

O municipalismo como ressurreição do espírito bandeirante

*Conferência proferida pelo Senhor
RAFAEL XAVIER, em 2 de junho
de 1949, em Itaúna.*

CONHECER mais uma próspera cidade dêste grande Estado de Minas Gerais constitui motivo de profunda satisfação para quem, como eu, ama o Interior brasileiro e procura incansavelmente contribuir, pela palavra escrita e falada, no sentido de que sejam atendidas as suas aspirações mais justas.

Itaúna — cidade e município — é bem filha do bandeirismo dos séculos XVII e XVIII, em suas arrancadas para Oeste, à procura de ouro, ou à cata do índio. Assinala-se em vossos fatos que Fernão Dias Pais Leme e Lourenço Taques aqui passaram com suas bandeiras, incorporando definitivamente estas paragens à história magnífica do maior movimento de penetração civilizadora já empreendido em todo o Continente sul-americano.

Herdeiros, portanto, da tradição sertanista, não podéis conservar-vos — como de fato não vos conservastes — indiferentes a esta espécie de bandeirismo do século XX que é a nossa Campanha Municipalista. Naquela época, o objetivo alcançado — para além do mero interesse particularista da exploração de riquezas — foi a conquista de territórios para a Nação, onde se fincaram os primeiros marcos de uma civilização que nascia. Infelizmente, e por motivos que não seria oportuno discutir, êsse esforço inicial de penetração deixou de ter, como no similar norte-americano, a continuidade e o ritmo que os altos interesses da Pátria estavam a exigir.

O sertão, após a fase áurea das entradas, em que se agigantaram paulistas, baianos, pernambucanos e brasileiros de outras regiões, foi abandonado pelos dirigentes, de maneira especial — o que é um paradoxo — depois que nos libertamos da sujeição à Metrópole e nos firmamos no mundo como um país livre e autodirigido.

Coincidiu êste fenômeno com a política centralista empreendida na Côrte e nas Províncias em detrimento das células municipais, que desde então se viram condenadas à decadência, à miséria financeira, ao desprestígio político, — situação essa que se prolongou, através dos anos, até os nossos dias.

A Campanha Municipalista é um esforço esclarecido e patriótico no sentido de devolver à terceira órbita político-administrativa as atribuições que lhe foram então indevidamente usurpadas, e de assegurar-lhe meios econômicos e financeiros com que se reabilite e possa dar cumprimento fiel e eficiente às suas tarefas específicas. E sendo o Município, por excelência, uma expressão do meio rural, um organismo ligado à terra, essa reabilitação será a do próprio sertão, será o levantamento do Interior aos níveis de progresso em que já assenta, aqui e ali, a parte da Nação mais aproximada do litoral.

Eis porque vos declaro que o Municipalismo é um novo Bandeirismo, destinado a retomar a obra de interiorização da cultura no ponto em que foi deixada há mais de um século e dar-lhe seguimento, segundo os imperativos do nosso tempo. Trata-se de redescobrir, de reconquistar o Brasil mediterrâneo, para sôbre os seus alicerces construir a grande nação que devemos ser ainda neste século — e aqui eu lembraria mais uma vez aquêlê dilema terrível, mas exato, que nos apontou Euclides da Cunha: “Ou progredimos, ou perecemos”. E essa reconquista é a minha convicção inabalável — terá que se fazer apoiada no Município, como o mais valioso instrumento de civilização nacional.

Naturalmente, os grandes planos administrativos — como os de valorização da Amazônia, aproveitamento do potencial de energia hidráulica, exploração de jazidas petrolíferas — ultrapassam o âmbito da ação municipal. Mas, quero referir-me principalmente ao trabalho normal, cotidiano, de desenvolvimento das áreas ainda pouco ou nada civilizadas, a certos encargos normais de administração que, mesmo nestas partes que são objeto de grandes obras federais, devem realmente caber, antes de tudo, ao govêrno local.

Vida municipal intensa, conhecimento das necessidades do meio, entusiasmo e interesse pelos problemas peculiares à comuna ou à região circunjacente — eis o que é mister suscitar, ou antes, ressuscitar no Brasil. Tudo isto dependendo essencialmente do vigor com que vier a exprimir-se a consciência municipalista, que ora sacode o torpor

secular, despertando-nos para a vida cívica e para as grandes tarefas nacionais.

A Campanha Municipalista deu o grande impulso a êsse movimento de tomada de altura do Município. A Constituição de 1946 assegurou-lhe base econômica e significado jurídico. Hoje, pela primeira vez na história, pode-se dizer que o município brasileiro não só de direito — como sempre ocorreu em tôda a história da República — mas também de fato, é realmente autônomo, ou pelo menos marcha para a autonomia. O novo critério estabelecido na distribuição das rendas públicas, em favor dos Municípios — que outrora recebiam percentagens ridículas — consagra o estatuto de 1946 como o mais municipalista de quantos já tivemos. Se bem que certas manobras impatrióticas tenham sido intentadas contra essa obra de justiça, cumpre reconhecer que já produz ela os primeiros efeitos, desafogando a situação financeira das Municipalidades.

Lavra, conseqüentemente, uma grande animação por todo o país, em tôrno das idéias municipalistas. As Câmaras ou as Prefeituras de muitas cidades perdem a antiga timidez, libertam-se do velho complexo de inferioridade, e sugerem ou empreendem iniciativas de vulto, dentre as quais se destacam os Congressos já realizados em vários Estados. Êsses Congressos têm constituído oportunidades valiosas, quer para o fortalecimento do Municipalismo, quer para o assentamento de planos de cooperação intermunicipal, tão necessários à vida brasileira.

Com efeito. O chamado consórcio municipal é um instituto vitorioso e de longa prática na Europa. “Tão importante se apresenta como solução para certas necessidades comunais” — diz o Sr. Geraldo Campos Moreira, em artigo publicado na *Revista de Administração*, de São Paulo (ano 1, n.º 4, dezembro de 1947), citando o tratadista Enrico Presutti — “que em alguns países chega a ser obrigatório, além de se aplicar não sòmente às comunas mas também às províncias”. No *Precis de Proint Administratif*, Louis Rolland, conforme consigna aquêle articulista, “recorda várias hipóteses em que se justifica a colaboração: ora as comunas têm interesses idênticos; ora é oportuna a criação de um serviço comum a várias coletividades vizinhas; às vezes pode ser indispensável estabelecer a coordenação da gestão de certos serviços de comunas vizinhas; outras vezes a comuna é por demais pequena e por isto não se acha em condições de suportar, sòzinha, os encargos conseqüentes à atividade”.

Tôdas essas hipóteses são perfeitamente aplicáveis à realidade brasileira. A Constiuição Federal de 1946 foi omissa no assunto. Há constituições estaduais, porém, que cogitam do agrupamento de Municípios da mesma região para a execução de serviços de interesse comum. Mesmo sem essa autorização, e desde que não há proibição expressa na Carta Magna, poderiam e deveriam os municípios pôr em prática o sistema do consórcio, tôda vez que determinado problema

ou tarefa transcendesse o âmbito ou a capacidade administrativa local.

Não sòmente Congressos de Câmaras Municipais têm sido levados a efeito ou planejados mas também de Prefeitos. Cogita-se de realizar em Pernambuco, ainda êste ano, um “Congresso das Municipalidades” e um “Congresso das Câmaras Municipais”. Apesar de não existir nesse paralelismo intuítos de rivalidade, o ideal seria a colaboração entre o executivo e o legislativo municipal em tais reuniões, tanto quanto nas tarefas ordinárias de cada comuna.

Criticava-se, outrora, a confusão de poderes na órbita municipal. Em boa hora, as funções judiciárias, que ao tempo da Colônia eram atribuição dos dirigentes municipais, vieram a ser confiadas a um poder independente e definido. Permaneceu, porém, a confusão entre as funções legislativas e executivas, de modo que todo projeto de reforma do nosso sistema municipal tinha como um dos principais itens a correção dêsse êrro. Hoje, que êle está perfeitamente sanado, trata-se justamente do contrário: de harmonizar os dois poderes, de estabelecer uma forma de cooperação salutar aos interesses do Município e, ao mesmo tempo, respeitadora das prerrogativas de uma e outra esfera de Govêrno.

Sei que, na maioria dos casos, há perfeito entendimento entre Prefeitos e Câmaras de Vereadores e ação conjunta dos dois poderes. Entretanto, Municípios existem, infelizmente, em que os serviços de interesse da comunidade são prejudicados pelas tricas políticas, pelos ódios, ressentimentos e rivalidades entre as várias bancadas de Câmara, ou entre a Câmara e o Prefeito. O exemplo, é necessário confessar, vem às vezes do alto, das Câmaras Legislativas Estaduais, em algumas das quais reina a politicagem mais inconseqüente, em detrimento da verdadeira política: a do bem comum. Vem, igualmente, de algumas Câmaras das capitais e do próprio Distrito Federal, onde o regime é comprometido pela falta de espírito público de certos representantes do povo, ou se concentra um verdadeiro fogo de barragem contra o Prefeito, ou vice-versa.

Nesses casos, desarticula-se o maquinismo das instituições municipais, que tem como condição irrevogável de bom funcionamento o encaixe perfeito de tôdas as peças. Se no plano federal ou estadual os poderes clássicos são autônomos, mas interdependentes e harmônicos, como partes complementares de um todo, que é o Estado, com muito mais razão assim deve acontecer no Município, quer pelo aspecto miniatural que nêle assumem as instituições, quer, sobretudo, pelo caráter eminentemente administrativo e prático das tarefas a realizar.

Não se justifica, mas admite-se até certo ponto, que na Câmara Federal ou nas Estaduais a política partidária sobreponha-se, por vezes, aos grandes problemas comuns. O ardor dos campos de batalha dos cômícios eleitorais em certos períodos é grande demais para não se estender a essas casas legislativas. Menos de compreender-se é

a desunião das bancadas de uma Câmara Municipal, ou o desentendimento entre ela e a Prefeitura. Na Câmara Federal ou na Estadual, os problemas estão ao mesmo tempo muito perto e muito distante, porque o seu âmbito é largo, por vêzes abarcando a Nação ou o Estado. Mas no Município, que é uma circunscrição restrita, onde a realidade local por assim dizer invade por todos os poros os órgãos legislativo e executivo, tudo está a indicar e a sugerir a conjugação em tórno de tarefas comuns.

No Brasil, muito se fala em "politicagem de aldeia". E' justo reconhecer, porém, que essa politicagem sempre foi um reflexo da alta politicagem nacional ou regional. Ao tempo em que constituíam o centro da vida pública do país, as Câmaras Municipais não faziam politicagem, mas se entregavam a grandes iniciativas, de que estão cheias as páginas da história colonial. A "politicagem" — em seu sentido mais estreito — veio a reinar nos Municípios quando êles se viram reduzidos a meros instrumentos de mando nas mãos dos partidos e dos próceres provinciais. Feitos máquinas de votos, currais de eleitores, era natural que se transformassem em foco de discórdias, em terreiro de capoeiragem política. Ainda não se descartaram inteiramente dêsse indigno papel. Mas, a mentalidade já é outra. E disso estais dando agora mesmo uma prova. Quem é êste homem que vos fala e a quem distinguistes com o convite para visitar a vossa cidade? Não é um político profissional, nem mesmo um político partidário. E' um estudioso dos problemas brasileiros, e especialmente dos problemas municipais. Sinal de que estais menos interessados nos assuntos meramente partidários — a não ser considerados os partidos como veículos perfeitamente idôneos de iniciativas atinentes ao bem público — do que nos interêsses gerais do Município, do Estado e do País.

Sabeis que deverá realizar-se em janeiro do próximo ano, na capital da Bahia, o Primeiro Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, coroamento da série de Congressos Regionais que mencionei. Essa grande reunião levará até as últimas conseqüências e à mais alta expressão a política de cooperação intermunicipal. Mais do que isso: favorecerá a coordenação entre os poderes locais. Segundo o Regimento elaborado, serão seus membros natos, entre outros, os Prefeitos Municipais (ou seu representante autorizado, desde que integrante de sua administração), e as Câmaras Municipais (por delegação de vereadores devidamente credenciados). Nêle haverá, dessarte, confluência do executivo e do legislativo local. E não poderia ser de outra maneira, pelas razões que já expus. Aliás, uma das teses oficiais versará o problema da "inter-relação" dos poderes municipais. E, para que se veja que a matéria a ser tratada, isto é, a matéria relativa ao conjunto dos problemas municipais, exige essa coordena-

ção, pela sua importância e amplitude, referirei aqui o temário do Congresso:

1. Caracterização e definição da autonomia municipal e restrições atentatórias à mesma. Conceito político-social do Município.

2. Serviços públicos de competência municipal: paralelismo funcional ou superposição hierárquica dos serviços municipais, estaduais e federais.

3. Cooperação interadministrativa. Como realizá-la e quais os problemas que a reclamam.

4. Agrupamento de Municípios para a solução dos problemas regionais. Forma adequada para realizá-lo.

5. Sistema tributário municipal. Estudo da discriminação de rendas e de seus reflexos na vida local. Vantagens da unificação do aparelho arrecadador. Distribuição percentual das rendas.

6. Caracterização dos "benefícios de ordem rural" a que se refere a Constituição Federal.

7. Inter-relação dos poderes municipais.

8. Participação da administração municipal nas atividades econômicas, sociais e culturais da comunidade, organização da vida social e econômica do Município.

9. Arrecadação local das autarquias e sua aplicação no Município.

Por esta lista de assuntos, pode-se avaliar a importância, a grande significação prática das questões relacionadas ao Municipalismo. Não duvido que haja por aí quem o considere um fogo de vista, um mero exercício de diletantes, ou simplesmente uma investida quixotesca à cidade dos nossos defeitos de formação. Sonhadores, diletantes, serão, porém, êsses críticos de profissão, êsses descrentes *a-priori*. Quanto a nós, somos realistas, profundamente realistas, porque, ao invés de nós encerrarmos em tórres de marfim para fugir aos problemas que nos rodeiam, aco-metemo-los com coragem e lucidez, procurando configurar objetivamente as causas dos males nacionais e apontar na revitalização econômica e financeira do Município o caminho certo para erradicá-lo duma vez.

Víamos diante de nós o seguinte espetáculo: no terreno econômico, o País definhando através de suas células municipais, privadas dos elementos vitais necessários ao seu metabolismo; no terreno jurídico e político, o Município esbulhado nos direitos e destituído das funções que lhe cabiam, dentro do regime democrático e federativo. Não éramos, aliás, os primeiros a lançar a vista para tão desoladora paisagem. No caminho do Municipalismo, fomos precedidos — e isto é uma honra para todos nós — por valorosos batedores, recrutados entre os espíritos mais bem dotados e mais representativos das várias gerações. Como declarei em conferência recentemente pronunciada em Niterói, acêrca do desenvolvimento histórico do Municipalismo, somos os herdeiros dessa tradição de lutar em prol de nossas comunas e apenas lhe damos expressão e eficiência compatíveis com o estado atual da questão.

Para que se veja, ainda, que esta campanha não é um luxo ideológico, num país cujas áreas mais extensas jazem ainda num nível de vida colonial ou selvagem e cujas comunas em sua maioria ainda dormitam num marasmo secular, eu gostaria de dar-voos uma idéia do que é o Municipalismo num dos países em que a vida local é mais exuberante, graças, sobretudo, à elevada percentagem da renda nacional em que se farta: os Estados Unidos da América do Norte.

As vésperas de viajar para Minas Gerais, cheguei-me às mãos um dos últimos números do órgão oficial da Comissão Pan-americana de Co-opeção Intermunicipal, com sede em Havana (e esta indicação mostra a amplitude continental do Municipalismo), no qual se faz uma resenha da Conferência comemorativa do 25.º aniversário da Associação Municipal Americana. O assunto oficial e exclusivo da reunião foi a "Política Municipal Nacional", tendo os debates, como objetivo, "determinar a opinião municipal sôbre importantes assuntos de política e fazer um pronunciamento sôbre os principais objetivos municipais nos Estados Unidos, destinado a concentrar o poder dos municípios na solução dos problemas cruciais que têm em comum".

Um participante da Conferência, prefeito municipal, expôs as questões com que se defronta a Associação, nos seguintes termos, entre outros: "Parte do programa municipal nacional da Associação Municipal de Municípios é unificar os municípios e assegurar uma ação cooperativa em escala nacional, para ajudar às ligas municipais estaduais em seus esforços por conquistar a autonomia municipal naqueles Estados onde os Municípios têm que depender dos caprichos dos legisladores, e nos quais a ação legislativa pode mudar de uma legislatura a outra. Se os funcionários municipais e os habitantes da cidade desejam adquirir e conservar a liberdade municipal, devem aceitar a responsabilidade que a mesma representa. Os Municípios, trabalhando e atuando unidos, devem esforçar-se para que o governo municipal permaneça na mesma escala do governo estadual e federal. Isto não pode verificar-se se os legisladores estaduais podem dar e tirar poderes que devem ser inerentes aos Municípios".

Refere-se em seguida ao problema da distribuição das rendas, que interessa a dois terços da população geral do país residentes nos Municípios. Na sua opinião, "a Associação Municipal Americana é a organização lógica e apropriada para falar em nome do Município, no país. E' integrada por ligas estaduais de Municípios, com um total de 9.500 cidades-membros, cujos habitantes representam a maior parte da população. Se o governo municipal é imediato ao povo, que outra organização pode falar por êle, por suas necessidades e suas reclamações, no grande sistema de governo democrático dos Estados Unidos? O progresso das cidades dependerá, em não menor grau, de que todo o Município incorporado trate de resolver sua própria situação da melhor manei-

ra possível, ou se una a outros, em bases racionais, e trabalhem juntos para a solução de problemas comuns".

Quanta lição prática não encerra esta ligeira sùmula das atividades municipalistas nos Estados Unidos. Temos também entre nós uma Associação Brasileira dos Municípios, fundada há cêrca de três anos e que sômente agora entra em fase pròpriamente ativa. Uma de suas realizações, como deveis saber, é a "Revista Brasileira dos Municípios", órgão também do Conselho Nacional de Estatística do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. O Instituto, aliás, é a coluna mestra em que assenta o peso maior da ação municipalista no Brasil. Organismo administrativo e técnico inteiramente voltado para as grandes questões nacionais, constituiu-se entre nós, nestes treze anos de atividade que agora se comemoram, o grande advogado, o grande defensor do Município, a que deu lugar de honra em sua estrutura federativa.

A Associação Brasileira de Municípios não deixará de interessar-se pela organização e experiência da congênere norte-americana, para transformar-se, igualmente, numa forte aliança nacional de Municípios, com funções, inclusive, de assistência técnica e financeira aos seus membros.

O Primeiro Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, que tem os auspícios da Associação, será o primeiro grande passo para a articulação do Municipalismo em bases nacionais.

Não queremos, entretanto — nós, da Associação Brasileira dos Municípios e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística —, arrebatado e controlar as atividades neste terreno. Se lutamos para corrigir os males do centralismo na vida brasileira, é para criar ambiente às iniciativas locais; é para permitir às circunscrições municipais a realização de seus destinos, sem a tutela atrofiadora de forças estranhas à própria vida municipal.

Muitos Municípios, dos mais próximos aos mais remotos pontos do território nacional, têm dado prova de interesse, de vivacidade, de acuidade em face dos problemas comuns, através de pronunciamentos eloquentes e interessantes sugestões encaminhadas à Associação. O Município de Itaúna, trazendo ao seu seio, em fidalgo gesto que muito me desvanece, um dos criadores da Associação Brasileira de Municípios e Secretário Geral do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, mostra que está plenamente incorporado à corrente municipalista e em dia com as atividades da campanha.

Desejo, porém, que o vosso dignificante exemplo se irradie pelo Brasil afora, para que se possa dizer que o Município Brasileiro está alerta, está de pé, atento à magnitude da hora que passa e pronto a responder à convocação para a grande tarefa de reerguimento de nossa civilização interior.