

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO ALEXANDRE MORGADO MATTOS

Origens e desenvolvimento do municipalismo brasileiro (Pernambuco e os problemas municipais)

BARBOSA LIMA SOBRINHO

HÁ perto de 309 anos, reuniu-se, no Recife, a Assembléia-Geral convocada pelo Conde Maurício de Nassau e composta de representantes de tôdas as Câmaras do domínio holandês, tirados assim dos escabinos como do povo, todos portugueses, por sinal. Entre os delegados, figuram os eleitos da cidade Maurícia e das jurisdições da Paraíba, de Itamaracá, de Igarauçu, de Pôrto Calvo e Serinhaém. Como dizia Frei Manuel Calado, "mandaram chamar as pessoas mais nobres e graves de tôda a Capitania", reunidas "para se assentarem e decretarem estatutos, e leis, para se governarem em paz e quietação. Cada um dos portugueses — continua o cronista de "O Valercso Lucideno", propôs as necessidades que havia nos distritos aonde moravam, e as cousas que eram necessárias para o bom govêrno e quietação da terra".

O PRÍNCIPE E AS CÂMARAS

Frei Manuel Calado nos dá notícia dos festejos promovidos pelo Príncipe, que recebeu os representantes das Câmaras e os "banquetes esplêndidamente, "aonde comemoram todôs ao sc.m de trombetas e caixas e, de quando em quando se disparavam muitas peças de artilharia, assim do mar como da terra". Mas não ficou apenas a recordação das festas; guardaram também os arquivos holandeses as atas dessas reuniões, iniciadas a 27 de agôsto de 1640 e encerradas a 4 de setembro do mesmo ano, com a presença de 55 delegações, que discutiram não apenas as propostas apresentadas à Assembléia, em nome do Conde de Nassau e do Supremo Conselho, como as medidas pleiteadas pelos próprios membros do congresso, em nome das câmaras e freguesias de que eram mandatários.

Assinala José Higino que a Assembléia que se reuniu no Palácio das Tôrres, da cidade Maurícia, "foi a primeira Assembléia Legislativa que funcionou no Brasil". Clemente Brandenburger vai mais longe no conceito, classificando-a como "o primeiro parlamento, que se reuniu na América do Sul, e o único, por dilatado tempo".

O PRIMEIRO CONGRESSO MUNICIPALISTA

Não foi apenas a primeira Assembléia Legislativa reunida no Brasil, mas também o primeiro congresso municipalista, de que há notícia nos fatos nacionais. Entre os assuntos versados, muitos se elevavam ao nível da legislação geral, ou se revestiam do interêsse e alcance dos problemas de todo o Estado, como os que diziam respeito à atitude em face da luta, que os campanhistas perseveravam em manter, com os seus arraiais fixados ao longo do rio S. Francisco. Trata-se também da questão religiosa, da validade das leis e da autoridade dos tribunais holandeses, da proteção dos direitos individuais e até mesmo da necessidade de estabelecer um novo regimento de custas. Mas os assuntos pròpriamente municipais embora em menor número também mereciam a atenção da assembléia, que providenciava quanto aos impostos locais, quanto à maneira de tornar possível a construção de pontes e estudava os primeiros preceitos de um código de obras. Vamos encontrar mesmo, nas suas deliberações, o mais antigo pleito em favor da autonomia dos municípios, quando os escabinos da cidade Maurícia apresentaram a seguinte proposta:

"Não devendo o Supremo Conselho envolver-se em cousas miudas de polícia e administração do povo, as quais presentemente são descuradas e não providas, como cumpre, dignem-se S. Excia. e o Supremo Conselho conceder às câmaras dos escabinos alguma autoridade, como burgos-mestres, para tratarem dessas minudências, ou se nomeiem vice-burgos-mestres, para intervirem nesses negócios de polícia municipal".

NO PERÍODO COLONIAL

O título de burgomestre não prevaleceu, embora se dissesse que existia a função. Na verdade, não chegamos a ter, no período colonial, o que hoje se denomina municipalismo. Conhecemos senados de Câmaras municipais e vimos que essas assembléias centralizaram movimentos históricos de extraordinário relêvo. Mas eram tão amplos os têrmos das vilas e possuíam elas poderes tão dilatados, que devem ser consideradas as suas assembléias, menos como autoridades pròpriamente municipais, do que como ensaios de organização

representativa, dentro dos governos regionais. O Senado da Câmara das vilas criadas como que antecipa as assembléias estaduais. Suas preocupações, como também a matéria, de sua competência, constituem o domínio comum da atividade das Câmaras legislativas. O municipalismo, como hoje o entendemos, dependeu da formação das cidades, com os seus interesses próprios, seus problemas característicos e, sobretudo, sua emancipação diante da influência dos clans latifundiários, tão bem expostos e compreendidos na sociologia do Senhor Oliveira Viana. "Nunca tivemos — escreveu o mestre de "Populações Meridionais do Brasil" — um tirocínio urbano, à maneira grega, à maneira romana, à maneira peninsular. Sempre, desde a primeira feitoria, desde o primeiro curral, desde o primeiro engenho, temos vivido a vida independente, a vida livre, a vida ampla dos latifúndios: conhecemos apenas a dispersão das sesmarias, os vastos currais isolados no deserto, as fazendas separadas por imensas solidões rurais" — As células de nossa vida pública — afirma o mestre noutra passagem — não a encontramos nos municípios ou comunas", mas "nos clans rurais".

AS SOLUÇÕES LEGAIS

Nem foi outro o motivo que, na organização de nosso regime político, depois da Independência, trouxe o desinteresse pelo governo propriamente local. Conservadores e liberais, na segunda fase da vida do império, procuraram fazer do desinteresse pelo município uma acusação constante à atividade política dos adversários. Na realidade, não obstante sua orientação descentralizadora, o que o Ato Adicional consagrou foi o regime que existia, atribuindo-se às Assembléias provinciais influência decisiva na vida dos municípios. Nem houve qualquer inconveniente nessa orientação, pois que a esse tempo não existia ainda um sentimento municipalista efetivo. Excetuadas algumas povoações importantes, que aliás serviam de sede a governos regionais, a cidade, como ente político autônomo, é acontecimento recente na formação brasileira. As soluções legais estão chegando a tempo e é necessário não esquecer, nem desprezar a realidade, se não desejamos perturbar a evolução da vida municipal e o aproveitamento de suas forças e possibilidades.

O MUNICÍPIO E A ARRECAÇÃO

Se nos detivermos em algarismos, teremos decerto motivo para estranhar a situação de fragilidade de nossos municípios, em face da arrecadação pública. O grande beneficiário da arrecadação é a União, que soube reclamar as melhores fontes de receita do país, o imposto de importação, o de consumo e o imposto sobre a renda. Mais de 50% de tôdas as rendas públicas do país ficam com a União, mais de 30% para os Estados e menos de 10% para os municípios. Em estudo publicado recentemente no Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças, verificamos que o quinhão dos municípios, no total da tributação arrecadada, caiu, de 1940 para 1948, na razão de

3,5%. E não obstante tudo isso, quando o Governo Federal entende resolver um problema tão sério como o das habitações, não o faz com seus próprios recursos, mas pelo congelamento dos aluguéis, o que valeria dizer pelo sacrifício dos municípios, que não podem contar assim com as possibilidades de seu imposto essencial, e que incide exatamente sobre o valor locativo da propriedade imóvel.

Em alguns Estados, a arrecadação não favorece de maneira tão exagerada a União. Não podemos dizer o mesmo de nosso Pernambuco.

A SITUAÇÃO EM PERNAMBUCO

Enquanto Minas Gerais contribui para a União com 25% de tôdas as suas arrecadações e o Rio Grande do Sul com 33,90%, a Paraíba com 28,94%, o Espírito Santo com 16,82%, Pernambuco entrega à União 50,24% de tôda a receita pública apurada dentro de suas fronteiras. Esse, senhores, o problema que precisamos encarar. Não resolveria nada, em Pernambuco, desfalcas as rendas estaduais para melhorar as municipais, pois que essa orientação se faria às custas dos próprios municípios, sacrificados nos serviços que o Estado mantém no interior. Os municípios receberiam talvez alguns milhares de contos, mas perderiam o posto de higiene, ou o posto de monta que o Estado nêle sustentasse; ou teriam que ser fechadas escolas estaduais. Ninguém faz milagre e não se ensinou ainda, fora da demagogia, a receita, que permita a um governo manter, ou melhorar serviços, quando lhe tiram recursos e elementos de ação.

REDISTRIBUIÇÃO

O que precisamos obter, ou o que deve ser o objetivo de nossos trabalhos e esforços é uma redistribuição mais equitativa das arrecadações, para que não caiba à União parcela tão exagerada da receita geral. Descentralizar à custa do Estado, apenas, seria tão nocivo aos municípios como a continuação da situação atual, que vem sacrificando municípios e diversos Estados aos interesses de uma União excessivamente centralizadora e por isso mesmo não raro inoperante.

CAMPANHA DESCENTRALIZADORA

Tem tôda atualidade uma campanha descentralizadora, que redistribua mais equitativamente recursos e deveres entre a União, o Estado e os Municípios. Todos estamos realmente entendidos quanto ao que pode representar o Município, no quadro das instituições políticas. Já na Primeira Constituinte Republicana, o assunto merecera interesse e destaque. O ilustre João Barbalho via nos municípios "uma miniatura da pátria, o primeiro amor do cidadão". Acrescentava, com muita razão: "Esse amor, esse afêro ao torrão natal, ao círculo das relações de vizinhança, de contiguidade, de comunidade de interesses, engendra o espírito. A autonomia local o desenvolve, o engrandece, o nobilita", concluía dizendo: — "E' êrro, pois, cercear essa autonomia. Seria mais que êrro, mes-

mo, um verdadeiro atentado, se prevalecesse na República o sentimento vesgo, desconfiado, tacanho, esterilizador, que na monarquia atrofiou o elemento municipal.

TESE ANTIGA

Mesmo na Monarquia, porém, não faltavam os entusiastas do municipalismo e o Visconde de Uruguai ia pedir inspiração a Tocqueville, para dizer que na Municipalidade é que reside a força dos povos livres. "As constituições municipais são para a liberdade o que as Escolas primárias são para a ciência; põe a liberdade ao alcance do povo, fazem com que aprecie o seu gozo tranqüilo e habituem-no a servir-se dela. Sem instituições municipais, pode uma nação dar-se um governo livre, mas não tem o espírito da liberdade". Tese antiga, que se renova todos os dias pela experiência dos povos. Mr. Bevin, ainda recentemente, declarava que a base da democracia é a continuidade do interesse permanente dos cidadãos pelos governos locais.

LIBERDADE MUNICIPAL

Mas não basta a doutrina nem o efeito das velhas palavras mágicas, que há séculos deslumbram e embriagam a humanidade. Devemos reconhecer, ainda com Tocqueville e o Visconde de Uruguai, que "a liberdade municipal escapa, para assim dizer aos esforços do homem. E' raro que seja criada pelas leis, nasce, por algum modo, por si mesma. São a ação contínua das leis e dos costumes, as circunstâncias e, sobretudo, o tempo que conseguem consolidá-la".

Eu não menosprezaria o esforço do homem, na criação, ou formação do sentimento municipalista. A vontade humana bem orientada, a educação política como consequência do desenvolvimento geral da cultura, podem, por certo, criar condições favoráveis à eficácia de leis, que antes pareciam absurdas, ou temerárias. O êxito da campanha municipalista, que ora se desdobra por todo o Brasil, depende do êxito de cada administração local, do progresso que cada prefeito possa realizar, da elevação de debates e da capacidade construtiva das Câmaras de Vereadores de toda a parte. Por isso mesmo é que se recomendam e se tornam necessários os Congressos de Municipalidades, dentro daquela orientação, que eu próprio apresentara, em minha plataforma de candidato:

"Sou inteiramente favorável à realização de congressos periódicos de municipalidades, dentro de planos práticos, que valham como exposição dos serviços realizados em cada um dêles, no domínio administrativo, no estímulo ao desenvolvimento econômico da região, na defesa do interesse público. Essas reuniões podem servir de emulação, obrigando a fazer sempre um pouco mais, orientando a solução dos problemas, oferecendo, enfim, para utilidade geral, o resultado das experiências de todos".

CONCLUSÕES PRÁTICAS

Recordo êsse documento político, sem outra preocupação que a de esclarecer melhor os intuítos

que nos levaram a convocar êste Congresso, intuítos que por sinal se acham perfeitamente esclarecidos no temário de seus trabalhos, como no esfôrço dos técnicos e especialistas, que prepararam quase uma centena de teses, sôbre os assuntos mais importantes da vida dos municípios. Tivemos a preocupação de evitar debates doutrinários, trazendo à discussão conclusões práticas, objetivas, que, depois de discutidas e aprovadas, possam servir de roteiro, para a solução de problemas da administração municipal. Realiza-se, pois, êste Congresso depois de um largo período de preparação, com reuniões numerosas de muitas comissões, que apuraram o ensinamento dos técnicos, ou o resultado da experiência acumulada nas repartições do Estado. Esperamos que muitos convênios venham patentear a utilidade do Congresso, como estamos convencidos de que êsse encontro de administradores e legisladores, vindos de todos os recantos do Estado, facilitará a tarefa de todos, pelo debate amplo e fundamentado das questões que nos preocupam, pelo conhecimento de iniciativas e experiências, pela revisão, que aqui se vai realizar, de soluções e planos convenientes.

INTERESSES DA COMUNHÃO

No Brasil, tudo se costuma fazer sem medida. Ou não temos nenhum municipalismo, como a monarquia, ou tendemos a ter municipalismo de mais. Convém por isso, não esquecer a Nação, quando se fala no Município. A autonomia administrativa deverá ser preservada, defendida valerosamente, mas considerando os interesses supremos da unidade política da Pátria. Muita coisa conspira contra essa unidade, como as distâncias enormes, as condições geográficas diferentes, os conflitos econômicos, a influência de correntes imigratórias. O exagêro da autonomia municipal, como da autonomia estadual, representariam novo e perigoso fator de desagregação, a acrescentar a tantos outros, que nos ameaçam. Consideração, de resto, escusada, ou inútil neste recinto, onde os que aqui se encontram sentem, no mais íntimo do ser, aquela mesma força de unidade e coesão, que consagrou a vitória de nossas armas nos outeiros dos Guararapes.

Estou aqui, neste momento, para vos dar boas vindas e desejar êxito aos vossos trabalhos. Muito se falou dêsse Congresso, muitas intenções lhe foram atribuídas e agora vos cabe responder a tôdas essas interpretações tendenciosas, mostrando que aqui vos encontrais para servir a vossos Municípios e a Pernambuco. A causa do Congresso de Municipalidades já não me pertence; está em vossas mãos. E eu estou aqui para declarar que confio em vós, confio na elevação de vosso julgamento, na superioridade de vossa atitude e, sobretudo, em vossa dedicação aos interesses da comunhão pernambucana".