

# Democracia e Municipalismo

RAFAEL XAVIER

(Conferência proferida em Itajubá, no dia 3 de maio de 1949)

**Q**UERO, inicialmente, manifestar a satisfação que me causa êsse novo contato com a boa e laboriosa gente das Minas Gerais, em que tão alto se afirmam aquêles valores morais sob cuja influência benfazeja o Brasil construiu os seus destinos. Nessas constantes jornadas pelo interior do país, a serviço do ideal municipalista, tenho vindo, muitas vêzes, às montanhas de Minas, para aqui sentir mais de perto o Município, em sua realidade viva; para aqui retemperar a minha confiança no homem do interior brasileiro, em sua admirável capacidade de resistência aos fatores adversos e impressionante fidelidade à gleba.

Pelas próprias raízes históricas, Itajubá concilia o ímpeto desbravador das bandeiras com as qualidades mestras do espírito mineiro. O esforço de civilização aqui realizado, desde os finais do século XVII, embora audacioso e dinâmico, revela aquelas marcas profundas de continuidade e persistência que o colonizador lusitano tão bem soube imprimir à fisionomia da Pátria ainda informe.

Por isso mesmo, o Município não será para vós uma simples concepção abstrata, ou vaga teorização lírico-política. É um pouco do sangue de vossas veias, do ar que respirais, do solo palmilhado pelos vossos avós e por onde os netos dos vossos netos caminharão, séculos em fora.

E porque assim é, meus amigos, não estranhareis, decerto, que eu aqui esteja para vos falar de assuntos que não teriam a menor ressonância nas esferas de certas cogitações atuais; nem me surpreende, tão pouco, que aqui vos encontreis para escutar, solícita e generosamente, o que tenho a dizer-vos, embora as minhas palavras em nada se identifiquem com as promessas mirabolantes de quantos convertem a mentira em arma demagógica, para a conquista dos postos de mando, nos comícios eleitorais.

Digo, entretanto, com a mais sólida certeza, que os assuntos que vamos examinar aqui penetram mais fundo na ordem dos interesses substanciais e permanentes da Nação do que os relacionados com o revesamento dos homens no poder, ainda que êstes digam respeito à direção suprema e às diretrizes gerais de nossa vida pública.

Por estas palavras, podeis ver que não subestimo o jôgo político, que é próprio à dinâmica do regime, mas apenas o submeto — eis a minha opinião e, creio, a de todos os bons brasileiros — àquela primeira ordem de interesses. Imagino a política como um exercício pelo qual os homens que têm vocação para a vida pública se disputam, não o gozo pessoal, e portanto ilícito, daquelas coisas que constituem matéria do bem comum, mas

o direito e a honra de servir o seu povo nas várias esferas do poder.

E ousa dizer que são muitos, em nosso país, e na atualidade, os homens que se situam no primeiro grupo, e poucos, ou, ao menos, em minoria, os que se situam no segundo. Neste último, ficam aquêles que, sem ser uns ascetas da sociedade, uns anjos de pureza, despojados de todo vício e de todo desejo honesto de ascender, de progredir nos quadros da política ou da administração e de cumprir integralmente a sua vocação, têm, entretanto, como absoluta norma de conduta, a sobreposição de coisa pública às coisas particulares. Ficam no segundo grupo aquêles que, no Parlamento, nos postos de govêrno ou em qualquer grau ou setor da hierarquia e do organismo administrativo, dão uma contribuição concreta, grande ou modesta, ao esforço comum de desenvolvimento e aperfeiçoamento da vida nacional. As conquistas efetivas, as sugestões lúcidas, as diretrizes seguras que fazem com que o nosso pessimismo se detenha e pensemos: “Ainda há homens no Brasil”; os gestos mais puros, as atitudes mais corajosas, os exemplos mais dignificantes partem dessa minoria consciente, patriótica, não gozadora.

No seio dessa minoria, estamos certos, têm acolhida as idéias e sentimentos que constituem a essência do Municipalismo. Não que queiramos aferir o patriotismo ou a eficiência desses homens pela sua afinidade com a causa do Município e do Interior. Não só as qualidades de que são portadores não precisariam do Municipalismo para afirmar-se, mas também há outras causas igualmente nobres, outras tarefas igualmente urgentes, a que se possam dedicar.

Trata-se, porém, de que o Municipalismo implica alguns dos problemas mais graves do país, ligados principalmente à sua estabilidade e saúde físicas, para não falar dos imperativos do próprio regime político que elegemos. Ou antes, falemos em primeiro lugar destes imperativos, que presidem, do alto, a vida brasileira.

A Constituição de 18 de setembro de 1946 foi o fruto natural das idéias que, irrompendo vitoriosamente na dura crosta totalitária, restabeleceram ao mesmo tempo no mundo e no Brasil o domínio da lei, da liberdade e da democracia. Essa Constituição — têm-no dito todos os estudiosos do assunto — foi a mais municipalista das Constituições brasileiras. E um ilustre mestre argentino da matéria, o Professor Alcides Greca, que no ano passado esteve no Brasil, acrescentou, com muita honra para nós: “É a mais municipalista das Constituições americanas”.



Por que assim, senão pelo fato de que o destino da democracia está ligado ao destino do Município? A noção de autonomia municipal é correlata à de liberdade individual. Nos regimes de ditadura, onde, concomitantemente à supressão dos direitos fundamentais, se processa uma feroz concentração de poder, a autonomia local, tal como a liberdade pessoal, se vê seriamente comprometida. Eis porque, ao contrário da de 1946, a Constituição do Estado Novo foi a menos municipalista das Constituições.

O atual surto do Municipalismo brasileiro nos aparece não só como o resultado de lenta e pertinaz doutrinação, mas como um reflexo do espírito dominante em nossa época. Entretanto, assim como a democracia continua em perigo, pela ação dos inimigos externos e dos germes de dissolução interna que constantemente a ameaçam, assim também o Municipalismo, que obteve tão belas vitórias pela mão dos Constituintes de 1946, vem sofrendo a contra-ofensiva dos interesses inconfessáveis, dispostos a anular os avanços que êle realizou.

O grande mérito dos autores de nossa Constituição foi o de terem cercado o princípio democrático da autonomia municipal de garantias que o tornassem efetivo. Autônomos, juridicamente, já eram os nossos Municípios desde 1891, mas tal era a sua situação real que aquela prerrogativa era apenas uma bela abstração. Ou "a liberdade na miséria". Financeiramente, por exemplo, viviam êles num regime de verdadeira indigência, graças ao abstruso e iníquo sistema tributário que nos regia, pelo qual a quase totalidade das rendas ficava retida pela União e pelos Estados, cabendo à terceira esfera administrativa uma ínfima porção.

E' que o Federalismo, mercê de um vício histórico, pois remonta ao Ato Adicional de 1834, como compreendido entre nós, esbarrava no Estado, sem ir até às últimas conseqüências, isto é, ao Município. Êste era considerado como que um "infinitamente pequeno", desprezível no jôgo das esferas administrativas maiores. Assim, as rendas se dividiam em porções gordas entre a União e os Estados e, quanto ao Município, que vivesse como Deus fôsse servido.

Êsse vício está ligado a um dos erros mais graves de nossa débil democracia, erro que a assimila aos regimes discricionários, porque como já vimos, constitui a sua principal característica: a forte concentração político-administrativa. Em realidade, a política brasileira, a administração brasileira, a vida social brasileira, a economia e as finanças brasileiras têm sofrido a influência nefasta de um centripetismo exagerado, que continuou paradoxalmente, República a dentro, a idéia de "côrte" e de "poder paternal".

Se o Ato Adicional, mais de um século atrás, foi a cristalização do movimento de libertação das Províncias do exagerado contrôle da Metrópole, os princípios municipalistas da Constituição de 1946 são os primeiros frutos da campanha pela participação mais larga e efetiva do Município na vida pública do país.

A consecução desse objetivo estaria em assegurarem-se garantias concretas ao Município, no terreno financeiro. Essas garantias foram consubstanciadas, no Estatuto de 1946, em uma série de medidas: transferência ao Município de imposto sobre indústrias e profissões; entrega de 10% do imposto sobre a renda; entrega de 30% do excesso da arrecadação estadual sobre o total das rendas locais, salvo o imposto de exportação; entrega de 40% dos novos tributos decretados pela União e pelos Estados; contribuições de melhoria.

Dizia eu que essas conquistas correm perigo. Basta ver o que ocorre com a mais importante delas, ou seja a outorga aos Municípios de 10% do imposto sobre a renda. Vários Estados, aumentando desbragadamente o número de unidades territoriais, para auferirem maiores vantagens, estão anulando os seus efeitos e comprometendo o alcance de um preceito constitucional destinado a beneficiar, indistintamente, todos os Municípios do Brasil, e não a favorecer êsse ou aquêle Estado.

O Presidente da República, que é um sincero municipalista e tudo tem feito para tornar realidade o que dispõe a Constituição em favor de nossas comunas, denunciou, recentemente, à Nação essa infeliz manobra. Como aquela providência, outras estão ao alcance de iguais atitudes impatrióticas. Com isto, sofre e se desprestigia o regime: primeiro, porque o Estatuto Fundamental fica, nessa parte, reduzido a letra morta; segundo, porque, cortadas aos Municípios essas oportunidades de melhoria, reduzidas a migalhas, pela atomização do quadro municipal, os novos recursos destinados à terceira órbita do Poder Público, a vida local continuará sem qualquer possibilidade de renovação e se agravará o estado de debilidade do organismo nacional.

Eis, assim, como passamos, na consideração dos problemas municipalistas, dos imperativos jurídicos aos imperativos biológicos da nacionalidade; da saúde, ou melhor, da doença, ou das doenças que infestam, por êsse ponto, o regime, às que, por êsse mesmo ponto, infestam o organismo brasileiro.

Nunca será demais insistir nesta tecla: a revitalização do Município, o reerguimento econômico do Interior.

Sem outro interesse senão o de ressaltar os exemplos dignos de serem imitados, poderia aludir, a esta altura, aos expressivos pronunciamentos de ilustres homens públicos contemporâneos, em verdadeira profissão de fé municipalista.

Chefes de governo estadual, parlamentares, jornalistas, técnicos, publicistas se têm manifestado convencidos da necessidade de assegurar aos Municípios meios de ação e sobrevivência. Êsses pertencem ao número dos que se preocupam com as questões mais sérias do país. E devem ser aplaudidos, estimulados, ajudados, acrescidos, porque o Brasil precisa muito de quem, deixando de lado as emprêsas de efeito imediato e que visam, antes de tudo, ao êxito individual, se lance a trabalhos mais proveitosos à comunidade, embora de efeitos menos visíveis e menos particulares.



Graças à atuação benemerita que vem sendo desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, através de sua rede de Agências Municipais, o Brasil já não caminha às cegas, na ignorância de suas próprias realidades. À medida que se fortalece a consciência de nossos problemas e melhor se configuram, pelo conhecimento objetivo que os dados estatísticos possibilitam, as nossas necessidades e deficiências, mais imperiosa se torna a convicção de que o futuro do Brasil não está nas metrópoles artificiais e perdulárias, mas nos Municípios operosos e desamparados.

O movimento municipalista brasileiro ganha terreno dia a dia porque as suas raízes mergulham nas próprias angústias e desilusões da parte melhor da nossa gente; da mais brasileira, da mais eficiente, da mais esquecida. Aí estão a demonstrar a vitalidade de nossa campanha os Congressos de Prefeitos e Vereadores, realizados em diferentes pontos do país. Somos uma idéia em marcha. Há uma semana apenas, homens de todos os quadrantes — do Norte e do Sul, de Leste e de Oeste — se reuniam, em mesa redonda, no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para assentar as diretrizes do I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, a realizar-se em janeiro de 1950, na cidade do Salvador. Eram homens do interior, Prefeitos e Vereadores, todos êles delegatários da vontade popular, a mobilizar esforços e pensamentos, no empenho de servir melhor aos interesses de sua gente, fazendo prevalecerem as reivindicações dos Municípios perante os conselhos superiores do Governo. Não tenhamos dúvida de que o Congresso projetado para o início do próximo ano constituirá uma das mais impressionantes afirmações da consciência municipalista brasileira.

A estrada é longa e difícil. Estamos ainda a curta distância da estaca zero. Tenhamos em vista, porém, que todos os trabalhos referentes ao desenvolvimento econômico do Brasil, ao seu equipamento técnico, à ampliação do seu sistema de transportes, à interiorização da cultura são também iniciativas de longo alcance e que, quando o governo que surgir nas próximas eleições já estiver rendendo os postos a um outro, teremos apenas esboçado o esquema da organização futura do Brasil.

Sim, a política é efêmera e o Brasil eterno. E tanto mais introduziremos na política brasileira elementos de permanência, de humanização de problemas, de fixação de diretrizes, de continuidade funcional, quanto fizermos dela o reflexo vivo da realidade profunda da nação.

Ora, o Município está prêso a esta realidade. Ele assenta na terra e no povo, e terra e povo transmitem sangue e vida ao Estado, sangue e vida à Democracia. O Municipalismo é fonte de energia para o país e para o regime. Os estudos e outras atividades a que êle dá lugar são um indício de que, no seu setor, segue-se um caminho de brasilidade.

Olhemos, por exemplo, os Congressos de assuntos municipais. Como há pouco acentuei, vários já se têm realizado no Brasil, debatendo os mais diversos problemas da vida local. São verdadeiras reuniões de planejamento das atividades municipais e intermunicipais. Intermunicipais, digo bem, porque o Município não pode bastar-se a si mesmo, não só pela redução natural de suas possibilidades e de sua órbita de ação, mas principalmente pela circunstância de que uma e outras se viram, durante longos anos, amesquinhas pelo fenômeno a que já aludi, de desprezo que se votou ao governo local no terreno político-administrativo e financeiro.

Se há Municípios florescentes, progressistas, bem organizados, muitos dêles, a maior parte decerto, estão decadentes ou nunca chegaram a um clímax vital que ao menos justifique essa qualificação. Fracos e desamparados, falta-lhes capacidade de iniciativa, que só poderão encontrar nesse confronto e nessa emulação. Auxílio mútuo, unidade de orientação no trato de problemas de alcance regional, intercâmbio cultural ou econômico são bons resultados que podem advir dos Congressos Intermunicipais e, em escala mais ampla, do I Congresso Nacional projetado para 1950.

A formação de técnicos em assuntos municipais é uma necessidade para o Brasil. O atraso de tantas de nossas comunas é devido, além de outras causas já apontadas, à inexistência nos Municípios de entendidos que assegurem aos recursos locais, pelo trabalho racional, o máximo de eficiência. Nos Estados Unidos, onde tanta importância se concede a essas coisas, chegou-se a uma forma de administração municipal em que ela se transforma em verdadeira empresa dirigida por um "gerente" contratado.

Não cairei no exagêro de dizer que o desenvolvimento do Município brasileiro é simplesmente um problema de técnica. Seria reduzir a questão a uma de suas faces, se bem que das mais importantes. Êsse problema, de modo geral, é de vitalidade.

Se os Municípios viviam com a corda no pescoço, asfixiados pela iniquidade tributária; se o desvitaminavam, roubando-lhe a maioria dos elementos vitais, êle só poderia debilitar-se, vitimado por moléstias de carência. Ajudá-los a recuperarem-se — eis uma tarefa a que nenhum governo brasileiro, nacional ou estadual, poderá furtar-se. Não se furtou a ela o Presidente Dutra, quando se dispôs a cumprir os dispositivos municipalistas da Constituição que dependiam da iniciativa federal. Não se furtaram a ela outros governantes, integrados no espírito da Constituição de 18 de setembro. Honra lhes seja, por isso.

Já vos adverti, porém, de que os perigos são grandes. Contra o vigor do espírito municipalista, ergue-se a barreira de inércia e dos desejos contrariados. Êste é o obstáculo que se depara a



todos os movimentos renovadores, em tôdas as províncias da atividade humana.

Para os espíritos retrógrados ou mesquinhos, os avanços do altruísmo no terreno difícil do egoísmo conservantista são inquietantes. Para êles, ceder lugar ao bem comum não é um gôsto honroso, mas antes de tudo lesivo aos seus sagrados interesses. Contribuir para a partilha mais equânime do patrimônio comum é uma atitude dolorosa, a que só aderem debaixo de grandes restrições mentais.

Isto tudo explica por que a vitória municipalista da Constituição de 1946 não é uma vitória líquida e certa. Para que o seja, é preciso que lutemos contra a fôrça da inércia egoísta que se pode transformar em fôrça de contra-ofensiva. Não seria demais invocar, adaptando-o à campanha municipalista, um lema partidário que se tornou famoso a partir de 1945: o preço da autonomia municipal é a eterna vigilância.

Só quando o Município fôr no Brasil o que deverá ser numa Democracia, numa Federação,

num país que goze de verdadeira saúde física e espiritual; quando êle dispuser, mansa e pacificamente — como as comunas dos Estados Unidos e de outras nações adiantadas — de fontes de renda abundante e segura; quando se lhe tiver reconhecido, não como favor, mas como direito estrito, o papel de relêvo que lhe cabe na vida do país, de maneira que essa vida se manifeste sadiamente a partir do substrato municipal até os órgãos mais altos de govêrno — êstes compensando em orientação e proteção e que receberam daquele em seiva e inspiração — poderemos dizer que está realmente ganha esta batalha.

Por enquanto, lutemos e vigiemos, certos de que servir à causa municipalista é contribuir para o aperfeiçoamento de nossa frágil Democracia.

Segundo Tecquenville, citado por Alcides Greca, “uma nação pode ter um govêrno livre, sem instituições municipais, porém, não terá o espírito da liberdade”.

\* \* \*

“O lavrador, que trabalha, empinando capitais, pagando juros e salários altos, precisa encontrar, no preço dos gêneros de sua cultura, compensação correspondente às despesas, aos sacrifícios e aos contratempos. Se os seus produtos não obtêm, nos mercados, preços compensadores, desanima, e abandona a lavoura, caindo na indolência, ou empregando a atividade noutros negócios, onde vai encetar nova aprendizagem”. Rui, *Relatório do Ministro da Fazenda Rui Barbosa*, 1891, pág. 344.

\* \* \*

#### FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS INGLÊSES

A Grã-Bretanha conta com 353.515 servidores públicos em departamentos do govêrno, 247.214 empregados nos serviços postais e 112.553 empregados nos departamentos de defesa e obras de defesa não industriais, no Ministério dos Suprimentos.

Uma declaração do govêrno dizia que êsses totais tinham sido alcançados em julho último, acusando um aumento de cerca de 22.000 servidores, em comparação ao total computado até três meses antes da data discriminada.

\* \* \*

“Nas organizações tributárias não é de menos importância, para a sorte de um plano de finanças, o aparelho de arrecadação que a própria natureza das taxas. Muitos impostos razoáveis têm naufragado unicamente pela maneira odiosa, irritante, ou impertinente de se praticarem. Nada tinha em si de injusto, ou gravoso, o imposto do vintém, e, contudo, simplesmente pela ação vexatória do seu sistema de cobrança, pela sua feição mesquinha, incômoda, importuna, levantou uma sedição geral no Rio de Janeiro e ensanguentou esta cidade”. Rui, *A Imprensa*, tomo III, págs. 29 e 30.