimas as comunas brasileiras em geral, por parte do fisco federal e estadual. Por outro lado, essa inalterabilidade mostra que a resistência não assumiu aspectos positivos, que concretizassem uma melhoria, ou seja, maior participação no acervo tributário comum.

Se assinalo estas coisas é como amigo solícito, sinceramente interessado na felicidade e no bem

estar da nobre gente do Interior. Com essa mesma intenção, digo-vos que a reforma municipalista nos quadros legais e tributários deve estar acompanhada de uma reforma da mentalidade pública, a partir da vida municipal. Forçoso é convir em que uma parte de responsabilidade, por mínima que seja, na lamentável situação a que chegaram os Municípios, cabe aos próprios munícipes. Não particularizo, mas, falando de maneira geral, pode dizer-se que a política municipal tem estado encerrada em limites muito restritos, não só isolando-se infrafronteiras, num individualismo suicida, como também concentrando-se em demasia no terreno partidário, com desprezo da infra-estrutura econômica-social.

Ainda bem que se registra um espírito novo, a arejar o ambiente municipal. Superando os interesses particularistas ou de grupo, os dirigentes locais procuram articular uma política municipalista de longo alcance, não apenas técnico, porém territorial, conjugando atividades isoladas, estabelecendo contactos intermunicipais, debatendo problemas comuns, fazendo ligações com os grupos que atuam com os mesmos objetivos no plano federal ou no estadual. Surge, dessarte, uma espécie de quarta dimensão na política brasileira, até agora limitada a estas três: a nacional, a regional e a local. Ela evidencia-se, por exemplo, nos congressos estaduais ou regionais de vereadores, em concentrações como a que promoveu o Movimento Popular Municipalista, de Araçatuba, na criação de filiais da Associação Brasileira de Municípios nos diversos Estados, etc.

Considero da maior importância as ligações a que me referi, com os círculos estaduais e federais, principalmente com estes últimos, onde se elaboram as diretrizes da vida nacional. Elas se têm amiudado, por influência da campanha municipalista, e se efetivam principalmente através de cartas, em que os dirigentes municipais apresentam aos municipalistas da capital, a deputados, a senadores, ao próprio governo, o esquema de suas necessidades.

As comunas se estão libertando daquele complexo de inferioridade a que aludi no meu discurso de Araçatuba, nelas produzido pela prática viciosa e invertida do regime federativo. Readquirem a consciência de sua missão e de suas prerrogativas no quadro da vida nacional, de que são, sem dúvida alguma, o sustentáculo. Resta que apliquem essa disposição de ânimo num trabalho prático pela melhoria da representação dos interesses municipais nos congressos federais e estaduais. Há legítimos homens do Município, ou eleitos pelo sufrágio municipal, que traem a origem do mandato, cuidando de todos os problemas, menos daqueles que deveriam constituir a sua preocupação fundamental. Não são desse estôfo, aliás, os Constituintes que em 1946 patrocinaram a consagração dos dispositivos municipalistas. Mas, esse núcleo denodado, a quem o Interior brasileiro deve um preito de reconhecimento, constitui ainda pequena minoria, que poderá transformar-se em expressiva representação em próximas legislaturas.

Por último, quero prevenir-vos contra outra espécie de mal — a política, em seu sentido raais mesquinho e que tantos entraves tem oposto ao progresso e à concórdia da comunidade brasileira. A política municipalista deve ser, antes de tudo, a chamada Política com *p* grande, que visa à concretização do bem comum. O seu instrumento de ação poderá ser a estrutura partidária vigente — e reconheço que os partidos nacionais, grandes e pequenos, têm reservado lugar de destaque, em seus programas, às questões municipais — porém ela precisa estar imune aos vícios tradicionais que comprometem as mais bem intencionadas agremiações. Pelo menos, deve reagir fortemente contra a influência desses vícios.

Certo, como estou, de que este é também o vosso pensamento, faço votos para que o Municipalismo encontre nesta cidade um dos seus mais fortes esteios, um dos seus mais ativos pontos de irradiação, a fim de que possamos vê-lo, o mais breve possível, vitorioso em todos os quadrantes de nossa Pátria, e na consciência de todos os brasileiros.

* *

*

O desenvolvimento da idéia de comitês de planejamento de programas agrícolas nas comunidades e condados foi um resultado destes esforços que tiveram início há quatro anos. As experiências dos mais antigos comitês indicaram plenamente a necessidade de uma participação mais íntima dos agricultores no planejamento do programa. Ficou aprovado que não era possível desenvolver um plano nacional satisfatório só com o auxílio de funcionários estaduais e federais ...

As diferenças de opinião entre os técnicos e os agricultores quanto à necessidade de reajustamento agrícola devem-se às diferenças das informações de que cada um destes grupos dispõe e sobre as quais baseiam suas opiniões. Isto não significa necessariamente que o agricultor possui menos informações do que o técnico. Pode significar apenas que cada um deles dispõe de informações de espécie diferente. Tanto umas como outras são entretanto, úteis para elaboração de um plano adequado. O técnico é muitas vezes um especialista que só vê o problema em um de seus aspectos. Ainda que o agricultor não possa vê-lo do mesmo ângulo, tão claramente, êle pode perceber outras frases pertinentes ao mesmo, fases estas que o especialista despreza. Além disso, os julgamentos políticos podem diferir um dos outros por razões menos tangíveis do que as diferenças em filosofia social.

(Normas e métodos de administração — Comstock Glazer).