
MUNICÍPIO, O GRANDE AUSENTE NA POLÍTICA BRASILEIRA. UMA CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

*Efraim Morais**

1. Considerações iniciais

Sabe-se que o município é a única instância efetiva da vida real. Estado e União Federal são abstrações jurídicas. Ninguém vive em tal âmbito. Vive-se no município. É lá que os problemas e as soluções surgem. Estado e União apenas articulam iniciativas e podem favorecer (ou não) seu encaminhamento.

Frequentemente, fazem o contrário: interferem no sentido de obstar, protelar, maquiagem soluções. A distância entre administradores estaduais e federais da realidade que gerenciam gera incompreensões, distorções e conflitos. A realidade mostra, de maneira recorrente, que as melhores, mais eficazes e duradouras soluções são as que brotam no âmbito do próprio município.

E não é difícil entender o porquê: quem está lá sabe onde o calo aperta, sabe a historicidade e dimensão dos problemas e conflitos. E sem essas informações básicas, nem sempre transmissíveis com precisão, através dos relatórios burocráticos, as decisões mostram-se insatisfatórias, incompletas ou fora de foco.

Com o advento da Constituição de 1988, que ora completa duas décadas, houve melhoras. Estados, Distrito Federal e Municípios sentem-se mais integrados à ordem federativa, nos termos do que o art. 18 define como autonomia política, administrativa e financeira.

Começaram a ganhar força e notoriedade algumas experiências inovadoras no campo da participação popular na gestão pública em algumas administrações municipais. Tal dispositivo associa-se ao processo de descentralização, conferindo aos estados e municípios ampla autonomia para legislar e arrecadar tributos próprios e para orçar, gerir, despender e fiscalizar seus recursos, além de reformular tributos e descentralizar receitas, muito embora essa autonomia ainda seja precária, já que, na maioria dos casos, municípios, Distrito Federal e estados estão na dependência financeira, quase total, da União.

* **EFRAIM MORAIS** é Engenheiro Civil. É Senador da República pelo Estado da Paraíba

Dados recentes revelam que a média das receitas diretamente arrecadadas pelas prefeituras no Brasil alcança apenas 15% dos recursos disponíveis. Os 85% restantes são oriundos de contribuições obrigatórias e voluntárias dos governos estaduais e federal. O exemplo da saúde é notório: a responsabilidade alocativa sobre o gasto federal com saúde recuou de 74,8% para 52,5% entre 1980 e 1990. No entanto, a União continuou sendo responsável por 75% do financiamento setorial ao longo do período, o que mostra a forte dependência desse setor do gasto federal. Esses dados mostram claramente que ainda há uma excessiva centralização de recursos em nível federal, o que faz com que a União mantenha o poder político e decisório das políticas públicas sob sua tutela.

Apesar de todos os avanços da Carta de 88, a causa municipalista continua a ser desmerecida e prejudicada em nosso País. Há razões históricas, que remontam à formação nacional e que adiante mencionaremos.

O Brasil nasceu e cresceu centralista. O estigma da centralização marca sua história política. O fracasso do modelo dos donatários (criado em 1532) determinara a criação do sistema do governador-geral (com sede em Salvador).

Paradoxalmente, quase todos os grandes movimentos cívico-nativistas se originaram nas câmaras municipais: o de 1710, com o grito de República por Bernardo Vieira de Melo, na Câmara Municipal de Olinda; o do Fico, em 9/1/1822, nas Câmaras de São Paulo, Vila Rica e Rio de Janeiro, sob a influência de José Bonifácio e José Clemente Pereira; a outorga do título de “Defensor Perpétuo do Brasil” em 13/5/1822, ao príncipe D. Pedro, pela Câmara do Rio de Janeiro; a 23/5/1822, a representação para ser convocada uma Constituinte, pela mesma Câmara; a aprovação da própria Constituição em 1824, por algumas Câmaras; a confederação republicana de Pais de Andrade e Frei Caneca, em 1824, na Câmara Municipal de Olinda; o movimento de 1835-1845, com a República Rio-Grandense, sob Bento Gonçalves e Domingos de Almeida, na Câmara Municipal de Jaguarão; o de 1870, com o Manifesto Republicano, na Câmara Municipal de Itu; e o de 1888, com a representação da Câmara Municipal de São Borja sobre a conveniência de ser modificada a Constituição na parte que regulava a sucessão ao trono, de modo a afastar o conde d’Eu.

Mas essas manifestações foram sempre desestimuladas. A Coroa portuguesa e depois a brasileira queria o Brasil unitário e centralista. A vinda de dom João VI (1808-1821) valorizou o Rio de Janeiro, alçado à condição de capital do Reino Unido, em detrimento das demais cidades do País. O texto constitucional de 1824 ignorou a vida municipal, o que foi mantido pelo Ato Adicional de 1834.

O texto republicano de 1891 (reformado em 1926), de sabor positivista, possibilitou o controle do município pelo poder central, de forma absoluta, tônica da política do café-com-leite e do coronelismo, ambiente político e eleitoral pesquisado e iluminado por Victor Nunes Leal, que estudara também a estrutura normativa da carta de 1946, quando ao município já se outorgavam poderes, competências, características, ainda negligenciadas por mentalidade que tudo outorga ao federal, substantivo que tem foros de adjetivo.

Ao tempo da Colônia, as decisões eram tomadas na corte portuguesa, unicamente de acordo com os seus interesses, sem que ao munícipe fosse dada qualquer atenção.

A chefia política local expressava não uma vontade do cidadão, mas os interesses do Poder Central, que estava em Lisboa. Mesmo no âmbito interno da Colônia, o poder era completamente centralizado, enfeixado nas mãos do vice-rei, que sequer se dava ao trabalho de visitar os principais pontos do imenso território para sentir mais de perto suas demandas. Comia, como se diz, pela mão alheia – e essa é outra desvantagem dos governos centralistas.

Quem decide vale-se do que lhe informam e raramente se dispõe a conferir a consistência do que lhe encaminham. Decide com base em premissas que não constatou. O transmissor dessas informações torna-se personagem-chave nesse processo, detendo mais poder até do que quem irá decidir. Afinal, a autoridade maior decidirá com base no que ele lhe disser.

E quem são esses personagens que, mesmo sem estar munidos de mandato, “representam” a vontade de comunidades sem voz? São os oligarcas, eternizados no século passado na literatura regionalista de Jorge Amado, Graciliano Ramos e José Lins do Rego.

São os coronéis, cuja influência elege parlamentares, prefeitos e governadores, concentrando em suas mãos um poder que deveria ser dos munícipes, que, no entanto, não têm acesso ao governo central e submetem-se, por ignorância ou por sentimento de impotência. Ou por ambas as coisas.

2. Mudando sem mudar

A Independência não mudou esse quadro. A matriz – a capital do Império – era mais próxima, mas o distanciamento entre a fonte do problema ou da demanda e o âmbito decisório prosseguia. Governava-se à distância, o que estabeleceu anomalia ainda hoje presente, que é a falta de identidade entre governado e governante. O brasileiro médio não se sente representado politicamente. Seu único e escasso contato com quem o governa dá-se ao tempo das eleições. Um contato inócuo, que resulta na perpetuação do quadro.

A queda do Império esteve associada, entre outros fatores, ao centralismo administrativo. A campanha federalista foi um dos fatores que ensejaram a República – e, em sua origem, estava associada à causa municipalista. Dom Pedro II resistiu o quanto pôde (e afinal não pôde) à demanda por descentralização.

Nascida entre nós durante o Segundo Reinado, a bandeira municipalista era peça fundamental da crítica política dos liberais – e depois dos republicanos. O principal ideólogo do movimento municipalista de então foi Tavares Bastos, influenciado pela leitura do pensador francês Alexis de Tocqueville. Bastos propugnava pela descentralização administrativa e política do Império, e pelo rompimento com o modelo monárquico, unitarista e centralizador.

Seu ideal era a República federativa, cuja encarnação concreta eram os Estados Unidos, citados e louvados por Tocqueville. A crítica que tecia era sobretudo de ordem política e administrativa, centrada na noção de autonomia. Enaltecia o *local self-government* e sustentava um programa abrangente de descentralização, que previa ampliação da participação política pela generalização de eleições e liberalização do regime.

República e federação eram conceitos associados à ideia de municipalismo por vários intelectuais de então, dos quais Tavares Bastos foi expoente. A causa federalista vinculava-se de maneira explícita à causa da libertação do município. Outro pensador de então, Carneiro Maia, tendo em mente os ideais republicanos, assinalava em 1882 que “quando se visa a um plano sensato de reforma social, é preciso construir de baixo para cima”.

Ruy Barbosa, um dos paladinos republicanos, escreveu mais de uma vez que chegou à República não porque fosse contrário à monarquia parlamentarista vigente, mas porque via no federalismo uma saída para os males do centralismo.

Mas nem ao federalismo chegamos de fato. E esse foi um dos desencantos de Ruy, que constatou não ter a República no Brasil realizado os seus mais altos propósitos.

Ele pensava (e escreveu) que

a federação consolidaria em granito a unidade da pátria, criaria, numa acepção superior, essa unidade, hoje puramente oficial, implantando-a com raízes eternas na esfera moral dos sentimentos nacionais, porque viria converter essa unidade, de meros interesses do centro, que hoje é, em interesse inteligível e benfazejo de cada uma das províncias.

Em sua campanha pela República, Ruy Barbosa diagnosticara que a monarquia unitária e centralizadora, vivendo parasitariamente da “seiva das localidades”, havia gerado em toda parte “o descontentamento, a desconfiança, o desalento”, cujo derradeiro fruto seria “o separatismo”. Advertia que aquele sentimento separatista, “se ainda não se atreveu a

formular-se como voto geral, pronuncia-se franco naqueles a que a riqueza vai dando a independência do sentir”.

Ou seja, o centralismo ameaçava a soberania nacional. Urgia descentralizar o país. Supunha-se que o regime federativo, a que a monarquia resistia obstinadamente, o faria. Não o fez. Não se materializou. Tornou-se letra morta na Constituição republicana de 1891, que não impediu crises sucessivas em sua vigência. Naquela época, falava-se menos em municipalismo e mais em federalismo.

A federação já era um passo ousado, o primeiro a ser dado, para depois colocar-se a questão municipal. Alguns, sem perceber que a federação jamais chegou a ser efetivamente adotada no Brasil, atribuem-lhe ainda hoje responsabilidades que não tem (pois não existe) pelo fortalecimento de chefias políticas locais, dando ensejo ao chamado coronelismo, que teve na assim chamada “política dos governadores”, dos anos 20, um momento de esplendor, e que, juntamente com a “política do café-com-leite” – outro subproduto do centralismo –, seria alvejado com a Revolução de 30.

Mas não é nada disso. Foi exatamente a preservação do perfil centralizador que conferiu às chefias políticas regionais a condição de porta-vozes de populações que nem sequer a elas tinham (ou têm, ainda nos dias de hoje) acesso. O atraso político derivava – e deriva, cabe dizer – da intocabilidade do centralismo político. Do alheamento da arena municipal.

Arnaldo Moraes Godoy, em *O Municipalismo em Victor Nunes Leal*, diz que, “emperrada pela corrupção tradicional da República Velha, a vida municipal edificou-se entre valores como moralização e eficiência, nos primeiros dias da Revolução de 1930”.

Mas durou pouco. O municipalismo seria sufocado com a Constituição outorgada de 1937, que consagrou as orientações do jurista, de índole autoritária, Francisco Campos, suprimindo o princípio da eletividade dos prefeitos. Aliás, essa eletividade sempre fora mais sólida (desde os tempos coloniais) em relação à câmara municipal do que no tocante aos prefeitos, conforme lembra Godoy.

A esse propósito, Victor Nunes Leal, autor do clássico *Coronelismo, Enxada e Voto* e defensor do municipalismo, observa que

o problema da eletividade da administração municipal foi diversas vezes discutido no Supremo Tribunal Federal, onde Pedro Lessa, a princípio quase isolado, acabou por chefiar uma corrente, em alguns casos preponderante, que sustentava a inconstitucionalidade da nomeação de prefeitos.

Victor Nunes Leal identificou pontos essenciais da trajetória do municipalismo brasileiro.

Constatou – e é Godoy quem o lembra – a centralização arbitrária, que faz do município meio e não fim, tornando a vida local espaço de manobra para o Poder Central.

Percebeu que injunções locais eram trianguladas por pólos de poder (vinculado à posse da terra), de submissão econômica e de procedimento eleitoral falsificado, o que justificou o título de seu livro, *Coronelismo, Enxada e Voto*.

Compreendeu que todas as funções da vida pragmática dão-se no município, que detém fins e por isso carece de deter meios. Observou que a eletividade é princípio sonogado, em nome de uma moralidade volátil, distante. E sublinhou que o silêncio normativo paralisa o município, submisso à tradição histórica, que respeita o macro, o grande, consubstanciado no Poder Central.

Despreza-se, segundo Arnaldo Godoy, “o micro, o local, onde se vive o cotidiano, que massacra os mais carentes, cujos gritos e soluços não provocam os ouvidos moucos de sistema centralizado”. É que forças centralizadoras oxigenam-se no município, retribuindo com o esquecimento e atitudes interesseiras, como constatado por Victor Nunes Leal.

3. A Federação nos EUA

Nos Estados Unidos, foi – e é – diferente. Lá, a luta pela independência teve a inspirá-la e movê-la a causa do federalismo. Eram as antigas colônias inglesas que se uniam em estados confederados para eleger um governo central, limitado em seus poderes pela Constituição, que lhes preservava alto grau de autonomia financeira e administrativa.

Jamais esses estados perderam a consciência de sua autonomia, o que favorece a preservação dos interesses do contribuinte e, por extensão, de seu habitat – o município. Há estados em que vige a pena de morte. Em outros, não. Em uns, a cidadania admite o divórcio; em outros, não. E assim, sem prejuízo da unidade nacional, as diferenças são respeitadas e preservadas.

Aqui, como já foi dito, a Independência não foi à essência das questões. Apenas, separou o Brasil de Portugal, mas manteve os fundamentos gerenciais anteriores.

Nem mesmo a linhagem do monarca mudou. A dinastia Orleans e Bragança continuou no poder e nem mesmo a matriz decisória trocou de endereço, já que o Rio de Janeiro era, desde dom João VI, a capital do Reino Unido. Continuou, pois, a ser o centro das decisões, que, a partir de então, já não precisava consultar os interesses de Lisboa.

Mas a visão centralista não foi afetada. Nem com a República, em suas variadas fases: a República Velha, o Estado Novo, a República da Constituição de 1946, a do regime militar e esta que vivemos, da redemocratização, chamada em seu início de Nova República, título abandonado, por razões óbvias. Vale, em relação a ela, citar o Eclesiastes bíblico: “Não há nada de novo sob o sol”.

Segundo Oliveira Viana, em *Instituições Políticas Brasileiras*, obra em que enfatiza os fundamentos sociais e políticos da formação do Estado brasileiro, o comportamento político herdado desde a Colônia não sofreu profundas alterações até a fundação do Império.

Com isso, outra característica das nossas instituições políticas, que impõe o conflito entre o legal e o comportamental, decorre de que, ainda segundo Viana, “os textos constitucionais brasileiros (1824, 1891 e 1934), inspirados externamente, são contrastantes com a nossa cultura política”.

Em face disso, sustenta a impossibilidade prática de se instalar no Brasil um Estado-Nação no “puro estilo inglês ou americano”, assentado sobre “bases populares e democráticas”.

Para tal, o município precisaria ser o que não é entre nós: a primeira estrutura local de um Estado Nacional de base democrática. E isso, lembra Viana, foi assim desde o início:

(...) nos grandes domínios da Colônia e do Império, debalde procuramos qualquer instituição pública – qualquer sistema econômico, ou religioso, ou administrativo, ou jurídico, ou político – que importasse na iniciação ou preparação do nosso povo-massa para a vida democrática, isto é, para sua direta intervenção nas gestões da coisa pública local; menos ainda – da coisa pública provincial; muito menos ainda – da coisa pública nacional. De qualquer uma delas o nosso povo-massa esteve sempre – seja legalmente, seja praticamente – ausente durante todo o curso da nossa história política e administrativa; isto é, durante cerca de 400 anos.

Poderíamos atualizar a cronologia de Viana, acrescentando quase um século que dele nos separa, afirmando que tudo isso dura já 500 anos.

Outro pensador brasileiro, Raymundo Faoro, antípoda ideológico de Viana, concorda com ele num ponto: tudo isso vem de longe, e a modernização do País, construída em bases anacrônicas, cristalizou o anacronismo, dando hegemonia ao que chamou de “estamento burocrático”. Segundo ele, “estamento burocrático constitui um quadro administrativo e Estado-Maior de domínio característico do patrimonialismo, em que uma minoria comanda, disciplina e controla a economia e os núcleos humanos”.

Esse tipo de domínio se apropria das oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, confundindo o setor público com o privado, que, com o aperfeiçoamento da estrutura política, se fixa com divisão dos poderes.

Em seu livro mais importante, *Os Donos do Poder*, em que trata da formação social do Brasil, Raymundo Faoro diz que esse estamento burocrático funda-se “num sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado, que nem mesmo a pressão da ideologia liberal e democrática conseguiu quebrar, diluir ou desfazer”.

Em substância, pouca coisa mudou. Hoje, claro, a informação circulante é maior, as comunicações são quase instantâneas, mas o grau de dependência das cidades em relação ao Governo Central é o mesmo. A construção de uma ponte, o aumento do número de vagas numa universidade pública, o sistema de saneamento, o financiamento do pequeno produtor rural – tudo depende de Brasília. E o Brasil, na maioria dos casos, é muito longe de Brasília.

Há efeitos colaterais ainda não suficientemente avaliados que decorrem dessa nulidade do poder local. Um poder que não pode é um poder desmoralizado, que não atrai talentos. Atrai aventureiros.

Isso explica o perfil humano precário de grande parte de nossas câmaras municipais, que deveriam ser a escola, a base de formação de nossos governantes, que chegariam ao Poder Central com uma visão e sensibilidade mais consistentes da vida real, aquela que só ocorre no município. Como já o demonstrava Lewis Mumford, a cidade é berço e base da civilização. O municipalismo é a tentativa, ainda frustrada entre nós, de propiciar autonomia maior ao cidadão.

Municipalismo é cidadania – e esta não se materializa verdadeiramente sem ele.

É, no fim das contas, a cidadania a grande beneficiária da descentralização do poder. No âmbito municipal, é possível vigiar de perto os governantes, cobrar-lhes compromissos assumidos nos palanques eleitorais. Já no âmbito estadual, isso é bem mais difícil. No federal, nem se fala. Difícil acesso do eleitor ao eleito.

Não há contato físico. O governante é um mito distante. Diante disso, a tendência do cidadão é distanciar-se, alhear-se da vida política, considerando que o que é público não lhe diz respeito. Sinal claro e espantoso disso é que a maioria do eleitorado não só não conhece os seus representantes, como não se lembra em quem votou nas últimas eleições.

A propósito disso, Oliveira Viana observa que um dos traços característicos da nossa cultura política consiste exatamente no problema da *ausência ou carência de “motivações coletivas”* ou *a falta do “espírito público”*, sendo essa uma via de mão dupla, tanto da parte dos governantes quanto dos governados.

4. O municipalismo

O município é espaço econômico e espaço humano de transformação do grupo tribal em corpo político de cidadãos. A política, palavra grega que significa gestão da cidade (*polis*), mostra o sentido original do termo: a gestão é local, da cidade, desvirtuando-se com o decorrer do tempo em gestão do Estado.

Segundo o pensador norte-americano Murray Bookchin, que migrou do anarquismo e do marxismo para conceber uma doutrina política municipalista, a degradação da cidade em estado “repugna aos anti-autoritários, dado que o estado é instrumento das classes dominantes, monopólio institucionalizado da violência necessária para assegurar o domínio e a exploração do homem pelo homem”.

Na sua visão, o Estado desenvolveu-se lentamente a partir de base mais ampla de relações hierárquicas até se converter no Estado-Nação e, mais modernamente, no estado totalitário. Por outro lado, a família, o local de trabalho, as associações, as relações interpessoais e, de modo geral, a esfera privada da vida, são fenômenos especificamente sociais, distintos do âmbito estatal.

O social e o estatal, diz ele, misturam-se. Os despotismos arcaicos tornam-se ampliação da estrutura familiar patriarcal e, na atualidade, a absorção do social pelo Estado totalitário nada mais é que o alargamento da burocracia a esferas não meramente administrativas. Essa mistura do social e do estatal, na sua ótica, “apenas prova que os modos de organização social não existem em formas puras”. A “pureza”, diz Murray, “é termo que só pode ser introduzido no pensamento social a expensas da realidade concreta”.

Isto é, a expensas do município.

A História, explica ele, “não apresenta a categoria política como forma pura, assim como não oferece qualquer exemplo de relações sociais não hierárquicas (acima do nível do bando ou aldeia) ou de instituições estatais puras (até época recente)”.

O aparecimento da cidade, diz Murray, abre espaço a uma humanidade universal distinta da tribo agropastoril, a um civismo inovador distinto da comunidade fechada na tradição e que se exprime na gestão da polis por um corpo de cidadãos livres.

Mais uma vez, município e cidadania se confundem num único e indissociável conceito.

Aproximações a uma política não estatal encontram-se na democracia ateniense, nos *town meetings* da Nova Inglaterra ou nas assembleias de seção da Comuna de Paris de 1793.

Experiências por vezes duradouras, por vezes efêmeras, que, embora inquinada por traços opressivos característicos das relações sociais do seu tempo, permitem conceber um modelo político não parlamentar (burocrático e centralizado), mas cívico.

5. Considerações finais: a cidade e a urbe

Habitualmente, confundem-se os conceitos de *cidade* e *urbe*. E essa confusão é distorção imposta pela era moderna, que resulta em degradação do conceito de *polis*. “Cidade” expressa o corpo político de cidadãos livres, enquanto “urbe” traduz-se pelo

ambiente físico, o conjunto de edifícios e praças. Na Roma antiga essa distinção já era feita. E também na França pré-revolucionária do século XVIII.

O pensador Jean-Jacques Rousseau a expressava com precisão, ao afirmar que “as casas fazem o aglomerado urbano (*ville*) mas só os cidadãos fazem a cidade (*cit *)”. Cidade, cidadão, cidadania.

Vistos como simples eleitores ou contribuintes, os habitantes da urbe contemporânea tornam-se abstra es, meras criaturas do Estado. E um povo cuja única fun o política   eleger governantes, sem sobre eles influir, não é de fato povo, mas “massa”. E esse é outro conceito contemporâneo que degrada o ser humano e desvaloriza o indivíduo: massa substituindo povo, cidadania.

Diz Murray Bookchin:

A política entendida como categoria distinta do estatal implica a reencarna o das massas num sistema articulado de assembleias, a constitui o de um corpo político atuando num espaço de livre expressão, de racionalidade comum e de decisão radicalmente democrática. Sem autogestão nas esferas econ micas,  tica e política, não será possível transformar os homens de objetos passivos em sujeitos ativos. O espaço cívico (bairro, cidade)   o berço em que o homem se civiliza e civilizar   sin nimo de politizar, de transformar a “massa” em corpo político deliberativo, racional e  tico. Formando e fazendo funcionar tais assembleias, os cidadãos formam-se a si mesmos, porque a política nada é se não for educativa e não promover a forma o do caráter.

O município não é apenas o local onde se vive – a casa, serviços de higiene e salubridade, de previdência, emprego e cultura. A passagem da tribo   cidade representa uma transforma o radical da sociedade primitiva (de caça e colheita)   sociedade agrícola e desta é de manufatura.

Sem cidades, com autonomia política que as torne efetivamente núcleos de pensamento e forma o de cidadãos, não há cidadania – e sem esta não há civiliza o digna desse nome. Municipalismo, repito,   cidadania. É, portanto, indissociável do conceito de liberdade, progresso e justiça.

É bom que não se esqueça disso, nestes tempos em que se fala tanto em defesa e aprimoramento do Estado democrático de direito. Somente o municipalismo, em seu sentido amplo, confere conteúdo efetivo   democracia e   justiça social.