

Municipalismo e Democracia

RAFAEL XAVIER

(Conferência proferida em Ourinhos, São Paulo, em 6 de agosto de 1952)

TENHO sempre dado menor ênfase à defesa do Municipalismo em seus aspectos jurídico e sociológico, preferindo, por pragmatismo, o estudo objetivo do assunto em face da ciência da administração. Não falta, no entanto, no campo jurídico e sociológico, a justificação do município autônomo, como necessidade imposta pela biologia política.

Admito, como conceito plenamente estabelecido entre nós, no âmbito da civilização cristã, a existência de um direito natural contrário à absorção da pessoa humana pelo Estado, direito de que decorre a autonomia dos grupos naturais, a variedade da cultura, a diferenciação dos costumes, e legitimidade da livre associação para fins pacíficos, e, portanto, o autogoverno municipal, sendo o município, em sua origem, um grupo natural, um consórcio de pessoas ou famílias vivendo em comunidade.

Esse caráter primitivo do município, é certo, apagou-se quase totalmente na história moderna, uma vez que os principais objetivos da agremiação ou cidade antiga vieram a ser assegurados mais amplamente na unidade moderna do direito civil dentro das nações, e no âmbito externo pelo direito internacional. Mas ficaram os vestígios da índole primitiva, e a todo instante verificamos que a substituição, no mundo moderno, da ação comunal pela do Estado, o amortecimento do espírito de união municipal é, em grande parte, responsável pela criação do Estado-monstro, de intenções patermais e procedimento tirânico.

O enfraquecimento da solidariedade particular gerou as formas da solidariedade compulsória dirigida pelo Estado. Pretendeu-se que o Estado, uniformizado, padronizado, tecnocratizado, realizaria melhor a obra da solidariedade que foi primitivamente o encargo, o *munus* da união local. É claro que se sacrificou o fundamento algo religioso do pacto primitivo, e a união, a solidariedade passou a ser uma função puramente materialista.

Hoje, na rude peleja, para resolver o problema econômico dos povos de nossa civilização, sente-se que a questão mais séria é a da restauração do espírito religioso como fundamento da sociedade e da economia. Ou se procede assim, ou a solução do problema terá de ser dada pelo leviatã, pelo Estado-monstro que transforma cada indivíduo numa simples peça do mecanismo estatal totalitário.

O pensamento dirigente da humanidade oscila entre as duas opostas concepções. A elas, recente-

mente, se referia Tristão de Athayde, numa crônica sobre a personalidade do general francês Delatre de Tassigny, para o "Diário de Notícias" do Rio de Janeiro. Disse, um dia, esse general falando ao nosso patricio: "Só queria que os brasileiros me permitissem um ano de governo ditatorial; garanto que o seu grande país sairia galhardamente de suas dificuldades. E' uma das maiores nações de amanhã. Mas precisa sacudir a mediocridade e entrar no clima do heroísmo".

Eis aí como se forma o germe de uma idéia fascista. Confessemos, no entanto, que a frase de Tassigny reproduz um pensamento irreprimível no espírito de toda gente que, observando as possibilidades brasileiras, se entristece diante de tantos aspectos de miserabilidade do país.

Eu disse o germe da idéia fascista, mas também o do comunismo. Queremos ardentemente repelir essas idéias e defender o nosso estilo de vida democrático-cristã, nossos direitos naturais de pessoas humanas, nossa liberdade ameaçada; mas não devemos esquecer que só pelo desenvolvimento do espírito de solidariedade espontânea, pelo prevalecimento do fundamento cristão sobre o próprio fundamento democrático, poderemos impedir a ascensão do poder ditatorial, essa "figura permanente e universal da humanidade, — diz Tristão de Athayde — aquilina, autoritária, espetacular e heróica, ao mesmo tempo sedutora e irritante, que nos arranca à tentação da mediocridade, mas para nos levar, muitas vezes, não apenas ao clima do heroísmo, o que seria ótimo, mas ao palco das teatralidades ou, pior ainda, aos campos de carniçaria".

O mal não está na vocação para o heroísmo, e Tassigny exprimiu verdade notória quando disse que nós brasileiros precisamos sacudir a mediocridade e entrar no clima do heroísmo. E' a mediocridade e a rotina que mantêm uma situação má no Brasil, como em outras nações. Falando em Buenos Aires, no Instituto Econômico interamericano, o sociólogo Dr. Dívico Alberto Fournier formulou a questão em termos claros: "O mundo inteiro defronta-se com questões fundamentais, que são principalmente suscitadas pela falta de atenção oportuna aos problemas que pedem solução. E estamos nos aproximando do momento da falência ou da solução definitiva. Não há outra alternativa. E neste momento crucial, devem trazer sua colaboração quer os que crêem na superação do homem como um imperativo do seu idealismo, quer aqueles outros que

devem ver claramente quanto é indispensável abordar as reformas necessárias a fim de nos preservarmos do caos, inevitável se o não fizermos, ou de sistemas inadequados surgidos da confusão”.

O heroísmo necessário é apenas o de abandonar a rotina e romper com a mediocridade.

A solidariedade social é o objeto que por toda parte se procura construir em novas bases. Dois os caminhos a nossa escolha: um, o do materialismo que toma a forma do Estado cada vez mais rigidamente centralizado, e irritantemente regulamentador; outro, o da cooperação espontânea para os fins da solidariedade. Este é o dos homens livres que acreditam que nem só do pão vive o homem, mas também observam que nenhum homem pode viver sem pão e que, na maioria dos homens, a vida espiritual se aniquila na miséria física.

Se a solidariedade não se firma como religião, se se deixa de estabelecer uma comunidade efetiva porque o espírito religioso desfaleceu, — terá de ser firmado de outro modo, de um modo primitivo, sofrendo a sociedade culpada as consequências naturais da culpa.

Neste quadro de considerações ressalta nítida a imagem ideal e amável da comuna, do município de uma democracia cristã. No Brasil, e em geral na América do Sul, a questão adquire relêvo excepcional, porque não se trata de reavivar uma instituição, mas verdadeiramente de criá-la.

Nosso município não tem passado ecológico; sua criação foi artificial, simples galho da administração metropolitana à margem da realidade ecológica que foi — “a dispersão — são palavras de Oliveira Viana — das sesmarias, os vastos currais isolados no deserto, as fazendas separadas por imensas solidões rurais”, — processo cultural ou melhor diremos incultural, que não nos permitiu o “tirocínio urbano à maneira grega, à maneira romana, à maneira peninsular”, ainda no dizer do eminente sociólogo.

Daí resultou que a escola pública, o ensino não se implantou como elemento orgânico da comunidade, por isso mesmo que não existiu em nossa colonização a comunidade orgânica. Gerou-se um processo educacional vicioso que até hoje mantém no país uma instrução pública em grande parte desajustada da necessidade de preparação efetiva de homens para o trabalho produtivo.

Por tudo isso, o que os municípios brasileiros exprimem, na sua angústia, e em seus ideais que hoje formam a esperançosa campanha municipalista, é a sensação de um desenraizamento, a dúvida hamletiana de serem, e não serem, uma espécie de saudade de um passado, uma tradição, raízes que não tiveram.

E não será essa mesma a causa de se manter a nossa sociedade em geral tão fraca do espírito de iniciativa individual, especialmente para os empreendimentos pioneiros, como disse Juarez Távora?

Se se pudesse conceber que o sistema centralizado, mais depressa que outro, fôsse capaz de suprir essa falta de raízes, preencher as lacunas de nossa formação histórica, não teria cabimento a nossa campanha. Mas o que se pode prever como aptidão desse sistema é, tão só, a da construção monolítica da solidariedade social na base da coação, através da imensa burocracia cujos gastos consumirão a maior parte dos recursos que deveriam ter aplicação comunal.

Um poder central manda e os povos obedecem, com o coração ausente. Não é o espírito da solidariedade que se cria, mas tão só sua figura jurídica e material. E a frutificação será, sem dúvida, menor. Toda vez que, no curso da história, a solidariedade dependeu do império, bem cedo o imperialismo tombou corroído pela desordem, para voltar a surgir o imperativo natural da descentralização, porque, disse o insigne Carneiro Maia, nosso companheiro de há cem anos, — “se as autocracias ambiciosas iludirem aquêlê pacto, nem por isso a razão pública veio algum dia homologar a obra da força para fazer dela um tipo de municipalidade bastarda”.

Não há fundamento histórico para se acreditar na durabilidade desse tipo de sociedade, enquanto o outro, o da solidariedade criada pela cultura dos grupos naturais, êsse mostrou sua maravilhosa resistência. E é êsse o que o nosso coração pede: a família, o município, o Estado, a Federação, numa escala crescente de autonomia e decrescente de encargos referentes à prática da solidariedade, que é todo o objeto da administração pública.

Bem sei que a grande indústria e o grande comércio de nossos dias vieram modificar a simplicidade primitiva do esquema, levantando sobre a horizontabilidade dessa divisão de funções os institutos verticais de outra forma de agremiação — sindicatos, associações de classe, institutos de previdência social etc. — quais arranha-céus esmagando a planície.

Assim tem de ser, sem dúvida, no Estado moderno, mas se queremos não ser esmagados, temos de procurar atenuar a tendência para o movimento vertical, — resistir pela família e pelo município. Quanto maior fôr a assistência que o indivíduo encontre nessas duas agremiações pela sua constituição adequada e pelo seu funcionamento eficaz, quanto maior fôr a autarquia regional, que por essa assistência se pode desenvolver, menor a pressão vertical do Estado e das instituições classistas.

Comecei esta palestra dizendo de minha preferência pelo exame do municipalismo em face da ciência da administração. As regras da boa administração de uma empresa aplicam-se à administração nacional que é também uma empresa. Em nosso estilo de vida, é uma empresa auxiliar das que constituem a nação econômica.

Outrora o comando da empresa residiu em Portugal e o Brasil experimentou os males de uma

A visão detestável dos péssimos sintomas de enfermidade do Brasil, a que se referia o padre Vieira, era suficiente motivo para que o bravo alagoano, por uma revolução interior, resolvesse, sem quebra de dignidade, bandear-se para o holandês.

Do mesmo modo as iniquidades na vida social de qualquer país podem muitas vezes transviar uma parcela do povo, levando-a a procurar em ideologias e guias estrangeiros o amparo para seus propósitos de justiça social e probidade administrativa.

Receio estar-me afastando do rumo das idéias ajustadas a esta reunião de Prefeitos e Vereadores, mas vereis, estou certo, a íntima conexão entre as minhas palavras e a justificação do movimento municipalista.

Não é a nossa campanha, tôda ela, um esforço em prol de uma boa justiça distributiva? E não é êsse, em última análise, o objetivo da administração pública? Em nome dessa mesma justiça, a Constituição de 1946, graças à luta magnífica de um punhado de ardorosos municipalistas, inscreveu os dispositivos que ultimamente vêm beneficiando os municípios com melhores rendas.

Dir-se-ia que deveríamos estar plenamente satisfeitos e sem necessidade de prosseguir na campanha. Sabeis quanto esta conclusão seria errada. O que se resolveu foi parte mínima de um colossal problema. E êste problema é o da organização nacional.

Resumindo êste problema, sintetizando-o, vemos que todo êle se contém na necessidade premente, iniludível, de se fazer subir nos interiores rurais do país a intensidade da vida econômica. Percebemos que os poderes municipais são os mais indicados para o empreendimento grandioso, desde que providos dos recursos necessários. Aquêlê objetivo subentende uma organização local e regional tanto quanto possível na base da *autopolítica*, em seu significado antigo de autarquia ou auto-suficiência, o que envolve a necessidade de planejamentos locais e regionais bem elaborados, de acôrdo com o meio. Esta é hoje uma preocupação mundial, surgindo por tôda parte os mesmos problemas, e até mesmo em países de economia organizada na base de sólidas tradições locais (o que não é o nosso caso) se têm verificado desarmonias internas e desequilíbrios. Acontece assim por exemplo na França, com os planos sugeridos para deter o crescimento e depois reduzir a exagerada aglomeração parisiense e dar, pela regionalização, melhor distribuição ao potencial da indústria, ou seja, na expressão sintética de Claudino Petit, a "politique d'industrialisation sur un plan décentralisé".

Não se trata também, no Brasil, de uma simples questão de divisão de rendas, mesmo porque o acréscimo de 1 ou 2% que os Municípios hoje conseguem amanhã podem perder, uma vez que não são fixos os fatores. Basta que a União, os Estados, o Distrito Federal, as grandes capitais aumentem um pouco suas exigências, para que os municípios do interior percam a pequena vantagem percentual conquistada.

A questão é mais ampla e só se resolve definitivamente segundo a fórmula de "política de industrialização de acôrdo com um plano descentralizado". Esta política exige a retração dos gastos e desperdícios que se realizam nas áreas de grande

urbanismo; exige severa disciplina da distribuição do trabalho e da renda do trabalho, assim como da distribuição do capital e da renda do capital.

Quanto ao capital, numa democracia cristã, não se procede como nas chamadas democracias populares e muito menos como no socialismo soviético, matriz dêsse tipo de organização materialista, que concentra nas mãos do Estado todos os meios de produção; mas a democracia cristã não sobreviveria se por um liberalismo ainda do tempo do *laissez faire* deixasse de exercer sôbre a distribuição do capital a necessária pressão disciplinadora. Refiro-me tanto à distribuição pelas pessoas quanto à distribuição pelos setores da atividade produtora. O Estado não pode permanecer indiferente se, por exemplo, o capital afluí para os setores da produção menos útil, abandonando os da produção mais útil para a coletividade. Antes que o capital se aplique nas indústrias de luxo, há de ser chamado, de algum modo, a se aplicar nas indústrias de bem-estar coletivo. Neste terreno, o campo é vasto para grandes e urgentes reformas.

Quanto ao trabalho, também há muito que disciplinar. Mas o aspecto mais grave é o desequilíbrio entre a renda do trabalho, nas atividades agrícola e industrial, e a renda do trabalho nas outras atividades. Em 1940, teríamos, no Brasil, no primeiro grupo, por indivíduo, cêrca de Cr\$ 2.000,00; no segundo, cêrca de Cr\$ 8.000,00. Nos Estados Unidos distribuíram-se ao primeiro 1.500 dólares, no segundo 2.000 dólares, por pessoa.

Êsses resultados não procedem de cálculos oficiais, estarão sujeitos provavelmente a alguma retificação, não porém tão grande que torne a disparidade menos clamorosa. O trabalho produtor na agricultura e na própria indústria não tem nos Estados Unidos uma remuneração deprimida como acontece entre nós, e é evidentemente o desequilíbrio, que no Brasil se tem permitido e estimulado, a maior causa de nossa debilidade produtora. Sendo comum ao trabalho na agricultura e na indústria, a depressão só pode ser maior na agricultura e por isto mesmo os campos vão ficando desertos. Há municípios do interior dos Estados nordestinos e mesmo do Sul num processo acelerado de despovoamento total. E as cidades crescem, mas a mão-de-obra urbana tipicamente produtora, a das manufaturas, não cresce como devia crescer; crescem as cidades principalmente de indivíduos *marginais* e de renda também marginal.

Neste ponto, senhores, é que, parece-me se deve assentar a ação central revolucionária de nossa economia. Que adiantarão a industrialização e a reforma agrária, se a renda, que é o nervo do progresso de cada atividade, continuar a ser desfavorável ao trabalho na agricultura e na indústria?

Como vêdes, há necessidade de uma ação central reformadora do processo atual de distribuição da renda do trabalho. Um trabalho rouba a outro trabalho; e o pior, muita ociosidade rotulada de trabalho rouba ao verdadeiro trabalho. O

trabalho da cidade rouba ao do campo, e este é, certamente, o roubo de conseqüências mais calamitosas.

Há um excesso de trabalho parasita, assim como há o capital parasita, e esses dois inimigos da ordem social só podem ser vencidos se entrarmos no clima do heroísmo. Esse clima será o de uma revolução administrativa, apoiada por uma corrente de opinião superpartidária, numa confluência harmônica de todas as probidades políticas para que se possa enfrentar e resolver a questão de *enfermidade* do Brasil. A causa da enfermidade, apontou-a o Padre Vieira, era no seu tempo, o pecado original, — a falta de justiça, no tomar. Ainda hoje o é. Outras nuvens injustas, como as daquele tempo, se têm formado, e alçam em muitos pontos do país as suas mangas sugadoras. Foi por sentirem vivamente isto, que os municípios do interior se levantaram neste grande movimento redentor, que vai subindo e envolvendo toda a política brasileira. Sabeis muito bem o que eu quero dizer com a restritiva *do interior*, e todos reconhecemos que as populações urbanas não vivem num leito de rosas. A expressão tem um sentido lato, significando o *interior* tudo o que é a fonte viva da produção nacional.

O que pleiteamos como política interiorizante é aquela política que, pela sábia ordenação das coisas referentes ao capital e ao trabalho, aos campos e às cidades, ao Norte e ao Sul, ao Leste e ao Oeste, ao litoral e aos sertões, possa realizar o equilíbrio da sociedade brasileira e liberá-la da ameaça de caos ou dos sistemas surgidos da confusão.

Insisto na questão da distribuição da renda do capital e do trabalho, como problema fundamental. A agricultura e a indústria, os trabalhadores rurais e os urbanos, os intelectuais e os operários, os funcionários do governo e os das organizações privadas, tudo deve ser objeto de uma justa distribuição da renda, todos devem ser enquadrados em tabelas e proporções harmônicas, fora do regime da confusão em que cada um procura tirar a brasa para a sua sardinha.

Dirá o advogado do diabo que eu ainda não fiz a demonstração exata do porquê do municipalismo em face dessa imensa complicação do problema nacional. Penso que essa demonstração já se fez amplamente, e não só por nós que nos temos congregado em assembléias municipalistas, mas também por outros que, em conferências eco-

nômicas, congressos das classes produtoras e outras manifestações coletivas, recomendaram a descentralização. E no programa da descentralização, a função do Município só pode ser muito extensa. Pleiteamos a outorga de extensas atribuições aos poderes municipais, convencidos de que eles poderão organizar os serviços com tanta eficiência quanto a dos serviços estaduais e federais e mais baratos, o que é de uma importância capital para os fins colimados.

Não pretendemos ir tão longe como Laboulaye que dizia “deixai às comunas, deixai aos indivíduos a liberdade de se arruinarem, pois é com esta mesma liberdade que poderão enriquecer...”

Na reorganização municipalista compreende-se também a necessidade de assistência estadual e federal para fins normativos e colaboração técnica, assim como a de lei geral reguladora da administração financeira e da tomada de contas das prefeituras. A autonomia jamais poderia significar irresponsabilidade.

Essas idéias e pensamentos, Senhores Prefeitos e Vereadores aqui reunidos, serão as idéias e pensamentos do II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, por reunir-se em São Vicente.

Não temos pregado doutrinas ou princípios filosóficos em torno do que chamamos municipalismo, no Brasil. Ao contrário, procuramos, em todas as oportunidades, situar em termos de política objetiva a grande campanha de restauração que empreendemos. Tal objetivo só se obterá pela supressão completa dos processos seguidos até agora no país.

É para esses problemas que peço vossa atenção de responsáveis pela vida das comunidades que dirigir. É necessário uma grande força de coesão e elevado espírito compreensivo de todos os que têm a seu cargo parcelas de responsabilidades públicas.

Sinto-me feliz vindo a esta região do Brasil sem fronteiras regionais, atendendo ao convite do meu nobre amigo, o Prefeito Domingos Camerlingo Caló. Ela é um símbolo de nossa unidade e uma demonstração do que podeis realizar nesse esforço comum de unir e solidificar todas as comunas brasileiras no trabalho cíclico de construir uma nação em bases seguras e definitivas, tendo como fundamento político, econômico e social o Município.