

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA SOCIAL
DAS RELAÇÕES POLÍTICAS

FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA

**A AUTONOMIA MUNICIPAL NA FEDERAÇÃO
BRASILEIRA – A TEORIA DA SUBSIDIARIEDADE ENTRE
O CONSTITUCIONALISMO E AS RELAÇÕES DE PODER
NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

VITÓRIA

2008

FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA

**A AUTONOMIA MUNICIPAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA – A TEORIA
DA SUBSIDIARIEDADE ENTRE O CONSTITUCIONALISMO E AS
RELAÇÕES DE PODER NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em História, na área de concentração em História Social das Relações Políticas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Wania Malheiros Barbosa Alves.

VITÓRIA

2008

FICHA CATALOGRÁFICA

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

S586a Silva, Fernando Carlos Dilen da, 1978-
A autonomia municipal na federação brasileira : a teoria da subsidiariedade entre o constitucionalismo e as relações informais de poder na Constituição de 1988 / Fernando Carlos Dilen da Silva. – 2008. 146 f.

Orientadora: Wania Malheiros Barbosa Alves
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais.

1. Habermas, Jurgen, 1929-. 2. Direito - História. 3. Federalismo. 4. Brasil - Constituição - 1988. I. Alves, Wania Malheiros Barbosa. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Humanas e Naturais. III. Título.

CDU: 93/99

FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA

**A AUTONOMIA MUNICIPAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA – A TEORIA
DA SUBSIDIARIEDADE ENTRE O CONSTITUCIONALISMO E AS
RELAÇÕES DE PODER NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em História, na área de concentração em História Social das Relações Políticas.

Aprovada em _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Adriana Pereira Campos
Universidade Federal do Espírito Santo
Presidente

Prof^a. Dr^a. Nara Saletto
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof. Dr. José Luiz Quadros de Magalhães
Universidade Federal Minas Gerais

A Deus, fonte de todas as minhas forças.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer inicialmente este trabalho à Prof. Wania Malheiros, pela paciência, profissionalismo e lisura na condução de nosso estudo.

Obrigado à minha família, especialmente minha mãe Marilene e meu pai José Carlos, que sempre acreditaram neste sonho do Mestrado agora concluído, bem como aos meus irmãos Carlos Eduardo, Carlos Augusto e Lívia.

Obrigado Fernanda pelas horas em que você, pacientemente, entendia minhas obrigações com o mestrado. Esta vitória é nossa.

Agradeço à Dalva, Valentim, Cíntia, Letícia, Paulo Robson, Luiz Carlos, João Marcos, vovó Carmelita, minha vovó Maria (que Deus a tenha), dentre outros familiares sempre prontos a me auxiliar nas horas difíceis.

Agradeço aos colegas do mestrado Margot, Renato Heitor, Juliana, Lavínia, Maurizete, Vera, Washington, dentre outros, pelas constantes discussões em sala de aula que tanto aproveitei na condução do presente estudo.

Aos meus amigos Anderson Robert, Marco Aurélio, Polney, Adriano, Geraldo Simões, Paulo Fantim, Rodrigo Horta, Renato, Edter, Leandro, Michel, Glauber, Giovani, Justino, Batista, Luiz Gustavo, Gustavo Jesus, Andre, Leonardo, Anaximandro, Alexandre, Ulisses, Sandro, Cristina, Marcelo, Fernando Leal, dentre outros.

Aos colegas de escritório Dr. Vinícius Alves, Dra. Fabíola Barreto Saraiva e Dr. João Saraiva, pela compreensão e mútuo apoio nesta caminhada.

Agradeço ao Aldieris, ao professor Daury, professor Paulo Ulhoa, professora Nara, pelas reflexões filosóficas que me ajudaram a desenvolver este texto.

Aos meus alunos da Universidade Federal do Espírito Santo e Faculdade São Geraldo, pacientes ouvintes das minhas elucubrações acadêmicas.

Agradeço, por fim, a Sra. Ana Matos e ao Paulo, pela revisão minuciosa operada no presente trabalho.

“A justiça é o direito do mais fraco.”

Joseph Joubert

RESUMO

Esta dissertação analisa a estrutura jurídica da autonomia dos municípios brasileiros a partir da elaboração da primeira constituição republicana, tendo como pressuposto o federalismo norte-americano e a elevação formal dos municípios a integrantes da Federação brasileira. Com base dessa análise, contrapor-se-ão as diretrizes formais das Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967-69 em face dos sistemas políticos que vigoraram nesses períodos, a fim de se confirmar, ou não, essa tensão (e eventuais conseqüências disso) entre o direito e a política. A releitura das autonomias municipais na Constituição de 1988 fundamentar-se-á na teoria habermasiana, para a concepção de um direito discursivamente criado, e no Princípio da Subsidiariedade, este último usado como meio para mais bem repartir as competências entre os entes federados. Tal princípio defende que a uma entidade estatal superior não cabe a realização dos interesses da entidade menor se esta puder supri-los por si mesma. Os entes regionais e nacionais devem posicionar-se de forma subsidiária, coordenando ou auxiliando os entes locais. Consultar-se-ão, também, os registros da Assembléia Nacional Constituinte de 1986-1988, influenciada fortemente pelo municipalismo e pelo contexto histórico favorável a uma maior descentralização política. O objetivo é a *otimização* das autonomias locais que, definidas pela Constituição de 1988 como legitimadoras de um maior poder local, ficam mais próximas das formas comunitárias de participações populares. Assim seria possível uma maior obtenção de êxito na adoção de procedimentos deliberativos discursivos, tais como, orçamentos participativos, debates e consultas públicas, realidades em algumas localidades brasileiras. Em conclusão, emitir-se-ão formulações críticas sobre a atual configuração do Pacto Federativo Brasileiro, priorizando a atuação dos municípios na criação e realização de políticas públicas localmente elaboradas.

Palavras-chave: Brasil - Constituição – 1988. Direito – História. Municípios. Subsidiariedade. Federalismo. Habermas, Jürgen 1929 -.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the law's structure of Brazilian cities beginning from the elaboration of the first republican's constitution, inspired by the North American's federalism and the formal inclusion of these cities as federative members. With this analysis, it's gonna be setting these formal directives of the Constitutions from years 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967-69 with the political systems that by force vigorates on that periods, confirming, or not, this tension (and the consequences) between rights and politics. This new interpretation of those city's autonomies on Constitution is gonna be fundamented on Habermas's theory about his conception of a right being created discursively, and the Principle of Subsidiarity, used here as a way for better discrimination of competences between the Federation's entity. This principle defends that the bigger entity can't realize the interests from the lower entity when this last could realize as itself, or without help. The national and the regional entities must execute their political public acting subsidiary, coordinating or helping the local entities. It gonna be analysed also the registries from the National Constitution on Brazil during from 1986 until 1988, influenced by the municipalism and from the historical context for a bigger political decentralization. The meaning is optimize the local autonomies that, defined by the Constitution of 1988 as legitimation of a bigger local Power, can stay near from the communities of popular participations. By this way, it could be possible a better adoption from these deliberative discursive procedures like seminars and public consultations, already realized on some Brazilian's cities. Concluding it gonna be made some criticisms about the configuration of the Brazil's federalism, prioritizing the action of the cities on creation and realization from the public politics localized.

Key word: Brazil – Constitution – 1988. Law – History. Cities. Subsidiarity. federalism, Habermas. Jürgen 1929 - ..

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 A DIVISÃO DOS ITENS ABORDADOS NESTA PESQUISA.....	16
2 PANORAMA HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ATÉ O REGIME CONSTITUCIONAL DE 1967-1969	24
2.1 CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS (LEGAIS) DOS ENTES MUNICIPAIS NO BRASIL DURANTE O PERÍODO BRASIL COLÔNIA ATÉ O REGIME CONSTITUCIONAL DE 1967-1969.....	24
2.2 CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS DA AUTONOMIA MUNICIPAL DO ANO DE 1891 ATÉ AO REGIME CONSTITUCIONAL DE 1967 - 1969.....	33
2.2.1 Análise das relações de poder nos municípios no contexto político denominado coronelismo (1891-1930)	33
2.2.1.1 A articulação do sistema coronelista moldando a autonomia municipal.....	33
2.2.1.2 O coronelismo como sustentáculo da política dos governadores na República Velha.....	39
2.2.1.2.1 O sistema local que vigorou “de fato”	39
2.2.1.2.2 O real exercício do poder dos coronéis	42
2.2.1.3 A inexistência de uma autonomia municipal efetiva na República Velha.....	44
2.2.2 A Era Vargas e sua influência política na autonomia municipal (1930 a 1946)	46

2.2.2.1 A mudança do sistema coronelista após a Revolução de 1930.....	49
2.2.2.2 A Constituinte de 1934	53
2.2.2.3 A Constituição de 1937	54
2.2.3 A redemocratização: descentralização política brasileira? (1946 a 1964)	57
2.2.3.1 A influência coronelista pós-1945 e o populismo	60
2.2.4 O Estado de Segurança Nacional e a autonomia municipal (1964 a 1984)	62
3 JUSTIFICAÇÃO TEÓRICA DA AUTONOMIA MUNICIPAL	66
3.1 BREVE SÍNTESE DO CONTEXTO MUNDIAL NOS ANOS 80	67
3.2 A LEGITIMAÇÃO DE UM SISTEMA DE DIREITO LOCAL.....	70
3.2.1 Direitos fundamentais que resultam da estruturação (ou desenvolvimento) politicamente autônoma do direito, segundo a maior medida possível das mesmas liberdades subjetivas de ação	75
3.2.2 Direitos fundamentais que resultam da estruturação politicamente autônoma do <i>status</i> de um membro em uma livre associação (voluntária) de parceiros (co-associados) de direito, ou direitos fundamentais de pertença.....	75
3.2.3 Direitos fundamentais que resultam imediatamente da reclamabilidade (acionabilidade) de direitos e da (estruturação) politicamente autônoma da proteção individual do direito, ou seja, as medidas jurídicas, ou direitos fundamentais de acesso aos Tribunais.....	77
3.3 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA E A AUTONOMIA MUNICIPAL	80

3.3.1 Diferenciando a idéia de Federação e federalismo	80
3.3.2 A Federação brasileira e os municípios na Constituição de 1988	84
3.4 A QUESTÃO LOCAL PROPRIAMENTE DITA.....	89
3.5 O CONCEITO DE EFICÁCIA DA AUTONOMIA MUNICIPAL.....	90
3.6 O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E A AUTONOMIA MUNICIPAL .	92
3.6.1 Os poderes implícitos dos municípios.....	95
4 A ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE E O MUNICIPALISMO ...	103
4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO PROCESSO CONSTITUINTE DE 1988.....	104
4.1.1 Contexto histórico do municipalismo na Constituinte	107
4.2 A ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE	110
4.2.1 O trâmite do processo Constituinte	112
4.2.2 O surgimento do “Centrão” na constituinte	115
4.2.3 A votação do texto final da constituinte	118
4.3 ANÁLISE DOS ANAIS DA CONSTITUINTE	120
4.3.1 A importância da interpretação histórica e a sua validade na interpretação dos institutos jurídicos	120
4.4 A AUTONOMIA MUNICIPAL NOS REGISTROS DA CONSTITUINTE ..	124
4.4.1 O municipalismo e as Subcomissões na Assembléia Nacional Constituinte (1ª fase do processo Constituinte)	124

4.4.2 O municipalismo e as comissões na Assembleia Nacional Constituinte (2ª fase do processo Constituinte)	127
4.4.3 O municipalismo e a comissão de Sistematização na Assembleia Nacional Constituinte (3ª fase do processo Constituinte)	128
5 CONCLUSÃO.....	132
6 REFERÊNCIAS	140
APÊNDICE.....	148
APÊNDICE A – SUGESTÕES DE LEITURA SOBRE O TEMA.....	149

INTRODUÇÃO

Era o dia 05 de outubro de 1988. Sessão cheia no Congresso Nacional. Deputados e senadores aguardavam o que viria a ser a Constituição de um país onde se restabelecia a democracia como fonte primeira de poder. Momentos de alegria e frenesi. Promulgava-se a Constituição da República Federativa do Brasil, que buscava efetivar a descentralização do Estado após o período da ditadura militar.

Resultado de diversos fatores históricos e políticos, a nova configuração da Federação brasileira não era mais formada somente pela União Federal e Estados Membros, mas, também, pelos municípios que se elevavam à categoria de entes federativos pela primeira vez na história do Brasil, apontando para uma relação mais equilibrada entre os três níveis de poder.

Entretanto, a autonomia dos municípios não se baseia apenas na elevação formal do seu *status* político na Constituição. Isso fica na dependência de uma série de dispositivos distribuídos e dispersos por toda a Carta, tornando difícil a implementação de uma Federação que propicie a descentralização do poder.

Cabe, assim, já a primeira indagação a respeito de qual teria sido o real sentido da elevação dos municípios a entes federativos: dessa nova realidade constitucional, nasceu uma teoria do poder local dos municípios?

A resposta às perguntas acima formuladas, bem como a muitas outras, somente pode ser dada a partir de um olhar histórico que compreenda a situação vivida pelos Constituintes na década de 80, especialmente os movimentos estruturais no mundo de então, entre eles, por um lado, a fragmentação dos grandes blocos de países da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e, por outro lado, o movimento localista¹, além do movimento municipalista.

De igual forma, o movimento democrático influenciou a Constituinte de 1988, para o estabelecimento de municípios com maior auto-organização, seguindo suas

¹ BOURDIN, Alain. *A questão local*. Rio de Janeiro: DP & A, 2001, p. 19.

necessidades regionais. Ou seja, buscavam-se entes locais sem padrões rígidos estabelecidos em nível nacional, que historicamente foram a tônica das pretéritas definições da autonomia municipal nas Cartas anteriores, e que, mesmo na atual Constituinte, colocavam-se no mesmo patamar. Como um pequeno exemplo disso, citam-se duas cidades: a de São Paulo, 3º maior orçamento público brasileiro, com uma população aproximada de 11.000.000 de pessoas e receita orçamentária de R\$ 10.920.771.316,94,² e a de Mucurici, no Norte do Espírito Santo, com população e orçamento muito inferiores numericamente, a saber: aproximadamente 6.209 pessoas e receita orçamentária corrente de R\$ 9.255.559,00.³

Desde já, deve-se diferenciar isto: a) as ascendências políticas de raízes históricas que deformaram institucionalmente a feição do municipalismo nas Constituições de 1891, em virtude do coronelismo; b) as influências das Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1964, atentas à idéia da centralização do poder pela política dos Governadores; c) as inspirações políticas que nortearam a formação da autonomia municipal na Constituição de 1988, que foi influenciada pelos reflexos do movimento do poder local globalizado.⁴

Essa distinção é importante, pois historicamente é constatável a recorrente dificuldade de os municípios efetivarem sua autonomia nas diferentes Constituições Republicanas Federais, considerando a existência de sistemas políticos frágeis e suscetíveis de uma relação de poder informal, com a promulgação da República brasileira em 1889.

Para fins de esclarecimento, por “relações informais de poder” entendem-se, no contexto deste trabalho, as articulações sociais e políticas que moldam a formatação do Estado de maneira diversa à prevista na Constituição, seja por meio do

² INSTITUTO BRASILEIRO GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Produto Interno Bruto 2005 de São Paulo / SP*. Brasília: Distrito Federal, 2007. Disponível em <<http://www.ibge.com.br/cidadesat/xtras/temas.php?nomemun=SPaulo>> Acesso em 03 mar. 2007.

³ INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. *Coletânea de Indicadores de Desenvolvimento segundo os Municípios do Espírito Santo*. Vitória. 2007. Disponível em <http://www.ijsn.es.gov.br/perfil/pdf/municipios/50/Financas_Publicas/tab02.pdf>. Acesso em 11 abr. 2008.

⁴ CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

coronelismo, do populismo, do mandonismo, do nepotismo, do clientelismo, seja por intermédio da ideologia dos detentores do poder político e econômico.

Essas relações informais de poder surgiram mediadas pela autoridade (respeito) das pessoas e Instituições que se submetem a um dado sistema político não advindo da utilização da força, mas da aparência ou convicção da legitimidade do regime.

1.1 A DIVISÃO DOS ITENS ABORDADOS NESTA PESQUISA

O conceito que sublinhará todo o presente trabalho é o de Pacto Federativo, por isso a sua percepção é fundamental para a compreensão mesma do nosso tema central.

A política é assunto intimamente ligado ao Direito, especialmente no que se refere ao Direito Constitucional, disciplina jurídica na qual se estuda o Pacto Federativo, por ser essa área de estudo decisiva sobre as Instituições e formas de governo num determinado local e certa época. Assim, devemos atentar para as relações histórico-jurídico-políticas, conforme escreve Silva:⁵

[...] o historiador do Direito ao volver os olhos para o passado tem, como objeto possível, todo o campo da experiência jurídica: homens que criam regras jurídicas, que as cumpre, que as violam, que as interpretam, que as aplicam, que as pensam, esta é a fenomenologia que se oferece ao historiador do Direito, e, em relação à qual, segundo princípios idealistas ou materialistas já indicados, tentará encontrar o seu porquê.

O estudo teórico do Direito na história é algo extremamente difícil, tendo em vista que se trata de um conceito teórico ideal. Mesmo assim, procuraremos analisar o Direito Constitucional dos municípios a partir da visão política dos diferentes sistemas políticos no Brasil.

Essa relação é importante, pois as normas jurídicas propiciam a ligação entre as diversas esferas do social, com uma lógica interna própria, justificando a importância

⁵ SILVA, Nuno Espinosa Gomes da. *História do Direito português*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian 1985.

da História do Direito nesse contexto, para a devida compreensão dos processos sociais.

Com base nesses pressupostos, o presente estudo realizará, no segundo item, um panorama histórico da formação jurídica dos municípios brasileiros, de 1891 até o regime constitucional de 1967 a 1969, verificando as implicações de interesse político, sobretudo da União Federal e dos Estados Membros nos entes locais.

Com efeito, a formatação atual da organização municipal decorreu de um processo histórico desde o Brasil Colônia. Porém, os contornos atuais baseados na forma federativa já se observam desde a proclamação da República (1889). Devemos lembrar que Pacto Federativo, na sua forma clássica, incluía apenas a União Federal e os Estados Membros, sendo a organização municipal uma espécie de órgão administrativo local.

Desse modo, o primeiro capítulo discutirá a autonomia municipal nas diferentes Constituições, buscando entender os fatores informais de poder que, eventualmente, num dado período ou noutro, moldaram esse instituto, sendo certo que a atual faceta do poder local é decorrência desse processo histórico.

Veremos na Constituição de 1891 o grau de influência dos Estados Membros, tais como o de Minas Gerais e o de São Paulo, na decisão constitucional sobre a formatação dos entes locais.

A estruturação de um modelo federativo mais centralizado ocorreu por imposição dos Estados Membros mais influentes. Isso confirma a existência do Estado brasileiro e suas unidades federativas como um amontoado de regiões disformes que não são tratadas como Estados Membros, segundo suas necessidades básicas diferentes entre si.

Já se disse que sendo o Brasil um país de dimensões continentais, com imensas desigualdades regionais, um padrão rígido para a organização dos entes locais jamais poderá tratar com a devida cautela as particularidades e dificuldades que porventura possuam.

Outro desdobramento da idéia central desta pesquisa será o estabelecimento de supostas relações de influência da centralização do poder na União Federal nos regimes autoritários, com a redução da autonomia política e administrativa dos municípios, como ocorreu durante o Estado Novo presidido por Getúlio Vargas.

Essas supostas influências também serão buscadas no contexto dos acontecimentos e das peculiaridades vivenciadas nas relações entre os entes federativos nas Constituintes de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967-69.

Utilizar-se-á como marco teórico a obra *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*,⁶ para a análise das Constituições de 1891, 1934, 1937 e 1946.

Nesta dissertação, usar-se-ão também idéias ou passagens retiradas de Carone,⁷ Fausto,⁸ Iglesias,⁹ Basbaum,¹⁰ entre outros, que discutem e complementam a visão das capacidades organizacionais dos entes locais.

Analisado o panorama histórico proposto, o terceiro item refletirá sobre a relação de poder (direito) em face do fenômeno (por vezes informal) da localidade, focando a importância da autonomia municipal na Constituição de 1988, e as sugestões para a correta interpretação de suas capacidades administrativas e legais. Para isso, empregar-se-á como referência teórica a obra intitulada *Direito e democracia: entre faticidade e validade*.¹¹

⁶ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

⁷ CARONE, Edgar. *A República nova (1930-1937)*. São Paulo: Difel, 1972.

⁸ FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930: historiografia e história*. São Paulo: Brasiliense, 1972.

⁹ IGLESIAS, Francisco. *Trajetória política do Brasil: 1500-1964*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

¹⁰ BASBAUM, Leôncio. *História sincera da República*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1968.

¹¹ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

Nessa parte da dissertação, se usará como norte teórico o *Dicionário Político* do jurista italiano Bobbio, Mateucci e Pasquino¹² no que diz respeito aos verbetes Federação, Soberania, Descentralização e Centralização.

Acerca do princípio da subsidiariedade, utilizaremos as obras de Baracho,¹³ que elabora análise descritiva acerca do tema, e de Torres.¹⁴

Por fim, o quarto item analisará o Poder Local no sistema democrático, pesquisando a documentação elaborada pela Assembléia Nacional Constituinte, na contextualização da transição do sistema político militar para o atual regime democrático e investigando fundamentos para a rediscussão do sistema constitucional de repartição de competências.

Essa releitura da documentação oficial armazenada no Congresso é necessária nos dias atuais, essencialmente em virtude da recente discussão sobre a Reforma Constitucional, com vistas ao Pacto Federativo. Por um lado, a presente Constituição dotou institucionalmente o município com poderes de ente federativo, criando-lhe mecanismos que lhe garantiriam autonomia nos paradigmas clássicos de ente federativo. Por outro lado, a centralização tributária e os padrões rígidos impostos pelo legislador constituinte, aliados à interpretação centralizadora do Supremo Tribunal Federal, que analisa restritivamente a autonomia municipal, realçam a necessidade da rediscussão do Pacto Federativo.

Com essa discussão do Pacto Federativo, também compararemos o sistema formal estabelecido em 1988 para os municípios (os deveres constitucionais atribuídos aos entes locais) em face do princípio da subsidiariedade, como diretriz para uma melhor distribuição e definição das competências, conforme a possibilidade de resolução das municipalidades.

¹² BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2004.

¹³ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro, Forense, 2000.

¹⁴ TORRES, Sílvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no Direito Público contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

Pode-se perceber aí uma contradição de cunho mesmo formal, na medida em que a elevação dos entes locais a integrantes do Pacto Federativo pressupõe maior possibilidade de autogestão, auto-organização e maiores fontes tributárias, o que não ocorreu especialmente no setor tributário.

Como já se mencionou, a autonomia municipal sempre foi tratada de forma tímida pelas Constituições, embora antes de 1988 essa autonomia não tivesse o suporte constitucional do Pacto Federativo.

Essa timidez, ainda percebida, traz hoje um problema adicional, pois em 1988 o município foi alçado a ente federado. Daí, esse desbalanço de poder entre Federação e poder local passou a constituir um problema mais complexo, justificando nossa preocupação em estudar essa contradição e suas raízes históricas, que procuraremos na historiografia das Constituições anteriores a 1988. Ilustra esta problemática o atual Ministério das Cidades, possuindo feição de órgão sucedâneo dos próprios entes locais, considerando a parca distribuição tributária atualmente existente na Constituição de 1988, ao invés de atuar de forma subsidiária, privilegiando os poderes locais.

Antes de ser jurídico, esse é um problema político, de implicações sociais. Em parte, ele reflete o fenômeno da busca pelo poder que, apesar de ser porção intrínseca da política, no Brasil toma dimensões pessoais, de foro subjetivo de cada governante, fora do âmbito institucional a que se deveria restringir, especialmente em virtude dos fatores informais de poder.

Nesse sentido, a centralização de poderes na União e nos Estados Membros (centralismo) e o seu poder de ingerência nos municípios, formalizado ou não, contrariam os postulados da Constituição democrática. Esses postulados buscam privilegiar o debate e o poder de resolução em nível dos entes locais, das práticas comunitárias, em que mais efetivamente se mostra a possibilidade da concretização direta de políticas públicas, com a participação do cidadão, dando ênfase, assim, à persecução de um Estado democrático e participativo de direito.

Utilizaremos, para ressaltar esses aspectos, obras clássicas e recentes, a fim de compor o suporte teórico dessa reflexão, especificamente no que toca à *Teoria da subsidiariedade*.

Inicialmente, não obstante a plurissignificação do conceito de subsidiariedade, que será mais bem explicitado no decorrer deste trabalho, este termo, que possui etimologia do latim *subsidium*, aponta para o significado de auxílio ou ajuda. Todavia, no sentido que se procurará demonstrar, subsidiariedade refere-se à descentralização, ou limite à ação da esfera estatal nos entes locais, por meio do pressuposto que a atuação dessa esfera deve ser somente subsidiária, possibilitando margem para a implantação de autonomia local e implementando-se uma efetiva federação simétrica, que também será tratada como princípio para uma melhor interpretação das competências municipais, fundamento ainda pouco usado em nossa literatura histórico-jurídica.

A idéia básica do poder local envolve um forte contexto histórico, que convoca aqui o registro de um excerto, descrevendo algumas questões sobre essa nova ótica das cidades:

A atual acepção do termo poder local claramente transcende a instância governamental, imprimindo às cidades um caráter uno que envolve num só interesse o executivo, o legislativo e a sociedade civil, num flagrante desafio ao pacto federativo vigente. Pois, embora ainda carecendo de uma categorização científica e política, isto é, passar de expressão a conceito teórico, o termo 'poder local' não é vazio de conteúdo histórico. Está contaminado pelo processo de desenvolvimento econômico e demográfico das cidades e principalmente dos chamados movimentos sociais originários das 'revoluções' da década de 60. Tais movimentos se legitimaram como fonte de crítica política e de demanda por participação nas decisões de governo.¹⁵

Considerando uma perspectiva subsidiária, posto que os Municípios foram alçados a integrantes da Federação, com competências para disporem sobre quaisquer matérias de interesse local, esta pesquisa buscará argumentos que confirmem as imensas possibilidades de resolução das localidades, em áreas que atualmente possuem políticas públicas rigidamente criadas em nível nacional, tais como: a habitação, a segurança pública, a saúde e a educação.

¹⁵ ALVES, Wania Malheiros B.; LUCAS, Luiz Paulo Velloso. *Estrutura federativa e as cidades*. Vitória, 2005, p. 3. Disponível em: <<http://www.lpvellozolucas.net>>. Acesso em: 24 set. 2007.

Maior aumento da autonomia local também fomentará um mais elevado grau de participação da sociedade civil nos poderes Executivo e Legislativo, intensificando, assim, a democracia participativa buscada pelo legislador constituinte.

Para possibilitarmos o exercício de uma Federação com base na subsidiariedade privilegiando o poder local, devemos pressupor os Estados Membros e a União Federal como colaboradores subsidiários, e não diretamente como executores das políticas públicas, do modo que atualmente se verifica com a maioria dessas políticas públicas.

Por oportuno, registre-se que a presente pesquisa utilizará os documentos elaborados pela Assembléia Nacional Constituinte,¹⁷ também conhecidos como Anais da Constituição de 1988, a fim de investigar dados referentes à autonomia municipal e à definição básica das competências de cada ente federado.

O método a ser empregado será a análise de discurso e de conteúdo, tal como o que foi desenvolvido por Bardin.¹⁸

A análise de conteúdo não possui somente finalidade descritiva, mas, também, a busca pela inferência no trato das mensagens que se repetem com mais assiduidade, procurando analisar qual a real causa desses escritos para um entendimento da sua efetiva finalidade.

Especificamente sobre a análise do discurso, convém considerar não apenas o significado oficial do documento, mas, também, o sujeito, a língua e o discurso propriamente dito, procurando entender as motivações explícitas e implícitas do documento.

Esse ponto deve ser ressaltado, pois há dois grandes problemas que distorcem a pesquisa: a tentativa de análise dos documentos com o olhar atual, sem se ater às especificidades da época em foco e as sutilezas dos significados subjetivos

¹⁷ ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Anais da Constituição Federal de 1988*. Senado Federal: Brasília, 1988.

¹⁸ BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2000, p. 29.

impressos pelo sujeito no documento. Nessa linha de raciocínio, escreve Hespanha, comentando sobre os juristas Paolo Grossi e Pietro Costa:¹⁹

Salientávamos como esses dois autores levavam os textos a sério. Não os desvalorizavam como metáforas, nem como contendo sentidos figurados, mas, sobretudo, evitavam lê-los como categorias do presente. Com isso, pretendiam preservar a lógica original das fontes, mesmo que esta não coincidissem com a actual. A frescura da visão que delas colhiam decorria justamente desse esforço em não trivializar os testemunhos do passado, filtrando-os pelas categorias do senso comum do historiador.

As referidas fontes serão problematizadas com o auxílio de artigos relativos à autonomia dos entes municipais, de forma a procurar entender as influências do poder informal dos municípios na definição da atual formatação jurídica.

Com a análise dessa documentação, pensamos poder refinar nosso objeto de estudo, emitindo, em nível de conclusão, formulações críticas acerca da atual configuração do Pacto Federativo Brasileiro, assinalando novas interpretações da autonomia municipal que priorizem a atuação dos municípios na consecução de seus interesses peculiares e a ação estadual e federal, com o papel de complementação ou subsidiariedade.

¹⁹ HESPANHA, Antônio Manuel. *Cultura jurídica européia: síntese de um milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. p. 70.

2 PANORAMA HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ATÉ O REGIME CONSTITUCIONAL DE 1967-1969

Antes da análise das relações de poder que, ao menos, de fato, delimitaram a autonomia municipal, cabe uma análise constitucional das competências locais, ou seja, do que as leis formalmente estabeleciam.

2.1 CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS (LEGAIS) DOS ENTES MUNICIPAIS NO BRASIL COLÔNIA ATÉ AO REGIME CONSTITUCIONAL DE 1967-1969

Segundo Bicalho,²⁰ durante o Brasil Colônia as localidades foram governadas pelas Câmaras coloniais, que possuíam autonomia para a arrecadação e criação de tributos e taxas, numa época em que esse direito era concedido diretamente pelos reis. Essas Câmaras também postulavam ao Governo de Portugal, a possibilidade de indicar o Sargento Mor, demonstrando grande parcela de autonomia administrativa.

Castro justifica a idéia de um poder local com este argumento:

[...] a distância da metrópole, as preocupações da Coroa de Portugal com a Guerra da Espanha e as Índias, a vastidão territorial da Colônia, tudo isso, aliado ao sentimento nativista do povo que se formava e se expandia, está a explicar a vitalidade das Instituições municipais.²¹

Não obstante a postura essencialmente ideológica de Castro, que entende que na época colonial, fatores nativistas impulsionaram o desenvolvimento dos municípios e sua absorção cada vez maior de *status quo*, entendemos, nos termos propostos por

²⁰ BICALHO, Maria Fernanda. As Câmaras Municipais no Império Português: o exemplo do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 18, n. 36, p. 252, 1998.

²¹ CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 31.

Vainfas²² que não se pode reduzir a noção de autonomia municipal a um suposto nativismo brasileiro.

O conteúdo é polêmico, pois muitas vezes o olhar do historiador do século XX tende a analisar a época colonial, procurando fatores que justifiquem a certeza da história da construção de uma nação independente. Daí, atualmente se admite que o nativismo deva ser problematizado em suas diversas situações vividas naquele período, priorizando-se o momento conjuntural e historicizando o termo.

Se considerarmos, todavia, o fator de auto-subsistência dos súditos, podemos observar a influência do movimento nativista na fixação de maiores competências aos municípios, os quais, de simples órgãos administrativos da Coroa Portuguesa, passaram a obter competências de cunho administrativo e legislativo.

Para além dessa discussão acadêmica, que não é objeto específico deste trabalho, é certo que, para Bicalho,²³ essa grande parcela de autonomia esvaiu-se a partir do século XVII e XVIII, sendo marco dessa decadência a criação do cargo de Juiz de Fora, que era um representante da Coroa Portuguesa, com amplos poderes judiciais e legislativos, o que, obviamente, limitava a capacidade dos entes locais para se autogerirem.

Ao lado do cargo de Juiz de Fora, a partir do século XVIII foram criados outros cargos administrativos, que propugnavam maior controle da Coroa Portuguesa no Brasil, com a conseqüente diminuição dos outrora amplos poderes locais.

Com a proclamação da independência, ocorreu uma grande mudança do sistema político do Brasil, ocasionando uma nova organização institucional dos municípios, conforme prescrevia o artigo 167, 168 e 169 da Constituição Imperial de 1824.²⁴

Art. 167 – Em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem, haverá Câmaras, às quais compete o governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas.

²² VAINFAS, Ronaldo. *Dicionário do Brasil Colonial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2000.

²³ BICALHO, 1998. p. 252.

²⁴ BRASIL. Constituição (1824). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1824.

Art. 168 – As Câmaras serão eletivas e compostas do número de vereadores que a Lei designar, e o que obtiver maior número de votos será o Presidente.
Art.169 – O exercício de suas funções municipais, formação das suas Posturas policiais, aplicação de suas rendas, e todas as suas particulares e úteis atribuições, serão decretadas por uma Lei Regulamentar.

Todavia, a regulamentação da Constituição Imperial, condicionava a execução das atribuições locais aos Conselhos Gerais, órgão representante do poder central, o que, por certo, ia de encontro ao movimento descentralizador de competências municipais que se verificava até então.

Por fazer retroceder atribuições municipais que naquele momento encontravam substrato no suposto sentimento nativista e, agora brasileiro, tal lei foi parcialmente revogada pelo Ato Adicional de 1834, gerando grandes expectativas de retomada da liberdade esperada pelos munícipes.

Em verdade, o que se depreende de tal Ato Adicional foi que este conferiu diversos poderes às Assembléias Provinciais e aos Presidentes das Províncias, reduzindo as municipalidades a meras executoras das ações desses poderes regionais, situação que não se modificou estruturalmente durante o período do Brasil império.

Podemos, assim, concluir que durante o Brasil império não se podia falar em autonomia municipal, haja vista que somente se reproduziam as atribuições que verdadeiramente foram outorgadas às Províncias, denotando um excessivo centralismo.

Contudo, com a proclamação da República Federativa Brasileira, os municípios foram contemplados com artigo 68 da Constituição promulgada em 24 de fevereiro de 1891, nos seguintes termos:

Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.²⁵

²⁵ BRASIL. Constituição (1891). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1891.

A idéia da criação de uma Federação Brasileira era influenciada pela experiência norte-americana, que conseguia a medida ideal na repartição de competências entre as ex-colônias inglesas em face da União Federal.

O período do Brasil império foi caracterizado pela forte centralização do poder nas mãos do Poder Moderador, representado pelo Rei, em detrimento das peculiaridades estaduais e locais.

Nesse sentido, a adoção do federalismo com a proclamação da República buscou a descentralização desse poder a ser repartido com os Estados.

Seguindo o movimento federalista descentralizador da Constituição de 1891, os municípios foram consagrados com a inclusão do termo *autonomia*, fato inédito na história das municipalidades, que tentaria resguardar suas atribuições e, por conseqüência, impor limites à atuação centralizadora dos Estados e da União Federal na República que surgia.

Castro comenta o termo autonomia utilizado pelo constituinte de 1891, observando “[...] que os Estados Membros, entes federados, ao se organizarem, deveriam respeitar a autonomia dos municípios em *tudo quanto respeitasse ao peculiar interesse dos municípios*”.²⁶

A não pormenorização do termo autonomia municipal pela nova República ocasionou a quase inutilização do poder local. Todavia, esse descaso viria a sofrer significativa alteração já nos idos de 1926, com a reforma na Carta Magna aí operada, em seu art. 6º (inciso II, alínea “f”),²⁷ a qual consolidou expressamente a *autonomia municipal* a princípio constitucional, proibindo quaisquer intervenções dos Estados Membros nos municípios que, demaneira aleatória, diminuíssem ou restringissem de qualquer forma a autonomia das localidades.

Ressalte-se que essa mudança estimulou o fortalecimento da *autonomia municipal*, o que já indica que a história dos municípios no Brasil foi, sobretudo, uma luta pela

²⁶ CASTRO, 1996. p. 36.

²⁷ BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 3 de setembro de 1926. Dispõe sobre a reforma da autonomia municipal. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, 1926.

auto-afirmação de suas liberdades públicas e autonômicas, em outras palavras, uma luta por maior poder entre os governos locais, regionais e federais.

Com a Revolução deflagrada em 1930 por Getúlio Vargas, foi dissolvido o Congresso Nacional, ocasionando a edição de Lei Orgânica, que, em nome da modernização do aparelho estatal, limitou as autonomias das localidades até à criação de nova Constituição.

Adicionalmente, essa legislação nomeou *interventores federais* nos Estados Membros que, de igual forma, nomeavam *interventores estaduais* nos municípios, pondo fim, ao menos legalmente, ao sistema oligárquico de política dos governadores, visto até então, e centralizando o poder nas mãos da União Federal em detrimento da *autonomia municipal*, conforme art. 11, parágrafo 4º, do Decreto n. 19.138, de 11 de novembro de 1930, expedido pelo governo central sem a aprovação do parlamento:

O interventor nomeará um prefeito para cada município, que exercerá aí todas as funções executivas e legislativas, podendo o interventor exonerá-lo quando entenda conveniente, revogar ou modificar qualquer dos seus atos ou resoluções e dar-lhe instruções para o bom desempenho dos cargos respectivos e regularização e eficiência dos serviços municipais.²⁸

Passando a fase inicial e supostamente transitória da Revolução de 1930, a Constituição de 1934, seguindo a linha da reforma Constitucional de 1926, novamente regulamentou a autonomia municipal em âmbito constitucional, senão vejamos:

Art 7º - Compete privativamente aos Estados:
I – decretar a Constituição e as leis por que se devam reger, respeitados os seguintes princípios:
[...]
d) autonomia dos Municípios.²⁹

Essa Constituição de 1934 regulamentou a organização das localidades da seguinte forma:

²⁸ BRASIL. Decreto-lei nº 19.138, de 11 de novembro de 1930. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, 11 nov. 1930.

²⁹ BRASIL. Constituição (1934). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1934.

Art 13 - Os municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

- I – a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara municipal, podendo aquele ser eleito por esta;
- II – a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;
- III – a organização dos serviços de sua competência.³⁰

É interessante notar que essa Constituição adotou pela primeira vez a atribuição de competências concorrentes entre os entes federados, com a criação de normas gerais pela União Federal e a sua regulamentação regional pelos Estados Membros.³¹

Essa segunda Constituição Republicana também inova ao manter as hipóteses de intervenção federal nos Estados, procurando, assim, resguardar eventuais abusos praticados contra os municípios e preservando a autonomia local.

De forma diversa, a Constituição de 1937 (também conhecida por “polaca” devido à forte influência polonesa), instituindo o “Estado Novo”, dissolveu todas as Casas Legislativas locais com a volta da nomeação dos *interventores federais*, procurando centralizar os poderes da União Federal ao Presidente, o que, obviamente (e apesar de consagrada textualmente a autonomia dos municípios), gerou uma sensível diminuição na autonomia municipal anteriormente institucionalizada, haja vista que o cargo de Prefeito municipal foi declarado por essa constituinte como de livre nomeação do Governador do Estado, que, de forma análoga, restou instituído como de livre nomeação do Presidente da República:

Art 26 - Os municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente:

- a) à escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei;
- b) à decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados;
- c) à organização dos serviços públicos de caráter local.

Art 27 - O Prefeito será de livre nomeação do Governador do Estado.³²

³⁰ BRASIL, 1934.

³¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991, p. 60.

³² BRASIL. Constituição (1937). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1937.

Cabia ao Presidente da República o exercício do governo da Administração federal, por meio de decretos:

Art 14 - O Presidente da República, observadas as disposições constitucionais e nos limites das respectivas dotações orçamentárias, poderá expedir livremente decretos-leis sobre a organização do Governo e da Administração federal, o comando supremo e a organização das forças armadas.

Com essa forma constitucional, observa-se a existência de um Estado autoritário e extremamente centralizador, com graves problemas para a preservação de um modelo federativo.

A Constituição promulgada em 1946 novamente inspirou-se na idéia da descentralização e respeito à Federação brasileira, buscando assegurar o respeito à autonomia municipal nos casos da sua violação pelos Estados, da seguinte maneira:

Art. 7º - O Governo federal não intervirá nos Estados, salvo para:
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios:
[...]
e) autonomia municipal.³³

Importante alteração propiciada foi a proibição de intervenção estadual nos municípios, com base na conveniência política dos Estados, restringindo-a a situações excepcionalíssimas, o que, de certa forma, viabilizou um amadurecimento da instituição local.

O legislador constituinte de 1946 também procurou regulamentar a autonomia municipal, evitando deixar que esse princípio fosse interpretado de acordo com a conveniência política dos Estados, principalmente no que se referia à eletividade dos prefeitos como princípio, salvo em situações expressamente listadas no corpo da Constituição de 1946, em seu art. 28 (incisos I e II, parágrafos 1º e 2º),³⁴ conforme abaixo citado:

Art. 28 - A autonomia dos municípios será assegurada:

³³ _____. Constituição (1946). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1946.

³⁴ BRASIL, 1946.

- I – pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;
- II – pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse [...]
- § 1º – Poderão ser nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos das Capitais, bem como os dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União;
- § 2º – Serão nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos dos municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País.

É interessante notar nessa Constituição a separação de competências exclusivas, remanescentes, concorrentes e suplementares, visando a uma melhor atribuição das responsabilidades entre os entes federados.

Já a Constituição de 1967, em seu artigo décimo, com base na defesa dos interesses da “segurança nacional”, uma vez que em todos os municípios eventualmente declarados como de interesse ou de segurança nacional os prefeitos eram nomeados pelo Presidente da República, procurou regulamentar a autonomia municipal da seguinte forma:

- Art 10 – A União não intervirá nos Estados, salvo para:
 - [...]
 - V – reorganizar as finanças do Estado que:
 - [...]
 - b) deixar de entregar aos municípios as cotas tributárias a eles destinadas;
 - [...]
 - VII – assegurar a observância dos seguintes princípios:
 - [...]
 - f) autonomia municipal.³⁵

Todavia, a Constituição foi clara ao determinar o conteúdo e a aplicação da autonomia municipal, segundo o arbítrio do Presidente da República, nas capitais e nas cidades de maior interesse do regime militar, nos seguintes termos:

- Art 16 - A autonomia municipal será assegurada:
 - I – pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa;
 - II – pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

³⁵ _____. Constituição (1967). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1967.

- a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade, de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual;
 - b) à organização dos serviços públicos locais.
- § 1º – Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:
- a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual;
 - b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo;
- § 2º – Somente terão remuneração os Vereadores das Capitais e dos municípios de população superior a cem mil habitantes, dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar.³⁶

Nota-se que a Carta Política de 1967 (de 1967-69) também regulamentou a questão da intervenção federal nos municípios, da seguinte maneira:

- [...]
- § 3º – A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, só podendo ocorrer:
- a) quando se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado;
 - b) se deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, dívida fundada;
 - c) quando a Administração municipal não prestar contas a que esteja obrigada na forma da lei estadual.
- § 4º – Os municípios poderão celebrar convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais.
- § 5º – O número de Vereadores será, no máximo, de vinte e um, guardando-se se proporcionalidade com o eleitorado do município.³⁷

No aspecto da auto-organização administrativa dos municípios, também se observa a influência da política centralizadora da Carta Magna de 1967-1969, limitando, na vagueza da definição do termo *peculiar interesse*, a eficácia da autonomia dos entes locais sempre atrelados aos interesses e conveniências políticas dos Estados Membros, e da própria União Federal.

Nesse diapasão, cabia aos Estados a definição da organização local, conforme prescreveu o artigo 15 dessa Constituição: “A criação de municípios, bem como sua divisão em distritos, dependerá de lei estadual. A organização municipal poderá variar, tendo-se em vista as peculiaridades locais”.³⁸

³⁶ BRASIL, 1967.

³⁷ Ibid.

³⁸ BRASIL, 1967.

Numa primeira análise, podemos observar que, formalmente, as Constituições de 1937 e a de 1967, movidas por pautas de interesses ditatoriais e autoritários (centralização de poder), moldaram de forma mais centralizada as *autonomias municipais*, diferentemente das Constituições de 1891, 1934 e 1946, quando se observou uma maior descentralização política e administrativa, em regimes democráticos de governo.

Com base na situação jurídica verificada nos municípios a partir da proclamação da República, examinaremos agora como o poder local era moldado pelas relações informais de poder, configurando e modificando a interpretação da autonomia municipal prevista constitucionalmente.

2.2 CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS DA AUTONOMIA MUNICIPAL DO ANO DE 1891 ATÉ O REGIME POLÍTICO MILITAR

2.2.1 Análise das relações de poder nos municípios no contexto político denominado coronelismo (1891-1930)

2.2.1.1 A articulação do sistema coronelista moldando a autonomia municipal

Conforme já mencionamos, devemos analisar “autonomia municipal” a partir do momento social vivido pela população brasileira em cada época a que se refere o fenômeno, e jamais almejando entender as municipalidades do passado com a moderna noção de autonomia decorrente da Constituição de 1988 e das críticas a esta.

Não obstante a situação institucional-jurídica verificada em relação aos entes locais na primeira Constituição Republicana, que garantia formalmente a *autonomia* dos municípios, as efetivas condições para esse exercício estiveram condicionadas ao *peculiar interesse* dos Estados Membros, gerando, tal imprecisão conceitual, uma

sensível subalternidade dos municípios aos poderes estadual e federal pela interpretação sempre estrita desse termo, isto é, nunca ampla.

Apesar da forma estipulada pelo constituinte, existiram propostas de reforma do sistema político que visavam a um sistema federativo simétrico, respeitando os ditames da *autonomia municipal*. Historiadores, como Queiroz,³⁹ chegaram a defender que, independentemente da República, tais mudanças seriam alcançadas:

Mas sem o 15 de novembro, ter-se-ia também conquistado a Federação e a autonomia municipal; com esse fim chamara Pedro II ao poder o gabinete Ouro Preto, que foi o último do império; figurava no programa deste 'a necessidade urgente e imprescindível de reformas liberais', das quais as primeiras eram o alargamento do direito de voto, plena autonomia dos municípios e das províncias, com eleição dos administradores municipais e presidentes das províncias [...] Federação e autonomia municipal são filhas exclusivas das transformações que se vinham operando na estrutura econômica do país, deslocando a região verdadeiramente produtora para o interior do planalto paulista, substituindo a mão-de-obra escrava pelo trabalho assalariado, difundindo a educação entre a classe de fazendeiros, o que tudo contribuía para opor a maioria dos agricultores à camada de políticos que sobre eles se tinha formado e em cujas mãos se concentrava o poder central, camada cujo alargamento se exigia e poder que as facilidades de comunicação, aproximando o Centro do Interior, faziam parecer mais pesado.

Mesmo com essa constatação, esperava-se um sensível amadurecimento das instituições políticas brasileiras com a Constituição de 1891, em especial, pela implantação do modelo federativo, nos moldes dos Estados Unidos da América, idealizado pelo advogado Rui Barbosa.

Segundo Faoro,⁴⁰ durante a Proclamação da República os militares foram contra a autonomia dos Estados, buscando um país unitário mais centralizado. Todavia, a tese de um Estado composto por Federação, com a duplicidade de centros de poder, sagrou-se vitoriosa, tendo esse modelo sido defendido por Rui Barbosa.

Esse primeiro entrave sobre o modelo de Estado a ser adotado geraria uma crise política entre os militares, capitaneados pelo Marechal Deodoro da Fonseca, com o

³⁹ QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa Omega, 1976. p. 113.

⁴⁰ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1984. v. 1.

Congresso Nacional, que defendia as idéias federalistas. Em outras palavras, Marechal Deodoro propunha um Estado Nacional centralizado no poder federal.

Queiroz⁴¹ sublinha que nos primeiros anos da república foi previsto no artigo 68 da Constituição de 1891 uma estrutura federativa de governo, assegurando aos Estados o exercício da autonomia estadual e controle do poder local.

Noutros termos, foi entregue aos Estados Membros a interpretação política do termo *peculiar interesse*, estruturando administrativamente os municípios em diversos pontos, por exemplo, operando uma separação, em nível municipal, entre poder legislativo e poder executivo, com a designação deste último de intendente, superintendente ou, ainda, na forma atualmente conhecida, de prefeito.

No caso do Espírito Santo, a Constituição estadual determinava a junção do poder executivo junto ao legislativo, por meio da criação do Conselho (também chamado governo) municipal. Seus membros elegiam anualmente um presidente que exercia as funções executivas. Tal situação perdurou até 1913, quando passou a existir o cargo de prefeito, tendo sido essa mudança formalizada na Constituição estadual em 1914.⁴²

A política do “café com leite”, ou seja, a manutenção do poder político nacional dividido entre São Paulo e Minas Gerais na República velha, se iniciou com o Presidente Prudente de Moraes, que, ao término do seu mandato em 1898, indicou para candidato da Presidência da República o então presidente da Província de São Paulo, Campos Sales, para o mandato de 1898 a 1902. Campos Sales também logrou êxito em afastar os militares do comando político da Nação.

Tal predomínio político também se evidenciava na articulação de poucos partidos políticos de expressão estadual, tais como os Partidos Republicanos de São Paulo e de Minas Gerais, não obstante todos os Estados possuírem representação partidária.

⁴¹ QUEIROZ, 1976.

⁴² ESPÍRITO SANTO (Estado). Constituição (1914). *Constituição [do] Estado do Espírito Santo 1914*. Vitória: Assembléia Legislativa, 1914.

Saletto⁴³ informa que também no Espírito Santo verificou-se a atuação de partidos republicanos, sendo o primeiro deles fundado em Cachoeiro de Itapemirim em 1887. Mesmo sabendo que o predomínio político de Minas Gerais e São Paulo não era absoluto durante a República velha, existindo diversos episódios de contestação de seu poderio, principalmente na disputa das eleições presidenciais, é inegável a grande influência da “política do café com leite” na modelação da autonomia municipal que vigorou “de fato” durante o coronelismo.

Segundo Resende,⁴⁴ no caso específico de Minas Gerais houve uma maior preocupação e respeito com a autonomia dos entes locais, situação que foi mantida durante a história republicana, sendo constatação deste fato a existência atual de uma Secretaria Estadual dos municípios para auxílio técnico. Por esse motivo, a bancada federal mineira ficou conhecida como uma imensa colcha de retalhos, por falta de consenso na tomada de decisões. Resende ainda registra que, ao final do século XIX, houve esforço para unificar a bancada, em detrimento da atuação parlamentar mais voltada para interesses predominantemente locais.

Com a efetiva mudança de postura da bancada mineira para a união, houve repercussão na composição das forças do Congresso Nacional. De fato, de tão coesa, a bancada federal mineira começou a ser conhecida como carneirada.

Esse processo culmina com uma forte agregação de poder por parte de Minas Gerais durante o início da República velha.

Não obstante a preocupação de Minas em propiciar órgão de apoio e maior força à autonomia municipal, nosso sistema federativo se baseava numa democracia liberal, conhecida como *liberalismo oligárquico*.

Esse termo já expressava uma situação paradoxal, na medida em que, apesar de se estabelecer o liberalismo com a idéia de liberdade e igualdade para todos os

⁴³ SALETTO, Nara. *Partidos e eleições no Espírito Santo da Primeira República*. Apostila do curso oferecido pelo Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2005.

⁴⁴ RESENDE, Maria Efigênia Lage de. O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico. In: FERREIRA, Jorge et al. *O Brasil Republicano, o tempo do liberalismo excludente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

cidadãos brasileiros, coexistia ao lado das oligarquias locais, eminentemente feudalistas.

Com efeito, as lideranças locais atuavam na administração do público sem uma clara definição do que era público e privado, existindo situações de doações de obras para as comunidades pelo coronel, bem como a utilização de patrimônio público pelos senhores locais.

Em âmbito nacional, o que se observou foi a execução de uma Federação meramente nominal, sem a efetiva parcela de autogestão das municipalidades, como propunha a Constituição de 1891, situação que perdurou mesmo com a reforma da Carta Magna em 1926, que consolidou a autonomia municipal como princípio constitucional, determinando aos Estados o respeito aos municípios no que se referia à parcela de auto-organização.

Para Carone,⁴⁵ o termo oligarquia na República velha se referia a uma estrutura *informal* de governo estadual, típica do coronelismo, ligada por laços patriarcais ou de parentela.

O significado do termo parentela se refere à formação de grupos políticos a partir dos parentescos, que se ampliavam com os casamentos, o compadrio, englobando amigos e aliados políticos para aumento da rede de favorecimentos pessoais. É famosa nesse período a expressão “aos amigos os benefícios da lei e aos inimigos os rigores da lei”, que denota a utilização do aparelho do Estado para interesses particulares.

Essa dificuldade na identificação do público e do privado pelos senhores locais ocasionava, então, a manutenção do *liberalismo oligárquico*, termo de grande contradição interna, como anteriormente foi referido.

Tal contradição também é registrada por Queiroz,⁴⁶ ao escrever que, apesar da implantação de uma República Federativa de inspiração liberal norte-americana, a estrutura social brasileira possuía bases arcaicas e tradicionais, o que, contrastando

⁴⁵ CARONE, Edgar. *A República Velha: instituições e classes sociais*. São Paulo, Difel, 1972.

⁴⁶ QUEIROZ, 1976.

com o centralismo do Brasil império, favoreceu a descentralização do poder político, com o surgimento da prática denominada “coronelismo”.

Reforçando tal tese, Resende⁴⁷ observa que o acesso da grande população ao exercício do poder (que se imaginava democrático – liberal) era restrito, pois a maioria da população não detinha o direito ao livre voto, dado que se implementara um sistema oligárquico de atuação do poder político, com alianças que iam da estrutura municipal até ao nível nacional.

No plano estadual, as oligarquias atuavam por meio da política de alianças, em que o maior foco de disputas ocorria em nível municipal, por intermédio da busca de “currais eleitorais” pelos coronéis.

Entretanto, a articulação regional acontecia mediada por de alianças com os coronéis, porventura eleitos nas suas localidades, sem grandes disputas por voto. Em suma, a articulação política nacional operava por meio de acordos entre o Presidente da República e os Governadores, donde a regra seria de que um não influísse na área política do outro.

Assim sendo, pode-se notar que o sistema político então verificado era de perfil reacionário e que buscava a manutenção do poder pelas lideranças regionais e nacionais.

Com isso, a articulação entre a República e os Estados, com a aquiescência dos líderes locais, impedia o florescimento de qualquer sentimento público de atuação municipal, ainda por parte da oposição, como adiante restará demonstrado.

2.2.1.2 O coronelismo como sustentáculo da política dos governadores na República Velha

2.2.1.2.1 O sistema local que vigorou “de fato”

⁴⁷ RESENDE, 2003.

Analisando, ainda que superficialmente, o sistema político nacional, com o olhar nos entes locais, procura-se agora refletir sobre as idéias de que a base do sistema político da República velha (articulação Minas e São Paulo-política coronelista) desenvolvia-se a partir das articulações locais, com a expressiva atuação dos coronéis moldando o poder local num sistema que, em muitos casos, atendia os interesses de si próprios, ainda que tal prática fosse vista pelos cidadãos como algo comum.

A junção entre os poderes federal e estadual com o poder local, intermediada pelos líderes municipais denominados “coronéis” moldava o próprio contexto da autonomia municipal no coronelismo.

Contraopondo a autonomia municipal efetivamente aplicada na República velha à atual definição desse termo decorrente da Constituição de 1988,⁴⁸ inexistia um sentimento institucional nos municípios, que tivesse por pressuposto o interesse público.

Em outras palavras, inexistia uma clara diferenciação entre público e privado, como se observa nos padrões atuais.

Assim, era clara a confusão operada pelos chefes locais naquele sistema em situações como a realização de obras públicas com recursos privados dos coronéis, bem como a utilização por parte desses senhores de patrimônio público como algo “normal” perante a população.

Nessa ótica, Leal⁴⁹ já descrevia essa combinação de forças políticas estaduais e locais, definindo o termo coronelismo como um tipo específico de sistema político em que havia uma “[...] superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada”.

⁴⁸ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

⁴⁹ LEAL, 1975.

Segundo Carvalho,⁵⁰ o coronelismo é a rede de interesses políticos que ia do local até às articulações interestaduais, que marcaram o fim do sistema político imperial, consistindo numa fecunda rede de compromissos entre os chefes locais, Governadores de Estado e o Presidente da República.

Em verdade, tratava-se o coronelismo de uma forma peculiar de manifestação do *poder privado* por meio de um sistema que, apesar de pregar uma atuação que resguardasse as liberdades públicas dos cidadãos em face do Estado como o liberalismo norte-americano, era um sistema oligárquico e conservador de fato, com a completa deturpação do voto livre e consciente.

Apesar do enfoque de Leal⁵¹ relativo ao poder político dos coronéis fulcrado no poder do Estado, existem estudos que partem de pressupostos diferentes na historiografia brasileira.

Dentre esses historiadores, destacamos Pang⁵² que, partindo de uma análise sociológica, conceitua o coronelismo num exercício de poder monopolizante social e, sobretudo, econômico, e não somente político.

Com efeito, não obstante a prática de que os coronéis atingiam o poder nos municípios por conta de uma herança informal, tal como “feudos” políticos, é comprovado por Queiroz⁵³ que esses senhores chegavam ao poder político por meio do exercício do poder econômico, religioso, militar, entre outros.

Merece destaque o fato de que o coronel não era necessariamente um agricultor, como nos demonstra estudos de Queiroz,⁵⁴ ao efetuar um enfoque sociológico desse sistema. Também foram catalogados casos de coronéis padres, médicos, advogados e comerciantes.

⁵⁰ CARVALHO, José Murilo. *Mandonismo, coronelismo, clientelismo*: uma discussão conceitual. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995.

⁵¹ LEAL, op. cit., nota 49.

⁵² PANG, Eul Soo. *Coronelismo e oligarquias 1889- 1934*: a Bahia na Primeira República brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

⁵³ QUEIROZ, 1976.

⁵⁴ QUEIROZ, 1976.

Assim a doutrina caracteriza o coronelismo como sistema de exercício de puro poder político ou, ainda, como o exercício de um poder econômico que influenciava o poder político.

Esse sistema encontrou as condições ideais de subsistência numa República em que se verificava uma interessante articulação de decadentes fazendeiros com o Estado para a manutenção do poder local em relação às demais lideranças.

Nessa fase da história, em que ainda não se tinha cristalizada a idéia do que é público ou privado, é clara a existência do fenômeno da privatização da coisa pública, conforme Carone,⁵⁶ em que os representantes das municipalidades (coronéis) relegavam a um segundo plano os interesses dos municípios.

Os coronéis, de fato, entendiam a política como a busca de obras públicas para as suas cidades, onde a corrupção e o apadrinhamento de cargos era tida como normal pelos munícipes.

Repita-se que, de certa forma, essa articulação beneficiava as localidades na medida em que o aparelho público se encontrasse em arregimentação burocrática e precisasse de pessoas com poderio econômico ou político, cujos instrumentos as lideranças locais detinham.

Constata-se, portanto, que num Brasil de dimensão continental, onde o novo regime de governo republicano tentava ainda se instalar, predominava o exercício do poder privado pelos coronéis em alianças com o Estado, marca principal do sistema político coronelista, que durou por toda a República Velha, mantendo resquícios após a Revolução de 1930.

2.2.1.2.2 O real exercício do poder dos coronéis

⁵⁶ CARONE, 1972.

O termo coronelismo refere-se a uma forte atuação municipal dos coronéis, denotando assim o exercício de um poder local como a base de sustentação das oligarquias em nível regional.

Essa estrutura coronelista tinha por base a idéia de liderança ou mando pessoal organizado, liderança que também podia ocorrer por meio da dominação indireta, por pessoas influentes no município.

Em outras palavras, o significado da palavra coronel, conforme defende Leal,⁵⁷ está intimamente ligado ao exercício informal do poder local na República velha, não podendo, para esse autor, ser confundido com o conceito de “mandonismo local”, próprio de qualquer política tradicional.

O coronelismo referia-se a uma estrutura de poder que pressupunha uma rede de relações entre os coronéis que, sendo detentores do poder político, somavam votos para a eleição dos deputados estaduais e os governadores, que, por fim, garantiam a eleição de deputados federais e senadores que, por sua vez, asseguravam uma base política de sustentação para o Presidente da República.

Ampliando a definição do coronelismo, disserta Carvalho⁵⁸ sobre o termo mandonismo:

O mandonismo refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse de terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional.

No que se refere ao exercício do poder pelos coronéis, as atuações desses chefes eram autorizadas pelas alianças com as oligarquias estaduais, por meio de nomeações para cargos públicos.

⁵⁷ LEAL, 1975.

⁵⁸ CARVALHO, 1995, p. 3.

Ainda que a atuação dos chefes locais muitas vezes gerasse violência e inúmeras ilegalidades, a barganha por presentes, além do baixo grau de instrução do povo, para quem eles eram uma espécie de benfeitores, tornava “legítima” a atuação desses senhores, sendo comum, em alguns casos, que os coronéis, com recursos particulares próprios, retribuíssem publicamente, arcando com despesas públicas.

Ademais, para Queiroz,⁵⁹ o próprio sistema dificultava o surgimento de uma oposição, facilitando a estagnação do poder dos senhores locais:

A oposição, para quem não tinha eleitorado, era situação bastante difícil; os mandões locais continuavam, nos municípios, dominando administração, poder judiciário, polícia, câmara municipal; a oposição sequer podia votar, porque o processo eleitoral, estando nas mãos da câmara ou do judiciário, era o mesmo que estar nas mãos do ‘coronel’.

Como já foi dito por Leal,⁶⁰ a manutenção desse sistema ocorria por meio do compromisso, ou troca de favores, entre o poder público e o poder local (por intermédio dos coronéis, ou senhores) donde os coronéis arrebanhavam votos no sistema eleitoral conhecido como voto de cabresto.

Esse tipo de voto era um arranjo eleitoral em que se constatava o voto diretamente controlado pelos coronéis, sem a liberdade de escolha pelos eleitores. Daí surgiu a expressão “voto de cabresto”, como alguém que controla um animal, no caso, o eleitor que votava com medo da vingança desses senhores.

De todo modo, a utilização de força pelos coronéis nem sempre se efetivava, e o voto de cabresto nem sempre era visto pelos eleitores como signo de temor aos líderes locais, mas, sim, como uma troca de benefícios ou interesses pessoais do eleitorado por proteção.

Assim, o uso do poder pelos coronéis com a troca de votos tornava-se, também, mais uma questão de respeito (autoridade) do que necessariamente de poder, no

⁵⁹ QUEIROZ, 1976, p. 116.

⁶⁰ LEAL, 1975.

sentido weberiano (emprego de força sem consentimento de quem obedece), segundo a definição clássica de autoridade de Giddens.⁶¹

Esse sistema político era “consentido” pelos munícipes, seja pela parca instrução do povo, seja pela proteção que sentiam dos governantes coronéis, seja, em alguns casos, por causa das reais ameaças.

Em outras palavras, o voto de cabresto era “legitimado” pelos munícipes como algo decorrente da normal troca de favores entre o eleitor e o político.

Assim, a legalização do sistema eleitoral esteve vinculado aos interesses políticos nacionais por meio da “Comissão de Verificação de Poderes”.

A Comissão de Verificação de Poderes era um órgão parlamentar com poderes para homologar o pleito eleitoral, podendo, se fosse o caso, anular as eleições sempre que entendesse necessário, donde concluímos, junto com Queiroz,⁶² que:

Somente a partir dessa base municipal é que se pode compreender a necessidade da ‘política dos governadores’, que se impôs com Campos Sales. Se, com ela, por um lado, fugia ‘ao lirismo’ dos textos constitucionais, por outro lado, se acomodava com a realidade existente, que era a realidade do grupo municipal, tendo por fulcro o coronel.

2.2.1.3 A inexistência de uma autonomia municipal efetiva na República Velha

Traçadas as premissas das relações políticas vividas durante a denominada “República velha”, podemos perceber que inexistiu aí verdadeira a autonomia municipal se for analisada com os modernos postulados democráticos de participação no poder, mas tão somente a política de assistencialismo contratual exercida pelos coronéis, com o beneplácito dos munícipes.

⁶¹ GIDDENS, Anthony. Poder nos escritos de Talcott Parsons. In: _____. *Política, sociologia e teoria social*. São Paulo: Unesp, 2003.

⁶² QUEIROZ, 1976, p. 122.

No vazio de um sentimento institucional sobre a necessária separação entre público e privado, os coronéis se utilizavam de obras públicas como algo particular, bem como, em diversas vezes, suportavam obras coletivas com patrimônio privado.

Todavia, nas poucas ocasiões em que os interesses locais dos coronéis contrastavam com os interesses regionais, existia uma forma direta de controle municipal, por meio do chamado “controle político dos municípios”, exercido pela Comissão de Verificação de Poderes já mencionada.

Essas formas de interferência na vontade das localidades, que podiam visar desde a um rearranjo das oligarquias estaduais (executados pelos partidos estaduais, tais como o Partido Republicano Paulista e o Partido Republicano Mineiro) até a alguma interferência ou solicitação federal, e quase nunca em decorrência do próprio interesse dos entes locais, ocorriam de diversas maneiras, entre as quais, segundo Pang,⁶³ estas cinco:

- a) a legalização do controle político dos municípios;
- b) a diminuição do mandato político dos representantes municipais;
- c) o fim da eleição para representantes dos entes locais com a escolha direta pelos governadores, significando, assim, a sujeição aos interesses das estruturas políticas estaduais (oligarquias);
- d) por meio da criação de leis que facilitavam ou dificultavam o surgimento de novos municípios, sempre elaboradas aos sabores políticos dos governadores, com os mais diversos fins, para dificultar o aumento do poder dos coronéis numa determinada zona;
- e) também ligado a interesses de aumentar ou diminuir o número de municípios, os legisladores estaduais se utilizavam do critério da alfabetização dos eleitores para incorporação ou não dos municípios, visando ao favorecimento pessoal nas eleições.

Em suma, é interessante notar a ingenuidade política da população brasileira na República velha (em face dos padrões atualmente aceitos pelo povo), ocasionando a legitimação da política executada pelos coronéis, para quem jamais existiu de fato uma institucionalização das suas competências públicas.

⁶³ PANG, 1979, p. 32.

A idéia de troca de favores entre povo e coronéis por meio do voto diz respeito a uma política que, segundo Cintra,⁶⁴ em última análise, esteve vinculada aos interesses regionais:

A discussão do coronelismo realça o papel de “mediador” entre o Estado ou, mais geralmente, as instituições políticas centrais e a população interiorana exercido pela eminência da aldeia, quase sempre o proprietário de terras, mas, às vezes, também, o comerciante, o médico ou o farmacêutico da pequena localidade.

Assim, a Federação estabelecida na Constituição de 1891 e a descentralização política pelos Estados durante esse período geraram um fenômeno de poder local informal, constituído pelo coronelismo.

2.2.2 A Era Vargas e sua influência política na autonomia municipal (1930 a 1946)

O coronelismo gerou insatisfação na sociedade brasileira na medida em que não foram implementadas as mudanças prometidas com a República, tais como eleições diretas, maior benefício social para a população, mas tão somente a mudança dos detentores do poder, com o alijamento da população dos benefícios sociais. Essa insatisfação se intensificou com a centralização do poder entre Minas Gerais e São Paulo, aumentando a insatisfação dos demais Estados da Federação.

Assim, mudanças no regime político brasileiro eram solicitadas por pessoas das mais variadas classes sociais: políticos, jornalistas, escritores, grande parte dos intelectuais, bem como grande parte do jovem oficialato do exército, cujo movimento ficou designado como tenentismo. Para fins de esclarecimento, tenentismo é um movimento de jovens oficiais do exército por mudanças na estrutura do regime político e social brasileiro, especialmente a mudança no sistema eleitoral e a reforma na educação pública.

⁶⁴ CINTRA, Antônio Araújo. *A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia*. Belo Horizonte: UFMG, 1974. p. 10. Cadernos do Departamento de Ciência Política.

Iglesias⁶⁵ considera 1922 como o ano da eclosão do sentimento de mudanças na República Brasileira, explicando como o centenário da proclamação da independência influenciou essa revisão da realidade, a formação de uma consciência mais crítica e demandas por melhorias.

Dos movimentos expressivos desse período, podemos citar a Semana da Arte Moderna, ocorrida em São Paulo e a campanha sucessória da Presidência da República, travada entre o mineiro Artur Bernardes, da situação, e Nilo Peçanha, do Rio de Janeiro, ensejando o levante militar contra Artur Bernardes por integrantes do Clube Militar e fazendo entrar em cena o tenentismo.⁶¹

Do movimento tenentista nasceu no Rio Grande do Sul e em São Paulo, uma junção de revoltosos contra o regime, denominada Coluna Prestes. Em linhas gerais, inicia-se aí um movimento de política ideológica e de contestação ao regime político vigente à época. Esse movimento orientou-se por princípios ou idéias como jamais se viu na história política brasileira, até então, sempre acostumada à prática da troca de favores:

Se até aí a atividade pública se faz no plano de acordos, nomeações e algumas obras de interesse geral, como viação, saúde, escolas, ela se passa, em geral, no convencionado cartorialismo, ou seja, troca de favores entre grupos ou pessoas, na prática fisiológica. Passa-se do cartorial ao ideológico (segundo a linguagem de Hélio Jaguaribe), variação do particular ao público (ou do patrimonial ao burocrático, da terminologia de Max Weber), quando a política ultrapassa o nível do personalismo e chega a um pensamento condutor.⁶⁶

Considerando todas as turbulências vividas nos anos 20, o governo de Arthur Bernardes encerrou seu ciclo, sendo sucedido pelo paulista Washington Luiz, que enfrentou dificuldades econômicas, geradas principalmente pela ótima safra de café, no contexto da crise mundial de 1929.

A sucessão de Washington Luiz gerou uma efetiva disputa eleitoral, coisa que quase não ocorreu durante a República velha, em que o sistema político impunha o candidato fruto do acordo entre Minas Gerais e São Paulo.

⁶⁵ IGLESIAS, 1993.p. 221.

⁶⁶ Ibid., p. 225.

Esse confronto ocorreu porque o paulista Washington Luiz tentou eleger Júlio Prestes, outro paulista, gerando grande descontentamento entre os mineiros, haja vista que, de acordo com o estabelecido na denominada “política do café com leite”, o candidato da situação seria indicado por Minas Gerais.

Em virtude desse descontentamento, que denota o enfraquecimento do sistema café com leite, Minas Gerais articulou-se com o Rio Grande do Sul e a Paraíba e lançou como candidato Getúlio Vargas, no grupo denominado Aliança Liberal.

Ocorrendo a campanha política, a eleição deu a vitória a Júlio Prestes. Isso causou grande descontentamento, em virtude da fraude eleitoral ocorrida a favor de Prestes, decorrente da antiga política oligárquica coronelista, o que criou um clima político favorável ao surgimento de um levante.

O levante ocorreria com o assassinato de João Pessoa, líder da Aliança Liberal, quando Borges de Medeiros, liderança gaúcha, começou um movimento revolucionário, que rapidamente ganhou adesões em todo o país, tendo sido marcada a data de 03 de outubro para o levante inicial. Em todo o Brasil, o movimento adquiriu consistência. Os revoltosos, sempre com o apoio do jovem oficialato do exército, lograram êxito e tomaram o poder na capital, depondo Washington Luiz e formando um governo provisório por meio de uma junta militar, que passou o comando da nação ao chefe gaúcho, Getúlio Vargas.

Essa revolução marcou uma grande linha divisória na política nacional. Se, por um lado, existia uma conjuntura mundial desfavorável ao setor cafeeiro, o que, economicamente, levou à falência diversos produtores de café que influenciavam grandemente a política paulista e nacional, por outro lado, existia uma conjuntura interna favorável às mudanças.

Tal conjuntura política acarretou um vácuo no poder, que passou a ser exercido por um representante do Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas, culminando com a falência do coronelismo, conseqüentemente, com o rearranjo político da autonomia municipal, e com uma maior centralização dos poderes na União Federal.

Assim, os novos detentores do poder rapidamente procuraram estabilizar e institucionalizar a situação, por meio da edição de leis orgânicas que nomeavam livremente interventores federais nos Estados, por consequência, nos municípios, além disso, suspenderam a atuação do Congresso Nacional.

2.2.2.1 A mudança do sistema coronelista após a Revolução de 1930

As mudanças estruturais ocorridas com a Revolução de 1930 propiciariam a decadência do sistema coronelista oligárquico verificado no início da República, com a centralização política operada por Getúlio Vargas. Por via reflexa, diminuiu a necessidade de alianças com os coronéis nas localidades para a sustentação política de Vargas nos Estados:

[...] a legislação do governo provisório, além de instituir em cada município um prefeito nomeado, assistido em regra por um conselho consultivo, estabeleceu um sistema de recursos, que subia do prefeito ao interventor e deste ao chefe do governo nacional.⁶⁷

Para conseguir a aprovação popular em face de tais intervenções estaduais e locais, o novo governo justificou o centralismo do poder e a censura ao Congresso Nacional como uma situação excepcional, para que se realizasse uma Assembléia Constituinte que legitimasse e “republicanizasse” a República, com vistas à institucionalização das relações políticas.

Ao mesmo tempo em que deixavam para trás um sistema político oligárquico deformado, as localidades implementavam uma política centralizadora que, de igual forma, não respeitava as questões de cunho local, conforme escreveu o professor Fausto⁶⁸ sobre as reais intenções do líder revolucionário e ex-integrante do movimento tenentista, Juarez Távora, no que se referia ao modelo constitucional dos municípios após a revolução de 1930:

⁶⁷ LEAL, 1975, p. 85.

⁶⁸ FAUSTO, 1972

A via pela qual o tenente Juarez pretende realizar o retorno, sem excessos, ao unitarismo e à maior uniformização das instituições é a revisão constitucional. A revisão fixaria o princípio pelo qual as Constituições estaduais seriam modeladas pela federal (para certos fins, como a extensão e o sentido da autonomia local, duração de mandatos políticos eletivos, garantias efetivas à representação das minorias)

Em síntese, a Revolução de 1930 centralizou o poder nas mãos do governo federal, o qual não dependia mais de alianças regionais oligárquicas, mas tão somente dos governadores ou interventores nomeados para a realização das reformas necessárias à instauração de um regime completamente diferente do coronelismo.

Paralelamente a tais medidas administrativas, o governo de Vargas em 1930 promoveu uma grande centralização das políticas públicas, tais como a educação, o estabelecimento de condições de trabalho e o desestímulo ao plantio do café, associado à tentativa de modernização da economia, com a criação de um parque industrial.

Registre-se também que ao diminuir a influência do coronelismo, Vargas também buscou modernizar a gestão estatal, por meio da criação dos Departamentos de Estado, o que representou um avanço técnico burocrático no serviço público.

Dessa forma, o sistema coronelista, nos moldes propostos por Leal,⁶⁹ isto é, manifestação típica da República velha, deixou de existir.

Em outras palavras, se a eleição por meio do “voto de cabresto” era o fator que legitimava a atuação dos coronéis, consistindo numa base de sustentação ao governo estadual, e este ao federal, a possibilidade de nomeação livre dos interventores estaduais, bem como dos interventores municipais, desestruturou a política de alianças baseada no sistema coronelista, surgindo em seu lugar estrutura centralizada de poder.⁷⁰

⁶⁹ LEAL, 1975.

⁷⁰ CARONE, 1982, p. 155.

Todavia, para a análise dos poderes informais após a Revolução de 1930, nos utilizaremos do termo coronelismo tal como definido por Carone:⁷¹

[...] coronel ainda é aquele que continua, primordialmente, preso à terra, possui os meios de produção e domina o eleitorado de suas fazendas ou das imediações. Com seu poder de influenciar ou de se impor às autoridades, o coronel ainda representa a grande base da autoridade social e política. É por isso que os grupos estaduais e federal, para se manterem, procuram alianças com os coronéis, mesmo quando combatem outras facções de coronéis.

Conceitua-se o coronelismo como manifestação do poder rural, e não como forma peculiar de sistema político na República velha: “O coronelismo é processo resultante do poderio do senhor rural baseado na propriedade agrícola e no domínio sobre a população rural que vive nela, ou à sombra de sua força política”.⁷¹

Para Carone,⁷² apesar das mudanças ocasionadas pela revolução, a ocupação dos cargos executivos e administrativos, regionais e locais, ainda permanecia atrelada aos antigos grupos oligárquicos, que continuavam exercendo domínio de fato na estrutura local.

Em outras palavras, os interventores ora se ligavam a grupos oligárquicos regionais, seja situação, seja oposição, conforme a conveniência política, residindo aí a continuidade do coronelismo.

Assim sendo, o que mudou com a revolução de 1930 foi a forma pela qual o coronelismo sobreviveu como fenômeno político, necessitando compor-se agora com setores militares, da indústria e do grande comércio.⁷³

Apesar de o coronelismo perder a posição de base do sistema político, passados os momentos iniciais da revolução, ele se metamorfoseou para manter-se como força pragmática na administração pública, por meio de alianças com os militares e, atento ao novo sistema político, reformado com a instituição da Justiça eleitoral, como estratégia de coibir o voto de cabresto.

⁷¹ Id. *A República liberal: instituições e classes sociais*. São Paulo: Difel, 1985, p. 257.

⁷² *Ibid.*, p. 158.

⁷³ *Ibid.*, p. 156.

De fato, o sistema eleitoral foi nacionalizado, com uma maior fiscalização quanto ao voto secreto, aliado ao término do sistema de verificação de poderes parlamentares, os quais diversas vezes anulavam eleições com base em conveniências políticas do grupo dominante durante a República velha.

Outro fator a fomentar a superação do antigo coronelismo foi o aumento da população urbana e o desenvolvimento industrial, diminuindo o poderio agrário. Esses fatores provocaram novas roupagens e interações nos arranjos políticos informais de poder.

Assim, entendendo-se que a política coronelista é uma busca de posições pessoais no aparelho estatal, e não uma simples forma de domínio para baixo, a Revolução de 1930 não suplantou substancialmente o exercício dos *fatores informais de poder*, mas apenas representou a sua adaptação às novas formas do governo:

A mudança das relações políticas nos Estados é que permite maiores oportunidades ao sistema coronelístico. No entanto, essas opções limitadas no tempo, contribuem para o alargamento da ação, não para mudanças dentro do sistema.⁷⁴

O fenômeno coronelista permaneceu influente após a Revolução de 1930, com graus diferentes nas regiões brasileiras, notando-se ainda uma maior influência no Nordeste e nas regiões predominantemente agrárias.

Nas regiões mais desenvolvidas e urbanas, a Revolução de 1930 provocou maior mudança na estrutura coronelista, em virtude da maior influência do tenentismo e da classe média, tornando a política uma composição de forças entre setores oligárquicos e o tenentismo.⁷⁵

Pela primeira vez na nossa história, as oligarquias agrárias compartilham do poder com a classe média. É assim que, no plano federal, Getúlio Vargas e seu Ministério representam em grande parte os interesses oligárquicos, enquanto nos Estados os tenentes se apossam do poder executivo.

⁷⁴ CARONE, 1985, p. 157.

⁷⁵ CARONE, 1985, p. 162.

A referida composição de forças não foi pacífica. Houve grandes embates entre setores oligárquicos e o tenentismo, especialmente nas regiões onde restavam mais desenvolvidos seus aparelhos de influência de poder. No Nordeste brasileiro, onde as oligarquias se concentravam nas mãos da parentela familiar, foi mais fácil a administração política pelos interventores. Já em outros Estados, como, por exemplo, o Rio Grande do Sul, onde as correntes oligárquicas buscavam a toda maneira recuperar o poder perdido, a composição foi bem mais hostil.⁷⁶

2.2.2.2 A Constituinte de 1934

A Constituição de 1934⁷⁷ buscava estimular o avanço da *autonomia municipal*, promovendo algumas mudanças na repartição de competências constitucionais, numa demonstração de que a história dos municípios no Brasil foi e ainda é uma luta pela afirmação das localidades como detentoras das liberdades públicas e autonômicas.

Segundo Almeida, a Constituição de 1934 diferenciou competências comuns e concorrentes, em que cabia à União Federal editar normas gerais sobre os assuntos comuns, e, aos Estados, a complementação dessas normas. Também essa Carta Política previu a possibilidade de intervenção federal nos Estados que violassem a autonomia dos municípios.⁷⁸

Todavia, esse avanço normativo propiciado pela Constituição não se efetivou de fato no que se referia ao respeito às competências das localidades.

Com efeito, apesar do estímulo e respeito à autonomia municipal, os debates daquela constituinte giravam em torno do grau de centralismo a ser adotado na Federação, tendo em vista a experiência do coronelismo, que acabou por deformar o espírito federativo previsto na primeira Constituição republicana.

⁷⁶ Ibid., p. 163.

⁷⁷ BRASIL, 1934.

⁷⁸ ALMEIDA, 1991, p. 60.

Exemplo da diminuição e subalternidade das autonomias locais foi o debate acerca da criação de órgãos específicos de controle e fiscalização dos municípios pelos Estados Membros, denominados “Departamentos de Municipalidade”.

A discussão girou em torno da extensão da função dos referidos departamentos, bem como se seriam entidades de competência meramente consultiva (sem poder de punição) ou fiscalizatória (com efetivo poder de punição e anulação dos atos municipais), o que reacendeu os debates sobre o federalismo naquela Constituinte.

Por fim, sobressaiu a tese do departamento da municipalidade com função fiscalizatória, com poderes de punição, confirmando uma tendência daquela constituinte para uma maior centralização das políticas públicas pela União Federal e os Estados Membros em detrimento das localidades, ainda que essa mudança fosse justificada pelo suposto temor em relação aos poderes dos coronéis e oligarquias estaduais num regime constitucional de maior descentralização política.

2.2.2.3 A Constituição de 1937

A pequena duração da Constituição de 1934 promulgada pelo Parlamento confirmou o seu reduzido grau de efetividade, haja vista que o Brasil não tardou a novamente sofrer outro atentado à democracia, com o golpe de 1937, que instituiu o regime ditatorial.

Cabem alguns comentários sobre esse golpe político ocorrido em 1937, no momento em que o Brasil vivia a campanha sucessória para Presidente da República. Vargas utilizou-se da ameaça anticomunista, para justificar um estado de guerra, como parte de um plano para a implantação de um regime político ditatorial, que buscava a modernização do Estado e dos serviços públicos, em especial nos municípios, em que tais serviços eram operados de forma completamente diversa em todo o Brasil, sob influência dos coronéis.

Getúlio Vargas conseguiu articular esse golpe de Estado ao obter a redução da influência do movimento tenentista sobre o governo central, ocorrida após a promulgação da Constituição de 1934, haja vista que Vargas, quando eleito, começou a consolidar sua base de sustentação de forma hegemônica, com o apoio de líderes locais e estaduais da República velha, ao tempo em que se distanciou das forças militares que, com o líder gaúcho, se compunham na Revolução de 1930.

Essa estratégia de poder rapidamente ganhou a adesão de diversos governadores, e no dia 10 de novembro de 1937 o Congresso Nacional foi cercado e fechado, e, posteriormente, dissolvido com o apoio de alguns congressistas. Logo em seguida, Vargas leu ao Brasil a nova Constituição de 1937, inspirada no modelo fascista.

A partir desse golpe, a Federação brasileira tornou-se um “Estado Unitário” de fato, com políticas públicas criadas em nível nacional, e com a diminuição do poder de autonomia dos Estados Membros e municípios.

A princípio, seria convocado um plebiscito para uma eventual aprovação popular da Carta Magna de 1937, coisa que jamais aconteceu, haja vista que o governo central procurava por meio da campanha jornalística criar no imaginário popular a idéia de um líder populista. Essa representação estava associada à figura de Vargas como “pai dos pobres”.⁷⁹

No entanto, a idéia da centralização do poder novamente moldou de forma completamente diferente as autonomias locais, com grande perda de sua antiga liberdade política e administrativa, donde passaram a agir como executores de políticas nacionais.

A Carta de 1937, além de ampliar os poderes dos Departamentos estaduais de municipalidade (órgão de fiscalização dos municípios), reduziu as receitas próprias dos entes locais e suprimiu a eleição dos prefeitos, sendo todos os governos locais nomeados pelos interventores estaduais, que, por sua vez, eram nomeados diretamente por Getúlio Vargas.

⁷⁹ IGLESIAS, 1993, p. 249.

De forma assemelhada ao ocorrido na Revolução de 1930, retornava à cena nacional, por meio da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais (de nomeação do Presidente da República), o sistema de recursos dos atos dos governos municipais que poderiam sempre ser revistos pelos interventores estaduais e pelo governo central, tornando mais centralizada a Federação.⁸⁰

Durante o Estado Novo, consolidou-se o aumento da influência de setores tecnocráticos no exercício dos cargos públicos, em detrimento da influência coronelista regional. A criação dos Departamentos Administrativos de Estado em cada repartição pública mostrava a influência da política centralizadora de Vargas no serviço público.⁸¹

A dissolução dos Parlamentos e a pouca efetividade das demais instituições democráticas confirmavam o alto grau de centralização dessa Carta Política, com a supressão dos direitos e garantias constitucionais e do Estado brasileiro como uma espécie de Estado Unitário e com a redução do grau de autonomia dos municípios.

Nesse sentido, podemos notar que o período de 1930 a 1946 foi marcado por uma nova moldagem da autonomia municipal, visando a uma melhor prestação do serviço público pela uniformização, o que tornou os municípios meros executores de políticas nacionais, apesar da continuidade nominal da Federação, com seus dogmas de diversidade de autonomias na unificação.⁸²

2.2.3 A redemocratização: descentralização política brasileira? (1946 a 1964)

A Segunda República (1946-1964) exprimiu um sentido maior de descentralização política do que o verificado durante o Estado Novo, com um maior respeito às políticas estaduais.

⁸⁰ LEAL, 1975, p. 93.

⁸¹ CARONE, 1985, p. 259.

⁸² LEAL, 1975, p. 94.

Durante esse período, foram eleitos democraticamente Eurico Gaspar Dutra, Getúlio Vargas, Café Filho, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, até à iminência do Golpe Político de 1964.

O Brasil assistiu ao desenvolvimento e à diversificação de sua economia, com a industrialização e uma maior urbanização, o que gerou uma maior saída das pessoas do meio rural.

A industrialização teve como consequência direta a necessidade de maiores investimentos públicos, especialmente em obras de grande porte, tais como, hidrelétricas e siderúrgicas. Nesse período surge o denominado Estado social, com a necessidade de grandes investimentos nessas áreas, em que somente a União Federal poderia arcar com tais encargos.

Em outras palavras, os Estados Membros e municípios não possuíam capacidade econômica para investimentos de grande porte, sendo indispensável a participação do governo federal nas referidas obras.

O apoio do governo federal nessas grandes obras de infra-estrutura e a necessidade do apoio dos Estados Membros e municípios influenciaram uma mudança nos paradigmas federativos, vistos até então. Daí, uma atitude de cooperação se iniciou, de fato, em vez de um federalismo segregador, com reflexos nas relações entre os Estados Membros e os entes locais.⁸³

Demonstrações de investimentos públicos de grande porte foram a criação da Petrobras, em 1953, bem como do BNDE, em 1952, durante o governo de Getúlio Vargas.⁸⁴ O governo de Juscelino Kubitschek também viria a ser marcado pela realização de obras de grande porte e de necessária cooperação entre a União Federal, Estados Membros e, em alguns casos, também de municípios.⁸⁵

A Assembléia Nacional Constituinte de 1946 procurou restabelecer a idéia de uma Federação com maior descentralização, em termos assemelhados ao Constituinte

⁸³ IGLESIAS, 1993, p. 261.

⁸⁴ Ibid., p. 265.

⁸⁵ Ibid., p. 269.

de 1934, significando o retorno dos ideais republicanos da eleição popular periódica de prefeito municipal e vereadores e tornando exceção a indicação de uns e outros pelos governos estaduais e o central.⁸⁶

Dentre as exceções previstas naquela Carta Magna, estavam os municípios em que houvesse instâncias hidrominerais, bem como os entes locais “que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarasse bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país”, conforme dispunha o seu artigo 28, parágrafo 2º, impedindo, inclusive, que os Estados pudessem dispor de forma diferente.

Já se observa aí que tais restrições às eleições diretas nas localidades reduziram a autonomia nos entes locais afetados, o que maninha a influência de pessoas que buscavam maior centralização de poderes para a União Federal. Sobre isso escreve Leal⁸⁷ que:

Apesar do ambiente francamente municipalista da Assembléia Constituinte e da longa experiência que tivemos dos prefeitos de nomeação no Estado Novo, ainda assim não faltou quem ali combatesse a eletividade do executivo municipal.

Todavia, a Constituição de 1946 permitiu aos Estados a criação de órgãos de assistência técnica aos municípios que na prática, tornavam-se órgãos de fiscalização das contas locais, com certa dose de ação tutelar.

Outro ponto bastante discutido naquela Constituinte se referiu à idéia da administração própria das comunas quanto ao peculiar interesse, tais como, serviços públicos locais, arrecadação e aplicação desses recursos próprios, merecendo notar a importante participação destes nos tributos sobre combustíveis líquidos e gasosos, bem como lubrificantes, sendo esse fator de extrema importância para uma eficácia de sua capacidade de autogerir-se:

O aumento da receita dos municípios pode contribuir eficazmente para a autonomia de sua administração, mas é bem provável que ao fortalecimento econômico dos municípios não corresponda idêntico reforço de sua

⁸⁶ LEAL, 1975, p. 122.

⁸⁷ Ibid., p. 123.

autonomia política. Sem solidez financeira não pode o município ter independência política, mas a primeira não envolve necessariamente a segunda, porque pode vir acompanhada de um sistema de controle.⁸⁸

Segundo Bernardes, esses avanços marcavam o retorno do federalismo cooperativo, inicialmente planejado para a República brasileira por meio da classificação das competências em exclusivas, concorrentes e suplementares, apesar da preponderância de competências da União Federal.⁸⁹

Assim sendo, a ótica da Federação de 1946 foi possibilitar o desenvolvimento econômico do Brasil, baseado nas premissas do Estado do Bem-Estar Social, com uma maior expansão dos poderes da União Federal, ente com mais ampla capacidade econômica para custear as obras de grande porte que o Estado social exigia.

2.2.3.1 A influência coronelista pós-1945 e o populismo

No que se refere à influência coronelista no período pós 1945, Carone disserta que essa cada vez mais se esvaía enquanto estrutura oligárquica rural, especialmente pela continuidade do processo de urbanização e industrialização.⁹⁰

Entretanto, ocorreu a metamorfose do coronelismo, que passou da preponderância agrária para a absorção das influências geradas pelas novas situações verificadas no Brasil pós-Revolução de 1930, entre elas: a nacionalização dos partidos políticos, a industrialização e a urbanização, gerando o denominado populismo.

Não obstante a nacionalização dos partidos políticos – Partido dos Trabalhadores Brasileiros, a União Democrática Nacional e o Partido Social Democrático –, não se

⁸⁸ LEAL, 1975, p. 99.

⁸⁹ BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. *Federação e federalismo: uma análise com base na superação do Estado Nacional e no contexto do Estado Democrático de Direito*. 2007. 249 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte 2007.

⁹⁰ CARONE, 1985, p. 259-260.

observou uma ligação ideológica entre seus integrantes nas diferentes regiões do país. A organização política era regida por interesses particulares.⁹¹

A Justiça Eleitoral conseguiu sedimentar novas formas do exercício eleitoral, diminuindo a prática do voto de cabresto e até o eliminando nas regiões mais desenvolvidas e urbanizadas, motivo que diminuiu a influência do coronel nos moldes vistos na República velha.⁹²

Contudo, o fenômeno que mais exigiria mudanças de postura das práticas coronelistas seria o populismo enquanto criação de políticas públicas voltadas para os trabalhadores urbanos e a classe média brasileira, bem como a personificação do político por meio dos fatores de poder carismático e pessoal, diferentemente da situação anterior a 1930, citada por José Maria dos Santos no momento de sua eleição para governador de São Paulo:

[...] populismo sórdido, quer dizer, os votos do povo, o direito do sufrágio livremente exercido pelo povo, totalmente isento da clássica coerção dos meios oficiais, que outrora transformava as eleições numa farsa indigna e deplorável.⁹³

A diferença de postura dos políticos entre o eleitorado rural e o eleitorado urbano é bem descrita por Carone:

Mas, o sentido da ligação entre eleitorado de cabresto, isto é, o rural, e o da cidade, é fator que mostra a variabilidade do comportamento necessário para a nova relação. Agora, é preciso oferecer reivindicações concretas aos eleitores da cidade e, ao mesmo tempo persistir na manutenção do jogo de poder sobre as massas rurais.⁹⁴

Carone ilustra o exemplo da família mineira Melo Franco que, apesar de possuir projeção política desde o Império, passando pelo sistema coronelista tradicional da República velha, adotou novas práticas políticas por intermédio de Afonso Arinos de Melo Franco. Essas novas práticas incluíam comícios nas cidades, carreatas,

⁹¹ Ibid., p. 264.

⁹² Ibid., p. 265.

⁹³ Ibid., p. 276.

⁹⁴ CARONE, 1985, 274.

propostas de trabalho, com a manutenção da política tradicional coronelista firmada no apoio recebido em regiões distantes da capital.

Diversamente do ocorrido na República velha, quando os coronéis não precisavam de plataforma política ou qualquer tipo de promessa, em virtude da existência do “voto de cabresto” e do sistema de verificação parlamentar, a partir de 1945 as práticas políticas começaram a forçar a mudança das atitudes dos candidatos pelo fenômeno populista.

O fenômeno (populismo) se acentua no pós-1945. Não só os partidos das classes médias e do operariado crescem numericamente, mas, também, o percentual de aderentes se multiplica, o que torna fundamental o problema da militância e da defesa ideológica por cada uma dessas agremiações (partidos).⁹⁵

Donde podemos registrar que as práticas coronelistas são agora realizadas com diferentes estratégias, seja no meio rural com a manutenção das tradicionais formas coronelistas da República velha, seja no meio urbano, neste último metamorfoseado nas práticas populistas, que deturpam a forma do exercício do poder local, por meio de práticas corruptas de favorecimento pessoal (políticas denominadas “pragmáticas”).⁹⁶

2.2.4 O Estado de Segurança Nacional e a autonomia municipal (1964 a 1984)

O Estado de Segurança Nacional iniciou-se de fato com o Golpe Militar ocorrido em março de 1964. Conforme observado, durante a Segunda República (1946-1964) o Estado brasileiro buscou estabelecer as diretrizes da Federação, procurando resguardar a autonomia municipal ao fixar melhor o conceito de peculiar interesse.

Durante esse período, a autonomia municipal foi tratada em grande parte de forma nominal, sendo moldada por políticas públicas de grandes planificações, isto é, em

⁹⁵ Ibid., p. 274.

⁹⁶ Ibid., p. 283.

nível nacional, atuando as localidades como meros departamentos de execução da política federal.

Mundialmente, observava-se a polarização entre os Estados Unidos da América e a União Soviética, movimento que produziu no Brasil sérias turbulências políticas em virtude do suposto alinhamento do governo de João Goulart com os países comunistas, gerando um movimento de contra-reforma por meio de alguns setores do Exército, com a justificativa de que estavam protegendo a Segurança Nacional em face da “subversão comunista”.⁹⁷

Segundo Schwartz, essa polarização política internacional influenciou as relações entre os entes federados no Brasil apesar da idéia, ainda fomentada, do Estado Nação com o aumento de poder da União Federal e a política de incentivos aos Estados Membros e, principalmente, aos municípios por meio de subvenções econômicas.⁹⁸

A partir da década de 80, a prática de subvenções federais sofreu severas críticas nos Estados Unidos da América, sendo denominado de “federalismo cooptativo, coercitivo, tecnocrático ou burocrático”,⁹⁹ já que, em muitos casos, a União Federal, atuava “financeiramente”, usurpando competências dos demais entes federados.

A partir dessa visão, observa-se a tentativa de instauração do mesmo federalismo observado nos Estados Unidos para os demais países da América Latina.

Todavia, o Golpe de Estado sofrido pelo governo brasileiro não se limitou a uma temporária crise política. Revelou-se um verdadeiro projeto político militar devidamente articulado com outros setores da sociedade civil, na idéia da modernização da sociedade brasileira.

⁹⁷ LOPES, José Reinaldo de Lima. *Curso de história do Direito*. São Paulo: Método, 2006. p. 692.

⁹⁸ SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 64.

⁹⁹ CAMINAL, Miguel. *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona: Paidés, 2002. p. 151.

Lopes exprime bem o plano dessa idéia de modernização do Brasil, considerando a era Vargas e Pós-Vargas, em que se verificou o auge do populismo como referência política:

A modernização implicava o aprofundamento da industrialização com substancial dependência de financiamento ou capital internacional, a reforma das instituições políticas para diminuir os canais de pressão popular e, por conseqüência, garantir a permanência no poder dos grupos contemplados pelos militares, a reforma burocrática do Estado e assim por diante.¹⁰⁰

Nesse clima de esvaziamento dos canais populares concebeu-se a idéia de um “Estado de Segurança Nacional”, em que as pessoas que criticavam esse sistema eram vistas como inimigas do Estado. Exemplo desse tratamento dispensado aos críticos do sistema era a célebre frase divulgada nos meios publicitários: “Brasil, ame-o ou deixe-o”.

Segundo Meirelles,¹⁰¹ segurança nacional é:

[...] o grau relativo de garantia que, por meio de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que jurisdiciona, para a consecução ou manutenção dos objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais.

O “Estado de Segurança Nacional” foi uma doutrina desenvolvida dentro do oficialato brasileiro buscando o fim das idéias socialistas e do realce à idéia do Estado Nação, em que, a pretexto do resguardo das garantias coletivas, se criou um clima militar em face dos cidadãos brasileiros descontentes com o regime ditatorial.

A legislação nacional daquele período conceituou-a da seguinte maneira: “A segurança nacional é a garantia da consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos como externos”.¹⁰²

Confirma esse clima hostil o aumento da jurisdição militar, com o julgamento de civis por atos de subversão, com a transformação das Polícias Militares estaduais em

¹⁰⁰ LOPES, 2006, p. 692.

¹⁰¹ MEIRELLES, apud LOPES, 2006, p. 720.

¹⁰² BRASIL. Decreto-lei nº 898, de 29 de setembro de 1969. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 29 set. 1969.

autarquias de apoio contra os inimigos políticos, com a diminuição das liberdades públicas dos cidadãos bem como dos seus direitos e garantias fundamentais.

O arcabouço jurídico utilizado para a legitimação dessa situação fática foi basicamente os Atos Institucionais, que alteraram substancialmente a Constituição, então vigente, nos anos de 1967 e 1969.

A legislação desse período procurou legitimar a idéia de intervenção estatal no campo da economia, ensejando uma clara perda de benefícios da classe trabalhadora, principalmente o direito de greve e de associação sindical. Também essa legislação restringiu o espaço de manifestação pública da sociedade civil, com o aumento da censura à imprensa.¹⁰³

Sobre a relação entre os entes federados, nesse período a centralização de poderes nas mãos da União Federal, especialmente os poderes tributário e político, atingiu seu ponto máximo, moldando de forma vazia de conteúdo o poder local por meio do federalismo cooptativo, de subvenções aos Estados Membros e municípios.

Também se percebe o esvaziamento da autonomia local, com a planificação das políticas públicas em nível nacional sem as peculiaridades locais. Ilustra essa passagem a criação e construção de diversas escolas “Polivalentes” inspiradas no modelo suíço em todo o Brasil, denotando a homogeneidade da política de educação.

Conseqüência dessa política é o fenômeno da hipertrofia do poder executivo, com a diminuição da autonomia do parlamento, bem como do Poder Judiciário, característica marcante do presidencialismo de cunho ditatorial verificado nesse período.

Segundo Bernardes,¹⁰⁴ esse Estado possui sua base numa espécie de “[...] democracia da concordância”, exigindo sempre uma prévia consulta a toda a Nação, tornando difícil uma tentativa de gestões públicas rápidas, eficientes e voltadas às realidades locais.

¹⁰³ LOPES, 2006, p. 693.

¹⁰⁴ BERNARDES, 2007, p. 177.

Nesse federalismo tecnocrático, os entes locais são dependentes de repasses financeiros, moldando a autonomia local sempre na idéia da planificação nacional, o que, de certa forma, explica a atual configuração rígida dos municípios na Constituição de 1988, sem margem para diferenças entre capacidades dos entes locais no território brasileiro.

Em síntese, podemos afirmar que, independentemente da previsão legal, a autonomia municipal esteve sempre moldada à situação política do momento, seja de forma mais centralizada, verificada em regimes ditatoriais (1937 e 1967-69), seja de forma menos centralizada, nos regimes não ditatoriais.

No próximo capítulo, serão examinados o contexto mundial dos anos 80 e a integração do município na Federação brasileira com a Constituição de 1988, bem como uma justificativa teórica para a utilização do princípio da subsidiariedade como diretriz para uma melhor concepção das atribuições a cada ente federado.

3 JUSTIFICAÇÃO TEÓRICA DA AUTONOMIA MUNICIPAL

Este tópico pretende analisar o Estado contemporâneo, tendo como base as relações de poder moldadas pelo federalismo, ou seja, as relações entre união federal e os Estados regionais em face dos municípios, à luz do princípio da subsidiariedade, a fim de compreender como esse conceito instrui o sistema de normas jurídicas racionalmente legitimadas a partir dos entes locais.

Com isso, busca-se entender as bases da interpretação jurídica que legitima e propicia uma melhor distribuição das competências políticas e administrativas aos municípios na atual Federação, com base no princípio da subsidiariedade.

Após essa rápida discussão teórica sobre o conceito de “subsidiariedade”, o terceiro capítulo buscará realizar uma releitura dos documentos da Constituinte de 1987, a fim de identificar a suposta influência do movimento municipalista na definição das autonomias municipais.

Buscar-se-ão sugestões para melhor distribuição das capacidades administrativas e legais dos entes da Federação e, especialmente, dos municípios, que se tratarão adiante como *autonomia municipal*.

Para essa reflexão, usar-se-á o estudo habermasiano sobre a criação de um sistema jurídico racional em nível local, sem apelos dogmáticos (que não possa ser sempre questionado) e com a finalidade de fazer que os cidadãos se sintam integrantes do processo legislativo, com maior intensidade nos municípios, instituições mais bem sintonizadas com o ideal de aproximação entre a sociedade e o Estado.¹⁶

Em outras palavras, objetiva-se fundamentar uma relação mais complementar entre os Estados Membros e a União Federal, priorizando a atuação local na elaboração das políticas públicas.

O presente estudo, portanto, resta adequado a um problema típico das ciências sociais, ou seja, a relação política entre os componentes da Federação, constatando-se aí uma profícua interdisciplinaridade entre História e Direito, especialmente no que se refere às políticas públicas e às novas formas de composição do Estado.

¹⁶ BOURDIN, 2001, p. 54.

3.1 BREVE SÍNTESE DO CONTEXTO MUNDIAL NOS ANOS 80

Num panorama mundial, verifica-se que o contexto da década de oitenta gerou mudanças na forma da condução da política pública de alguns países, pois, paralelamente à existência de dois grandes blocos ideológicos, o planeta observava o fim da Guerra Fria e a decadência do Estado do Bem-Estar Social. Esse Estado assistencialista possui como regra geral a promoção de políticas públicas em nível nacional, na idéia da identidade da Nação, que promovam melhores condições de vida aos cidadãos.¹⁷

A decadência do Estado social acabou por influenciar uma revalorização do local, pois, de um contexto de Guerra Fria em que a gestão pública era planejada nacionalmente, o gestor público foi obrigado a buscar novas formas de políticas, dentre elas, uma maior especialização do serviço público e respeito às identidades locais.¹⁸

Segundo Bernardes, a crise fiscal que assolou o Brasil exigiu uma intensa redução dos gastos públicos, favorecendo a procura por formas diferenciadas e criativas de gestões públicas e transferindo para outros entes a realização de encargos públicos. Assim, alteram-se as relações entre os entes federados para uma colaboração e parceria, operando a descentralização de competências dos entes centrais para entes locais, até mesmo como forma de diminuir os gastos públicos.¹⁹

Outros movimentos caracterizavam a tendência à fragmentação da administração estatal, como a crescente descentralização dos Estados, o neoliberalismo e o ressurgimento de ideologias identitárias, ocasionando a necessidade de uma nova interpretação dos paradigmas clássicos do local.

Não obstante esses desdobramentos que se sucediam, surgiam como tendências à localização maiores buscas pela especialização e diversificação dos serviços oferecidos pelo sistema capitalista.

¹⁷ BOURDIN, 2001.

¹⁸ *Ibid.*, p. 29.

¹⁹ BERNARDES, 2007, p. 174.

Com isso, os anos oitenta demonstraram mais visivelmente a decadência de padrões mundiais ou globais.

De fato, nesse período se verificou uma maior preocupação da Administração Pública com a identificação das pessoas nas suas peculiaridades locais, conforme mostra Manuel Castells, ao falar sobre a “aldeia global”, isto é, localizar para poder agir.²⁰

Ocorreu, de igual forma, uma ampla procura do aparelho estatal por melhor prestação de serviços à sociedade e a descrença em políticas públicas nacionais, dispendiosas e ineficazes, as quais foram criticadas já no governo de Ronald Reagan, ex-presidente dos Estados Unidos da América.

Tais fatores condicionaram uma busca pela descentralização de políticas públicas, a fim de que estas se tornassem cada vez mais especializadas e centradas nas realidades locais, motivando uma releitura das competências administrativas e legislativas no Estado federal e influenciando diversas políticas públicas ao redor do mundo.²¹

Nessa nova forma de gerenciamento estatal, caracterizada pela descentralização e especialização da prestação estatal de serviços, ressurgiu a idéia da subsidiariedade, em que se procurava priorizar maiores atribuições aos grupos menores, tais como as cidades, por meio do seguinte postulado:

Uma entidade superior não deve realizar os interesses da coletividade inferior quando esta puder supri-los por si mesma de maneira mais eficaz ou, sob uma perspectiva positiva, em que somente cabe ao ente maior atuar nas matérias que não possam ser assumidas ou não o possam de maneira mais adequada, pelos grupos sociais menores.²²

Pode-se afirmar que a revalorização da questão local também é fomentada pela idéia da pós-modernidade, considerando o contexto de descentralização e busca de gestões públicas atentas às identidades locais. Não obstante a existência de diversos sentidos ou noções para o pós-modernismo, adotado-se no presente trabalho a idéia de pós-modernismo enquanto quebra de padrões mundiais ou desfragmentação.

A primeira noção do termo *pós-modernidade* é encontrada em Lyotard, segundo o qual pós-moderno seria “[...] o estado da cultura após as transformações que

²⁰ CASTELLS, 1999.

²¹ TORRES, 2001, p. 225.

²² TORRES, 2001, p. 3.

afetaram as regras dos jogos da ciência, da literatura e das artes a partir do final do século XIX”.²³ Assim, se a ciência modernista utilizava-se de regras pré-definidas para a análise de um saber, ou seja, um sistema de valores baseado na idéia de racionalidade, o pós-modernismo adotou o contrário, ou seja, a inexistência de padrões para a análise de um determinado objeto.

Nesse sentido, Lyotard é favorável a mudanças no processo de conhecimento científico, a fim de que as regras das metanarrativas científicas, isto é, o marxismo, o iluminismo, o racionalismo, entre outros, se pautem não mais pelo “o que é”, mas pelo “para que serve”, por meio de diferentes formas de busca do conhecimento.

Segundo Hespanha,²⁴ a questão local pode ser analisada sob o prisma da idéia da *pós-modernidade*, considerando-a relacionada ao conceito de quebra de padrões ou tendências generalizadoras, nos seguintes termos:

O Pós-modernismo representa, em geral, uma reacção contra as tendências generalizadoras e racionalizadoras da ‘modernidade’, ou seja, da época da cultura europeia em que – desde o Iluminismo até ao cientismo triunfante (no domínio das ciências duras e no domínio das ciências sociais) da nossa época – se crê, por um lado, que o nível mais adequado para conhecer e organizar é o geral, o global, e que, por outro lado, esse conhecimento e essa organização são progressivos e aditivos, representando vitórias sucessivas sobre a irracionalidade e a desordem.

A idéia da especialização se opõe à idéia do generalismo, a perspectiva micro à perspectiva macro, o pequeno se opõe ao gigantismo, *small is beautiful*, numa tendência própria dos anos oitenta, da procura por novos padrões de análises, e comprovando a decadência, nesse aspecto, dos padrões genéricos mundiais para o estudo científico.

Assim, se a tendência geral dos anos oitenta representar um novo “olhar” da questão local, será necessária uma releitura da divisão das competências da Federação brasileira, que deverá privilegiar a diversidade dessa fragmentação pós-moderna. Dessa forma, pode ser legitimada uma maior atribuição aos entes locais, que entendemos fundamental ao efetivo exercício de uma democracia mais participativa num sistema federativo.

²³ LYOTARD, Jean-François. *O pós-moderno*. 3. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1988.

²⁴ HESPANA, 2005, p. 486.

3.2 A LEGITIMAÇÃO DE UM SISTEMA DE DIREITO LOCAL

Efetuada essas considerações, é necessário compreender melhor a relação entre o Estado e a sociedade civil, dentro do paradigma da *democracia participativa*, tendo como pressuposto a idéia da subsidiariedade.

O problema da representação/participação na democracia participativa remonta ao conceito de Estado de Direito legitimado pela teoria do contrato social de Rousseau. No contrato social, a democracia seria meramente representativa, pressupondo que o contrato (eleição), por si só, legitimaria a atuação do Estado por intermédio de seus representantes, idéia que jamais possibilitou uma participação direta do cidadão na definição de políticas públicas:

Perante uma matriz estatal concebida a partir do contrato social, justificou-se a retirada da sociedade civil da persecução do bem comum em prol dessa entidade abstrata que é o Estado, prejudicando as iniciativas solidárias surgidas da sociedade civil. A legitimidade do poder estatal adviria daí, da garantia da igualdade formal, pelo procedimento, e da garantia da igualdade material, pela efetivação dos direitos sociais conquistados no século XX.²⁵

Segundo Santin,¹¹⁴ na medida em que os parlamentares seriam contratualmente ligados aos seus eleitores, estariam legitimados a atuar em nome do povo, para criarem normas e políticas públicas, sendo esse o paradigma weberiano de Estado Liberal.

Complementava esse paradigma a idéia do Estado Nacional, formulação capaz de nortear, por um lado, questões afetas à soberania externa (reconhecimento internacional) e, por outro lado, a soberania interna (reconhecimento e legitimação democrática) em que o povo é visto como destinatário das normas jurídicas, e nunca efetivo participante do processo legislativo.²⁶

²⁵ SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso habermasiana. *Revista da Faculdade de Direito*, Curitiba, v. 42, p. 121-131, 2005.

²⁶ BERNARDES, 2007, p. 117.

Todavia, o filósofo Habermas²⁷ propõe a criação de um sistema de direito cuja legitimação democrática ultrapasse a idéia da mera *democracia representativa* (democracia representativa não é uma mera coisa), representação a partir da *teoria do agir comunicativo*, pressupondo a discursividade e a procedimentalidade na criação das normas e políticas públicas, às quais os cidadãos irão se submeter, para que se sintam co-autores da norma jurídica e não meramente seus destinatários.

Para Repolês,²⁸ Habermas entende que para que o direito seja *racionalmente legitimado*, isto é, sempre possa ser a qualquer momento discutido e compreendido pelos participantes, deve existir uma firme formação da vontade política. Para Habermas, a racionalidade surge a partir da legitimidade da lei observando alguns procedimentos, especialmente o debate efetivo entre os cidadãos, formando uma vontade política institucional.

Em outras palavras, a maior legitimidade da lei, isto é, maior autoridade perante os cidadãos, ocorrerá com mais intensidade quando cada cidadão considerar a lei como elaborada por si mesmo, podendo esse membro sempre apresentar objeções no processo legislativo que, se forem aceitas, provocam de fato a própria mudança da lei. Esta é a idéia de uma racionalidade procedimental.

De acordo com Habermas, citado por Repolês,¹¹⁸ os procedimentos que deveriam ser universalmente aceitos pelas partes numa discussão, inclusive no processo legislativo, seriam: a) que as normas de participação assegurassem a igualdade e a simetria entre os participantes; b) que a pauta de debates pudesse ser ela própria questionada; e c) que as regras do debate também pudessem ser questionadas. Essas mesmas diretrizes, a princípio elaboradas para o agir moral, são transpostas por Habermas para o Direito, pois somente as normas jurídicas possibilitam estabilizar racionalmente as tensões sociais, e, assim, tornam legítimas e racionais as regras estatais.

²⁷ HABERMAS, 1997. v. 1.

²⁸ REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. *Habermas e a desobediência civil*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p. 81.

Somente é possível a legitimação do Direito a partir da sua reconstrução com base no princípio do discurso, em que o direito moderno se assenta na conexão entre direitos humanos e soberania popular, no paradigma do Estado democrático.

Nessa ordem de idéias, o princípio do discurso se funda na complementaridade entre a autonomia pública, enquanto exercício da soberania popular, e a autonomia privada, entendida como a limitação do Estado no que se refere ao respeito aos direitos humanos.

Assim, em vez de um suposto antagonismo entre a autonomia pública e a privada, Habermas entende essas duas perspectivas como co-originárias, pois, se, para uma concepção do sistema de direitos do âmbito da autonomia pública, a soberania popular é legitimada por meio do contrato social, e por outro lado, a autonomia privada é vista como limite à atuação do Estado, cerceando a própria democracia, no entender do pensamento liberal, somente o direito é capaz de estabilizar essas duas aparentes tensões, por intermédio da teoria do discurso, fulcrado na idéia de procedimentalização da participação popular para a legitimação da norma jurídica.²⁹

Segundo Habermas, somente por meio da participação popular fundada no pressuposto da autonomia privada é que será possível a construção de uma ordem jurídica racional, ou seja, sem apelo a dogmas religiosos ou de outra natureza.¹¹⁸

Assim, a idéia de legitimidade a partir do conceito de democracia participativa deve ocorrer sobre bases racionais. No entanto, resta demonstrar como podem surgir e quais são esses direitos fundamentais nesse sistema reconstruído pela teoria do discurso.

Lucchi³⁰ analisa a criação desse sistema de direitos fundados na teoria do discurso em seu artigo denominado “A lógica dos Direitos Fundamentais e dos Princípios do Estado”.

Segundo Lucchi, Habermas descreve as categorias de direitos segundo os quais os cidadãos deverão reconhecer-se mutuamente, a fim de regulamentarem uma

²⁹ REPOLÊS, 2003, p. 95.

³⁰ LUCCHI, José Pedro (Org.) A lógica dos direitos fundamentais e dos Princípios do Estado. In: _____. *Linguagem e socialidade*. Vitória, Edufes, 2005.

convivência estabilizadora de expectativas sociais, com base no direito positivo, ou seja, num direito baseado racionalmente, sem o apelo a fundamentos religiosos, metafísicos, transcendentais ou de direito natural, mas, sim, adequado à atual complexidade do mundo contemporâneo.

A idéia não é fundamentar o Direito pelo Direito, como o fez o Barão de Munchausen, mas fundar novas bases para o agir moral nas Instituições Jurídicas. A moral nas sociedades contemporâneas atua como um código de conduta universal, enquanto o direito atua de forma concreta por meio das normas jurídicas.

Todavia, o desafio é: como justificar um sistema de direitos em nível local, que regule os cidadãos de forma legítima, usando-se de normas que imponham autoridade a todos³¹ e que superem o discurso da legitimidade da norma pelo procedimento (próprio da democracia representativa, com a eleição dos parlamentares pelo voto), utilizando-se de razões morais não dogmáticas?

Assim, podemos concluir que um sistema de direitos racional que presuma autoridade pressupõe que os cidadãos de uma dada comunidade se coloquem na posição de co-autores das normas jurídicas às quais irão se submeter, sendo esta uma grave crítica à idéia do povo como mero destinatário da norma e das políticas públicas.

Nesse contexto habermasiano, somente por intermédio do sistema de direito reconstruído sob a forma da teoria do discurso, tendo como pano de fundo a atribuição de peso igual à autonomia privada e à autonomia pública do cidadão (participação democrática), será possível o alcance desse objetivo.

Não há dúvidas de que o direito deve ser visto pelos cidadãos como regra de conduta. No entanto, essa regra deve ser vista como produção própria do seu agir, por meio da abertura da possibilidade de participação de cada cidadão no processo legislativo.

³¹ Ibid., p. 123.

No contexto social localizado, a participação do cidadão se dá de forma mais direta na medida em que reduz a distância entre ele e o poder, propiciando maior controle deste por aquele.³²

Lucchi, citando Habermas,³³ entende que o cidadão, em vez de olhar o direito meramente como impedimento ao seu livre agir, deve respeitá-lo como fundamento de legitimação da sua própria conduta, possibilitando um *agir ilocucionário* (agir com vistas ao entendimento entre os cidadãos, e não um agir meramente estratégico para a busca de vantagens próprias).

Essa postura de agir estrategicamente foi caracterizada pela diminuta intervenção do Estado na sociedade durante o Estado liberal, em que o cidadão era livre para fazer o que bem entendesse, respeitando a mínima regulação social.

Enfim, as três primeiras condições para que cidadãos reconheçam-se a si mesmos para a possibilidade de criação de um direito legítimo são na verdade categorias lógicas em abstrato, sem forma pré-definida, mas que visam a possibilitar uma futura criação de um código concreto de direito positivo.³⁴

Segundo Lucchi, estas primeiras condições situam-se no ramo da autonomia privada de cada cidadão, isto é, na definição dos direitos fundamentais liberais, que garantiriam uma igualdade formal no estatuto jurídico de cada sociedade.

3.2.1 Direitos fundamentais que resultam da estruturação (ou desenvolvimento) politicamente autônoma do direito, segundo a maior medida possível das mesmas liberdades subjetivas de ação

A idéia geral proposta por Habermas é a de que a liberdade comunicativa deve ser compatível com todos, segundo uma lei universal, significando a maximização das liberdades. Numa dada sociedade ideal em que exista essa compatibilização, os membros dessa comunidade local deverão se sentir como co-autores, podendo

³² BOURDIN, 2001, p. 54.

³³ HABERMAS, apud LUCCHI, 2005, p. 147.

³⁴ LUCCHI, 2005, p. 133.

sempre exigir o cumprimento da norma, o que seria possível legitimamente ou, em máxima medida, com a utilização dessas liberdades comunicativas (que possibilitariam o entendimento entre os cidadãos), e ultrapassando a idéia kantiana da liberdade meramente subjetiva.

3.2.2 Direitos fundamentais que resultam da estruturação politicamente autônoma do *status* de um membro em uma livre associação (voluntária) de parceiros (co-associados) de direito, ou direitos fundamentais de pertença

Segundo Habermas,³⁵ pertença são as condições pelas quais os membros de uma comunidade se diferenciam do outro, isto é, as suas peculiaridades, suas especificidades possíveis, em maior grau, em âmbito local.

Habermas ressalta a idéia de que os sujeitos deverão estar enraizados sob uma condição de uma dada comunidade concreta, com as referências históricas, geográficas e sociais, que poderão posteriormente institucionalizar-se na idéia de uma comunidade política.

Diversos países, entre eles o Brasil, tentaram utilizar o conceito de Estado Nação, para congregar as condições específicas de uma dada comunidade concreta, legitimando o direito nacionalmente criado. Todavia, em se tratando de uma Federação e da necessidade do respeito às autonomias regionais e locais, aliada à atual fragmentação da sociedade brasileira, é necessário um parâmetro menos artificial e mais consistente com a idéia do respeito às identidades de cada cidadão localizadamente.

Vale aqui relembrar a lição de Bourdin ao enfatizar a questão da localidade como o lugar de enraizamento de sociedades necessariamente estruturadas por uma organização comunitária, tendo por referências identidades históricas, políticas e sociológicas.³⁶

³⁵ HABERMAS, apud LUCCHI, 2005, p. 131.

³⁶ BOURDIN, 2001, p. 21.

A proposta habermasiana enfatiza a idéia da legitimidade do direito produzido em nível local, pois a partir do conceito de pertença a uma determinada comunidade historicamente “localizada”, a probabilidade de maior interação da sociedade no aparelho estatal torna mais legítima a instituição de políticas públicas.

Segundo Bourdin,³⁷ a função principal do governo local é garantir a mediação entre a sociedade civil e o Estado, isto é, o local como ligação entre a esfera política e a social, confirmando-se os pressupostos habermasianos e constituindo a instituição ideal para a mediação de uma relação de cooperação entre o público e o privado.

O que se quer afirmar é que uma estrutura federativa que prive os entes locais da necessária possibilidade do ajustamento às suas peculiaridades com a criação de um sistema jurídico e institucional localizado jamais atingirá o objetivo de permitir a construção de uma sociedade plural, que ultrapasse a mera idéia da representação do povo pela soberania popular no Estado Nacional.³⁸

É indispensável, portanto, que o direito seja criado com base no sentimento de pertença de cada cidadão que será atingido pelas normas jurídicas, fundamentando um direito de sistema localizado.

3.2.3 Direitos fundamentais que resultam imediatamente da reclamabilidade (acionabilidade) de direitos e da (estruturação) politicamente autônoma da proteção individual do direito, ou seja, as medidas jurídicas, ou direitos fundamentais de acesso aos Tribunais

Vale aqui demonstrar o paralelo com as teorias de Hobbes que, partindo da idéia de que o fim último do homem é a felicidade, na idéia da busca pela paz, elabora também um Teorema da Razão das Leis Naturais, baseando-se na maior segurança jurídica para todos (1ª Condição habermasiana), e tendo o Estado Leviatã como garantidor dos eventuais pactos que os homens prometerem-se uns aos outros (2ª

³⁷ Ibid., p. 54.

³⁸ BERNARDES, 2007, p. 125.

Condição habermasiana), apesar de não haver ainda desenvolvido a idéia da participação ativa da sociedade na estruturação do Estado, que seria aperfeiçoada por Rousseau e Kant, mais tarde.

No entender de Habermas, um maior número de liberdades subjetivas é condição básica para a validade da idéia de pertença e, conseqüentemente, da reclamabilidade dos direitos, para que futuramente se adotem os direitos fundamentais eventualmente eleitos pelos cidadãos, isto é, o código jurídico positivado.

Nessa fase da criação de um sistema de direito racional, os cidadãos de uma dada comunidade ainda não sabem a quais direitos irão se submeter (autonomia política pública – significando a possibilidade de intervenção pública pelo cidadão em suas esferas de interesse), mas criam as regras do jogo (regras procedimentais) para o estabelecimento futuro dessas normas, no âmbito de sua autonomia privada, reforçando a idéia de inexistência de um padrão ou direito previamente posto (idéia de auto-entendimento ético entre cidadãos ou consenso de fundo – contrato social – pronto e acabado, ou o amor ou apelo à virtude do cidadão – eticidade substancial de Rousseau) mas, sim, debatido discursivamente entre os cidadãos.³⁹

Na visão de Habermas, somente com tais pressupostos os membros dessa comunidade também serão co-autores da ordem jurídica a ser estabelecida, podendo, assim, criar, revogar e alterar os direitos como lhes convier. Isso reforça a idéia de procedimentalização desses direitos, institucionalizando os meios de comunicação e deliberação (formas de deliberação dialógicas ou instrumentais).

Assim, uma relação ideal entre Estado e Sociedade se estabelece a partir desses procedimentos de criação de direito racional, ressaltando-se a necessidade da criação de canais formais ou informais de deliberação e confirmando, pela mediação da idéia de pertença a uma determinada comunidade, uma maior possibilidade de criação de um sistema de direitos racional e mais legítimo em âmbito local.⁴⁰

[...] direitos fundamentais à participação igualitária em processos de formação da opinião e de vontade, nos quais os cidadãos exercem sua

³⁹ REPOLÊS, 2003, p. 110.

⁴⁰ BOURDIN, 2001, p. 54.

autonomia política e mediante os quais produzem um direito legítimo, também chamados de direitos fundamentais à participação política.⁴¹

Somente por intermédio da participação do cidadão historicamente localizado será possível a adoção de políticas públicas voltadas para o efetivo interesse institucional, ou seja, os interesses do povo, e não mais do governante, que historicamente definia o sentido e as diretrizes das políticas públicas. Essa mudança de paradigma é o sentido almejado para uma *efetiva democracia participativa*.

Deve-se propiciar ao munícipe o esclarecimento da importância da participação popular na definição das políticas públicas, a fim de que se possibilite o controle posterior do que foi por ele decidido.

Essas condições procuram viabilizar que os membros das cidades assumam, por si mesmos, e não mais por meio de simples representantes, a tarefa de discutir as políticas públicas a que irão se submeter, exigindo uma mudança de postura dos munícipes de meros observadores para participantes, numa comunidade histórica e concretamente existente.

Acaso, preenchidas essas condições básicas, os direitos sociais a seguir propostos revelam-se na medida da condição econômica possível de cada comunidade.

[...] direitos fundamentais à asseguuração de condições de vida que são garantidas social, técnica e ecologicamente, na medida em que são necessárias para um gozo eqüitativo dos direitos civis elencados de 1 a 4 sob condições dadas (ou seja, direitos ao provimento do bem-estar e da segurança sociais, à proteção contra riscos sociais e tecnológicos, bem como ao provimento de condições ecologicamente não danificadas de vida e, é claro, na medida em que se faça necessário, sob as condições prevalentes, o direito de igual oportunidade de utilização dos direitos civis acima elencados).⁴²

Vistas essas condições para a criação de um sistema de direito local racionalmente legítimo, vislumbra-se a co-originariedade da autonomia privada e pública, sendo a autonomia privada condição para a existência pública, e não sua limitação como pensavam os positivistas liberais, concluindo Habermas pela existência da vinculação entre os Direitos Humanos e a soberania popular.

⁴¹ LUCCHI, 2005, p. 134.

⁴² LUCCHI, 2005, p. 134.

Segundo Repolês, esses procedimentos são necessários para superar o paradoxo da emergência da legitimidade a partir da legalidade (entrecruzamento da forma do direito e do princípio do discurso), pois os autores estarão livres para atuar, seja de acordo com o agir estratégico (dimensão pragmática liberal), seja de forma voltada para o entendimento, de acordo com a chamada liberdade comunicativa.⁴³

Com essas premissas, Habermas conclui que será possível uma compreensão discursivo-teórica dos direitos fundamentais, alicerçando modernamente a idéia do direito exposto no Estado democrático de direito, pois, para Habermas, não existe direito sem democracia.

Esse sistema de direitos também é auto-regulativo, pois tem como condição básica a possibilidade de sua reconstrução por meio da discussão na sociedade pelos canais abertos de comunicação. Tal sistema pode mais bem institucionalizado em âmbito local a partir de sua constitucionalização, como ocorreu com a federalização das autonomias municipais, isto é, a Constituição é o meio mais eficaz dentro do direito para tornar efetivos tais pressupostos e direitos fundamentais locais.

Somente uma Constituição democrática pode prover um sistema de direitos que abra ao cidadão a possibilidade maior de intervenção direta no processo legislativo, a fim de que, posteriormente, essas normas sejam aceitas por todos como seus co-autores.

Dessa forma, seguindo a perspectiva habermasiana, Repolês entende que a participação popular legitima o próprio direito, superando a idéia liberal da legitimação normativa mediada pela representação indireta parlamentar, mas efetivando a participação popular “politicamente autônoma”.⁴⁴

3.3 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA E A AUTONOMIA MUNICIPAL

⁴³ REPOLÊS, 2003, p. 111.

⁴⁴ REPOLÊS, 2003, p. 113.

Uma releitura da autonomia municipal ocorre pela divisão das competências dos entes locais em face dos Estados Membros e da União Federal. Todavia, é imprescindível uma releitura acerca dos termos federalismo e Federação, para melhor esclarecimento do tema ora em discussão.

3.3.1 Diferenciando a idéia de Federação e federalismo

Classicamente, o termo federalismo significa uma teoria ou forma de agir autônoma, desvinculada de modelos jurídicos; o termo Federação estaria associado ao aspecto institucional jurídico, ou seja, a uma formação específica de um dado Estado de direito, com as suas peculiaridades.

Em outras palavras, o federalismo estaria ligado à concepção de idéias que buscam preservar entidades diversificadas em frente a uma unidade; a Federação seria a materialização jurídica daquelas idéias num regime constitucional específico.⁴⁵

É fato, conforme discutido no capítulo primeiro desta Dissertação, que a forma da Federação brasileira é fruto das relações políticas verificadas num determinado contexto histórico.

Para fomentar uma diversidade de autonomias, a atitude federativa depende da postura política adotada pelos entes centrais e regionais. Conforme analisado na Constituição de 1967, de nada adiantou um modelo federativo formalmente nominal posto que houve a efetivação da autonomia dos Estados Membros.

A partir dessa constatação histórica, comprova-se que o federalismo significa o termo teórico, o ideal, a postura a ser adotada de tentativa ou de repartição perfeita de competências; a Federação exprime a concretização ou a formatação institucional da divisão das autonomias políticas dos entes regionais em frente ao

⁴⁵ LEVI, Lúcio. Federalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2004. p. 475.

ente central.⁴⁶ Aqui se reafirma a influência da política no Direito, justificando o fato de que o jurista não deve ser o único a possuir um olhar sobre o federalismo, que exige, também, um enfoque histórico, político e social.

Já foi exposto que, para fins de delimitação do objeto deste estudo, a própria noção de poder local é mais claramente vislumbrada quando analisada sob o aspecto histórico.

Nesse sentido, ultrapassando a idéia de que a Constituição é uma “Carta de Boas Intenções”, um vir a ser, um sonho meramente utópico, a estrutura constitucional também deve refletir os valores concretamente defendidos por uma sociedade, ou seja, seus fatores reais de poder, consubstanciados no seu passado histórico, sua política e objetivos a serem alcançados efetivamente.⁴⁷

Essa nova forma de implementação das diretrizes constitucionais é, ainda, fruto do ressurgimento da nova ciência, Teoria da Constituição, após a Segunda Guerra Mundial.

Criticando a idéia de positivismo, segundo a qual a única fonte do direito seriam as leis, e de um Direito Constitucional Positivo, cuja única função seria a de legitimar a atuação de um determinado Estado, é retomada a necessidade da aplicação da Constituição com todos os valores morais e reflexos políticos da sociedade.

Acaso entendêssemos a Constituição por um olhar meramente positivista, seria facilmente possível interpretarmos a Carta Política como uma “autorização em branco” para os governantes implementarem, ou não, conforme conveniência política, as determinantes constitucionais, incluindo os direitos sociais, entre outros.

Bernardes⁴⁸ disserta sobre esse assunto de forma ímpar:

Nesse ponto, a leitura do federalismo e da federação também se altera e já não está mais atrelada ao formalismo jurídico. A concretização de experiências de federalismo e de Estado federal não se reduz àquele conjunto de regras estáticas e congeladas

⁴⁶ BERNARDES, 2007, p. 42.

⁴⁷ BERNARDES, 2007, p. 40.

⁴⁸ Ibid., p. 41.

do texto constitucional, que devem ser rigorosamente aplicadas ou que têm seu conteúdo ditado por autoridades com permissão para preencher um espaço em branco.

No que se refere ao federalismo, podemos relacioná-lo à convivência harmoniosa de diversidades de pessoas numa mesma unidade, que, como já ressaltado no início do deste tópico, se adapta especialmente à atual sociedade pós-moderna, caracterizada pela fragmentação e pelo pluralismo.

Segundo Bankowski, utilizando como exemplo a construção da identidade europeia, a relação de diferentes identidades numa unidade (federação) opera dinamicamente sempre em fluxos no processo de vir a ser, ou seja, reflexiva, pois seu modo de existência será a contínua criação e recriação de si mesma:

Primeiro, podemos dizer que a identidade europeia está sempre em fluxo e no processo de vir a ser. É “essencialmente contestada” não porque europeu seja um conceito vago, antes é algo que é encontrado no processo da contínua renegociação da identidade europeia (na realização contínua de distinções, na língua da teoria dos sistemas).⁴⁹

É interessante notar que atualmente a União Europeia age com base na subsidiariedade, mesmo inexistindo uma estrutura federativa tal qual a brasileira, como forma de melhor executar as políticas públicas.

Essas considerações confirmam que as relações políticas entre as unidades de poder de uma Federação, com base no respeito às identidades locais, deve ser a base do federalismo no Estado democrático de direito.

Esse novo Estado democrático, construído a partir do poder local, supera uma justificação homogênea das políticas públicas, que, baseadas no Estado nacional, sempre tomavam por pressuposto o desenvolvimento de políticas públicas centralizadoras, que não atingiam toda a sociedade plural brasileira.

O Estado nacional foi uma criação teórica desenvolvida com mais intensidade a partir do século XI, como meio para a centralização do poder dos Monarcas em face da descentralização política e social operada pelo feudalismo. Anos mais tarde,

⁴⁹ BANKOWSKI, Zenon. *Vivendo plenamente o Direito*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 231.

Rousseau fundamentaria essa ideologia do Estado nacional a partir da soberania popular resultante do contrato social feito entre a sociedade e o Estado.

Conforme já escrito anteriormente, o Estado nacional e a sua busca da identidade nacional já não mais se satisfaz como o único paradigma de atuação das políticas públicas, mas, sim, com a preservação das identidades locais, mais próxima da idéia do pluralismo político defendido pela atual Constituição.

Isso justifica o porquê da Federação de 1988 não mais poder fechar-se em si mesma, numa atitude de oposição à sociedade, mas estar sempre aberta às mudanças por esta exigidas e possibilitando a busca de consenso do jogo político, sempre que necessário, a fim de efetivar os valores almejados por uma sociedade pluralista, aplicando a Constituição com integridade.⁵⁰ Numa visão liberal já ultrapassada, Hegel concebia a existência do Estado como *lócus* de oposição com a sociedade, sendo inaceitável este tipo de fundamentação nos dias atuais.

Com esses fundamentos, podemos passar ao estudo específico da atual Federação brasileira no paradigma do Estado democrático de direito.

3.3.2 A Federação brasileira e os municípios na Constituição de 1988

Como já se mencionou, a atual Federação integrou os municípios pela primeira vez na história republicana:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos [...].⁵¹

Nesse sentido, toda a fisionomia constitucional foi alterada, tornando necessária uma nova discussão e esclarecimento dos institutos relacionados aos entes locais, especialmente a sua natureza jurídica, se ente federativo ou não.

⁵⁰ DWORKIN, Ronald. *O império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

⁵¹ BRASIL, 1988.

Para Castro,⁵² a atual Federação não pressupõe o município como entidade federada. Para ele, a Constituição manteve a clássica formação da Federação brasileira, constituída somente pela União Federal e os Estados Membros, desta forma:

A Federação, dessarte, não é de municípios e sim de Estados, cuja caracterização se perfaz com o exercitamento de suas leis fundamentais, a saber, a da autonomia e a da participação. Não se vê, então, participação dos municípios na formação da Federação. Os Municípios não tem representação no Senado Federal, como possuem os Estados Federados, não podem propor emendas à Constituição Federal, como o podem os Estados, nem possuem Poder Judiciário, Tribunais de Contas (salvo São Paulo e Rio) e suas leis ou atos normativos não se sujeitam ao controle concentrado no STF. Ainda, o parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente só pode ser rejeitado por 2/3 dos Vereadores. Esse quorum qualificado não é exigido, na Carta Magna, para os entes federativos (União e Estados).

Seguindo orientação diferente, para Rocha⁵³ o município definitivamente integra a Federação brasileira:

[...] dúvida não pode subsistir de que a *autonomia municipal* é encarecida na Constituição vigente, e sua organização passou por uma inegável modificação no sentido de seu revigoramento. O Brasil traçou, naquela Lei Fundamental, um novo regime constitucional para o Município.

Esse mesmo raciocínio defendem Robert e Magalhães, para os quais:

A Constituição de 1988 restaura a federação e a democracia, procurando avançar num novo federalismo centrífugo (que deve sempre buscar a descentralização) e de três níveis (incluindo uma terceira esfera de poder federal: o município).⁵⁴

Pela precisão terminológica, vale transcrever a lição do professor Magalhães⁵⁵ sobre a Federação integrada pelos municípios:

Alguns autores têm rejeitado a idéia do município como ente federado, por ser uma idéia nova, mas seus argumentos (ausência de representação no Senado, impossibilidade de falar-se em União histórica de municípios, ausência de poder judiciário no município) são frágeis ou inconsistentes diante da hoje característica essencial do federalismo, que difere esta forma de Estado de outras formas descentralizadas, que é a existência de um poder

⁵² CASTRO, 1996, p. 145.

⁵³ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

⁵⁴ ROBERT, Cinthia; MAGALHÃES, José Luiz Quadros. *Teoria do Estado, democracia e poder local*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2002, p. 40.

⁵⁵ MAGALHÃES, José Luiz Quadros. O território do Estado no Direito comparado: novas reflexões. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3156>>. Acesso em: 24 jun. 2004.

constituente decorrente ou de competências legislativas constitucionais nos entes federados.

Quanto à união histórica, esta não existiu no Brasil, assim como em vários Estados federais, e, quanto à inexistência de representação no Senado, existem Estados federais não bicamerais (Venezuela), assim como existe o bicameralismo em Estados unitários (França), regional (Itália), autonômico (Espanha), sendo que, no caso brasileiro, o nosso Senado na realidade não representa uma casa de representação dos Estados (isto é apenas formal), mas, sim, uma casa extremamente conservadora, que distorce a representação popular e por isso deve ser extinta ou reformada como visto no primeiro capítulo.

Mesmo concordando com os argumentos ora expostos sobre a natureza jurídica federativa dos entes locais, também entendemos que a natureza jurídica de membro integrante da Federação é caracterizada pela parcela político-jurídica de poder conferido aos entes locais e regionais, e não mais a participação em órgão legislativo nacional apenas.

Nessa linha de raciocínio, Bernardes⁵⁶ explica que ao centrarmos a estrutura federativa nos cidadãos, veremos que o que interessa é a pluralidade de ordens político-jurídicas, sendo importante a participação dos municípios como forma de controle social das políticas públicas, ou ainda por meio de formas marginais de arranjos políticos, como ocorreu em toda a história da autonomia municipal brasileira.

Esse argumento vai ao encontro do fato de que a estrutura da autonomia municipal sempre fez parte fundamental dos arranjos políticos nacionais, especialmente em momentos de maior fomento à democracia, tal como nas Constituições de 1891, 1934 e 1946.

Por sua vez, a atual Carta Política privilegiou formalmente o municipalismo ao outorgar caráter federativo aos entes locais, a partir de uma visualização de mais intensidade e força efetiva das realidades locais.

Todavia, mesmo com essa constatação de cunho institucional é forçoso afirmar que não ocorreu “de fato” a tal esperada igualdade na repartição das competências entre os entes federados brasileiros. Basta olhar a permanência da maior concentração de recursos tributários à União Federal.

⁵⁶ BERNARDES, 2007, p. 92.

Nesse sentido, na Constituição de 1988, os municípios seriam super-homens com uma criptonita no bolso, pois de nada adianta ser elevado a ente da Federação se permanece com a União a maior parte das receitas tributárias e das atribuições administrativas e legais.

Robert e Magalhães criticam a repartição nominal de competências na Constituição de 1988, haja vista que, apesar de elevados a entes federativos, os municípios ainda não possuem eficácia para o exercício de todas as suas competências, de maneira plena e satisfatória, acerca da utilização das competências do Estado e da União de forma subsidiária, onde o ente nacional deveria possuir somente aquelas autonomias diretamente inerentes à sua natureza.⁵⁷

Com essa configuração, pode ser utilizada a teoria da subsidiariedade que reza isso: sempre que as políticas públicas puderem ser realizadas pelo ente federado menor, não deverão ser realizadas pelo ente maior, mas na atual Federação são realizadas em grande parte e diretamente pela União Federal. Esse açambarcamento de atribuições acaba sobrecarregando a estrutura federal, a qual, ao contrário, poderia se utilizar de uma atitude mais diretiva, coordenadora, isto é, subsidiária, nos moldes do modelo norte-americano de federação cooperativa.

Tal afirmação não significa menosprezar a atuação dos entes regionais e nacionais, mas, sim, qualificar a sua atuação como verdadeiros *supervisores de políticas públicas*, e não (como hoje se vê) como seus atores diretos, com encargo financeiro muito maior do que se fossem atores subsidiários nas políticas públicas.

De fato, em muitos casos é impossível a atuação meramente local. Nessas hipóteses, a responsabilidade pela execução pertenceria ao ente com abrangência maior, seja regional, seja nacional.

Magalhães caracteriza o Estado brasileiro como *Federação desvirtuada*, considerando o grande número de competências outorgadas à União e a competência residual aos Estados, o que acaba deixando os municípios sempre dependentes da atuação do ente superior.

⁵⁷ ROBERT, Cinthia; MAGALHÃES, José Luiz Quadros, 2002, p. 42.

Segundo Magalhães,⁵⁸ a Federação brasileira torna a exceção regra geral, haja vista que não ocorre efetiva descentralização de competências, e, sim, uma grande centralização (e não concentração) destas para a União Federal, mesmo com a elevação dos municípios a integrantes da Federação.

Uma nova hermenêutica constitucional deve propiciar a descentralização ou transferência de poder do ente federado de nível nacional ou regional para o ente federado de nível local sempre que este puder realizá-lo, o que deve incluir, além da responsabilidade pela implementação das políticas públicas, meios efetivos para tanto, especialmente no que tange a uma reforma tributária que privilegie a distribuição de recursos para os entes locais.

Em outras palavras, deve-se buscar privilegiar os municípios, atribuindo aos outros entes federados competência somente nos assuntos que não puderem ser tratados pelos entes locais, ou seja, aos Estados, em assuntos regionais, e à União, em assuntos nacionais.

Assim, a efetividade da *autonomia municipal* somente ocorrerá quando analisarmos o critério de repartição de competências com base nos postulados da subsidiariedade.

Esse Estado supletivo, que supera a ótica puramente assistencialista (Estado social), mas que também não desampara os cidadãos com a diminuição total dos serviços públicos (Estado liberal), busca privilegiar a participação dos cidadãos nas políticas públicas, de forma a torná-la mais específica e atenta às peculiaridades locais, e não mais padronizada num país como o Brasil, de dimensões continentais. Podemos citar como exemplo a obrigatoriedade de consulta popular como condição prévia para a validade do Plano Diretor Municipal imposta pelo atual Estatuto das Cidades, que se viabiliza de forma mais direta nos municípios, por serem a representação do coletivo em nível local, diferenciado e adaptado às necessidades dos cidadãos.

⁵⁸ ROBERT, Cinthia; MAGALHÃES, José Luiz Quadros, 2002, p. 42.

Repita-se que o município é um lócus diferenciado por propiciar um maior controle e acesso dos cidadãos ao aparelho público, em que uma mais ampla autonomia municipal teria, como conseqüência maior aproximação do poder decisório coletivo dos cidadãos e mais legitimidade das políticas públicas.⁵⁹

O desenvolvimento da Federação numa democracia participativa não se dá pela adoção de políticas públicas homogêneas, mas, sim, privilegiando a atuação e as conjecturas locais e históricas das cidades, ou seja, dotando-as de autonomia, todas buscando, de forma cooperada, o desenvolvimento do Estado como um todo.

A seguir, será analisada a questão local propriamente dita, para justificar uma teoria da subsidiariedade no Estado democrático, fundamentando o porquê de uma atuação supletiva do Estado Regional e Nacional e privilegiando a atuação dos municípios.

3.4 A QUESTÃO LOCAL PROPRIAMENTE DITA

Não obstante as evidências acima demonstradas sobre a exigência de um novo paradigma de interpretação das competências políticas dos entes federados, citam-se os seguintes fatos, com fulcro na obra do sociólogo Bourdin:⁶⁰

- a) somente a definição de políticas públicas atentas às necessidades locais pode melhorar a relação Estado-sociedade, por meio da assunção de compromissos mútuos;
- b) tais compromissos podem ser fomentados por intermédio da formação de conselhos comunitários em todos os âmbitos de participação do Estado, como se verifica no orçamento participativo de Porto Alegre e Vitória;
- c) O progressivo aumento da consciência coletiva pública acaba por estimular nos cidadãos atitudes de vigias do espaço local, criando novas formas de problemas verificados, tais como, atitudes *nimby: Not in my back yard*, “Não

⁵⁹ BOURDIN, 2001, p. 53.

⁶⁰ Ibid., 2001, p. 126 et seq.

no meu quintal”, que somente podem ser tratadas com resolução localizadamente.

Essa mesma idéia também é defendida por Castells,⁶¹ ao proclamar a existência de peculiaridades nos entes locais (fluxos informacionais) a exigir uma atenção especializada do Estado.

Segundo Castells, esses fluxos são a própria organização material das práticas sociais de tempo compartilhado que funcionam por meio de fluxos. Atualmente, os *fluxos informacionais* atuam, criando redes em cidades, conforme as suas especificidades. Castells ilustra com o exemplo no narcotráfico, que liga as cidades da Bolívia e do Peru a grandes centros consumidores como Miami, nos Estados Unidos. Somente a atuação do Estado de forma coordenada com essas especificidades pode ocasionar uma melhor eficácia no combate a esse crime.

Portanto, todo o peculiar contexto histórico de formação (*espaço como tempo cristalizado*), justifica o tratamento diferenciado da localidade, devendo ser abandonada a idéia de planificação nacional genérica das políticas públicas, como ainda é percebido em diversos momentos da história republicana brasileira.

Nessa linha, o conceito e a aplicação do poder local assumem especial relevância na instituição de políticas públicas, na medida em que o município proporciona uma maior interação do aparelho público com a sociedade civil. De igual forma, maior poder local também possibilita ao gestor público novas e diversas alternativas de escolhas, num mundo onde a flexibilidade e constante inovação são palavras de ordem.⁶²

Assim sendo, em nosso entender, o problema da *autonomia municipal* passa a ser o da implementação ou da procura da sua maior eficácia, donde se discutem eventuais soluções para tais dificuldades com base na *subsidiariedade*.

⁶¹ CASTELLS, 2001.

⁶² BOURDIN, 2001, p. 225.

3.5 O CONCEITO DE EFICÁCIA DA AUTONOMIA MUNICIPAL

INICIALMENTE, CABE REGISTRAR O SIGNIFICADO DO TERMO EFICÁCIA DA AUTONOMIA MUNICIPAL, QUE É A POSSIBILIDADE DE OS MUNICÍPIOS SEREM INSTITUIÇÕES POLÍTICAS DOTADAS DE ESTRATÉGIAS ESPECÍFICAS E AUTÔNOMAS, TRAZENDO COMO CONSEQÜÊNCIA A FORMAÇÃO DE UM PATRIMÔNIO INSTITUCIONAL LOCAL, PERSONALIZADO, SEM A NECESSIDADE DE PLANIFICAÇÕES RÍGIDAS, ELABORADAS NACIONAL OU REGIONALMENTE.

Esse sistema teórico de direitos em nível local objetiva uma maior *eficácia jurídica*, que é, segundo Diniz,⁶³ a constatação sociológica do acato à norma pelos cidadãos, a fim de cumpri-la.

Assim sendo, um mínimo de eficácia é condição imprescindível para a validade da norma,⁶³ isto é, para uma efetiva implementação prática da linguagem jurídica por meio da comunicação institucional.

As normas jurídicas são comandos que geram uma perspectiva de comportamento, prescrevendo o dever-ser, o ideal, nunca podendo garantir por si própria sua aplicação, ainda que se admita o temor pela aplicação, no caso do seu descumprimento.

Em outras palavras, o Direito por si próprio não assegura o seu cumprimento. Precisa ser encarado pelos cidadãos, conforme escreve Habermas, como o próprio fundamento do agir, ou como algo com autoridade-respeito.

Segundo Giddens,⁶⁴ somente essa perspectiva de autoridade ultrapassaria a idéia de Alan Parsons de que a autoridade advenha somente do poder enquanto utilização de força sem consentimento do outro.

⁶³ DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*. 5. ed. Saraiva, São Paulo, 1993. p. 361.

⁶⁴ GIDDENS, 2003.

Assim, podemos afirmar que a eficácia de uma norma seria a correlação entre o previsto abstratamente e a efetiva produção de efeitos.

A seguir, discorrer-se-á sobre a teoria dos Poderes Implícitos dos Municípios para análise da real eficácia dessas normas em face de seus eventuais destinatários, quais sejam: a União Federal e os Estados Membros.

3.6 O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E A AUTONOMIA MUNICIPAL

A fim de concluir essa tentativa de reconstrução teórica da forma de interpretação da autonomia municipal, servimo-nos do *princípio da subsidiariedade*, na medida em que poderá significar uma descentralização, entendida como limite à ação da esfera estatal nos entes locais, por meio de atuação subsidiária.⁶⁵

A idéia básica da subsidiariedade provém da Igreja Católica, possuindo resquícios do pensamento grego e da idade média. Com efeito, a subsidiariedade busca o equilíbrio na repartição das atribuições.⁶⁶

Na idade contemporânea, essa doutrina tem sido utilizada como parâmetro genérico para um sistema ideal de distribuição de competências entre os entes públicos maiores em face dos menores, ou seja, sempre que possível, as políticas públicas devem ser utilizadas mais próximas do cidadão, nos entes locais, e somente excepcionalmente se admitindo a atuação regional e nacional.

Também Bourdin, atento às novas necessidades de efetividade dos entes locais, escreve:

⁶⁵ BARACHO, 2003.

⁶⁶ TORRES, 2001, p. 24.

Tudo isso se reúne numa doutrina ‘pragmático-subsidiária’ da localidade que, na linha das teorias da subsidiariedade, considera o Estado como um nível político entre outros e não tem, a priori, ou em geral, legitimidade superior aos outros. Por esta razão, a única coisa que vale é a capacidade de resolução dos problemas, e não existe qualquer razão para se procurar o nível superior (e em particular o Estado) quando se deseja encontrar as soluções em escala local: ou, a prática da gestão nos ensina que um número crescente de problemas se ordena em escala local. As formas políticas locais ou localizadas se encontrariam assim investidas de uma importância particular.⁶⁷

O princípio da subsidiariedade não possui um foco preciso de atuação, mas tem a finalidade de indicar diretrizes para uma melhor atribuição de competências e poderes ao Estado de modo mais eficiente.

A idéia da subsidiariedade fundamenta-se no conceito de pluralismo, princípio de índole constitucional como base para o exercício da soberania popular à medida que a assunção de maior responsabilidade pelo ente local respeita a diversidade e complexidade de sociedades historicamente arraigadas, que se inter-relacionam, cada qual com as suas especificidades, almejando o respeito às decisões tomadas por seus cidadãos e traçando normas para um melhor convívio entre essas comunidades, tarefa essencial do direito como estabilizador de tensões entre grupos diferentes.

No que se refere ao federalismo, o princípio da subsidiariedade indica, a partir dos graus de complexidade das políticas públicas, uma tentativa de se deslocar sempre ao ente local, ou ao ente regional, a possibilidade de resolução das políticas públicas.

De fato, a partir da idéia de que é possível uma melhor participação e controle pelo cidadão no nível local, consegue-se uma maior especificidade e mais eficiência na

⁶⁷ BOURDIN, 20001, p. 86.

prestação do serviço público e o reconhecimento de uma mais ampla flexibilidade na definição das atribuições de cada ente estatal.

No plano político, traduz-se no princípio federativo, empregando-se quer como critério de repartição de competência entre as diversas esferas federativas, quer como regra para a solução de conflitos de atribuições que surjam entre elas, de modo a fortalecer, sempre, afinal, o poder local e manter a gestão administrativa o mais próxima possível do cidadão.⁶⁸

No entanto, aos entes públicos superiores cabe a tarefa de auxiliar os grupos políticos menores, primeiramente por meio de ajuda para o implemento de melhores condições técnicas e financeiras, ou ainda, excepcionalmente, quando aos entes locais não for possível a realização adequada das suas atribuições constitucionais. No que se refere à subsidiariedade na realização de políticas públicas, o município deve preferir o Estado e o Estado a União,⁶⁹ sempre pressupondo possuírem estas condições de realizá-las.

A regra de ouro do federalismo subsidiário é a descentralização de poderes. Dependendo de cada situação, o gestor público analisará se é possível resolver determinado problema em nível local. Somente na evidente impossibilidade de fazê-lo, transfere-se tal atribuição ao ente superior, a fim de que se preserve a autonomia local em virtude da sua maior legitimidade perante o cidadão na criação de direito, um direito racional, no entender de Habermas:

Articula-se, assim, uma cadeia de subsidiariedade, na qual o ente maior é sempre subsidiário do menor, e, por isso, o maior só tem razão e dever de intervir quando os menores não tenham condições de atuar de modo eficiente.⁷⁰

⁶⁸ TORRES, 2001, p. 36.

⁶⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 416.

⁷⁰ TORRES, 2001, p. 12.

O grau de descentralização determina a forma do Estado federal, situação concreta que não se confunde com a idéia do federalismo, conceito teórico. A atual Constituição, dado seu alto grau de concentração de poder, não outorgou aos municípios uma maior autonomia, de acordo com o que reza o federalismo.

Vista pelo ângulo do poder local, a Federação brasileira não possui em sua história republicana um equilíbrio institucional entre os entes, nem consenso na sua aplicação, pois o período da república Velha em que mais se atribuiu competência aos entes regionais e locais, foi exatamente quando ocorreram, de forma sistêmica, práticas de corrupção do conceito de poder público, sob os auspícios do coronelismo.

Todavia, com a promulgação da Constituição de 1988 renovaram-se as esperanças de que se praticasse um novo federalismo, com uma redefinição das relações inter-governamentais, na busca de processos políticos descentralizados que legitimem a atuação do Estado perante a sociedade.⁷¹

Esse federalismo coordenado que procura, em primeiro lugar, uma maior descentralização, visando a uma melhor gestão do aparelho público é denominado de *novo federalismo*, pois procura reformular a relação entre as esferas de governo, com base numa maior cooperação.⁷²

Nesse “novo” formato, o município aparece como a comunidade intermediária entre a sociedade e o Estado, aplicando-se de forma clara a idéia da subsidiariedade. Em nível municipal, o cidadão surge como consumidor do serviço público, sendo-lhe, pela própria proximidade da estrutura política, o canal por onde ele pode participar e melhor fiscalizar o aparelho público.⁷³

3.6.1 Os poderes implícitos dos municípios

⁷¹ TORRES, 2001, p. 227.

⁷² ABRUCIO, Fernando L.; SOARES, Márcia M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 58.

⁷³ BOURDIN, 2001, p. 54.

A tridimensionalidade da Federação subsidiária brasileira, composta pelos entes clássicos, União Federal e Estados Membros, adicionada com a inclusão dos municípios, é o primeiro indício a justificar nova interpretação desses entes locais, a fim de que sejam efetivadas as competências constitucionais locais.⁷⁴

Ainda que a Assembléia Nacional Constituinte tomasse algum critério para divisão de competência entre os entes federados, ainda assim existiriam conflitos, que são inerentes ao próprio jogo político do federalismo.

Não obstante as funções já explicitamente determinadas aos municípios pela Constituição, existem atribuições não expressamente citadas, mas decorrentes da aplicação das diretrizes, também denominados *poderes implícitos constitucionais dos municípios*, com inspiração na idéia do *poder local*.

Bonavides escreve sobre um *poder local*, cuja existência é anterior à existência do Estado, ou ao menos concomitante, nas formas de tribo, o clã, cujos resquícios possuem origem na própria administração da localidade.⁷⁵

Esse poder local é o reconhecimento da existência de um círculo próprio de autonomias, que garantem às localidades prerrogativas próprias e intangíveis por parte dos demais entes federados.⁷⁶

Para finalizar, lembramos que o capítulo primeiro demonstrou que o *poder local* possui fundamento no contexto histórico brasileiro, variando conforme o regime político verificado, sendo certo que a Carta de 1988 lhe propiciou uma “[...] versão mais sólida, porém menos larga, ou politicamente menos ambiciosa, a qual, em compensação, lhe confere dentro de quadros formais rígidos, uma superior conotação de juridicidade institucional”.⁷⁷

Essa conotação histórica do *poder local* oscilou sempre entre o alargamento e a contração, dependendo dos interesses políticos dos governantes, e jamais em virtude de um projeto institucional, conforme se demonstrou no capítulo primeiro.

⁷⁴ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 347.

⁷⁵ BONAVIDES, 2007, p. 349.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 351.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 347.

O *poder local* se desdobra da autonomia municipal expressamente outorgada aos municípios, bem como das faculdades decorrentes dessas atribuições, também conhecidas como *Poderes Implícitos dos Municípios*.

Reale sintetiza o fenômeno dos *poderes implícitos constitucionais*, dizendo que:

É pacífico, em direito público, que, quando a norma constitucional confere determinado poder, implicitamente outorga o emprego de todos os meios adequados necessários à consecução dos fins visados, desde que não conflitem com outras regras constitucionais.⁷⁸

Registre-se que esse parecer foi elaborado para responder à consulta acerca de projeto de lei federal que supostamente ultrapassava a competência outorgada à União, invadindo, por consequência, competência estadual e municipal.

Entretanto, posto que o novo paradigma do Estado Democrático Participativo exige uma mudança na interpretação do federalismo, considerando que os municípios se integraram formalmente à Federação brasileira, a esses locais devem ser outorgadas idênticas possibilidades de execução das competências decorrentes dessas atribuições, justificando uma nova teoria dos Poderes Implícitos Dos Municípios.

Segundo Story, a regra básica dos poderes implícitos constitucionais é esta: “Com efeito, nenhum axioma no direito ou na razão se acha mais claramente estabelecido que aquele, segundo o qual, onde se pretende o fim se autorizam os meios”.⁷⁹

Daí podemos deduzir as competências dos municípios, aqui denominadas *poderes implícitos*, dentre as quais:

- a) criar os meios necessários à execução das competências expressas;
- b) escolher os meios por intermédio dos quais serão executadas as atribuições;
- c) preservar ou manter suas competências expressas;

⁷⁸ REALE, Miguel. Por uma constituição brasileira. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1985. p. 327.

⁷⁹ STORY, apud BONAVIDES, 2007, p. 474.

d) defender-se em caso de usurpação ou invasão de sua competência.

Essa nova ótica de análise acaba por delinear os contornos atuais desse *poder local*, estabelecendo-se critérios para a delimitação dos *poderes implícitos*, a fim de instaurar a harmonia entre os entes federativos.

Repita-se que somente uma análise superficial do *poder municipal* consideraria como poderes tão somente as competências indubitavelmente atribuídas aos entes locais. É necessário critério, de acordo com os postulados da tríplice Federação brasileira, que privilegie a atuação do local, fórum de maior legitimidade e acesso ao cidadão, conforme analisamos em Habermas.

Nessa ordem de idéias, a doutrina tem sugerido a adoção do *princípio da razoabilidade* na fixação dos meios que habilitem o ente federado, agindo de forma mais benéfica ao cidadão, como o que foi denominado por Marshall de uma *correspondência razoável* na interpretação dessas competências implícitas.⁸⁰

Acrescente-se ainda, que a eventual *interpretação razoável* não pode ultrapassar os limites decorrentes das competências expressas dos outros entes federados, bem como o determinado na Constituição Federal, sob pena de nulidade dos seus atos.

A teoria dos *poderes implícitos constitucionais* revela-se como importante meio hermenêutico, para nos propiciar maior efetividade das competências municipais, haja vista o amplo espectro de competências dos demais entes federados, que, em muitos casos, são diminuídas em virtude de uma suposta “invasão de competência”.

Por essas razões, o intérprete da Constituição amparado pela idéia do federalismo subsidiário, deve fazer uso da autonomia municipal de forma ampla, restringindo as competências da União às expressamente designadas pela Carta Política e realizando interpretação ampliativa à liberdade administrativa dos municípios, quando estes puderem por si só realizar satisfatoriamente suas atribuições.

⁸⁰ REALE, 1985, p. 329.

Como confirmação prática da formulação habermasiana sobre o poder local, podemos exemplificar que o legislador federal, atento à possibilidade de uma maior interação democrática em âmbito local, editou o Estatuto das Cidades, em que dentre outras inovações, no artigo 44, impõe a participação de canais comunitários para a aprovação do orçamento municipal, nos seguintes termos

:

No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.⁸¹

Essa norma federal, visando a uma maior participação democrática na gestão das políticas públicas, busca solucionar o grave problema de legitimidade verificado nos orçamentos municipais brasileiros.

A referida lei também prevê a possibilidade da realização pública de audiências, debates e consultas, em situações que criem efeitos potencialmente negativos no meio urbano, confirmando a importância de uma maior participação popular nesses assuntos locais.

Todavia, é fato inconteste que uma lei que determine a participação popular, sem ao menos propiciar os meios para a sua efetivação, geraria críticas tais como estas:

- a) a de que o povo brasileiro ainda não se encontra em condições mínimas para atuação de sua cidadania, não tendo ação alguma nesse prisma democrático;
- b) ou que a teoria habermasiana somente se aplicaria em países como a Alemanha, em virtude no alto nível de instrução do cidadão.

Qualquer implementação de políticas públicas é sujeita a erros e acertos, sendo

⁸¹ SANTIN, 2005.

certo que a tentativa será sempre mais legítima do que a não implementação ou omissão do gestor público na divulgação desses mecanismos. É essa a postura institucional da qual o gestor precisaria se dotar.

Nesse sentido, essa crítica poderá ser superada se efetivamente forem fomentados os meios para tal realização, a exemplo de debates e seminários para os cidadãos, a fim de que eles possuam uma condição mínima para exercerem a cidadania participativa, que não pode ser *óbice*, mas pressuposto básico de qualquer política pública democrática.

A administração da cidade de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, por meio da auto-intitulada *administração popular*, buscou efetivar a participação popular na preparação e na execução das políticas públicas desde 1989, ou seja, bem antes da aprovação do Estatuto das Cidades, utilizando-se do poder conferido pela autonomia municipal.

De fato, foram implementadas algumas condições para uma maior participação popular, por intermédio do *orçamento participativo*, que foi e continua sendo uma alternativa prática e bem-sucedida de gestão estatal ao clássico modelo liberal representativo.⁸²

Segundo Boaventura, a capital gaúcha trabalha o orçamento público de forma redistributiva, dividindo-o – o que seria de se esperar de todas as administrações públicas num país de grande desigualdade de renda na população – em favor dos grupos sociais mais vulneráveis, por meio de estudos que detectam quais áreas necessitam de maior investimento e atuação das políticas públicas.⁸³

Historicamente, a sociedade civil gaúcha possui forte tradição democrática, com a existência de diversas associações que atuam diretamente nas políticas públicas, exigindo gestões públicas nos diversos bairros da cidade.⁸⁴

⁸² SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002. p. 77.

⁸³ *Ibid.*, p. 458.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 463.

Desde a administração municipal de 1989-1992, Porto Alegre já havia implementado a participação popular na definição das políticas públicas, por meio da possibilidade para definir a destinação dos recursos de investimento, com o uso de critérios estabelecidos pelas próprias instituições populares.⁸⁵

A participação popular gaúcha ocorre pela mediação de instâncias comunitárias, por meio de conselhos populares, associações e cidadãos. Estes elegem suas prioridades em assembleias municipais, que contam com fóruns compostos por delegados regionais que, por sua vez, sistematizam as propostas e as reenviam ao Conselho do Orçamento, para serem incluídas no orçamento público enviado ao Legislativo Municipal.⁸⁶

É interessante notar que existem instituições públicas encarregadas especificamente de gerir o debate orçamental com os cidadãos, tais como, o Gabinete de Planejamento, a Coordenação das Relações com as Comunidades, o Fórum das Assessorias de Planejamento, o Fórum das Assessorias Comunitárias, os Coordenadores Regionais do Orçamento, bem como os Coordenadores Temáticos,⁸⁷ demonstrando a importância de o aparelho estatal buscar nas parcerias com instituições da sociedade civil uma nova gestão pública.

Os órgãos da sociedade civil possuem autonomia em face da administração local. São compostos por pessoas escolhidas regionalmente, que intermedeiam os interesses dos cidadãos perante o conselho orçamentário. Dentre as formas assumidas pelos órgãos da sociedade civil, não existe um modelo a ser seguido, mas diversos tipos de organização e de participação, de acordo com as tradições das regiões, ainda que sejam fruto de canais não-formalizados de debates. Essa é uma das condições, segundo Habermas, para o debate racional entre os cidadãos.⁸⁸

Não é objetivo desta Dissertação se deter minuciosamente sobre a experiência de Porto Alegre, mas, pelo que foi descrito, se comprova que é possível no atual Estado brasileiro, e independentemente de autorização ou imposição normativa, a instituição de entidades supra-estatais que possibilitem uma maior participação e

⁸⁵ Ibid., p. 467.

⁸⁶ Ibid., p. 468.

⁸⁷ SANTOS, 2002, p. 469.

⁸⁸ Ibid., p. 469.

controle sobre o aparelho público, fato que, como já reprisamos, acontece com mais facilidade no nível local, considerando o enraizamento histórico e sociológico dos cidadãos envolvidos, nos termos propostos pela teoria habermasiana.

O exemplo de Porto Alegre e o movimento localista nos anos oitenta, aliados à possibilidade de maior atuação do cidadão nos municípios, nos termos que escreve Bourdin, “[...] o local privilegia a democracia direta e mais geralmente os circuitos de legitimidade menos mediatizados”,⁸⁹ enfatizam uma maior legitimidade dos entes locais, para promoverem as políticas públicas, sendo necessário uma releitura do atual sistema Federal brasileiro.

Pode-se concluir que a elevação dos municípios a integrantes da Federação brasileira, fruto do contexto mundial dos anos 80, acaba por propiciar os fundamentos jurídicos para aplicar, de forma direta, a idéia da subsidiariedade, com a obrigatoriedade de maior alocação de competências aos entes locais. Isso deve ser utilizado pelo hermenêuta constitucional como razoável critério para a releitura das definições de competências entre os entes federados, conforme foi descrito neste capítulo.

Por tais razões, concordamos com Bernardes ao postular a existência de outros níveis de influência dos municípios na Federação brasileira, tais como, a previsão do bicameralismo nos Estados e a obrigatoriedade da manifestação de órgãos municipais durante a criação de normas jurídicas de seu peculiar interesse, por meio de uma Associação Nacional de Municípios, como forma de propiciar uma maior legitimidade no estabelecimento de normas jurídicas, conforme postulamos no presente capítulo.⁹⁰

Com o exposto neste capítulo, lançam-se evidências para uma melhor relação entre os membros da Federação brasileira, garantindo aos municípios correspondentes gama de responsabilidades outorgadas constitucionalmente, e os meios efetivos para o seu cumprimento, em que restará confirmada nossa hipótese de pesquisa,

⁸⁹ BOURDIN, 2001, p. 53.

⁹⁰ BERNARDES, 2007, p. 92.

procurando assim reconstruir teoricamente os postulados da Constituição de 1988, por meio dos registros da Assembléia Nacional Constituinte.

4 A ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE E O MUNICIPALISMO

Conforme panorama histórico analisado no primeiro capítulo, a autonomia municipal sempre esteve moldada pelo contexto político brasileiro, sendo fato que em momentos de regimes ditatoriais essa autonomia freqüentemente esteve atrelada à centralização de poderes da União Federal, contrastando com regimes não-ditatoriais, em que se observava uma maior descentralização jurídica e política.

Assim, observou-se que uma mais ampla capacidade legislativa local raramente correspondia efetivamente a um alto respeito institucional ao município ou à sociedade local, comprovando essa assertiva o coronelismo (1890-1930), que, apesar do elevado grau de descentralização, não propiciou às localidades maior amadurecimento institucional, sendo a política local brasileira marcada pelo clientelismo.

Ao lado dessa visão histórica e tendo como base o contexto histórico mundial dos anos oitenta (decadência do Estado do Bem-Estar Social e descentralização da gestão estatal nos Estados Unidos, Inglaterra, entre outros países), o segundo capítulo procurou justificar um novo sistema de direitos em nível local, reconstruído no paradigma da democracia participativa habermasiana, com fundamento no princípio da subsidiariedade.

Com base nesses pressupostos, é possível fazermos uma análise dos registros da Assembléia Nacional Constituinte brasileira,⁹¹ de 1987-88, arquivados sob a forma de 24 volumes dos *Anais da Constituinte de 1988*.

De fato, somente o poder local como fonte primária pode efetivar, com maior participação democrática, um ideal de implementação das políticas públicas, por estimular a atuação pública atenta às conjecturas locais e históricas das cidades.

Assim sendo, a análise desses documentos possibilitará novas interpretações do poder local, buscando subsídios para se opor à dimensão reduzida atribuída a esse

⁹¹ ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. 1988. 24 v.

termo, como é atualmente feito pelo Supremo Tribunal Federal, bem como por parte do Poder Judiciário.

Este item se inicia com um breve contexto histórico da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988, para, a partir da interpretação histórica do Direito (do qual já se têm notícias desde o século XIX, com a escola histórica do direito) e do sistema constitucional, se amplie a noção de poder local e suas autonomias, considerando a integração formal dos municípios na Federação brasileira.

Por fim, com a análise dos *Anais*, à luz do princípio da subsidiariedade, buscar-se-á identificar até onde foi a Constituição de 1988 em relação ao “novo federalismo”, ou seja, o grau de desenvolvimento das relações cooperativas e complementares entre os entes federados.

4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO PROCESSO CONSTITUINTE DE 1988

A constituinte de 1988 é a primeira e única constituição brasileira que não se originou de uma ruptura radical do regime constitucional anterior. De fato, houve, a partir dos fins da década de 70, por parte dos militares, um processo lento e gradual de passagem do regime ditatorial para a democracia.

Entre os principais acontecimentos que forçaram o declínio do regime ditatorial militar encontram-se a queda do Estado desenvolvimentista econômico brasileiro;⁹² a crise do Petróleo; e, principalmente, a perda do apoio dos Estados Unidos na manutenção do regime militar, considerando que o golpe visara, entre outras coisas, a impedir a proliferação dos regimes socialistas na América Latina.

Assim sendo, o governo Geisel editou em 1977 o chamado “pacote de abril”, cujo ato é considerado o início da transição do regime militar, segundo Bonavides,⁹³ em que se previa a volta dos direitos fundamentais suspensos com os Atos Institucionais.

⁹² SANTOS, 2002, p. 459.

⁹³ BONAVIDES; ANDRADE, 2004.

Também pode ser destacada a “Carta aos brasileiros” de Goffredo Teles Júnior, conclamando a convocação de uma Assembléia Constituinte que restaurasse a legitimidade democrática no Brasil.

A edição de lei prevendo a anistia geral dos presos políticos também constituiu forte indício da transição do regime militar para o regime democrático. E ainda, e sobretudo, a realização de eleições para governador do Estado em 1982 que reacendeu na sociedade civil urbana a possibilidade de participar do jogo democrático.

Outros movimentos da sociedade civil organizada foram realizados, dentre eles destaca-se o movimento das “Diretas Já” em que se pleiteava a realização de votação direta para Presidente da República em 1985. O referido movimento não logrou êxito, mas foi importante na confirmação de candidatos civis à eleição indireta para o cargo de Presidente da República, na qual saiu vitorioso Tancredo Neves, que não chegou a assumir o cargo, vindo a falecer em 21 de abril de 1985, mas ficou como um marco simbólico da democracia contemporânea no Brasil.

Souza escreve que a então promessa econômica do Plano Cruzado e as eleições diretas nas capitais estimulavam uma maior participação popular na constituinte, influenciando uma busca por maiores poderes aos municípios, que seriam exemplos de eficiência e inovação na gestão pública.⁹⁴

Segundo Souza,⁹⁵ a posse de Sarney e a política econômica aparentando sinais de relativo sucesso com o Plano Cruzado foram fatores determinantes para a esmagadora vitória dos partidos (PMDB) e o (PFL) na composição de quase 80% (oitenta por cento) da Assembléia Nacional Constituinte.

Esse dado inicial nos levaria a acreditar que a aprovação da constituinte de 1988 teria sido obra fácil das forças situacionistas que, embora tenham subido ao poder no processo de resgate da democracia, encontravam-se no centro-direita da política,

⁹⁴ SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças: dados. *Revista de Ciências Sociais do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, 2001, p. 520.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 513.

e não à esquerda. Mas não foi isso que aconteceu, uma vez que muitas demandas progressistas, defendidas por partidos de esquerda, foram também aprovadas.

Assim, os pleitos do municipalismo foram defendidos por muitas prefeituras ditas “democráticas”, com governo de esquerda, entre eles, o Partido dos Trabalhadores (PT).

A transição do regime ditatorial para o democrático influenciaria sobremaneira o trabalho da Assembléia Constituinte, especialmente no que se referia ao combate ao autoritarismo do regime ditatorial, com a defesa da descentralização como marca registrada do regime democrático, bem como a ferrenha crítica aos postulados do regime militar, especialmente no tocante à maior autonomia dos municípios, já que os militares sempre consideraram os prefeitos maus gestores.

A procura pela democracia gerou discussões sobre o modelo ideal de Federação a ser adotado – se mais ou menos centralizada –, haja vista a inexistência de experiências anteriores a serem seguidas. Isso ocasionou dificuldades na obtenção de consenso e propiciou o radicalismo de interesses regionais que obstruíam a busca por um modelo institucional em nível nacional.

Ponto também a ser destacado era a íntima relação do então governo Sarney com a Assembléia Nacional Constituinte, pelo fato de pertencer ao mesmo partido de Ulysses Guimarães, então deputado federal eleito para a Presidência da Constituinte.

Essa relação do executivo com a Constituinte facilitou o surgimento de coalizões com a base majoritária do PMDB no decorrer do processo constituinte. Segundo Souza,⁹⁶ o bom relacionamento com o Presidente da República propiciou uma maior predisposição a descentralizar o poder por meio da Federação, superando a visão centralizadora operada durante o regime militar:

⁹⁶ SOUZA, 2001, p. 518.

A ênfase na estratégia de construção de consenso aumentou o número de atores políticos com acesso ao processo decisório, ao mesmo tempo em que intensificou conflitos e clivagens. É nesse cenário que a descentralização política e financeira fincou suas bases e o federalismo deslocou-se do centro, passando a estrangê-lo.

Apesar dos infortúnios do governo Sarney, o movimento democrático pela retomada da participação popular e a ampla rejeição do regime militar, aliada a uma maior tentativa de moralização da administração pública, definiram a queda do modelo autoritário de administração do “Estado de Segurança Nacional”, propiciando um ambiente favorável para a discussão do municipalismo na Assembléia Nacional Constituinte.

Em síntese, o governo Sarney foi marcado pelo não atendimento às demandas econômicas, políticas e sociais prometidas por Tancredo Neves, limitando-se a realizar políticas populistas e planos econômicos sem sucesso, que não conseguiram desenvolver o país nem conter a elevada inflação na economia brasileira.⁹⁷ No entanto, o pleito governamental quanto à extensão do período do mandato foi atendido, fixando-se em 05 (cinco) anos.

4.1.1 Contexto histórico do municipalismo na Constituinte

Foram apontadas no terceiro tópico desta pesquisa algumas idéias sobre a descentralização promovida mundialmente. Tais idéias foram influenciadas pelo fim da polarização política entre Estados Unidos e União Soviética, vindo a fortalecer o movimento municipalista nos anos 80, pois este implicava a forte idéia de descentralização e respeito às unidades políticas de cunho local e regional.⁹⁸

⁹⁷ Ibid., p. 518.

⁹⁸ ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 9, n. 1, 2003.

Aliada a esses fatores mundiais, a grave crise fiscal brasileira obrigou a União Federal a procurar novas formas de gestão pública, descentralizando a realização das políticas públicas por meio da transferência da sua responsabilidade aos Estados Membros e municípios”.

Segundo Souza,⁹⁹ foi realizada em 1979, ainda durante o Regime Militar, uma Comissão Parlamentar de Inquérito para a análise das “[...] causas do empobrecimento dos Estados e municípios”, concluindo que uma dessas causas seria a centralização de recursos do governo federal, com sérias conseqüências para a ordem social, e a inferente redução de suas autonomias.

Todavia, o que mais influenciou o forte movimento municipalista nessa Constituinte foi a volta das eleições diretas para prefeitos das capitais, em 15 de novembro de 1985, conscientizando de seus direitos políticos as elites e a população urbana local.

Assim sendo, surgiu um novo ciclo de “democracia urbana” – valorização da participação dos movimentos sociais na definição das políticas públicas locais, segundo Soares.¹⁰⁰

Esse retorno ao ‘local’, numa situação de profunda transformação do tecido social dos grandes e médios centros urbanos, possibilitou que novos atores políticos passassem a ter condições de competir e testar modelos alternativos de poder, em situações que dificilmente existiriam nos níveis centralizados do poder político nacional.¹⁰¹

O referido movimento democrático trazia consigo interesses de democracia participativa, pregando uma frente política de condenação ao autoritarismo e de exaltação de uma democracia substantiva, que ultrapassasse os marcos da representação parlamentar típica do Estado liberal que favorecia o distanciamento do Estado e da economia em relação à população, ocasionando uma maior desigualdade social.

⁹⁹ SOUZA, 2001, 523

¹⁰⁰ SOARES, José Arlindo; BAVA, Silvio Caccia (Org.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 91.

¹⁰¹ Ibid., p. 91.

Segundo Soares,¹⁰² a mudança de postura da sociedade civil, bem como dos partidos de esquerda constituiu um forte indício do fim das posturas meramente contestatórias e o surgimento de uma atitude de reivindicação direta e propositiva, com as agências estatais.

Esses novos postulados incluíam a Idéia do povo como sujeito de sua própria história, em clara oposição ao paradigma de Estado Nação predominante até então, que tinha no executivo nacional o dono exclusivo das políticas públicas. Notava-se também o enfraquecimento dos partidos de direita (liberais) e o aumento da força dos partidos de esquerda nos grandes centros urbanos, supostamente imbuídos dessa nova postura política.

Comprova esse fato a vitória de candidatos do PT, de idéias esquerdistas, surgido nos anos oitenta em cidades como São Paulo, Porto Alegre, Santos, Belo Horizonte, Campinas, Vitória e Goiânia.¹⁰³

Uma crescente força do poder local foi constatada pela prática, cada vez mais constante, da instalação de conselhos populares deliberativos das políticas públicas, cujo modelo básico seria logo encarnado pelo conhecido “orçamento participativo”, como o fez a prefeitura petista de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, em 1989.¹⁰⁴

Ademais, conforme pontuam Soares e Bava, verificou-se um maior amadurecimento da sociedade civil na instalação de novas formas de participação popular, por meio do aumento da existência e atuação das “Organizações Não-Governamentais”.¹⁰⁵

O próprio Estado, por intermédio das administrações locais eleitas em 1985, começou a inovar a forma da gestão pública, buscando, entre outras coisas, parcerias com a iniciativa privada, repressão ao clientelismo, além de iniciativas que promovessem melhor a imagem da cidade e procurando buscando atrair investimentos privados.

¹⁰² Ibid., p. 91.

¹⁰³ SANTOS, 2002, v. 1, p. 459.

¹⁰⁴ Ibid., p. 459.

¹⁰⁵ SOARES; BAVA, 2002, p. 92.

A idéia da descentralização político-administrativa também já se tornava realidade com a emergência de *status* das gestões locais por meio de ações, tais como, a “Prefeitura de Bairros” e a difusão de questões de interesse da sociedade local pelos canais de comunicação. Isso confirmava a institucionalização da participação popular nos termos bem próximos aos propostos pela teoria habermasiana.

Conforme já mencionado, o orçamento participativo de Porto Alegre foi um exemplo dessa nova gestão estatal, que buscava diferentes formas de atuação, justificando a tese de Alain Bourdin, quando ensina que “O local ‘supermoderno’ jamais pode entrar numa fôrma única. A diversidade de soluções é, portanto, indispensável”.¹⁰⁶

Dessa maneira, influenciada pela crise do Estado de Bem-Estar Social e pela necessidade da transferência de atribuições aos entes locais, inclusive pelo próprio “inchaço” da estrutura federal, a década de oitenta forneceu novas formas de atuação das prefeituras locais, demonstrando que a nova pauta de ação das localidades deveria pressupor inovações locais e não a simples reprodução de políticas públicas criadas regional ou nacionalmente, motivo pelo qual Bourdin conclui seu estudo, dizendo que “[...] em matéria de definição e de funcionamento das entidades locais, a experimentação não está mais ligada a reformas, mas se tornou necessária a cada instante”.²⁰¹

4.2 A ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE

A queda do regime militar justificou o surgimento de um novo ordenamento jurídico enquadrado nos ditames da nova democracia participativa, do qual o movimento municipalista teve forte influência.

Em outras palavras, a Constituição de 1967, baseada na idéia do Estado de Segurança Nacional e nacionalmente centralizado, já não se adequava aos moldes da nova gestão democrática, com tendências à descentralização.

¹⁰⁶ BOURDIN, 2001, p. 225.

Politicamente, a Assembléia Nacional Constituinte foi promessa assumida pelo Presidente José Sarney, cujo passo importante foi designar Comissão para estudos relativos à futura Constituição, composta por 50 (cinquenta) membros denominados “notáveis” sob a presidência de Afonso Arinos de Melo Franco.¹⁰⁷

A tarefa básica dessa comissão foi a de elaborar estudos fundamentais “no interesse da Nação brasileira”. Todavia, a comissão foi mais longe, chegando a elaborar um anteprojeto constitucional, entregue a Sarney em 18 de setembro de 1986.

Não obstante a manifestação de José Sarney, afirmando que aquele anteprojeto era “[...] um acervo de contribuições para a reflexão dos futuros integrantes da Assembléia Nacional Constituinte”, o referido documento foi enviado por simples despacho ao Ministro da Justiça, de cujo arquivo jamais saiu por razões políticas: achava-se que um anteprojeto poderia dificultar as relações do governo com a futura constituinte.¹⁰⁸

De fato, o Palácio do Planalto não pretendia se utilizar desse projeto para a constituinte, mas tão somente que fossem elaboradas sugestões para a Assembléia Nacional Constituinte que Sarney havia se comprometido a convocar. Esse foi o motivo do não acolhimento do projeto.

Sem embargos desse entrave político, Sarney enviou ao Congresso a Emenda Constitucional nº 26, de 18 de novembro de 1985, dispondo sobre a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, nestes termos:

Art. 1º. Os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.
Art. 2º. O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembléia Constituinte e dirigirá a sessão de eleição do seu Presidente.

¹⁰⁷ BONAVIDES; ANDRADE, 2004, p. 457.

¹⁰⁸ Ibid., p. 458.

Art. 3º. A Constituição será promulgada depois da aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos Membros da Assembléia Nacional Constituinte.¹⁰⁹

Ponto a ser registrado é que a Assembléia Nacional Constituinte não foi realizada por meio de plebiscito ou referendo, mas apenas renovou ordinariamente o Parlamento Nacional no dia 15 de novembro de 1986, criando certo clima de frustração perante parte da sociedade civil, que esperava uma constituinte própria¹¹⁰.

Constituinte própria era uma aspiração popular, para que os parlamentares fossem exclusivamente eleitos pelo voto direto, sem a participação dos senadores empossados durante o regime militar, os denominados “senadores biônicos”.

4.2.1 O trâmite do processo Constituinte

A Assembléia Nacional Constituinte foi instalada no dia 01 de fevereiro de 1987, sob a presidência do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Moreira Alves, sendo que no dia seguinte foi eleito como presidente o então deputado federal Ulisses Guimarães.

Todavia, logo foi desfeito o clima de tranqüilidade na Constituinte, pois, assim que iniciaram os trabalhos, começou um grave desentendimento entre as lideranças dos partidos sobre a forma do regimento interno, o qual levou mais de 50 dias para ser aprovado, acontecendo somente no dia 24 de março.

Após definidos os termos básicos do regimento interno, o problema da inexistência de diretriz dos trabalhos logo veio à tona, já que o anteprojeto realizado pela

¹⁰⁹ BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 28 de novembro de 1985. Dispõe sobre a convocação de Assembléia Nacional Constituinte. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 28 nov. 1985.

¹¹⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, 2002.

“Comissão dos Notáveis” não fora enviado ao Parlamento, mas arquivado no Ministério da Justiça.

A inexistência de qualquer norteamento ou diretriz para os trabalhos da Constituinte demonstrou a falta de rumo na condução dos trabalhos, ocasionando a criação de vinte e quatro subcomissões que trabalhavam de forma aleatória.

Segundo Bastos, o grande problema enfrentado pela constituinte foi que:

[...] a pulverização dos seus trabalhos em múltiplas subcomissões que eram obrigadas a trabalhar sem que tivesse havido qualquer aprovação prévia de diretrizes fundamentais. Isto conduzia necessariamente as subcomissões a enveredarem por um trabalho detalhista, minucioso, e, o que é mais grave, receptivo a reclamos e pleitos vindos de todos os rincões da sociedade [...].¹¹¹

As referidas vinte e quatro subcomissões foram divididas inicialmente a partir de oito comissões, nesta ordem:

- I – comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, que se subdividia em:
 - a) subcomissão da nacionalidade, da soberania e das relações internacionais;
 - b) subcomissão dos direitos políticos, dos direitos coletivos e garantias, c) subcomissão dos direitos e garantias individuais;
- II – comissão da Organização dos Estados, que se subdividia em:
 - a) subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios;
 - b) subcomissão Estados Membros;
 - c) subcomissão dos municípios e Regiões;
- III – comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, subdividida em:
 - a) subcomissão do Poder Legislativo;
 - b) subcomissão do Poder Executivo;
 - c) subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público;

¹¹¹ BASTOS, 2002, p. 476.

IV – comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, que se subdividia em:

- a) subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos;
- b) subcomissão de Defesa do Estado da Sociedade e de sua Segurança;
- c) subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas;

V – comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, que se subdividia em:

- a) subcomissão de Tributos;
- b) subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira;
- c) subcomissão do Sistema Financeiro;

VI – comissão da Ordem Econômica, que se subdividia em:

- a) subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime de Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica;
- b) b) subcomissão da Questão Urbana e Transporte;
- c) c) subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária;

VII – comissão da Ordem Social, que se subdividia em:

- a) subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos;
- b) subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente;
- c) subcomissão dos Negros, Populares Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias;

VIII – comissões da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, que se subdividia em:

- a) subcomissão da Educação, Cultura e Esportes;
- b) subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação;
- c) subcomissão da Família, do Menor e do Idoso.

Frise-se que durante a tramitação dessas comissões, foi grande o acesso do público, que aguardava, discutia e também opinava nos trabalhos realizados. São registrados temas populares, tais como a reforma agrária, com cerca de um milhão de assinatura, e a estabilidade no emprego, com aproximadamente quinhentas mil assinaturas do povo.¹¹²

¹¹² BONAVIDES; ANDRADE, 2004, p. 464.

O término dos trabalhos das 24 subcomissões ocorreu na data de 25 de maio de 1987, ocasião na qual os projetos foram submetidos às oito comissões temáticas, a fim de que amoldassem os trabalhos e posteriormente os enviassem à comissão de sistematização, considerada a Nona Comissão da Constituinte.

Após essa sistematização, o relator da comissão de sistematização, Senador Bernardo Cabral, apresentou um anteprojeto que reunia todos os trabalhos das comissões temáticas, ganhando a alcunha de “Frankenstein”, dado o total de 551 artigos nem sempre coerentes ou convergentes entre si.

Ademais, os parlamentares denotavam a sua falta de preparo com questões de índole constitucional, agindo sob os auspícios de toda a sorte de lobistas representantes dos mais diversos interesses.

Não se deve esquecer que uma mudança de um regime militar para um regime democrático jamais ocorre instantaneamente, mas, sim, decorre de um longo processo de transição típico do que aconteceu no Brasil.

Essa constatação se expressou pela presença na Assembléia Nacional Constituinte, designada a realizar uma reforma do modelo econômico e político do regime militar, de toda a classe econômica dominante que prevaleceu naquele período e que não desejava perder as prerrogativas alcançadas.

Tal “colcha de retalhos”, nas palavras de Bonavides,¹¹³ acabou por se tornar um entrave para a própria constituinte, na medida em que minúcias eram discriminadas na constituição, mas os grandes temas constitucionais eram vistos em segundo plano.

Desse anteprojeto inicial, é apresentado outro projeto em 24 de agosto, fruto da análise e do resultado de mais de 20.790 emendas de plenário e outras 122 emendas populares, agora com 374 artigos, denominado de “Cabral 1”.

¹¹³ BONAVIDES; ANDRADE, 2004, p. 465.

Com a rejeição desse segundo substitutivo, propõe-se o projeto “Constituição Cabral 2”, com 334 artigos, que também é rejeitada, com a conclusão pelos parlamentares de que seus trabalhos e sugestões apresentados não estavam sendo devidamente considerados pela comissão de Sistematização.

Esse fenômeno ocorreu em virtude da dificuldade criada pelo tamanho e variedade de pontos para a aprovação de qualquer emenda pelos parlamentares, que deveriam contar com aprovação absoluta, ou seja, 280 votos, dificultando a participação destes no processo decisório.

4.2.2 O surgimento do “Centrão” na constituinte

O descontentamento dos parlamentares pela pouca influência na fase decisiva da constituinte acabou por gerar a criação de um movimento político chamado “Centrão”, de caráter essencialmente conservador, que inibiu o avanço das idéias democráticas e descentralizadoras vislumbradas pela Constituinte. Esse movimento político tinha seu raio de ação dentro da constituinte, foi criado por pressão do governo, incentivado por interesses de setores conservadores do regime militar, bem como da burguesia nacional e estrangeira, integrado por parlamentares de diversos partidos políticos, cooptados por intermédio de favores particulares.

Esse movimento, cuja denominação era “Centrão” – com grande diversidade partidária dos seus membros – reunia integrantes de partidos de direita e de esquerda, originários de diferentes segmentos ideológicos da sociedade, incluindo membros do Partido da Frente Liberal (PFL) (direita), integrantes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) (centro esquerda) e do Partido dos Trabalhadores (PT) (esquerda), a fim de que obtivessem uma maior participação na constituinte.

A busca desses parlamentares por uma maior participação no processo constituinte por meio do bloco “Centrão” não significava uma preocupação institucional com o

país, mas tão-somente uma maior liderança das ações políticas de setores conservadores, tais como comércio, indústria e a base ruralista, procurando conter os avanços das propostas consideradas “progressistas” da comissão de sistematização, que, em síntese, propunham uma maior proteção às classes menos favorecidas, como a estabilidade no emprego e a reforma agrária, entre outros. A consequência foi o retorno de padrões centralizadores e reacionários.

Em outras palavras, o “Centrão” possuía caráter eminentemente conservador, buscando ir de encontro às propostas progressistas¹¹⁴ que a Comissão de Sistematização imprimia à constituinte,¹¹⁵ que incluíam o aumento dos poderes dos entes locais.

Na mesma linha, para Souza,¹¹⁶ na verdade não eram as pautas relativas a temas como maior descentralização política ou alteração do modelo federativo que moviam esses parlamentares institucionais ou ideologicamente partidários, mas, sim, os seus interesses individuais.

Capitaneados pelo Poder Executivo em troca de favores individuais, os componentes do “Centrão” dificultaram a base de coalizão formada pelo PMDB e PFL, o que denota a reiterada prática política que perpassa toda a história constitucional brasileira.

Deve ser registrado o histórico embate entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no Brasil. Saindo de um regime ditatorial em que o Congresso Nacional era peça submissa no jogo político em face da submissão aos governos militares, durante a constituinte o Parlamento sempre procurou angariar mais força política, seja enfraquecendo o Poder Executivo com a promessa da instituição do parlamentarismo, seja retirando-lhe autonomia, favorecendo reflexamente os Estados e municípios.¹¹⁷

¹¹⁴ SOUZA, 2001, p. 539.

¹¹⁵ BONAVIDES; ANDRADE, 2004, p. 464.

¹¹⁶ SOUZA, 2001, p. 540.

¹¹⁷ Ibid., p. 524.

O “Centrão” conseguiu a alteração do regimento interno, a fim de que as aprovações dos textos seguintes fossem realizadas por Capítulos, e não mais de forma integral, como propunha a comissão de Sistematização, abrindo a possibilidade da apresentação de emendas ao projeto “Cabral”, sem a necessidade de aprovação com maioria absoluta dos parlamentares.

Ao serem votadas por capítulos, sempre que ia à votação, o “Centrão” apresentava uma emenda substitutiva, fruto de interesses lobistas conservadores, que mantinha em média 80 % (oitenta por cento) do texto original, mas sempre alterava pontos substanciais considerados demasiado avançados para a época.

Todavia, esse movimento acabou por se desintegrar quando foi derrotado no projeto para a Ordem Econômica. Esse evento culminou com o fim da forte influência do “Centrão” na constituinte.

O êxito do “Centrão” ocasionou uma mudança de rumos dentro da constituinte, pois, de uma orientação presumidamente favorável à manutenção do “Projeto Cabral”, passou-se a uma maior discussão sobre os temas típicos da constituição, pois tudo poderia ser mudado com maior facilidade.¹¹⁸

No entanto, a existência desse bloco conservador apontava claramente a inexistência de uma tendência ideológica partidária que dirigisse a constituinte, fosse ela centralizadora ou descentralizadora democrática, possibilitando manobras de interesses individuais dos parlamentares numa postura essencialmente paroquial.¹¹⁹

4.2.3 A votação do texto final da constituinte

Todos os embates verificados durante o ano de 1987 geraram um clima de impaciência na mídia e na população brasileira em relação aos trabalhos da constituinte.

¹¹⁸ BASTOS, 2002, p. 234.

¹¹⁹ SOUZA, 2001, p. 541.

Com efeito, existem registros do empenho do Presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, para agilizar a votação em primeiro turno dos capítulos finais da Constituição, em que foi vencido pelos intrincados trâmites internos, dentre os quais o grande número de emendas populares a serem analisadas, bem como os amplos e demorados debates sobre cerca de três mil pontos que seriam votados separadamente.

Vencidos tais obstáculos, a constituinte se reuniu em janeiro de 1988. Finalmente, foram aprovados o preâmbulo da Constituição e o Título Primeiro, que tratam dos princípios fundamentais da República Federativa Brasileira, com cerca de 90% (noventa por cento) dos votos favoráveis do Congresso.

O ano de 1988 transcorreu com grande número de votações e negociações sobre o conteúdo final do texto constitucional, ocasionando, na maioria das vezes, a tentativa de se compatibilizarem direitos e garantias de forma diametralmente confrontantes, tais como a reforma agrária e o respeito à propriedade rural nos moldes patrimonialistas tradicionais, entre outros.

Essa tentativa de compatibilização de interesses díspares é uma das causas da deformação da atual Federação, em que, a par do município tornar-se integrante da federação, perpetuamos a concentração de receitas públicas e competências na União Federal, bem como a designação aos Estados Membros das competências residuais, ou não, expressamente designadas pela Constituição.

Outras matérias de extrema importância foram votadas no decorrer de 1988, tais como a adoção do presidencialismo, a duração do mandato do Presidente da República e a data das eleições presidenciais subseqüentes.

É fato a participação do movimento municipalista na Constituinte, que observava com grande temor a indefinição das competências municipais, já em meados de 1988, tendo em vista a proximidade das eleições municipais que ocorreriam em novembro daquele ano.

Aliado ao clamor popular e ao grande atraso na elaboração dos trabalhos, esse fato ocasionou um clima favorável a um trabalho “concentrado” para a finalização da constituinte, motivos pelos quais os pontos controvertidos à constituinte (destaques) foram ultimados em menos de 03 (três) meses,¹²⁰ possibilitando a promulgação da Constituição da República Federal do Brasil em 5 de outubro de 1988.

Em suma, pode-se afirmar que parte da trajetória política da constituinte foi marcada pela influência do municipalismo e a habilidade política de lideranças locais, acostumadas com eleições periódicas e voto direto.

Essas razões ajudam a explicar porque a Assembléia Nacional Constituinte procurou descentralizar o Estado brasileiro, atribuindo aos municípios muito mais responsabilidades do que qualquer outra constituição, sendo aqueles finalmente integrados à Federação brasileira, com aumento de suas receitas tributárias, embora muito aquém dos recursos necessários, para fazer frente à imensa gama de responsabilidades a eles outorgadas.¹²¹

4.3 ANÁLISE DOS ANAIS DA CONSTITUINTE

4.3.1 A importância da interpretação histórica e a sua validade na interpretação dos institutos jurídicos

Inicialmente, deve ser registrado que interpretar uma norma jurídica é reconstruir seu conteúdo, retirando suas obscuridades e dando-lhe uma tonalidade condizente ao contexto no qual será aplicado.

Viu-se que a Constituição Federal de 1988 inovou quando deu os primeiros passos na direção de um *Estado democrático participativo de direito*, fruto da evolução do Estado liberal e do Estado social, e fomentou uma maior participação popular no

¹²⁰ BONAVIDES; ANDRADE, 2004, p. 472.

¹²¹ ALMEIDA, 2003.

processo institucional, abrindo espaço para uma interpretação das instituições de forma a propiciar uma maior legitimidade na aceitação da lei pelo cidadão.

Também foi registrado que a idéia básica do federalismo é a descentralização de poderes políticos e tributários para instâncias locais e regionais, cuja definição dos limites sempre é questão de graves tensões, por envolver disputa de poder.

Por oportuno, confirmou-se que o princípio da subsidiariedade aliado ao poder implícito dos municípios se faz também presente na forma interpretativa, adequando-se aos postulados de uma constituição efetivamente democrática, que deve ser do povo e da cidadania, tornando-a definidora de políticas públicas.

Segundo Bonavides, a interpretação integra o Direito à realidade, ao vincular o prescrito formalmente a questões concretas.

Todavia, vale a pena debater a validade da análise documental dos Anais da constituinte, fruto do trabalho legislativo para a interpretação legal dos textos constitucionais, especificamente os referentes à autonomia municipal.

Essa questão é deveras importante, pois envolve o próprio trabalho de interpretação da norma jurídica, qual seja: a interpretação da lei deve se dar, levando-se em conta o seu sentido histórico e incluindo a análise dos registros do processo legislativo ou deve ser interpretada independentemente da vontade do legislador, atendo-se única e exclusivamente ao sentido da lei, sem qualquer conotação histórica?

Segundo Bonavides, no método de interpretação histórica o processo legislativo e as anteriores formulações jurídicas da norma são fundamentais para a contextualização e entendimento do sentido da norma que se pretende entender ou buscar.¹²²

Em outras palavras, o método histórico busca a história da proposição legislativa, descendo no tempo, para investigar a ambiência na qual se originou a lei, bem como os fatores políticos, econômicos e sociais que configuraram o contexto da criação da norma jurídica.

¹²² BONAVIDES, 2007, p. 446.

Não se quer aqui valorizar somente a interpretação histórica como único método legítimo de interpretação da norma jurídica, mas apenas confirmar sua utilização juntamente com o método teleológico, que busca efetuar uma adequação do passado histórico ao presente.

Para Bonavides, essa forma de interpretação também é denominada interpretação evolutiva ou progressiva, em que se adapta o conteúdo histórico da norma a exigências surgidas após a edição da lei.¹²³

Essa interpretação evolutiva da Constituição de 1988 busca reconstruir o Direito na sua realidade dinâmica, na medida das exigências variantes que a realidade social e histórica brasileira manifesta.

As normas constitucionais possuem conteúdo de natureza política em virtude da sistematização da estrutura fundamental do Estado, além de fixar a competência de cada esfera federativa, estando sujeitas a um “influxo político considerável”.¹²⁴

Por esse motivo, é um erro o jurista interpretar a norma constitucional somente por meio da norma posta gramaticalmente, retirando dela todo o manancial político e ideológico, que é o que lhe configura e torna dinâmico o valor deontológico das normas constitucionais.

Segundo Bonavides, cada sistema constitucional está imerso nos valores culturais peculiares de cada povo, sendo “[...] rebelde a toda uniformidade interpretativa absoluta, quanto aos meios ou técnicas aplicáveis”, o que reforça o entendimento antes exposto quanto à necessidade de interpretação voltada às especificidades de cada cidadão em sua localidade, sob o manto da Federação brasileira.¹²⁵

Merecerá registro, assim, os estudos sobre a Constituição pelo cientista político, historiador, sociológico, antropólogo e outros. Essa forma democrática de acesso e aplicação da Constituição é bem registrada por Peter Haberle, ao dissertar sobre a

¹²³ BONAVIDES, 2007, p. 460.

¹²⁴ Ibid., p. 461.

¹²⁵ Ibid., p. 502.

sociedade aberta de intérpretes da Constituição, fulminando de vez o monopólio dos juristas na ciência da interpretação (hermenêutico-constitucional).

Vale a pena trazer à baila o registro de Bonavides sobre os valores políticos inseridos nas normas Constitucionais:

O caráter político da Constituição avulta também quando se trata de fixar o caráter normativo dos princípios constitucionais. Estes não são outra coisa senão princípios políticos introduzidos na Constituição. Adquiriram, graças a esta, uma juridicidade que, se por uma parte os limita, por outra, não quebranta de modo algum o elo axiológico necessário que os prende às matrizes sociais donde brotaram e donde continuam aliás a receber inspiração, calor e vida.¹²⁶

Segundo a doutrina norte-americana, todos os valores de uma Constituição devem ser interpretados de forma conjunta, sistêmica, como um todo, a fim de que se possa acessá-los.

Com esses delineamentos, pode-se agora justificar o título que encabeça a presente dissertação, relativamente à autonomia municipal na Federação brasileira.

Todo o contorno expresso ou implícito pelo legislador constitucional deveria (pois não é o que acontece) estar inserido na idéia da subsidiariedade, contemplada pela síntese do municipalismo e as relações informais ou formais de poder advindos da participação popular, em cada contexto específico da história política brasileira, seja no coronelismo, seja no populismo, seja noutros.

Os textos produzidos pela Assembléia Nacional no decorrer da história também modelam o poder local, na medida em que se integram no “Sistema Constitucional”, englobando a parte formalizada (escrita) da Constituição e os fatores reais de poder dela surgidos (o não escrito, mas que influenciou o escrito,) registrado nas falas dos congressistas impulsionados pelo municipalismo ou não.

Assim, em vez de parecerem contraditórias, as relações informais de poder do municipalismo na Constituição de 1988 influenciaram a moldagem do instituto jurídico da autonomia municipal, merecendo isso atenção especial, para

¹²⁶ BONAVIDES, 2007, p. 462.

propiciarmos uma interpretação evolutiva, aliando o passado histórico com o que a sociedade almeja para o seu futuro.

4.4 A AUTONOMIA MUNICIPAL NOS REGISTROS DA CONSTITUINTE

4.4.1 O municipalismo e as Subcomissões na Assembléia Nacional Constituinte (1ª fase do processo Constituinte)

O municipalismo se fez presente nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, fosse por intermédio da influência direta dos parlamentares interessados em uma maior arrecadação local para futuras incursões políticas no executivo local, fosse por meio da influência dos atuais Prefeitos e da população brasileira.

Todos os parlamentares que atuavam perante a subcomissão concordavam que descentralizar supostamente favoreceria uma maior participação democrática.

Contudo, também havia a defesa de interesses estaduais e federais na formatação da Federação brasileira, como aponta Souza ao discorrer sobre o discurso do parlamentar constituinte Seixas: “[...] a longa prática do federalismo centralizado não podia ser eliminada da noite para o dia, daí porque propunha a expansão das competências concorrentes entre os três níveis de governo”.¹²⁷

A subcomissão dos Estados e Distrito Federal incluiu como proposta a manutenção dos municípios fora da Federação brasileira, a ampliação das competências da União em face das Constituições anteriores, a expansão das competências concorrentes entre os três níveis de governo, mas, contraditoriamente, propugnou o reconhecimento do direito do município promulgar sua própria lei orgânica e proibiu de que os vereadores determinassem seu próprio salário, buscando a redução do poder local na Constituição.

¹²⁷ SEIXAS, apud SOUZA, 2001, p. 521.

Diferentemente dessa subcomissão de interesses regionais e nacionais, a subcomissão dos municípios e regiões foi presidida por Luiz Rodrigues, integrante do PMDB mineiro, teve uma base mais participativa, com a realização de oito audiências públicas em que participaram prefeitos, vereadores e técnicos, além de contar com subsídios de trabalhos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

Segundo Souza, essa subcomissão dos municípios foi fundamental nas seguintes propostas, que confirmam a influência marcante do municipalismo: a) a inclusão do município na Federação; b) criação de pauta mínima de atribuições específicas, “[...] para que o cidadão soubesse de quem exigir pela realização do serviço público”.¹²⁸

Essas idéias eram reproduzidas pelos parlamentares constituintes, muitas vezes até por interesses próprios em, futuramente, ocuparem cargos no executivo local. Entre elas, a que não se questiona que o município é a esfera de governo mais capaz de cumprir os anseios do povo.

Durante os debates dessa subcomissão, era clara a ausência de representantes do governo federal e estadual em face dos interesses municipais, haja vista a existência de subcomissões próprias (subcomissão União Federal e subcomissão Distrito Federal e Estados Membros), o que mais tarde obstaría a manutenção das idéias pretendidas pelos municipalistas.

Souza descreve os motivos pelos quais as propostas sugeridas pela subcomissão dos municípios não tiveram maior aceitação no decorrer da constituinte:

a) decisões foram tomadas baseadas em argumentos que não se sustentavam em evidências empíricas; b) não se discutiram as conseqüências da descentralização proposta; c) as subcomissões não sofreram pressões em assuntos vinculados às relações intergovernamentais e seus conflitos, sinalizando que a disputa intergovernamental se reduzia à área tributária; d) a defesa da descentralização baseava-se em argumentos normativos extraídos das teorias de desenvolvimento, em especial a de que a descentralização aumenta a eficiência e promove a democracia; e) a opção pelo intenso uso das competências concorrentes tem sido apontada, até hoje, como um dos principais problemas enfrentados pelo governo federal; f) o resultado dos trabalhos dessas subcomissões trouxe um paradoxo: a bandeira anticentralista dos seus membros não se refletiu nas competências e responsabilidades da União, que foram ampliadas, em especial na área social.¹²⁹

¹²⁸ SOUZA, 2001, p. 523.

¹²⁹ Ibid., p. 525.

Além da subcomissão dos municípios, também se registra a influência do movimento municipalista na subcomissão de tributos municipais, numa tendência a se descentralizar a arrecadação de tributos da União Federal, favorecendo os Estados e municípios.

Numa primeira análise histórica, a descentralização tributária foi fomentada pelas vitórias de partidos de esquerda nas eleições municipais, com o novo modelo de gestão democrática.

Independente desse dado, a descentralização financeira deve ser também creditada a partidos situacionistas, centrados em conseguir maiores recursos para os líderes locais, historicamente a base de sustentação política dos constituintes.

Souza compara as sugestões da subcomissão de tributos municipais e o texto final da Constituição, com as seguintes transformações: “a) diminuição dos tributos federais; b) embates entre Estados e municípios; c) aumento de recursos maiores para os Estados do que para os municípios”.¹³⁰

A subcomissão de tributos foi a única a demonstrar inquietação com os resultados da descentralização tributária, preocupando-se com a maior gama de responsabilidades assumidas pelos entes locais e a necessidade financeira de arcar com esses encargos.

Segundo Souza, o ponto marcante dessa subcomissão tributária foram as disputas entre Estados e municípios e entre as regiões brasileiras, com grandes perdas para o Nordeste e o Norte do Brasil, apesar do aspecto positivo da tentativa de descentralização tributária.¹³¹

Em síntese, durante a primeira fase da constituinte é mais evidente a influência do municipalismo representada por prefeitos, vereadores, líderes locais e o povo, na busca do aumento do poder local, aspirando a uma maior autonomia seja administrativa, (gestão), seja legislativa e financeira (tributos).

¹³⁰ SOUZA, 2001, p. 547.

¹³¹ Ibid., p. 547.

4.4.2 O municipalismo e as comissões na Assembléia Nacional Constituinte (2ª fase do processo Constituinte)

Com o fim dos trabalhos das subcomissões, os textos produzidos foram remetidos para as oito comissões formadas, dentre as quais, a comissão de Organização do Estado, cuja tarefa seria a de sistematizar os trabalhos das três subcomissões que trataram especificamente dos entes federados.

Essa comissão foi presidida por Thomaz Nonô (PFL-AL), tendo sido relatada por José Richa (PMDB-PR), com o discurso de descentralização para uma maior democracia.

Souza sintetiza algumas idéias no tocante à descentralização durante as diferentes fases da constituinte:

Uma delas relaciona-se à operacionalização da descentralização. A Constituição incorporou inúmeras competências concorrentes entre os três níveis de governo que haviam sido rejeitadas nessa comissão, mas que reapareceram na comissão de Sistematização. (Richa (entrevista em 5/5/1993) afirmou não se lembrar das razões para tal fato). Outra diferença está na expansão das competências do governo federal, em comparação com a Constituição anterior; na comissão essa ampliação foi menor do que o efetivamente aprovado.¹³²

A comissão do Estado ficou marcada pela ausência de debate entre governadores e prefeitos e governo federal, bem como demais representantes de movimentos locais. Tal ausência, no entender de Richa, motivaria o entendimento de que as conquistas relacionadas com a descentralização seriam creditadas pela atuação parlamentar, e não necessariamente pelo movimento municipalista.

De fato, para muitos prefeitos a descentralização tributária era vista como uma questão meramente política, e não técnica financeira, haja vista que estava sendo aumentada a gama de atribuições administrativas aos entes locais.

¹³² SOUZA, 2001, p. 529.

Todavia, os fatos e o contexto histórico confirmam a influência de um movimento municipalista, ainda que de forma desorganizada e sem preparo técnico, que buscava uma maior autonomia municipal, seja por interesses públicos e legítimos, seja com interesses privados, motivo pelo qual a atual Federação ainda sofre da influência do poder informal local na definição das atuais políticas públicas, muito mais voltadas para as peculiaridades locais.

4.4.3 O municipalismo e a comissão de Sistematização na Assembléia Nacional Constituinte (3ª fase do processo Constituinte)

Com o decorrer dos trabalhos da Constituinte e o início da 3ª fase do processo constituinte, geridos pela Comissão de Sistematização, exigiu-se um maior preparo técnico dos parlamentares, o que produziu várias reformas nos textos elaborados pelas subcomissões e comissões envolvidas com os interesses locais.

A par da tendência geral descentralizadora da constituinte, Souza¹³³ identifica algumas tensões ocasionadas por disputas entre Estados Membros e os municípios, com mudanças diretas na elaboração do texto final da Constituição.

O consenso na descentralização tributária foi atingido por meio da repartição de recursos financeiros que, apesar de continuarem a ser arrecadados em sua maior parte pela União Federal, deveriam ser repassados em quantidade muito maior aos Estados Membros e municípios do que o previsto no regime constitucional anterior de 1967.

Apesar de possibilitar uma maior arrecadação financeira aos entes locais, a nova proposta de repartição de finanças não gerou maior divisão de competências tributárias. Nesta, ocorre, de fato, a descentralização de autonomia fiscal tributária; naquela, mera divisão de tributos da União Federal, podendo os percentuais se alterarem com maior facilidade pela via da reforma à Constituição, já que não necessitam de reforma na estrutura física do órgão arrecadador.

¹³³ SOUZA, 2001, p. 536.

Em outras palavras, uma reforma tributária somente é descentralizadora quando se distribuem entre entes locais e regionais maiores parcelas de competências tributárias ou competência para planejamento, arrecadação e utilização dos tributos, e não meramente uma determinação constitucional para que a União, permanecendo com a estrutura administrativa de arrecadação e a maior parte dos tributos, distribua, na sua autonomia federal, a divisão dos recursos arrecadados.

Apesar dessa visão, segundo Souza a simples transferência de finanças agradou os políticos locais, já que não teriam o ônus do desgaste perante o eleitorado local em virtude da arrecadação direta de tributos.

Com vistas à democratização das relações de poderes federais, deveria ocorrer maior mudança de postura na gestão municipal, determinando às localidades que arrecadassem os tributos de sua competência. Mas isso só viria a ocorrer doze anos mais tarde, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Reside na escolha da simples repartição de finanças as razões para se afirmar que os entes locais e estaduais “vivem na dependência” dos repasses da União Federal, que, dentro de sua competência tributária, molda, em nosso entender, de forma ilegal, a autonomia municipal, ao determinar as condições burocráticas para que os recursos sejam entregues.

Souza transcreve os motivos que favoreceram *maior repasse* (e não maior autoridade) financeiro em favor dos municípios em detrimento dos Estados Membros:

a) reação ao regime militar, que sempre acusava os prefeitos de gestores irresponsáveis, mais do que os governadores; b) maior tradição e engajamento pelo movimento democrático a partir dos entes locais em evidência naquele contexto histórico; c) maior possibilidade dos constituintes em exercerem cargos do executivo local.¹³⁴

Apesar de muitos parlamentares defensores dos municípios estarem bastante articulados, em muitos casos suas proposições acabavam sendo derrubadas

¹³⁴ SOUZA, 2001, p. 546.

perante a comissão de Sistematização, haja vista seu despreparo técnico, ainda que, em muitos casos, grande parte deles já houvesse exercido cargos políticos.

Esse despreparo é a causa da falta de estudos técnicos sobre os impactos que seriam ocasionados com a redefinição das competências de cada ente da Federação.

Exemplo dessa afirmativa é o aumento significativo dos encargos locais, tais como a municipalização do trânsito, da educação, da saúde e da segurança pública, sem o correspondente aumento da receita tributária. Tais encargos, apesar de denotarem uma descentralização das políticas públicas, somente estão sendo efetivadas por municípios com maior arrecadação tributária.

Tal problema poderia ser mais bem equacionado com a adoção de uma reforma no sistema federativo, a partir do princípio da subsidiariedade ou, ainda, com a adoção de medidas e soluções jurídicas que visassem a um maior alcance da expressão “poder local” mais adequado com os princípios da atual Constituição.

A aplicação desse novo entendimento ocasionaria a mudança da postura do Supremo Tribunal Federal no que se refere à definição do número de vereadores pelo poder local, com base nas Leis Orgânicas dos municípios.

Com efeito, em vez de privilegiar a autonomia local, preferiu-se, por meio de decisão no Recurso Extraordinário do processo do município paulista de Mira Estrela, utilizar-se do mesmo resultado para os demais municípios no Brasil, interpretando uniformemente a definição do número de parlamentares nas Câmaras a partir de dados matemáticos, independentemente das peculiaridades locais. Vale ressaltar que a decisão oriunda do Recurso Extraordinário, espécie de impugnação judicial ao Supremo Tribunal Federal, não vincula os municípios que não fizeram parte do processo judicial, ou seja, não são obrigados a cumprir o resultado, possuindo obrigatoriedade somente para o município paulista de Mira Estrela, diferentemente do que ocorre numa Ação Direta de Inconstitucionalidade, cuja decisão vincula a todos, independentemente de figurarem no processo judicial.

Não se quer aqui defender a tese da necessidade de mais recursos para os Parlamentos municipais, mesmo porque, apesar da redução de vereadores em todo o Brasil, mantiveram-se intactos os percentuais de repasse financeiros às Câmaras de Vereadores.

Outro desafio à definição dos limites da autonomia municipal e também estadual reside no tocante às famigeradas “guerras fiscais” entre Estados e municípios, mostrando que, em alguns momentos, deve ser privilegiada a capacidade da União Federal de apaziguar tais questões a partir do princípio da cooperação.

Apesar de os trabalhos da constituinte estarem moldados pela busca da redemocratização e maior descentralização política e financeira em relação aos Estados e municípios, as disputas internas entre os entes da Federação, especialmente Estados e municípios, acabaram por criar uma estrutura federativa composta por três entes federados, com uma estrutura extremamente centralizada.

Em conclusão, é inegável a influência do municipalismo como fonte de legitimação que interveio durante a Assembléia Nacional Constituinte, para que os entes locais saíssem fortalecidos na Constituição, sendo vitoriosa a inclusão dos municípios na Federação, o que acabou por justificar e autorizar uma mudança hermenêutica de postura perante o poder local.

5 CONCLUSÃO

Dentre os pontos analisados por este trabalho, destacam-se os seguintes:

- a) a proclamação da República em 1889 e a adoção do sistema federativo inspirado na Federação norte-americana buscaram descentralizar a estrutura política brasileira, centralizada até então nas mãos do Poder Moderador exercido pelo imperador;
- b) em todos os períodos da Federação brasileira, e independentemente da previsão constitucional, a autonomia municipal esteve moldada pelo contexto da situação política, seja de forma mais centralizada, verificada em regimes ditatoriais (Constituições de 1937 e 1967-69), seja de forma menos centralizada, nos regimes não-ditatoriais;
- c) a experiência vivida durante o regime militar, a desfragmentação política entre Estados Unidos e União Soviética, o fim do Estado do Bem-Estar Social e o “pós-modernismo” (vetor pró-desfragmentação e respeito à diversificação) influenciaram a busca por uma maior descentralização política durante a Assembléia Nacional Constituinte;
- d) esses fatores propiciam uma melhor relação entre Estado e sociedade, no paradigma do Estado Democrático Participativo de Direito, ou seja, na escolha de políticas sociais que propiciem uma maior interação do cidadão com o público;
- e) o Direito aos quais o cidadão irá se submeter deve ser racionalmente legitimado, sem o apelo a dogmas religiosos, e que possa ser sempre rediscutido entre os cidadãos que se sujeitam a políticas públicas;
- f) somente a partir de um Direito criado racionalmente o cidadão se sentirá como co-autor da norma jurídica, com maior probabilidade da sua aceitação e, conseqüentemente, maior autoridade (respeito) à lei, que não pode mais ser vista somente como possibilidade de punição em caso de descumprimento, mas, também, como fator necessário ao amadurecimento da sociedade;
- g) a idéia de pertença a uma determinada comunidade historicamente “localizada” ocorre com mais intensidade em nível local, onde a maior interação da sociedade no aparelho estatal torna mais legítima a instituição de normas jurídicas e políticas públicas;

- h) esse sistema de direitos com maior possibilidade de legitimação ocorre em nível local, indo ao encontro dos paradigmas do Estado Democrático e Participativo de Direito;
- i) todas essas diretrizes influenciaram a Assembléia Nacional Constituinte, determinando a inclusão dos municípios na Federação brasileira, ou seja, dotando-os de autonomia administrativa e legislativa, com novas obrigações jamais outorgadas em regimes constitucionais anteriores;
- j) infelizmente, todo esse avanço foi obstaculizado pela rigidez do modelo da autonomia dos municípios, que iguala entes como São Paulo, uma grande cidade, e Mucurici, um pequeno município do Espírito Santo, exigindo uma mudança na interpretação das suas capacidades organizacionais, a fim de que municípios com maiores capacidades de resolução possuam mecanismos de atuação direta eficaz;
- k) o problema da rigidez da autonomia municipal pode ser mais bem equacionado a partir da adoção, como diretriz básica, do princípio da subsidiariedade, que redefine as relações entre os membros da Federação brasileira, garantindo aos municípios meios efetivos para o seu cumprimento;
- l) o princípio da subsidiariedade indica, a partir dos graus de complexidade das políticas públicas, uma tentativa de se deslocar sempre ao ente local, ou ao ente regional, a possibilidade de resolução das políticas públicas.

A partir da análise histórica da autonomia municipal e do estudo dos registros documentais da Assembléia Constituinte, é possível relacionarmos as idéias desenvolvidas nos tópicos desta dissertação, justificando o título atribuído: *A autonomia municipal na Federação brasileira: a teoria da subsidiariedade entre o constitucionalismo e as relações informais de poder na Constituição Federal de 1988*.

Com a promulgação da Constituição de 1988, foram estipulados os meios de reforma dos seus artigos, a fim de que, sempre que fosse necessário, se pudesse adequá-la aos reclames da sociedade, observando o respeito à supremacia das normas constitucionais.

O fundamento da possibilidade de reforma da Constituição reside no dinamismo da sociedade. Daí, o Direito não pode fechar-se em si mesmo, mas absorver influência do campo social, político e econômico, para que sempre evolua com o passar do tempo.

Ilustre-se que os contornos básicos da autonomia municipal estabelecidos em 1988 sofreram diversos processos de reforma durante a vigência da atual Carta Magna.

Essas mudanças constitucionais foram previstas por meio da *revisão constitucional*, prevista e operada unicamente em 1993, e por intermédio das *emendas à Constituição*, que podem ser realizadas a qualquer momento, exceto quando o Brasil estiver sob estado de sitio ou estado de defesa, bem como quando algum ente da Federação estiver sob intervenção federal.

Segundo Bulos, essa necessidade de maior proteção da Constituição decorre:

a) da supremacia das normas constitucionais, prevendo-se uma maior rigidez e dificuldade do processo reformador, sendo exemplo o fato de que para a aprovação de uma Emenda à Constituição são necessárias duas votações de três quintos, em cada uma das Casas do Congresso Nacional; b) sejam asseguradas a estabilidade constitucional e os direitos e garantias fundamentais.¹³⁵

Tais restrições propiciam uma maior segurança às “regras do jogo político”, evitando que uma simples maioria possa alterar todo o sistema jurídico constitucional, segundo Bonavides discorrendo sobre a proteção da Constituição.

Ao lado dessas mudanças constitucionalmente previstas, existem meios informais de alteração da Constituição, impulsionados por fatores informais de poder de ordem social, política, econômica e cultural, do Estado e da própria sociedade.

¹³⁵ BULOS, Uadi Lammêgo. Alterações Informais na Constituição. *Revista do Advogado*. São Paulo, a. 23, n. 73, nov. 2003.

De acordo com Bulos, essa alteração informal é chamada de mutação constitucional, para o qual:

[...] é o processo informal de mudança da Constituição, mediante o qual são atribuídos novos sentidos, conteúdos até então não contemplados à letra da *Lex Legum*, por meio da interpretação em suas diversas modalidades e métodos, da construção jurisprudencial (construction), dos usos e costumes constitucionais.¹³⁶

Bulos escreve que a doutrina alemã possuía o primado nos estudos dessa transformação informal, ao detectar que a Constituição do Reich de 1871 sofria mudanças na sua interpretação independentemente de reformas constitucionais.¹³⁷

O termo mutação refere-se “à qualidade daquilo que é mutável”, possuindo um sentido formal e outro material. O sentido formal é relativo às reformas constitucionalmente previstas, ou seja, as *emendas à Constituição e a revisão constitucional*. O sentido informal das mutações constitucionais sob o qual nos deparamos seriam os processos difusos ou não previstos em lei de modificação da Constituição.

Considerando a existência desse processo informal de modificação, as normas constitucionais seriam “organismos vivos”, que evoluem segundo as circunstâncias sociais, políticas e econômicas da sociedade e que, apesar de não alterarem o texto da lei, mudam a forma pelas quais são interpretadas e aplicadas.

Existem outras denominações para esse processo de mutação constitucional, tais como: mudança constitucional silenciosa, transições constitucionais, processo de fato, mudança material, processo indireto, processo não-formal, processo informal, processos oblíquos, todos que propiciam a modificação da Constituição.

¹³⁶ BULOS, 2003, p. 199.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 199.

Apesar da rigidez das normas constitucionais, existem relações informais de poder que moldam a interpretação dessas regras constitucionais, sendo exemplo disso a forma pela qual era visto o poder local no coronelismo, no populismo, nos regimes militares e noutros.

Isso acontece porque quando se formula uma norma jurídica, não se conseguem prever todas as situações concretas que dela irão surgir, donde se conclui que o trabalho do intérprete da norma jurídica será o de aplicar o texto da lei a uma situação concreta.

Repita-se que a natureza formal de uma norma constitucional decorre da sua análise a partir dos fatores que levaram à sua criação e do produto final daí que entrou em vigor, sendo exemplo a análise anterior sobre os contornos da autonomia municipal na Assembléia Nacional Constituinte.

Todavia, aqueles meios informais de mudança da Constituição não seguem os parâmetros atualmente previstos na Constituição, sendo efetivados lentamente, sem um período predeterminado, por meio da interpretação, dos usos e costumes, da construção dos tribunais, influência dos grupos de pressão, dentre outros.

Ainda segundo Bulos, nos Estados Unidos da América os grupos de pressão atuam de forma profissionalizada, com organização e influência marcantes, tendo atividade regulamentada em lei.¹³⁸

No Brasil, ao lado desses grupos de pressão, o Supremo Tribunal Federal, órgão máximo do Poder Judiciário incumbido interpretar a Constituição, atua sob influxos de pressão política, econômica, social e cultural, criando novas interpretações às normas constitucionais.

Tais situações ocorrerão com maior visibilidade quando uma norma constitucional, apesar de prevista, for contra algum interesse da sociedade ou de algum grupo político.

¹³⁸ Bulos, 2003.

Ilustra essa passagem o parágrafo 3º, do artigo 192 da Constituição de 1988,¹³⁹ que, apesar de determinar taxa de juros limitada a doze por cento, nunca foi aplicada em sua totalidade pelos Tribunais brasileiros, somente sendo formalmente revogada pela Emenda Constitucional número 40, no ano de 2003.

Vale a pena transcrever trecho de Bulos em que ele discute esse processo de alteração informal das normas constitucionais:

Aí, tanto quanto em tantas outras esferas da vida política e da ordem constitucional, as normas supremas do Estado transformam-se espontaneamente, fora dos processos formais estatuídos para tal fim, rompendo as estruturas jurídicas que pretendam escravizá-las.¹⁴⁰

Dentre as diversas maneiras pelas quais as mutações constitucionais se apresentam no sistema jurídico, interessa ao presente estudo as transformações decorrentes da interpretação constitucional, nas suas diferentes modalidades e métodos.

Primeiramente, deve ser registrado para o intérprete da Constituição que existe uma limitação de natureza subjetiva das normas constitucionais, a fim de que ele não efetue “[...] interpretações deformadoras dos princípios fundamentais que embasam o Documento Maior”.

Essa afirmação defluiu da impossibilidade objetiva de uma precisa definição dos limites das mudanças informais das normas constitucionais. Assim, conclui-se que as mutações constitucionais propiciam reais possibilidades de evolução de suas normas, condizentes com o mundo moderno que exige pronta reação do Direito às necessidades políticas, sociais, econômicas e culturais.

A partir da constatação de que são possíveis mudanças informais na Constituição, não obstante à existência de normas formais para essa alteração verifica-se uma aparente tensão entre o *constitucionalismo* (isto é, as normas escritas) e as *relações*

¹³⁹ BRASIL, 1988.

¹⁴⁰ BULOS, 2003, p. 199.

informais de poder que surgem da interpretação dessas normas (isto é, as mutações constitucionais).

Essa tensão é aparente. A interpretação informal da Carta Magna define e traça os contornos desta, sendo parte integrante da interpretação das normas constitucionais.

O atual conteúdo da autonomia municipal é moldado a partir dessa tensão, como o foi nas Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967-69, com o único diferencial que, na atual Constituição, com a entrada dos municípios na Federação, a autonomia municipal deve ser interpretada a partir do princípio da subsidiariedade.

No contexto de descentralização democrática em que a atual Constituição foi elaborada, o princípio da subsidiariedade é um parâmetro de melhor distribuição de competências entre os entes federados, a fim de que, sempre que for possível, as políticas públicas sejam realizadas pelos municípios, e somente quando os entes locais não puderem realizá-las, seria legítima a atuação dos Estados Membros e da União Federal.

Se um Direito localmente discutido possuir maior possibilidade de aceitação pelos munícipes, deverá ser estimulada uma maior participação popular na criação de leis, consultas públicas, bem como na iniciativa de projetos de leis populares, plebiscitos e referendos, como o que se realizou no exemplo de Porto Alegre.

Também devem ser discutidas formas para uma maior participação dos municípios na Federação brasileira em ações, tais como, a previsão de um órgão de representação municipal nas Assembléias Legislativas e a institucionalização de uma Associação Nacional de Municípios, com a obrigatoriedade da manifestação de órgãos genuinamente municipais durante a criação de normas jurídicas de seu peculiar interesse.

Assim, a atuação dos Estados Membros e da União Federal deve pautar-se pela atuação diretiva, supletiva, como coordenadores, e não executores de políticas públicas, devendo fomentar convênios entre municípios, oferecer treinamento ao

funcionalismo público municipal, patrocinar obras de infra-estrutura nacional, dentre outros.

Esses novos padrões ou diretivas de atuação pública (povo com preferência sobre os municípios, municípios com preferência sobre Estados Membros, Estados Membros com preferência sobre a União Federal) propiciariam:

- a) maior descentralização na gestão das políticas públicas;
- b) aumento do controle do cidadão sobre o Estado;
- c) revitalização do sentimento da “coisa pública” perante a população brasileira, acostumada a tratar os bens públicos como “coisas sem dono”, institucionalizando e amadurecendo como um todo o Estado Democrático Participativo de Direito.

Por fim, este estudo procurou contribuir para a historiografia brasileira no que se refere ao pacto federativo, não se esgotando em si, mas instigando novas reflexões sobre a autonomia municipal, a partir do enfoque da subsidiariedade nas diversas políticas outorgadas aos municípios pela Constituição, em especial nas áreas da saúde, da segurança pública, das políticas habitacionais, do trânsito, dentre outras, além de sugerir novas diretrizes para o aprimoramento do Pacto Federativo.

6 REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. SOARES, Márcia M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.
- ALVES, Wania Malheiros B.; LUCAS, Luiz Paulo Velloso. *Estrutura federativa e as cidades*. Vitória, 2005. Disponível em: <<http://www.lpvellozolucas.net>>. Acesso em 24 set. 2007.
- ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Anais da Constituição Federal de 1988*. Senado Federal: Brasília, 1988. 24 v.
- BANKOWSKI, Zenon. *Vivendo plenamente o Direito*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro, Forense, 2000.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2000.
- BASBAUM, Leôncio. *História sincera da República*. São Paulo: Alfa Ômega, 1968.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.
- _____. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.
- BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. *Federação e federalismo: uma análise com base na superação do Estado Nacional e no contexto do Estado Democrático de Direito*. 2007. 249 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte 2007.
- BICALHO, Maria Fernanda. As câmaras municipais no Império português: o exemplo do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 18, n. 36, p. 252, 1998.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2007.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Brasília: Ed. OAB, 2004.

BOURDIN, Alain. *A questão local*. Rio de Janeiro: DP & A, 2001.

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1824.

_____. Constituição (1891). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1891.

_____. Constituição (1934). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1934.

_____. Constituição (1937). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1937.

_____. Constituição (1946). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1946.

_____. Constituição (1967). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1967.

_____. Constituição (1988). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 26, de 3 de setembro de 1926. Dispõe sobre a reforma da autonomia municipal. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, 1926.

_____. Emenda Constitucional nº 26, de 28 de novembro de 1985. Dispõe sobre a convocação de Assembléia Nacional Constituinte. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 28 nov. 1985.

_____. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 11 jul. 2001. Seção 1, p. 1.

_____. Decreto-lei nº 898, de 29 de setembro de 1969. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 29 set. 1969.

_____. Decreto-lei nº 19.398, de 11 de novembro de 1930. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, 11 nov. 1930.

BULOS, Uadi Lammêgo. Alterações Informais na Constituição. *Revista do Advogado*. São Paulo, a. 23, n. 73, nov. 2003.

CAMINAL, Miguel. *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona: Paidés, 2002.

CARONE, Edgar. *A República liberal: instituições e classes sociais*. São Paulo: Difel, 1985. v. 1.

_____. *A República nova (1930- 1937)*. 3. ed. São Paulo: Difel, 1982.

_____. *A República velha: instituições e classes sociais*. São Paulo, Difel, 1972.

CARRION, Eduardo. *Estado, partidos e movimentos sociais*. Porto Alegre: Edipaz, 1985.

CARVALHO, José Murilo. *Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

CINTRA, Antônio Araújo. *A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia*. Belo Horizonte: UFMG, 1974. Cadernos do Departamento de Ciência Política.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do Direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

DWORKIN, Ronald. *O império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Constituição (1914). *Constituição [do] Estado do Espírito Santo 1914*. Vitória: Assembléia Legislativa, 1914.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político Brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1984. v. 1.

FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930: historiografia e história*. São Paulo: Brasiliense, 1972.

GIDDENS, Anthony. Poder nos escritos de Talcott Parsons. In: _____. *Política, sociologia e teoria social*. São Paulo: Unesp, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HESPANHA, Antônio Manuel. *Cultura jurídica européia: síntese de um milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

IGLESIAS, Francisco. *Trajetória política do Brasil: 1500-1964*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

LEVI, Lúcio. Federalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2004.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *Curso de história do Direito*. São Paulo: Método, 2006.

LUCCHI, José Pedro (Org.) A lógica dos direitos fundamentais e dos Princípios do Estado. In: _____. *Linguagem e socialidade*. Vitória, Edufes, 2005.

LYOTARD, Jean-François. *O pós-moderno*. 3. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1988.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. O território do Estado no Direito Comparado: novas reflexões. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3156>>. Acesso em: 24 jun. 2004.

PANG, Eul Soo. *Coronelismo e oligarquias 1889-1934: a Bahia na primeira República brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

POMBO, Rocha. *História do Brasil*. 10. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1961.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

REALE, Miguel. Por uma constituição brasileira. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1985.

REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. *Habermas e a desobediência civil*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

RESENDE, Maria Efigênia Lage de. O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico. In: FERREIRA, Jorge et al. *O Brasil Republicano, o tempo do liberalismo excludente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

ROBERT, Cinthia; MAGALHÃES, José Luiz Quadros. *Teoria do Estado, democracia e poder local*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2002.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SALETTTO, Nara. *Partidos e eleições no Espírito Santo da Primeira República*. Apostila do curso oferecido pelo Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2005.

SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso habermasiano. *Revista da Faculdade de Direito*, Curitiba, v. 42, p. 121-131, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002. v. 1.

SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Tradução de Elcio Cerqueira. Local: Forense Universitária. 1984.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, Nuno Espinosa Gomes da. *História do Direito português*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1985.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças: dados. *Revista de Ciências Sociais do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, 2001.

SOARES, José Arlindo; BAVA, Silvio Caccia (Org.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TORRES, Silvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no Direito Público contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. *Guia para normalização de referências bibliográficas: NBR 6023*. 3. ed. Vitória, 1998.

VAINFAS, Ronaldo. *Dicionário do Brasil colonial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2000.

VIANA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Senado Federal, 1999.

APÊNDICE

APENDICE A – SUGESTÕES DE LEITURA SOBRE O TEMA

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 9, n. 1, 2003.

ANDRADE, Manuel Correia de. *A Federação brasileira: uma análise geopolítica e geossocial*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1983.

BARBOSA, Alexa Gonçalves. *O mundo globalizado: política, sociedade e economia*. São Paulo: Contexto, 2003.

BEIGUELMAN, Paula. *Formação política do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1976.

BENEVOLO, Leonardo. *A história da cidade*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

BRAZ, Petrônio. *Direito municipal na Constituição: doutrina, prática e legislação*. 3. ed. São Paulo: Ed. de Direito, 1996.

BRANDÃO, Helena Nagamine. *Introdução à análise do discurso*. 8. ed. Campinas: Ed. Unicamp, 2002.

CALDERON, Adolfo Ignácio. *Democracia local e participação popular*. São Paulo: Cortez, 2000.

COSTA, Wanderley Messias da. *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Contexto, 1997.

CASTRO, José Nilo de. *Morte ou ressurreição dos municípios?* Rio de Janeiro: Forense, 1985.

DALLARI, Dalmo. *O Estado federal*. São Paulo: Ática, 1986.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. *O município à luz da Constituição Federal de 1988*. 2. ed. Bauru: Edipro, 1995.

FIGUEIREDO, Wilma (Coord.). *Cidadão, Estado e políticas no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1986.

GEDDES, Patrick. *Cidades em evolução*. Campinas: Papirus, 1994.

LAMOUNIER, Bolívar (Coord). *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. *Qualidades: termo de referência ao BNDES*. Rio de Janeiro, 2005.

NUNES, José de Castro. *Do Estado federado e sua organização municipal*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de; MORATO LEITE, José Rubens. *Cidadania coletiva*. Florianópolis: Paralelo, 1996.

PINTO FERREIRA. *Comentários à constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1992.

RIBEIRO, Fávila. *O município na Constituição de 1988*. Fortaleza: Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o desenvolvimento do Estado do Ceará, 1989.

RIBEIRO, José Augusto. *A era Vargas*. Rio de Janeiro: Casa Jorge, 2001. 3 v.