

Municipalismo e Administração

RAFAEL XAVIER

(Presidente da Associação Brasileira de Municípios)

SE o destino dos povos dependeu, muitas vezes, de circunstâncias fatais que os arrasaram a ruínas, talvez tenha sido maior o número dos casos em que a ruína foi consequência dos erros de administração, ou melhor, numa expressão mais ampla, da política, pois, em última análise, política e administração se confundem, não devendo haver outro interesse na política senão o da boa administração da República.

A história do mundo está repleta de lições que são malbaratadas pelas novas gerações ou pelas nações novas e, por isso, se diz que a história se repete, quando, na realidade, nunca se deveria repetir.

Hoje, a pressão imensa exercida pelo crescimento da população mundial obriga os homens esclarecidos de todos os países a conjugar esforços em favor de uma necessária harmonia da administração da terra como um todo, a fim de permitir a sobrevivência pacífica e florescente da humanidade.

Com as feridas ainda sangrando, mal refeita do pavor de duas guerras mundiais, a humanidade levanta uma súplica de paz. Mas a preparação da guerra prossegue como lema, cruelmente necessário para garantir a paz, mantendo-se hoje o mesmo conceito dos romanos "qui desiderat pacem, praeparet bellum".

Esta triste condição, a que se vê jungida a espécie humana, vem diminuindo, deploravelmente, as possibilidades de entendimento universal para o fim de realizar, sem tardança, a obra de uma administração mundial cientificamente planejada e executada. E tanto maior é a necessidade de um planejamento científico, quanto maior se torna, dia a dia, a premência da conjuntura mundial, que é aflitiva. Mais ainda: ultrapassando a atual conjuntura cumpre que cuidemos também de preservar para a humanidade futura as fontes de vida. O amor dos pais pelos filhos não seria um verdadeiro amor se, falhando a esse dever de previdência, deixássemos de dedicar uma boa parte de nossos esforços à restauração e melhoria das fontes de vida para a humanidade de amanhã — fontes de vida que foram durante muito tempo dilapidadas com ingênua displicência.

A ciência social tende, portanto, a se constituir como um corpo de doutrinas e práticas adaptadas a essa necessidade, já se não podendo admi-

tir o empirismo na coordenação das coisas que formam o complicado problema da administração de um mundo, em seus variados aspectos geográficos. De outro modo, não se sabe como poderia haver sobrevivência e paz num território mundial já demasiadamente estreito em face do acelerado crescimento da população.

Os conceitos de um mundo só, uma só humanidade, impõe-se como diretrizes de uma só filosofia da vida, através da qual se possa realizar a coordenação administrativa dos fatores de produção ou seja o consumo dirigido por uma justiça distributiva que atenda não só a realidade presente como também a previsão do futuro.

Centralização e Descentralização, Regionalismo, o Problema Metropolitano, Autogoverno local, são teses que merecem atenção especial porque têm sido temas constantes na campanha municipalista brasileira.

O conflito de tendências e interesses que giraram em torno de um simples *gens* ou de uma cidade dotada de poder avassalador, existia, no mundo antigo, arrastando-se através dos séculos e formula-se ainda hoje nos mesmos termos primitivos. Vem a ser, em última análise, o conflito do individualismo com o coletivismo. A centralização acompanha a idéia coletivista, a descentralização segue o individualismo, reclama os direitos do pequeno grupo, seja o doméstico, seja o municipal.

O mais delicado entre os problemas administrativos é, portanto, esse de se saber como e quando superpor conciliatoriamente as exigências de um poder central, isto é, da unidade nacional às necessidades do agrupamento local.

Sabemos como a questão se perturbou no Império Romano, até produzir-lhe a ruína, quando a grande metrópole passou a um regime de centralização sufocante, com uma vasta burocracia acompanhando os governantes.

Conhecemos o exemplo da França de Luiz XIV, com a formidável concentração do poder que então se verificou pretendendo ampliar a todo o país a paternal proteção da monarquia, sem atentar nas realidades que, simultaneamente, geravam os fermentos da revolução.

O aparecimento dos Estados Unidos da América do Norte como nação independente, jovem democracia irradiando sua luz sobre o velho mundo, fixou o modelo de uma poderosa centralização

ao lado de uma não menos poderosa defesa das prerrogativas locais — um individualismo vigoroso dentro de um coletivismo potente. Eles souberam encontrar o regime que lhes convinha e, sem dúvida, nesse equilíbrio político-administrativo, a nação encontrou o estímulo para desenvolver os seus grandes recursos.

Não tivemos, nós os latino-americanos, a mesma felicidade ou a mesma intuição de poder constituir desde cedo um regime adequado às nossas condições próprias, e na verdade até hoje sofremos dessa carência. O Brasil, por exemplo, era, na época da independência, um pequenino povo disperso numa enormidade territorial. Assim, também, em sua quase generalidade, todos os povos de origem latina do continente. Enquanto os americanos do Norte faziam crescer sua civilização das sementes que unidos plantavam, tínhamos nós, os do Sul, a civilização "pegada de galho", no dizer de JOAQUIM NABUCO.

Tôda a nossa história reflete uma inquietação, uma nostalgia, que tem sido apontada como característica da alma ibero-americana, algo que põe entre nós e o nosso passado, constantemente, uma incompreensão, uma dúvida, uma revolta latente, não raro explodindo em subversões que interferem no curso da história, mais ainda o que se fez, improvisam soluções e propugnam reformas superficiais, sem o senso necessário da continuidade administrativa.

Os grandes sonhos da unidade sul-americana desvaneceram-se no passado, como tinha de acontecer, por uma fatalidade geográfica. Temos que procurar a unidade de outro modo; uma unidade moral, uma coordenação administrativa, uma comunidade de ideais. O essencial é sabermos como aproveitar, do melhor modo, cada povo em seu próprio interesse e no da comunidade americana e mundial, os recursos que a Providência nos concedeu.

Enfrentamos hoje a tarefa de profundas reformas, remodelando a estrutura econômica como base de renovação social. Aos males que são de nossa formação histórica, juntam-se outros derivados de erros administrativos e da omissão de reformas que teriam sido oportunas e deixaram de ser empreendidas por timidez ou por incúria.

Não será errôneo afirmar que os maiores males são os resultantes da omissão das reformas que eram reclamadas como complemento do ato de abolição da escravatura. Realizou-se apenas o esforço subjetivo e emocional. Os planos de reorganização agrária morreram como sonho dos abolicionistas clarividentes. E hoje o problema rural pesa sobre a consciência de nossos governantes como o dever mais grave e mais urgente.

O cumprimento dêsse dever acha-se intimamente ligado aos estudos em torno do "problema metropolitano" e do autogoverno local.

A pré-história mostra-nos os primeiros embriões das cidades no período neolítico quando a vida humana já contava com alguma coisa mais do que a simples reprodução ou a migração da caça selvagem, e os homens, em seus cercados,

dispunham de uma fonte viva de alimentos. Um largo saldo de alimentos sobre o consumo tornou possível a expansão das cidades, começando-se a civilização, a organização política, a indústria, o comércio. W. HOWELLS, da Universidade de Wisconsin, calcula em 10 ou 20 milhões a população mundial de há dez mil anos. O neolítico marcou uma primeira expansão. Uma segunda, na idade de bronze. Finalmente a expansão européia. De 1600 até a atualidade, multiplicou-se por 5 a população mundial.

Não podemos esquecer nunca que aquele pequeno saldo primitivo foi o ponto de partida da imensa obra humana a que chamamos civilização. Tinha nascido assim a economia, em sua primeira parcela, modesto capital da empresa civilizadora.

O que desejo fixar é que a cidade é o fruto de um saldo de alimentos e é um profundo transtorno da civilização todo o ato imprudente que inverta a situação.

A cidade antiga foi principalmente forte, para assegurar aos camponeses proteção e refúgio diante de eventuais invasores. Inicialmente núcleo de uma confederação de gentes vizinhas, viciou em seguida seus atributos, reduziu à vassalagem os membros da confederação que ela centralizava. Roma torna-se senhora de um Império, substitui nos campos o trabalho escravo ao trabalho livre, cria o grande comércio e aniquila sua própria agricultura. A deserção dos homens livres do campo, impossibilitados de viver, concentra a terra em mãos de poucos e os latifúndios matam a classe média, o pauperismo enche a grande cidade de uma plebe revolta que o paternalismo imperial procura acalmar, com gratuidade do pão e do circo.

Mas nenhuma política podia consertar o edifício aluído nos alicerces. Rememorar êsses fatos antigos e olhar ao mesmo tempo para a situação demográfica brasileira e das demais nações latino-americanas, é motivo de inquietude. Vemos que a cidade cresceu em demasia, e que muitos dos elementos de que carecem se tornaram parasitários. Vemos que a pequena exploração rural se foi tornando inviável em muitas zonas. Observamos que os meios locais de subsistência definham, precisando as populações recorrer demasiadamente a mercados longínquos. Há um desajustamento entre a massa consumidora que cresce e a produção que não pode crescer no mesmo ritmo. Por seu turno, a cidade não foi planejada para poder agasalhar a multidão que se quer instalar com seus confortos, ou mesmo em seus alforjes, que parecem felicidade em confronto com a pobreza rural.

Impõe-se, portanto, que se considere como problema de base, nas cogitações administrativas, o problema da harmonia entre a cidade e o campo, ou melhor, entre as áreas metropolitanas do interior que precisam também possuir seus grandes centros de indústria e civilização.

Por isso mesmo temos batido, com insistência, na tecla do Município. Mesmo porque a hi-

perifoneia financeira das áreas metropolitanas é a consequência do sistema centralizador que se instalou em nossa tradição político-administrativa. O Distrito Federal exerce hoje a função negativa que foi outrora de Lisboa.

Para que a administração se torne um instrumento capaz de corrigir tantos males, é necessário formar uma cultura administrativa versada no conhecimento das realidades físicas e sociais e, animada de um propósito de ação enérgica, sem a qual não vemos como se possa vencer a fase crítica e como abriremos caminho para o futuro.

A orientação da campanha municipalista brasileira foi, nesse sentido, objetiva, sem esquecer, entretanto, os aspectos jurídicos que os problemas da administração local envolvem.

A lei, entretanto, sendo um reflexo das relações humanas, políticas ou sociais, tem que estabelecer íntima conexão com os fatos, sob pena de não alcançar suas finalidades.

Por isso mesmo, procuramos sempre determinar as causas de nossa débil organização política para, assim, poder indicar os meios e modos de corrigir as deficiências, criando as bases de uma administração local, necessariamente imposta pelas condições próprias ao nosso país.

Temos em inúmeros trabalhos assinalado os graves danos provocados pelo centralismo excessivo, em todos os seus aspectos, que é, seguramente, o mal maior que tem impedido um harmônico e seguro desenvolvimento do país.

O Municipalismo não é um fenômeno artificial, conseqüente de idéias individuais ou de grupos. Ele deu nascimento à nação, acompanhando-a no mesmo ritmo de desenvolvimento, ao sabor das mesmas vicissitudes, sob o signo das mesmas contingências.

O regime municipal não só "foi o primeiro que teve realidade entre nós, porque nas povoações iniciais foi possível organizar a vida coletiva", mas também, "foram as formas municipais as que maior influência exerceram nos primeiros tempos coloniais deixando rastros evidentes pelo Império e pela República afora" tanto quanto "a prática do governo local constituiu o eixo da política brasileira em todos os tempos favorecida ou peada, quando a política do centro desejava exercer maior ou menor pressão sobre as formas de governo regional, provincial ou estadual" (ORLANDO DE CARVALHO — Política do Município).

A história do Município brasileiro não se originou, como querem alguns a partir do 1.º Império, pelo fato de terem sido a Constituição de 1824 e a lei regulamentar de 10 de outubro de 1828 (sem falar de leis menores que mediarão entre estas duas) os primeiros marcos da legislação municipal brasileira propriamente dita. Os que assim pensam, chamando aliás de "preconstitucional" a fase colonial do Município, consideram-no a este como uma espécie de apêndice, nada mais do que isto, do município português.

Estou com o Sr. ORLANDO DE CARVALHO quando estudando a evolução do "Concelho" português chamou "a preexistência social dos Municípios", o que define o caráter profundamente espontâneo da comuna, tão espontâneo quanto o dos demais grupos naturais da sociedade, que também preexistiram ao Estado: a família e a profissão.

O Estado exige o desenvolvimento da arte política e uma larga consciência comunitária, ao passo que a localidade, a família, a profissão por assim dizer *não exigem* mas são exigidas pelas próprias condições existenciais e derivam dessas necessidades primárias, que são o morar, o produzir, o trabalhar. Quando colocou o homem no paraíso e lhe deu uma companheira, Deus instituiu a localidade e a família: quando condenou a ganhar o pão com o suor de seu rosto, instituiu o trabalho, a profissão, antes que surgisse qualquer forma de Estado. Isto para os que crêem na Revelação. Para os que não crêem, a simples história da sociedade, mostra a anterioridade social dos referidos grupos, do Município especialmente.

Os Concelhos portugueses anteciparam-se à monarquia e aos nobres, originários dos costumes romanos e visigóticos ou, seguindo os conceitos mais modernos, decorreram de fatores locais, geográficos, econômicos, de mútua defesa e da convivência entre vizinhos.

Quanto aos municípios americanos, pode-se assegurar, foram historicamente anteriores à independência nacional e à formação do Estado ou, ainda mais, deram origem à própria nação.

CARNEIRO MAIA, grande figura de pensador e um dos precursores do municipalismo brasileiro, disse com acerto: O Município, entre nós, em vez de ser obra do Estado, é ele que o precede e forma o seu fundamento. Patriarca de todos os povos na infância, é à sombra de seu teto que se abrigam as primeiras famílias e aprendem a doutrina social. Parece à primeira vista que no Brasil a Constituição municipal foi um brinde da metrópole ou uma oficiosidade dos donatários. Nem uma nem outra coisa: "surgiu das necessidades da população que se aglomerava e carecia de governo como surgiam as construções para agasalho dos habitantes, os fortes para a defesa do litoral e os templos para o exercício do culto".

Os Municípios surgiam assim das condições naturais como primitivos organismos sociais que procuravam sobreviver pela comunhão de interesses iguais. Os atos governamentais que davam às vilas os foros políticos ou eram muito posteriores, ou eram conquistados até pela força, à revelia do próprio poder central.

Extinto o regime feudal das Capitânicas donatárias, puderam os Municípios brasileiros alcançar um mais livre desenvolvimento, exercendo, nas fases históricas do país, papel de grande relevância. Pode-se afirmar que as mais belas páginas de nossa história foram escritas sob a inspiração dos grandes movimentos da independência e altivez de nossas Câmaras de Vereança ou sob o in-

fluxo de suas atitudes, contrariando sempre o espírito centralista de nossa política na Colônia, no Império e na República.

No plano administrativo e judiciário tiveram, ainda, as Câmaras uma grande influência. Elas não representaram somente a consciência nacional que se formava, mas eram essa própria consciência.

Entretanto, verdade seja dita, a política centralista da Colônia, da Monarquia e a deturpação do próprio espírito do regime federativo, na República, anularam, amorteceram ou enfraqueceram

o espírito localista, desviando sensivelmente o rumo de nossa organização nacional.

O mesmo pode-se dizer em referência às demais nações do Continente com exceção das duas de origem anglo-saxônica.

Será por esse movimento de reestruturação de nossas organizações políticas que integraremos nosso país em seus destinos históricos e no ritmo de um crescimento harmonioso recuperando em suas fontes de vida e de energias criadoras os nossos municípios, para que eles, sadios e fortes, assegurem a vitalidade da própria nação.