

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

ABRIL JUNHO 1993 • BRASÍLIA • ANO 30 • Nº 118



SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

A Constituição de 1988 e os Municípios Brasileiros

DIETER BRÜHL

Prof. da Universidade de Oldenburg, Alemanha. Ex-Prof. Visitante da UFC

No dia 5 de outubro de 1988 foi promulgada no Brasil uma nova Constituição. Um dos propósitos expostos nesta Carta Magna é a descentralização e a redistribuição do poder estatal enquanto o presidencialismo como sistema de governo permitir. Isto significa, entre outros aspectos, que a autonomia política e administrativa dos Municípios se tornará mais extensa em relação à Federação e aos Estados-Membros, se comparada à situação anterior. Para realizar este propósito, a Constituição estabeleceu algumas bases jurídicas, onde se coloca a autonomia dos Municípios na ordem administrativa política do País ao mesmo nível que o Distrito Federal e os Estados-Membros. BONAVIDES salienta o caráter inovador deste regulamento quando lembra que “não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do nosso modelo implantado no País com a Carta de 1988...”¹

Portanto, defendemos a tese a seguir de que a nova posição constitucional dos Municípios no sistema do Estado brasileiro não pretende, simples e unicamente, conferir o desejo de um melhoramento essencial da administração do País, basicamente intrincado e subdesenvolvido infra-estruturalmente, mas de dimensões continentais. O sentido destes novos dispositivos está muito mais em assegurar, através da nova organização do Estado, *um fundamento para uma profunda democratização da sociedade brasileira*. O fato de que isto significa, como será evidenciado mais tarde, uma “ampliação” do Estado, parece-me contrapor à conjuntura das concepções neoliberais de Estado, porém se explica por algumas especificidades da sociedade brasileira, sobre as quais discorreremos no que se segue.

¹ BONAVIDES, Paulo. *A Autonomia Municipal — Uma das Garantias Institucionais da Constituição de 1988*, parecer solicitado pela Associação dos Prefeitos do Ceará, s. d., p. 4.

Os Municípios representam, administrativa e politicamente, o nível mais inferior do Estado brasileiro. Via de regra, o Município se compõe de um “ponto centralizador” ou de uma cidade e da área de circunferência administrada em conjunto, a qual é, adicionalmente, subdividida em distritos. Os limites de um Município orientam-se nas assim chamadas microrregiões que representam as menores unidades estatísticas de um Estado-Membro. A relação populacional e de superfície entre o “ponto centralizador” e sua respectiva área de circunferência pode ser totalmente diversa: na hinterlândia os Municípios são, normalmente, compostos por extensas terras e pequenos “pontos centralizadores”, respectivamente, cidades com uma população cujos núcleos são altamente descentralizados. Quanto maior a cidade, tanto mais ele se transforma em uma inchação populacional do Município, i. é., a maior parte da população concentra-se aqui; um exemplo extremo relacionado a isso é a cidade de Fortaleza, no Ceará, onde a Região Metropolitana é, praticamente, igual ao seu Município.

Surgem assim situações básicas muito distintas relacionadas aos Municípios. Este fato se torna acentuado através das profundas diferenças econômicas das regiões, nas quais se situam os Municípios; regiões urbanas indicam, via de regra, mais indústrias e comércio, enquanto nas regiões rurais, principalmente no Nordeste, predomina uma economia esparsa baseada numa agricultura que pouco produz. Naturalmente existem no Brasil estabelecimentos agrícolas que são altamente produtivos e que podem aumentar a riqueza de uma região — o que, normalmente, é mais a exceção que a regra. Acrescente-se a isso que grande parte desta riqueza raramente contribui para a melhoria do bem-estar da população rural, e sim será transferida para a vida econômica mais rentável das regiões urbanas, principalmente em se tratando do Sul industrializado.

Isto não significa, necessariamente, que o poder político deriva, unicamente, das predisposições sócio-econômicas. O não-raro caráter arcáico-patriarcal das estruturas e relações sociais no País devem ser considerados na análise do poder político de um Município. Aqui o poder político provém, quase sempre, do seio de famílias tradicionalmente poderosas, cuja riqueza econômica, com frequência, pertence ao passado, mas que estão em condições de desempenhar “poder” devido às relações sociais tradicionais. Nas localidades mais remotas, a lealdade ao, ou, simplesmente, a dependência do dono da terra é o pressuposto para as dependências políticas importadas que podem significar poder político.

Conforme o exposto, fica claro que o propósito de descentralização da Constituição Brasileira se tornou uma difícil tarefa, frente aos problemas sérios que esperam uma solução, sobretudo por se ter colocado, pela primeira vez nas condições brasileiras, os Municípios no mesmo patamar,

referente aos direitos constitucionais, que a União e os Estados. Esta situação permite, exclusivamente, uma diferenciação funcional em relação às obrigações e direitos da União, dos Estados e dos Municípios. Não é possível, a partir de direitos contidos na Constituição, que a União ou um Estado governem de fora para dentro do Município². A impressão que se estabelece é que a nova distribuição do poder administrativo-político, a qual a Constituição efetuou, contraria muitos interesses de poder políticos e econômicos e, conseqüentemente, ainda deverá se impor na estrutura política e social do País, que tem muitas dificuldades de sobreviver com as novas predisposições da Constituição de 1988. A cultura política do País é definida por duas esferas de poder, aparentemente um tanto contraditórias: de um lado, um sistema presidencial centralizador e, sobretudo, personalisticamente orientado e do outro, o poder local (com forte tendência descentralizadora) dos grupos particulares, respectivamente, os clãs familiares.

Era possível distinguir até agora ao nível dos Municípios, principalmente, como realidade sociológica perceptível, uma falta de definição ou, respectivamente, um vácuo do poder estatal que, normalmente, foi e está sendo preenchido até hoje pelo poder local, i.é., pelos interesses particulares dos grupos dominantes de senhorio. Este fenômeno se explica quando se leva em conta que, no Brasil, é ainda muitas vezes percebido o encontro — de acordo com MAX WEBER — de ordens tradicionais, como tais, formalmente instituídas (*gesetzter*)³. O poder estadual encontra seu limite, muitas vezes, na esfera dos Municípios, onde as estruturas de senhorio, tradicionalmente confirmadas, exigem seus tributos. O conceito “poder local” caracteriza assim o exercício, pelas elites regionais tradicionais, de um domínio não legitimado e não controlado, proporcionado a um contexto que, na realidade, seria acessível para o poder estatal, oriundo da vontade do povo.

II

Em conseqüência desta argumentação, é necessário questionar a origem histórica e social do “poder local”, quer dizer, daquele que predomina tradicionalmente nos Municípios. Apesar de, no Brasil, ser o “poder local” também compreendido como expressão de poder do Estado capitalista e, portanto, apresenta indícios capitalistas, a análise histórica leva a aspectos que constituem as especificidades das relações de poder nas comunidades brasileiras. Do ponto de vista histórico, o poder do Estado se une,

2 Ver para isso o parecer já citado de Paulo Bonavides, relativo à nova Constituição do Estado do Ceará, a qual — entre outros aspectos — interfere na soberania financeira dos Municípios. Esse parecer foi solicitado pela “Associação dos Prefeitos do Ceará”. Bonavides conclui que, em virtude desta tendência intervencionista, muitas disposições da nova Constituição do Estado não comungam com a Constituição de 1988.

3 Para esta diferenciação ver WEBER, Max, *Soziologische Grundbegriffe*, Tübingen 1984, pp. 78 ss.

no nível local, há muito tempo, i.é., desde o surgimento de um sistema estatal autônomo brasileiro, ao "poder local" dos latifundiários. A República brasileira representou um compromisso político entre elites econômicas, com tendências centralizadoras e aspirantes à modernização administrativa e econômica do Brasil do século XIX, e as tradicionais famílias senhoriais nas regiões descentralizadas do Brasil⁴. Isto significa que o Estado republicano entregou, na sua base, sua função de ordem às elites sociais, cuja autoridade de poder deriva-se apenas de tradições coloniais, sendo assim distantes de qualquer espírito republicano, definidas pelo fato de terem colonizado e assenhoriado imensas propriedades de terra.

Já no Brasil colonial pré-capitalista, as chamadas Câmaras Municipais eram controladas pelos latifundiários. Desde aquela época elas apresentavam uma considerável plenitude de poder, que já abrangia a administração, a jurisdição, a legislação e a polícia⁵. Esse poder, entretanto, pertencia aos latifundiários que se serviram dessas instituições para equiparar os conflitos de interesses entre as famílias do senhorio e satisfazer suas tributações perante a Coroa Portuguesa. Além disso, elas garantiam o sistema de trabalho e de dominação de suas propriedades dispersas e asseguravam sua coesão social.

Neste ponto tal situação não estabeleceu qualquer autonomia municipal no sentido de associações livremente eleitas que poderiam representar, autonomamente, os interesses da totalidade dos cidadãos, ou seja, a vontade do povo. Os Municípios, respectivamente, as comunidades eram submissos a uma estrutura não legitimada de poder que se mostrava como a expressão das relações de poder nos termos das estruturas sócio-econômicas predominantes e, mais ainda, caracterizava a dependência da Colônia em relação ao domínio colonial português. Nos Municípios continuava valendo apenas aquilo que, genericamente, valia na sociedade. As famílias dos latifundiários preocupavam-se com a garantia de poder estabelecer em suas mediações, definidas através de suas propriedades de terras, ao seu bel-prazer, suas áreas de influência e dominação. Isto que existia como estruturas de poder estatais e centralizadoras ou aquilo que, com a instauração do republicanismo, no último terço do século XIX, tentou se estender como idéia de Estado moderno, deveriam ser impedidos de governar para dentro da zona imediata de poder das grandes famílias patriarcais. Ao contrário, estes tentam utilizar seu poder local com o fim de abranger suas influências na esfera da administração do Estado centralizador e na grande política.

⁴ Ver para isto BRÜHL, Dieter, "A Terra era Nossa Vida. Armut und Familie" in *Nordostbrasilien*, Frankfurt, 1989, especificamente cap. III, pp. 83 ss.

⁵ A polícia recrutava para si, na maioria dos casos, os jagunços e pistoleiros dos próprios clãs familiares patriarcais, os quais, algumas vezes, chegaram a números consideráveis. As famílias Monte e Feltosa do Ceará, por exemplo, tiveram, temporariamente, até cerca de 2.000 homens armados. (Ver Brühl, *op. cit.*, p. 91.)

III

Portanto, as instituições do poder local não eram democraticamente ocupadas, e sim o domínio da camada dominante dos proprietários de terras. O poder local orientava-se, neste caso, nas características de uma sociedade tradicional e predominantemente rural: as relações de poder manifestam domínio e dependência pessoal, no sentido pleno do tipo preponderante de sistema da sociedade rural, o Sistema Social da Fazenda.

Este modelo social está caracterizado pelas estruturas patriarcais-clientelistas que não se resumem às instituições do Estado. Observe-se que mesmo a tradição burocrática está sendo induzida por visões patrimonialistas arraigadas nas práticas clientelistas⁶. Isto se mostra, até hoje, bastante "eficiente" na hora das eleições: os direitos de livre escolha de seus representantes são, de fato, suspensos ou passam a ser uma mera farsa para o eleitorado da hinterlândia, em sua maioria analfabetos, e o "dono" indica a seus parceiros e moradores, absolutamente dependentes, em quem eles devem votar. Estes "conselhos", quase sempre acompanhados de uma mistura de minúculos benefícios (que são grandes para aqueles que vivem à margem da sobrevivência) e de ameaças abertas ou subentendidas (mas decodificáveis para quem vive na cultura "patriarcal-patrimonial"), representam a "lei" no Sistema Social da Fazenda. Este sistema de mandar e obedecer funciona na base da lealdade nas relações pessoais entre o dono das terras e seus dependentes trabalhadores, parceiros e moradores⁷. Dessa situação deriva, essencialmente, o fato de que as alianças políticas no Brasil até hoje, em sua maioria, não representam entendimentos na base de compromissos políticos dos partidos, mas sim a barganha de interesses entre os latifundiários mais potentes, incluindo os respectivos clãs de famílias, e os "seus" políticos e partidos nas regiões do País.

O "Poder Local", neste caso, significa pura e simplesmente a divisão do poder, da influência, do controle e dos meios financeiros do Estado entre poucas famílias de grande propriedade e senhoriais. Esta situação predomina no Nordeste, mas não somente lá. Nas regiões mais industrializadas do Sul, esta estrutura se encontra, com ceheza, penetrada pelo poder do capital anônimo. Contudo, constata-se aqui também uma predominância do tipo de domínio personalizado.

Na realidade, no Brasil, a Fazenda é a expressão do modelo oligárquico predominante cujo raio de influência sobre a sociedade brasileira se estende muito além dos setores rurais. A sociedade brasileira, conforme a opinião de Darcy Ribeiro, originou-se, em sua totalidade, no Sistema Social da Fazenda. "Embora outros modelos ordenadores aparecessem depois —

6 Ver FACRO, R. *Os Donos do Poder*, 2 vols., Porto Alegre, 1984.

7 Ver p. e. PEREIRA DE QUEIROZ, Maria Isaura. *Cultura, Sociedade Rural, Sociedade Urbana no Brasil*. Rio de Janeiro, 1979, p. 25 e Brühl, *op. cit.*, pp. 88 ss.

com os núcleos urbanos fundados na fábrica, no serviço — disputando a antiga área de poder hegemônico é ainda a fazenda o núcleo de força determinante do destino da imensa maioria dos brasileiros... A expressão mais eloqüente do seu poderio está provavelmente na sua espantosa longevidade, capaz de sobreviver por quatro séculos e de persistir, mesmo quando visivelmente obsoleta e só apta a operar como limitadora essencial do padrão de vida do povo e da grandeza da nação”⁸. A Fazenda era o modelo social e, ao mesmo tempo, econômico pelo qual se realizou a apropriação colonial do Brasil. Para os colonizadores portugueses, ela se desenvolveu como instrumento apropriado que permitia adaptar o processo colonizador ao tamanho continental da colônia brasileira. Problemas como a administração colonial absolutamente descentralizada, a concentração excessiva da posse da terra e a povoação extremamente dispersa foram relacionados funcionalmente pela Fazenda na qual a unidade de produção e um sistema de poder baseado na autoridade patriarcal se viram unificados em um sistema social poderoso, a Fazenda⁹. O resultado deste procedimento foi que as Fazendas se desenvolveram como verdadeiros centros de poder da sociedade brasileira. Fundamentou-se assim o fato de que o Brasil passou a se organizar como uma sociedade do tipo patriarcal-patrimonial, na qual “... as relações de caráter pessoal assumiam lugar de vital importância”¹⁰.

O sistema latifundiário voltado para o mercado externo e a estrutura social fundada na família patriarcal, como Mesquita resume¹¹, parecem ser, ainda hoje, as características elementares da vida social e particular e formam assim os entraves essenciais à modernização do País.

O poder central estatal evidenciou-se no processo de criação da autonomia da nação brasileira, frente a esta constelação do poder rural descentralizador, como instável e de segunda importância — ele era, por fim, um poder adaptado, oriundo de um império decadente colonialista: Portugal. O crescimento do poder econômico da Colônia — significa, antes de tudo, o aumento do poder dos proprietários de fazendas que dominam a economia do Município, pois aqui é produzida a riqueza do Brasil — fez ressuscitar a resistência à regência da Coroa Portuguesa. Esta resistência era, ao mesmo tempo, a dos poderes locais, que, desde muito tempo, viam na veleidade do poder de um Estado centralizador a ameaça de alguns interesses econômicos e privilégios próprios. Enquanto o Brasil era um mero apêndice da Coroa Portuguesa, os latifundiários eram os únicos que lucravam com esta dependência. Com o advento do repu-

8 RIBEIRO, Darcy. *As Américas e a Civilização*. Petrópolis, 1977, p. 237.

9 Ver CASTELO BRANCO, Lúcio. *Staat, Raum un Macht in Brasilien*. München, 1983, pp. 211 s.

10 DE MESQUITA, Eni. “Uma Contribuição ao Estudo da Estrutura Familiar em São Paulo durante o Período Colonial: A Família Agregada em Itu de 1780 a 1830”, in *Revista Histórica* (1976) 53, p. 37.

11 Id. *op. cit.*, p. 35.

blicanismo no âmbito das novas elites, orientadas para pensar em categorias econômicas avançadas e ideologicamente ligadas ao industrialismo, evidenciou-se um considerável perigo para o *status* das oligarquias rurais. Estas deveriam ver uma ameaça não só de seus interesses em um Estado que representava os interesses capitalistas da burguesia industrial nascente como também um outro tipo de ameaça à modernização da economia, da sociedade e do Estado (que neste caso, como *República, deveria aumentar* o poderio do Estado centralizador). Até hoje a reação destas elites continua a mesma, i. é., com uma certa visão premonitória, elas preferem cooptar o novo em vez de lutar abertamente contra ele.

IV

A Constituição Municipal Brasileira, aliás, sempre foi uma expressão da contraditoriedade do desenvolvimento social do Brasil; isto não mudou também depois da Constituição de outubro de 1988. Tomamos em consideração as observações referentes ao fato de que o poder local dos latifundiários determina a execução do poder nos Municípios e cidades: aparentemente as modificações introduzidas pela nova Constituição significam uma confirmação, quando não um reforço desta situação. A tendência de tais mudanças dirige-se a uma descentralização das esferas de influências essenciais do Estado centralizador como a educação, a saúde, a receita etc., que, de certo modo, compartilha com os interesses das elites rurais.

Por outro lado, deve ser ressaltada a *tendência mais elementar da renovação constitucional do Brasil*, que é a de desenvolver, finalmente, as instituições representativas-democráticas até o nível básico das comunidades e de submetê-las a um controle constitucional, até certo ponto, impessoal. Pois a reforma da Carta Magna só pode ser compreendida, no âmbito das intenções democratizantes, após a desestruturação da ditadura militar. Este contexto poderia evitar — pelo menos a longo prazo — que ela caia com facilidade nas mãos dos interesses particulares e pré-democráticos, que, anteriormente, foram caracterizados como elementos essenciais do poder local tradicional do Brasil. Acrescente-se a isto que a municipalização do poder estatal atinge questões centrais das democracias modernas. Elas, formuladas já em 1954 por FRANZ NEUMANN, consistem na articulação de como as grandes massas poderiam ter uma participação mais efetiva na execução do poder na democracia, que o sistema partidário na democracia representativa permite¹². Os defeitos deste processo provocaram, em vários Estados democráticos, uma tendência à elitização e à oligarquização do poder político. A ampliação do poder na base da

12 NEUMANN, Franz. *Demokratischer und autoritärer Staat*. Frankfurt am Main 1967, p. 94. NEUMANN escreve neste contexto: "O problema da democracia moderna consiste menos na limitação do poder político que na sua aplicação razoável e em sua necessidade de possibilitar a participação efetiva das massas."

sociedade, ou seja, nos Municípios¹³, poderia representar, neste contexto, uma perspectiva.

Os instrumentos decisivos para fortalecer os órgãos constitucionais dos Municípios contra os grupos poderosos locais e particulares consistem em duas orientações elementares da nova Constituição: a) a concessão da ampla independência financeira dos níveis de decisão estadual e federal; e b) o fortalecimento dos órgãos autogestores, eleitos democraticamente. A nova Constituição providencia, em relação a este assunto, as seguintes regulamentações: no seu artigo 18 é declarada a autonomia básica dos Municípios no âmbito da Constituição. Enquanto a Constituição de 1967 definiu a organização do Estado Brasileiro da seguinte maneira (art. 1.º): "O Brasil é uma República Federativa... pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios"¹⁴, os Municípios não sendo incluídos; a Constituição de 1988 compreende os Municípios nesta unidade constitutiva no art. 18 (no Cap. I da Constituição, que reza a organização político-administrativa do Estado): "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição"¹⁵. A Constituição divide aqui o Estado em três níveis de igual valor, que lhes dá total autonomia no exercício de suas tarefas atribuídas. BONAVIDES menciona a "dimensão trilateral" do novo modelo federativo¹⁶.

Esta autonomia expressa-se no fato de que a Constituição atribui aos Estados e aos Municípios o poder de dar-se uma base constitucional na forma de Constituições Estaduais — em relação aos Estados-Membros — e Leis Orgânicas, no caso dos Municípios. Deve-se destacar que estas Leis Orgânicas precisam, para sua aprovação, de uma maioria qualificada de dois terços do Parlamento Municipal — um aspecto formal que sinalize seu caráter constitucional¹⁷. O artigo 18, em seu § 4.º, determina, de todo modo, que a criação, a fusão ou a dissolução de Municípios será regida por uma lei do respectivo Estado-Membro. Porém, isto só terá base legal se a população municipal houver externado sua vontade através de um plebiscito.

A mencionada nova autonomia dos Municípios, garantida pela Constituição, tem, não por último, conseqüências para a soberania fiscal das comunidades. Elas, por um lado, podem legislar por si próprias alguns impostos importantes e, por outro lado, têm o direito sobre parcelas fixas

13 Ver para isto a discussão concernente à municipalização do poder estatal em Bonavides, *op. cit.*, pp. 6 ss.

14 OLIVEIRA, Jamil Mattar de, *Legislação Constitucional Brasileira*. Rio de Janeiro, 1987, p. 4.

15 OLIVEIRA, Juarez de (org.), *Constituição da República Federativa do Brasil*, São Paulo, 1988, p. 18.

16 BONAVIDES, *op. cit.*, p. 3.

17 *Op. cit.*, p. 4.

dos impostos arrecadados centralmente. Isto dá para os Municípios mais autonomia no sentido de que já não dependem, nos seus projetos, de um consenso político com as administrações federal e estadual. Mediante essas atribuições limitou-se a eficácia de um importante instrumento de influência na vontade política dos Municípios. Antigamente os meios de financiamento eram concedidos conforme o comportamento oportuno dos prefeitos e deputados nas comunidades, e hoje existe, no mínimo, nos Municípios, a possibilidade de desenvolvimento autônomo.

Desta maneira, no futuro, poder-se-á impedir que ocorram, nos três níveis do Estado (União, Estados, Municípios), coalizões de interesses de poderosos grupos particulares para opor-se a qualquer processo de democratização e repartir entre si, ao seu bel-prazer, as esferas de interesses e influências — assim como, na história do Brasil, fora retratada, de modo inconfundível, a política interna brasileira. Nos seus pormenores, a Constituição, no art. 30, concede aos Municípios as seguintes competências (sempre respeitando os princípios das Constituições Federal e Estadual): (1) “legislar sobre assuntos locais”; (2) “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (3) “soberania financeira e fiscal, mas “sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes...”; (4) liberdade organizacional relativa à estrutura interna do Município (respeitando a legislação estadual); (5) organização e prestação de serviços públicos, especialmente em relação ao transporte coletivo; (6) “manter... programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”; (7) “prestar... serviços de atendimento à saúde da população”; os pontos (6) e (7), sempre visando à “cooperação técnica e financeira da União e do Estado”; (8) promover “adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”; e (9) “a proteção do patrimônio histórico-cultural local...”¹⁸.

Os artigos 29-30 da Constituição de 1988, que rezam tarefas, direitos e obrigações dos Municípios, procuram dar conta da nova posição constitucional destes como a organização básica da população. Ao lado da concessão da ampla autonomia para os Municípios, procura-se destacar a posição de igualdade dos Parlamentos Municipais, das Câmaras Municipais. Como exemplo, cita-se a eleição direta do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores (art. 29, I), a concessão de disposições parecidas com a imunidade parlamentar para os Vereadores (art. 29, VI) e o direito de fixar, por decisão da Câmara Municipal, a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores (art. 29, V).

V

De modo algum é imposto aos Municípios seguir os regulamentos das Constituições Estadual e Federal. A Constituição Federal encontrou uma

¹⁸ Ver OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 26.

lista de decisões básicas, as quais deveriam ser adaptadas, numa extensão relativamente grande, às condições dos Municípios para serem totalmente eficazes. Há uma certa esperança que isto tenha, como consequência, uma objetivação e uma autonomia dos fundamentos jurídicos da execução do poder estatal nos Municípios e ele, no futuro, seja progressivamente limitado à esfera de influência dos poderes locais e dos interesses particulares. Um processo que dependerá quase que exclusivamente da formação de um sistema de partidos democráticos que esteja em condições de constituir uma "antítese" em relação às tradicionais relações de poder associados, principalmente, aos Municípios rurais-agrícolas. Ainda mais, isto dependerá de, no Brasil, o poder central político, o Estado Federal, transformar-se em um sistema parlamentar de duas Câmaras onde o poder democrático descentralizado e a representação partidária se possam desdobrar. A Constituição introduziu, sem dúvida, um processo em que se começou a converter o poder administrativo, ou interesses particulares do poder coordenado, em poder político democraticamente legitimado. Com isso se iniciou um processo fundamental para o sistema social, o qual pode implantar, em um ponto estratégico decisivo, uma mudança significativa nas estruturas básicas políticas, sociais e econômicas. É claro que aqui os interesses contraditórios se chocarão entre si e não é dada qualquer garantia de que os fins da Constituição serão cumpridos.

Isto não é, sobretudo, um empreendimento fácil, pois a Constituição ainda adiou a resposta à pergunta sobre a forma adequada ao sistema político para estes fins. O sistema presidencialista, até hoje em vigor, favorece, antes de tudo, as relações de poder tradicionais dependentes dos clãs político-arcaicos, em que um Parlamento, formado por partidos políticos fracos, se defronta com um Presidente poderoso que com decretos excepcionais tem a capacidade de dominar o Legislativo em substância. Igualmente, a atual Segunda Câmara, o Senado, do sistema presidencial, não constitui qualquer corretivo para este poder, no qual, mais até do que na Câmara dos Deputados, o poder personalista e econômico-político domina a representação dos interesses de cada Estado Federal. Senadores e Deputados passaram a ser — principalmente após a última eleição — compreendidos muito mais como representantes das elites dominantes locais do que como delegados de partidos, democraticamente definidos, representando o seu Estado. Os partidos existentes são, muitas vezes, totalmente "desnaturados", para se configurarem como associações eleitoreiras, as quais são manipuladas, tornando-se dependentes das preferências ou inimizades políticas, econômicas ou personalistas, em favor de interesses particulares, de apadrinhamentos e até de perseguições. Fidelidade partidária é um jargão praticamente desconhecido dos políticos brasileiros.

Este mesmo esquema também funciona nos Municípios. Os prefeitos, sobretudo, passaram a ter, definitivamente, mais poder através das novas garantias da Constituição, dispondo agora de finanças bastante consideráveis.

Seria prematuro afirmar que não é registrado nos Municípios qualquer desenvolvimento social e democrático. Certamente é grave constatar que, no Ceará, dos Municípios que estão sob a competência do Tribunal de Contas, grande parte deles e de seus prefeitos é acusada de haver desfalcado os cofres públicos. Os jornais também sempre relatam que os prefeitos se aproveitaram de sua função para abusar política e economicamente das vantagens e bonificações. Além do mais, dá para perceber como as Câmaras Municipais reagem, com uma fraqueza politicamente surpreendente, aos atos irregulares dos prefeitos que às vezes atuam como príncipes absolutos. Assim se descobre a problemática do presidencialismo a nível dos Municípios.

Mais uma vez deve-se afirmar que a reforma na Constituição do Brasil é parte de um processo de democratização abrangente e radical que ainda se encontra em seu difícil começo. O mesmo é válido para a questão da reorganização do Estado que garante aos Municípios uma autogestão assegurada pela Constituição e o surgimento de um poder municipal autônomo e democraticamente controlado. BONAVIDES escreve: "Liberdade e democracia exercem inigualável influxo sobre a maior ou menor amplitude da autonomia municipal"¹⁹. Dever-se-ia acrescentar também a referência para com o "como" executar, com responsabilidade, com espírito democrático, e de um modo socialmente adequado, o poder municipal recentemente obtido. Para o Brasil vigora o processo de autonomia dos Municípios que pode ser — quando bem manuseado — um instrumento para estabilizar a liberdade e a democracia na sociedade brasileira. Enquanto a Constituição de 1988 preencheu, nos alicerces da sociedade brasileira, o vácuo do inexistente poder democraticamente legitimado, a mesma Carta Magna levou — em princípio — esses alicerces para uma execução descontrolada e não legitimada de poder, através de interesses seculares das elites poderosas. No entanto, questões constitucionais adquirem poder, principalmente, quando está em jogo a realização do caráter requisitador da Constituição em um ambiente social que, não raro, se opõe ao sentido das normas constitucionais.

Em último caso, é uma questão política que se coloca em pauta para cada cidadão, mas, principalmente, para as instituições que participam na formação da vontade política do povo, i. é., os partidos políticos. Porém para isto seriam necessários partidos políticos que se identificassem com o sentido substancial da Constituição e que definissem, em decorrência disso, sua ação política.

Torna-se necessário, especialmente, o cidadão emancipado, com capacidade para exercitar o moral e a política dos partidos e dos políticos; uma emancipação, até agora, colocada permanentemente em risco ou até

¹⁹ BONAVIDES, *op. cit.*, p. 2.

impedida de se desenvolver pelas características de extrema pobreza, tais como a fome, as doenças, o analfabetismo e a injustiça social. Como isso será possível em um país onde a grande maioria da população é precisamente identificada por estas “características” e no qual as elites a serem responsabilizadas por isso procuram satisfazer com — RIBEIRO RAMOS expressa — “um tratamento temperado de autoridade e amparo (com seus descendentes) . . . através do paternalismo e do compadrio”²⁰ e que passam a ver na Constituição um mero monte de papel escrito que pode ser, a qualquer hora, conforme vontades e interesses, reescrito? De que outra maneira poderia ser interpretado o fato de que o Presidente da República pretende submeter a Constituição, que ainda não completou três anos de existência, a uma “reforma” substancial?²¹

O caminho para o cumprimento da promessa da Constituição de garantir mais democracia, liberdade e justiça social onde se dá o cotidiano do brasileiro e onde ele se sente mais perto do Estado — pois é nos Municípios que os contrastes sociais são mais evidentes e que surge, basicamente, o poder das elites — será ainda muito longo e acidentado. Confirma-se, também no exemplo brasileiro, que a recente moda de falar no recuo do Estado (que é, aliás, muito parecida com a expressão marxista da “morte do Estado”) é uma faca de dois gumes que não necessariamente proporciona a liberdade e a emancipação do cidadão. A situação pré-estatal do poder nos Municípios brasileiros provocou, de certo modo, que o Estado passe a se desdobrar também neste lugar da sociedade; todavia, este Estado deve comprovar a sua “capacidade constitucional” (*Verfassungsfähigkeit*), pois ele seria assim, segundo STERN, a “condição de existência de duradoura sociabilidade (*Gemeinschaftlichkeit*)” e “refúgio da liberdade e segurança do indivíduo”²². A realidade política e social do Brasil deixa dúvidas em relação à hipótese mencionada no início. Por outro lado, a esperança é nutrida através do fato de o Brasil ter encontrado a força para, mediante uma Constituição moderna, que leva em consideração as experiências históricas, preparar o caminho para um futuro democrático, livre e socialmente mais justo. Neste rumo, a autonomia e a democratização dos Municípios possuem um papel significativo.

20 RIBEIRO, *op. cit.*, p. 243.

21 A Constituinte do Brasil, prevendo o surgimento do perigo decorrente desta mentalidade, dificultou a emenda constitucional de tal maneira que passou a exigir, no art. 60 da Constituição, uma maioria qualificada de três quintos dos votos dos respectivos membros em cada Casa do Congresso Nacional. Além disso, retirou partes da Constituição (a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes, os direitos e garantias individuais — ver art. 60, § 4º, I — IV) do processo de emendar a mesma.

22 STERN, Klaus. *Das Staat der Bundesrepublik Deutschland*, vol. I *Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrecht, Strukturprinzipien der Verfassung*. München, 1964, 2 p. IX.