



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO



***PODER PÚBLICO LOCAL E CIDADANIA – Atores Políticos
Sociais na Construção da Democracia Participativa
no Município de Fortaleza***

JOSÉ JÚLIO DA PONTE NETO

TESE DE DOUTORADO
Área de Concentração: Direito Público

RECIFE

2005

JOSÉ JÚLIO DA PONTE NETO

***PODER PÚBLICO LOCAL E CIDADANIA – Atores Políticos
Sociais na Construção da Democracia Participativa
no Município de Fortaleza***

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife / Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor
Área de Concentração: Direito Público.
Orientador: Prof. Dr. Martônio Mont'Alverne Barreto Lima.

RECIFE
2005

P813p Ponte Neto, José Júlio da.
Poder público local e cidadania – atores políticos sociais na construção da democracia participativa no município de Fortaleza / José Júlio da Ponte Neto. - 2005.
265 f.

Cópia de computador.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, 2005.

“Orientação : Prof. Dr. Martônio Mont'Alverne Barreto Lima.”

1. Autonomia municipal – Fortaleza (CE) 2. Administração pública.
3. Direito público. I. Título.

CDU 353.9(813.1Fortaleza)

JOSÉ JÚLIO DA PONTE NETO

PODER PÚBLICO LOCAL E CIDADANIA – Atores Políticos Sociais na Construção da Democracia Participativa no Município de Fortaleza

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife / Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor
Área de Concentração: Direito Público.
Orientador: Prof. Dr. Martônio Mont'Alverne Barreto Lima.

A Banca Examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu o candidato à defesa em nível de Doutorado e a julgou nos seguintes termos:

Prof. Dr. Cláudio Pereira de Souza Neto – Universidade de Federal Fluminense

Julgamento: Aprovada

Assinatura:

Prof. Dr. Francisco Luciano Lima Rodrigues – Universidade de Fortaleza

Julgamento: Aprovada

Assinatura:

Prof. Dr. Gilberto Bercovici – Universidade de São Paulo

Julgamento: Aprovada

Assinatura:

Prof. Dr. Gustavo Santos – Universidade Federal de Pernambuco

Julgamento: Aprovada

Assinatura:

Prof. Dr. Raymundo Juliano do Rêgo Feitosa - Universidade Federal de Pernambuco

Julgamento: Aprovada

Assinatura:

MENÇÃO GERAL: APROVADA

Coordenador do Curso:

Prof. Torquato Castro da Silva Júnior, Dr. UFPE.

AGRADECIMENTO

A meu Deus.

RESUMO

PONTE NETO, José Júlio da. *PODER PÚBLICO LOCAL E CIDADANIA – Atores Políticos Sociais na Construção da Democracia Participativa no Município de Fortaleza*. 2005. 216 f. Tese de Doutorado – Centro de Ciências Jurídicas/Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife..

A questão do Município brasileiro modelado pela Constituição de 1988 deve ser entendida ao longo de sua evolução histórica, desde a colonização até suas vicissitudes durante as fases da República, incluindo não apenas suas vertentes jurídicas, mas, sobretudo sua formação política. Entre períodos de centralização e outros de descentralização, por meios de coexistência de regimes de produção díspares entre as regiões do país, através da heterogeneidade existente entre grupos sociais e políticos, pela presença do clientelismo-coronelismo moldante dos interesses públicos e privados, com reflexo direto na constituição de grupos de poder e na estrutura administrativa, afluem os desafios aos propósitos constitucionais de dotar os Municípios de efetiva autonomia política, administrativa e financeira para a promoção do desenvolvimento nacional e a mitigação das desigualdades regionais. Como anseio constitucional de consolidar a democracia e a federação, os Municípios assumiram, a partir de 1988, a atribuição de promover o enraizamento da cultura da participação popular como mecanismo de co-responsabilidades para fixação das prioridades sociais. Para consecução desse propósito, antes não priorizado pelos constituintes passados, é necessário o aperfeiçoamento da descentralização: a otimização do complexo gerenciamento administrativo municipal, envolvendo dois elementos: planejamento – capacitação organizacional da interdependência social, econômica e cultural entre municípios e governo estadual -, e participação – constituição e consolidação do envolvimento da coletividade no que respeita as decisões de políticas públicas e o efetivo controle social quanto a excelência da gestão pública.

PALAVRAS-CHAVE: Município da Constituição Federal, autonomia municipal e participação popular.

ABSTRACT

PONTE NETO, José Júlio da. *LOCAL PUBLIC POWER AND CITIZENSHIP* - Social Political Actors in Democracy Participates Construction in the Municipal district of Fortaleza. 2005. 216 f. PHD – Centro de Ciências Jurídicas/Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

The issue of the Brazilian Municipality as described in the 1988 Constitution must be understood in the framework of its historical evolution, from colonization through the vicissitudes of various phases of the Republic, including not only legal aspects, but also its political formation. Between periods of centralization and others of decentralization, by means of the coexistence of different production regimes across the country's regions, through the heterogeneity amongst social and political groups, the presence of clientism-feudalism shaping both public and private interests. All this reflects directly upon the composition of power groups and in administrative structure, challenging the constitutional purpose of affording the Municipalities effective political, administrative and financial autonomy to promote national development and the mitigation of regional differences. As a constitutional drive to consolidate democracy and the federation, as of 1988, the Municipalities took on the task of promoting the establishment of a culture of popular participation as a mechanism for co-responsibility in determination of social priorities. To implement this aim, previously not prioritized by past constituents, it is necessary to improve decentralization: optimization of the complex management of municipal administration, involving two elements – organizational training in social, economic and cultural interdependence between municipalities and state government - and participation – constitution and consolidation of involvement of the collective with regard to public policy decisions and effective social control regarding excellence in public administration.

KEYWORDS: Municipality and Federal Constitution, municipal autonomy and popular participation.

ASTRATTO

PONTE NETO, José Júlio da. *Potere Pubblico e locale e Cittadinanza* - Attori Politici e Sociali nella Costruzione di la Democrazia Partecipa nel distretto Municipale di Fortaleza.. 2005. 216 f. PHD – Centro de Ciências Jurídicas/Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

Il problema del Municipio brasiliano come descritto nella Costituzione del 1988 deve essere capito nella struttura della sua evoluzione storica, dalla colonizzazione attraverso le vicissitudini di varie fasi della Repubblica, incluso aspetti non solo legali ma anche la sua formazione politica. Tra periodi dell'accentramento ed altri del decentramento, da vuole dire della coesistenza di regimi di produzione diversi attraverso le regioni del paese, tramite l'eterogeneità fra gruppi sociali e politici la presenza del clientism-feudalesimo che plasma interessi pubblici e privati. Tutti questo riflette direttamente sulla composizione di gruppi di potere ed in struttura amministrativa, sfidando lo scopo costituzionale di permettersi i Municipi l'autonomia politica, amministrativa e finanziaria ed effettiva per promuovere sviluppo nazionale e la mitigazione delle differenze regionali. Come una passeggiata costituzionale per consolidare democrazia e la federazione, come di 1988, i Municipi assunsero il compito di promuovere lo stabilimento di una cultura di partecipazione popolare come un meccanismo per la co-responsabilità nella determinazione di priorità sociali. Perfezionare questo scopo, prima non prioritizzato da costituente passati è necessario migliorare il decentramento: ottimizzazione della gestione complessa di amministrazione municipale, comportando due elementi - addestramento organizzativo nell'interdipendenza sociale, economica e culturale tra municipi e governo di stato - e partecipazione - costituzione ed il consolidamento di coinvolgimento del collettivo con riguardo a decisioni della polizza pubbliche e controllo sociale ed effettivo riguardo ad eccellenza in amministrazione pubblica.

PAROLE-CHIAVE: Municipio e Costituzione Federale, l'autonomia municipale e partecipazione popolare.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO -----	08
1. OS PERCURSOS DA AUTONOMIA MUNICIPAL NO BRASIL -----	18
1.1. O Município no Brasil Colônia -----	18
1.2. O Município no Império -----	37
1.3. O Município na República antes da Constituição de 1988 -----	48
1.4. A Constituição de 1988 e o Modelo Federativo dos Municípios -----	86
1.4.1. A Federação e os problemas fiscais -----	98
1.4.2. A Efetivação da Federação -----	104
2. O PODER LOCAL NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA -----	117
2.1. O Aperfeiçoamento da Democracia Participativa na Relação entre o Poder Público e a Sociedade Civil -----	117
2.2. O Modelo Gerencial do Município de Fortaleza entre 1990 e 2004 -----	137
2.3. O Papel dos Conselhos Gestores e as Realidades Social e Econômica do Município -	158
3. O PODER LOCAL E AS RELAÇÕES COM A CÂMARA MUNICIPAL E O PODER JUDICIÁRIO -----	175
3.1. A Forma de Representação da Câmara Municipal de Fortaleza -----	175
3.2. A Judicialização da Política -----	203
CONCLUSÃO -----	229
REFERÊNCIAS-----	240
ANEXOS -----	251
APÊNDICE -----	260

INTRODUÇÃO

O tema definido para esta tese partiu da observação do alcance do inciso XII, do art. 29 da Constituição Federal de 1988, ao determinar, dentre os preceitos dos Municípios, o planejamento municipal em cooperação com as associações representativas. Pela mesma razão, ao tratar da assistência social, mais precisamente quanto à interpretação do art. 204, inciso II, o qual dispõe que as ações governamentais promovidas pelos entes federativos deverão contar com a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação e no controle das ações em todos os níveis”. No mesmo sentido exige-se a participação comunitária nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198, III).

“Cooperação das associações representativas”, “participação da população”, “participação comunitária” são expressões que significam movimentos sociais como processo de desenvolvimento da comunidade por meio de estreito relacionamento com o Estado, entendido como espelho da sociedade, razão pela qual a interação entre seus segmentos é de capital relevância para o equacionamento de uma série de interesses conflitantes. O legado do Constituinte foi a realização do consenso para a concretização das metas sociais priorizadas, projetadas pela efetiva realização da cidadania.

Advém, portanto, desses preceitos constitucionais o primeiro questionamento: como a formação histórica e a política brasileira moldaram o perfil da sociedade na perspectiva da valorização da participação coletiva e sua relação com o Município? Com efeito, ao longo da história nacional, principalmente com base no enfoque dado à sua evolução política, indaga-se

qual o papel do Município neste contexto, sobretudo quando se invoca a problematização do desempenho dos atores políticos para o desenvolvimento sustentável em prol da superação dos desequilíbrios regionais.

Entre os períodos compreendidos da colonização até a vigente ordem constitucional, o Município padeceu de idas e vindas sobre sua autonomia política, administrativa e financeira. Durante a maior parte da história brasileira, essa entidade federativa esteve sob o jugo do centralismo imposto pelo dirigismo político determinado pelos governantes. Lapsos temporais em sentido contrário ocorreram entre 1945 e 1964 e a partir de 1988. No mais, a centralização se impôs.

O Município caracteriza-se como o primeiro lugar para o exercício da política. Nele o exercício da cidadania se efetiva e amadurece a ponto de experimentar o significado concreto da democracia representativa e participativa.

A ocorrência do desenvolvimento nacional e a superação dos desequilíbrios regionais pressupõem seja a federação moldada pela descentralização, considerada como aperfeiçoamento do gerenciamento administrativo da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Aperfeiçoar significa capacitação organizacional e ampliação do envolvimento dos gestores públicos com a coletividade na tomada das decisões das políticas sociais. Portanto, devem os Municípios, a partir de sua aproximação com a sociedade, promover e facilitar o enraizamento da cultura da democracia participativa como mecanismo de co-responsabilidades para a fixação das prioridades sociais.

A democracia participativa revela um dos sentidos da federação brasileira, ou seja, para que o Estado seja capaz de promover o equilíbrio regional é necessário criar condições efetivadoras do exercício da cidadania, como expressão da dialética de superação dos contrates. Da mesma forma, os fatos sociais contemporâneos exigem uma nova postura do engajamento do indivíduo e da coletividade na interação do processo das decisões políticas. Se esse engajamento for negado pelo aparato ideológico do Estado ou se a própria sociedade se mantiver indiferente ao processo, não há porque se falar de democracia participativa.

Portanto, o primeiro capítulo deste trabalho concentra-se na evolução histórica, política e constitucional do Brasil, o qual evidencia os interesses políticos e econômicos para a manutenção dos propósitos das elites dirigentes como formadores dos desequilíbrios nacionais. Quanto às Constituições, são analisadas as efetivação e ambivalências dadas ao Município e os diferentes matizes políticos de interdependência das esferas governamentais em relação ao significado da municipalidade na organização política e social do país nos momentos de centralização e descentralização e de autonomia nominal e material.

As alterações da afirmação da autonomia municipal podem ser explicadas tanto para impedir o surgimento de centro de participação e agitações políticas ou como objeto de dominação da classe política situada nos governos estaduais e federal. Esta segunda hipótese se justifica pela tradição dos entendimentos firmados, por exemplo, nos gabinetes entre o governador e os grandes proprietários rurais ou empresários urbanos e industriais. O coronelismo, o clientelismo e as oligarquias estão vinculados ao poder de dominação da estrutura familiar e patriarcal do país, principalmente das regiões interioranas, onde os personagens, na medida de seus interesses e necessidades, tornam-se associados numa escala de hierarquização, findando na pessoa do “coronel” perante seus “afilhados”.

No segundo capítulo, é estudada a forma de atuação do poder local no Município de Fortaleza a partir da vigência da Constituição Federal de 1988. Poder local é entendido como capacidade de articulação dos mais variados segmentos sociais (podendo ser entidades de classe, associações de bairros, sindicatos, entidades representativas do comércio, indústria, partidos políticos, administração municipal, etc.) para defesa de seus interesses.

Portanto, são buscadas respostas no sentido de saber: a) está a Constituição Federal sendo cumprida efetivamente ou é interpretada de forma desvirtuada? b) qual o nível de esclarecimento da sociedade sobre a importância da democracia participativa? c) estão sendo as entidades representativas, principalmente as compostas por integrantes das camadas populares, instrumentos de aperfeiçoamento democrático ou instrumentos das estratégias políticas elaboradas pelos gestores municipais desde a promulgação da Constituição? d) qual o grau de cumplicidade acaso existente entre os segmentos sociais?

Com efeito, a negação do texto constitucional acarreta dificuldades de planejamento, execução e controle dos resultados das políticas públicas, bem como a realização dos princípios constitucionais estabelecidos para a administração, principalmente quanto à moralidade, à eficiência e à transparência dos atos praticados pelos mandatários municipais. Em assim sendo, também se indaga: estão os representantes municipais eleitos, tanto para o Legislativo quanto para o Executivo, comprometidos com a promoção do desenvolvimento local, a diminuição das desigualdades regionais e o respeito ao exercício da cidadania?

A Constituição Federal de 1988 determina que as comunidades participem das discussões gerenciais sobre as políticas públicas. Portanto, a participação cidadã é fonte de

legitimação das ações governamentais municipais voltadas para promover a dignidade do homem a partir de seu lar, da vila, da rua, do transporte coletivo, do posto de saúde e de outros interesses. O engajamento no processo de planejamento e da tomada de decisões das gestões governamentais renova a democracia e a coisa pública adquire outro significado à inteligência dos interesses sociais, principalmente no combate ao clientelismo político, à estagnação social, e em relação a outros danos sociais.

Os órgãos públicos municipais, como de resto os federais e estaduais, têm o dever de promover esclarecimentos quanto à relevância da democracia participativa, visto ser desencadeadora do processo de conscientização e de priorização disponibilizado aos segmentos comunitários acerca dos problemas e das soluções das questões sociais. À municipalidade cabe a tarefa de oportunizar a criação de cada entidade representativa da sociedade e evidenciar a importância da conscientização social em busca da superação de suas necessidades e frustrações. Caso contrário, o modelo de participação social estabelecido constitucionalmente será negado e os desequilíbrios sociais permanecerão latentes.

Em outras palavras, a realização do homem enquanto membro de uma coletividade, enquanto mentor do processo de escolhas, pode suscitar a autonomização das associações representativas, cujo efeito origina o controle das condições do desenvolvimento comunitário quanto às ações espontâneas. Entretanto, esse processo de autonomização requer sejam dadas garantias por meio de outros poderes constituídos: Poder Legislativo (Câmara de Vereadores) e o Poder Judiciário estadual.

O poder local é composto por atores que desempenham diferentes representações sociais, políticas, econômicas e culturais. São promovedores do processo de participação para

fazer valer a concretização dos resultados das ações públicas reivindicadas. Os seus elementos básicos constitutivos estão na liberdade de fazer valer seus direitos para a realização de suas aspirações materiais e políticas. Liberdade para falar, participar e ter meios para viver dignamente. Para tanto, a mobilização social é fundamental na correlação de forças com os entes federativos.

Por outro lado, o poder local somente será capaz de se firmar com detentor de legitimidade se estiver contextualizado num Estado Democrático de Direito. Caso contrário, no máximo ter-se-á uma representação dissimulada. Em outros termos, os membros dos segmentos sociais são conclamados a utilizar os processos políticos para a elaboração de suas proposições e demandas, ainda que heterogêneas.

Amparados pelo comando constitucional, passam a atuar diretamente na formulação e implementação dos processos decisórios. A descentralização/democratização desses processos é analisada como peça essencial de reorientação das políticas sociais. A reforma produzida pela Constituição Federal de 1988, portanto, suscita a geração de um maior dinamismo e inclusão sociais, daí a essencialidade do Município como ente federativo mais apto, porque mais próximo à realização da cidadania, isto é pela maior probabilidade de participação na esfera pública e no alcance de resultados positivadores.

O terceiro e último questionamento focaliza o problema das garantias à legitimação da democracia participativa e o comportamento da Câmara dos Vereadores de Fortaleza perante o Poder Executivo municipal e a sociedade local. Da mesma forma é analisada a postura do Poder Judiciário na afirmação do texto constitucional. Em outros termos: como tem sido o

desempenho da Câmara Municipal e do Judiciário cearense para a afirmação dos desígnios constitucionais e para a concretização da cidadania.

Sem a atuação eficiente do Legislativo e do Judiciário pode frustrar a participação dos segmentos sociais nas questões de interesse público. Adverte-se que o pressuposto de efetivação da representatividade da sociedade está na legitimidade da escolha de seus membros para a composição do processo de interlocução. Para que se possa falar em democracia participativa é necessário haver a legitimação de seus integrantes, sem a qual não haverá a transformação social.

Os conflitos sociais e políticos surgem do conjunto do corpo comunitário. Um aparato judicial conservador, tradicional, tem o propósito de negar a integração da sociedade, perpetuando a visão hierarquizada dos elementos políticos. Mantém o desequilíbrio e frustra a cidadania. Não é pretensão fazer do Judiciário agente transformador da sociedade. Objetiva-se que ele realize a efetivação da Constituição Federal quando a participação social for negada.

Por sua vez, a verificação da dependência dos vereadores ao Chefe do Executivo nega a democracia e impede que as camadas sociais possam promover eficazmente suas escolhas. A opção de vincular-se ao Executivo institui monopólio político-administrativo e torna-os promotores de insensibilidades sociais. Transforma-os em personagens sem legitimação representativa, agravando ainda mais o conceito estabelecido sobre a política e acerca dos políticos.

O poder público municipal não pode invocar para si toda a capacidade decisória sobre as questões públicas, mesmo porque o tradicional modelo burocrático de administração está

sendo substituído pelo gerencial. Ao contrário, necessita de parceiros advindos de segmentos vários, pois são membros da coletividade e verdadeiros “donos do poder”. Apropriar-se do poder sem aceitação de discussões é apostar na continuidade das desigualdades.

Também são indagados: a) há diferença das tradicionais práticas anteriores em relação ao atual perfil de aparência de legitimidade por meio da participação das comunidades? b) até que ponto os membros dessas organizações populares são escolhidos pelos vereadores? c) qual a racionalidade política posta em prática atualmente?

O poder de combinação, de consenso, deve ser a tônica estabelecida entre todos os atores do Município, sem o qual inexistirão avanços democráticos e institucionais. A ordem jurídica pressupõe a necessidade de serem respeitadas e garantidas a cidadania, a participação e a consolidação dos postulados democráticos.

A vontade social não pode ser apropriada. A federação repousa no sentido de emancipação da autonomia, mediante a distribuição de competências. Porém, a dialética da unidade na pluralidade só será exercida se houver entre os componentes da federação harmonização e participação coletiva, em que pesem as diversidades de interesses. Porém a busca pelo consenso impõe-se, como no mesmo caminho segue a solidariedade em prol da dignidade da pessoa humana.

A gestão descentralizadora impõe o conhecimento da realidade da comunidade e a administração pública deve se comportar de forma a acompanhar a dinâmica participativa. As responsabilidades assumidas pelos Municípios exigem execuções rápidas, eficazes e duradouras para solucionar problemas dos munícipes.

Compete ao cidadão a co-responsabilidade na redefinição dos papéis de eleitor, de gestor, de interlocutor e, também, no processo de atuação nas políticas efetivadoras do processo de transformação social. A sociedade passa, ela mesma, a escrever outro conceito de bem público e de responsabilidade pública, tendo como parâmetro o exercício dos direitos básicos da coletividade.

De nada valerá o texto constitucional sem a alteração da cultura política para inovar a gestão pública, visto que a democracia participativa focaliza o conjunto das ações sociais não mais sob dependência da vontade do Executivo municipal ou pela simples retórica da legalidade dos atos administrativos, mas como processo legítimo de decisões políticas sobre as demandas existentes. Nada representará o esforço do constituinte se não houver uma cultura de participação solidária, na qual interesses comuns e particulares sejam discutidos e superados com responsabilidade social.

O desenho de gestão participativa requer uma administração democrática por meio da qual as decisões são descentralizadas, plúrimas e reveladoras da capacitação governativa por intermédio da cumplicidade entre os atores políticos, cuja legitimação garante os direitos básicos dos cidadãos. Em outros termos: uma noção moderna de administração pública, se conjugada com responsabilidade social, impõe-se para a garantia dos direitos básicos da população a partir da participação ativa descentralizada, pluralizada, esclarecida para detecção das metas prioritárias. O importante é impedir que os movimentos sociais sirvam de cooptação política em razão da tradição histórica brasileira.

O gestor público e os membros da sociedade civil devem estar em sintonia para a consecução dos projetos públicos. Não se deve continuar esperando a iniciativa estatal para a solução dos problemas sociais, mesmo porque a fonte geradora da responsabilidade social requer que os membros da coletividade sejam atores, e não coadjuvantes, da criação de um Estado otimizado. A correlação de forças existente no poder local consolida o engajamento coletivo para a concretização das metas públicas, não ficando o papel do Estado debilitado, mas desapegado da formação autoritária, posto em prol das transformações sociais.

1. OS PERCURSOS DA AUTONOMIA MUNICIPAL NO BRASIL

1.1. O Município no Brasil Colônia

A questão do Município brasileiro modelado pela Constituição de 1988 deve ser entendida ao longo de sua evolução histórica, desde a colonização até suas vicissitudes durante as fases da República, incluindo não apenas suas vertentes jurídicas, mas, sobretudo, sua formação política. Entre períodos de centralização e outros de descentralização, por meio de coexistência de regimes de produção díspares entre as regiões do país, a partir da heterogeneidade existente entre grupos sociais e políticos, pela presença do clientelismo-coronelismo moldante dos interesses públicos e privados, com reflexo direto na constituição de grupos de poder e na estrutura administrativa, afloram os desafios aos propósitos constitucionais de dotar os Municípios de efetiva autonomia política, administrativa e financeira para a promoção do desenvolvimento nacional e a mitigação das desigualdades regionais.

Como anseio constitucional de consolidar a democracia e a federação, os Municípios assumiram, a partir de 1988, a atribuição de promover o enraizamento da cultura da participação popular como mecanismo de co-responsabilidades para fixação das prioridades sociais.

Para a consecução desse propósito, antes não priorizado pelos constituintes passados, é necessário o aperfeiçoamento da descentralização, isto é, a otimização do complexo

gerenciamento administrativo municipal, envolvendo dois elementos: planejamento – capacitação organizacional da interdependência social, econômica e cultural entre municípios e governo estadual -, e participação – constituição e consolidação do envolvimento da coletividade no que respeita às decisões de políticas públicas e ao efetivo controle social quanto à excelência da gestão pública. O harmônico funcionamento desses vetores propiciará a consumação do desenvolvimento sustentável, dentro do quadro de valorização da democracia participativa integrada, anseio maior do Constituinte de 1988.

Porém, à realização da democracia participativa cabe, como um dos pressupostos, compreender a formação do Estado brasileiro e sobre qual contexto político e social situa-se o exercício da cidadania, como expressão de libertação, visto que o homem, o indivíduo, encontra-se e se identifica enquanto ser ativo no aperfeiçoamento da política¹, mesmo porque a visão dos fatos sociais requer engajamento do indivíduo e da coletividade, que interagem no processo das decisões políticas. Segundo Leslie Lipson, a quem o desempenho da cidadania importa conhecer o Estado:

Só o homem é o estudo próprio da humanidade, segundo afirmou Pope, o primeiro dever do cidadão consiste em informar-se acerca do Estado. Isto significa algo que todos os indivíduos devem a si próprios, pela simples razão de que o governo diz respeito a todos e, por conseguinte, todos hão de ter igual interesse em suas ações.²

¹ “A política pode, portanto, ser definida como a atividade através da qual são conciliados os diferentes interesses, dentro de uma determinada unidade de governo, dando a cada um deles uma participação no poder, proporcional à sua importância para o bem-estar e a sobrevivência de toda a comunidade. Para completar formalmente esta definição, um sistema político é o tipo de governo no qual a política demonstra ter sucesso para assegurar uma ordem e estabilidade razoáveis. Aristóteles procurou argüir que esses compromissos da política devem, de alguma forma, ser criadores de futuros benefícios - que todos existem em função de uma finalidade futura. Porém é, provavelmente, mais prudente manter o que nós queremos tão simples quanto possível, destacando, apenas, que nenhum ato de conciliação ou compromisso implica uma finalidade.” CRICK, Bernard. **Em defesa da política**. Brasília: UNB, 1981, p. 07

² O equilíbrio do poder é um sistema de dinâmica política que entra em cena quando uma sociedade se articula e se desdobra em vários estados locais mutuamente independentes. Ele "opera de maneira geral para poder manter baixo o calibre médio dos estados em termos de qualquer critério para medir o poder político. Um estado que ameaça aumentar seu calibre para uma posição acima da média vigente torna-se quase automaticamente sujeito a sofrer pressões providas de todos os outros estados que forem membros da mesma constelação política [...] O equilíbrio do poder como uma lei da política, contudo, assim como o equilíbrio do poder como um termo descritivo, afasta-se da idéia de distribuição equitativa. Torna-se de fato uma reafirmação das infinitas mudanças e dos reagrupamentos de poder, ou seja, uma oscilação perpétua dos pratos da balança, que nunca chegam ao

Está no Estado a inteligibilidade da sociedade e a expressão do poder. Entendendo-o, adquire-se as extensões do exercício da cidadania. Esse fim envolve a cumplicidade na escolha dos meios de execução da participação coletiva, isto é, encerra a “arte de escolher”, de executar os projetos plausíveis e possíveis a partir da legitimação dos processos decisórios. O Estado existe porque a sociedade dele depende para equacionar uma série de interesses conflitantes. O desenho feito pela Constituição vigente sobre o poder é erigi-lo a partir do consenso, na concretização das metas coletivas e na realização libertária da cidadania.

A propósito da libertação da efetivação da cidadania, assinala Isaiah Berlin:

O que eu estou procurando evitar talvez seja simplesmente ser ignorado, apadrinhado ou desprezado, ou ser considerado como definitivo - em suma, não ser tratado como um indivíduo, ter minha identidade insuficientemente reconhecida, ser classificado como membro de algum amálgama amorfo, uma unidade estatística sem traços especificamente humanos identificáveis e propósitos próprios. Contra essa degradação eu luto - não a igualdade de direitos, nem a liberdade para fazer o que desejo (embora possa querer também abrangê-lo, mas por uma condição pela qual eu possa sentir que sou, porque sou levado a ser, um agente responsável, cuja vontade é levada em consideração porque tenho direito a ela, mesmo se sou atacado e julgado por ser o que sou ou por escolher como escolha. Isto é uma enorme ânsia de *status* e de reconhecimento.³

Reside no Município a mais emblemática e primitiva forma de organização política do homem enquanto ser social. A sociedade é o lugar natural para o exercício da sociabilidade humana. Conforme Celso Bastos:

Era na resolução dos problemas postos pela vida em vizinhança que mais cedo se fez sentir a necessidade do poder político. Os conflitos entre os diversos interesses em luta no meio social nascente demandavam uma entidade de cunho superior que soberanamente dispusesse sobre o interesse comum. Houve necessidade imperiosa

equilíbrio [...] Uma lei da política é uma generalização a respeito de como eventos políticos voltam a suceder. Talvez seja uma generalização satisfatória dentro de um contexto limitado, mas torna-se dúbia num contexto mais amplo. A lei do equilíbrio do poder é fascinante, mas também pode ser enganosa se não levarmos em consideração indícios contrários. Pode ser que ela funcione com uma força que diminui progressivamente. WIGHT, Martin. **A política do poder**. Brasília: UNB, 1985, p. 143

³ BERLIN, Isaiah, **Quatro ensaios sobre a liberdade**. Brasília: UNB, 1981, p.159

de responder às demandas da vida em sociedade e esta não podia ser atendida senão pela instituição de um poder político, e dizer, a ser exercido pela pólis e sobre a pólis.⁴

Com os gregos se propagou que nas cidades o homem pode realizar a plena capacidade de ordenar a sociabilidade produzida pela natureza: comunidade consciente para instaurar a satisfação legítima do homem. Para Cresson, comentando o pensamento aristotélico:

Na ordem da natureza, a cidade está antes da família e antes de cada indivíduo; porque é necessariamente preciso que o todo exista antes de qualquer uma das suas partes [...] É, pois, evidente que, na ordem, na natureza, a cidade existe antes de cada indivíduo; porque, se cada um de nós é incapaz de se bastar a si mesmo num estado de isolamento, ele estará, pois, à semelhança de todas as outras partes, na dependência do todo.⁵

No mesmo sentido, opinam Châtelet e Pisiér-kouchner:

Quando, no início de A Política (livro I, 2, 1252 a 24-1253 a 37), Aristóteles que definiu a cidade, ele a opõe a duas formas de agrupamento animal: a família, que reúne os indivíduos do mesmo sangue, e a aldeia, que agrupa os vizinhos em função do interesse. Nos dois casos, o objetivo é a sobrevivência. A Cidade, por seu turno, tem como fim o eu zein o que significa: viver como convém que um homem viva.⁶

Representava a cidade antiga, na interpretação de Coulanges:

Não um agregado de indivíduos, mas uma confederação de muitos grupos já anteriormente constituídos e que a cidade deixa subsistir. Sabe-se, pelos oradores áticos, como cada ateniense fazia, ao mesmo tempo, parte de quatro sociedades distintas: era membro de uma família, de uma fratria, de uma tribo e de uma cidade... Cidade e urbe não foram palavras sinônimas no mundo antigo. A cidade era a associação religiosa e política das famílias e das tribos; a urbe, o lugar de reunião, o domicílio e, sobretudo, o santuário desta sociedade.⁷

⁴ BASTOS, Celso. Por uma nova Federação. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1995, p. 55

⁵ CRESSON, André. Aristote. **Presses Universitaires de France**. Paris, 1943, p. 99

⁶ CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIÉR-KOUCHNER, Evelyne. **História das Idéias Políticas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985, p. 14

⁷ COULANGES, Fustel de. **A Cidade antiga**. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 136 e 142

É no Município, por conseguinte, que defluiu, ainda que minimamente, o bem-estar individual e social a despeito do modelo de Estado – renascido na Idade Moderna – “que o sobrepuja em abrangência territorial e mesmo na qualidade do poder de que desfruta”.⁸

Em se tratando do Brasil, as cidades brasileiras foram criadas pelas estratégias da metrópole, sem autonomia das forças locais, com propósitos fiscais, militares e políticos, estes últimos para subjugar os colonos no centralismo da Coroa, porquanto a formação institucional pública nacional foi derivada, em face da colonização. Galvão de Sousa, fazendo menção a Martim Afonso de Sousa, afirma que:

Martim Afonso não fundou apenas a urbis. Desde o primeiro instante, lançou os fundamentos da civitas: nomeou oficiais para administração da justiça e convocou os homens bons para a eleição dos vereadores. Transpunha-se assim para o Brasil a instituição municipal portuguesa. Aplicavam-se os dispositivos a respeito contido nas Ordenações.⁹

Em Portugal, o Município evoluiu na forma de Conselho dos Homens Bons¹⁰, estruturando-se como organização elaborada pela Coroa numa forma de impedir maiores acessos da nobreza territorial e do clero. Esses conselhos ou governos locais representaram eficaz instrumento político de defesa coletiva, sob proteção do reino, contra abusos dessas duas classes.

Explica Raimundo Faoro:

Temerosa do domínio autônomo dos comandos que a apoiavam – o clero e a nobreza – a realeza deslocou sua base de sustentação, criando as comunas e estimulando as existentes, no incremento da realidade capaz de lhe proporcionar

⁸ BASTOS, Celso. Por uma nova Federação. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1995, p. 55

⁹ GALVÃO de Sousa, J. P. **Introdução à história do direito político brasileiro**. São Paulo: Reconquista, 1954, p. 47

¹⁰ “Formado pelos grandes proprietários rurais, detentores de grande importância e poder.” QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O mandonismo local na vida política brasileira** (da colônia à primeira República) ensaio de sociologia política. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros – USP, 1969, p. 10

suporte político, fiscal e militar. Buscava o trono a aliança, submissa e servil do povo – o terceiro estado.¹¹

No Brasil, entretanto, implantou-se uma estrutura administrativa por meio de adaptações das Ordenações Manuelinas e Filipinas às condições da colônia, principalmente quanto à organização municipal. Ademais, o Brasil caracteriza-se para a metrópole como fonte de exploração econômica. Sob essa preocupação eminentemente mercantil desenhou-se à estratégia política de ocupação.

Sua colonização foi projetada sob influência dominante dos interesses mercantilistas. Aqui não se pretendeu criar uma nova sociedade, porém a ocupação da terra deu-se pelo processo de colonização por exploração. A colônia era vista como empresa extrativa, cuja exploração visava ao fornecimento de mercadorias para abastecer os centros econômicos europeus. Por isso, não é difícil explicar que a política e o aparelho institucional e administrativo constituídos objetivavam a manutenção de situação de dependência à metrópole. A economia não estava destinada ao atendimento das necessidades básicas da sociedade local, mas em função do mundo europeu.

O Brasil serviria para fornecer gêneros alimentícios e minérios de interesse do mercado europeu e, para atingir esses objetivos, a metrópole assentou sua estratégia na exploração em grande escala de poucos produtos exportáveis, realizada pela grande propriedade rural e concretizada à custa do trabalho escravo. Desse empreendimento as classes sociais fundamentais da formação social escravista moderna, entre os séculos XVI e XIX, eram o senhor reinol (fazendeiro escravista) e o escravo rural.¹²

¹¹ FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder** – formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 13 ed. 1998, p. 145

¹² O regime de circulação mercantil baseado no preço de monopólio era o único que convinha, do ponto de vista estrutural, simultaneamente ao modo de produção escravista colonial e ao capital mercantil pré-capitalista da

A primeira tentativa para colonizar e explorar as terras brasileiras deu-se por intermédio das capitâneas hereditárias. Aos donatários foram conferidos poderes de arrecadação de tributos, por meio da exploração de incipientes atividades econômicas, como também administrativos e judiciais. Podiam autorizar a fundação de vilas, doações de sesmarias, alistamento militar e aplicação de pena de morte, por exemplo. Apenas as capitâneas de São Vicente e Pernambuco obtiveram êxito. As demais sucumbiram em razão do elevado empreendimento financeiro e a falta de experiência administrativa.¹³

A instituição do governo geral objetivava impulsionar a organização administrativa do Brasil por meio da centralização das atividades gerenciais em torno dos representantes do monarca. Entretanto, merece citação a observação de Boris Fausto:

A instituição de um governo geral representou um esforço de centralização administrativa, mas isso não significa que o governador geral detivesse todos os poderes, nem que em seus primeiros tempos pudesse exercer uma atividade muito abrangente. A ligação entre as capitâneas era bastante precária, limitando o raio de ação dos governadores. A correspondência dos jesuítas dá claras indicações desse isolamento. Em 1552, escrevendo da Bahia aos irmãos de Coimbra, o Padre Francisco Pires queixa-se de só poder tratar de assuntos locais, porque ‘às vezes passa um ano e não sabemos uns dos outros, por causa dos tempos e dos poucos navios que andam pela costa e às vezes se vêem mais cedo navios de Portugal que das capitâneas’. Um ano depois, metido no sertão de São Vicente, Nóbrega diz praticamente a mesma coisa: ‘mais fácil é vir de Lisboa recado a esta capitania que da Bahia..¹⁴

Europa. GORENDER, Jacob; SAES, Décio. **A Formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 90

¹³ Francisco Iglesias explica: Não foram positivos os resultados, nem podiam ser, embora com elas se conseguisse preservar o patrimônio português. As condições eram adversas a um resultado melhor, a empresa não era sedutora. Ante as dificuldades, os próprios donatários pediram socorro ao rei. Precisava-se tentar outra forma. E Dom João III cria o governo geral, em 1548, para superar as insuficiências do sistema. Se as capitâneas eram a descentralização, o governo geral era, como o nome indica, a centralização. Sob o signo dessa ambigüidade decorrerá a trajetória política Brasileira: assim foi na colônia, como será no Império e na República [...] Não se avance ainda o sinal, no entanto. A primeira experiência política, descentralizada, durou de 1534 a 1548, ou apenas quinze anos.

¹⁴ FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1994, p. 47

Nesse sentido histórico e econômico, Portugal não demonstrou preocupação em estabelecer políticas de povoamento ordenado. Ao contrário, as cidades brasileiras foram geradas à revelia de planejamento. Roberto Smith, tecendo comparação entre Portugal e Espanha, mostra um quadro desabonador para o reino lusitano:

Nada inventaram os portugueses no planejamento de cidades nos países novos. Ao contrário dos espanhóis, que eram instruídos por lei a executar um gradeado regular de ruas, que se entrecruzam em torno de uma praça central, os portugueses não tinham regras, exceto a antiga de defesa através da altura.¹⁵

Seguindo esse mesmo diapasão, Sérgio Buarque de Holanda admite que:

a cidade que os portugueses construíram na América não é um produto mental, não chega a contradizer o quadro da natureza e sua silhueta enlaça na linha da paisagem. Nenhum rigor, nenhum rigor de método, nenhuma providência, sempre este significativo abandono que define a palavra desleixo.¹⁶

Por conseguinte, as cidades brasileiras, em termos físicos, foram recriações das cidades medievais portuguesas, mas, reitera-se, na colônia, a base do Município não estava na cidade, mas na propriedade rural, dado o modelo econômico exercido nos primeiros séculos, e cujos propósitos desprezavam, a bem de seus interesses, a capacidade criadora dos núcleos locais.

Entende Raimundo Faoro:

O Município não criava nenhum sistema representativo, nem visava à autonomia que depois adquiriu abusivamente aos olhos da Coroa. A base urbana era o dismantelo à entrega do poder aos latifundiários, base mais tarde alargada em movimento oposto às suas inspirações originais. O Município como as capitanias e o governo-geral obedeciam no molde de outorga de poder público, ao quadro da monarquia centralizada do século XVI gerida pelo estíamento cada vez mais burocrático.¹⁷

¹⁵ SMITH, Robert. **Urbanismo Colonial no Brasil. II Colóquio de Estudos Luso Brasileiro.** São Paulo: Mimeo. 1956. p. 322.

¹⁶ HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Cia. das Letras. 1998. p. 110.

¹⁷ FAORO, Raimundo, op. cit., 1998, p. 145

Apesar da derrocada do sistema de Capitânicas Hereditárias e da relativa centralização do governo geral, registram-se fatores que deram incremento à instituição do Município, ainda na fase colonial: a distância entre a cidade e os latifúndios; o crescimento da burguesia mercantil; o poderio econômico dos proprietários rurais; aspirações políticas autônomas dos integrantes das Câmaras de Vereadores, dentre outros.

Anota Maria Coeli Simões Pires:

O principal papel do governo local fora reservado à Câmara Municipal ou Câmara de Vereança, composta de vereadores escolhidos entre os grandes proprietários, os chamados ‘homens bons’, e juizes, ordinários ou de fora, estes enviados de Portugal para zelar pelos interesses da Coroa. Entre as atribuições da Câmara a administração do patrimônio público, a autorização para construção de obras públicas, o policiamento, a nomeação de funcionários e o estabelecimento de impostos... A estrutura revelou logo a imposição da Metrópole e um certo desprestígio da Comuna, alçada ao controle encenador daquela, especialmente, pela integração dos representantes da Coroa nos Conselhos, os juizes de fora.¹⁸

As Câmaras Municipais eram compostas por representantes não eleitos (natos) e eleitos dentre os homens bons, isto é, excluindo negros, cristãos novos, mulheres, mulatos, índios e artesãos. Possuíam recursos e patrimônios próprios, como também cuidavam da administração da cidade, nomeavam juizes, arrecadavam impostos e decidiam sobre algumas questões judicantes de menor abrangência social.

Explica Arno Wehling como a eleição das Câmaras se processava:

A organização das câmaras municipais obedecia ao disposto nas Ordenações Filipinas, Livro I, títulos 66 a 76. De acordo com a legislação, as eleições deveriam ser realizadas nas oitavas de Natal, sendo trienais, se os costumes não indicassem outra periodicidade. Os cargos a preencher eram os de juiz, que presidiria a câmara (título 65 das ordenações), três ou quatro vereadores (título 66), um procurador (título 69), um tesoureiro (título 70) e um escrivão (título 71). O título 17 determinava a forma pela qual se procederia a eleição. A câmara em fim de mandato reuniria o conselho (homens bons e povo), a quem cabia indicar seis homens para eleitores, em escrutínio secreto. Proclamados os eleitos pelo juiz, prestavam

¹⁸ REVISTA DA INFORMAÇÃO LEGISLATIVA. Brasília: a. 36, nº 142, abr/jun, 1999, p. 145

juramento e dividiam-se em três grupos de dois eleitores, para elaborar uma relação contendo o nome dos futuros oficiais de sua preferência. O juiz-presidente realizava a apuração e registrava os nomes votados numa pauta, que era assinada, fechada e selada, formando-se então os pelouros de vereação, três recipientes para cada cargo, que continham os papéis com os nomes dos indicados. Pauta e pelouros eram guardados em uma arca de três chaves, que seria aberta no dia 01 de janeiro seguinte, em público. Neste dia, um menino de até 07 anos sortearia um pelouro correspondente a cada cargo, proclamando-se os eleitos. A pauta somente seria aberta daí a três anos, para confirmar-se a coincidência de nomes [...] O sistema induzia sistematicamente a cooptação e o domínio dos homens bons e determinadas facções no controle das câmaras, como ocorreu em quase todo o período colonial. Cabia à câmara e seus oficiais o controle da vida municipal, como a administração financeira da comunidade, a realização de obras públicas, a taxa de gêneros (exceto os estancados) e do salário de trabalhadores, os impostos sobre os artesãos, o estabelecimento dos fintas ou impostos extraordinários para a cobertura dos déficits da câmara, a manutenção da cacheia, etc.¹⁹

Ana Maria Brasileiro escreve, por sua vez: “No período colonial, que se estende até 1822, as cidades funcionavam, principalmente, para promover os interesses dos colonizadores portugueses voltados para exportação ou para ocupação do interior.”²⁰

Outro aspecto sobre a organização político-administrativa portuguesa foi o tolhimento de pensamentos ideológicos avançados quanto ao sentimento de nacionalidade. Nos colonos foram incutidas formações de exploradores de recursos naturais da colônia, tão-somente. O Estado português encarava o Brasil como fonte de receitas, daí a preocupação de evitar que os colonos tivessem aspirações maiores de coletividade unida em prol de nacionalidade, mesmo porque a economia agrária da colônia estava fundada no grande domínio rural estruturada numa base escravista. Opina Azevedo Amaral:

Embora a marcha do desenvolvimento dos domínios portugueses na América tivesse progressivamente afastado a organização administrativa da vasta colônia do modelo inicial e simplista determinado pelos objetivos originais da conquista, o governo português sempre se orientou, em relação ao Brasil, por um critério preponderante senão quase exclusivamente ditado por considerações econômicas e financeiras. A divisão do território em províncias, que se achavam em maior intimidade com o governo de Lisboa que com o governador-geral e depois com o vice-rei, inspirava-se evidentemente no conceito da conveniência de utilizar-se com a maior eficácia

¹⁹ WEHLING, Arno. **Administração portuguesa de Pombal a D. João (1777-1808)**. Brasília: FUNCEP, 1986, p. 51

²⁰ BRASILEIRO, Ana Maria. **O Município como Sistema Político**. Rio de Janeiro: fev, 1973, p. 4

possível das riquezas do Brasil, sem facilitar ao mesmo tempo a eclosão de uma consciência política tendente à unificação da colônia.²¹

Nessa esteira, Vianna Moog, comparando o imigrante português e o anglo-saxão:

Enquanto o imigrante português, na sua sede de ouro, vem completamente desprevenido de virtudes econômicas, espírito público e vontade de autodeterminação política, os colonos anglo-saxões, no seu célebre Mayflower Compact, havendo jurado na presença de Deus, constitui-se num corpo civil e político para a sua própria preservação, prometendo-se uns aos outros elaborar e decretar leis, atos e ordenações que mais se ajustassem ao bem comum, e rever essas leis de tempo em tempo, quando julgado conveniente ao interesse da colônia, a que todos deviam submissão e obediência – já pressagiavam a futura independência norte-americana, assim a política como a econômica, na forma por que foi levada a efeito.²²

Corroborando com o pensamento que atribui inexistência de inspiração nacionalista do colono brasileiro, entendia Vianna Moog que o sentimento de permanência em terras brasileiras era desprezado por completo. O interesse primeiro era fazer fortuna e retornar à metrópole. Ademais, existia enorme preconceito aos “mozambos”²³ (filhos de portugueses nascidos no Brasil), classe social repudiada até o começo do século XVIII.

Apesar desses percalços e distante do braço legislativo da Coroa, notabilizou-se o Município colonial, como ressaltado, pela função política e pela função judiciária em contraposição com a função administrativa. Ao criar uma vila, seus habitantes buscavam

²¹ AMARAL, Azevedo. **O Estado autoritário e a realidade nacional**. Brasília: UNB, 1981, p. 24

²² MOOG, Vianna. **Bandeirantes e pioneiros** – Paralelo entre duas culturas. 3 ed.. Rio de Janeiro: Globo, 1959, p. 134

²³ “Efetivamente, até meados do século XVII e mesmo começos do XVIII, o termo Brasileiro, como expressão e afirmação de uma nacionalidade, era praticamente inexistente. Brasileiro, ao tempo tinha sentidos diversos: do lado de cá do Atlântico, servia para qualificar os que exploravam o pau-brasil; além-mar, era apelido aplicado aos portugueses que, após fazerem fortuna no Brasil, voltavam ricos e enfiados e comendadores ao torrão natal, já marcados pelas transfigurações morais e psicológicas que o Novo Mundo lhes infligia. Naquele tempo, para usar aqui a forma evangélica, os filhos de portugueses nascidos no Brasil eram os mozambos, categoria social à parte, a que ninguém queria pertencer tanto que, para contornar o epíteto, que soava como a própria onomatopéia do ridículo, não vacilava o filho do reinol em reivindicar o nascimento no Reino, amparando-o de nobres ancestralidades. Fazia até viagens a Portugal com o único objetivo de apagar o epíteto, uma vez que esse era o recurso aceito como legítimo para tornar sem efeito a desagradável circunstância de haver nascido na colônia.” (MOOG, Vianna. *Ibid.*, 1959, p. 144).

segurança, daí o sentimento de proteção e justiça como determinantes do povoamento, visto que para esse fim Portugal estava muito aquém de suas necessidades coletivas.

O Município era o centro da vida política dos colonos e as câmaras desfrutavam de certo prestígio na fase inicial do período colonial. Porém, no final do século XVII, cá vieram os juízes de fora para coibir abusos praticados pelos colonos, iniciando-se a fase de decadência da relativa autonomia local, principalmente no século seguinte, com o advento da exploração de minérios. Interessante observação de Oliveira Viana:

Essas corporações municipais são o centro da agitação por excelência dos partidos locais. O faccionismo difuso das nossas cidades e aldeias nelas se polariza. Daí, na sua atividade administrativa, o caráter partidário, que sempre demonstram. Em São Paulo, entre o II e III séculos, é histórica a luta pela posse da Câmara, entre a facção dos Pires e a facção dos Camargos.²⁴

Os centros urbanos vivem em função dos latifundiários, cuja pujança econômica lhes confere prestígio e poder. Esse poder evidencia-se na atividade política a ponto de se escrever que os membros da câmara eram eleitos à custa da vontade dos senhores rurais. Estes ainda formavam suas milícias, garantindo segurança aos “afilhados”. Ocorriam, portanto, interferências dos interesses privados sobre os de natureza públicas, construídos por constantes trocas de favores. Se a soberania pressupunha a Coroa, o poder político local passava pelo prestígio dos senhores ruralistas. Para Oliveira Viana:

Nessa situação de permanente desamparo legal, em que vivem, sob esse regime histórico de mandonismo, de favoritismo, de caudilhismo judiciário, todos os desprotegidos, todos os fracos, todos os pobres e inermes tendem a abrigar-se por um impulso natural de defesa, à sombra dos poderosos, para que os protejam e defendam dos juízes corruptos, das devassas monstruosas, das residências infamantes, das vinditas implacáveis.²⁵

²⁴ VIANA, Oliveira. **Populações meridionais do Brasil**. 7 ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987. v. 107, p. 138
Coleção Reconquista do Brasil

²⁵ VIANA, Oliveira. op. cit., 1987. p. 136

Diante das instituições administrativas ineficientes, sentia-se a maioria dos colonos completamente indefesos e sem perspectivas de fazer valer seus direitos. Esse sentimento de impotência os compelia a buscar proteção junto aos poderosos senhores latifundiários.

A Coroa adotou a lógica da tolerância em razão dos seus interesses econômicos prioritários. Como os latifundiários proviam as necessidades gerais básicas de infra-estrutura, como construção de estradas, promoção de serviços de saúde e educacionais, permitiu-se laços de solidariedade em volta do povo e da nobreza rural, porquanto aquele se sentia desprotegido pela ausência de serviços públicos. Interpreta Iglesias acerca do predomínio do privado sobre o público, durante os primeiros dois séculos de colonização da seguinte maneira:

Quando se fala no predomínio, é preciso deixar bem claro que nunca houve omissão do Estado: este foi sempre atuante, presente. Acontece, no entanto, que a autoridade pode ser forçada a delegar seu poder à iniciativa particular, por interesses momentâneos. Tal é o caso do governo português nos primeiros anos de colonização, quando está voltado para o Oriente, cuja riqueza abundante é o primeiro a usufruir e explorar, pelo seu pioneirismo na chegada à Índia por via marítima em 1498, realizando a velha aspiração vista como impossível. Dispondo de pequena população, não pode entregar-se a gerir o vasto Império, com terras no Oriente, do próximo ao mais longínquo, ilhas nos oceanos Índico e Atlântico, posses na África e na América. O Brasil seduzia menos: apela então para o particular, começando a administração descentralizada, como se viu. Se o sistema não dá resultado, adota o governo geral, centralizado, mas com muitas prerrogativas anteriores concedidas à iniciativa privada.²⁶

O homem do povo, ainda segundo Oliveira Viana, procura um chefe, cuja obediência política está no centro da consciência social do povo:

O senhor territorial tem, como seu mais vivo pondonor, o dever de rebater a injúria porventura feita aos seus reideiros pelo proprietário vizinho ou pela autoridade local. Considera como acinte ou afronta à sua própria pessoa qualquer ataque ou injúria ao seu foreiro ou cliente, e não o deixa de modo algum ao desamparo. Da parte dos clientes há, por sua vez, o dever de fidelidade absoluta, mantido com nobreza cavalheiresca por esses humildes campônios: desde o dever de prestar se for preciso auxílio material na defesa do patrono até a obrigação iniludível de votar no

²⁶ IGLESIAS, Francisco. **Trajectoria Política do Brasil – 1500-1964**. São Paulo: Cia. das Letras. 2000. p. 60

candidato do chefe. É tamanha esta fidelidade que chega a ponto do proprietário obrigar os rendeiros a jurar contra a verdade e a romper relações com seu adversário judicial.²⁷

As câmaras fomentavam, portanto, subordinação das classes urbanas ao poder dos clãs locais. Esses clãs, de maneira dissimulada ou às escâncaras, reforçavam a dependência da população marginalizada social e economicamente. O vigor econômico dos senhores latifundiários criou o patronato político em detrimento de espíritos coletivos de solidariedade. Portanto, vislumbra-se que nossa sociedade teve seus primórdios alicerçados sobre um patriarcalismo e o potentado a si agregará as populações pobres em busca de proteção.

O isolamento em que viviam os senhores rurais, juntamente com seus escravos e trabalhadores livres, dependentes da nobreza fundiária colonial, criou situações em que o mandonismo local firmou relativas autonomias das câmaras até o início do século XVIII, com a descoberta e a exploração das minas. A partir daí houve acentuada interferência do poder central da Coroa, uma vez que a mineração e o comércio passaram a se destacar economicamente, relegando a atividade agrícola para segundo plano, só se revigorando no início do século seguinte. Em suma: o exercício de poder das câmaras era reflexo das injunções políticas dos senhores rurais combinados com tolerâncias da Coroa.

Com os novos rumos econômicos da extração de minérios, houve inflação habitacional em torno das regiões auríferas, recrudescendo a desorganização, a violência e os padecimentos em torno dessas localidades. Os atritos entre os senhores latifundiários beiravam a anarquia, mormente pela ineficiência da força pública. Outra alternativa não restou à Metrópole que impor seu comando, centralizando o poder, submetendo, pois, a caudilhagem então existente.

²⁷ VIANA, Oliveira. op. cit., 1987. Coleção Reconquista do Brasil, p. 145

Edmundo Zenha²⁸ entende que as atividades políticas do Município nessa fase colonial foram amplas. Nada mais natural, dada à pobreza material das câmaras, que os potentados locais realizassem funções administrativas, inclusive com poderes informais permitidos pela Corte. Ao colono deve ser creditado o papel de administrador dos interesses públicos e privados. Era a semente, segundo Zenha, das atribuições dos prefeitos. As razões estão nas difíceis condições sociais e escassez de homens para administrar os interesses públicos sobre os privados, acrescentando, ainda, a distância da Coroa. O resultado foi o exercício gerencial a cargo do colono por meio das câmaras: centro da política.

Porém, não é possível invocar a existência de genuína autonomia das câmaras municipais no período colonial. Com efeito, Leal acautela, para se evitar precipitadas conclusões:

Não se pode, entretanto, compreender o funcionamento das instituições daquele tempo, inclusive das autoridades locais, com a noção moderna da separação de poderes baseada na divisão das funções em legislativas, executivas e judiciárias. Havia, nesse tempo, atordoadora confusão, exercendo as mesmas autoridades funções públicas de qualquer natureza, limitadas quantitativamente pela definição, nem sempre clara, das atribuições, e subordinadas a um controle gradativo, que subia até o Rei.²⁹

Barbosa Lima Sobrinho completa:

Na verdade não chegamos a ter, no período colonial, o que hoje [década de 40] se denomina municipalismo. Conhecemos Senadores de Câmaras Municipais e vimos que essas assembléias centralizam movimentos históricos de extraordinário relevo. Mas eram tão amplos os termos das vilas e possuíam elas poderes tão dilatados que devem ser considerados nas suas assembléias, menos como autoridades propriamente municipais do que como ensaios de organização representativa, dentro dos governos regionais. O Senado da Câmara das vilas criadas como que antecipa as assembléias estaduais. Suas preocupações, como também a matéria de sua competência, constituem o domínio comum da atividade das câmaras legislativas. O municipalismo, como hoje entendemos, dependeu da formação das cidades, com

²⁸ ZENHA, Edmundo. **O Município no Brasil (1532-1700)**. São Paulo: Instituto Progresso, 1948

²⁹ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 4 ed., São Paulo: Alfa-Ômega. 1978. p. 61-62

seus interesses próprios, seus problemas características e, sobretudo, sua emancipação diante da influência dos clãs latifundiários tão bem expostos e compreendidos na sociologia do Sr. Oliveira Viana.³⁰

Embora tenham significado esses pensamentos, sobre as câmaras havia toda sorte de intervenções praticadas por outras autoridades locais, inclusive o governador-geral. É verdade que praticavam atos de administração pública, processavam e julgavam crimes menores, até questões civis, porém não havia contornos do que se entende por municipalismo, mesmo porque o exercício do poder da câmara – afora atos corriqueiros – refletia muito mais a condição social da colônia – engendrada pelo espírito gregário da patronagem local – do que uma autonomia municipal.

A conclusão que se alcança é pela inexistência de autonomia fincada nos seguintes contornos:

- a) dependência dos colonos à nobreza fundiária;
- b) ineficiência dos organismos administrativos criados pela Coroa;
- c) tolerância portuguesa diante da influência dos potentados;
- d) desconhecimento da relevância dos interesses coletivos sobre os particulares.

Como salientado, as câmaras tinham suas funções de administração geral, contudo a eficácia estava vinculada ao mandonismo local. Somente no século XVIII passou a exercer a metrópole maior controle sobre a colônia, diminuindo as concessões dos senhores rurais. A crise da agricultura canavieira explica a decadência dos entes municipais agravada pelo êxodo dos trabalhadores livres das atividades agrícolas rumo às regiões minerais, aumentando as dificuldades das vilas e cidades e também do campo com a falta de mão-de-obra para o

³⁰ LIMA SOBRINHO, Barbosa. Atividade da campanha municipalista. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, p. 446, jul/set, 1949.

cultivo de alimentos. Não se pode olvidar que o contexto internacional agravou ainda mais a decadência municipal, dado o centralismo administrativo implantado com rigor na Europa.

Os estudiosos do processo político brasileiro às vezes atribuem papel decisivo a tais Assembléias, gestos de altivez ou autonomia. Há muito exagero nessa visão: de fato, as câmaras contavam pouco. As exceções de algumas, capitais de capitanias ou portos de certo movimento, não configuraram a situação geral. Eram exceções, eis tudo. A ser assinalado é terem sido o embrião do poder local, tentativa de expressão da vontade dos moradores – não importa a quase totalidade fosse excluída, pois eram número ínfimo os ‘homens bons’ em uma sociedade constituída de índios, escravos, caboclos, mamelucos, gente sem presença social. A maioria não contava, apenas constituía a nossa subjugada e anônima.³¹

Merece citação o pensamento de Guilherme Aragão:

Durante o período do Brasil colônia, a atrofia municipal, em que pese ao florescimento de determinados núcleos sob a influência direta de ciclos econômicos, como os da cana-de-açúcar e do ouro. Conseqüência de autoritarismo centrípeta da metrópole, que via na colônia apenas um patrimônio temporal da Coroa. Em síntese, o Município colonial não era senão uma jurisdição local, alheia inteiramente a interesses nacionais, do ponto de vista brasileiro.³²

Sob o período compreendido pela União Ibérica – 1580 a 1640 – vivenciou a colônia a tradição espanhola de uma política de descentralização, com a criação de unidades administrativas autônomas. A criação do estado do Maranhão reflete a preocupação existente quanto à defesa militar do território colonial suscetível a invasões estrangeiras, principalmente holandesas e francesas. Ademais, nesse período e sem oposição do governo filipino, houve acentuado expansionismo luso-brasileiro em direção às colônias espanholas.

Entretanto, o reinado de D. João IV, soberano português do início da restauração lusitana em 1640, notabilizou-se pela centralização política em torno do poder real:

Ainda mais importante que este aspecto da evolução centralizadora da política e administração metropolitanas relativos ao Brasil, é a decadência das autoridades

³¹ IGLESIAS, Francisco. op. cit., 2000. p. 78

³² ARAGÃO, J. Guilherme. **Administração e Cultura**. Rio de Janeiro: DASP, 1951, p. 191-192

locais. Refiro-me às Câmaras Municipais. Repetindo aqui as instituições do Reino, tinham-se criado órgãos eletivos para a administração local. As Câmaras, em Portugal, já tinham perdido a maior parte de sua importância quando se inicia a colonização do Brasil, mas suas congêneres da colônia adquiriram, desde logo, um poder considerável. É fácil explicá-lo pelo isolamento em que viviam os colonos e a debilidade de uma administração longínqua e mal representada aqui por donatários indiferentes por tudo quanto não fosse a percepção de proveitos pecuniários. Grande parte dos negócios públicos, inclusive matérias relevantes de caráter geral, eram tratados e resolvidos nas Câmaras, que chegaram num momento a legislar sobre quase todos os assuntos governamentais.³³

Acrescenta Faoro:

Inaugura-se, a partir deste momento, pelas mãos aparentemente ingratas de D. João IV (1640 – 1656), a centralização repressiva, que o regime das minas, na virada do século, iria consolidar, ferreamente. A passividade complacente da metrópole diante das Câmaras Municipais, frente aos caudilhos rurais, chega ao fim, bruscamente. Seus interesses eram, agora, de outra índole, inspirados, no campo político, pelo absolutismo vitorioso na Europa e pela reativação mercantilista, movida pelo comércio, soldado à nobreza funcionária. As Câmaras – o Senado da Câmara, com o honorífico nome de Senado obtido mediante usurpação – se convertem em órgãos inferiores da administração geral das capitanias, órgãos inferiores e subordinados verticalmente... As Câmaras se convertem, depois de curto viço enganador, em simples executores das ordens superiores. De ‘cabeça do povo’ descem, passo a passo, a passivo instrumento dos todo-poderosos vice-reis, capitães-generais e capitães-mores.³⁴

Com efeito, essa determinação centralizadora é resultado do espírito absolutista de formação de plena e de ilimitada ingerência da Coroa, no propósito de irradiar seu poder sobre os colonos. A essência do governo está na confirmação da unicidade do poder do soberano. Em suma: a soberania do Estado é ilimitada, porque una e indivisível. Ademais, a conjugação do absolutismo com o mercantilismo dá precisa idéia do papel que a colônia representava num quadro político e econômico da época que empregava disputas comerciais, busca de fontes de matérias-primas e conquistas de novos mercados. Sob essas implicações, a colônia vivenciou alternâncias de descentralização e centralização, criando o poder do senhor local sobre a população desassistida que perdura até os dias atuais, principalmente na região nordestina. A esse respeito Nunes Leal:

³³ PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 31 ed., São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 51

³⁴ FAORO, Raymundo. op. cit., 1998, p. 150/186

Ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o da autonomia, mas o de falta de autonomia, tão constante tem sido, em nossa história, salvo breves reações de caráter municipalista, o amesquinamento das instituições municipais. A atrofia dos nossos Municípios tem resultado de processos vários: penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da polícia nos pleitos locais, etc.³⁵

Foram os objetivos econômicos e o período da União Ibérica que determinaram a evolução política do Brasil Colônia. De fato, durante as três primeiras décadas do descobrimento, as terras brasileiras não obtiveram atenção especial da Coroa. A colonização em si não esteve no centro da preocupação, uma vez que a estrutura econômica portuguesa de propósitos mercantis foi erigida sob o manto da troca com o Oriente, já desenvolvido, com amplas possibilidades de negociação dos excedentes de produção. Na colônia existia uma comunidade primitiva sem comércio. As produções eram para uso doméstico, sem atrativos mercadológicos. Somente com a perspectiva de explorar as riquezas minerais, alguns produtos agrícolas e a temeridade de colonização por outros países, a Metrópole resolveu adotar medidas mais planejadas de colonização, porém com custos elevados.

A distribuição de faixas de terras com base no sistema das Capitanias Hereditárias exige do donatário vultosos investimentos, desde a fixação de mão-de-obra até a fixação dos processos de exploração. Além do pau-brasil, havia a probabilidade de riquezas advindas da cana-de-açúcar. Entretanto, como assinala Caio Prado, a cultura da cana só seria viável economicamente se associada às grandes plantações. Em razão do alto custo não poderia prosperar o pequeno produtor. Com o natural advento da grande propriedade rural, implantou-se o trabalho escravo, já conhecido no Oriente, mesmo porque a população portuguesa era escassa para tal empreendimento.

³⁵ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa Omega, 1975, p. 50

O modo mercantilista de produção se fez sentir em Portugal diante das técnicas novas para aproveitamento do açúcar, que deixa de ser monopólio de Portugal, perdendo para Holanda, França e Inglaterra. Nelson Werneck Sodré descreve um quadro sombrio sobre essa fonte de riqueza da Coroa: “Na área açucareira, realmente, fora os senhores de terras nenhum homem livre conseguiria realizar-se economicamente e destacar-se na estrutura social.”³⁶ Justificou-se na estrutura canavieira a importância do senhor rural perante a população marginalizada economicamente. O ciclo da mineração, porém, trouxe modificações sociais, mormente de uma classe média, e a ampliação de mão-de-obra de trabalhadores livres, além do incremento na colônia de áreas de consumo e produção, diferentemente da fase açucareira, notadamente de produção.

Ainda ressalta Sodré:

Se a área açucareira se caracterizava pelo pequeno número das grandes empresas, e só por elas, a área mineradora, ao contrário, se caracterizava pelo grande número de pequenas empresas, assim, lento aumento demográfico anterior e sucedido por um crescimento rápido da população. E, para frisar o contraste, a mineração não fornecia um tipo, como o senhor de engenho, mas a multidão. Nesta, o número de escravos foi sempre inferior ao de pessoas livres. É, portanto, uma nova sociedade que emerge do fundo da hermética e rígida estrutura colonial.³⁷

1.2. O Município no Império

A vinda de Dom João VI ao Brasil em 1806 não significou apenas a transmigração da família real; ocasionou alterações na organização política, jurídica, social e econômica da colônia, pois passou a ser o centro do Império. Providências foram adotadas: abertura dos portos, fundação do Banco do Brasil, revogação da atividade manufatureira, criação do

³⁶ SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação histórica do Brasil**. 11 ed.. São Paulo: DIFEL, 1982, p. 136

³⁷ SODRÉ, Nelson Werneck. op. cit., 1982, p. 138

Tribunal da Real Junta do Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação do Estado do Brasil, permissão ao estrangeiro para a exploração do ouro, incentivos ao desenvolvimento da indústria, às importações e exportações. O comércio florescia. A cultura também alçou outros ares: criação da Biblioteca Nacional, do Jardim Botânico, o ensino de artes e ofícios, o ensino superior é incentivado, fundação das academias militares, fundação da imprensa régia. Em suma, o Brasil estava mudando e seu povo também. Sentimentos nativistas eclodem principalmente em Pernambuco, Bahia, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte.

Em 1815, o Brasil é elevado à categoria de Reino Unido ao de Portugal e Algarves. Dois anos depois eclode a Revolução Pernambucana; a repressão foi forte. Porém, o descontentamento era patente, tanto em razão dos elevados aumentos tributários para sustentar as despesas da Corte, como em relação às desigualdades regionais. Os proprietários rurais, padecendo da crise internacional do açúcar e algodão, pretendiam ceifar o modelo centralizador aplicado. O preço elevado do escravo tornava ainda mais difícil a vida rural. O sentimento antilusitano era resultante de privilégios concedidos aos portugueses em detrimento dos militares, comerciantes, juizes e até da Igreja.

Para agravar os efeitos, o tratado de 1810, firmado com a Inglaterra, afetou a mercancia e a navegação. Produtos ingleses, muitas vezes supérfluos, invadem o comércio, piorando a já desvantajosa competição dos produtos brasileiros.

Nas condições que vigoravam no Brasil, na fase da autonomia, a expansão das exportações só poderia fundamentar-se numa atividade agrícola. Impulsionar a indústria teria sido impossível. Não havia aqui o mínimo de condições para isso: nem mesmo a existência do mercado interno. Muito ao contrário, a capacidade aquisitiva, nele, estava atravessando um prolongado e grave período de declínio.³⁸

³⁸ SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação histórica do Brasil**. 11 ed., São Paulo: DIFEL, 1982, p. 198

Em 1820 ocorreu a revolução liberal em Portugal. A junta provisória estabelecida exigiu a volta do rei a Portugal. Temendo perder o trono, D. João volta à sua pátria. Porém, a questão não era só essa, uma vez que pretendiam os portugueses superar suas crises institucionais e econômicas revertendo o status do Brasil à subjugação. O descontentamento foi se alastrando até a concretização da independência. Com efeito, a Corte em Portugal objetivava empreender toda sorte de alterações nos campos econômicos e políticos: tentativas de revogar maior número possível de acordos comerciais firmados com a Inglaterra; transferência das repartições públicas instaladas no Brasil à época de D. João para Lisboa; subordinação dos governos provinciais diretamente à capital da Metrópole e o retorno imediato do príncipe regente.

A permanência, contudo, de D. Pedro causou decepção em Portugal. Uma das estratégias lusitanas foi promover ainda mais o isolamento entre as províncias por meio da subordinação direta a Lisboa. As províncias da Bahia, Pernambuco, Maranhão e outras da região Norte, desligaram-se do Rio de Janeiro. No Pará foi aprovada proposta no sentido de não mais ser considerada capitania do Brasil, porém província de Portugal.

Para evitar o retorno à inteira dependência de Portugal, movimentos de resistência começaram a ser perpetrados de forma desvelada. A maçonaria foi decisiva para alavancar a reação brasileira. Todavia, a unidade em torno do ideal da emancipação política não foi tarefa fácil:

Nas províncias, os ânimos bastante exaltados provocaram reações diferentes. Em São Paulo, teve lugar um motim contra o secretário da junta, irmão de José Bonifácio, Martim Francisco, que, retirando-se do Rio, logo seria feito ministro da Fazenda no lugar de Caetano Pinto de Miranda Montenegro, nomeado ministro da Justiça. Na Bahia, os brasileiros, com quartel-general na vila de Cachoeira, declaravam-se em luta contra o governo da província, que se colocava submisso às cortes portuguesas. Em Pernambuco e no Ceará, não foi fácil fazer reconhecida a

autoridade do príncipe. Nas demais províncias do norte, entretanto, a situação continuava pendendo para o lado das cortes.³⁹

Feita a independência, cabia construir o Estado brasileiro. A Assembléia Constituinte começou a se reunir no mês de maio de 1823. Porém, D. Pedro, a propósito da futura Constituição, foi claro ao condicioná-la à sua vontade pessoal: “se fosse digna do Brasil e dele próprio”, numa reprodução do pensamento de Luís XVIII, da França, externado em 1814.

As disputas entre interesses políticos de D. Pedro e de influentes constituintes, como os irmãos Andradas, foram se evidenciando em torno das questões do veto do imperador, da possibilidade de dissolução do parlamento e de um Executivo absoluto quanto às questões de Estado.

Com apoio dos militares, a Constituinte foi dissolvida e outorgada a Constituição do Império, em 25 de março de 1824, trazendo, em seu conteúdo, a dissolução da Câmara e o estabelecimento do Poder Moderador. Ela se caracteriza como centralizadora. Acresce Octaviano Nogueira:

Todas as preocupações deviam estar presentes no rigoroso centralismo que a Carta de 1824 estabeleceu, ao criar um Estado unitário em que, a rigor, não havia poder local. Toda autoridade era rigorosamente centralizada na capital do Império e nos poderes que a Constituições criou e das quais derivavam todas as emanações da força do Estado.⁴⁰

Sobre a dissolução da Constituinte, emite Oliveira Lima a seguinte interpretação:

O efeito produzido no país pela dissolução da Constituinte foi contraditório, provocando uma explosão do republicanismo que voluntariamente se imolara à

³⁹ TAPAJÓS, Vicente. **Organização política e administrativa do império**. Brasília: FUNCEP, 1984, p. 33

⁴⁰ NOGUEIRA, Octaviano. **A Constituição de 1824**. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 29

Independência. Os *ultras* da roda imperial tinham, porém, julgado sepultado sob os escombros da Assembléia, ele ressurgiu, mais vigoroso e ressoante do que anterior.⁴¹

De fato, o art. 165 da Constituição Imperial dispunha que cada província, de um total de dezenove, teria um presidente nomeado pelo imperador, contudo o mesmo poderia removê-lo na hipótese de conveniência “ao bom serviço do Estado”.

Sobre o Município, mais precisamente sobre as Câmaras, os arts. 167 a 169 trouxeram relativos postulados autônomos ao conferirem verdadeiro poder executivo colegiado, com responsabilidade pela administração dos interesses econômicos e gerais. De fato, o art. 167 determinava que em todas as cidades e vilas existentes e futuras haveria câmaras, com competência para promover “o governo econômico e municipal” das mesmas, ao vereador que obtivesse maior número de votos seria o presidente da Câmara e administrador do governo municipal (art. 168). Portanto, a Constituição almejava autonomizar a administração local.⁴²

Apesar de a Constituição de 1824 ter alterado o conceito de Município colonial, ao ampliar as atribuições das Câmaras, ficou evidente a desconsideração dos interesses municipalistas.⁴³

Porém, o art. 169 determinava que por meio de lei regulamentar, seriam disciplinados: o exercício de suas funções; o poder de polícia; a forma de gestão de arrecadação e todas as demais atribuições.

⁴¹ LIMA, Oliveira. **O Império Brasileiro**. São Paulo: Proprietária, 1927, p 15

⁴² 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.”

Art. 168. “As Câmaras serão eletivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente.”

Art. 169. “O exercício de suas funções municipais, formação das suas Posturas policiais, aplicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e úteis atribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar.”

⁴³ “O núcleo da elite brasileira, pelo menos até um pouco além da metade do século, era formado de burocratas – sobretudo de magistrados – treinados nas tradições do mercantilismo e absolutismo portugueses. A educação em Coimbra, a influência do direito romano, a ocupação burocrática, os mecanismos de treinamento, tudo contribuía para dar à elite que presidiu à consolidação do Estado imperial um consenso básico em torno de algumas opções políticas fundamentais. Por sua educação, pela ocupação, pelo treinamento, a elite brasileira era totalmente não-representativa da população do país.” CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem – Teatro de Sombras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 231

Em 1º de outubro de 1828 foi aprovado o Regimento das Câmaras Municipais. Posteriormente, com base na Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, houve emenda à Constituição do Império, disciplinando, por exemplo, que competia às Assembléias Legislativas Provinciais legislar sobre:

- a) segurança e economia municipal;
- b) fixação das despesas municipais, cabendo às Câmaras apenas propor os meios das despesas dos seus respectivos Municípios;
- c) repartição das contribuições municipais;
- d) fiscalização das despesas dos Municípios.

Por meio dessa emenda à Constituição de 1824, conjugando com a Lei de Regimento das Câmaras, retrocedera-se à relatividade formal autonomista que a Constituição Imperial havia proposto. Um dos principais dispositivos dessa lei, o art. 24, afirmou que “as Câmaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa”.

Sobre negação da autonomia, Octaviano Nogueira comenta:

Com esta disposição, se pôs fim ao regime colonial das Câmaras Municipais, revogando na prática os livros 66 e 67 das Ordenações que até então regiam o seu funcionamento. A prática republicana, na verdade, pouco inovou em matéria de organização municipal, ao que se herdou do Império.⁴⁴

Para Nunes Leal:

a ênfase que pôs a lei no cenário administrativo das municipalidades, por um lado, constituía eficiente processo de redução da sua autonomia e, por outro, concorria para impedir que os Municípios se tornassem centros de atividade política mais

⁴⁴ NOGUEIRA, Octaviano. **A Constituição de 1824**. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 33

intensa, capazes de estimular os interesses e aspirações das camadas inferiores da população.⁴⁵

As Câmaras passaram a ser, efetivamente, tuteladas pelas assembleias provinciais. O jogo político de então penalizou os Municípios ao negar sua importância histórica no trato dos interesses locais, concentrando a disputa do poder entre o Governo Geral e os provinciais.

Vicente Tapajós, citando declaração de Paulino José Soares de Sousa, então ministro do Império: “Entre nós o Município quase não existe como associação local: não podemos falar em poder municipal. O Município é, por assim dizer, somente uma circunscrição na divisão territorial. A municipalidade não se move por si, como quis a Constituição.”⁴⁶

Enquanto era negada a autonomia municipal, o ato adicional de 1834 fez introduzir autonomia às províncias, ainda que relativa. Entretanto, a função pública exercida pelo patriarcado, mandonismo, rural foi deslocando seu eixo de interesses para a esfera regional e também nacional. Seus interesses políticos foram além. Surgiram os caudilhos.⁴⁷

Outro artigo negativo ao municipalismo foi o 70⁴⁸, que proibia, em síntese, reuniões das Câmaras para tratar de assuntos outros não compreendidos em tal regimento, subordinando-os, pois, aos administradores (presidentes) das províncias.

⁴⁵ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 4 ed., São Paulo: Alfa-Ômega, 1978. p. 74

⁴⁶ TAPAJÓS, Vicente. **Organização política e administrativa do império**. Brasília: FUNCEP, 1984, p. 273

⁴⁷ Mas a alteração, consubstanciada na Lei de 12 de agosto de 1834, o chamado Ato Adicional, ficou deveras aquém do que estava no âmbito dos mais ardorosos defensores da reforma, nomeadamente aqueles que aparecem na crista dos sucessos da Regência como promotores da iniciativa reformista e estiveram até julho de 1832 bem perto de executar os desígnios amplos de uma mudança mais significativa, que abrangia, como vimos, a introdução no País da monarquia federativa ou pelo menos o fim do Poder Moderador e do Conselho de Estado. O contra-fluxo, reacionário e conservador, opôs-se como uma corrente intransponível a esse último objetivo. Nem o Poder Moderador caiu nem a Federação se proclamou. Mas ainda assim a onda liberal suprimiu o Conselho de Estado com aquela lei, instituindo também as assembleias legislativas provinciais, dotadas par a época – e, sobretudo para uma forma de Estado unitário como era o império – de considerável autonomia. BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: Paz e terra, 1988, p. 116

⁴⁸ Art. 70 – “É proibido, porém, todo ajuntamento para tratar ou decidir negócios não compreendidos neste Regimento, como proposições, deliberações e decisões feitas em nome do povo, e por isso nulos, incompetentes

Por esse ato adicional de 12 de agosto de 1834, o governo provincial passou a legislar sobre assuntos municipais, como também as atribuições municipais foram rigidamente fiscalizadas tanto pela Assembléia quanto pelo presidente, ao mesmo tempo em que reforçou a tutela provincial sobre os Municípios com seus caudilhos. Sobre esse caudilhismo local, escreveu Oliveira Viana:

Das ‘liberdades do Código de Processo’ nascem miríades de caudilhos locais. Das liberdades do Ato Adicional nasce um só e grande caudilho: o caudilho provincial, o chefe dos chefes da caudilhagem local. Hoje, chama-lo-íamos oligarca. Então, é, poderosamente, o chefe provincial do partido conservador ou do partido liberal. Isto é, o maioral dos chefes do clã da província; mas, nunca o seu inimigo e debelador... as experiências do Código do Processo e do Ato Adicional demonstram, entretanto, é que essas instituições liberais, fecundíssimas noutros climas, servem aqui, não à democracia, à liberdade e ao direito, mas apenas aos nossos instintos irredutíveis, de caudilhagem local, aos interesses centrífugos do provincialismo, à dispersão, à incoerência, à dissolução, ao isolamento do período colonial.⁴⁹

As vozes conservadoras da época fizeram revigorar a mentalidade centralizadora, culminando com a edição de outra norma (lei 105, de 12 de maio de 1840) que interpretava artigos do Ato Adicional de 1834, mormente o §4º do seu art. 10. Com efeito, expunha o art. 10 que competia à Assembléia legislar sobre a “polícia e economia municipal, procedendo às propostas das câmaras”. Pois bem, o art. 1º da lei de interpretação dispunha que “a palavra - municipal – do art. 10, §4º, do Ato Adicional, compreende ambas as anteriores – polícia e econômica -, e a ambas se refere à cláusula final do mesmo artigo – procedendo às propostas das câmaras. A palavra – polícia – compreende a Polícia Municipal, e Administrativa somente, e não a Polícia Judiciária”. A esse respeito, opina Faoro:

A lei de interpretação (12 de maio de 1840) elaborada na esteira da apostasia regressista e conservadora de Bernardo Pereira de Vasconcelos, sob o inocente

e contrários à Constituição, art. 167, e muito menos para depor autoridades, ficando entendido que são subordinados aos Presidentes das Províncias primeiros administradores delas!”

⁴⁹ VIANNA, Oliveira. **Populações meridionais do Brasil**. 7 ed., Belo Horizonte: Itatiaia, v. 107, 1987. p. 138/192 (Coleção Reconquista do Brasil)

pretexto de elucidar o Ato Adicional, infunde ao estatuto de 1834, alma oposta ao seu contexto. As assembleias provinciais, centro do poder local, cedem, em favor do poder legislativo geral. A polícia e os empregos voltam à corte, duas molas que, desarticuladas do provincialismo, levarão, mais tarde, a justiça e guarda nacional aos pés do ministro da justiça.⁵⁰

Com essa lei de interpretação, as assembleias perderam parte de seus poderes. O poder central passou a administrar a burocracia, a polícia e a justiça. Ainda que as câmaras pudessem elaborar seu orçamento e outras funções meramente administrativas, viviam os Municípios em função das regulamentações do Estado, cuja prática revelou o regime jurídico-político de tutela. Para consolidar o Estado brasileiro, o poder central mitigou o desenvolvimento dos Municípios, sem dar-lhe efetivamente perspectivas de desenvolvimento enquanto ente autônomo.

As atividades econômicas compreendidas na fase colonial e também durante o Império são direcionadas à exportação, sem haver preocupação prioritária de consolidar um mercado interno, excluindo cada vez mais a maioria da população, evidentemente carente de recursos e sob condições de sobrevivência deveras precárias de subsistência. Ignoraram, mesmo depois da Independência, os efeitos que a Revolução Industrial estava produzindo. Caracterizava-se a economia brasileira como dependente dos interesses externos, razão porque a monocultura foi muito utilizada e entregue à sorte da rentabilidade ciclótica de determinados produtos como atrativo ao mercado consumidor europeu.

Em 1821, consoante tabela demonstrativa seguinte, as três principais mercadorias de significação econômica foram, respectivamente, o açúcar, o algodão e o café. Em 1861 o café já correspondia, conforme a tabela abaixo, em quase 50% das exportações, caindo o açúcar

⁵⁰ FAORO, Raymundo. **Os dons do Poder** – formação do patronato político brasileiro. 13 ed., São Paulo: Globo. 1998.

para terceira posição, permanecendo o algodão em segundo lugar. Já em 1930, o declínio do açúcar estava consolidado, mas o café alcança quase 70% dos efeitos da balança comercial.

BALANÇA DE EXPORTAÇÃO

Decênio	Café	Algodão	Cacau	Borracha	Açúcar
1821 – 1830	18,6%	19,9%	0,4%	0,1%	32,2%
1861 - 1870	45,2%	18,3%	0,9%	3,1%	12,0%
1891 - 1900	63,8%	2,4%	1,5%	15,8%	5,6%
1901 - 1910	51,4%	2,1%	2,8%	27,9%	1,2%
1921 - 1930	69,5%	2,4%	3,1%	2,5%	1,4%

Fonte: BUESCU, Mircea; TAPAJÓS, Vicente. **História do desenvolvimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: Casa do Livro, 1958, p. 24.

Já se anunciava a origem das desigualdades regionais, cujos efeitos são sentidos até o presente. Não se tinha preocupação de dotar as províncias de desenvolvimento planejado. Ao contrário, a economia e, por via de consequência, a evolução social do brasileiro, estavam comprometidas, visto não haver preocupação da emergência de um povo, de uma nação. A inaptidão à apropriação de técnicas de industrialização e a negação de planejamento estratégico de formação econômica do território nacional foram elementos decisivos ao atraso econômico das regiões e dos Municípios. O panorama começa a se modificar a partir da década de 30, quando do Estado getulista, em face da expansão do mercado interno e do incremento da industrialização. Assinala Argemiro Brum:

Assim, a economia brasileira, nos primeiros quatro séculos, esteve predominantemente voltada ao atendimento da demanda externa, sem que houvesse preocupação efetiva em orientar a produção para a satisfação das necessidades essenciais da população do país. Em suma, uma economia primária, voltada para fora e comandada de fora, ao sabor dos interesses alienígenas. Internamente, atende aos interesses do latifúndio e do comércio exportador e importador, cuja aliança domina a sociedade submissa e impotente [...] É uma economia grandemente

vulnerável, baseada na produção e exportação de alguns poucos produtos não essenciais (café, açúcar, etc.). Não há praticamente mercado interno, pois a maioria da população permanece mergulhada em condições subumanas de existência, extraindo o precário sustento da prática de uma rudimentar agricultura de subsistência, quer em áreas de terras menos férteis dos latifúndios, como agregados, quer usando pequenas parcelas das imensas terras devolutas, na condição de posseiros.⁵¹

Em que pese o entendimento exposto por Caio Prado⁵² sobre a notabilidade econômica experimentada desde 1850, em decorrência, segundo esse pensador, dos empreendimentos agrícolas, comerciais e industriais, em multiplicação acelerada, não faz supor que todas as regiões brasileiras tenham tido a mesma sorte. O desenvolvimento havido estava concentrado no eixo compreendido pelo plantio do café, enquanto as regiões produtoras de açúcar já passavam por crises financeiras. Na esteira desse desequilíbrio existente nas regiões brasileiras, as estatísticas, abaixo discriminadas, mostram a evolução de setores da economia, atestando a caracterização de distorções do Estado:

AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DE SOCIEDADES ANÔNIMAS NO PAÍS – ANOS DE 1909, 1910 E 1911.

Ano	Nacionais	Estrangeiras
1909	10	21
1910	9	23
1911	13	42

FONTE: CARRION JR., Francisco M. **RS: Política Econômica & Alternativas**. Mercado Aberto, Porto Alegre, 1981, p. 15.

⁵¹ BRUM, Argemiro. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 1985, p. 28.

⁵² O decênio que o segue imediatamente, e que vai de 1870 a 1880, será contado como um dos momentos de maior prosperidade nacional. Prova da capacidade de recuperação de um organismo econômico em pleno crescimento. O surto de atividades observado desde 1850, ganha novo impulso e não se interrompe mais. Os diferentes empreendimentos industriais, comerciais e, sobretudo agrícolas continuam a se multiplicar em ritmo crescente; e já se começa a observar a concentração de capitais de certo vulto. Esta acumulação capitalista provém, sobretudo da agricultura, cuja prosperidade é notável e oferece larga margem de proveitos. Além disto, a substituição dos escravos por trabalhadores livres (que neste período, como vimos, começa a se intensificar) mobiliza os capitais que dantes se invertiam e imobilizavam naquela propriedade humana. Os grandes lavradores já não precisarão, como no passado, inverter a maior parte dos seus recursos em escravos, recorrendo para isto muitas vezes a créditos onerosos; e grandes disponibilidades de capital até então fixos, se tomam circulantes e desembaraçados para outras aplicações além do pagamento do trabalho agrícola. PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense. 1985, p. 194.

PARTICIPAÇÃO ESTADUAL NO PRODUTO INDUSTRIAL DO PAÍS

- 1907 A 1980 - EM PERCENTAGEM (%)

Ano	São Paulo	Rio de Janeiro	Minas Gerais	Rio Grande do Sul	Outros Estados
1907	16,5	33,1	4,8	14,9	30,7
1920	31,5	20,8	5,5	11,0	30,2
1970	54,3	17,0	6,0	6,7	16,0
1980	60,0	15,0	10,0	5,5	9,5

FONTE: CARRION JR., Francisco M. **RS: Política Econômica & Alternativas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1981, p. 15. Censos de 1907, 1920, 1970. Estimativa para 1980.

PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES NA PRODUÇÃO

ECONÔMICA SETORIAL DO PAÍS

Região	Setor Agrário		Setor Industrial		Setor de Serviços	
	1947	1968	1947	1968	1947	1968
Norte	2,4%	2,1%	1,3%	1,4%	2,6%	2,4%
Nordeste	19,9%	24,6%	10,0%	6,3%	14,6%	13,9%
Sudeste	51,7%	37,9%	74,6%	80,9%	67,7%	65,0%
Sul	23,2%	28,7%	13,4%	10,8%	13,8%	15,6%
Centro-Oeste	2,8%	6,7%	0,7%	0,7%	1,3%	3,0%

FONTE: OLIVEIRA, Francisco de.; REICHSTUL, Henri-Philie. **Mudanças na divisão inter-regional do trabalho no Brasil**. São Paulo: Editora Brasileira de Ciências, 1973 p. 131.

1.3. O Município na República - antes da Constituição de 1988

O Segundo Reinado é marcado pela alternância dos seguidores do pensamento liberal e conservadores no cenário político. Os liberais comandaram o golpe para a ascensão ao trono de D. Pedro II, um ano após, entretanto, o gabinete ministerial é composto pelos conservadores. Essas alterações de forças políticas ao longo de quase meio século de Pedro II objetivavam as graças imperiais para a continuação no poder, daí as constantes mudanças de rotas da direção da administração pública. Os partidos Conservador e Liberal eram compostos

por membros que, na sua grande maioria, não tinham objetivos ideológicos. Representavam interesses das classes dos comerciantes, financeiros, agrários e a burocracia. O candidato era responsabilizado por promessas feitas aos segmentos formadores do partido, não necessariamente às suas causas programáticas.

Até a questão da descentralização, defendida pelos liberais, foi praticamente esquecida por eles. Somente por volta da década de 70 do século XIX é que começou a tomar corpo a defesa desse postulado e de uma participação política mais abrangente. Entretanto, na essência, ambos os partidos eram formados por proprietários rurais, acrescentando, ainda, aos liberais, a participação da classe média. O Partido Conservador tinha sua base maior de representatividade nas províncias da Bahia e Pernambuco. Já os liberais nas províncias de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

A estrutura do poder imperial estava efetivamente centralizada e concentrada e a máquina governamental, para subsistir, não dependia das lideranças locais e regionais, praticamente acomodadas e silentes.⁵³ Observa Raymundo Faoro:

O imperador não será a única realidade, realidade cercada de sombras e fantasmas, mas ele representa a comunidade de poder, por ele meramente presidida, turvando-lhe o olhar e murando-lhe os ouvidos. A camada dirigente, aristocrática na sua função e nas suas origens históricas, fecha-se na perpetuidade hereditária, ao eleger os filhos e genros, com o mínimo de concessões ao sangue novo. Prenúncia, no esclerosamento, a morte precoce, farpeada de críticas e protestos, sentada nas cadeiras supremas da política. Enquanto não soa a hora da agonia, ela governa, comanda, barganha, transige.⁵⁴

⁵³ Mas a tradição não se alimenta apenas da inércia, senão de fatores ativos, em movimento e renovação, mas incapazes de alterar os dados do enigma histórico. Sobre as classes que se armam e se digladiam, debaixo do jogo político, vela uma camada político-social, o conhecido e tenaz estamento, burocrático nas suas expansões e nos seus longos dedos. Nação, povo, agricultura e comércio obedecem a uma tutela, senhora e detentora da soberania. FAORO, Raymundo, op. cit., p. 387

⁵⁴ Ibid, p. 388

Entre os anos de 1868 e 1878, os liberais ficaram afastados do poder, razão pela qual surgiu com mais vigor as idéias republicanas. O crescimento demográfico nos centros urbanos reduziu a força do patriarcalismo rural, tão bem utilizada pelo presidencialismo provincial. Também a urbanização e as idéias européias difundidas no ensino enfraqueceram essa base familiar existente.

A derrocada do regime monárquico ocorreu por vários fatores sem que houvesse predominância de um deles. Talvez os fatores humanos retrógrados da elite imperial não tenham detectado que o Brasil estava se isolando do mundo e das Américas. A abolição dos escravos, cujo regime era causa de vexames externos e internos, não foi tratada convenientemente perante a elite dos latifundiários que sempre deram sustentação ao império. As queixas dos militares não mais foram sensibilizadas pelo Imperador já velho e doente. A burguesia cafeeira, principalmente do Oeste Paulista, mais avançada em termos de técnica de produção, rivalizando com a do Vale da Paraíba, almejava o poder regional por meio de mais autonomia à província. Faltou visão maior aos comandantes dos ministérios imperiais ao avanço do ideário surgido no seio da classe média e dessas elites emergentes. Não foram feitos conchavos estáveis com essas elites, em face da instabilidade do reino e diante da possibilidade da futura rainha ser comandada pelo seu esposo – Conde D’Eu – de personalidade combatida⁵⁵. A República era a solução para assegurar autonomia das principais províncias, fugindo dos dissabores da centralização e da concentração do poder monárquico.

⁵⁵ O Conde D’Eu não conseguia nenhuma popularidade, sem mesmo sequer a simpatia dos círculos políticos e sociais do país. Era ele um tipo acabado de gentil-homem, mas a quem faltava o fato preciso para entremostrear as muitas riquezas ocultas da sua alma, os seus grandes dons aristocráticos de caráter e de inteligência. Ninguém foi mais mal compreendido no seu meio do que ele; a maledicência tomou-o à sua conta para impopularizá-lo, projetando a sua personalidade na imaginação das massas, mas numa imagem exata, mas numa imagem deformada e caricatural, em que não eram escassos traços de antipatia e de grotesco. VIANA, Oliveira. **O ocaso do império**. Brasília: Edições do Senado Federal. 2004, p. 160.

Proclamada a República, urgia pôr em prática os ideais a partir da consolidação do regime recém implantado, com a estruturação do governo, nomeação do ministério e a promulgação das primeiras medidas legislativas. Várias questões, por exemplo, dominavam a preocupação dos republicanos: federalismo ou ultrafederalismo; presidencialismo ou parlamentarismo; fixação do sistema eleitoral; a Igreja e o Estado. Em relação à primeira, a representação gaúcha defendia uma federação com mais autonomia dos Estados, proposta vencida pela influência de Rui Barbosa, que conferiu mais poderes à União que aos demais entes federativos. A federação criada foi mitigada. Seguindo o modelo americano foi aprovado o presidencialismo. O sistema eleitoral passou a ser pelo sistema do voto direto e universal, proibindo, porém as mulheres, os analfabetos, mendigos e praças militares o direito ao voto. A formação laica dos primeiros mandatários da República procedeu à separação entre Igreja e Estado tanto para evitar os costumeiros atritos entre essas instituições, como para permitir a integração dos imigrantes alemães de maioria protestante.

Em 24 de fevereiro de 1891 foi proclamada a primeira Constituição republicana. Sobre a relação entre os Estados e seus Municípios, dois artigos merecem referência: 63 e 68. O primeiro disciplinava que cada Estado, respeitando os princípios constitucionais da União, reger-se-ia pela sua própria Constituição e, conjugando com o segundo, refere-se que em sua organização deveria assegurar autonomia aos Municípios, principalmente em relação aos assuntos de seu “peculiar interesse”. Inovou essa Constituição ao explicitar a expressão “autonomia dos Municípios”, porém deixando sua inteligibilidade ao próprio Estado, daí essa assertiva nominal da autonomia municipal. A consagração do ideal federalista não se efetivou dentro dos Municípios, principalmente em razão das formações social, política e econômica brasileiras que impediram avanços urbanos. A classe dominante de São Paulo, por exemplo,

embora tivesse sua base de sustentação na produção de café, também investia em outras áreas econômicas de prestação de serviços e indústria.

Na esteira do art. 68⁵⁶ da primeira Constituição da República, coube ao Estado regulamentar as diretrizes de seus Municípios, definindo sua composição, nomeando prefeitos (também conhecidos por intendente, presidente municipal), explicitando suas competências e organizando sua administração e orçamento.

Inúmeras foram as intervenções dos Estados em seus Municípios, em razão do controle hierárquico imposto pela própria Constituição de 1891 que não definiu, como salientado, o que seria “autonomia” e “por particular interesse”, ficando a dicção a critério de cada Estado. Os governos locais seguiram a tradição do sistema unitário vivido durante o império. Naquele período, dos vinte Estados, apenas em oito havia eleição para prefeito; nos demais, a nomeação era feita pelo governador. As câmaras continuavam como corporações administrativas e os prefeitos serviam de instrumento nas mãos dos governadores. Assenta Nery Costa:

As Constituições estaduais deram a amplitude que quiseram à autonomia municipal, em especial quanto às eleições. Sustentou-se, durante muito tempo, que a eletividade, nos Municípios, era mera questão administrativa, como predominava no constitucionalismo argentino, e não uma relevante função política. A forte corrente doutrinária que advoga a restrição às eleições municipais, principalmente quanto ao chefe do seu Executivo, sustentava que os prefeitos, também chamados de intendentes ou de chefes do Executivo Municipal, deveriam ser nomeados pelos Governadores de Estado, como ocorreu nas Constituições do Pará, Paraíba e Rio de Janeiro. Já nas outras, como a do Piauí, adotaram a eletividade plena das suas funções políticas municipais.⁵⁷

Ainda explicando os efeitos do art. 68 da Constituição de República Velha, discorreu

Leal:

⁵⁶ Art. 68 – “Os estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”

⁵⁷ COSTA, Nelson Nery. **Curso de Direito Municipal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 45.

Formou-se logo uma corrente estadualista, cujo pensamento se corporificou na emenda de Lauro Sodré, que veio a ser o art. 68 da Constituição. Baseava-se essa proposta nas prerrogativas dos Estados, que não deviam ser restringidas pela Constituição Federal, ainda que as limitações, como era o caso, visassem garantir a autonomia dos Municípios contra o possível arbítrio das assembleias estaduais. Segundo as palavras de Vilma Ribeiro, que juntamente com outros também a subscrevera, consagrava a emenda ‘o princípio da autonomia dos Municípios’ e deixava aos Estados ‘plena liberdade para organizá-los como melhor julgarem conveniente aos seus peculiares interesses’.⁵⁸

A autonomia municipal prevista na Constituição de 1891 não existiu efetivamente, pois o exercício da política regional em torno do Executivo estadual delimitou a extensão e alcance do conceito de interesse local, essência da autonomia municipal. A esmagadora maioria dos prefeitos era nomeada e se transformou em objeto de dominação pelos coronéis. A política dos governadores transformou a hegemonia política aos Estados e não à União. Os motivos se prendiam:

- a) ao desinteresse da União em formar alianças com chefes políticos locais;
- b) a dependências financeira e política dos Municípios aos seus Estados, sem participação efetiva da União.

O problema verdadeiro não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia, tão constante tem sido, em nossa história, salvo breves reações de caráter municipalista, o amesquinamento das instituições municipais. A atrofiação de nossos Municípios tem resultado de processos vários: penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da polícia nos pleitos locais, etc. [...] A brisa autonomista do começo da República em breve tempo deixou de soprar, e ventos contrários passaram a impulsionar a política do municipalismo no Brasil.⁵⁹

A política dos governadores distorcia a federação, cuja característica marcante foi o coronelismo. Ademais, quando se invoca o federalismo, parte-se do pressuposto da igualdade dos Estados-membros. Na República Velha, os Estados eram disciplinados amplamente. O

⁵⁸ LEAL, Victor Nunes. op. cit., p. 117.

⁵⁹ LEAL, Victor Nunes. op. cit., p. 50.

coronelismo foi expressão usada para designar um chefe político, letrado ou não, mas que muito lembrava os senhores rurais da época colonial, visto que permanecia a política da troca de favores entre o “coronel” e o seu protegido. O tenentismo, a Coluna Prestes, a Revolução Paulista foram marcos do início da ruptura com as oligarquias.

Sob a ótica de Galvão de Sousa, tecendo comentários à forma federativa dada pela Constituição de 1891:

A Constituição de 1891 vinha dar aos Estados mais do que às províncias dera o Ato Adicional, e a concentração de poderes do governo estadual tornava meramente platônica a declaração do art. 68 relativo à autonomia dos Municípios. No império, o Município enquanto célula política ainda se mantinha, apesar da preponderância do poder central. Nem o regimento de 1828, nem o Ato Adicional haviam alterado a estrutura fundamental do Estado na sua constituição histórica. Mas a Constituição federal de 1891 ia muito mais longe, e daí por diante a unidade política deixava de ser o Município para ser o Estado, no lugar da antiga província.⁶⁰

No mesmo diapasão, afirma Nunes Leal:

O resultado final da política municipalista do regime de 91 foi mesquinho. Apesar disso, não cessaram as controvérsias, afirmando uns que era preciso Ter mais comedimento na veneração do ‘dogma’ autonomista, enquanto outros sustentavam que a autonomia municipal, que conhecêramos, não passava de uma ilusão.⁶¹

Sob a presidência de Floriano Peixoto existia uma tendência centralizadora do poder, com apoio da classe média e dos militares. Porém, as forças econômicas dominantes regionais, principalmente dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, propugnavam pela descentralização como forma de salvaguardar seus interesses particulares. A classe senhorial, outrora base de sustentação da monarquia, porque fincada no centro do poder, renova-se por meio das oligarquias locais. Comenta Faoro:

⁶⁰ SOUSA, José Pedro Galvão. **Política e teoria do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1957, pp. 47/48

⁶¹ LEAL, Victor Nunes, op. cit., p. 84

As realidades regionais, enredadas em reivindicações e em compromissos locais, não se homogeneizam em uma linha de conduta nacional, capaz de justificar a ação comum e solidária de governadores, senadores e deputados... O velho testamento imperial se dissolve, desta sorte, num elitismo de cúpula, regredindo a estrutura patrimonialista para o âmbito local, local no sentido do entrelaçamento de interesses estaduais e municipais.⁶²

O governo de Campos Sales – 1898 a 1902 – consolida a influência da “política dos governadores” ou “política dos Estados”. Exigiu-se a canalização entre a oligarquia rural e o Estado, isto é, composição entre o governo federal e os estaduais, cada qual dando e recebendo apoio pela hegemonia do poder político e poder econômico. O exercício da política é feito de pactos, conchavos, à margem dos interesses maiores da sociedade.

Uma constante na política nacional é a conciliação. Para defesa de seus interesses, os grupos dominantes entram sempre em acordo, evitam rupturas e se compõem, de modo a se perpetuarem. Têm diferenças pequenas; como pertencem ao mesmo grupo ou classe, são de origem idêntica, perseguem iguais objetivos, não há motivos para divergências profundas.⁶³

Esse pacto entre o poder central e o estadual expôs o desequilíbrio do federalismo da República Velha, ainda sob os efeitos conservadores do Império. O coronelismo relaciona-se não mais de forma direta com o poder central, mas em cumplicidade com o poder estadual, formado por oligarquias. Controlam os interesses municipais e estaduais, interferindo em todas as esferas dos poderes: executiva, legislativa e judiciária. Exigem fidelidade dos integrantes de seus grupos para que possam ditar a organização partidária e a política de apropriação da máquina administrativa.

Essa política de troca de favores pessoais – firmada entre o governo federal e o governo estadual – revelava a predominância dos interesses privados e não levava em consideração o anseio da população, mas a dadivosa presença do compartilhamento do poder estadual e federal.

⁶² FAORO, Raymundo. op. cit., p. 562

⁶³ IGLESIAS, Francisco. op. cit., pp. 206/207

A política dos governadores marcou a essência da República Velha e a distorção do federalismo. Os Estados foram divididos em classes de importância à formação do quadro político de então: os que indicavam os candidatos a presidente (São Paulo e Minas Gerais), os que indicavam o vice-presidente e ministros e os que indicavam os ocupantes de cargos inferiores para a estrutura administrativa do governo.

A relação entre o poder central e o poder estadual estava vinculada à força do poder do voto dos governadores, explicada pela incipiente relação entre o governo federal e as lideranças locais e a própria negação dada à autonomia dos Municípios, cuja consequência, como salientado, foi o elevado nível de sujeição ao governador dos Estados. A legitimação coronelista parte desta dependência predatória, visto que a máquina administrativa estava concentrada no Executivo estadual e sem freios em relação ao empreguismo e ao exercício da segurança pública. Afirma Afrânio Carvalho:

A importância do poder policial era tanta que os principais estados da Federação organizaram verdadeiros exércitos estaduais, a fim de evitar qualquer tentativa de intervenção militar da União e assim mantendo a extrema autonomia adquirida na Constituição de 1891. Como bem observou Afrânio de Carvalho, [...] tão ciosos se mostravam os grandes Estados na guarda de sua autonomia, dentro da cidadela constitucional, que São Paulo teve na sua força pública uma missão militar francesa antes que a União recebesse a sua. A brigada militar do Rio Grande do Sul possuía notória elasticidade com os 'batalhões provisórios'.⁶⁴

Sob a mesma ótica opina Abrucio:

O surgimento da estrutura federativa no Brasil também não conseguiu estabelecer uma relação de interdependência entre a União e os estados. Havia um desequilíbrio federativo acentuado que contrapunha, de um lado, dois estados muito fortes, Minas Gerais e especialmente São Paulo - contra uma União frágil frente a eles, e de outro, mais de uma dezena de unidades estaduais que mal podiam sobreviver pelas próprias pernas, necessitando de auxílio do Tesouro Federal - o que na prática significava se filiar automaticamente ao bloco do café com leite. Sem real autonomia para todos os

⁶⁴ CARVALHO, Afrânio. **Raul Soares: um líder da República Velha**. Rio de Janeiro: Forense, 1978 p. 06.

estados, torna-se difícil implementar um verdadeiro federalismo.⁶⁵

O estado do Ceará teve o governo baseado na estrutura familiar patriarcal: Antônio Pinto Nogueira Acioli. Em sua gestão, 1896 a 1900, tratou de distribuir em larga escala os postos de comando da administração pública, não apenas a estadual, mas também a municipal e federal. A mesma linha de atuação ocorreu no mandato de seu sucessor e afilhado político, Pedro Borges (1900 a 1904). Acioli é reeleito para os mandatos de 1905 a 1912, quando foi deposto pelas forças que apoiavam o Tenente-Coronel Franco Rabelo.

Sobre Acioli, escreve Edgard Carone:

Este grupo é constantemente acusado de locupletar-se à custa do dinheiro público: além de transferir rendas do Município para o Estado (a do dízimo, em 1903), é nos contratos de obras, nos orçamentos de secretarias, nas obras contra as secas e em outras fontes públicas e privadas que cresce a fortuna pessoal dos Aciolis. Este domínio, entretanto, só pode existir abafando as críticas: daí ser violento contra todas as formas de oposição, causando o desterro e a morte violenta dos opositoristas; quando preciso, queima jornais da oposição, chacina de manifestantes contrários (1911), atira sobre os aprendizes de marinheiros para agradar ao Ministro da Marinha (1901).⁶⁶

Outra questão de relevância nesse período histórico da República foi o desaparecimento do Partido Republicano de ideologia federal. Em seu lugar surgem os partidos republicanos estaduais a partir da expressiva força da aristocracia agrária, cuja dicção política pregava o exclusivismo regional e social. Com exceção do Partido Comunista, as tentativas de constituição de partidos de agregação nacional são frustradas.

Durante os trinta primeiros anos no século passado, o Brasil amadurecia social e economicamente. Entre 1887 e 1930, milhões de estrangeiros entraram no país gerando uma diversificação agrícola no país, principalmente nas regiões Sul e Sudeste. O crescimento

⁶⁵ ABRUCIO, Luiz Fernando. **Os barões da Federação**. São Paulo: HUCITEC, 1998, p. 41.

⁶⁶ CARONE, Edgard. **República Velha. 1. Instituições e classes sociais**. São Paulo: DIFEL, 1975, p. 278

industrial foi significativo, notadamente nas áreas têxtil, de alimentação, de bebidas e de vestuário. A industrialização não só elevou o crescimento da vida urbana, como ensejou movimentos ideológicos da classe trabalhadora. A classe média inicia disseminação em prol de movimentos contrários à república oligárquica para implantação dos preceitos liberais. Estados, como o Rio Grande do Sul, pressionavam contra a influência exercida por Minas Gerais e São Paulo no cenário federativo desigual. Em 1926, foi promovida a reforma constitucional recrudescendo o descontentamento geral em razão da usurpação da autonomia dos Estados, que passaram a padecer de maiores controles da União.⁶⁷

A crise mundial de 1929 atingiu em cheio os interesses dos cafeicultores, da classe média e da burguesia industrial. Interesses políticos e econômicos contrariados e o pensamento liberal reformista da federação existente culminaram na Revolução de 30. Com efeito, a sociedade se modernizava econômica, política e culturalmente, os trabalhadores manifestavam-se por conquistas laborais e a própria forma de exercer a política foi reavaliada a partir das alianças entre mineiros e gaúchos, relegando a classe política paulista a plano secundário do processo revolucionário, visto que eram tidos como excessivamente presos aos seus interesses econômicos. Por outro lado, fez-se o Estado Novo sem a participação do povo. Os membros da burocracia estatal foram atores do novo cenário político, cujo roteiro também foi produzido por eles, mas à custa de uma produção dispendiosa e paga pela sociedade, cuja função estava resumida à montagem do palco e a assistir à peça teatral.

Merece citação o entendimento esposado por Boris Fausto:

⁶⁷ Com a imensa vantagem da análise a posteriori, podemos perceber nos atores políticos triunfantes em 1930 – militares, políticos mineiros, gaúchos do Partido Republicano Riograndense - algumas das virtualidades da ordem política construída penosamente a partir daquela data. Se ela nasceu em parte das decantadas condições objetivas, nasceu também da prática e das visões de mundo dos vencedores, ao combinar clientelismo, desenvolvimentismo e crença nas virtudes neutras do Estado. FAUSTO, Boris. Velhas questões, novas visões. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, Folhetim, 1989. p G4

A heterogeneidade dos grupos revolucionários nada tinha de excepcional, sendo mesmo fato comum na maioria das revoluções. Importa saber que setores predominaram e quais os objetivos desenhados no pós-trinta. Sob o primeiro aspecto, podemos dizer que a partir de 1930, ocorreu uma troca da elite do poder sem grandes rupturas.⁶⁸

Pelo Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, os Estados passaram a ser governados por interventores e os prefeitos eram nomeados por aqueles a quem cabiam exercer as funções executivas e legislativas, alterando as estruturas coronelistas. Esse Decreto, que instituiu o governo provisório da República, tratou logo de dissolver as Casas Parlamentares em todos os níveis, ressaltando, porém, que as Constituições federal e estaduais continuavam em vigor, sujeitas às alterações supervenientes estabelecidas por esse decreto ou outras leis. Ficaram suspensas as garantias constitucionais. Quanto às autonomias somente estabeleceu as financeiras dos Estados e do Distrito Federal, visto que o interventor, bem como os prefeitos por eles nomeados, exerciam as funções legislativas e executivas, e “revogar ou modificar qualquer dos seus atos ou resoluções” (art. 11, §4º). Interessante observar que o art. 12⁶⁹ antecipou a forma federativa na futura Constituição: “A nova Constituição Federal manterá a forma republicana federativa e não poderá restringir os direitos dos Municípios e dos cidadãos brasileiros e as garantias individuais constantes da Constituição de 24 de fevereiro de 1891”.⁷⁰

Sobre o significado da Revolução de 30 e suas conseqüências em termos constitucionais, Paulo Bonavides e Paes de Andrade entendem:

⁶⁸ FAUSTO, Bóris. op. cit., 1994, p. 327

⁶⁹ Art. 12 “A nova Constituição Federal manterá a forma republicana federativa e não poderá restringir os direitos dos Municípios e, dos cidadãos Brasileiros e as garantias individuais constantes da constituição de 24 de Fevereiro de 1891.”

⁷⁰ Art. 11 “O Governo Provisório nomeará um interventor federal para cada Estado, salvo para aqueles já organizados, em os seus ficarão os respectivos presidentes investidos dos poderes aqui mencionados.

§ 4º 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.”

A Revolução de 30 fez inevitável a reflexão ideológica posterior acerca dos fundamentos de nossa sociedade, envolvendo o atraso, o coronelismo, o patriarcalismo, a patronagem eleitoral, a miséria camponesa, o subdesenvolvimento, a aliança social da Igreja com os poderosos, o misticismo, o cangaço, o ânimo oligárquico da política, toda uma série estrutural de vícios que denotavam dependência, imobilidade, apatia ou desprezo para milhões de oprimidos sociais, banidos da participação cívica totalmente alienados da consciência libertadora que o messianismo ideológico prometia acordar, para fazê-los assim parte da Nação e da gerência do processo político... Em resumo, a Revolução de 30 foi uma pálida restauração liberal. Teve seus frágeis contornos esboçados na Constituição de 34; uma Constituição elaborada e promulgada com quatro anos de atraso em relação ao movimento que inspirou e que deveria legitimá-la.⁷¹

Em julho de 1934 é promulgada a segunda Constituição da República. Essa Constituição trazia o espírito da constituição alemã de 1919 (Weimar). Apesar de conter traços de elementos sociais democráticos foi ineficiente para promover alteração dos costumes políticos do país.

A Constituição de 1934 trouxe algumas inovações entre Estados e Municípios, a teor dos artigos 7º e 13. Com efeito, dentre as competências privativas do Estado, estava a de ter sua própria Constituição, respeitando o princípio da autonomia municipal, ainda que relativo. Os Municípios teriam assegurada autonomia “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” e a arrecadação de tributos próprios. Contudo, nas capitais e nos Municípios das estâncias hidrominerais, poderia o prefeito ser nomeado pelo governador do Estado. Ademais, mitigada estava a autonomia pela possibilidade do Estado de criar órgãos fiscalizatórios das finanças municipais, bem como de assistência técnica à administração de cada Município. A autonomia proclamada na efêmera Constituição de 1934 era nominalista, visto que o conceito a ser empregado às expressões, como assistência técnico-administrativa e fiscalização financeira, representa ingerências dos Estados.

⁷¹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. op. cit., pp. 265/266

Prevvia a eletividade do prefeito e vereadores, mas os prefeitos da capital e das estâncias hidrominerais poderiam ser nomeados pelo governador do Estado. Outrossim, quando se reportou à sua organização administrativa, ficou consignada a possibilidade de o Estado criar órgão de assistência administrativa no Município, podendo ainda intervir na fiscalização e regularização financeira.⁷²

O que se compreende é uma contradição manifesta: dá-lhe autonomia e possibilita o intervencionismo estadual, por meio da tutela na sua administração e finanças, além da nomeação de prefeitos das capitais e cidades hidrominerais. Porém, houve avanço ante as estruturas implementadas durante a República Velha, mesmo porque o anúncio do reconhecimento da importância do Município objetivava a alteração dos mecanismos oligárquicos e coronelistas existentes.

Enquanto avançou no trato da autonomia municipal, merece destaque o cunho de Estado social que a Constituição nos legou pela primeira vez: títulos como a ordem econômica e social e outro destinado à família, educação e cultura estabelecem primados de uma democracia social. O inciso 34 do artigo 115 assegurou a todos o direito à subsistência e ao

⁷² 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.

§ 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais.

§ 2º - Além daqueles de que participam, *ex vi* dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licenças;

II - os impostos predial e territorial urbanos, cobrados o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III - o imposto sobre diversões públicas;

IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais;

V - as taxas sobre serviços municipais.

§ 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças.

§ 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impuntualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12.”

trabalho digno. Concitou o exercício da cidadania para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos ao patrimônio público em todas as suas esferas. Constitucionalizou a obrigação do Estado em prover a universalização da educação (art. 149) e inovou ao determinar que a União, Estados, territórios e Municípios aplicassem percentuais dos impostos para a manutenção e desenvolvimento da educação (art. 156).⁷³

Agitações políticas marcaram a tônica dos anos 30. Direita e esquerda ocupam espaços que antecipavam o golpe de 37. A Aliança Nacional Libertadora – ANL preconizava o antiimperialismo, o antifascismo e o fim do latifúndio. Uma presença marcante foi a de Luís Carlos Prestes, cujo ideal marcou a história brasileira. Do outro lado ideológico pontuou a Ação Integralista Brasileira (AIB) composta por intelectuais conservadores e forças do trabalhismo católico. Seu expoente foi Plínio Salgado e suas diretrizes fincavam-se no anticomunismo, no catolicismo tradicional e no nacionalismo.

No estado do Ceará, a Igreja também teve forte influência na sociedade. Sob seu comando é fundada a Legião Cearense do Trabalho – LCT, em 23 de agosto de 1931. O ativismo levado a efeito pela LCT inspirava-se basicamente na Encíclica Rerum Novarum, de Leão XIII. D. Hélder Câmara ao lado de Jeová Motta foram os nomes de relevo no Estado. A propósito da estreita ligação entre a AIB e a LCT, pontifica Josênio Parente:

A Igreja no Ceará passa, então, a abandonar paulatinamente o apoio dispensado à Legião e a direcioná-la mais ostensivamente para a AIB. Há que lembrar, entretanto, que a liderança (de classe média) da LCT coincidia com a da AIB, embora acrescida de outros intelectuais. A convergência entre as duas era tal que os locais de suas reuniões, eram muitas vezes, os mesmos, apesar de cedidos pela Igreja Católica... a Liga Eleitoral Católica Cearense, ao contrário de muitos outros estados

⁷³ Mas não padece dúvida que a tônica da Constituição de 34 recaiu sobre o Estado social. O novo pacto, sobre declarar à inviolabilidade do direito à subsistência, já não mantinha como as Constituições anteriores, o direito de propriedade em toda a sua plenitude, senão que ao garanti-lo assinalava que ele não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, sujeitando-o assim às limitações que a lei determinasse”. BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. op. cit., p. 326

(exceção feita, provavelmente, a São Paulo) tomou conotação formal de partido político devido, entre outros fatores, à própria natureza do movimento tenentista e ao trabalho dinâmico, e bem antigo, de D. Manuel da Silva Gomes. No que se refere ao movimento tenentista cearense, ele se transformará, como já destacamos, em uma oligarquia cujo líder era de oposição ao sistema na década anterior: os Távora.⁷⁴

A campanha sucessória à presidência da República em 1937 é marcada por agitações anticomunistas de toda ordem. É divulgado o Plano Cohen – documento elaborado por militares e integralistas – acusando os comunistas de elaborar um complô internacional para tomar o poder. Getúlio Vargas, amparado pelos militares e pelas lideranças industriais do país, outorga uma nova Constituição em 10 de novembro de 1937. Desfecha-se o regime de força e instalam-se as intervenções federais nos Estados, processadas para garantir a chamada soberania nacional.

Adveio o golpe de 1937, revogando-se a terceira Constituição. A nova ordem jurídica mereceu de Victor Nunes Leal o seguinte comentário:

Inequivocamente anticomunista, pois, além de suprimir a eletividade dos prefeitos, reduziu a receita municipal e manteve os departamentos de municipalidades, que funcionavam como órgãos federais, cuja tarefa era dar aprovação prévia a decretos-lei do interventor e dos prefeitos. Tudo isso contribuiu para restabelecer o sistema de tutela e reduzir a autonomia dos Municípios. Nesse período, vigorou o Decreto-lei nº 1.202 de 1939, que suprimiu dos Municípios qualquer órgão de representatividade local, submetendo-os a um sistema de controle mais estreito, uma vez que adicionava aos departamentos de municipalidades um Departamento Administrativo, criado em cada Estado para prover assistência e controlar os governos estadual e municipais.⁷⁵

Apesar de o artigo 26 da Constituição de 1937 ter garantido autonomia aos Municípios “em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse”, seus efeitos foram também nominais, devido à rigorosa concentração de poder no âmbito federal, transformando os Estados e Municípios em entes gerenciais da União. Os órgãos administrativos municipais foram incorporados à administração estadual e a fiscalização competia aos aparatos políticos da

⁷⁴ PARENTE, Josênio. *Anavê* – Os camisas-verdes no poder. Fortaleza: EUFC, 1986, p. 141

⁷⁵ LEAL, Victor Nunes. op. cit. p. 92

União e ao Departamento de Assistência aos Municípios. Nesse período, chegou-se à absoluta centralização da seguinte maneira: a União legisla e planeja, o Estado adapta e o Município executa.

Para Raul Machado Horta, comentando a Constituição do Estado Novo:

É sabido que a Carta de 1937 conservou o título federal apenas no nominalismo da apresentação exterior (art. 3º). Constituição federal no nome, mas Constituição unitária na realidade. Na vigência do Estado Novo, o Decreto-lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939, dispondo sobre a Administração dos Estados e dos Municípios, descentralizou-se a Federação e implantou a estrutura do Estado Unitário com órgãos descentralizadores nos Estados. Com a isenção da perspectiva histórica, resta-lhe pelo menos o mérito de ter antecipado, em norma constitucional federal quando permaneceu ineficaz, a solução do agrupamento de Municípios da mesma região, para a instalação, exploração e administração de serviços comuns.⁷⁶

O Estado Novo implantou uma ordem constitucional centralizadora e autoritária. Elaborado por Francisco Campos, o art. 178 das disposições transitórias e finais deliberava que estavam dissolvidos, desde a outorga até a realização do plebiscito regulamentado por decreto presidencial, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. Determinava também a intervenção nos Estados. O art. 186 declarava estado de emergência em todo o país. O plebiscito nunca ocorreu.

Francisco Campos, ao escrever “O Estado Nacional”, tece a sua visão sobre a Constituição de 37 e a concepção do Estado Novo:

A nova Constituição é profundamente democrática... A Constituição de 10 de novembro atende, de modo cabal, às transformações que, em nosso século, se encontram, em via de rápida realização, nos ideais e nas instituições democráticas. Um dos pontos essenciais do regime é a definição da liberdade. Sua importância, entre nós, tem sido meridianamente proclamada. Importância, porém, só de palavras [...] Somente o Estado, porém, está em condições de arbitrar ou de exercer um poder justo. Ele representa a nação, e não é o instrumento dos partidos e das organizações privadas.⁷⁷

⁷⁶ HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1995, p. 627.

⁷⁷ CAMPOS, Francisco. **O Estado nacional**. Brasília: Senador Federal, 2001, pp. 56, 60 e 62

Por sua vez, Azevedo Amaral afirma sobre a Constituição de 37:

O estilo do Estado Novo define-se por duas características inconfundíveis. É democrático e é nacionalista. Estes dois traços conjugam-se em uma unidade harmoniosa que representa o equilíbrio entre os elementos da formação brasileira e o sentido histórico do nosso futuro. O Estado Novo é democrático porque é nacionalista. E somente corresponde à idéia nacional por ser democrático... A Constituição de 10 de novembro, desembaraçando-nos dos enxertos que deformavam e viciaram a essência da democracia, imprimiu às novas instituições brasileiras um cunho tão nitidamente nacionalista, precisamente porque nelas se reafirma a histórica fisionomia do nosso povo e das nossas tradições.⁷⁸

Evidentemente, não existiu democracia. A tendência centralizadora da Revolução de 30 materializou-se na Constituição de novembro. O aparelho estatal prendeu, torturou, exilou intelectuais e políticos. O Estado também passa a intervir na economia, respondendo com vigorosa expansão. A produção industrial tem significativo aumento em comparação à da agricultura. A burocracia estatal muda de feições com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. A classe média beneficia-se com o ingresso no serviço público por meio de concursos.

A classe trabalhadora obteve significativos reconhecimentos, como a instituição de férias, horário de trabalho, salário mínimo, previdência social, a Consolidação das Leis do Trabalho. Em compensação, os sindicatos transformaram-se em agentes do governo, por meio de seus diretores. O Estado passou a tutelar os grupos sociais organizados, investindo contra os de manifestações e formação de partidos políticos. O Estado federal criou o poder estatal burocrático, por meio das fundações dos institutos, autarquias e conselhos administrativos, ao mesmo tempo que cria um Estado sem movimento político ideológico. A Revolução de 30 tem como marco a novel forma de exercício do poder no Brasil, com a emergência do Estado forte e autoritário. Houve deslocamento do centro das decisões para o nível federal,

⁷⁸ AMARAL, Azevedo. op. cit., p. 107

marginalizando as oligarquias ruralistas. Em torno de um chefe, caracterizado como símbolo maior de uma nova ordem, a propaganda governamental difundiu o discurso de integração nacional.

O ideal de nação construído a partir da figura onipresente de Getúlio Vargas foi arquitetado sobre pilares do regime de força para conter formas de articulações contrárias ao governo, quer daqueles que perderam significativa parcela de influência política, quer dentre quaisquer espécies de mobilização da sociedade, principalmente da classe trabalhadora, que reconhecia os avanços da legislação laboral, ainda que formalmente. A lógica dos mentores do Estado Novo escreveu-se para respeitar e considerar o papel do líder revolucionário, Getúlio, que retirou o Brasil de seu atraso político e econômico, assim como conquistas sociais antes não experimentadas. O aparelhamento administrativo estatal conseguiu penetrar em todas as esferas públicas estaduais e municipais.

Sobre os Municípios, a ordem jurídica, seguindo a tradição nominalista da República Velha, norteava que seriam asseguradas autonomias no que tangia “ao seu peculiar interesse”. Porém, o artigo 27 determinava que os prefeitos seriam livremente nomeados pelos governadores de Estado. Em termos de autonomia financeira⁷⁹ poderiam legislar sobre:

a) imposto de licenças;

⁷⁹ 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) a 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.” - Art. 28 – “Além dos atribuídos a eles pelo art. 23, § 2º, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licença;
II - o imposto predial e o territorial urbano;
III - os impostos sobre diversões públicas;
IV - as taxas sobre serviços municipais.”

- b) imposto predial e territorial urbano;
- c) imposto sobre diversões públicas;
- d) taxas sobre serviços municipais.

O art. 82, disciplinador do colégio eleitoral do Presidente da República, determinava que sua composição deveria ser, também, de eleitores designados pelas Câmaras Municipais, elegendo cada Estado número de eleitores proporcional à população respectiva, não podendo ser superior a vinte e cinco membros. Acerca dessa inovação, escreveu Francisco Campos:

Sempre se disse que o Município era a célula política do país. Era-o, porém, apenas de maneira nominal. Entretanto, ao passo que a vida política do país, considerada como um todo, é intermitente, a vida política do Município é que absorve, efetivamente, o interesse do povo. A corporação municipal representa, realmente, o Município; o único prestígio político é o prestígio municipal. Tomando em consideração essa realidade, a Constituição de 10 de novembro utilizou o Município diretamente como órgão constituinte dos poderes, seja na eleição da Câmara dos Deputados, seja pela designação, pelos Municípios, da maioria dos membros do colégio eleitoral do presidente da República. Nisto, não fez mais do que dar expressão legal a uma realidade: a eleição geral e direta no Brasil já era, com efeito, uma eleição puramente municipal.⁸⁰

Sobre Francisco Campos, observa Nelson Saldanha: “Redator da carta outorgada de 37, fez dela um estatuto executivista, em que poderes inusitadamente concentrados ficavam nas mãos do ditador; por ela se configurava o chamado Estado novo brasileiro, um Estado intervencionista, antidemocrático, e legado socialmente aos interesses dos grupos dominantes”.⁸¹

Em torno da pessoa do presidente erigiu-se o populismo, como mencionado. Procurou o getulismo criar um sistema de cooptação de forças heterogêneas. De um lado, convergindo os interesses da representatividade das forças econômicas e do outro solucionando os reclames

⁸⁰ CAMPOS, Francisco. op. cit., p. 53

⁸¹ SALDANHA, Nelson Nogueira. **História das idéias políticas no Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2001, p, 295

das classes assalariadas. O sistema de poder posto em prática estabeleceu condições mínimas e inovadoras na evolução política e jurídica para o exercício do direito. O Estado é caracterizado como intérprete dos anseios da sociedade. As classes e grupos sociais gravitam em torno da mediação do aparelho estatal.

Francisco Campos, um dos maiores ideólogos do Estado Novo, sintetizou esse sistema populista da seguinte maneira:

O povo não conhece o Estado desencarnado, reduzido a símbolos e a esquemas jurídicos. O Estado popular é o Estado que se torna visível e sensível ao seu chefe, o Estado dotado de vontade e de virtudes humanas, o Estado em que ocorre não a linha da indiferença e de neutralidade, mas o sangue do poder e da justiça. O povo e o Chefe, eis as duas entidades do regime.⁸²

Octávio Ianni comenta também esse sistema, ressaltando:

O Estado é preposto e imposto à sociedade como se fora o seu melhor e único intérprete, sem a mediação dos partidos. 'Voto não enche barriga', teria dito Vargas, durante o Estado Novo. Na ditadura populista, o povo teria no Estado o seu guardião, intérprete, porta-voz e realizador. Para o povo, entretanto, o Estado somente se torna real quando se personifica nas palavras, imagens ou atos de um chefe.⁸³

A passagem histórica de Vargas reproduz o processo de síntese do regime oligárquico falido, posto preso às suas convicções seculares. Os seus interesses basilares desprezavam a população de uma maneira geral que amadurece e almeja participar dos destinos políticos da nação. Novas classes e grupos sociais evoluem para combater esse regime. Porém, no seio dessa oligarquia, outra se fortifica e se alia aos segmentos da Igreja, dos militares, dos profissionais e dos trabalhadores para pregar nova ordem. Outros personagens, com os mesmos interesses econômicos, unem-se a membros da sociedade brasileira para derrubar o antigo. Nesse hiato entre o antigo e o moderno, o populismo se desenvolve, pregando a

⁸² CAMPOS, Francisco. op. cit., p. 213

⁸³ IANNI, Octávio. **Formação do Estado populista na América Latina**. 2 ed., São Paulo: Ática, 1989, p. 90

potencialidade do vigor da nacionalidade em contradição à regionalidade ultrapassada. O populismo e o nacionalismo, portanto, são elementos do discurso do Estado.

O final da Segunda Guerra mundial, a queda dos regimes totalitários fascistas e a crescente onda em prol da democratização do país levaram ao fim o governo Vargas, mas não propriamente a superação de sua era. Com efeito, o presidente, robustecido pelo seu populismo, foi figura central na transição democrática, tanto que seu apoio ajudou a eleger Dutra, candidato do PSD à presidência, contra Eduardo Gomes, da UDN. Em 1950 retorna Vargas ao poder, desta vez por meio de eleições diretas, representando a consagração do populismo.

O traço norteador a partir de 45 foi a busca de firmar o compromisso com o regime democrático que permitisse pela primeira vez em nossa história a participação das massas urbanas de exercitar o poder por meio do voto. Até então a legislação eleitoral havia sido escrita para acomodar os interesses da política clientelista alicerçada nas zonas rurais.

A Constituição de 46, sob princípios democráticos, restabeleceu o princípio federativo descentralizador como também ressaltou a autonomia dos Estados e dos Municípios. A estes foram revigorados três vetores básicos ao conceito de autonomia, ainda que não totalmente:

- a) política;
- b) financeira;
- c) administrativa.

Com efeito, o art. 28 disciplinava que a autonomia política dos Municípios estava assegurada por meio de eleição do prefeito e de vereadores. Porém, seus parágrafos primeiro e segundo conferiram aos governadores dos Estados ou dos territórios a possibilidade de nomear os prefeitos das capitais e dos Municípios de estâncias hidrominerais naturais e tendo os Estados e a União, como seus beneficiados. Seriam também nomeados os prefeitos dos Municípios considerados de importância para a defesa externa do país.

Em síntese, a Constituição trouxe roupagem nova ao Município com as seguintes diretrizes⁸⁴:

- a) eleição direta dos prefeitos e vereadores;
- b) arrecadação de cinco impostos:
 - b.1) predial e territorial urbano;
 - b.2) licença;
 - b.3) indústrias e profissões;
 - b.4) diversões públicas;
 - b.5) atos de sua economia ou de sua competência.

⁸⁴ Art. 28 – “A autonomia dos Municípios será assegurada:

I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.

§ 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.”

Art. 29 – “Além da renda que lhes é atribuída por força dos §§ 2.º e 4.11 do art. 15, e dos impostos que, no todo ou em parte, lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios os impostos:

I - predial e territorial, urbano;

II - de licença;

III - de indústrias e profissões;

IV - sobre diversões públicas;

V - sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência.”

- c) cobrança de taxas por serviços prestados ou utilização de bens;
- d) cobrança de contribuições de melhoria;
- e) fixação de possibilidades de intervenção estadual apenas em casos do não pagamento de dívida fundada ou impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado;
- f) tributos partilhados.

A autonomia administrativa estava pontuada na organização própria dos serviços públicos locais e na afirmação da expressão “peculiar interesse”. Todavia, o art. 24 permitia ao Estado a criação de órgão de assistência técnica aos Municípios. Quanto à autonomia financeira, pertenciam aos Municípios os impostos predial e territorial urbano, de licença, de indústrias e profissões, sobre diversões públicas e atos de sua economia e competência, além da contribuição de melhoria e taxas. Inovou ao disciplinar a repartição de receitas.

Entrementes, censura-se o óbice à autonomia plena pelo teor do mencionado art. 28:

- a) nomeação dos prefeitos das capitais pelos Governadores dos Estados ou territórios;
- b) nomeação pelos Governadores dos Estados ou dos territórios dos prefeitos dos Municípios situados em estâncias hidrominerais, beneficiados pelo Estado ou pela União;
- c) nomeação pelos Governadores dos Estados ou dos territórios dos prefeitos dos Municípios considerados de importância para defesa do país, declarados por lei federal.

Para Raul Machado Horta

A Constituição Federal de 1946 retirou o Município da situação de marasmo e de abandono em que o deixou o sistema centralizador e autocrático de 1937. Abriu-lhe novas perspectivas pela taxaçaõ autônoma de competência tributária (art. 29, I a V).. Introduziu o Município no processo de alimentaçaõ de novos recursos, além das rendas locais, pela participaçaõ nos percentuais da receita federal dos impostos especiais e da arrecadaçaõ do imposto de renda (art. 15, VI, §§ 2º e 4º) [...] Essas formas embrionárias de participaçaõ de outras unidades de Governo no produto da receita federal desenvolveram-se sob a vigência da Constituição de 1946 para alcançar o estágio mais evoluído e sistemático dos Fundos de Participaçaõ dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, concebidas pela Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965.⁸⁵

Já o comentário de Aliomar Baleeiro considerou o avanço da autonomia dos Municípios como verdadeira revoluçaõ:

No correr do tempo, a República sacrificou em muito os Municípios, não só lhes restringindo a autonomia, cada vez mais ameaçada pelos Estados, senão também os desfavorecendo na discriminaçaõ das rendas públicas... Pouco a pouco, a fatia do leão coube ao Tesouro Federal, que arrecadava mais de 63% dos tributos pagos a todos os brasileiros, ao passo que os Municípios, em 1945, não chegavam a receber 7%, cabendo a diferença aos Estados (mais ou menos 30%)... Esse fenômeno impressionou vivamente os constituintes. Para melhorar as finanças dos Municípios, deram-lhes todo o Imposto de Indústrias e Profissões (antes tinham só 50% dele); uma cota em partes iguais, no rateio de 10% do Imposto de Renda excluídas as capitais; e quando a arrecadaçaõ estadual de impostos, salvo o de exportaçaõ, excedesse, em Município que não seja o da capital, o total de rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-ia anualmente 30% do excesso arrecadado.⁸⁶

Antes de promulgada a Constituição de 1946, foi empreendida ampla campanha de revitalizaçaõ do municipalismo, diante de um contexto de estagnaçaõ e pobreza em que se encontrava a maioria dos Municípios brasileiros. Essa campanha objetivava incluir no futuro texto constitucional dispositivos capazes de assegurar eficaz revitalizaçaõ e angariar maior participaçaõ na arrecadaçaõ dos tributos.

Eis que a negaçãõ do Município gerou o Municipalismo, como já o gerava em épocas pretéritas, quando grandes nomes da Política do Direito e do parlamento se levantavam para profligar os crimes praticados contra a terceira órbita administrativa... Da fase da Constituinte até os dias atuais, o Município só tem feito

⁸⁵ HORTA, Raul Machado. op. cit.. p. 627.

⁸⁶ BALEEIRO, Aliomar. **A Constituição de 1946**. 2 ed., Brasília: Senador Federal, 2001, p. 18

conquistar terreno, lenta porém firmemente. Pode-se dizer que ele hoje constitui um estado de espírito nacional.⁸⁷

Outro fator de recrudescimento da causa municipalista foi a criação em 1946 da Associação Brasileira dos Municípios – ABM, que despontou como articuladora de várias reivindicações dos Municípios, muito embora não tenha alcançado as grandes reformas como pretendia, em decorrência da histórica desconsideração do Município como ente autônomo. Mesmo assim, foram levantadas questões de ordem visando à maior assistência ao interior, reforma tributária, reforma agrária e melhorias das condições de vida local e rural. Obtendo a inserção de avanços constitucionais, a ABM empregou campanhas em diversos Estados, com o objetivo de conseguir vantagens significativas para o municipalismo.

Em 1948 foi criada a Revista Brasileira dos Municípios, por Raphael Xavier. Em 1950 realizou-se o I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, em Petrópolis, cuja pauta de discussão constava a defesa de ampla autonomia municipal, a necessidade de superação do estado de abandono dos Municípios do interior, o apoio ao campo, a modernização das administrações municipais e a inclusão de novas técnicas de gestão pública.

Sobre a campanha municipalista, Américo Barreira, um dos principais articuladores desse movimento no Ceará, opinou:

A Campanha Municipalista não pode estacionar com a Constituição de 1946. Não somos uma reivindicação que passa. Não somos um comício que se extingue com o entusiasmo dos vereadores. Somos, na verdade, a própria organização nacional. Municipalismo significa, em síntese, a integração do federalismo republicano no seu verdadeiro sentido funcional, onde o Município seja uma órbita, dentro do qual se realiza a democracia brasileira, de baixo para cima, do interior para a periferia, com a perfeita estruturação de todos os seus órgãos, em funcionamento harmônico, visando a ordem, o progresso, a liberdade, a independência nacional e o bem estar coletivo.⁸⁸

⁸⁷ XAVIER, Raphael. **Campanha municipalista**. Rio de Janeiro. IBGE, 1950, pp. 705/706

⁸⁸ BARREIRA, Américo. **Revista dos Municípios do Ceará**, nº 5, 1954, p. 2

Comenta Maria Pires sobre a Constituição de 1946:

Prestigiou a instituição municipal, seja pela equitativa distribuição da renda mediante ampliação da participação do ente local nas finanças, seja pelo delineamento dos fundos de transferência, seja pela reintegração do Município no sistema eleitoral do país e, ainda, pelas categóricas barreiras à indiscriminada intervenção estadual nos Municípios. Não se pode dizer, todavia, de uma consistente autonomia política no referido período, sobretudo pela ausência de clareza no sistema de repartição de competências e poderes entre as diversas esferas.⁸⁹

Portanto, nesse período inicial da década de 50, o ideário municipalista opunha-se à situação de abandono e estagnação dos Municípios interioranos, ainda sob influência coronelista e oligarca, razão portanto para a pobreza do campo, a falta de assistência ao interior, como pugnou pela difusão da necessidade de reforma agrária.

Em artigo publicado, Raphael Xavier, um dos líderes desse movimento, era de opinião que não mais se podia acumular inúmeros erros em negar o papel do Município no cotidiano nacional:

Os Municípios, salvo um ou outro caso de milagrosa reação ao aniquilamento, vivem a modorra dos territórios abandonados ou esgotados em sua capacidade curadora. é manso o contraste entre a civilização que ostenta o seu esplendor e as suas luzes nas três ou quatro grandes capitais brasileiras, e o primitivismo de vida reinante nas maiores áreas de nossa carta geográfica... Fala-se em reforma agrária, a idéia palpita nos parlamentares, mas, de tanto aguardar a sua efetivação, o povo perde as esperanças, transferindo-a, quando muito, para as gerações futuras... Já não oferecendo as áreas em decadência elementos de vida e progresso, as populações abandonam a terra, perseguindo a miragem do progresso industrial nas cidades super-habitadas.⁹⁰[...] Eis que a negação do Município gerou o Municipalismo, como já o gerara em épocas pretéritas, quando grandes nomes da política do Direito e do Parlamento se levantavam para profligar os crimes praticados contra a terceira órbita administrativa [...] Da fase da Constituinte até os dias atuais, o Municipalismo só tem feito conquistar terreno, lenta, porém firmemente. Pode-se dizer que ele hoje constitui um estado de espírito nacional.⁹¹

⁸⁹ REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA, Brasília, a. 36, n° 1, abr/jun, 1999, p. 148

⁹⁰ XAVIER, Raphael. Município – Fundamento do regime democrático. **Revista Brasileira dos Municípios** Rio de Janeiro, ano II, n° 8, 1949, p. 64

⁹¹ XAVIER, Raphael. O Movimento municipalista e a política partidária. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, ano II, n° 5, p. 59-66, 1949.

Estava em questão a discussão do país legal em seus dispositivos meramente formais e o país real, abandonado na miséria e na decadência da maioria dos Municípios interioranos. A superação desse estado de coisas estaria na modificação dos clãs oligárquicos espalhados pelos Municípios, promovendo fortalecimento da economia rural. A campanha, pois, visava a discutir e a alterar esses problemas nacionais. Acreditava-se numa mudança profunda na administração municipal, a partir da adoção de moralização e técnicas modernas de administração, com auxílio dos dados estatísticos que ensejariam atualizadas informações sobre a real situação dos Municípios e seus cidadãos na busca de superação de seus infortúnios.

Ainda na década de 50 foi criada a Associação Paulista dos Municípios, cujo objetivo consistia também em dotar efetiva autonomia política e financeira aos Municípios. Em 1952 surgiu o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM. A ABM e IBAM se diferenciavam: aquela tinha perfil ruralista e político, enquanto este perfil urbano de tendência reformista–modernizador e apolítico. Em verdade, ambos eram políticos. Entretanto, a dicção dos objetivos do IBAM dá conotação mais no sentido pragmático, com adoção e organização de métodos das ciências administrativas na gestão pública municipal. Destacava-se, outrossim, como órgão de prestação de assistência técnica orçamentária e prestação de contas, além de promover a racionalização e provisão de serviços urbanos. Pontifica Carone acerca das razões das reivindicações municipalistas:

Há tanto maiores possibilidades de correção parcial e imediata das graves anomalias da situação presente, quanto se reconhece que essas anomalias ganharam extremas proporções, não única e exclusivamente por força da evolução espontânea dos elementos históricos, mas também, e em muitos casos, principalmente pela interferência de fatores, de ordem política e administrativa, mal orientados ou mal conduzidos.⁹²

⁹² CARONE, Edgard. **Quarta República (1945-1964)**. São Paulo: DIFEL, 1980, p. 295

Enquanto a questão do campo era relegada ao segundo plano, em meados da década de 50 a industrialização brasileira traça novos rumos com a entrada do capital estrangeiro para modernizar nosso parque industrial. Já na segunda metade dessa década, a indústria passa a superar a produção agrícola em termos de riquezas. As regiões Sudeste e Sul obtiveram a maior concentração de renda, com reflexos até o início da década de 70, conforme censo do IBGE daquele período:

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DE RENDA DO PAÍS - 1970

REGIÃO	PARTICIPAÇÃO/PERCENTUAL
NORTE	2,1
NORDESTE	14,5
CENTRO-OESTE	3,3
SUL-SUDESTE	80,1

Fonte: IBGE – Censo de 1970

O deslocamento da economia brasileira para o setor industrial, localizado nos centros urbanos, ensejou o enfraquecimento das lutas municipalistas pela reforma agrária. A ideologia da “vocação agrária” foi sendo superada pela nova categoria econômica, política e cultural implantada no país.

Merece destaque ressaltar que a centralização decisória estabelecida no Estado Novo fomentou estratégias de acesso das forças às esferas do poder central, diretamente e sem a necessidade de partidos políticos. Nos idos de 45 a 64, essa prática não sofreu solução de continuidade como também durante parte do regime militar. Enquanto esse grupo atuava diretamente, indiretamente os partidos políticos foram elos de legitimação dessas aspirações, mediante figuras populistas arregimentadoras da participação do eleitorado. Três grandes

partidos notabilizaram-se nesse aspecto: Partido Social Democrático - PSD, composto por integrantes do Estado Novo, ex-interventores estaduais e segmentos ruralistas; União Democrática Nacional - UDN, integrado pelos opositores a Getúlio, pela classe média conservadora e oligarquias regionais e o Partido Democrático Trabalhista - PTB, formado por Vargas e por ser o partido da classe trabalhadora. Segundo analisa Maria do Carmo Campello de Souza:

Todas as eleições presidenciais no período em questão, com exceção da última em 1960 foram ganhas pela aliança PSD-PTB. Esta aliança congregava o voto rural e o suporte das máquinas políticas estaduais com o voto urbano motivado pelo populismo getulista e pelos sindicatos operários ligados ao PTB e ao sistema previdenciário estatal. A UDN representava a oposição dos setores de classe média urbana e oligarquias regionais àquela aliança. Esse partido sintetizava as contradições do liberalismo brasileiro que afirmava representar: a despeito da sua pretensa identificação aos princípios liberais, acabou por apoiar o fim do regime civil-democrático em 1964. O golpe militar de 1964, assim como todas as outras tentativas de intervenção militar menos vitoriosas no período (1950, 1954, 1955, 1961), tinha entre suas justificativas a necessidade de obstruir a ascensão de líderes que levavam o país na direção de uma república populista-sindicalista semelhante à Argentina sob Perón.⁹³

No mesmo sentido expressa Ianni:

Diversamente do que ocorre nos Estados socialistas e fascistas, ou na democracia representativa, no populismo o sistema de poder *Estado-partido-sindicato* apóia-se na aliança de classes, sob a égide direta ou mediatizada da burguesia. É importante fixar aqui a idéia de coalizão de classes, ou forças políticas heterogêneas, que caracteriza o pacto populista. O Estado populista, ao contrário do socialista ou fascista, não é o resultado de um agravamento excepcional das contradições e lutas entre a burguesia e o proletariado. Ele surge das contradições geradas no seio da classe dominante (burguesias agropecuária, comercial, financeira e industrial) em combinação com os antagonismos entre essas frações e as outras classes sociais, na crise da economia primária exportadora.⁹⁴

Na década de 60, a fase de organização e incremento ao desenvolvimento dos Municípios brasileiros visando-lhes a maiores verbas foi obstada pelo golpe dos militares, culminando com a outorga da Constituição de 67, cerceando as liberdades políticas e

⁹³ SOUZA, Maria do Carmo Campello de. A República populista. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, Folhetim, 1989, p. G7.

⁹⁴ IANNI, Octávio. **A formação do Estado populista na América Latina**. São Paulo: Ática, 1989, p. 88.

suspendendo as garantias constitucionais. Representou o Golpe de 64 na concepção de Luciano Martins:

A nova coalizão de forças que assume o poder em 1964, ao decidir autoritariamente o conflito subjacente à crise política do início dos anos 60, inegavelmente propicia a realização de mudanças de amplas dimensões na sociedade brasileira. Sem que nem por isso, entretanto, tenham sido resolvidos os problemas estruturais de integração econômica e social do país, ou melhorado a qualidade de vida em sociedade.⁹⁵

Pela Constituição de 1967 voltou a concentração de poderes nas mãos do Executivo, como o art. 16⁹⁶. O golpe trouxe retrocesso significativo às causas municipalistas. Com efeito, com a instauração do regime militar as conquistas municipalistas de 46 foram esvaziadas. O art. 15 da Emenda Constitucional de 1969 preconizava nominalmente a autonomia aos Municípios, porém no que dizia respeito às eleições diretas de prefeito, vice-prefeito e vereadores, excetuando os prefeitos das capitais dos Estados, dos Municípios considerados estâncias hidrominerais e de segurança nacional. O parágrafo único do art. 14 estabelecia que a organização municipal, incluindo o alcance das peculiaridades locais, dependia de lei regulamentadora. Permitia também a intervenção estadual no Município, cuja administração

⁹⁵ MARTINS, Luciano, A crise de 64 e seu desfecho. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Folhetim, 1989, p. G13

⁹⁶ 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:

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.

§ 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 proporcionalidade com o eleitorado do Município.“

praticasse atos subversivos ou de corrupção (art. 15, parágrafo 3º, alínea e). A Emenda Constitucional nº 02/74 alterou a forma de eleição dos governadores e vice-governadores pelo sufrágio indireto.

Quanto à autonomia financeira, aos Municípios, a teor dos arts. 24 a 26, competiria à instituição de imposto sobre propriedade predial e territorial urbana e serviços de qualquer natureza, excetuados os de competência da União e dos Estados.

Seriam distribuídos aos Municípios a arrecadação do imposto territorial rural, do imposto incidente sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública, cinco por cento ao Fundo de Participação dos Municípios e percentuais sobre a arrecadação do imposto sobre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos, sobre energia elétrica e sobre minerais.

Mais uma vez a autonomia municipal foi mantida nominalmente como em outros períodos da história política nacional. A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1/69, por exemplo, fragilizavam os Municípios em termos políticos, financeiros e administrativos diante do dirigismo estatal, notabilizado por forte poder de intervenção da União. A autonomia política foi mais uma vez atingida com a nomeação de prefeitos de capitais, de estâncias e de Municípios de Segurança Nacional. Administrativamente, os Municípios se organizavam segundo matrizes da União, que desconsiderava as peculiaridades locais, razão pela qual os governantes municipais eram executores da política central destinada ao desenvolvimento urbano. Sobre esse período, Marcus André Melo discorre:

Durante o regime militar, salvo num primeiro momento em que o Ministério do Interior tinha a idéia de planos de desenvolvimento integrado, o municipalismo foi absorvido pelos políticos governamentais. Mas, com o segundo PNB e a

recentralização que o governo Geisel imprime, o municipalismo ficou deslocado, enquanto princípio ordenado de políticas. Isso se mantém até 1985, quando se iniciam os movimentos que vão transparecer na Constituição de 1988, que é profundamente municipalista.⁹⁷

Sob essa ótica da negação da autonomia dos Municípios, o regime militar modelou a racionalização da gestão municipal de forma centralista, funcional e integrada. O paradigma estava baseado na racionalidade técnica de interferência no espaço urbano com objetivo de alcançar o desenvolvimento integrado das cidades e das demais localidades vizinhas. Contudo, reconhecia-se a incompetência técnico-administrativa dos governantes municipais para desempenharem funções ativas e desenvolvimentistas.

Surgem o Serviço Federal da Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Banco Nacional de Habitação (BNH). O primeiro voltado para promover e uniformizar a elaboração de planos diretores e o segundo destinado a promover não apenas a política habitacional como também gerenciar investimentos ao desenvolvimento de Infra-Estrutura urbana.

Esse planejamento centralizado, como não poderia deixar de ser, excluiu a participação de segmentos populares bem como tratou de maneira uniforme todos os Municípios, desconsiderando, portanto, suas peculiaridades. Os Municípios passaram a ser novos agentes de execução das políticas urbanas planejadas pelas agências nacionais, numa nítida negação à autonomia municipal. A esse respeito, afirmam Santos e Baratta:

A debilidade institucional do Município – configurada na falta de recursos materiais e humanos e na progressiva desmunicipalização de serviços – incapacitou-o para administração dos serviços de rotina na qualidade e quantidade adequadas e prejudicou o direcionamento dos recursos locais para investimentos indispensáveis nas funções últimas do governo, como saúde, educação, obras ou fomento econômico.⁹⁸

⁹⁷ MELO, Marcus André. **O Município na Federação Brasileira e a Questão da Autonomia**. São Paulo: Konrad Adenauer, 1999.

⁹⁸ SANTOS, Alexandre; BARATTA, T. Cristina. O plano diretor e o governo dos Municípios. In: GONDIM, Linda M. (Org.) **Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas**. Rio de Janeiro: IBAM, 1991, p. 27

A falta de sintonia entre as propostas e a realidade local contribuiu para que os prefeitos tivessem dificuldade para executá-las, ocasionando o engavetamento dos projetos. Em 1974 o SERFHAU é extinto. O governo federal deixou a critério de cada Município a iniciativa de elaborar seus projetos de desenvolvimento. Entretanto, essa política centralista imposta serviu para fortalecer a administração autocrática sob o comando do poder central e para o isolamento dos segmentos da população sobre a discussão de seus interesses próprios. A respeito do legado do SERFHAU consideram Santos e Baratta:

[...] funcionou para reproduzir, no nível municipal, a ideologia tecnocrática consolidada pelos governos militares. O Município, visto como a esfera atrasada da Federação, entraria na era da modernidade a partir da absorção dos instrumentos e planejamento necessários para operar a mudança. Sob este ponto de vista, a adoção do planejamento nesse período não se constituiu em um movimento espontâneo das municipalidades, sendo imposta pelo mecanismo de relação intergovernamentais definido pela União.⁹⁹

O regime de 64 focalizou os centros urbanos como espelhos do grau de desenvolvimento econômico implantado no país e como forma legitimadora do poder central. Portanto, as cidades se transformaram em símbolos ideológicos de desenvolvimento e legitimação governamental.

Neste sentido, George Oliven transcreve passagem do discurso do Presidente Geisel, proferido em 1975, quando da abertura do Simpósio “O Homem e a Cidade”:

[...] a expansão urbana é, por excelência, o grande tema do Brasil moderno, em nossa época [...] e na cidade vingasse uma mentalidade reformista, predominantemente a da classe média urbana e que sustenta o avanço pacífico das leis trabalhistas, das leis sociais, das instituições econômicas, sociais e políticas.¹⁰⁰

⁹⁹ SANTOS, Alexandre; BARATTA, T. Cristina. op. cit., p. 29

¹⁰⁰ OLIVEN, Ruben George. **Urbanização e mudança social no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1980, p. 67

Roberto Campos, citado por Hélio Silva, minimiza os efeitos das ações do regime militar, discorrendo:

Durante o processo de modernização, aparecem tensões agudas, modificações de estruturas e desequilíbrios sociais, cuja conciliação pode, às vezes, exigir um contexto autoritário. Uma vez atingido o estágio de modernização, os instintos de liberdade, que são, de fato, necessários para garantir a criatividade das sociedades mais complexas, ressuscitam.¹⁰¹

Representou o golpe de 64 o afastamento da influência das forças reformistas, então em emergência como os municipalistas, nos órgãos de decisão do país, e tentou transformar as estruturas sociais brasileiras sob a pregação da modernização do país. A centralização do poder tornou-se instrumento político necessário ao processo de concentração econômica. O poder passa a ser exercido diretamente pelos militares e tecnocratas. É de se notar que o período de existência do SERFHAU coincidiu com o período do chamado “milagre brasileiro”, entre os anos de 1968 a 1973.

Essa burocracia autoritária subverteu, pela centralização dos processos decisórios, a própria federação e o municipalismo. Há exclusão política da sociedade, negando-se a participação dos segmentos populares, isto é, despolitizando-os. Ademais, o modelo de desenvolvimento econômico é excludente por priorizar o atendimento às classes mais favorecidas. O processo é marginalizante tanto nas cidades como nas zonas rurais.

É nesse sentido que a idéia de planejamento imposto pelo regime vinha seguindo das idéias de eficácia e racionalização pregadas pela tecnocracia no poder. Planejar é desenvolver a racionalidade para a transformação das condições políticas e econômicas. Ao poder público

¹⁰¹ SILVA, Hélio. **O Poder militar**. São Paulo: L & PM, 1987, p. 477

caberia efetivar o processo institucionalizado de aperfeiçoamento da política de desenvolvimento municipal.

Enquanto isso, segmentos politizados da sociedade civil lutavam pela redemocratização. A repressão foi violenta. A classe empresarial quedava-se silente, visto interessar a acumulação de capital, principalmente durante o mencionado período de 1968 a 1973, notoriamente propício à economia brasileira.

A consolidação do sistema e a política econômica adotada garantem a expansão e a lucratividade, por um lado, e, por outro, a legislação e o aparelho repressivo, o controle sobre os sindicatos e a política de compressão salarial asseguram mão-de-obra barata e bem disciplinada, sem qualquer possibilidade de reivindicação ou de rebeldia cívica.¹⁰²

Contudo, a partir da crise econômica de 1973, os setores produtivos do país iniciam movimentos de insatisfação diante do sombrio quadro de dependência externa. As respectivas associações de classe sinalizam pelo reerguimento da empresa nacional. Enquanto a marginalização social ficava restrita a grupos não produtivos, o aparelho repressivo fazia-se atuante sem alardes à opinião pública. Quando, porém, a questão da crise econômica passou a receber protestos da elite industrial, outras vozes também se levantavam contra o desrespeito aos direitos humanos e liberdades políticas, o regime tratou de fechar-se ainda mais. O Pacote de Abril de 1974 é exemplo desse acontecimento. As eleições de 1974 mostraram o descontentamento da sociedade que depositou expressivos votos à oposição. O mesmo aconteceu em 1978. Inicia-se a fase de redemocratização.

O fim do ciclo da opulência econômica tornou visíveis as contradições e a fragilidade do gerenciamento imposto ao país durante os dez primeiros anos do autoritarismo estatal. No

¹⁰² BRUM, Argemiro. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 1985, p. 97

mesmo sentido foi o custo social e político da nação. A distensão iniciada no governo Geisel e a abertura sob a presidência de Figueiredo foram estratégias de liberalização gradual, sem maiores traumas nacionais. Observa Paul Singer:

A crise econômica mudou qualitativamente o curso da abertura. A legitimidade do regime, calcada no bom desempenho de sua gestão econômica, caiu a nível ínfimo, inclusive aos olhos da burguesia. Perceba importante da liderança empresarial passou a engrossar as fileiras da oposição. Nas eleições para governadores, em 1982, candidatos opositoristas ganharam em todos os Estados importantes, exceto nas do Nordeste. Parte substancial do poder estatal assim como municipal passou aos partidos de oposição.¹⁰³

Entretanto, sobre a região nordestina não era de se esperar outra postura. As ligações entre o Estado e o poder local mantêm o mesmo sistema de cooptação político forçado pelo regime com a adoção de critérios fiscais. As ações desenvolvidas pela SUDENE e DNOCS representavam processo seletivo de parceria político-econômica, privilegiando grandes produtores em detrimento de pequenos e médios proprietários. Assinala Borsztyń:

Os mecanismos de crédito criados recentemente acentuam esta dependência, que é reforçada pela debilidade dos orçamentos dos Estados e Municípios, a concentração do sistema fiscal impede que as administrações estadual e municipal escapem à dependência do poder federal. Assim sendo, como no passado, o poder local se encontra frente a duas opções: a fidelidade política, em troca do amparo econômico, ou a autenticidade política, que acarretou segregação e sanções econômicas.¹⁰⁴

Durante a fase de distensão política, os municipalistas reiniciaram, em 1983, com a criação da Frente Municipalista Nacional – FMN, a luta pela abertura democrática e pela promoção de ampla reforma tributária em prol dos Municípios. Rediscute-se o fortalecimento das câmaras municipais por intermédio da descentralização político-administrativa. Seu papel foi importante para a conscientização da autonomia municipal aos prefeitos e vereadores eleitos em 1982. Em setembro de 1983, aproximadamente três

¹⁰³ SINGER, Paul. **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 120

¹⁰⁴ BORSZTYN, Marcel. **O Poder dos donos**. Petrópolis: Vozes, 1985, p. 33

mil municipalistas entregaram ao então presidente Figueiredo a “Carta dos Municípios”. O mandatário não deu importância ao movimento, recebendo de Quércia o seguinte comentário:

O presidente subestimou nossa capacidade de mobilização, não avaliando a força popular que nos amparava. Sequer nos concedeu qualquer promessa concreta. Recebemos dele apenas a notícia de que a situação do Tesouro Nacional não computava novos ônus financeiros e de que, somente no segundo semestre de 1984 [...] um ano mais tarde, estariam terminados os estudos relativos à reforma tributária.

105

Instalada a Constituinte de 1987, dois movimentos se destacaram em defesa dos Municípios:

Um foi formado pelas diversas frentes de prefeitos e outras lideranças políticas, empenhadas essencialmente nas mudanças das leis tributárias para redistribuição dos recursos estatais e a eliminação dos mecanismos políticos de controle de repasse das verbas da União e dos Estados para os Municípios. O outro derivou dos movimentos urbanos reorganizados nos anos 85 e 86 com vistas a agir nos níveis políticos mais elevados e colocar na Constituição normas de justiça social no acesso dos cidadãos às cidades.¹⁰⁶

Promulgada a Constituição Federal em 1988, o Município é alçado à condição de indispensabilidade à organização federativa do Estado brasileiro, conferindo ao poder local a competência para a elaboração de sua lei orgânica; consolida-se a autonomia municipal, agora estruturada a partir do real entendimento do peculiar interesse local.

Em suma, a questão da autonomia municipal dentro do contexto sócio-político-constitucional antes da vigente Constituição esteve pautada na maior parte das vezes apenas no sentido discursivo-formal, porém longe de uma implementação racional concretizante. A onipotência da União ocasionou reveses às autonomias política, administrativa e financeira

¹⁰⁵ QUÉRCIA, Orestes (Org.) **Municipalismo**. São Paulo: Cidade Press, 1986, p. 04

¹⁰⁶ DÓRIA, Roberto (Org.) **Município: o poder local**. Quinhentos anos de conflitos entre o Município e o poder central. São Paulo; Página Aberta, 1992, p. 59

dos Municípios brasileiros. A repartição de receitas foi exemplo para o recrudescimento da pobreza de muitos Municípios, ainda não superada mesmo com advento da Constituição de 1988.

1.4. A Constituição de 1988 e o Modelo Federativo dos Municípios

O Estado advém da sociedade e nele se traduz toda a complexa regulação dos interesses de cada grupo social que o forma e o legitima. O Estado encerra o pluralismo ideológico de cada sociedade. Sua integração corresponde na medida da evolução política, social, cultural e econômica de seus segmentos humanos. A história política brasileira, ao longo de sua formação, tem demonstrado que a sobreposição de interesses e necessidades de uns serve para sujeitar as necessidades e interesses dos outros.

A denominada Nova República, iniciada no país em 1985 com a posse de José Sarney à presidência da República, registrou, nos três anos que antecederam proclamação da Constituição de 1988, a tentativa frustrada de promover uma conciliação social e política entre classes sociais e também entre grupos da elite economicamente dominante. Nesse período o país atravessou profunda crise financeira e a inflação alcançou níveis exorbitantes. Demais, por diversas vezes, o Presidente Sarney conclamava a realização de um pacto federativo, porém em vão.

Analisando os cem anos da República no país, mais precisamente o alvorecer da Nova República, Francisco Weffort textualiza:

O que se diz da política social vale também, com igual força, para a política econômica. Dornelles, Funaro, Bresser. Mailson: é um desfile de ilusões e de

fracassos sucessivos. A maior destas ilusões – até aqui não completamente abandonada – é a do pacto social, hoje reduzida ao miserável papel de peça de propaganda de um governo que se aproxima do fim e que nada mais tem a propor ao país. É assim que, no devaneio das ilusões e na amargura dos fracassos, a Nova República deixa ao país, na área econômica, uma herança das mais funestas: inflação passando dos 30% ao mês, um povo trabalhando duro para pagar uma das maiores dívidas externas do mundo e mais quatro anos de estancamento econômico que se somam aos quatro anos de estancamento que já havíamos herdado de Figueiredo.¹⁰⁷

Depositou-se na Constituição de 1988, porém, a possibilidade de avanço no pertinente a algumas reformas democráticas e institucionais. Com efeito, adveio esta nova ordem constitucional da necessidade de serem respeitados e garantidos os direitos e garantias individuais da cidadania, da participação e consolidação dos postulados democráticos. A vontade humana não pode ser apropriada, visto ser multiforme, razão pela qual o Estado idealizado em 1988 obteve a maturidade para mediar, legitimamente, os conflitos de interesses e necessidades.¹⁰⁸

Dahrendorf, ressaltando a questão dos conflitos sociais, afirma:

A manifesta finalidade do jogo entre governo e oposição consiste em manter vivo o processo político, descobrir novos caminhos na réplica e debate, e assim conservar a qualidade criadora das sociedades humanas. O mesmo se pode dizer dos conflitos no terreno econômico, no da justiça e em todas as demais organizações e instituições. Portanto, o objetivo e a finalidade dos conflitos sociais consistem em manter acesa a mudança histórica e fomentar o desenvolvimento da sociedade.¹⁰⁹

O modelo federativo criado pelo constituinte foi no sentido da emancipação da autonomia, mediante a distribuição de competências. Porém, a dialética da unidade na

¹⁰⁷ WEFFORT, Francisco. A República que não deu certo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31/dez/1988, p. 16

¹⁰⁸ “A Nova República não foi uma planta nova; terá sido talvez, o esterco com o qual uma nova planta poderá ser adubada. As eleições municipais de 1988 – das quais saíram vitoriosos, na esquerda e na direita, todos os seus críticos - são o bastante para que entender que a Nova República se exauriu. Não é apenas o centro político do país, agrupado no PMDB, que entrou em crise. É a República que ele defendia que chegou ao fim. O que as últimas eleições mostram é que a Nova República simplesmente não deu certo”. WEFFORT, Francisco. A República que não deu certo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31/dez/1988, p. 16

¹⁰⁹ DAHRENDORF, Ralf. **Sociedade e liberdade**. Brasília: UNB, 1981, p. 83

pluralidade só será exercida se houver entre os componentes da federação harmonização, em que pesem as diversidades de interesses.

Merece relevante destaque o tratamento dado aos Municípios, como terceira esfera de membro federativo, inexistente nas Constituições pretéritas. O art. 1º proclama que a federação brasileira é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. À guisa de exemplos, a Constituição de 1937 estabelecia que o Estado Federal era constituído pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e territórios (art. 3º). Por sua vez, a Constituição de 1946, por meio do § 1º, do art. 1º, afirmava que a “União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e territórios”.

Acresce que os artigos 18, 29 e 30 formam os elementos essenciais para a compreensão e o alcance da autonomia municipal. Efetivou-se a vitória dos defensores dos postulados municipalistas. A propósito, Paulo Bonavides diz:

Faz-se mister assinalar desse modo o significado decisivo, inédito e inovador que assume o art. 18 da Constituição vigente. Esse artigo inseriu o Município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a formar aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica.¹¹⁰

Implicitamente reconhecendo o avanço das conquistas municipalistas, escreve Raul Machado Horta:

O federalismo constitucional de 1988 exprime uma tendência de equilíbrio na atribuição de poderes e competências à União e aos Estados. Afastou-se das soluções centralizadoras de 1967 e retornou, com mais vigor, soluções que despontaram na Constituição de 1946, para oferecer mecanismos compensatórios, em condições de assegurar o convívio entre os poderes nacionais-federais da União

¹¹⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 273

e os poderes estaduais-autônomos das unidades federadas. As bases do federalismo de equilíbrio estão lançadas na Constituição de 1988.¹¹¹

Com efeito, sobre a organização política e administrativa, a Constituição determina, por exemplo:

- a) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são autônomos (art. 18, caput);
- b) cada Município reger-se-á por lei orgânica (art. 29, caput);
- c) compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, instituir e arrecadar os tributos de sua competência; (art. 30 e incisos).

Em relação à autonomia financeira dos Municípios, determinou a Constituição vigente (arts. 145 e 156) a instituição de:

- a) impostos;
- b) taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos;
- c) contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas;
- d) propriedade predial e territorial urbana;
- e) transmissão "inter vivos";
- f) serviços de qualquer natureza, excetuando-se os compreendidos no art. 155.

Quanto à repartição das receitas tributárias, pertencem aos Municípios, a teor do art. 158:

¹¹¹ HORTA, Raul Machado. **Estados de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 526

- a) o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
- b) cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados;
- c) cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;
- d) vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;
- e) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios.

O Município passa a ser e ao mesmo tempo é reconhecido como peça fundamental da estrutura social, política e econômica da nação. É fonte de implementação das políticas públicas e da efetivação da democracia participativa. A revitalização do processo de descentralização do poder elevou o Município à situação privilegiada pela aproximação com os grupos sociais. Afirma Elizeu Calsing que:

Sem querer incidir no lugar comum, ele (o Município) é o sustentáculo territorial do país. É a célula governamental mais próxima do cidadão. Normalmente, é a primeira escola de civismo e de política. É o ponto de inflexão entre a educação doméstica e a formal urbana. É, em suma, o ambiente social e cultural por excelência.¹¹²

A restauração da autonomia municipal proposta pela Constituição pressupõe o enfoque de duas vertentes: a primeira objetiva a estabilização política, econômica, social, financeira e

¹¹² CALSING, Elizeu Francisco. **O Município brasileiro e a descentralização governamental**. Brasília: UNB, 1986, p. 241

institucional; a outra suscita a participação popular na elaboração de suas prioridades. Esses pressupostos capacitarão o exercício da gestão administrativa mais dinâmica, eficiente, transparente e legítima.

Sua execução, porém, depende das receitas próprias e suficientes para financiar suas atribuições na prestação de serviços. É nesse sentido que a autonomia financeira (seja por meio da arrecadação, seja pelas transferências de receitas) ampliará as potencialidades municipais na medida da satisfação das demandas.

Também é essencial a concretização da consciência cidadã, por meio da participação de planejamentos específicos, aprimorando a reciprocidade de responsabilidades entre a administração e os segmentos sociais. Devem, para tanto, ser criados, consolidados e ampliados espaços de interlocução entre esses elos, solidificando a promoção da democracia.

A participação da comunidade no planejamento e na execução de programas públicos exige uma definição clara de sua importância social, de tal forma que a população, através dos mais diferentes segmentos sociais, possa integrar-se a um esforço de mudanças econômico-social e cultural, como também alcançar maiores níveis de eficiência e eficácia na distribuição dos bens e serviços socialmente produzidos.¹¹³

Partindo da premissa da imprescindibilidade dos Municípios para a integração do federalismo nacional, autores criticam a continuidade da “síndrome da simetria” conferida a esses entes. Com efeito, ressaltam Mara Biasi e Marcos Gonçalves:

De fato, em uma mesma região existem Municípios que, fortalecidos pelos recursos de que dispõem, resultantes de fatores extremamente variados, podem oferecer à população serviços diversificados e com alto padrão de qualidade, ao passo que em outros a carência de meios impõe a seletividade e a modéstia no que concerne à prestação de serviços que, a rigor, deveriam ser basicamente os mesmos.¹¹⁴

¹¹³ CALSING, Elizeu Francisco. op. cit., p. 247

¹¹⁴ PINTO, Mara Biasi Ferrari; GONÇALVES, Marcos Flávio. Pensando a autonomia municipal: dilemas e perspectivas. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, nov/dez, 2003, p. 4

A efetivação da participação dos segmentos sociais exhibe as mazelas e contradições existentes nas cidades principalmente nas periferias marginalizadas. É comum Municípios que apresentam distinções nítidas de paisagens urbanas belas e faveladas, exaltar propositadamente esse lado positivo e renegar a cidade real ou ao menos maquiagem a sua face contraditória. As relações sociais entre dominantes e dominados edificam construções e avenidas exuberantes e a proliferação de favelas. Essa dicotomia da urbanização pontifica a assimetria social produzida em cada metrópole, cujo processo dialético de superação reside na pontuada participação social na discussão desses problemas.¹¹⁵

O processo de decisão política passa pela formação da consciência crítica dos elementos da sociedade civil para formar as políticas de desenvolvimento eficazes na solução das problemáticas questões sociais. A Constituição de 1988 positiva o exercício da administração pública em obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência de suas ações. Sendo assim, a sociedade civil é conclamada a exercer decisivo papel fiscalizatório na execução das políticas públicas. Como remédios postos à disposição da coletividade existem a ação popular e a ação civil pública, por exemplo.¹¹⁶

¹¹⁵ “Se a sociedade se organiza de forma desigual, logicamente a cidade expressará, em sua composição e paisagem, as desigualdades dominantes no processo de produção e consumo, bem como nas possibilidades de acesso às oportunidades [...] Buscando ou esperando por políticas miraculosas, muitos eleitores acreditam em promessas de políticos que garantem cidades edílicas com espaço social harmonioso, sem conflitos. A realidade é mais forte, prova que não há cidade harmoniosa. A harmonia deve estar contida nas relações sociais dominantes. As primeiras formulações da cidade ideal decorre de uma utopia acrílica, onde o desenho da cidade mescla classes sociais distintas, convivendo sem conflitos e lutas. Os primeiros resultados eclodem com a emergência do urbanismo”. SILVA, José Borzacchiello. A Cidade e o urbanismo, **Jornal O Povo**, Fortaleza, 24/out/2004, p. 7

¹¹⁶ “No mundo liberal democrático, possivelmente as duas questões mais importantes levantadas com respeito ao processo decisório na política sejam sua eficácia na solução de problemas e sensibilidade ao controle popular [...] O problema da eficácia assume várias formas: com que inteligência o governo trata das questões de interesse nacional? Os líderes políticos debatem as políticas governamentais com suficiente reflexão? Que explica os erros que comete? O que se pode fazer para aprimorar o nível de eficiência no processo decisório político? [...] Por que motivos alguns problemas permanentes nunca são resolvidos – por exemplo, as greves, o tratamento dos pacientes mentais, a crise das cidades?” LINDBLOM, Charles. **O processo de decisão política**. Brasília: UNB, 1980, p. 8

Estabelecem os artigos 198, III, 206, VI, 204, II, 227, § 1º, 230, 331, § 3º, 10, 29, XII, 14, III, respectivamente:

- a) participação da comunidade sobre as ações e serviços públicos de saúde;
- b) participação da população, por intermédio de organizações representativas, na formação de políticas e no controle de ações governamentais na área da assistência social, em todos os níveis;
- c) participação nos programas governamentais de assistência integral à saúde da criança e do adolescente e demais direitos à sua integridade;
- d) participação comunitária do idoso;
- e) exame e apreciação das contas dos Municípios, postos à disposição durante sessenta dias, anualmente;
- f) cooperação no planejamento municipal;
- g) participação nos colegiados dos órgãos públicos em que sejam objeto de discussão e deliberação os interesses profissionais dos trabalhadores e empregadores;
- h) elaboração de iniciativa popular.

A questão urbanística é um dos pontos mais críticos dos Municípios. Em Fortaleza, antes dos idos dos anos 80, existiam menos de duzentas favelas, cuja maioria não se situava nas áreas de risco (materiais e humanas). As favelas ocupavam terrenos públicos destinados às praças e ruas. A partir dos anos seguintes ocorreu uma demanda cada vez maior por moradia, advinda das forças migratórias por melhores condições econômicas. Ocorre também na capital cearense a permissividade governamental em relação a essa ocupação constante, uma vez que as elites políticas estaduais e municipais não conseguiram ajustar padrões de convivência administrativa de consistência e adequabilidade aos processos de decisão sobre

projetos de alocação de recursos e alterações econômicas do interior do Estado. Enquanto aumenta o número de favelas e a conseqüente marginalização social de seus moradores, inexistente infra-estrutura de suporte humano para educação, saúde, assistência social e transporte. Da mesma forma são alocados recursos insuficientes para a desobstrução das áreas de risco, muito menos para projetos de remoção das populações. Também não são levadas a termo discussões sérias e eficazes para conter o fluxo migratório, comprovando a insolvência da maioria dos Municípios interioranos cearenses. Segundo Luís Marques de Oliveira:

A população de nossa capital, em 1960, era de pouco mais de 500.000 habitantes, atingindo hoje cerca 2.300.000 habitantes; enquanto o Estado do Ceará, nesse período, apenas duplicou sua população, Fortaleza quadruplicou, passando a concentrar 30% da população total do Estado. Segundo dados oficiais, Fortaleza tem hoje, um déficit habitacional da ordem de 160.000 unidades. Cerca de 31% da população de Fortaleza vivem em favelas. O número dessas áreas é hoje superior a 600, abrangendo cerca de 700.000 pessoas. As áreas de risco já somam 92, abrigando cerca de 17.000 famílias.¹¹⁷

Como se depreende, o Município faz o destino de seus habitantes; do mesmo modo que promove a elevação das pessoas pode também segregar. O equacionamento da questão urbana requer como prioridade o redimensionamento do planejamento urbano em suas vertentes, a dotação de recursos, a redistribuição da riqueza, a ativação da economia e o combate ao desemprego. Somente com ampla discussão e efetiva participação da sociedade, é possível desenhar soluções mais rápidas e duradouras para os problemas das cidades.

A Constituição de 1988 determinou como deve ser o Estado brasileiro. Contudo deixou à sociedade a tarefa de construir em bases solidamente democráticas toda a sua estrutura. O resultado foi a elaboração de várias emendas constitucionais para adaptá-la às ingerências da volatilidade econômica e ideologias dominantes, sem contudo alterar os primados da autonomia dos entes federados e a participação popular na gestão administrativa, mas

¹¹⁷ MARQUES, Luís. A favelização de Fortaleza. **Jornal Diário do Nordeste**, 07/nov/2004, p. 3 Nota: Foi prefeito de Fortaleza entre os anos de 1979 e 1980.

contribuindo, contemporaneamente, para diminuir a ansiedade, por significativas mudanças estruturais do Brasil.

As regras econômicas globalizantes e os interesses das elites dirigentes estão afetando o amadurecimento da participação popular no processo de decisão política, ou seja, uma “insulação” das demandas, segundo Lindblom.¹¹⁸

Em verdade, os discursos governamentais sobre a reestruturação da federação para adaptá-la às regras econômicas vigentes servem-se das crises fiscais entre os Estados e a remodelação da própria burocracia estatal, por exemplo. Por outro lado, servem para escamotear o grau de desapareço que os detentores do poder político têm em relação à representatividade das decisões políticas. Como inexistente historicamente a vontade de congregação política, de interação, emprega-se a persuasão, verticalmente imposta, para legitimar o processo decisório dos interesses setoriais e particulares.

A retórica presente vai de encontro aos interesses constitucionais que pugnam pela superação das desigualdades políticas por meio da participação popular. A pedra angular, o núcleo do atual estágio da federação brasileira, é a autonomia das entidades que a compõem. Contudo, para que essa autonomia se desenvolva, amadureça, é necessário que um elemento esteja inserido: a estruturação como ente autônomo para o exercício das competências próprias e de equilíbrio de poderes. Com efeito, foi constituído um alinhamento entre União, Estados e Municípios, fortalecidos das relações intergovernamentais. A partir dessa

¹¹⁸ “Como os formuladores de políticas ordinariamente promovem esses arranjos tendo em vista sua própria conveniência, e não a ampliação do controle popular, muitos deles obstaculizam tal controle. O objetivo desses arranjos é muitas vezes precisamente este: promover uma certa insulação das demandas do eleitorado. Assim também os formuladores de políticas escolhem entre as alternativas possíveis tendo em vista não o controle popular, mas suas próprias necessidades [...] Não há dúvida de que as regras democráticas dão aos cidadãos importantes poderes e liberdades, mas não um controle muito eficaz sobre a decisão política”. LINDBLUM, Charles. **O processo de decisão política**. Brasília: UNB, 1980, p. 57

focalização, desenvolve-se a dinâmica da federalização, isto é, ações entre o governo federal ou estadual e o poder local municipal.

A federalização das ações governamentais nada mais representa que a materialização das relações interfederativas. Nessa esteira, o art. 241 da Constituição dispõe que os entes federativos disciplinarão por lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre si, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços e pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Sob esse prisma, pontifica Brasiliense Carneiro:

Não resta dúvida de que Municípios e estados estarão por muito tempo na berlinda dado o tamanho do desafio. Quando as luzes do palco se acendem veremos que os atores governamentais neste nível estão de fato de mãos atadas [...] Faltam a estes pactos de sustentabilidade, institucionalidade e controles públicos.¹¹⁹

De fato, no âmbito da construção doutrinária, federação pressupõe freios e contrapesos no exercício do poder político e econômico formulado pela via de uma estrutura equilibrada entre atribuições e receitas. A Constituição de 1988 reconheceu as desigualdades, pugnando pela composição de planos de integração de desenvolvimento econômico e social, normas de cooperação e incentivos e benefícios fiscais.

Entretanto, o que se verifica é uma “guerra fiscal” provocada pela sobrecarga diante da escassez de recursos. Com efeito, analisa Dircêo Ramos:

Portanto, para fazer face aos seis encargos os Estados, Municípios, Distrito Federal, de modo geral têm receitas próprias, mas recebeu uma distribuição de receitas, diretamente ou para suas regiões, incentivos fiscais através de isenção, redução e diferimento tributários, juros favorecidos, etc. [...] O que ocorre é que a União e alguns Estados que não estão em Região de Desenvolvimento, ou são mais

¹¹⁹ CARNEIRO, José Mário Brasiliense. **Avanços nas Prefeituras**: novos caminhos da democracia. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer. 2004, p. 15

desenvolvidas, têm seus recursos limitados, não recebem benefícios e até são prejudicados pelos incentivos dados a outros. Conseqüentemente, têm tarefas consideráveis e receitas insuficientes que provocam a crise de sobrecarga.¹²⁰

A expansão econômica do Brasil durante a década passada até o atual momento ainda margeia entre a ordem financeira internacional e as instabilidades das questões internas. O equilíbrio fiscal é constantemente interrompido pelos juros altos, desajustes cambiais, pagamentos e rolagens das dívidas externas e internas, dentre outros. A reforma tributária pregada desde a época do presidente Figueiredo é protelada pela disputa entre os Estados, razão pela qual a própria existência da federação da Nova República é fragilizada.

Os governadores, além de sentirem a diminuição de arrecadações e repartições de receitas, trocam mútuas acusações em relação à excessiva carga tributária, elevado número de impostos, má distribuição de receita pública, descontrole fiscal e irracionalidade burocrática, dentre outras. São Paulo tem sido o alvo principal de fomentador da “guerra fiscal”, reduzindo alíquotas de produtos como retaliação aos incentivos fiscais promovidos pelos outros membros da federação, principalmente do Nordeste. Critica-se também a ausência de uma política de desenvolvimento nacional necessária à consolidação da federação.

O impasse reside na incapacidade de se reformar o sistema tributário nacional, com ênfase na autonomia e competência dos Estados, com base numa política nacional com tratamento diferenciado para as regiões menos desenvolvidas. Não obstante, durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, foram promovidas reformas econômicas para, segundo a proposta governamental, dinamizar o investimento do capital privado nacional e internacional. As privatizações de empresas estatais (federais e dos Estados) transferiram para

¹²⁰ RAMOS, Dirceô Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 176/177

a iniciativa privada serviços públicos considerados em épocas passadas como estratégicos à segurança e desenvolvimento nacionais.

1.4.1. A Federação e os problemas fiscais

A problematização relacionada à reforma tributária tem ocasionado críticas de setores produtivos e políticos ao texto constitucional, sob a acusação de não ter ensejado mecanismos reestruturantes e viabilizadores da área econômica, quedando-se em priorizar reformas sociais sem, contudo, propiciar meios de concretizações. A disputa enfrentada pelos atores políticos é dar identidade ao Estado nacional capaz de satisfazer a vontade do Constituinte de 1988.

De uma maneira geral, os diversos atores estratégicos envolvidos na reforma tributária se apresentam bastante divididos. Os governadores desejam fundamentalmente discutir a questão das suas potenciais perdas específicas geradas pela proposta no governo federal. Os empresários, apesar da polêmica entre indústrias e comerciantes ('salestax' versus imposto cobrado na produção), parecem muito mais preocupados em desonrar a folha de pagamento, e livrar-se das inúmeras 'contribuições sociais', do que discutir profundamente uma reforma tributária compreensiva capaz não só de garantir um equilíbrio constante das contas públicas, mas também possibilitar aos três níveis do governo, disponibilidade para investimentos nas áreas de infra-estrutura, social e setores considerados estratégicos.

121

O estado do Ceará, por exemplo, acusa o governo do presidente Luiz Inácio da Silva pela ineficiente condução das políticas econômicas, cujo resultado tem gerado redução de receita acrescentada à diminuição das transferências de recursos federais. Em contrapartida, afirma que de sua parte as contas públicas estão respeitando todo o processo de ajuste fiscal. Há superávit primário, como, também, a promoção de rígido controle dos gastos com pessoal, cumprindo as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹²¹ AZEVEDO, Sérgio. **Federalismo e reforma do Estado**. Disponível em <<http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi1.rt>>. Acesso em 20/fev/2005, p. 12

Reclama, outrossim, em relação ao gasto com o Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional - FUNDEF. O Secretário de Administração do Estado, Mauro Benevides Filho, em artigo publicado no jornal O Povo em 21 de novembro de 2004, afirmou:

O Estado para colaborar com os Municípios cearenses e atendendo à regra em vigor, vem ano a ano tendo de garantir mais recursos neste Fundo, fazendo com que a União em nada contribua para a educação fundamental no Estado. Em 1998, o governo cearense aloca R\$ 279,2 milhões para o FUNDEF e recebeu R\$ 167,1 milhões do mesmo item, significando perda de R\$ 112,1 milhões. Em 2003, disponibilizamos para o FUNDEF R\$ 541,3 milhões e obtivemos de retorno apenas R\$ 165,3 milhões, constatando uma perda de R\$ 376 milhões no ano passado, valor semelhante ao que a União aplicou em todo o país.¹²²

Eis os indicadores fornecidos pela Secretaria de Planejamento do estado do Ceará:

DEMONSTRATIVO DAS FINANÇAS PÚBLICAS (1994-2003)

ANO	TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO		DESPESAS COM PESSOAL	SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA	DÍVIDA PÚBLICA
	EM % REC. CORRENTE	EM % DO PIB	EM % REC. CORRENTE	EM % REC. CORRENTE	EM % REC. CORRENTE
1994	32.63	4.74	-	-	-
1995	37.76	5.27	-	-	-
1996	36.66	5.11	-	-	-
1997	38.30	4.80			
1998	38.11	5.33	49.17	18.51	78.90
1999	32.93	5.44	40.48	40.05	102.82
2000	36.44	6.18	44.50	17.63	100.99
2001	38.91	7.03	47.29	17.11	98.23
2002	37.22	6.88	41.55	16.91	107.21
2003	34.91	6.83	44.17	13.86	88.17

Contudo, apesar das argumentações oficiais, analistas econômicos locais contestam, em razão da superficialidade dessas versões. Entendem Carlos Eduardo Marino e Flávio Ataliba que não se trata de apontar a diminuição das transferências constitucionais por meio do Fundo de Participação dos Estados.

¹²² BENEVIDES FILHO, Mauro. Lúcio Alcântara e o ajuste fiscal em 2003. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 21/nov/2004, p. 31

O cume da questão está relacionado à política industrial formatada nas isenções e nos incentivos fiscais, acarretando redução da fonte de receitas oriunda do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços - ICMS, principal meio arrecadador dos Estados. Sucessivas anistias fiscais praticadas desde 2003 têm contribuído para fomentar a inadimplência e a sonegação. Concluem que as principais causas da crise fiscal do Estado residem:

- a) no estilo de fomento ao desenvolvimento adotado, através da renúncia fiscal na área industrial;
- b) nas transferências de empresas não contempladas pela renúncia fiscal para outros Estados;
- c) nos constantes perdões da dívida ativa, que incentivam a inadimplência;
- d) no aumento da carga tributária de produtos essenciais e de uso geral, transferindo de forma indiscriminada o custo de sua política de incentivos fiscais para a sociedade como um todo.¹²³

Os números divulgados ao final de 2004 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECEA e pelo Sistema Nacional de Avaliação Básica – SAEB, mostram que o estado do Ceará passa por crise de desenvolvimento econômico e social:

a) Em termos de renda per capita manteve o quinto pior índice do país, superior apenas aos estados de Alagoas, Tocantins, Piauí e Maranhão. A diferença para Pernambuco e Bahia é significativa. Note-se, por oportuno, que a exceção do estado do Amazonas, todos os outros

¹²³ MARINO, Carlos Eduardo; ATALIBA, Flávio. A crise fiscal do Estado do Ceará. **Jornal O Povo**, 21/nov/2003, p. 32

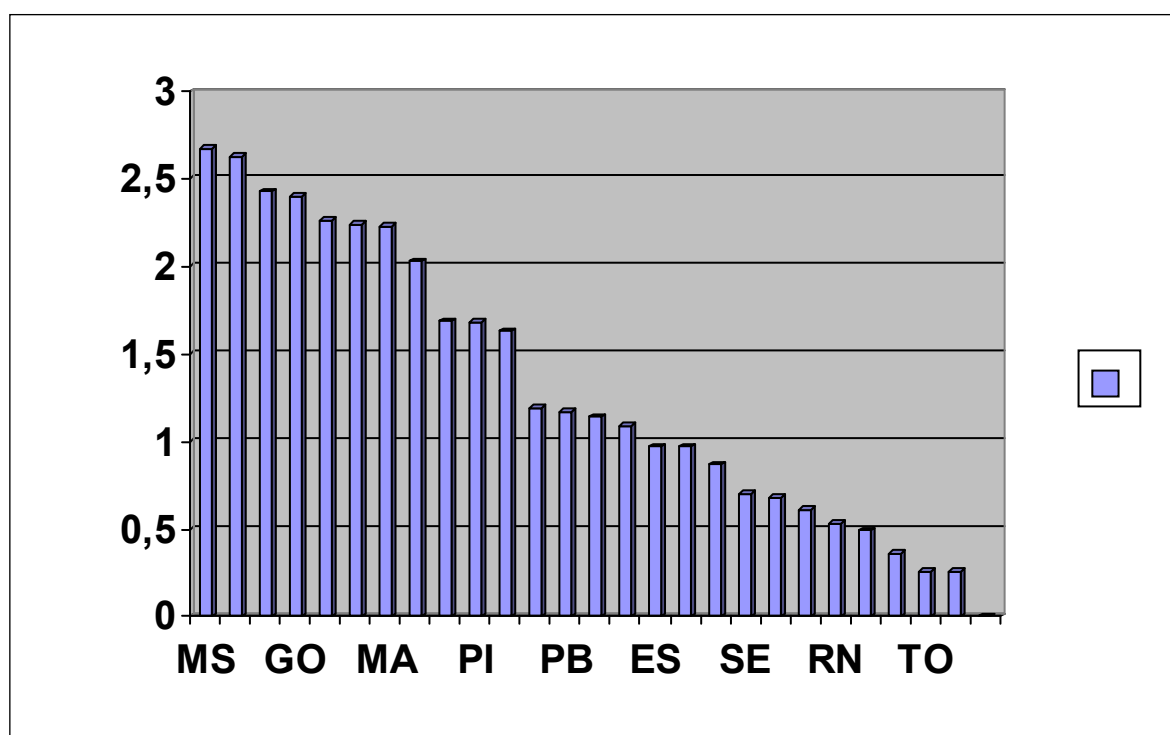
do Norte e Nordeste estão entre as piores rendas per capita do Brasil. O Maranhão vem mantendo a última posição nacional.

EVOLUÇÃO DA RENDA PER CAPITA NO BRASIL

2001			2002	
POS.	UF	R\$	UF	R\$
1°	DISTRITO FEDERAL	15.517	DISTRITO FEDERAL	16.361
2°	SÃO PAULO	10.547	SÃO PAULO	11.459
3°	RIO DE JANEIRO	10.071	RIO DE JANEIRO	11.353
4°	RIO GRANDE DO SUL	9.071	RIO GRANDE DO SUL	9.958
5°	SANTA CATARINA	8.462	SANTA CATARINA	9.272
6°	PARANÁ	7.457	AMAZONAS	8.374
7°	AMAZONAS	7.125	PARANÁ	8.241
8°	ESPÍRITO SANTO	7.078	ESPÍRITO SANTO	7.631
9°	MATO GROSSO DO SUL	6.448	MATO GROSSO DO SUL	7.092
10°	MINAS GERAIS	6.215	MINAS GERAIS	6.775
11°	MATO GROSSO	5.585	MATO GROSSO	6.773
12°	GOIÁS	4.840	GOIÁS	5.921
13°	AMAPÁ	4.628	AMAPÁ	5.233
14°	SERGIPE	4.469	SERGIPE	5.082
15°	RONDÔNIA	4.123	RONDÔNIA	4.843
16°	PERNAMBUCO	3.938	BAHIA	4.629
17°	BAHIA	3.934	PERNAMBUCO	4.882
18°	RORAIMA	3.528	RORAIMA	4.162
19°	RIO GRANDE DO NORTE	3.463	RIO GRANDE DO NORTE	4.036
20°	PARÁ	3.383	PARÁ	4.887
21°	ACRE	3.347	ACRE	3.887
22°	PARAÍBA	2.946	PARAÍBA	3.311
23°	CEARÁ	2.833	CEARÁ	3.129
24°	ALAGOAS	2.631	ALAGOAS	3.012
25°	TOCANTINS	2.591	TOCANTINS	2.931
26°	PIAUI	1.930	PIAUI	2.113
27°	MARANHÃO	1.782	MARANHÃO	1.949
BRASIL		6.896		7.631

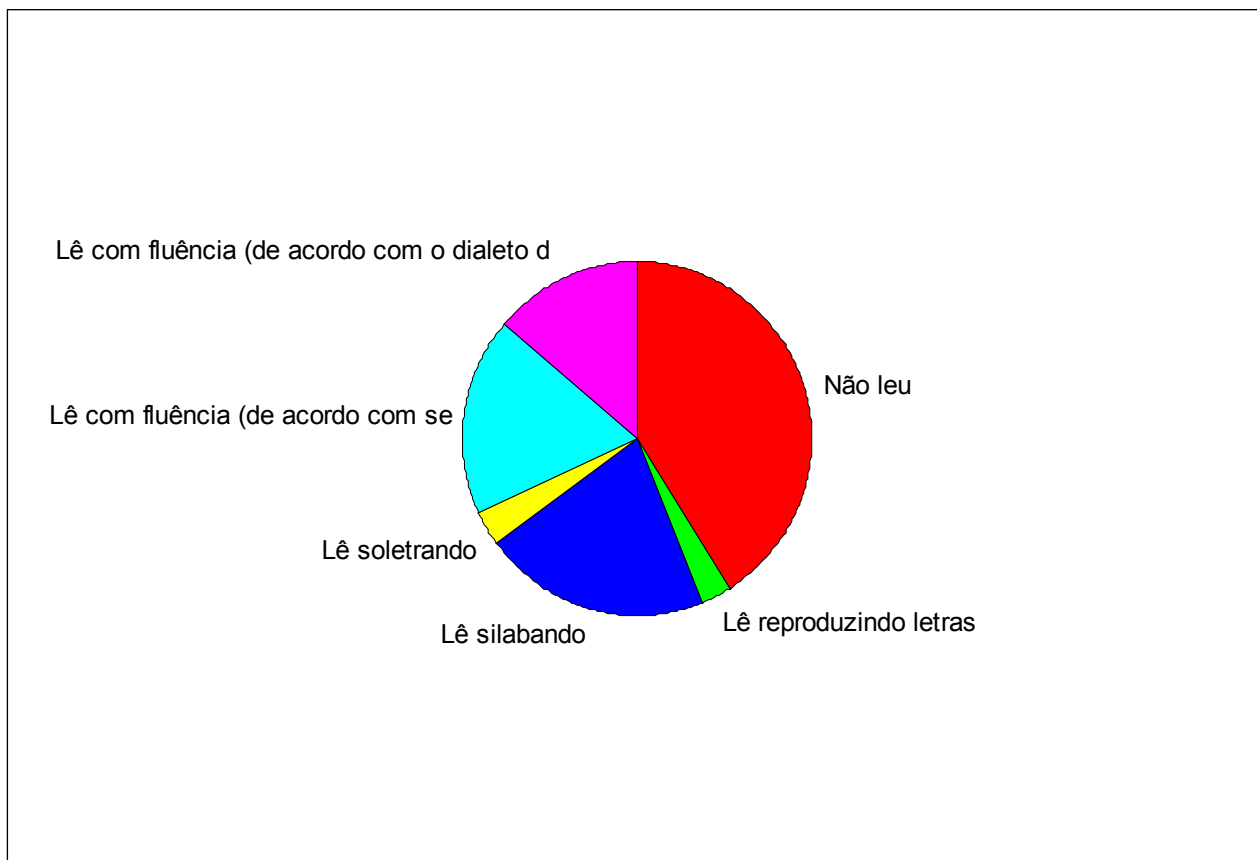
Fonte: Pesquisa do Autor

b) Quanto à relação da dívida consolidada líquida e da receita recorrente, houve necessidade de o Estado contrair empréstimo do Banco Mundial em novembro de 2004, no valor de duzentos e quarenta milhões de dólares para equilibrar o caixa do governo.



(Resultado Preliminar para Leitura Oral pela Criança (Níveis de Decodificação do Texto Escrito)).

c) A respeito do desenvolvimento da educação – Ensino Fundamental - dados fornecidos pelo Sistema Nacional de Avaliação de Educação Básica – SAEB, 41% dos estudantes entre 7 e 14 anos são analfabetos. Em relação àqueles alunos com dificuldade de leitura somam-se mais 27%, totalizando 68% dos alunos com sérios problemas de leitura/aprendizagem.



Não leu	41%
Lê reproduzindo letras	3%
Lê silabando	21%
Lê soletrando	3%
Lê com fluência (de acordo com seu dialeto ou dialeto artificial)	18%
Lê com fluência (de acordo com o dialeto de prestígio)	14%
1. Amostra Pesquisada	49 Municípios 303 escolas municipais e estaduais, rurais e urbanas cerca de 10.000 crianças da 2ª série
2. Critérios de Seleção da Amostra	Adesão do Município Região a que pertence Agrupamento no Selo UNICEF
3. Pessoal envolvido	5 universidades 9 coordenadores 120 pesquisadores

Os aspectos ressaltados demonstram a crise de identidade do modelo federativo buscado pela Constituição para a sociedade brasileira. O poder central procura buscar ser mediador dos conflitos, visto que inexistem propostas reais de recuperação do grau de autonomia dos Estados brasileiros. A partir da ingerência maior da União na economia respostas em termos de desenvolvimento social são dadas de maneira negativa, cujas fundamentações pregam a ausência ou escassez de recursos.

1.4.2. A Efetivação da Federação

O papel que os gestores municipais têm desempenhado é o apelo à estratégia da defensividade para manter, ao menos, as fontes de arrecadação determinadas pela vigente Constituição. Em face dessa situação de fluxo de caixa, encontram os gestores atuais discursos para evitar a participação coletiva. Porém, é justamente a promoção da representação popular que fomenta a escolha de prioridades das execuções das políticas públicas, por serem mais legítimas, eficazes e transparentes. Em sendo assim, a condução das políticas econômicas do Estado brasileiro, tornando-o atrativo ao capital privado, leva-o à dependência dos mecanismos econômicos e globalizantes. Nessa corrente de pensamento afirma Eric Hobsba:

A soberania do mercado não é complemento da democracia liberal – é uma alternativa a ela. De fato, é uma alternativa a todo o tipo de política, na medida em que nega a necessidade de serem tomadas decisões políticas, que são precisamente as decisões a respeito de interesses comuns ou de grupos, contrapostos à soma de opções, racionais ou não, de indivíduos que se norteiam por suas preferências particulares. A participação no mercado substitui a participação da política. O consumidor toma o lugar do cidadão.¹²⁴

A necessidade de recuperação da federação tem como pano de fundo razões econômicas. Os Municípios, com a queda de arrecadação do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, reduziram investimentos e custeio. O equilíbrio das finanças é medida saneadora essencial à retomada dos caminhos desenvolvimentistas, do mesmo modo que funções básicas, como educação, saúde, transportes, não podem ser relegadas à omissão gerencial, como também não pode ser desprezado o exercício da cidadania.

¹²⁴ HOBBSA WM, Eric. A falência da democracia. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo. 09/jul/2001, p. 6

O respeito às diretrizes constitucionais, além de caráter obrigatório, é composto também pela ética política reflexiva e fundamentante das ações humanas, visto que os rumos da vida social deveriam ser traçados não verticalmente – impostos – mas pela racionalidade democrática da determinação das prioridades públicas. A crise econômica tem sua influência, mas não pode ser capaz de estancar a participação democrática. Ao revés, na crise, o exercício da gestão pública participativa se legitima e se torna eficiente.

Os fatores preestabelecidos para a modernização do Estado devem ser na mesma proporção às congruências sociais à ação das políticas públicas. Negá-las corresponde ao afloramento dos antagonismos e das divergências, com o adicional de agravar o status subdesenvolvimentista. A inexistência da democracia participativa promove a centralização do poder e acentua as desigualdades. O federalismo é a divergência em busca da convergência por meio de consensos, ainda que mínimos, expressos pela seleção das prioridades de desenvolvimento. Assinala Martin Lipset:

As pessoas existentes sugerem que as probabilidades de democracia estável são motivadas na medida em que os grupos e indivíduos têm um certo número de filiações entrecruzadas e politicamente relevantes. No grau em que uma proporção significativa da população se debate entre forças conflitantes, os seus membros têm interesse em reduzir à intensidade do conflito política.¹²⁵

A participação coletiva na política expressa o indivíduo como intérprete da realidade e emancipa a forma de fazer governo sem vínculos com o passado composto pela presença coronelista ou oligárquica. A intencionalidade das ações coletivas revelar-se-á por meio de intervenções nas estruturas sociais, acarretando a eficácia dos processos de transformação das estruturas sociais, políticas e econômicas existentes.

¹²⁵ LIPSET, Seymour Martin. **O homem político**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 90

Por outro lado, não se questiona apenas o comportamento dos grupos dirigentes do Estado. A Constituição vigente promove no inciso XII do artigo 29 (ao preceituar sobre a cooperação das associações representativas no planejamento municipal) o processo dualístico de participação coletiva. Em outros termos, não compete apenas ao Estado a motivação do exercício da política, mas a sociedade também tem essa responsabilidade, isto é, não é apenas direito, é dever. É a afirmação da concepção liberal da igualdade das oportunidades, praticada com o acréscimo de mais atores no processo das decisões políticas. No dizer de Karl Popper:

Toda a política se compõe de atuações; e uma atuação só será racional se satisfizer o objetivo. A finalidade da atuação da política de uma pessoa pode ser o acréscimo do seu poder ou da sua própria riqueza; ou então pode ser a correção das leis, ou da modificação da estrutura do estado ou da sociedade.¹²⁶

O agravante ao atual estágio da consolidação do federalismo reside no compromisso de se fixar mecanismo de cooperação e competição entre as entidades federadas num país de profundas desigualdades sociais e econômicas, associadas às instabilidades das políticas de sustentabilidade e de desenvolvimento estabelecidas pelo poder central. Constrói-se, a partir das disputas por maiores recursos financeiros por cada entidade subnacional, um federalismo não de cooperação nem de competição, mas predatório.

O igualitarismo essencial nos princípios federativos de desenvolvimentos regionais sofre o dissabor de uma cultura política nacional ainda não resistente aos mandonismos, corporativismos e clientelismos locais. São esses elementos que impedem projetos nacionais de elaboração de responsabilidades e competitividade em torno de consensos.

Também nessa linha, o estabelecimento da descentralização e da autonomia – modos fundamentais do federalismo – impõe caminhos aos governantes das três esferas quanto à

¹²⁶ POPPER, Karl. **O racionalismo crítico na política**. Brasília: UNB, 1981, p. 7

forma mais eficaz e transparente para se administrar ao lado das organizações locais. Todavia, uma gama significativa de Municípios brasileiros não possui autonomia formal em face da quase nulidade de suas arrecadações. Tornam-se periféricos e meros sujeitos à disposição da continuidade do mandonismo e do clientelismo.

As políticas regionais partem do pressuposto de que a descentralização e a autonomia representam independência como último estágio da afirmação da federação. Contudo, o desenvolvimento de equilíbrio entre cooperação e competição resulta na racionalidade administrativa e financeira de cada membro da federação além do compartilhamento dos níveis de decisões dos governantes, elevando o controle mútuo de resultados.

A competição para além do controle mútuo, no entanto, reforça tendências centrífugas e assimétricas nas relações intergovernamentais. Práticas como a guerra fiscal ou a pura autonomização dos governos locais tendem a aumentar a desigualdade e a diminuir a esperança por simetria, enfraquecendo os laços federativos. Em países como a Índia, o Brasil e Rússia, essa competição exacerbada põe em questão a própria unidade nacional.¹²⁷

Em alguns países europeus, por exemplo, houve significativas transformações em suas instituições com a instauração da União Européia - UE, cujo alcance é superior ao primeiro bloco criado – Comunidade Européia. Com efeito, enquanto o anterior bloco de nações tinha sua linha de intervenções centrada em específicos assuntos econômicos, a União Européia traça atuação muito além, incluindo política externa, segurança, negócios internos, política

¹²⁷ ABRUCIO, Fernando Luís. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.) – **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Ed. Konrad Adenauer. 2001, p. 99

“A descentralização e as mudanças realizadas no federalismo Brasileiro não trouxeram apenas aspectos positivos em seu bojo. Os atores governamentais que mais se fortaleceram ao início foram os governos estaduais, os quais montaram, no vácuo deixado pelo Estado nacional, desenvolvimentista e na ausência de um novo projeto hegemônico, um federalismo estadualista, não cooperativo e predatório [...] A partir desta estrutura, os governadores produziram diversos mecanismos pelos quais ‘criaram’ recursos mediante o repasse de custos ao restante da Federação. Incluía-se aqui o endividamento estadual, os bancos estaduais e os precatórios. Todo este débito, na verdade, foi assumido pela União, gerando desequilíbrios macroeconômicos que, ao fim e ao cabo, resultavam em piora da situação para o conjunto dos entes federativos”; ABRUCIO, Fernando Luís. op. cit., p. 102

monetária e, principalmente quanto a esta, estabelece relação de monitoramento sobre específicas políticas monetárias aos que firmaram o chamado Pacto de Crescimento e Estabilidade.

A Bélgica, a partir da década de 70, prolongando até o início do atual século, está passando por constante processo de amadurecimento de suas relações institucionais internas. Quando em 1993 passou a ser oficialmente uma federação, já havia iniciado a descentralização de competências em Regiões e Comunidades, visto que o país tem forte tradição de línguas francesa e holandesa e em menor escala da alemã. Essas Regiões e Comunidades adquiriram autonomia, reservando-se ao governo federal assuntos pertinentes à segurança externa e interna, judiciário e seguridade social, a arrecadação dos principais tributos para o custeio de suas despesas e outros para repasse às entidades subnacionais. Foram estabelecidas possibilidades de socorro ao desenvolvimento de regiões que não alcançarem suas metas orçamentárias. Foi criada a Intervenção de Solidariedade Nacional – ISN, cuja finalidade é auxiliar qualquer região que tenha sua renda per capita inferior à média nacional, aferida pela evolução da arrecadação do imposto de renda das pessoas físicas. Naquele país a coordenação das diretrizes orçamentárias se dá pelo Conselho Superior de Finanças e pelos Acordos de Cooperação.

Acerca da eficiência desse sistema, pontificou Philippe Cattoir, membro administrador na União Européia:

Embora sejam um elemento importante para facilitar o debate nacional sobre políticas orçamentárias, as recomendações do Conselho Superior das Finanças não seriam tão eficazes se não fossem complementadas por um compromisso político de todas as entidades federadas e o governo federal. Esse compromisso assume a forma de um 'acordo de cooperação', assinado pelos governos envolvidos para períodos de vários (normalmente cinco) anos, que podem ser revisados, se necessário. Elas

também levam em conta normas da UE, tais como aquelas definidas no Pacto de Crescimento e Estabilidade.¹²⁸

Por sua vez, a experiência federal espanhola mostrou uma sorte de dificuldades em razão de sua formação histórica e cultural, combinada com o longo período centralizador na época do governo Franco. Essas diversidades evidenciam claros da política descentralizadora desenvolvida a partir da segunda metade da década de 70. Atualmente o país é dividido em dezessete regiões, denominadas de Comunidades Autônomas, cada membro tem seu próprio Estado de Autonomia respeitando as diretrizes da Constituição e da Lei Orgânica de Financiamento das Comunidades autônomas, aprovado em 1980. Por intermédio dessa lei as regiões adquiriram responsabilidades comuns, cujos resultados orçamentários seriam revistos a priori a cada cinco anos, salvo os considerados ajustes adicionais.

Outro elemento importante para o povo espanhol foi a sua integração como membro da Comunidade Européia, no início 1986, firmando o tratado de Maasticht, que estabelecia condições de responsabilidade ao cumprimento de estabilidade orçamentária, primando pela eficiência e competitividade nas áreas financeiras e, do mesmo modo, políticas.

A assimetria espanhola está na forma de como é possível estabelecer metas e responsabilidades de execução diante das adversidades políticas, culturais e econômicas das regiões ou Comunidades Autônomas. Outro fator está associado ao fundo de solidariedade, implantado sob influência da política européia de desenvolvimento.

Segundo dados de 1999, fornecidos por Teresa Garcia-Mila, a diversidade econômica das Comunidades Autônomas é evidente:

¹²⁸ CATTOIR, Philippe. **Federalismo e integração econômica regional**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer e FGV. 2004, p. 117

A renda per capita média espanhola é 80% da média da UE, com poucas regiões perto da média européia, mas a maioria bem abaixo dela [...] A região mais rica, Madri, tem um PIB per capita duas vezes mais do que o da Estremadura, a região mais pobre. Essas diferenças eram maiores na década de 1950, quando o PIB per capita da região mais rica era três vezes mais do que a mais pobre. Na metade dos anos 70, a diferença diminuiu para um fator pouco acima de dois e, com pequenas variações, permanecem assim até agora.¹²⁹

A experiência daquele país tem alcançado resultados paulatinos na obtenção de responsabilidades de receitas e despesas mediante a seriedade do binômio equilíbrio e transparência.

No entanto, ainda existem questões que precisam ser enfrentadas com seriedade. Pouco se fez para discutir publicamente o grau de solidariedade com que as regiões podem concordar, ou para estabelecer critérios de equidade de claros e transparentes. A necessidade de uma discussão franca sobre solidariedade é revelada pelo fato de que as regiões ricas acham que contribuem demais, enquanto que as regiões pobres acreditam que recebem muito pouco.¹³⁰

A descentralização espanhola criou sentimentos de certos nacionalismos regionais ou periféricos que dificultam a melhor execução das políticas orçamentárias e que geram concorrência múltipla de etnoterritorialidade. Todavia, o princípio da solidariedade regional e a influência da União Européia são fatores que tendem criar perspectivas mais eficientes dentro do modelo federalista nacional.

A Alemanha, consoante a análise de Paul Bernd, tem experimentado o mesmo infortúnio assimétrico, principalmente após sua unificação. Lá a legislação tributária é idêntica a todas as unidades subnacionais, ou seja, não podem os Estados terem tributação própria, específica. Somente os Municípios podem estabelecer alíquotas, mas dentro de números preestabelecidos. O viés que atinge a federação alemã reside na discussão levantada

¹²⁹ GARCIA-MILA, Teresa. **Federalismo fiscal e integração regional: lições da Espanha**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer e FGV. 2004, p. 135

¹³⁰ GARCIA-MILA, Teresa. op. cit., p. 150

pelos Estados mais ricos que focalize a solidariedade e a subsidiariedade. A solidariedade é um princípio em vigência para os pactuantes do tratado de Maasticht, que objetiva consolidar a democracia e os pactos federativos aos países membros. Por outro lado, há também elementos políticos e econômicos no sentido de dotar os estados subnacionais de autonomia contra interferências concentradoras do poder central. Os discursos proferidos atacam os graus de ausência de responsabilidade orçamentária e desperdícios cometidos pelas regiões mais pobres como fatores de desestímulo à competitividade racional. Segundo o citado autor:

O custo dessa solidariedade são transferências anuais de recursos do lado ocidental para o oriental cujo volume é enorme: corresponde a mais de duas vezes o valor da ajuda oficial ao desenvolvimento de todos os países industrializados a todos os países em desenvolvimento do mundo. Isso introduziu novas assimetrias nas relações intergovernamentais que continuarão a assombrar a política alemã e decidir os desenvolvimentos econômicos regionais.¹³¹

O dilema germânico, como de outros países em que os desequilíbrios regionais existem, repousa na nivelção da compensação financeira como negação do incentivo ao desenvolvimento de cada localidade. O sistema econômico mundial suscita a possível ineficiência desse modelo desenhado sob a forma da federação cooperativa em relação à federação competitiva, isto é, o Estado tem o dever, como o mercado já o tem, de otimizar suas estruturas para o enfrentamento perante outros Estados avançados.¹³²

¹³¹ SPAHN, Paulo Bernd. **Solidariedade versus eficiência em uma federação: o caso da Alemanha**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer e FGV. 2004, p. 158

¹³² “Na Alemanha, a autonomia municipal, desde seu surgimento, também tem seu fundamento em dois componentes básicos: primeiro, ela constitui uma expressão da divisão da administração pública em unidades controláveis; segundo, o povo local, através de seus órgãos políticos eleitos, exerce nos municípios o poder soberano espacialmente limitado. Assim, colocam-se, uma ao lado da outra, a função administrativo-organizatória e a função político-democrática.” KRELL, Andreas Joachim. **O Município no Brasil e na Alemanha**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 43

Rudolf Hrbek opina sobre a problemática alemã no sentido de que o estabelecimento da União Européia trouxe perspectivas e desafios inovadores com significado incidente nas fronteiras nacionais, estabelecendo que:

Há vários anos ocorre um debate intenso sobre uma reforma fundamental da estrutura do Estado federal. Em particular, os Estados fortes e eficientes exigem mais autonomia, melhor dotação financeira graças à redução de transferências no âmbito da compensação financeira horizontal, bem como, direito próprio de tributar e liberdade ainda maior na configuração de atividades além de suas fronteiras. Como critérios destas exigências de reformas sempre se mencionam legitimidade democrática e maior eficiência no cumprimento de atribuições.¹³³

Enquanto na Europa as fronteiras nacionais não mais se limitam em face dos objetivos econômicos gerais, ocasionando intensificação do processo de integração, no Brasil, essa possibilidade de comunhão encontra forte oposição devido às conhecidas desigualdades regionais e sociais. O pressuposto à integração federativa requer a superação de interesses individuais regionalistas em prol de uma solução harmoniosa dessas mesmas necessidades em nível maior, nacional. Os interesses devem ser discutidos em termos coletivos.

Se federalizar é dotar autonomias, competências próprias, então a consequência é a descentralização da esfera central do poder para a legitimação de outros poderes subnacionais. Ao negar a centralização do poder (re)afirma a capacidade dirigente dos demais membros ao desenvolvimento nacional que pressupõe o regional, local. Outrossim, federalizar é cobrar responsabilidades participativas de cooperação e competitividade. Portanto, para a cooperação tornar-se exitosa é necessária a fixação de parcerias comprometidas com o equilíbrio estrutural do sistema. Quanto maior o desnível entre os membros que a compõem maior a probabilidade de frustração de resultados. As assimetrias evidentes podem restabelecer maior concentração da União sobre o comando das políticas desenvolvimentistas econômicas e sociais.

¹³³ HRBEK, Rudolf. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001, p. 112

Entretanto, como o desenvolvimento social está a reboque do econômico não é discutido com profusão o partilhamento das receitas para destinações específicas, daí porque pugna-se pela dotação de mais recursos sob pena de promoverem incentivos fiscais para atrair grupos econômicos de uma região para outra. O resultado é a guerra fiscal, cujas vítimas maiores são a educação, a saúde, etc.

O pacto federativo envolve a presença indissolúvel dos fatores da autonomia – descentralização – e a participação – cooperação mútua – para a promoção de interesses comuns, traduzida pela solidariedade à integração social e econômica. A integração parte do conhecimento dos graus das demandas regionais e da superveniente aplicação de investimentos no processo da cooperação competitiva. Não se trata de promover meros auxílios financeiros, mas sim investimentos para o desenvolvimento regional, mesmo ciente da fomentação de concorrência econômica.

Nesse aspecto pode surgir o dilema discutido na federação alemã sobre solidariedade em contraposição à subsidiariedade, isto é, competência *versus* acomodação em razão dos resultados. Em outros termos, SPAHN discorre:

O conflito sobre a equalização do grau de solidariedade, em oposição à maior liberdade para agir dos governos subnacionais, e, portanto, sobre a subsidiariedade, é ilustrativo para as questões fundamentais que estão em jogo na Alemanha no início do novo milênio. Se a Federação germânica e seu setor público quiserem se tornar mais vivos, mais ativos e empreendedores, mais criativos e inventivos em seu nível subnacional, está na hora de redesenhar não somente a equalização à luz da decisão da Corte, como também enfrentar questões mais fundamentais que vão além da Constituição, e trazer elementos competitivos mais fortes para a Federação Alemã.

134

¹³⁴ SPAHN, Paulo Bernd. op. cit., p. 161

Em assim sendo a subsidiariedade é entendida como limitação à solidariedade. Não a nega, apenas lhe dá outros contornos de controle, enquanto se constrói o entendimento da divisão de poder, ou limite à intervenção estatal em prol da autonomia dos entes subnacionais.

135

A realidade brasileira, porém, criou um impasse, cujos efeitos alimentam a guerra fiscal atual. A subsidiariedade transfere aos componentes federativos um elenco de competências e responsabilidades financeiras sem que muitos deles tenham condições de sustentabilidade, mormente aqueles que não têm infra-estrutura básica que garanta o dinamismo econômico da região.

O modelo federativo nacional moldado no cooperativismo não pode ser a reimplantação do assistencialismo político experimentado nas fases passadas da vida nacional e materializado pelas alianças políticas, que geram a irresponsabilidade administrativa, descontrole das contas públicas e corporativismo. Sintetiza Aspásia Camargo:

A plena autonomia financeira e administrativa dos estados e dos Municípios mais pobres, sem o controle de gastos e a responsabilidade civil, e sem o acompanhamento devido das instâncias superiores (no caso os estados ou o governo federal) – em nome da autonomia administrativa – não estão contribuindo para acelerar o desenvolvimento e para fortalecer entes federativos que têm sido alvo freqüente de processos e condenações da Justiça e dos Tribunais de Contas.¹³⁶

¹³⁵ “A idéia de subsidiariedade está assentada na concepção de uma sociedade plural, dotada de sentido mais amplo do que aquele proposto pela democracia, pois visa não somente a diversidade de opiniões, mas à variedade de capacidade de atuação, com a efetivação dos fins individuais e sociais. A sociedade tem capacidade própria para a solução de seus próprios problemas, a ingerência do estado em todas as áreas (econômica, política, educacional, saúde) gera uma insuficiência na prestação dos serviços, que se tornam de péssima qualidade”. ZAINAGH, Diana Helena. O princípio da subsidiariedade. **Revista do Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 139, n° 33.

¹³⁶ CAMARGO, Aspásia Brasileiro Alcântara. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasileiro (Org.) – **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2001, p. 89

Outro agravante experimentado foi o desenvolvimento do poder dos governadores a partir das eleições 1982, período da transição democrática. Esse poder adveio com a Emenda Constitucional de 1983, denominada de Passos Porto que conferiu aumento das alíquotas, aos Estados e Municípios, em detrimento da União. Entre os anos de 80 até 86 o Fundo de Participação dos Municípios - FPM pulou de 9% para 17% e o dos Estados de 9% para 14%. Era o ápice do enfraquecimento do modelo desenvolvimentista da época militar. A disputa pela ordenação do sistema tributário na Constituinte teve decisiva participação dos governadores sobre seus membros congressistas.

Entretanto, apesar do aumento dos recursos financeiros para os membros das unidades subnacionais, não houve, da parte do art. 23 da Constituição vigente, clara distribuição de competências que sequer foi ainda regulamentado para melhor explicitar a delimitação de atribuições. Enquanto obtiveram expressivas alterações na formatação da descentralização federal e na fatia da distribuição financeira perante a União, ao mesmo tempo assumiram maiores responsabilidades em razão do aumento dos gastos sociais, sem a contrapartida reestruturação de suas instituições e das administrações públicas estaduais e municipais.

Nessa esteira de pensamento, afirma Abrucio:

Portanto, o federalismo estadualista proporcionou as condições para que os governadores se contrapõem ao Governo Federal, mas não para que eles governassem o país. Por um lado, esse novo poder dos governadores representou avanço com relação à situação federativa vigente no regime militar, pois as relações federativas e o próprio sistema político foram democratizados, eliminando o poder arbitrário que possuíam o Executivo Federal e o presidente da República. Mas, por outro lado, a atuação dos governadores no plano nacional contribuiu ainda mais para aumentar o grau de fragmentação do sistema político e, por conseguinte, agravou o impasse governativo que marcou boa parte da redemocratização. [...] Se no plano nacional os governadores aumentaram seu poder de veto com a democratização, na esfera estadual eles se tornam os grandes comandantes do processo político, com um poder incontestável ante os outros Poderes e os outros agentes políticos.¹³⁷

¹³⁷ ABRUCIO, Fernando Luís. **Os barões da federação**. São Paulo: Hucitec. 1998, p. 108

O estabelecimento dessa situação de prestígio e força dos governadores acarreta a dificuldade de planejamento, de execução e controle dos resultados dos projetos, bem como em relação ao processo de revisão e superação permanente. Inexiste consenso sobre o conceito de desenvolvimento nacional que concentre auto-sustentação sem preocupação hegemônica. A efetivação de transformações exige compromisso político, que não há. Falta-lhe articulação e expressão da vontade nacional, transformadas em opção e decisão política.

Qualquer política desenvolvimentista só pode obter sucesso se houver elevados graus de consciência nacional, de organização, de responsabilidade administrativa e financeira, numa rede consistente de relações e intercâmbios de transformação da política e da economia, como opção real ao federalismo equilibrado.

Nós podemos optar pela igualdade e, embora ao fazê-lo precisamos prestar atenção aos fatos objetivos que digam respeito à praticabilidade do ideal e aos meios apropriados para alcançá-lo, a justificativa fundamental de nossa opção não consiste ela mesma num fato objetivo, mas numa convicção baseada no raciocínio de que a procura da igualdade provavelmente conduzirá a uma sociedade melhor.¹³⁸

¹³⁸BOTTOMORE, T. B. *As elites e a sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1965, p. 118

2. O PODER LOCAL NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

2.1 O Aperfeiçoamento da Democracia Participativa na Relação entre o Poder Público e a Sociedade Civil

Como ficou destacada no capítulo anterior, até a promulgação da Constituição de 1988 a condução das políticas públicas se norteara pela centralização organizacional no âmbito federal, competindo aos Estados e Municípios o papel de executores das determinações da União, além de fomentar o clientelismo baseado na troca de favores com os caciques locais. Esse centralismo comprometia a eficiência das políticas administrativas gestadas em cada área social de atuação peculiar, quer dos Estados quer dos Municípios, uma vez que inexistia qualquer preocupação de complementariedade e de sistematização.

É a negação da sociedade civil como partícipe do processo de execução das políticas públicas. Em regimes de exceção é inconcebível a formação da sociedade civil politicamente organizada, senão, quando muito, apenas são reconhecidos como “representantes legítimos do povo” os membros integrantes do clientelismo e do corporativismo.

A ausência da participação popular somada aos interesses restritos entre políticos e sua clientela formavam o corpo centralizador e deletério entre o Estado e a sociedade civil. No entendimento de Marta Farah

Ao se destacar a exclusão da sociedade civil dos processos envolvidos na formulação, implementação e controle das políticas públicas, procura-se, portanto, chamar atenção para um padrão não-democrático de articulação Estado-Sociedade, que só veio reforçar um dos elementos constitutivos do modelo de proteção social instaurado durante os anos 60 – a exclusão de amplos segmentos da sociedade do acesso a bens e serviços públicos. Neste padrão não-democrático, sobressaem a opacidade e impermeabilidade das políticas e agências estatais ao cidadão e a ausência de mecanismos de controle da ação estatal, traços constitutivos do regime autoritário.¹³⁹

Essas políticas públicas, além de excludentes, eram ao mesmo tempo seletivas, visto serem importantes para a materialização da filosofia do troca-troca. Beneficiava-se segmentos sociais (desde parte da classe trabalhadora até grupos internacionais) para conter pressões maiores pela redemocratização. A gestão hierarquizada, consoante padrões burocratizantes, atribuía ao Estado o caráter de provedor, dispensando a participação das entidades civis representativas da coletividade. A práxis reinante era dotar o Estado como maior responsável pelo bem-estar geral e mantenedor da promoção social, assim como a suficiência de bens e serviços.

Em Fortaleza não houve distinção no trato desse modelo centralizador de ordem estatal. O resultado foi o recrudescimento da marginalização de uma parcela significativa da população, oriunda do interior, fixada nas favelas e sem compadrio algum, forçada a empreender soluções autônomas dos seus problemas, em face da ausência de serviços públicos específicos e eficientes.

Enquanto o Banco Mundial recomendava, ainda na década de 50, o engajamento da sociedade civil para o enfrentamento de escassez futura de recursos e outras dificuldades sociais, aos excluídos eram minimizados seus crônicos problemas sociais – principalmente de moradia, infra-estrutura, saúde e educação – com atuações públicas meramente paliativas.

¹³⁹ FARAH, Marta Maria Santos. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais. **Revista de Administração Pública**, Brasília, v. 35, n. 1, 2001, p. 123.

Entretanto, movimentos em prol do restabelecimento da democracia, como os efetivados pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, por meio das Comunidades Eclesiais de Base, a história do país começa a ser escrita sob a visão da importância do exercício da cidadania no contexto de transformação da sociedade.

Por meio dessas Comunidades, a própria Igreja católica latino-americana descobriu-se presente no mundo real por meio da difusão da evangelização como propulsora do desenvolvimento econômico dos excluídos sociais, por meio da evangelização como porta-voz dos direitos humanos para uma nova ordem social democrática.

A Igreja incorporava a modernidade e sensibilizou-se com as camadas populacionais esquecidas pelos poderes constituídos. O cerne filosófico estava no encontro entre leigos e a fé cristã para discutir não a vida após a morte, mas o homem cristão como auto-afirmação do seu eu no mundo e capaz de se apoderar das áreas de atuação pública e privada para a realização de seus desejos vivificantes.

Na esteira desse processo, o Monsenhor Roberto Roxo, advertindo sobre a crise histórica da Igreja Católica diante da fase dialética fixada no Concílio Vaticano II, textualmente proclamou o humanismo revolucionário:

Como consequência e a experiência do homem que se sente senhor da história e capaz de mudar seus rumos pelas revoluções, isto é, mudanças de uma ordem estabelecida por outra. E a experiência revolucionária marca a modernidade que dessacraliza o poder e explica cientificamente a sociedade.¹⁴⁰

Surge na América Latina a Teologia da Libertação, fruto de uma reflexão sistemática e acadêmica do papel da Igreja católica junto ao povo, principalmente o oprimido, o pobre e o

¹⁴⁰ ROXO, Monsenhor Roberto Mascarenhas. **O presente crítico da Igreja**. São Paulo: Paulinas, 1975, p. 29

injustiçado. Era a pregação de uma Igreja engajada no compromisso social conscientizadora das mudanças históricas do homem-leigo, isto é, capaz de fazê-lo membro vivo de sua comunidade, com plena capacidade, à luz do Evangelho, de entender os mecanismos que “produzem e reproduzem a pobreza”.¹⁴¹

Essa corrente teológica proclamada por Leonardo Boff e Frei Beto, dentre outros, fez surgir organizações populares, associações de bairros e outros grupos conscientes como canais de mobilização e da conscientização do cidadão portador de direitos e deveres. Pregava-se a mudança da sociedade, a partir deles mesmos e por meio da solidariedade cristã. Segundo Leonardo Boff:

Somos herdeiros de uma política autoritária; quando predominava a força, a única forma de dirigi-la e dominá-la era pela coerção e pelo autoritarismo; era a política do cassetete; depois veio o populismo onde a política é a manipulação e a demagogia; é a política do tapinha nas costas; quando se quer uma política de democracia fundamental e básica com participação popular, então deve haver abertura ao diálogo, à escuta dos anseios do povo, ao aprendizado da cultura popular à inserção nas lutas do povo; é a política das mãos dadas e do poder como serviço à coletividade.¹⁴²

A presença das entidades religiosas foi atuante na fase da redemocratização. A partir delas, houve ampla mobilização nacional, objetivando incluir no novo texto constitucional, processos de democracia direta. Os operários do ABC paulista, por exemplo, realizaram inúmeros movimentos de participação direta das bases no processo decisório pela liberdade sindical e política: já era o ocaso do regime militar.

Para Rubens Pinto Lyra, ao tecer comentários sobre os preâmbulos do novo Estado:

¹⁴¹ BOFF, Leonardo. **E a Igreja se fez povo – Ecclesiogênese**: a Igreja que nasce da fé do povo. 2 ed., Petrópolis: Vozes, 1986, p. 23

¹⁴² BOFF, Leonardo, op. cit. p.119.

O incremento nessas lutas contra a institucionalidade ocorreu espontaneamente (pois o objetivo não estava previamente traçado), contribuindo, de forma decisiva, para pôr em xeque a transição ‘lenta, gradual e segura’, substituindo-a por um processo que culminou, mediante a promulgação da ‘Constituição Cidadã’, com o pleno reconhecimento institucional do regime democrático... Nesse sentido, a democracia brasileira pode ser considerada como um subproduto de lutas corporativas, diferentemente de outras transições, como, por exemplo, os da Espanha e de Portugal, onde a oposição política, ainda que impulsionada pelas lutas sindicais, teve papel crucial na liquidação do autoritarismo, seja por meio de um pacto congregando as ‘forças vivas da Nação’ (Espanha) ou pela mediação revolucionária dos militares progressistas (Portugal). Em ambos a nossa restauração de democracia constituiu-se no pólo aglutinador e na razão de ser da luta contra o autoritarismo.¹⁴³

Havia, pois, a necessidade de o Estado brasileiro ser reformado. Essa nova roupagem iniciou-se com a vitória dos governadores de oposição sobre o regime militar em 1982. Gonzaga Mota, no Ceará, tratou de romper com os coronéis (principalmente com o ex-governador Virgílio Távora, mentor de sua vitoriosa eleição) ao apoiar os movimentos pelas “Diretas Já”. Deu apoio, em 1986, ao empresário Tasso Jereissatti, cuja marca administrativa focalizou a visão da empresa privada sobre o ineficiente serviço público: o privado no público.¹⁴⁴

Os principais “coronéis” da fase do regime militar no Ceará foram Virgílio Távora, Adauto Bezerra e César Cals. Estes ex-governadores, em maior ou menor escala, utilizavam-se dos recursos públicos destinados ao desenvolvimento regional, para agrupar no eixo de seus propósitos o clientelismo político.

A “União pelo Ceará”, pactuada em 1962, visava a viabilizar a pacífica disputa política entre os chefes interioranos, no mesmo passo que entre eles se estabeleceu rodízio de governança.

¹⁴³ LYRA, Rubens Pinto. **Participação e Cidadania**. Brasília: Informação Legislativa, 2001, p. 24

¹⁴⁴ “É importante ressaltar que a Agenda 21 é um instrumento de planejamento para a sustentabilidade, democrático e participativo, que tem como ponto central à inclusão do conjunto da sociedade na sua construção e no controle de sua implementação. Ou seja, a construção da Agenda 21 deve ser temperada pelo debate entre os vários segmentos da sociedade, advindo da lógica direta dos processos sociais concretos.” BATISTA, Pedro Ivo. Agenda 21 como instrumento de construção de sociedades sustentáveis. In: HERMANNNS, Klaus; MACEDO, Miguel (Org.) **Agenda 21 Local** – Experiência da Alemanha, do Nordeste e Norte do Brasil. Fortaleza, Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 18

A ditadura militar alimentou o fortalecimento dos três “coronéis” sobre os caciques políticos dos Municípios. Enfraquecidos, subjugavam-se à tendência política desses governantes.

Para Rejane Carvalho, a diferenciação entre os três reside nos seguintes detalhes:

Adauto inicia a sua carreira de uma base municipal e a rigor a dimensão do seu legado, não fosse sua habilidade para ampliá-lo, poderia tê-lo condenado a ser mais um chefe. Virgílio já recebe do pai o legado de chefe político estadual, e César Cals é guindado à condição de chefe de uma clara subversão ao mecanismo de legitimação da política tradicional.¹⁴⁵

Por sua vez, o primeiro governo de Tasso Jereissatti (1987-1990) foi marcado politicamente pela ruptura com aliados do PMDB e com o ex-governador Gonzaga Mota. Extinguiu secretarias de governo criadas para e pelas tradicionais lideranças interioranas e suscitou a assunção de nova classe política oriunda das forças empresariais do Estado, principalmente dos membros do Centro Industrial do Ceará – CIC.

Essa nova classe dirigente queria provar a competência do setor privado a serviço do setor público. Com efeito, em 1986, enquanto o Brasil exige uma nova ordem constitucional, o grupo político/empresarial do CIC elege Tasso Jereissatti, iniciando profundas alterações no cenário político e social no Estado. Inicia-se, pois, a consolidação da liderança da elite tecnocrática que pregava, visto que se considerava prejudicada pela situação de dependência econômica do Estado, nova ordem na administração pública e a recuperação da capacidade desenvolvimentista do Ceará. O discurso pela modernidade da administração privada, seguindo o princípio da qualidade total, foi a tônica no serviço público. Deveria o Estado ser

¹⁴⁵ CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly. **A Era Jereissatti**. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002, p. 25/26

menor e eficiente. Foi o primeiro candidato a usar o poder da mídia como veículo de propaganda “mudancista” e de ruptura com a velha e tradicional política clientelista cearense.

A participação política do CIC se diferenciou do padrão clássico de atuação pública do empresário. Quatro componentes representam os pilares ideológicos do seu pensamento: I) crítica à estatização e ao intervencionismo desenvolvimentista do setor público; II) defesa intransigente da economia de mercado e da propriedade privada como a essência de uma sociedade aberta e democrática; III) crítica à visão corporativista patronal e às posições conservadoras assumidas pela classe empresarial brasileira na defesa do regime autoritário; e IV) defesa do Nordeste e condenação dos desequilíbrios inter-regionais.¹⁴⁶

Enquanto essas premissas foram lançadas pelo CIC já em 1978, o Brasil ainda pugnava pela democratização, que só veio acontecer em 1985, consolidada por meio da Constitucional de 1988. Antes dela, no plano das aspirações, a sociedade civil brasileira ensaiava a busca da democracia participativa. Foram greves, passeatas estudantis pelas liberdades civis, novo sindicalismo do ABC paulista, CNBB com suas Comunidades Eclesiais de Base, partidos políticos de vanguarda democrática, como PDT, PCB, PSB, PC do B e o PT.

Respirando ares de liberdade e conceitos novos sobre política, a sociedade civil brasileira começa, no final da década de 80, a ensaiar controle sobre as ações governamentais, episodicamente experimentadas em outras fases da história, como forma de implementar efetivas ações sociais. A sociedade civil torna-se mais dinâmica e reivindicadora. Reivindica políticas mais eficazes e participativas. Aflora a importância do exercício da cidadania como conscientização da condição humana na busca do seu desenvolvimento social.

A democracia brasileira avança e amadurece, muito embora ainda se discuta o sentido da federação dada as presenças – e isso se deve à formação histórica – da lógica cooperativa

¹⁴⁶ EL-HAJ, Jawdat Abu-, **A Era Jereissatti**. Classe, poder e administração pública no Ceará. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2002, p. 86

entre as esferas de governo, fragilizadora das relações intergovernamentais, e de “governos e guerras fiscais” no sentido protecionista.

A alteração da formação dos entes da federação pela Constituição Federal eleva sobre o mesmo patamar a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, colocando essas esferas governamentais como parceiros comprometidos com o bem-estar social, mediante responsabilidade política e eficiência administrativa.

Contudo, as históricas desigualdades regionais, a ausência de um pacto federativo sério e modificativo do quadro econômico estabelecido de há muito, as exigências da sociedade civil, a corrupção política, a ineficiência administrativa, a globalização da economia e a celeridade constante de informações e conhecimentos colocam perplexos e atormentados muitos daqueles que administram a coisa pública.

No centro desses fatos, deve ficar o cidadão, no propósito de ser mais esclarecido e cômico de seus direitos, visto que deveres sempre os teve. No mesmo diapasão deve ser mais partícipe dos interesses nacionais e, sobretudo municipais. Essa conscientização, quanto aos interesses locais, proporciona, concretamente, amadurecimento político e questionador sobre qual o real papel do Estado.

Novo modelo gerencial determinado pela Constituição vigente deve ser implementado, porquanto se busca superar as relações de autonomia de um lado e a dependência social e política do outro. Objetiva a sociedade compreender e superar as razões das exclusões social e econômica e a inexistência efetiva da cooperação federativa. Acrescenta Mesquita de Oliveira:

A disputa entre o Estado e a sociedade civil, que se acirrou no chamado período de 'redemocratização', ou seja, após o fim da ditadura militar, a partir do ano 1980, produz avanços na construção das relações sociais e políticas que apontam para o fortalecimento da sociedade e melhor definição do papel do Estado. Nesse processo, o tecido social brasileiro ganha consistência e impulsiona a constituição de parâmetros políticos que norteiam novas relações entre o Estado e a sociedade no decorrer da redemocratização. Cada vez mais se busca compreender as relações de dependência, de autonomia, de complementaridade, de exclusão que se estabelecem entre esses dois sujeitos, à luz da teoria política, como a abordagem mais bem sucedida para analisar esse problema. Essas relações produzem comportamentos políticos que contribuem, efetivamente, na construção político-social do tipo: (a) uma sociedade civil mais forte; (b) existência de espaços para disputa e de negociação de políticas públicas; e (c) introdução de um modelo de relação entre Estado e a sociedade, mais democrático e aberto à participação da sociedade.¹⁴⁷

A sociedade civil tende a se fortalecer, pelo menos no âmbito local, traçando um perfil de disputa pela participação de eficientes políticas públicas, construindo o Estado, a partir do Município, sobre o alicerce mais democrático e aberto ao exercício da cidadania. A respeito da cidadania assevera Marshall:

é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento de matéria-prima do status.¹⁴⁸

Marshall criou seu conceito de cidadania a partir da experiência inglesa, dividindo-a em três segmentos: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. Para ele, somente pode ser considerado cidadão pleno se o seu titular for possuidor dessas esferas de direito. No país a lógica do desenvolvimento da cidadania não seguiu essa ordem, visto que os direitos políticos foram adquiridos antes dos civis. Essa noção defendida por Marshall representa a idéia de igualdade formal preconizada pela teoria liberal.

¹⁴⁷ OLIVEIRA, Francisco. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Adenauer, 2003, p. 22

¹⁴⁸ MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967, p. 76

Para Habermas, o núcleo entre o Estado e a sociedade civil está na interação em vista da superação de suas necessidades, sem que haja inversão das funções entre Estado e sociedade:

Hoje em dia, o termo 'sociedade civil' não inclui mais a economia constituída através do direito privado e dirigida através do trabalho, do capital e dos mercados de bens, como ainda acontecia na época de Marx. O seu núcleo institucional é formado por associações de organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, às quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensa-os e os transmite, a seguir, para a esfera da política.¹⁴⁹

Assim, a sociedade civil é composta por atores que desempenham diferentes representações sociais, políticas, econômicas e culturais. Esses sujeitos se aglutinam e se dirigem para o Estado em busca da concretização dos resultados reivindicados. É verdade que para esse desiderato urge outro nível de politização. Os resultados da eleição presidencial em 2002 e da eleição municipal em 2004 mostraram que, pelo menos nas urnas, o brasileiro manifestou seu descontentamento diante do modelo continuista das políticas neoliberais.

Os elementos básicos da sociedade civil estão na liberdade de fazer valer seus direitos enquanto seres humanos e na concretização de seus desejos materiais e políticos. Liberdade para falar, participar e ter meios para viver dignamente. Para tanto, a mobilização social é fundamental na correlação de forças com o Estado.

Na observação de Mesquita de Oliveira, acerca da participação da sociedade civil nas esferas dos poderes constituídos:

A questão trazida até agora com relação ao conceito e atuação da sociedade civil se

¹⁴⁹ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre factividade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2. p.99.

fundamenta em duas teorias distintas: a teoria pluralista, segundo a qual os movimentos sociais são grupos de pressão, tendo como fim o campo do legislativo, e a teoria do neocorporativismo, para a qual os movimentos sociais são grupos de interesses que participam de processos de elaboração, implementação e fiscalização, de políticas públicas em uma perspectiva de transformação social. Após analisar as diferentes concepções, apresentamos uma definição mais adequada para o desenvolvimento do tema ora proposto. A sociedade civil é uma composição de sujeitos sociais formais e informais, heterogêneos, com diferentes graus de organização, de interesses políticos e objetivos, diferentes das organizações do mercado, dos órgãos públicos de Estado e dos partidos políticos. Nessa concepção, a sociedade civil é bastante abrangente. Uma primeira observação a este respeito se refere à distinção da sociedade civil em relação ao mercado, ao Estado e às organizações político-partidárias.¹⁵⁰

A sociedade civil somente será capaz de se firmar com dinamicidade se ela estiver contextualizada num Estado Democrático de Direito. Caso contrário, no máximo ter-se-ia uma sociedade dissimulada. Exemplos históricos têm-se desde a época do colonialismo até a ditadura militar de 64.

Em outros termos, os membros da sociedade civil são conclamados a utilizar os processos políticos para a elaboração de suas proposições e demandas, ainda que heterogêneas. Com essa constitucional atribuição passa a atuar diretamente na formulação e implementação de processos decisórios públicos. A descentralização/democratização dos processos decisórios e a participação social são analisadas como peças essenciais da reorientação das políticas sociais. A reforma produzida pela Constituição Federal de 1988 suscita a geração de um maior dinamismo e inclusão sociais, daí a essencialidade do Município, como ente federativo, como mais apto, porque mais próximo à realização da cidadania, dada a maior probabilidade de participação na esfera pública e alcance de resultados mais positadores.

De acordo com o artigo primeiro da Constituição Federal, os Municípios assumiram autonomia para executar suas funções, como conseqüências da descentralização dos serviços

¹⁵⁰ MESQUITA, Francisco de Oliveira, op. cit. p. 28

públicos e a reestruturação do relacionamento entre Estado e a sociedade civil. Essas atribuições situam-se essencialmente no âmbito político-social.

Além desse dispositivo, vários artigos da Constituição prevêem a participação da cidadania na gestão pública, seja por meio da participação da comunidade no sistema único de saúde e na seguridade social (art. 198, III e art. 194, VII) seja como, no caso da política agrícola, “com participação efetiva dos diferentes agentes econômicos envolvidos em cada setor de produção” (art. 187, caput). Nos casos da assistência social e das políticas referentes à criança e ao adolescente se especifica como se dá a participação da população: “por meio de organizações representativas” (art. 204, II). Outro exemplo: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), criado pela Lei nº 8.059, de 12 de julho de 1990, dá conteúdo ainda material às inovações introduzidas na Constituição Federal quanto à participação popular. Assim, nos Conselhos da Criança e do Adolescente - cuja instalação, em nível nacional, estadual e municipal, o ECA toma obrigatória - “deverão ter assegurada a paridade entre as organizações representativas da população e os órgãos do Governo.” (art. 88, I). Vale, portanto, ressaltar que foi o primeiro diploma legal a consagrar, em nível nacional, a democracia participativa paritária, na definição e implementação de uma política setorial. Já no caso do Conselho Tutelar, importante órgão previsto no Estatuto acima referido, todos os seus integrantes são representantes da sociedade civil eleitos pelos cidadãos locais para mandato de três anos (art. 132).

Também na área da saúde, a legislação federal introduz em todo o país a participação da sociedade na gestão pública, mediante os Conselhos de Saúde, a quem compete “formular estratégias e controlar a execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros” (Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990).

No mesmo sentido, as Constituições Estaduais, em cumprimento à Constituição Federal, estenderam a participação popular a diversas outras áreas, notadamente àquelas referentes ao monitoramento das políticas de direitos sociais, como não poderia deixar de estabelecer.

Está montado no Município, por ser a menor esfera da federação, o principal palco para o exercício da participação política do cidadão. Nele, portanto, desenvolve-se modelo inovador de elaboração das políticas públicas implementadas por meio de estrutura horizontal e descentralizada, diferentemente do modelo tradicional: vertical e centralizador. Logo, essas mudanças impostas constitucionalmente levam a um dinâmico conceito de cidadania que se escreve tendo como premissas os controles sobre o Estado e sobre os resultados das políticas públicas.

Não se pode olvidar que as reformas administrativas e as mudanças gerenciais/organizacionais no âmbito estatal estão impregnadas por discursos e ações ideológicos. Mesmo assim, a descentralização é questão prioritária como processo de gestão do setor social, uma vez que o excesso intervencionista estatal acaba por violentar o estado de direito. A descentralização serve como arquitetura reestruturante de um aparato estatal reduzido, com agilidade e eficiência sobre as ações das políticas sociais ao deslocar o poder decisório para a participação popular. Redefinir o Estado e a sociedade é a questão emergente para o aprimoramento da federação.

Em verdade, ela redistribui as forças políticas e dá vez e voz às comunidades locais na forma ativa das decisões sobre as gestões públicas. Não se compreende a descentralização sem se criar mecanismos exequíveis aos interesses genuinamente públicos. Jordi Borja

adverte que a perspectiva do pacto descentralizado deve possuir “competências e funções decisórias próprias, mas também participar do processo de elaboração, decisão e execução de programas e normas que condicionaram sua atuação, podendo inclusive reduzir sua autonomia real”.¹⁵¹

A descentralização, portanto, pressupõe o exercício da cidadania e da democracia para equação dos problemas sociais, na medida em que o constitucional desenho político e administrativo suscita o agir da sociedade civil para compreender e definir suas prioridades quanto às suas demandas, mas, por outro lado, a participação social pode desestabilizar certos pactos federativos erigidos sem se conhecer as mazelas sociais e regionais de determinado espaço geográfico. O poder decisório de certos entes federativos mais ricos economicamente pode suscitar o agravamento das desigualdades pela inexistência do elemento cooperativo que alicerça uma federação na acepção comum. O Brasil é um exemplo dessa distorção. Os problemas regionais, como o caso nordestino, caracterizam perfeitamente a exclusão social. O problema da “guerra fiscal” entre os Estados perpetua o desequilíbrio.

Pelo menos no plano teórico, assim como no plano local, municipal, a descentralização, como transferência do poder político, torna o Estado mais sensível às demandas da sociedade civil e eleva a consciência crítica do cidadão como ser que já conhece seus deveres, porém exigente quanto aos seus direitos dentro do sistema de participação decisória.

A aproximação entre Estado e sociedade civil cria essa perspectiva de gerenciamento para a prestação dos serviços públicos. De um lado a sociedade detecta suas necessidades e cobra políticas públicas eficientes. Do outro, o gestor deve conhecer e priorizar a melhor

¹⁵¹ BORJA, Jordi. **Dimensiones teoricas, problemas y perspectivas de la descentralizacion del Estado.** Barcelona, Instituto de Cooperacion Ibero-americana/FLACSO/CLACSO, 1987, p. 45

execução de políticas de transformação tanto na esfera político-administrativa quanto na social. É o primado da capacitação diante dos desafios governamentais. Práticas gerenciais racionais e democráticas elevam as condições de governabilidade, melhorando as ações implementadoras dos direitos sociais, na mesma medida que legitima o poder local à excelência de suas responsabilidades aos desafios.

Cria-se, pois, uma convergência salutar para a detecção das dimensões necessárias à qualidade da prestação dos serviços públicos, por intermédio das capacitações política, financeira e decisória, também compreendidas pela maturidade de negociação flexível e dinâmica às práticas gerenciais de planejamento e execução eficientes ao corpo social.

Somente com a democracia ocorre essa (re)aproximação do Estado com a sociedade civil, possibilitadora da ação real do cidadão. Afirma-se a ligação entre gestor público, cidadão e as comunidades, entre governantes e governados. A democracia que desponta é a democracia participativa, representativa. Na democracia participativa existe uma aproximação de identidade entre governantes – gestores – e governados – sociedade civil – na exata medida da inclusão como meio à superação de ansiedades.

Invocando a acepção de Mesquita de Oliveira:

A democracia participativa é processual e a própria construção exige, cada vez mais, democracia no andamento do processo e, assim compreendida, tem valor em si mesma, ao contrário da democracia como meio de arranjo institucional. Democracia representativa e democracia participativa. A democracia participativa, apesar de confrontar e opor-se à democracia representativa em alguns aspectos, não a exclui, ela é complementar. A complementaridade dessas formas de democracia pressupõe a coexistência de dois modelos, bem como a disposição dos governos, de qualquer instância, em partilhar os procedimentos deliberativos, as formas de monitoramento e até a execução de políticas públicas sem perverter a sociedade, ou melhor, os sujeitos sociais coletivos, os cidadãos e os próprios governantes. O objetivo, portanto, é fortalecer uma nova institucionalidade política que considera a

diversidade político-cultural da sociedade, através das práticas participativas e sem perder de vista a lógica da inclusão.¹⁵²

Suas cores são pintadas sobre a tela do deslocamento do poder para níveis menores, considerados periféricos, em razão da convergência da receptividade da pressão da sociedade civil. Nesse espaço periférico da democracia participativa está o Município. É nele que a cidadania se expressa e se impõe de forma mais contundente para seu desenvolvimento político e social como alargamento das condições de qualidade de vida, compartilhando o jogo de interesse dentre as classes sociais existentes. Não se trata no Município de jogar responsabilidades sobre as diferenças sociais, ao contrário, de suscitar que problemas comuns sejam resolvidos para aprimorar qualidade de vida.

Nos Municípios o desenvolvimento social começa por identificar quais os mínimos interesses sociais urgentes e, partindo desse foco, desenvolver-se uma política pública voltada para construir outro porvir, em mutação, dinâmico, em face dos avanços tecnológicos e das flutuações das ideologias e da economia.

Os problemas sociais e os interesses da sociedade civil não podem ser isolados entre indivíduos ou grupos, visto que a legitimação requer capacitação do sistema para resolver questões urgentes e comuns. Ademais, a democracia participativa evita isolamento de comportamento político radical, uma vez que exige a responsabilidade individual e coletiva ao progresso da vida urbana.

Os sistemas políticos que negam aos novos estratos o acesso ao poder, exceto por meio de revolução, também impedem o desenvolvimento da legitimidade pela introdução de esperanças milenares na arena política. Os grupos que têm de abrir à força o caminho para o corpo político são capazes de sobreestimar, exageradamente, as possibilidades que a participação política concede. Por conseguinte, os regimes

¹⁵² OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 101

democráticos nascidos sob semelhante tensão não só enfrentam a dificuldade de serem considerados ilegítimos pelos grupos leais ao ancien régime como também podem ser rejeitados por aqueles cujas esperanças milenares não foram concretizadas pela mudança.¹⁵³

Outro aspecto merece ser ressaltado: a democracia participativa nos Municípios tende a se solidificar porque a sociedade passa a compreender que são atribuições das esferas federativas: todos têm direito ao lazer, à saúde, à educação e ao trabalho, por exemplo. Estes itens comporão um padrão mínimo essencial à qualidade de vida e requer soluções satisfatórias, ainda que existam distorções dentro do poder municipal para o ensejo da prestação desses serviços. Por outro lado, a elevação qualitativa desses serviços não depende apenas das fontes arrecadatórias, mas da política econômica executada pela União, do compromisso entre os governos estaduais e, ainda, do cenário internacional globalizante. Depende também da vontade coletiva, das legítimas formas de pressão, do nível de responsabilidade pelo desenvolvimento social. Está nas esferas federais o foco das atenções à elevação desse mínimo:

A ação dos governos locais, no campo da promoção do desenvolvimento, é sabidamente limitada por duas causas principais: o seu restrito poder de intervenção em fatores vinculados diretamente à economia mundial e nacional e a falta de recursos para investimento.¹⁵⁴

O desafio reside na capacidade de maturação da aplicabilidade da descentralização. Com efeito, a democracia é viabilizada pela descentralização, estendida para o direcionamento do poder decisório ao menor e mais próximo ente federal (Município), visto ser capaz de atender às necessidades primárias da sociedade civil e por ela submeter-se às pressões legítimas. A intersectoriedade solidária está na fixação das necessidades básicas de

¹⁵³ LIPSET, Seymour Martin. **O Homem político (political man)**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 81

¹⁵⁴ DOWBOR, Ladislau. **A intervenção dos governos locais no processo de desenvolvimento. Desenvolvimento e gestão local**. São Paulo: Polis, 1996, p. 29

dignidade humana e na compreensão das peculiaridades de cada segmento social heterogêneo, porém capaz de promover sem melhor qualidade de vida.

Os Municípios assumem a responsabilidade de uma realidade explosiva que exige intervenções ágeis em áreas que extrapolam as tradicionais rotinas de cosmética urbana, tendo que dar respostas para problemas de Infra-Estrutura, políticas sociais e programas de geração de emprego e renda. Nesse contexto o *empowerment* ou *empoderamento* deixa a sociedade gerir-se de forma mais flexível, estabelecendo mecanismos de comunicação mais ágeis com a população. Para evitar que o poder local se transforme num reforço do caciquismo e do clientelismo torna-se necessário que haja uma mudança significativa na cultura político-administrativa centralizadora, dominante no modelo de gestão tradicional. No entanto, é importante evitar que a descentralização provoque uma falta de coordenação. Para isso, é preciso se criar uma dinâmica participativa, com mecanismos simplificados e diretos envolvendo a sociedade civil organizada do Município, empresários, sindicatos, associações comunitárias, a população de um modo geral, etc., flexibilizando os mecanismos financeiros, criando um controle social da coisa pública através de comitês e conselho paritários.¹⁵⁵

Portanto, a gestão descentralizadora impõe o conhecimento da realidade da comunidade e a administração pública deve se comportar de forma a acompanhar a dinâmica participativa. As responsabilidades assumidas pelos Municípios impõem execuções rápidas, eficazes e duradouras para solucionar problemas dos munícipes. Outrossim, impõe-se ao cidadão a redefinição dos papéis de eleitor, de co-gestor, de interlocutor, também, do processo de gestão dessas políticas no processo de transformação social. A sociedade passa, ela mesma, a escrever outro conceito de bem público e de responsabilidade pública, tendo como parâmetro o exercício dos direitos básicos da população.

À comunidade requer conscientização dos processos de interação do real com as injunções políticas, sobre os elementos subjetivos e institucionais (intersetorialidade), sob riscos de desequilíbrios sociais maiores. Os indivíduos podem e têm opiniões distintas sobre suas necessidades e projetos, daí a intersetorialidade para estabelecer como esses diferentes

¹⁵⁵ KLAUS, Hermanns. **Participação cidadã**. Fortaleza: Adenauer, 2004, p. 67

sujeitos possam se relacionar no processo definidor dos entraves coletivos. Baseados nessas premissas, os problemas da sociedade serão considerados como conjunto e, por isso, devem ser tratados na completude por meio de articulação e ações horizontais eficientes.

Em suma, o modelo de federação criado pela Constituição de 1988 ainda está em constante aperfeiçoamento, pois impõe métodos e estratégias na esteira do cooperativismo, da participação e da solidariedade. A tarefa consiste em possibilitar legítima noção de bem público e de responsabilidades pública e política, parâmetros para a efetivação dos direitos elementares da população.

Entretanto, o que se observa no contexto geral é que as metas participativas ainda permanecem mais no estrato da teoria – retórica – do que na prática, uma vez que a sociedade brasileira está marcada por tradições centralizadoras, clientelistas e autoritárias, razões pelas quais servem de impedimentos a legitimadoras formas de participação dos setores comunitários.

A participação cidadã eficaz compreende a existência de elementos basilares como¹⁵⁶:

- a) envolvimento esclarecido e responsável da sociedade com a burocracia/aparelhamento estatal;

¹⁵⁶ “Através da instauração de mecanismo de democracia direta, associado à democracia representativa, pode-se dizer que está sendo criada em alguns Municípios Brasileiros uma vontade coletiva, em favor da reversão da direção das políticas urbanas. A partir desse entendimento, coloca-se a questão relativa à obtenção das condições de governabilidade nos seguintes termos: - como alterar a correlação de forças nos espaços de poder, interior dos quais é necessário encaminhar os projetos, para poder reverter a direção social das políticas urbanas? - como criar novos espaços públicos que viabilizem a construção uma "vontade coletiva" e ensejem condições de governabilidade para reverter o quadro de segregação sócio-espacial do país? A ex-prefeita Luiza Erundina de Souza, da cidade de São Paulo: (1989-1992), relatou suas dificuldades de governabilidade. Considerando que sua eleição não fora obra apenas de forças operárias e populares - pois a conjuntura política da época fez com que setores da classe média e de outras frações de classes a apoiassem – e que sua plataforma de governo era genérica, muito idealista e ainda não tinha sido testada.” RAMOS, Maria Helena. **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p. 167

- b) amadurecimento da concepção solidária, coletiva, da própria sociedade;
- c) capacitação de pressionar os fins desejados;
- d) fortalecimento de práticas públicas, além dos periódicos processos eleitorais.

A intelecção desses componentes permite aprofundar o resultado das ações, reações e transformações ocorridas nos embates entre a sociedade civil e o Estado. Em outros termos, os níveis de publicização e transparência do Estado dependem do resultado da interferência da sociedade nas decisões públicas, cujas práticas potencializam a democracia participativa e cobram desses personagens responsabilidades coletivas (inerentes à solidariedade), obrigações recíprocas e cooperações voluntárias.

Para Jacobi, a quem a mudança do público está intimamente relacionada às demandas estruturais da sociedade, o encontro entre direitos e deveres éticos-políticos realiza:

a ampliação da esfera pública ocasiona uma demanda à sociedade para obtenção de uma maior influência sobre o Estado, tanto como sua limitação, assumindo que a autonomia social supõe transcender as assimetrias na representação social, assim como modificar as relações sociais em favor de uma maior auto-organização.¹⁵⁷

A análise feita da evolução político-jurídica do Brasil ao longo dos movimentos populares nas citadas décadas de 70 e 80 corrobora com o entendimento de que houve considerável alteração no processo das dinâmicas participativas da sociedade civil. Ocorre que essa dimensão da cidadania encontra fortes obstáculos decorrentes da cultura política tradicional que impede a conscientização dos cidadãos como sujeitos sociais ativos. A forma de fazer política partidária, à moda tradicional para alcançar e manter-se no poder, é produzida por fragmentados interesses sociais sob contestável argumento de representação

¹⁵⁷ JACOBI, Pedro R. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*. São Paulo, nº 7, 2002, pp. 445/446

coletiva. Em síntese, os programas sociais levados a cabo configuram elevados índices de diferenciação e de heterogeneidades.

A estrutura vigente do Estado brasileiro busca a ampliação e o amadurecimento de participações comunitárias, fortalecendo a democracia. A prática tem demonstrado a recalitrância ideológica das políticas conservadoras com fortes formações demagógicas a tal ponto de cooptar lideranças comunitárias como peças de jogos políticos. A forma de protesto encontrada pela sociedade esclarecida, impotente de se organizar em estratégias desenvolvimentistas, está no processo eleitoral, no repúdio por meio do voto, muito embora se dogmatize “ser e fazer política” como incapaz de ser ética.

No Brasil, alguns dos governantes mostram-se indiferentes à criação de conselhos gestores e, principalmente, ao alcance de seu significado. Ao serem instalados sofrem restrições de atuação, a começar pela falta de autonomia em relação ao executivo, indo até a dependência material e humana. Quando muito, seus membros só têm vez e suas críticas são só ouvidas se o fato social tiver ocasionado ou venha a ocasionar clamor público.¹⁵⁸

2.2. O Modelo Gerencial do Município de Fortaleza entre 1990 e 2004

O município de Fortaleza, como aconteceu com boa parte dos Municípios brasileiros, padeceu de grave crise econômica durante períodos das décadas de 70 e 80, devido a sua dependência ao modelo centralizador imposto pelo regime autoritário de 64. Além das

¹⁵⁸ “Os homens só podem atingir seus objetivos coletivos através do exercício das relações de poder, mas também só podem exercer poder uns sobre os outros pela busca dessas metas coletivas que condiciona diretamente suas negociações. Para compreender os dados e a dinâmica de uma negociação de poder, é preciso então considerar o conjunto da organização que constitui o seu quadro. O poder não aparecerá mais então como uma relação, mas como um processo inseparável do processo de organização.” CROZIER, Michel. **A sociedade bloqueada**. Brasília: UNB, 1983, v. 8, p. 25

receitas próprias do Município serem insignificantes, dependia dos repasses tributários dos governos federal e estadual. Somando-se a essa situação financeira, a cidade passou a receber grande número de migrantes das demais localidades do Estado, sem maiores planejamentos para suportar as demandas sociais, agravando, por consequência, suas dificuldades e recrudescendo os índices de pobreza da população periférica, na maioria favelada.

Em 1985, os cidadãos elegeram a primeira prefeita do Partido dos Trabalhadores – PT, Maria Luíza Fontenele, sob a euforia do restabelecimento da democracia brasileira, mas a realidade da administração implantada revelou a difícil situação orçamentária do Município. Seu mérito maior, porém, foi entregar ao seu sucessor, Ciro Gomes, uma prefeitura reorganizada em termos de racionalização da máquina administrativa tendo, inclusive, demitido milhares de servidores públicos que não eram concursados, mas apadrinhados por políticos, além do aporte de recursos advindos da recém-promulgada Constituição de 1988.

Ciro Gomes, na época do Partido Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, obteve vitória eleitoral das mais disputadas da história da cidade. A apuração foi disputada com o candidato do Partido Democrático Trabalhista - PDT, Edson Silva. Ao final, a diferença foi de apenas 5.184 votos. Sua eleição deveu-se principalmente ao apoio dado pelo governador Tasso Jereissatti, ao qual não faltaram recursos financeiros nem humanos para implementar também no Município o “Projeto das Mudanças”, sob a ótica da participação popular, em execução, desde 1986, no interior do Estado e com ramificações na capital. Notória foi a transferência do prestígio político do governador a seu candidato. O vice-prefeito eleito foi o médico Juraci Magalhães, um dos mentores da primeira campanha de Tasso ao Executivo estadual.

No âmbito do governo do estado do Ceará, a administração de Tasso Jereissatti fomentou e inovou a estratégia da participação das comunidades visando à legitimação das execuções das ações de seu governo, com reflexo nas futuras administrações da capital cearense. Com efeito, criou os programas: Ações Permanentes de Combate às Secas; Agentes de Saúde, com a contratação de milhares de profissionais da área, que serviu até de modelo para outros Estados da federação; creches comunitárias e grupos de ação comunitária. Entre os anos de 1995 e 1998, no seu terceiro mandato, viabilizou a inclusão de movimentos populares ativos na administração por meio do Plano de Governo de Desenvolvimento Sustentável do Ceará, objetivando maior eficiência das ações governamentais. Essa construção gerencial foi decorrente da Conferência da ONU, realizada em 1992, no Rio de Janeiro, sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente.

A idéia de desenvolvimento sustentável foi concebida, segundo exposição governamental:

Sustentabilidade tem a ver com a possibilidade de obtenção de resultados permanentes no processo de desenvolvimento, preservando a capacidade produtiva dos recursos naturais, maximizando os seus efeitos sobre a criação de renda e de emprego e assegurando apoio político capaz de garantir a continuidade das políticas.¹⁵⁹

A transformação burocrática governamental propunha alterar a economia e os indicadores sociais. Atrair interesses externos ao desenvolvimento do Ceará fez com que obras de porte fossem realizadas, redimensionando para uma moderna infra-estrutura. De concreto ficou o aumento do PIB do Estado em 62,5% entre os anos 1985 e 1999, segundo dados fornecidos pelo próprio governo, por meio da Secretaria de Planejamento.

¹⁵⁹ Governo do Estado do Ceará. **Plano de Governo do Desenvolvimento Sustentável** Divulgado pela Secretaria de Planejamento em 1995

Ocorre que o Executivo teve de deflagrar batalhas políticas internas, não apenas no campo do crescimento econômico, mas também sobre a problemática formação da política local nos Municípios cearenses, caracterizada fortemente pelo clientelismo e paternalismo. A proposta de Tasso Jereissati foi mudar esse modelo da compra de votos em troca de favores, apostando na gestão participativa com o objetivo também de tornar a máquina governamental mais eficiente no uso dos recursos públicos e no traçado das prioridades.

Partindo desse pressuposto participativo, foram criados conselhos em três níveis diferentes, sem considerar a implantação do programa “Agentes das Mudanças”, contingente humano agregado por lideranças para atuar em consonância com áreas de atuação fixadas pelos órgãos assistenciais:

- a) Conselhos participativos da sociedade civil, em número não excedente de três, com atribuições específicas para analisar o desenvolvimento sustentável e os indicadores sociais, cabendo ao governador indicar seus componentes;
- b) Conselhos regionais de desenvolvimento sustentável, composto por representantes do governo, instituições civis das regiões, políticos e representantes da sociedade civil, com objetivo de promoção do desenvolvimento regional. Eram em número de vinte e hoje estão desativados;
- c) Conselhos municipais de desenvolvimento sustentável existentes em todos os 184 Municípios cearenses, compostos por representantes do governo do Estado, governo municipal, vereadores, entidades civis e a população.

Teoricamente, existiam mecanismos para otimização das relações entre os diversos níveis de governo com a sociedade civil. Entretanto, desconsiderou o governo estadual o

choque político que estava sendo implantado, principalmente sobre os políticos de formação tradicional que não admitiam os conselheiros municipais como elementos de ligação entre os cidadãos e o Governo do Estado.¹⁶⁰

Cedendo às pressões, permitiu a intermediação dos prefeitos e dos deputados da região, fragilizando os canais decisórios da sociedade civil legitimamente representada. Muitos prefeitos, uma vez eleitos, trocaram os conselheiros por pessoas de sua inteira confiança, sepultando o pluralismo participativo.

Os resultados não foram, e não poderiam deixar de ser, os previstos, muito menos houve integração desses Conselhos na administração estadual, visto que a coordenação, como salientado, foi objeto de disputa pelas lideranças locais tradicionais. Outrossim, verificou-se falta de sintonia entre as prioridades estabelecidas por cada nível participativo criado, reduzindo o caráter consultivo e o poder de formulação de estratégias verdadeiramente sustentáveis.

Não é creditado apenas aos políticos tradicionais o malogro dos conselhos participativos, uma vez que, segundo o entendimento de Ângela Küster, “ao implantarem os Conselhos Participativos, os coordenadores responsáveis pelo Programa esbarraram em dificuldades que podem ser atribuídas ao procedimento metodológico utilizado, à estrutura do modelo e à cultura política local.”¹⁶¹

¹⁶⁰ “A estrutura de poder se configura, em cada momento, como uma ordenação sócio-política que institui e garante a forma de apropriação de bens; que regula os modos de conscrição da mão-de-obra; que estatui a forma de distribuição dos produtos do trabalho e que institucionaliza os órgãos de regência da vida política e os de manutenção do regime pela repressão.” RIBEIRO, Darcy. **Os brasileiros**. 1. Teoria do Brasil. Petrópolis: Vozes, 1985, p. 85

¹⁶¹ KÜSTER, Ângela. **Democracia e Sustentabilidade, experiências no Ceará, Nordeste do Brasil**. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2003, p. 162.

Como não houve definição clara sobre a função dos conselhos junto às comunidades locais, evidenciou-se uma absoluta falta de interlocução entre as mesmas. Ademais, não foi criada na estrutura organizacional do Estado a inclusão dos conselhos, ocasionando arquivamento de vários pleitos comunitários que não conseguiam ser reconhecidos no cronograma de governo. Acrescenta-se que só a existência de níveis de conselhos, distintos, sem integração, inviabilizava a oportunidade de ações conjuntas claras e eficientes.

Faltou também ao governo do Estado visão crítica para fomentar no meio dos representantes das organizações sócio-políticas, das entidades comunitárias e dos funcionários das prefeituras e do próprio Estado a auto-organização autônoma e democrática, isto é, negou-se a esses grupos os necessários conhecimentos das normas públicas dos Municípios e o significado da participação popular nos processos decisórios.

Ainda adverte Ângela Küster:

Constataram-se dificuldades na implementação do modelo de gestão participativa, ao se partir do pressuposto de que os representantes dos diferentes grupos e setores seriam independentes e agiriam de acordo com determinadas diretrizes. Na realidade, os conselheiros encontram-se presos a diversas dependências e relacionamentos, reagindo de forma totalmente distinta, de acordo com a lógica de cada sistema em que se encontram envolvidos.¹⁶²

Em face dessas dificuldades, o governo de Tasso Jereissatti, evitando ser adjetivado como coronelista, implantou novo Plano Governamental de Desenvolvimento Sustentável para os anos de 1988 a 2002, porém não mencionou a inclusão da gestão participativa, mesmo porque estavam descaracterizados os conselhos comunitários pela resistência politicamente imposta, dada pela negação de engajamento dos atores locais.

¹⁶² KÜSTER, Ângela. Op. cit. p. 169.

No Ceará, dois dos cento e oitenta e três Municípios interioranos mereceram referência, Icapuí e Santana do Acaraú, administrados respectivamente por partidos de oposição ao Executivo estadual e por se notabilizarem pela seriedade, transparência e eficiência administrativas, com respaldo popular para a priorização da educação, saúde, desenvolvimento cultural e preservação do meio ambiente como elementos propulsores à qualidade de vida dos seus munícipes. Romperam com a apatia e o ceticismo ao materializarem os discursos eleitorais para a promoção da gestão participativa racional com o conhecimento da realidade local, de suas potencialidades e de suas necessidades.

A visão empresarial do governo de Tasso Jereissati procedeu, de fato, a alterações econômicas e políticas. No seu primeiro governo, de 1987 a 1990, ocorreu uma definida política demarcatória entre o desempenho econômico, político e social. O primeiro visava ao incremento da capacidade econômica do Estado, não sob a interferência de políticos, mas de empresários. O segundo tentava relegar, a terceiro plano, os políticos tradicionais ligados aos coronéis. O resultado foi, logo no seu segundo ano do primeiro mandato, uma vitória eleitoral bastante expressiva nas prefeituras: 43% delas, inclusive Fortaleza, estavam ligadas ao novo governo. Na esfera social nos Municípios e também em Fortaleza, foi implantado o programa citado “Agentes das Mudanças”¹⁶³, cujas metas importaram:

- a) incentivar a formação de uma rede de lideranças;
- b) encaminhar propostas de políticas públicas apresentadas pelas comunidades;
- c) executar as propostas aprovadas pelo governo estadual.

¹⁶³ Angela Küster citando análise de Elza Braga: “A preocupação do (atual) Governo Tasso Jereissatti (1995/98) com relação à geração de mecanismos que promovam a descentralização das políticas públicas, a participação cidadã e a equidade, se adequa às propostas de reforma do Estado priorizadas pelas agências de financiamento externo, quando se referem às vantagens das parcerias entre poder público e sociedade civil” KÜSTER, Ângela, op. cit. p. 152

Ciro Gomes foi eleito prefeito, governando durante pouco tempo, até o início de 1990, quando assumiu o Executivo estadual, mais uma vez com o apoio de Tasso Jereissati. Foi empossado Juraci Magalhães, prefeito durante os anos de 1990 a 1992 e de 1997 a 2004. Antônio Cambraia, Secretário de Finanças de Juraci Magalhães, foi eleito para o mandato de 1993 a 1996. Nas eleições municipais de 1992, o vereador mais votado foi o genro do prefeito Juraci Magalhães, Sérgio Benevides, com 6.498 votos. Pode-se falar que o “governo juracista”, entre 1990 e 2004, coincidiu com os desafios do aprimoramento da participação popular arquitetada pela reforma da federação e pelo governo do Estado.

A estratégia de Juraci Magalhães foi dar continuidade às obras iniciadas na capital por Ciro Gomes. Fortaleza foi redesenhada com novas ruas e avenidas, encurtando o percurso dos usuários de veículos em vários sentidos. No plano social não oportunizou a participação das legítimas lideranças emergentes, porém a de representantes comunitários vinculados a vereadores de seu grupo político. Em menos de ano de sua gestão tratou de romper com o ex-prefeito. Por outro lado, utilizou a mesma estratégia administrativa de Tasso Jereissati, sem, contudo, abrir mão do domínio do aparelhamento municipal.

Entre 1993 e 1996, Antonio Cambraia, secretário de finanças de Juraci Magalhães, governou Fortaleza. Fez poucas obras, mas pontuais e estratégias do ponto de vista do marketing turístico. Sua gestão continuista fez eleger Juraci Magalhães para o quadriênio 1996 a 2000, também reeleito em 2000, sob críticas de malversação na máquina administrativa. Seu genro e já deputado estadual, Sérgio Benevides, foi cassado em sessão realizada em 27 de outubro de 2004, pela Assembléia Legislativa, sob acusação de desvio de quase dois milhões de reais das verbas destinadas à merenda escolar.

O município de Fortaleza foi administrado pelo prefeito Juraci Magalhães verticalmente, desconsiderando a necessidade de se estabelecer co-responsabilidades entre as forças públicas e sociais. As decisões administrativas foram centradas nos interesses do agrupamento político existente e não na legitimação. As frustrações da sociedade/eleitorado foram vistas nas urnas com a eleição de Luizianne Lins (PT) para prefeita em 2004.

Esse período de 14 anos pode ser interpretado, em consonância com a exposição de motivos da reforma administrativa da Prefeitura de Fortaleza, encaminhada em 2 de janeiro de 1997: antes e depois do reconhecimento formal da importância do exercício da cidadania na gestão pública.

A mencionada exposição de motivos salienta:

A Prefeitura de Fortaleza tem procurado realizar essa tarefa (qualidade de vida), inclusive buscando identificar estratégias que proporcionaram aos grupos mais fragilizados e desvalidos da população níveis de vida compatíveis com os direitos básicos da cidadania [...] Esta proposta de mudança da organização da Prefeitura visa garantir ao cidadão acesso aos serviços, às informações e à participação nas decisões referentes ao espaço urbano onde ele vive e atua. Para isso partiremos de dois pressupostos:

- da descentralização, como meio de levar as decisões para junto do cidadão, tornando a organização pública mais permeável às suas demandas e opiniões;
- da intersetorialidade, porque as necessidades dos cidadãos não são estanques e, se o consumo dos serviços públicos for planejado de forma integrada e articulada, poderá superar a fragmentação que até então tem caracterizado as ações das políticas sociais.

A administração tornou públicos os problemas do crescimento urbano caótico da cidade, associado junto à exclusão social, apresentando quadro populacional em espaços sem equipamentos e serviços públicos essenciais, moradias indignas, além de expressivo contingente populacional fora do mercado de trabalho.

Essa reforma organizacional estava esboçada, no que tange à aproximação do poder público à coletividade, sob as vertentes:

- a) promover a acessibilidade aos serviços públicos;
- b) promover a participação nas decisões referentes ao espaço urbano vivido;
- c) difundir a efetividade das ações governamentais de forma transparente;
- d) descentralizar a gestão municipal.

Esses princípios visavam a agilizar a máquina administrativa, descentralizando os órgãos de gerenciamento, dividindo o território em menores espaços para serem administrados por Secretarias Executivas Regionais (seis no total) como modo de interação com a população e com representação organizacional dessas pessoas. O discurso pugnava ainda pela preocupação de interação de cada uma dessas Secretarias Executivas Regionais de modo a viabilizar a atuação intersetorial em relação à população de cada região administrativa.

A criação dessas secretarias regionais tinha o objetivo de fazer com que o Executivo pudesse atuar diretamente sobre cada grupo populacional com o fito de especializar-se nas suas demandas para, em seguida, estabelecer prioridades gerenciais. Situaram-se, contudo, no eixo central da articulação político-administrativa do Município as Secretaria Municipal de Ação Governamental - SMAG, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - SMDT, com atribuições de filtrar e selecionar as prioridades locais estabelecidas, ao mesmo tempo que formularam diretrizes gerais de condução da proposta descentralizadora.

Objetivava, pois, a Secretaria Municipal de Ação Governamental – SMAG elaborar diretrizes e prioridades sobre as ações municipais, manter as relações do Executivo com a população e integrar a população política administrativa com todos os órgãos da administração direta e indireta, por meio de canais de informação. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS tinha por atribuição proporcionar a melhoria do bem-estar social, alavancando as condições de emprego, renda, saúde, educação, habitação, abastecimento, cultura, esporte, lazer e ação social. Competia-lhe as ações intersetoriais e inter-regionais impactantes à qualidade de vida. No que se referia às políticas de controle urbano, transportes, obras viárias e municipais, limpeza urbana e meio ambiente, competia à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente – SMDT. As diretrizes estabelecidas por esses órgãos eram gerenciadas pelas Secretarias Executivas Regionais – SER, por meio do atendimento às necessidades e demandas dos segmentos populacionais. Elas indicavam as prioridades das ações intersetoriais e, uma vez definidas as diretrizes norteadoras pelo Conselho de Orientação Política e Administrativa do Município – COPAM, executavam.

O Conselho de Orientação Política e Administrativa do Município – COPAM foi criado pelo Prefeito Juraci Magalhães em dezembro de 1990, sob a Lei Municipal nº 6791, a quem foi reservada a ‘coordenação superior’ das ações políticas, administrativas, econômico-financeiras e sociais do Executivo. Era composto pelo Prefeito e demais representantes da administração direta e alguns da indireta. Apesar de ser um órgão colegiado e de maior responsabilidade sobre as ações públicas, não havia previsão de participação de entidades populares ou mesmo de vereadores. Era considerado o colegiado de maior nível de comando. Com a Lei 8000/97, o COPAM teve explicitada sua importância ao estabelecer no orçamento

do Município quais as diretrizes prioritárias, bem assim avaliar e controlar os resultados das ações públicas.

Foram criados também os órgãos colegiados intersetoriais. Duas eram Comissões Técnicas Municipais de Desenvolvimento Social e de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, com atribuições restritas à fixação de diretrizes para a condução de ações municipais em cada Secretaria Regional e das Comissões Regionais de Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente com competências sintetizadoras das Comissões Técnicas para uma execução regionalizada.

É evidente que o contorno político para a condução administrativa ficava a cargo dessas três secretarias diretamente relacionadas ao prefeito. Ao receberem relatórios das secretarias regionais sobre as demandas populacionais específicas, selecionavam suas prioridades e fixavam diretrizes de ação, não apenas no sentido técnico, mas político fisiológico ao lado dos vereadores de situação.

Teoricamente, essa mudança organizacional buscava diminuir barreiras internas e externas sociais e estruturais, evidenciando um discurso para otimizar os processos de negociação e a remodelagem funcional, primando pelo atendimento ao usuário do serviço público. Priorizava, pois, a flexibilização pela horizontalidade no atendimento dos usuários específicos: a burocracia tendia a ser diminuída pelo direcionamento específico das demandas.

Como salientado, essa estrutura organizacional estava projetada, no âmbito teórico, à máxima funcionalidade do modelo descentralizador, porém a efetividade e a eficácia não foram levadas em consideração, tendo em vista todos os interesses políticos para a

continuação de uma estrutura clientelista de sustentação tanto do Executivo quanto do Legislativo.

A intersetorialidade implantada naquele ano partia da identificação do perfil dos grupos populacionais em relação às suas expectativas de qualidade de vida para desenvolver seus trabalhos segundo as regras ditadas pelas secretarias políticas e pelos vereadores de situação. Entretanto, a restauração da cidadania passava antes pela necessidade da manutenção do poder.

Não é pertinente que a reforma visava a dotar as novas secretarias regionais de autonomia para a realização de atendimento integral das necessidades dos cidadãos. Não se questiona a racionalização descentralizadora da tarefa básica prestada ao munícipe. Protesta-se em respeito à politização das novas estruturas em detrimento de sua legitimação. A criação das secretarias regionais possibilitou a partilha de interesses políticos por zonas de atuação de cada vereador, uma forma anômala de criar o “vereador distrital”, com a aproximação do poder de decisão junto ao cidadão como elo de estabelecimento entre a administração e a sociedade civil. Outros Municípios também padeceram desses pressupostos, como São Paulo, por exemplo:

No âmbito municipal, a estratégia tem sido a mesma, porém com um volume de práticas clientelísticas ainda maior. As atividades políticas nos Municípios são marcadas por intensas disputas pelo mesmo eleitorado. Um único partido chega a lançar diversos candidatos a vereador num mesmo reduto eleitoral, mesmo tendo que enfrentar uma excessiva disputa extrapartidária. Tudo isso é facilitado por uma legislação altamente permissiva no que se refere à criação de partidos, e também pelo fato do sistema eleitoral brasileiro estar organizado em listas abertas[...] A lógica do clientelismo político tem como princípio o fato de que votar contra os interesses do governante significa abdicar dos instrumentos fundamentais para o atendimento das demandas do eleitorado. Por exemplo, no caso paulistano, a grande moeda de troca de apoio político entre o Executivo e o Legislativo vêm sendo as Administrações Regionais (AR's).¹⁶⁴

¹⁶⁴ CARVALHO TEIXEIRA, Marco Antônio. O jogo político nos Municípios e as eleições. In HOFMEISTER, W. (org.). **Os Municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Adenauer, 2000, p. 102.

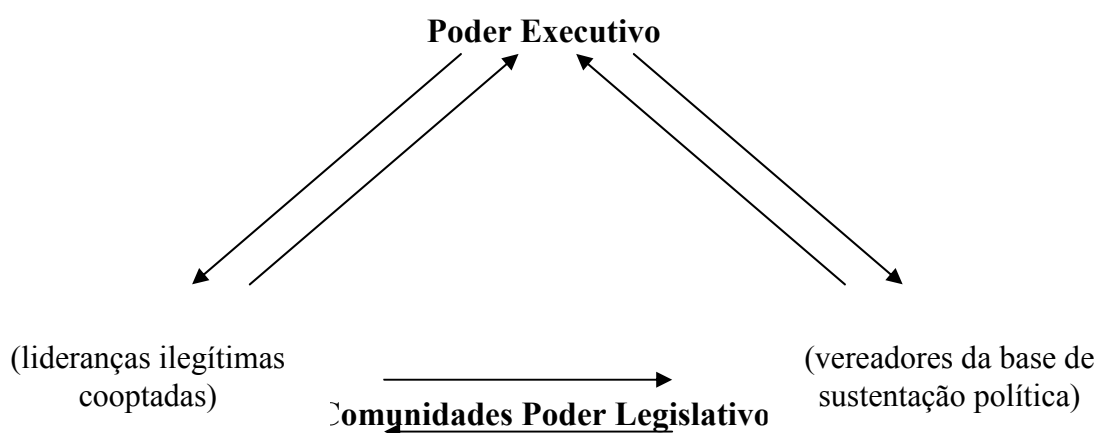
Com efeito, a descentralização administrativa envolveu uma série de articulações não mais de forma direta, centro decisorio, do poder gerencial (prefeito e secretários) para os municípios, porém em sentido inverso da periferia para o nível central de organização, aumentando o anseio de inclusão social digna. Essa inversão produziu efeitos contrários no que tange aos dirigentes administrativos e portadores de mandato parlamentar: forçou-lhes a procurar alianças no meio das lideranças comunitárias para a promoção de seus interesses dentro do poder.

A cada secretaria regional foi transferida significativa atuação gerencial, antes de competência do prefeito e das secretarias outrora existentes. Os titulares das pastas tornaram-se responsáveis pela coordenação da qualidade de vida de aproximadamente quatrocentas mil pessoas, apesar das limitações orçamentárias. Essas “prefeiturinhas”, como foram conhecidas, passaram a ter uma relação direta com essas camadas populares para atender interesses educacionais, de saúde, de pavimentação, de lazer, de recolhimento do lixo, de fiscalização urbana, etc. Porém, essas funções não poderiam ser realizadas sem que houvesse o engajamento de lideranças comunitárias e dos próprios vereadores.

Criou-se um acúmulo de poder para esses secretários, registrando-se que o prefeito não nomeou políticos para a chefia de cada uma dessas pastas. Preferenciou técnicos de sua inteira confiança para não alterar o projeto político maior traçado para administrar a cidade no maior tempo possível. Complementando sua estratégia e atento a que um secretário regional pudesse alcançar vôo solitário, a coordenação geral ficava vinculada ao colegiado de secretários composto pelas Secretarias de Ação Governamental, Secretaria de Desenvolvimento Social e Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Não existiram políticas gerenciais reflexivas com a população sobre os objetivos a serem alcançados. Houve sim mobilização de grupos desprovidos de maior legitimidade e vinculados a lideranças políticas nos bairros periféricos, sem, contudo, fixar permanentes realizações pela valorização humana.

O modo de governar esteve assim esquematizado:



Na visão de Gustavo Tavares:

No diagnóstico da crise fica evidente a necessidade de gerar adesão e de garantir sustentabilidade política às decisões. O objetivo passa a ser então maximizar a eficácia da ação estatal, buscando o êxito dos programas governamentais através da mobilização dos meios políticos de execução. Ou seja, ficou evidente a necessidade de suprir o déficit de *accountability* e de responsabilidade pública, com transparência e exposição pública das políticas, através da implantação de uma boa governança. A visão tecnocrática de que o confinamento seria um fator capaz de aprimorar a qualidade das decisões é superada pela noção de governança, que se define pela capacidade da ação estatal na implementação das políticas públicas, através de um conjunto de mecanismos e procedimentos participativos. A governança implica em aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses, recuperando a noção de interesse público, no sentido da responsabilidade do poder público, e na responsabilização da sociedade civil organizada.¹⁶⁵

O resultado foi a realização de projetos paliativos, fragmentados, constantemente alterados, ludibriando a população sobre sua eficácia e eficiência, no mesmo sentido que

¹⁶⁵ SILVA, Gustavo Tavares. **Gestão pública e transformação social do Brasil**, op. cit., p.66

demonstrou a impressão de que o Executivo, por meio dos seus órgãos, com interlocução de políticos, efetivava gestão social de abrangência coletiva. Souberam esses atores governamentais transmitir uma linguagem de aproximação e de importância à ampliação do espaço de cidadania, segundo a lógica estabelecida.

Segundo dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento – SEPLA, em relação ao ano de 2004 (Anexo A a F), Fortaleza apresenta os seguintes indicadores por região coberta por cada Secretaria Executiva Regional – SER, no que respeita às áreas, população e densidade demográfica, cuja distribuição de atribuições mostra discrepância quantitativa e fixa sobrecarga de atividades de algumas Secretarias Regionais:

REGIONAL	ÁREA (HÁ)		POPULAÇÃO		DENSIDADE DEMOGRÁFICA (HAB/HA)
	Quantidade	% do Total	Quantidade	% do Total	
SER I	2.538,20	100,00	340.134	100,00	134,00
SER II	4.933,90	100,00	311.842	100,00	63,20
SER III	2.777,70	100,00	340.516	100,00	122,59
SER IV	3.427,20	100,00	259.831	100,00	75,81
SER V	6.346,70	100,00	452.875	100,00	71,36
SER VI	13.492,80	100,00	436.204	100,00	32,33

Fonte: Pesquisa do Autor

No último quadriênio do governo do prefeito Juraci Magalhães tornou-se mais evidente a acumulação de ampliação de desigualdades. Em mensagem encaminhada à Câmara Municipal (nº 029), datada de 4 de dezembro de 2001, foi apresentado outro projeto de lei tratando, mais uma vez, da reforma administrativa da Prefeitura de Fortaleza.

Por meio da exposição de motivos enviada, o Chefe do Executivo deixou patenteada sua frustração sobre a “política descentralizadora” traçada em 1997, confessando:

Diante do exposto é que se optou pelo restabelecimento da função de Planejamento, de forma centralizada, em uma única unidade administrativa, propondo-se, para tanto, a criação de uma Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA), com a função de coordenar o planejamento, o sistema de informações e a gestão e o controle orçamentário [...] Avaliações técnicas promovidas no funcionamento do modelo de estrutura administrativa implantado na Prefeitura de Fortaleza, a partir de janeiro de 1997, apontaram algumas disfunções orgânicas que necessitam de correções imediatas indispensáveis ao cumprimento de sua missão, com melhores níveis de eficiência e eficácia.¹⁶⁶

Merece destaque o desprestígio reconhecido às Secretarias Regionais, reduzidas a executoras, no sentido formal, do planejamento administrativo:

Relativamente às Secretarias Executivas Regionais, propõe-se que aquelas unidades regem-se do acompanhamento e execução das atividades básicas do Município, não lhes cabendo nenhuma atribuição relacionada com as políticas e planejamento de qualquer um dos sistemas.

Abaixo o quadro comparativo entre a revogada Lei 8000/97 e a aprovada 8608/01 quanto à estrutura administrativa posta em prática:

¹⁶⁶ EXPOSIÇÃO de Motivos da Mensagem nº 029, de 04/dez/2001. Disponível em <<http://cmfor.ce.gov.br>>

LEI 8000/97	LEI 8608/01
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO DIRETA
<ol style="list-style-type: none"> 1. Gabinete do Prefeito 2. Secretaria Municipal de Ação Governamental – SMAG 3. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS 4. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente – SMDT 5. Secretarias Executivas Regionais – SER’s 6. Secretaria de Administração do Município – SAM 7. Secretaria de Finanças do Município – SEFIN 8. Procuradoria Geral do Município – PGM 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gabinete do Prefeito 2. Gabinete do Vice-Prefeito 3. Secretaria de Finanças do Município – SEFIN 4. Secretaria de Administração do Município – SAM 5. Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDE 6. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento – SEPLA 7. Secretaria Municipal de Saúde – SMS 8. Gabinete do Prefeito 9. Gabinete do Vice-Prefeito 10. Secretaria de Finanças do Município – SEFIN 11. Secretaria de Administração do Município – SAM 12. Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDE 13. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento – SEPLA 14. Secretaria Municipal de Saúde – SMS 15. Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social – SEDAS 16. Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano – SEINF 17. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos – SEMAM 18. Procuradoria-Geral do Município - PGM 12. Controladoria-Geral do Município – CGM 13. Secretarias Executivas Regionais - SER
ÓRGÃO COLEGIADO	ÓRGÃOS COLEGIADOS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Conselho de Orientação Política e Administrativa do Município – COPAM 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conselho de Orientação Política e Administrativa do Município – COPAM 2. Conselho de Planejamento Estratégico – CPE 3. Comitê Municipal de Informática
ÓRGÃOS COLEGIADOS INTERSETORIAIS	ÓRGÃOS COLEGIADOS INTERSETORIAIS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Comissão Técnica Municipal de Desenvolvimento Social 2. Comissão Técnica Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente 3. Comissão Técnica Regional de Desenvolvimento Social 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conselho Municipal do Trabalho de Fortaleza – COMUT 2. Conselho Municipal de Habitação Popular – COMHAP 3. Conselho Municipal de Educação - CME 4. Conselho Municipal de Alimentação Escolar – CMAE 5. Conselho Municipal de Acompanhamento do FUNDEF 6. Conselhos Escolares 7. Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, 8. Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS 9. Conselho Municipal de Saúde - CMS 10. Conselho Municipal de Meio Ambiente 11. Conselho Municipal da Juventude 12. Conselho Tutelar I 13. Conselho Tutelar II 14. Conselho Tutelar III 15. Comissão de Programação Financeira 16. Comissão Permanente de Licitação do Município de Fortaleza

	<p>17. Comissão Permanente de Acompanhamento do Plano Diretor - CPPD</p> <p>18. Conselho Municipal de Transportes Urbanos – COMTUR</p>
<p>ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, FUNDAÇÕES, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Instituto de Planejamento do Município – IPLAM, vinculado à Secretaria Municipal de Ação Governamental - SMAG; 2. Instituto Dr. José Frota - IJF, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; 3. Instituto de Previdência do Município – IPM, vinculado à Secretaria de Administração do Município; 4. Instituto de Pesos e Medidas de Fortaleza – IPEM, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente; 5. Companhia de Transporte Coletivo – CTC, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente; 6. Empresa Técnica de Transportes Urbanos S.A. – ETTUSA, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente; 7. Superintendência Municipal de Obras e Viação – SUMOV, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente; 8. Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização – EMLURB, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente; 9. Frigorífico Industrial de Fortaleza S.A. – FRIFORT, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; 10. Fundação para o Desenvolvimento Turístico de Fortaleza – FORTUR, vinculada ao Gabinete do Prefeito; 11. Fundação Cultural de Fortaleza – FCF, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; 12. Fundação de Desenvolvimento de Pessoal – FUNDESP, vinculada à Secretaria de Administração do Município; 13. Fundação da Criança da Cidade, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; 14. Fundação Municipal de Profissionalização, de Geração de Emprego e Renda e de Difusão Tecnológica – PROFITEC, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. 	<p>ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, FUNDAÇÕES, EMPRESAS PÚBLICAS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E AUTARQUIA</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Instituto Dr. José Frota - IJF, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde - SMS 2. Instituto Municipal de Pesquisas, Administração e Recursos Humanos - IMPARH, vinculado à Secretaria de Administração do Município - SAM 3. Instituto de Previdência do Município - IPM, vinculado à Secretaria de Administração do Município - SAM 4. Fundação da Criança e da Família Cidadã - FUNCI, vinculada à Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social - SEDAS 5. Fundação de Cultura, Esporte, Lazer e Turismo - FUNCET, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDE 6. Instituto de Pesos e Medidas do Município - IPEM, vinculado à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano - SEINF 7. Empresa Técnica de Transportes Urbanos - ETTUSA, vinculada à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano - SEINF 8. Companhia de Transporte Coletivo - CTC, vinculada à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano - SEINF 9. Autarquia Municipal de Trânsito, Serviços Públicos e Cidadania de Fortaleza - AMC, vinculada à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano - SEINF 10. Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização - EMLURB, vinculada à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos – SEMAM
	<p>FUNDOS ESPECIAIS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fundo Municipal de Saúde, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde - SMS 2. Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, vinculado à Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social – SEDAS 3. Fundo Municipal de Assistência Social, vinculado à Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social – SEDAS 4. Fundo de Defesa do Meio Ambiente, vinculado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos – SEMAM

5. Fundo Municipal de Desenvolvimento Sócio-econômico, vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento – SEPLA
6. Fundo de Apoio aos Programas Habitacionais e ao PRORENDA, vinculado à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano - SEINF

Fonte: Pesquisa do Autor

Essa reforma administrativa, aprovada sob a Lei Municipal 8.608, de 26 de dezembro de 2001, deixou diagnosticada:

- a) falhas gerenciais da legislação anterior;
- b) centralização administrativa de planejamento, informações, gestão e controle orçamentário a cargo de uma única Secretaria de Governo;
- c) redução das secretarias regionais a órgãos de mero “acompanhamento” e execução das atividades básicas do Município, não lhes cabendo nenhuma atribuição relacionada com as políticas e planejamento de qualquer um dos sistemas;
- d) criação de secretarias específicas para tratar de educação, saúde e meio ambiente.

Manteve-se o Conselho de Orientação Política e Administrativa do Município – COPAM, com a mesma finalidade e competência definidas pela Lei Municipal nº 6.791, de 19 de dezembro de 1990, trazendo como novidade a participação de “assessoria parlamentar e institucional”. Contudo, esse Conselho existiu pró-forma, devido ao seu esvaziamento com a criação do Conselho de Planejamento Estratégico – CPE, composto pelo Chefe do Executivo e pelos Secretários de Finanças, de Desenvolvimento Econômico, de Planejamento e Orçamento, de Saúde, de Educação e Assistência Social, de Infra-Estrutura e Controle Urbano, de Meio Ambiente e Serviços Urbanos, Procurador Geral do Município e Chefe do Gabinete do Prefeito. Os titulares das Secretarias Regionais, assessores parlamentares e assessores institucionais foram excluídos de sua composição.

Dentre as principais competências desse conselho político, destacam-se:

- a) deliberação sobre o planejamento estratégico e operacional do Município;
- b) avaliação das ações em desenvolvimento, dos resultados alcançados;
- c) deliberação sobre os ajustes que se fizeram necessários ao sistema de planejamento estratégico do Município;
- d) avaliação prévia sobre projetos que envolvam a intervenção de mais de uma secretaria municipal ou que abranjam diferentes áreas de secretarias regionais.

Houve retrocesso em relação ao modelo anterior experimentado, apesar de permanecer com as secretarias regionais, porém com atribuições mitigadas. Centralizando a estratégia política voltou o Município à tradição centralizadora, ao fortalecer políticas assistencialistas e ao negar o implemento dos direitos ao exercício da cidadania. Enquanto se espera ou se esperava que a cidadania fosse a conscientização de participação e de limitação do poder do Estado, depara-se com a tentativa de obstrução da sociedade civil aos controles político, jurídico e econômico determinados pelos agentes públicos por meio da persuasão para conduzir como melhor lhe convier a administração.

A administração fechou-se de forma tal que seus agentes desconsideraram os reclamos de alguns segmentos esclarecidos, apostando na ingenuidade das camadas populares como fonte de legitimação dos seus propósitos. O clientelismo e o assistencialismo caracterizaram-se como a tônica municipal para definir o seu peculiar conceito de cidadania, pois a maioria da população foi induzida à passividade, no sentido contrário à afirmação do sujeito como

ente ativo na política, promovedor de ações reivindicatórias e modificadoras das normas estabelecidas.

2.3. O papel dos Conselhos Gestores e as Realidades Social e Econômica do Município

Como instrumentos de transformações política, econômica e social, os Conselhos devem gerar padrões eficazes para a viabilização da participação de segmentos sociais, de forma democrática e para a formulação de políticas sociais, alterando as relações entre Estado e sociedade civil. Não são apenas auxiliares da gestão pública, são entes de cooperação e deliberação, atuantes no processo de transformação gerencial, isto é, devem ser entendidos como uma realidade de concretização, muito embora vários Municípios, inclusive Fortaleza, desconsiderem sua importância.

Os Conselhos gestores, idealizados pela Constituição Federal de 1988, representam instrumentos de expressão da população inseridas na administração pública como órgãos públicos vinculados ao Executivo, conquanto responsáveis pela otimização das políticas públicas das suas específicas áreas de atuação. Sua composição se dá pelos representantes do poder público local e pela sociedade civil organizada.

Glória Gohn explica:

Os Conselhos gestores são diferentes dos Conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não governamentais porque estes últimos são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força de mobilização e da pressão, não possuindo assento institucional junto ao poder público. Os Conselhos gestores são diferentes também dos Conselhos de notáveis

que já existiam nas esferas públicas no passado, compostos exclusivamente por especialistas.¹⁶⁷

O papel dos conselhos, como órgãos vinculados ao Executivo, só será desempenhado de forma contundente, se recebidos como entes de valorização da participação cidadã, detectando, planejando e executando estratégias descentralizadas de atuação pública. Além disso, podem tomar medidas de fiscalização interna sobre os mecanismos de aplicabilidade das decisões tomadas.

Porém, os principais problemas de reconhecimento da atuação dos conselhos perante a sociedade residem:

- a) na falta de tradição participativa da sociedade civil e das esferas públicas;
- b) no descrédito da própria sociedade civil como veículo de participação;
- c) na forma de composição dos conselheiros;
- d) como instrumentos de atuação de interesses políticos/eleitoreiros.

Com efeito, como iterado, entre as décadas de 70 e 80, a sociedade civil mobilizou-se pela redemocratização, o Constituinte criou novas instâncias de atuação democrática, consolidando a federação brasileira por meio da participação popular como impedimento de futuras crises institucionais. Ao longo da década de 80, o grau de desenvolvimento dos Conselhos populares existentes na época foi bandeira ideológica de vários partidos políticos opositores do regime militar e de reconhecimento pelo Constituinte ao inserir dispositivos de ampliação da participação da sociedade civil. Outrossim, nada mais lógico diante do primado da descentralização e da autonomia municipal.

¹⁶⁷ GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão pública. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 38, nº 149; p. 175, jan/mai, 2001

Todavia, a falta de tradição participativa das comunidades locais tem sido apontada como obstáculo ao desenvolvimento maduro do papel desses novos atores sociais. Somando-se a essa tradição, a sociedade não recebe dos órgãos gestores informações sobre a importância do gerenciamento das coisas públicas, ocorrendo, quando muito, confusos, talvez propositais, esclarecimentos, por vezes complexos, que acabam afastando maiores segmentos sociais, mais preocupados em priorizar seus problemas domésticos. Também é fato que a forma de composição dos conselhos gestores existentes não contempla uma efetiva igualdade de condições entre seus participantes, ora composto por número inferior, ora por pessoas sem representatividade e atreladas a interesses pessoais e dos políticos que os indicam. Essas contradições informativas e capacitatórias estão sendo utilizadas para atrair os conselhos como instrumentos de conveniência político-partidária.

Sintetiza, a propósito, Glória Gohn:

Em suma, os conselhos gestores foram conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada. Eles são um instrumento de representação da sociedade civil e política. Por lei, devem ser também um espaço de decisão. Mas, a priori, são apenas espaços virtuais. Para que tenham eficácia e efetividade na área em que atuam, e na sociedade de uma forma geral, é necessário desenvolver algumas condições e articulações; é preciso dar peso político a essa representação e consequência a luta dos segmentos sociais que acreditaram e lutaram pela democratização dos espaços públicos.¹⁶⁸

A legitimidade dos Conselhos gestores deve ser premissa da forma de atuação responsável e compartilhada para os desafios do planejamento das cidades neste século XXI. O processo de urbanização está cada vez mais célere e caótico, fazendo surgir, num só espaço urbano, bairros modernos e sem carências de intervenção pública e bairros periféricos excluídos econômica e socialmente.

¹⁶⁸ GOHN, Glória. op. cit. . p. 181.

O fundamental para a compreensão dos problemas está na apresentação de alternativas amplas e viáveis – não particularizadas - ensejadoras de diretrizes de emancipação social e econômica dos excluídos, vinculados ao respeito pela democratização da gestão pública.

Para o aprimoramento da política de descentralização, o governo federal tem propiciado a criação de conselhos nos Estados e Municípios como condicionantes à transferência de certos recursos públicos. Praticamente todos os Municípios têm Conselhos de Saúde e Conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério (FUNDEF), e outros voltados a determinados segmentos populacionais: idosos, jovens, crianças, mulheres, portadores de deficiências, etc. A consolidação da importância da criação de Conselhos tem sido tarefa paulatina e diretamente proporcional ao grau de conscientização do exercício da cidadania para implementação de políticas públicas eficientes e legítimas.

Em linhas gerais esses Conselhos são compostos por representantes do governo, do setor privado, dos membros de organizações de classes e das camadas populares, organizados para discutir questões urbanas gerais ou mais específicas, muito embora seja variável a sua formação quanto à aptidão técnica, em razão da complexidade do interesse coletivo. Porém, para a ocorrência da legitimação desses Conselhos devem ser priorizadas:

- a) a representatividade própria dos integrantes;
- b) a autonomia perante o poder público;
- c) a publicização das ações perante a comunidade em que atuam;
- d) a credibilidade ante os segmentos sociais.

O desafio está em vencer o descrédito que a sociedade possui em relação ao exercício das políticas públicas estabelecidas com a participação dos Conselhos. Inaceitável ainda haver restrição de transparência administrativa sobre as definições das prioridades de dada ação social. Os conselhos só se tornarão acreditados se a visão setORIZADA de seus integrantes estiver em sintonia com os problemas gerais da sociedade. A tabela abaixo, elaborada por Gustavo Tavares Silva, mostra de maneira sucinta a comparação entre a gestão tradicional e a gestão participativa: ¹⁶⁹

GESTÃO PÚBLICA TRADICIONAL	GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA
<p>Base decisória:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tecnocrática - discurso de participação - centralização <p>Definição de prioridades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - centralização burocrática - baseada nas prerrogativas do Executivo <p>Conflitos de Interesse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - barganhas e conchavos - predomínio dos interesses privados <p>Utilização dos recursos públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - falta de transparência - patrimonialismo - ausência de critérios <p>Base de sustentação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - cidadania igual a voto - relações privadas e clientelismo - manutenção do <i>status quo</i> - burocracia 	<p>Base decisória</p> <ul style="list-style-type: none"> - técnicos/sociedade - prática participativa - descentralização <p>Definição de prioridades</p> <ul style="list-style-type: none"> - descentralização com a participação da sociedade - inversão de prioridade <p>Conflitos de Interesse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - negociação e convergência de interesses setoriais e sociais - predomínio dos interesses coletivos <p>Utilização dos recursos públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - transparência - otimização - definição de critérios <p>Base de sustentação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - a cidadania é construída e o voto é um elemento da cidadania - redes sociais e participação direta - políticas estruturadoras - transformação econômica, política e cultural

¹⁶⁹ SILVA, Gustavo Tavares da. Democracia representativa e gestão participativa. In: OLIVEIRA, Marcus Aurélio (Org.) **Política e contemporaneidade no Brasil**. Recife: Bagaço, 1998, p.75.

A representatividade, pois, pressupõe o engajamento do conselheiro como portador de sensibilidade ao social capaz de fazer eco perante a sociedade e o poder público. Da mesma forma deve ser propiciada autonomia suficiente para evitar a cooptação de seus membros e a ampliação das possibilidades de interação para participar diretamente na elaboração de metas e acompanhamento de resultados. Com a autonomia é possível a interferência nos atos governamentais, principalmente para impedir desvios de finalidades e da utilização dos recursos públicos alocados. Por sua vez, a publicização pressupõe acesso e transparência das ações, dos resultados e das atribuições desenvolvidas.

A Lei Orgânica do Município de Fortaleza, promulgada em 5 de abril de 1990, estabelece como entidades representativas da sociedade civil:

- Conselho de Recursos Hídricos (art. 172) para participar do sistema de gestão dos recursos hídricos;
- Conselho Municipal de Habitação Popular (art. 189) para o planejamento e o gerenciamento do fundo de terras;
- Conselho Municipal de Transportes Urbanos (art. 174) para o processo ou planejamento e fiscalização do sistema local de transportes urbanos, bem como acesso às informações sobre ele;
- Conselho Municipal de Meio Ambiente (art. 207) para fiscalizar licenciamento de atividades, de obras, de arruamento ou de parcelamento do solo, localizados ou lindeiros em áreas de proteção dos recursos hídricos;
- Conselho de Professores (art. 227) para democratizar o desenvolvimento do projeto educativo;

- Conselho Municipal da Saúde (arts. 246 e 247) para gerenciar a situação de saúde no Município e estabelecer as diretrizes da política municipal de saúde e o Sistema Único de Saúde;
- Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 267) para promoção da criança e do adolescente;
- Conselho Municipal de Defesa Civil (art. 281) com funções de fiscalização das políticas de defesa civil e ecológica.

Além da criação desses conselhos, existem, por exemplo, determinações quanto à participação popular sobre:

- educação: devendo quaisquer serviços educacionais criados e mantidos pela sociedade submeter-se aos princípios da universalização de acesso e efetiva participação da comunidade em sua gestão (art. 218);
- plano diretor: como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, devendo, quando de sua elaboração, ser assegurada ampla discussão com a comunidade, a participação das entidades representativas da sociedade civil e os partidos políticos (art. 158);
- mulher: obrigando-se a implantar e a manter órgão específico para tratar das questões relativas à mulher, garantida a participação de mulheres representantes da comunidade com atuação comprovada na defesa de seus direitos (art. 268);

Por sua vez, o município de Fortaleza criou os seguintes Conselhos comunitários:

- Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério (FUNDEF);
- Conselho Municipal de Alimentação Escolar - CMAE;
- Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social – CMAS;
- Conselho Municipal de Defesa do Consumidor e a Comissão Permanente de Normalização – CMDC;
- Conselho Municipal de Defesa do Consumidor;
- Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMEDEMA;
- Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – COMDICA;
- Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Intermunicipal da Grande Fortaleza;
- Conselho Municipal de Entorpecentes;
- Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM;
- Conselho Municipal de Profissionalização de Geração de Empregos e Renda e de Difusão Tecnológica – COMGER;
- Conselho Municipal de Saúde – CMS;
- Conselho Municipal de Segurança Alimentar;
- Conselho Municipal de Trabalho de Fortaleza – COMUT;
- Conselho Municipal de Transportes Urbanos - COMTUR ;
- Conselho Municipal do Idoso;
- Conselho Municipal do PROFAVELA;
- Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente do Município de Fortaleza.

Não importa, entretanto, haver mudanças legais ou formais sem a alteração da cultura política para inovar a gestão pública, visto que a democracia participativa focaliza o conjunto das ações sociais não mais sob dependência da vontade do Executivo municipal ou pela simples retórica da legalidade dos atos administrativos, mas como processo legítimo de decisões políticas sobre as demandas existentes.

O diálogo é necessário para se conhecer a realidade concreta da comunidade, sob pena do fracasso da descentralização que se almeja, punindo a sociedade com ineficientes práticas públicas. A relação entre Estado e sociedade não pode mais se alicerçar verticalmente, mas estruturar-se horizontal e interativamente.

O modelo de gestão participativa requer uma administração democrática por meio da qual as decisões são descentralizadas, plúrimas e reveladoras da capacitação governativa por intermédio da cumplicidade entre os atores políticos, cuja legitimação garante os direitos básicos dos cidadãos.

De nada valerá o esforço do constituinte se não houver uma cultura democrática de participação solidária no qual interesses comuns e particulares sejam discutidos e superados com responsabilidade social.

Para evitar que o Poder local se transforma num esforço do caciquismo e do clientelismo torna-se necessário que haja uma mudança significativa na cultura político-administrativa centralizadora, dominante no modelo de gestão tradicional. No entanto, é importante evitar que a descentralização provoque uma falta de coordenação. Para isso, é preciso criar uma dinâmica participativa, com mecanismos simplificados e diretos envolvendo a sociedade civil organizada do Município, empresários, sindicatos, associações comunitárias, a população de um modo geral,

etc., flexibilizando os mecanismos financeiros, criando um controle social da coisa pública através de comitês e Conselhos paritários.¹⁷⁰

Uma noção moderna de administração pública, se conjugada com responsabilidade social, impõe-se para a garantia dos direitos básicos da população, a partir da participação ativa descentralizada, pluralizada, esclarecida para a detecção das metas prioritárias. O importante é impedir que os movimentos sociais sirvam de cooptação política em razão da tradição histórica brasileira. O gestor público e os membros da sociedade civil devem estar em sintonia para implementação dos projetos públicos. Não se deve continuar esperando a iniciativa estatal para solução dos problemas sociais, mesmo porque a fonte geradora da responsabilidade social requer que os membros da coletividade sejam atores, e não coadjuvantes, da criação de um Estado otimizado. A correlação de forças consolida o engajamento coletivo para a concretização das metas públicas, não ficando o papel do Estado debilitado, mas desapegado da formação autoritária, posto em prol das transformações sociais.

O modelo de gestão pública participativa nada tem de elitista, mas deliberativa e efetiva, cabendo aos cidadãos decidir sobre qual a melhor política a ser desenvolvida em sua localidade. Sintetiza Marcos Aurélio Nogueira: “Precisamente, por isso, o novo gestor público casa-se com um outro tipo de organização: leve, ágil, inteligente, centrada nas pessoas e nos resultados.”¹⁷¹

Porém, em Fortaleza, a situação tende a se agravar. O bairro do Meireles, considerado o mais rico da capital, está inserido entre os de “primeiro mundo”, ao mesmo tempo em que os bairros do Pirambu e Parque Presidente Vargas estão dentre aqueles sem políticas

¹⁷⁰ SILVA, Gustavo Tavares da. op. cit., 1998, p. 67

¹⁷¹ NOGUEIRA, Marcos Aurélio. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e terra, 1998, p. 183

permanentes de desenvolvimento humano, dada a marginalidade que já controla o tráfico de drogas por meio de “gângues” do pior estilo dos “enlatados” americanos.

Contradições dessa ordem ensejam a necessidade de conscientização coletiva para elaborar agendas de planos estratégicos no intuito de alterar o perfil das prioridades das ações públicas. Problemas ambientais, distribuição e ocupação do solo, planos diretores, falta de solidariedade, por exemplo, não pertencem a apenas a um segmento da comunidade. Os problemas são coletivos e devem ser resolvidos com base no desenvolvimento de dinâmicas políticas articuladas entre Estado e sociedade civil, sem ocorrências de tentativas de ações clientelistas, controladoras ou mesmo corruptoras.

Não superadas as contradições, os efeitos tornarão mais díspares os desequilíbrios entre seus habitantes. Conforme as tabelas contidas nos Anexos G e H, segundo o censo realizado pelo IBGE em 2000, a renda per capita dos chefes de família entre os dez maiores e dez menores bairros de Fortaleza evidencia grande distorção: enquanto no Meireles a renda média é de R\$ 4.289,36, no Parque Presidente Vargas o valor é aproximadamente dezesseis vezes menos, ou seja, de R\$ 269,63.

Outra constatação, desta feita no que pertine à renda média mensal dos chefes de família por região administrativa entre os anos de 1991 a 2000, em salários mínimos, aponta que a região sob competência da Secretaria Executiva Regional II – SER II possui a maior concentração de riqueza do Município, numa média cinco vezes superior à regional mais carente.

Da mesma forma, nenhuma outra região obteve índice próximo a dois dígitos de salários mínimos. Em relação à renda mensal dos responsáveis por domicílios particulares permanentes relacionados ao ano de 2000, a situação é a mesma sobre a diferença da SER II. Em outros termos, entre os anos de 1991 a 2000, comparando a SER II e a SER V, mais carente em termos de políticas públicas, a renda média da primeira é de 14,32 salários mínimos, a segunda alcança a irrisória média de 2,78 salários.

Atente-se, no sentido comparativo, que entre os citados anos de 1991 a 2000 apresentasse alguma evolução, porém não se pode afirmar que mereça regozijo, uma vez que a realidade, ainda que apresentada por meio de números, é desabonador, corroborando com a análise da manutenção de um padrão social dependente do poder político.

Outrossim, a cada ano se aprofunda a dificuldade relacionada à infra-estrutura de serviços disponíveis no Município. Segundo estudos do Instituto de Pesquisa do Ceará - IPECE sobre dados de 2002, existiam 678 estabelecimentos de saúde em Fortaleza, 85% deles, porém, na rede privada. Desse levantamento apenas 17% atendem pelo Sistema Único de Saúde. Sobre esse total, o atendimento municipal responde por apenas 13% dos estabelecimentos de saúde de Fortaleza.

Sobre a educação, o mesmo instituto concluiu que em 2002, 1.310 escolas estavam localizadas em Fortaleza, contudo, 957 particulares. O Estado, por seu turno, mantinha 202 escolas no Município, enquanto a rede municipal de ensino era composta de 151 apenas. Critica-se, além da qualidade do ensino, a pouca atenção dada à educação infantil, da faixa correspondente entre 5 e 6 anos, considerando que 76,45% das crianças são consideradas analfabetas. No Estado, a situação ainda é mais crítica:

FAIXA ETÁRIA	ALFABETIZADOS		NÃO ALFABETIZADOS	
	Fortaleza	Ceará	Fortaleza	Ceará
5 - 6	23,55	14,43	76,45	85,57
7 - 9	72,22	54,62	27,78	45,38
10 - 14	93,59	85,77	6,41	14,23
15 - 19	96,07	90,48	3,93	9,52
20 - 24	94,51	85,30	5,49	14,70
25 - 29	92,64	81,19	7,36	18,81
30 - 39	90,30	76,66	9,70	23,34
40 - 49	87,48	68,91	12,52	31,09
50 - 59	80,78	57,07	19,22	42,93
Acima de 60 Anos	71,90	45,68	28,10	54,32
TOTAL	85,41	70,67	14,59	29,33

Fonte: Pesquisa do autor - Cálculos: PMF - SEPLA

O Plano Diretor de Fortaleza, preconizado pelo Estatuto da Cidade, foi promulgado em 2001. Por ele serão utilizados instrumentos jurídicos de controle da especulação imobiliária, como também medidas determinantes para a releitura do Município e o uso e ocupação do solo. O Estatuto da Cidade define Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Deve planejar as políticas de desenvolvimento do Município e definir o zoneamento da cidade, a forma de utilização dos espaços urbanos e as regras para edificações. O atual Plano Diretor de Fortaleza vigora desde 1992, muito embora já devesse ter sido alterado, uma vez que se encontra na Câmara Municipal projeto desde 2001. Enquanto isso, 74,5% dos domicílios não têm esgotamento sanitário (IPECE).¹⁷²

¹⁷² A matéria publicada no Jornal O Povo sobre o Índice de Desenvolvimento Humano por Bairros - IDHM-B: “quando o desenvolvimento humano é um zero à esquerda o cálculo do Índice Municipal de Desenvolvimento Humano por Bairros (IDHM-B) indica que quanto mais próximo de um (1) for o número, maior a qualidade de vida da população daquele local [...] Conforme dados da Síntese Diagnóstica, em 2000 a SER I liderava o número de casos de diarreia aguda entre as regiões administrativas. No total, foram registrados 17.472 casos, dos 72.238 contabilizados em Fortaleza, naquele ano. Para Aguinaldo, a falta de moradias adequadas e a situação sanitária

Entre os anos de 1999 e 2002, o Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza – PLANEFOR, entidade privada, realizou consulta urbana sobre o Mapa da Fome na Região Metropolitana de Fortaleza, compreendendo os municípios de Maracanaú, Caucaia, Fortaleza e Maranguape, numa iniciativa em parceria com outras entidades civis, contando também com o apoio do Programa de Gestão Urbana para América Latina e Caribe - PGU-ALC. Foram entrevistadas 822 famílias, obtendo-se os seguintes resultados:

a) o pai (418, ou 50,85%), a mãe (172, ou 20,92%) ou ambos (86, ou 10,46%) são os responsáveis pela garantia de alimento em casa. 474 (57,66%) confessaram que já sentiram falta de alimentos e, em 225 (47,47%) destes, pelo menos uma vez por semana. Em 508 (81,80%) domicílios, são feitas 3 refeições diárias e, em 726, o almoço é a alimentação sempre presente;

b) o gênero alimentício mais presente em todos os dias é o arroz (712), seguido pelo feijão (556), o pão (542) e a farinha (438). Carne (29), fruta (136), pedaço de frango (41) e verdura (206) integram a dieta de uma parte mínima (25%) dos domicílios. A mercearia é, de longe, a grande central de abastecimento (70,92%) das famílias da periferia; em segundo lugar (18,49%), ficam os supermercados; as feiras abastecem 2,43% das famílias e o CEASA, 0,48%.

precária atingem a população com vários tipos de doenças como a dengue e diarreia, principalmente nas áreas de risco. Explica ainda que, somente na ACBE, existem 2 mil pessoas cadastradas para cobrar habitações populares do poder público municipal e estadual. A gravidade da situação social e urbana da Regional I pode ser mensurada pelo Índice Municipal de Desenvolvimento Humano por Bairros (IDHM-B), apresentado na Síntese Diagnóstica de Fortaleza e que analisa a qualidade de vida da população. O IDHM-B da Regional I é de 0,483, abaixo da média de Fortaleza (0,508). Bairros como Pirambu, Cristo Redentor e Barra do Ceará são classificados como de baixo desenvolvimento humano, por possuírem IDHM-B inferior a 0,458. Quanto mais próximo de 1 (um) estiver o índice, melhor a qualidade de vida no local. Os dados da Síntese Diagnóstica mostram que aproximadamente 970 mil pessoas, cerca de 45,30% da população de Fortaleza, vivem em áreas de baixo índice de desenvolvimento humano.” JORNAL O POVO, 03/mar/2004, p. 18.

ÍNDICE DE FOME POR CIDADE

Município	População Total	Sentiu Fome %	Habitantes Atingidos
Maracanaú	174.599	61,43%	107.256
Caucaia	250.246	59,02%	147.695
Fortaleza	2.138.234	58,43%	1.249.370
Maranguape	87.358	42,37	37.013

Fonte: Planefor (1999 a 2002)

INTENSIDADE DA FOME ENTRE A POPULAÇÃO ATINGIDA

Intensidade	Maranguape	Maracanaú	Caucaia	Fortaleza
Todos os dias	4,00%	4,65%	18,52%	16,44%
3 vezes semana	32,00%	20,94%	12,04%	7,38%
2 vezes semana	20,00%	18,60%	18,52%	7,72%
1 vez semana	40,00%	51,16%	49,07%	46,98%
Não soube dizer	4,00%	4,65%	1,85%	21,48%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Planefor (1999 a 2002)

PROCEDIMENTOS UTILIZADOS PELAS FAMÍLIAS

QUANDO ESTÃO COM FOME (%)

Procedimento	Maranguape	Maracanaú	Caucaia	Fortaleza
Fica com fome	28,82%	30,00%	29,51%	33,73%
Procura comprar fiado	11,86%	25,71%	18,03%	16,47%
Pede ajuda a amigos ou parentes	15,25%	5,71%	10,93%	9,41%
Vai para casa deles	5,09%	1,43%	5,46%	1,18%
Vai pescar	1,69%	1,43%	-	0,39%
Vende algum bem da casa	-	12,86%	8,20%	1,37%
Procura algo para fazer	-	-	12,02%	8,82%
Não respondeu	37,29%	22,86%	15,85%	28,63%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Planefor (1999 a 2002)

DIETA DIÁRIA DAS FAMÍLIAS POR MUNICÍPIO (%)

Item	Maranguape	Maracanaú	Caucaia	Fortaleza
Arroz	96,61	87,14	71,04	90,98
Carne	5,08	5,71	4,37	2,75
Farinha	67,80	42,86	56,83	51,76
Feijão	83,05	77,14	60,66	67,06
Frutas	6,78	15,71	10,38	20,00
Fubá	11,86	1,43	10,93	4,12
Leite	49,15	48,57	28,42	31,18
Macarrão	22,03	14,29	43,72	34,12
Pão	44,07	52,86	41,53	79,02
Pedaço de frango	13,56	2,86	4,37	4,51
Rapadura	8,47	7,14	3,28	7,06
Verduras	11,86	20,00	19,13	29,41

Fonte: Planefor (1999 a 2002)

Níveis de eficiência e transparência devem ser buscados e controlados entre o Estado e a sociedade, dialeticamente. As contradições econômicas, sociais e culturais existentes merecem receber dos atores sociais tratamentos prioritários a despeito de todas as diferenças reinantes no seio da sociedade civil. Compete, portanto, ao poder local maturidade suficiente para erigir políticas públicas corretas, em razão dos cenários adversos e muito complexos.

Descentralizar é democratizar a gestão pública por meio da integração social, visando à superação das desigualdades sociais que só serão enfrentadas se houver cidadania consciente e esclarecida para impedir ações assistencialistas e clientelistas, para evitar a cooptação.

Como materializar a impulsão da relação entre a sociedade civil organizada e o Estado?
 Como o poder local pode ultrapassar os desafios impostos ao novo modelo de gestão pública?
 A resposta está na integração do planejamento estratégico formado por meio da legitimidade

do processo decisório dentro da estrutura da administração pública. A voz cidadã não pode apenas ser ouvida dentro das assembléias comunitárias. Essa voz precisa ser ouvida, respeitada e cumprida na estrutura organizacional da administração. Sem isso não haverá comprometimento do governo, mantendo o sentimento do Estado separado da sociedade.¹⁷³

¹⁷³ O jornal Diário do Nordeste publicou sobre o nível de desinteresse político da sociedade local: “Desmobilização social, desinteresse político ou simplesmente falta de informação. Quaisquer que sejam os motivos, o fato é que, decorridos dois anos e quatro meses da regulamentação dos projetos de iniciativa popular, apenas uma proposta deu entrada na Câmara Municipal de Fortaleza. O primeiro e único projeto de iniciativa popular apreciado pelos vereadores foi o que regulamentou o transporte alternativo na Capital, em setembro de 1997. De acordo com o artigo 54 da Lei Orgânica do Município, a iniciativa popular será exercida mediante subscrição de, no mínimo, 5% do eleitorado do Município ou do bairro, conforme o interesse ou abrangência da proposta”. DIÁRIO DO NORDESTE, 03/mai/1999, p. 03.

3. O PODER LOCAL E AS RELAÇÕES COM A CÂMARA MUNICIPAL E COM O PODER JUDICIÁRIO

3.1. A Forma de Representação da Câmara Municipal de Fortaleza

Troca de favores, leis promulgadas à base da coerção, abuso do poder econômico, conchavos políticos entre parlamentares e membros do Executivo representam a presença da política clientelista impregnada em várias regiões brasileiras onde as camadas mais populares, mais simples e sem a adequada conscientização da importância do poder do voto são as mais afetadas. Essa prática não está presente apenas nas zonas rurais, mas também nas urbanas, no meio dos bairros mais carentes e desprovidos de condições necessárias a uma vida digna. Fatores tais conduzem a um sentimento de repulsa da sociedade em relação aos políticos e à forma de se praticar a política como estuário da representação democrática.

O uso da máquina pública para favorecer candidaturas aos cargos eletivos (Executivo e Legislativo) tem se enraizado na cultura popular brasileira. Dissemina-se esse descaminho de adulteração do processo político e eleitoral de tal ordem que até os servidores públicos estatutários são pressionados para apoiar algum candidato na “esperança” de galgar promoções a cargos comissionados. O mesmo se diz em relação aos prestadores de serviços terceirizados que se vêem “dependentes de seus padrinhos políticos” para continuar empregados.

Existe um clamor público sobre essa engrenagem burocrática a fim de promover alterações na legislação eleitoral e na própria administração pública como um todo. Entretanto, dentro da esfera do jogo político essas transformações parecem distantes, visto ser o continuísmo uma prática viável para a manutenção dos interesses eleitorais. Nem a Lei nº 9.840, que trata da corrupção eleitoral, e fruto da iniciativa popular, foi devidamente assimilada pela sociedade e partidos políticos. Em vários Municípios já se tornou prática corriqueira, banal, natural até, a compra do voto ou a “troca de interesses”.

Não se cogita perquirir as feições ideológicas dos partidos políticos no Brasil, pois não as têm, salvo algumas exceções. Prevalece nos maiores partidos nacionais a disputa interna entre seus filiados, principalmente dentre aqueles ocupantes de cargos públicos, eletivos ou não. Da mesma forma não se pode afirmar que esses partidos estejam comprometidos exclusivamente para a perpetuidade de seus interesses sem analisar a necessidade da massa eleitora. Esse elemento é de relevante preocupação, porém não no sentido de mover políticas voltadas ao bem estar social duradouro. É o inverso, isto é, analisando essas necessidades, estratégias são concebidas para que o eleitorado seja colocado a serviço dos interesses dos partidos situacionistas.

Nota-se muita teatralização ou “teatrocracia”¹⁷⁴ nas manifestações partidárias, objetivando atrair o maior número possível de apoios (votos) como processo de legitimação sobre um projeto político compatível para a satisfação da sociedade. Essa força atrativa não é

¹⁷⁴ “Por trás de todas as formas de arranjo da sociedade e da organização dos poderes encontra-se, sempre presente, governando os bastidores, a ‘teatrocracia’. Ela regula a vida cotidiana dos homens em coletividade. É o regime permanente que se impõe aos diversos regimes políticos, revogáveis, sucessivos [...] A vida social, as transposições efetuadas pelos atores do drama têm ligação; juntos, compõem e expõem uma mesma ordem de realidade [...] tirando uma conclusão radical, certos politólogos contemporâneos localizam a verdade do poder no substrato das grandes mitologias mais do que no saber produzido pela sua própria ciência”. BALANDIER, Georges. **O poder em cena**. Brasília: UNB, 1980, p. 6

feita sob o culto ao indivíduo, porém sob uma estrutura partidária em torno de personalidades ocupantes das cadeiras executivas ou parlamentares.

Trabalham esses atores sob a perspectiva de que a sociedade é interpretada por eles mesmos no propósito de mantê-la em letargia, prisioneira do sentimento de permanência do status quo, ou seja, “para não trocar o certo pelo duvidoso”. Sobre essa postura de fazer política partidária, Watkins escreve:

Toda experiência mostra que a centralização do poder econômico leva à do poder político. Daí tudo se origina, o desacordo com a elite torna-se heresia ou dissidência, uma vez que por definição ela sabe, munida da verdadeira ideologia, o que lhe é melhor para o povo. Sua importante contribuição para a sociedade lhe justifica a alta posição na rígida hierarquia que esses sistemas desenvolvem, em oposição à mobilização social que proclamam.¹⁷⁵

No âmbito local, ao longo dos últimos quatorze anos, o PMDB esteve como partido político mentor das políticas públicas, tanto sob o comando do Executivo quanto sob a maioria na Câmara Municipal. Os partidos oposicionistas, principalmente PDT, PT e PC do B, preferiram ocupar espaços contestatórios, utilizando a propaganda midiática para chegar ao eleitorado. Outros partidos, inclusive o PSDB, fixaram-se em derredor da situação mais precisamente ao lado da figura central do prefeito. Essencialmente foram dois blocos: situação e oposição. A questão situação/oposição assinala a tendência nacional da bipolarização advinda desde a era monárquica entre liberais e conservadores, e ainda pelo forte regionalismo político em torno de lideranças.¹⁷⁶

¹⁷⁵ WATKINS, K. W. **A prática da política**. Brasília: UNB, 1981, p. 124

¹⁷⁶ “A experiência Brasileira de partido político nacional data de 1945. Nossa tradição de partido regional era tão forte que, mesmo nos hiatos institucionais que tivemos, como em 1965, quando os partidos foram extintos e foram criados, por decreto, dois partidos, a existência de partidos regionais estava tão latente que criamos o instituto da sublegenda, que nada mais é do que um partido regional dentro de um partido nacional. E, com isso, continuamos no sistema de desintegração partidária. Daí por que realmente acho que o problema que temos que resolver, em sentido institucional, é o da reformulação partidária, da criação de partidos, mas a criação como eles são hoje, no mundo inteiro, com uma grande estrutura, uma estrutura que se derrama em todos os setores da sociedade [...] A tradição Brasileira não é de partido político nacional. No tempo do império, tivemos uma posição política boa, porque, embora os partidos fossem locais, nas províncias, a nível nacional eles se

Sob essa estrutura partidária, a sociedade local deposita suas expectativas. Em Fortaleza, apesar de se propalar que seu eleitorado é oposicionista, isso não tem sido demonstrado ao longo desses últimos quatorze anos. Com efeito, em dois momentos, houve manifestação de sentimento de oposição: em 1988, na vitória de Ciro Gomes, beneficiado pela administração de Maria Luíza Fontenele, das mais desastrosas, e em 2004, sendo eleita Luizianne Lins, sucedendo Juraci Magalhães, prefeito durante dez anos. Entre os anos de 1992 e 1996, o Município foi administrado por Antônio Cambraia, indicado e eleito pelo firme apoio de Juraci Magalhães.

A maioria dos partidos políticos locais – apesar das siglas nacionais – vem sendo utilizada como recepção de candidatos em evidência momentânea ou para manutenção dos interesses de atores. São utilizados como simples legendas. Cunho ideológico partidário praticamente não existe. Internamente a estrutura dos partidos, como de resto nas demais regiões brasileiras, é formada pelos seus diretórios regionais e a executiva, compostos pelos representantes com exteriorização política nos parlamentos ou em secretarias de governo. As convenções sacramentam, na maioria das vezes, os acordos firmados nos gabinetes. As indicações ao preenchimento da lista de candidatos são feitas sem análise de vinculação às diretrizes ideológicas dos partidos, porém voltadas ao coeficiente eleitoral. Com efeito, Afonso Arinos comenta:

A mentalidade republicana era federal em primeiro lugar; em segundo, antipartidária, no sentido nacional. [...] Nunca se deu, no Império, um revezamento espontâneo e natural dos partidos no poder e isto porque faltava, em nosso país, a força impulsionadora da regularidade de tal funcionamento: a realidade do sufrágio [...] Não podendo se valer dos partidos nacionais como instrumento de governo, é

encontravam entre os conservadores e os liberais, o que vinculava a ação política, dava responsabilidade de grupo, sob o sentido histórico, já na República, esses partidos continuaram a ser regionais, isto é, partidos estaduais, o que não dava aquele sentido nacional à organização do partido político”. SARNEY, José. **Os partidos políticos e a representação política no Brasil**. Brasília:UNB, 1980, p. 31

natural que o poder federal procurasse outros meios para a sua indispensável ação nos Estados. Estes meios construíram a complexa 'política dos governadores', nome, aliás, que Campos Sales, considerado oficialmente como seu criador, preferindo chamá-la de 'política dos Estados'.¹⁷⁷

No estado do Ceará, os partidos políticos foram organizados com a criação da Assembléia Legislativa provincial, pelo Ato Adicional de 1834, tendo como presidente provincial José Martiniano de Alencar, representante das lideranças políticas da região do Cariri, e com apoio central do regente Feijó. Explica Maria do Carmo Araújo:

O recrutamento da elite política cearense era feito a partir de uma ordem sócio-econômica que garantia a hegemonia das oligarquias em seus redutos eleitorais os quais correspondiam, freqüentemente, aos seus próprios domínios territoriais. De modo que estar num ou noutro partido, numa ou noutra facção, era expediente para atingir objetivos pessoais, vitórias eleitorais, empregos para parentes e afilhados, etc. afinal os símbolos de prestígio, de que se revestiam os cargos públicos, aumentavam a influência e reforçavam a reprodução da dominação.¹⁷⁸

A fundamentação do coronelismo no Ceará deveu-se, significativamente, às organizações econômica e social baseadas na agropecuária, nas parcerias e nas intempéries climáticas (secas). Essas parcerias geraram o compadrio político: o proprietário preparava a terra e a entregava ao agricultor para plantar e este pagava com a metade da produção, além do que, tinha por obrigação dedicar um dia de trabalho, semanal e gratuitamente, ao fazendeiro. Como a produção era em nível de subsistência, adveio a dominação do proprietário que o sujeitava economicamente em troca de fidelidades pessoal e política.

No contexto evolutivo do Império à República avanços ocorreram quanto à percepção de fazer política sem contornos personalísticos, populistas, clientelista. Durante o período getulista, a montagem de um aparelhamento estatal autoritário e centralizador tem muito a dever ao subdesenvolvimento econômico da região. O primeiro interventor do Estado foi

¹⁷⁷ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega. 1980, p. 56

¹⁷⁸ ARAÚJO, Maria do Carmo R. O poder local no Ceará. In: SOUZA, Simone de (Coord.). **História do Ceará**, Fortaleza: UFC, 1989, p. 115

Fernandes Távora (1930-31), dando origem à oligarquia tavorista, sendo seu filho, Virgílio Távora, a maior expressão durante o regime militar de 64. Ao longo desse período, velhas facções cearenses disputavam o poder, tanto dos descendentes políticos dos Acioly, quanto dos novos, Távora. Somente a partir de 64, com a centralização política mais forte, Virgílio soube se impor perante os demais grupos. Ao lado dele, outros “coronéis militares” ascenderam: Adauto Bezerra e César Cals, porém sem a evidência de Távora que, além de desfrutar de prestígio junto ao poder central, ainda tinha o legado de seu pai.¹⁷⁹

E Fortaleza? A cidade se torna vitrine de um Estado que deseja ser próspero. Enquanto o Ceará padece, Fortaleza passa a ser a antítese da realidade secularmente presente. É seu ícone e sobre ela é fotografado o Estado. Único cartão postal a despeito de outros Municípios do interior como Sobral, Juazeiro e Crato. A propósito, analisa Sebastião Rogério o processo de remodelação urbana ocorrido na capital no início do século passado:

O embelezamento da capital, por sua vez, configurou-se por meio da reformulação das principais praças, da arborização e iluminação das vias centrais, da construção de um vasto Passeio Público e de outras novas edificações. Com efeito, essa remodelação foi fundamental para a determinação de novos modos de convívio urbano que correspondessem às imagens de civilidade e assepsia produzidas pela nova paisagem cidadina. Nessa perspectiva, tal intervenção remodeladora se articulava com as campanhas de higienização social e com os mecanismos assistencialistas e policiais de controle das camadas mais populares, no sentido de vingar uma urbanidade salubre e disciplinada.¹⁸⁰

A partir desse enfoque e com o passar do tempo, sedimentou-se uma estratégia administrativa de embelezamento da capital (abertura de ruas e avenidas racionalizando o percurso rodoviário, embelezamento das praças e orla marítima prioritariamente no perímetro

¹⁷⁹ “É nesta conjuntura histórica que podemos dimensionar o papel político dos interventores nos Estados, como delegados do Poder Central, para execução de uma política centralizante e desmobilizante dos movimentos políticos regionais e locais [...] Os interventores e as oligarquias regionais são interlocutores locais desse processo de centralização política e do conseqüente controle da sociedade civil por parte do Estado Centralizante e Autoritário Brasileiro”. SOUZA, Simone (Coord.). **História do Ceará**. Fortaleza: UFC, 1980, p. 313

¹⁸⁰ PONTE, Sebastião Rogério. **Fortaleza belle époque**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1993, p. 19

de visitação turística) e, ao mesmo tempo, de exclusão social como fonte de permanência no poder.

Para a execução dessa estratégia é imprescindível a base de sustentação partidária na Câmara Municipal. No primeiro plano, traça-se uma ligação estreita entre o vereador como instrumento de intermediação entre o Executivo e o eleitorado¹⁸¹. Após, entre o Executivo e Legislativo, cria-se um discurso de co-responsabilidade pelas políticas públicas, conclamando o eleitorado a estabelecer conjuntamente as prioridades que, no entanto, já estavam traçadas entre os dois primeiros, resultando daí sentimentos de dependência e gratidão aos políticos.

Esse relacionamento foi muito eficaz até o surgimento dos problemas orçamentários decorrentes das mais variadas despesas. Em primeiro lugar, como ressaltado, a administração dirigida para as classes média e alta foi no sentido de construir e remodelar espaços físicos de vulto, no que pertine ao racionamento do trânsito e do lazer, por exemplo. Essa remodelação paisagística e urbana era suficiente para merecer aprovação da população mais abastada e menos necessitada dos serviços públicos essenciais: educação, transporte, saúde, saneamento básico, por exemplo. O único hospital público municipal de referência passou por amplas reformas para atender aos casos de emergência e para dar tratamento condizente a todos, inclusive às classes mencionadas. No segundo plano, isto é, na gestão direcionada às camadas populares, contou com decisivo préstimo dos vereadores de situação para construção de creches, escolas públicas, postos de saúde e terminais rodoviários, uma vez que os

¹⁸¹ Fabiano Santos, explicando o modelo comportamental entre deputado e presidente, em muito assemelhado na esfera da municipalidade, discorre: “O equilíbrio do deputado é alcançado quando a propensão em trocar intermediação presidencial por investimento no distrito se igualar à relação do custo de cada um destes tipos de investimento. Em termos técnicos, quando a taxa marginal de substituição de investimento em intermediação presidencial por investimento em distrito for igual à relação do ‘preço’ daquele em relação ao preço deste [...] A única forma de alteração do contexto de concentração de poderes é a de um presidente se eleger e tentar aprovar políticos localizados no exterior do espaço de indiferença do deputado médio. Neste caso, se instaura uma espécie de conflito entre Executivo e Legislativo em que este ameaça o segundo com a redefinição do desenho constitucional no sentido de reduzir o poder de agenda do primeiro”. SANTOS, Fabiano. **O Poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, 2003, p. 56

parlamentares atraíam para si os reclamos de governabilidade representativa e difundiam, posteriormente, o bom desempenho administrativo como satisfação dada a essas demandas. Não ocorria interferência direta no processo decisório do Executivo, mesmo porque não havia solução de continuidade do relacionamento dos vereadores nos seus bairros periféricos e suas lideranças comunitárias.

A diferença das tradicionais práticas anteriores para o atual modelo estava na aparência de legitimidade por meio da participação das comunidades. Porém, ressalte-se que muitos dos membros dessas organizações populares eram escolhidos dentre os “cabos eleitorais” mais expressivos dos vereadores, cuja atribuição disseminava no seu meio a atuação eficiente da administração pública.

Erigiu-se um novo tipo de “coronel”, “coronel de asfalto”, um novo tipo de populismo exposto à sociedade por meio de vários canais participativos. Porém, esse gerenciamento envolve um custo social significativo: a continuidade da dependência das camadas populares à administração municipal, apesar da prestação de serviços precários. Nada mais natural, enquanto o gestor se legitima por ele mesmo, pelos vereadores e pelos cabos eleitorais, a racionalidade política posta em prática atrela-se à fixação de prioridades problematizadas e o meio é solucioná-las paliativamente para a conversão em rendimentos eleitoreiros.

A afinidade entre esses atores foi marcante. Não se vislumbrava qualquer distorção no sentido ideológico. Ademais, o poder de combinação não foi partidário, mas individual. Além das distribuições de recursos foram destinados vários cargos administrativos para serem ocupados por indicações políticas. Também houve incremento dos serviços de mão-de-obra terceirizada para aumentar o nível de dependência política e econômica dos contratados.

O azeiteamento da estrutura política no âmbito local foi concretizado pelo assistencialismo, proselitismo político, uma vez que o processo participativo popular não comportou acesso genuíno da cooperação dos cidadãos. Os conselhos municipais não representavam a cidadania no sentido constitucional, cujo objetivo é de intermediação direta entre o indivíduo e o governo, não entre o vereador e o governo.

O cidadão esclarecido e com oportunidade de participação tem possibilidade de aumentar a eficiência da gestão municipal. Nesse contexto, afirma Krause:

A discussão, o debate e a crítica permitem para uma tomada de consciência em relação ao enfrentamento dos seus problemas, condições fundamentais para uma participação política concreta. E o líder político poderá contribuir neste processo de conscientização, buscando e apontando ligações existentes entre os problemas específicos da comunidade local e aqueles de ordem nacional, de todo o povo brasileiro.¹⁸²

Essa incompatibilização entre o real e texto constitucional fragmenta os movimentos genuinamente sociais. Não existe interesse em alterar a representação político-partidária, mesmo porque, enquanto as premissas de uma agremiação são chegar e administrar o poder, parece que quanto mais distante das organizações democráticas melhor é exercida a influência do poder.

Ademais, persiste a tradicional análise de ilegitimidade da representatividade, uma vez que o eleito não guarda afeição ideológica sequer ao seu partido. Enquanto exerce a forma de influenciar o poder mediante sua individualidade, não se vincula aos problemas da comunidade, desconsidera-os para um plano secundário. O efeito é a pulverização de capacidade de controle da comunidade, destituindo-a de mobilização e de interpenetrações.

¹⁸² KRAUSE, Elton. **A formação da política municipal e as condições de elegibilidade**. São Paulo: Editora Memória Jurídica, 2002, p, 118

Escreve Débora Messenberg:

Em outras palavras, se são altas a fragmentação e a efemeridade dos partidos no Brasil entre as democracias modernas nem entre as antigas um país com um quadro partidário tão fragmentado e mutante não é menos verdade que apenas uma parcela dos partidos domina o sistema político. O poder no interior do parlamento é fragmentado entre povos, jamais pulverizado. O controle do processo legislativo e decisório por um número relativamente reduzido de partidos, assim como a participação deles nas coalizões de sustentação governamental, não significa que está no ‘reino’ dos partidos políticos nacionais, coesos e ideológicos.¹⁸³

Esse comportamento dos atores políticos enseja obstáculos à democracia participativa. Para Paulo Bonavides¹⁸⁴, um dos defensores da democracia semidireta como propulsora das relações sociais para o atual século, há de se indagar qual o povo, espécie de povo (o que é, quem é) para se desenhar o perfil do aperfeiçoamento das instâncias democráticas. É o povo na sua quietude, passividade, inerte ou dinâmico, atuante, construtivo? Não são buscadas respostas para entender o povo em si, porém, como conduzi-lo mediante várias estratégias propositadamente ambíguas, levando-o à perplexidade como lenitivo para empreender a ação governamental centrada nos próprios interesses adversos à participação verdadeiramente popular. Da mesma forma que se traça o perfil do povo revela-se a face do poder no firme propósito de diminuir qualquer grau de eficiência participativa. Solapa-se a expansão da cidadania e da democracia.¹⁸⁵

O monopólio político-administrativo criado não sedimentou, nem poderia, responsabilidades concretas pelos problemas sociais tamanha a ingerência nos segmentos

¹⁸³ MESSEMBERG, Débora. **A elite parlamentar do pós-constituente**. São Paulo: Brasiliense, 2002, p. 49

¹⁸⁴ BONAVIDES, Paulo. Bloqueios à democracia participativa, **Jornal O Povo**, Fortaleza, 2000, p. 8A

¹⁸⁵ “Democracia, ao nosso ver, é processo de participação dos governados na formação da vontade governativa; participação que se alarga e dilata na direção certa de um fim todavia inatingível: a identidade de governantes e governados, meta utópica que traz à memória a inamortecida de Rosseau configurada na hipótese da democracia como governo de deuses [...] Somos uma democracia bloqueada, um democracia mutilada, uma democracia sem povo; o que aliás é singular contradição de forma e substância porquanto se suprime aí o passivo das liberdades e dos direitos humanos”. BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 8^A

pseudo-representativos. O poder público municipal estabeleceu para si toda a capacidade decisória sobre as questões públicas, cujos parceiros não foram as coletividades, mas os sujeitos. Apropriaram-se do poder e a comunidade foi inserida numa rede de dependência tutelar.

O desequilíbrio social tornou-se mais acentuado, havendo o deslocamento das camadas populares situadas em áreas nobres para a periferia, mas outro grupo permaneceu, aumentando as favelas, dada a infra-estrutura desses bairros. Sem qualquer compromisso com o Plano Diretor, afunda o Município num lento e visível processo de degradação urbana e social. Inexiste proposta séria de universalizar o acesso e a qualidade da educação, saúde, transporte, habitação e saneamento, além da geração de emprego e renda. Notabilizou-se a administração na afirmação do interesse político individual e não do interesse público participativo. Privilegiou a construção de obras visíveis em detrimento de outras para minorar as desigualdades sociais.

A admissão dessa prática política foi reconhecida pelo prefeito ao ser empossado, para seu terceiro mandato, em 1º de janeiro de 2000. Em seu discurso de posse, afirmou a necessidade da “ajuda de todos” para melhorar a sua administração, acrescentando, ainda: “Oferecemos diálogo e não o monólogo [...] Eu compreendi o recado das urnas e senti que o cidadão quer participar... Fortaleza só será de todos se for de cada um... precisamos dar água, saneamento e, sobretudo, o pão nosso de cada dia”.¹⁸⁶

Porém desviou a dimensão dos problemas focando-a na escassez dos recursos federais e estaduais e o êxodo rural como fator primordial dos problemas sociais, visto que a imigração

¹⁸⁶ JORNAL DIÁRIO DO NORDESTE, 02/jan/2000, p. 3

populacional tem fomentado o aumento dos números de favelas e, por via reflexa, o recrudescimento dos problemas.

Uma das mazelas estava centrada, por exemplo, na gestão municipal de saúde. O gerenciamento, porém, deixou muito a desejar. Com efeito, em relação ao atendimento médico nos setores primário (postos de saúde) e secundário (hospitais distritais) era um caos pela falta de estrutura e desperdício de recursos e carência de médicos em vários deles. A população necessitada acorria aos hospitais de referência (setor terciário) destinados a atendimentos graves, superlotando-os para atender casos de infecção, estados febris, que poderiam se restringir aos postos de saúde.

Para maquiar esses problemas, a estratégia política foi voltada ao apelo populista de realização das obras, desprezando políticas habitacionais. O *slogan* de campanha para retornar ao poder em 1996 – “Juraci Faz” – teve apelo ao seu legado nos dois primeiros anos à frente da municipalidade (90-92) deixando o Município como um grande canteiro de obras, que o fez obter 87% da avaliação popular ótimo/bom, segundo o Instituto de Pesquisa Datafolha. Por isso elegeu como seu sucessor o secretário de finanças Antonio Cambraia, cuja administração também foi pautada nessa premissa de edificar obras com efeito eleitoreiro.

Em entrevista concedida à imprensa local, Evilson Almeida, diretor da agência de marketing Imagina e coordenador da campanha de prefeito para as eleições de 2000, admitiu que houve estagnação da campanha no primeiro turno das eleições em razão do apelo eminente emocional entre o prefeito e o eleitorado (“prefeito amigo”) e que esse discurso o levaria à derrota caso não fosse alterado. Já era, portanto, o resultado do divórcio de sua

gestão das participações das camadas sociais. A estratégia empregada foi concentrada sobre outro conceito do candidato para o segundo turno das eleições. Afirmou:

Primeiro, você tem que convencer as pessoas para depois emocioná-las. O candidato tinha passado todo o primeiro turno tentando emocioná-las, mas sem convencê-las. Não diria que nossa propaganda não teve emoção. Foi uma linha lógica, a coisa do pragmatismo mesmo [...] Esquecemos o apelo emocional e escolhemos razões tangíveis para que o povo pudesse votar no doutor Juraci. A principal razão que identificamos foi que nos últimos dez anos Fortaleza vive um movimento de crescimento. Isso é inquestionável [...] Escolhemos este mote e transformamos a cidade na protagonista da campanha. Ou seja, Fortaleza que vem dando certo porque é Juraci que vem administrando. Havia um sentimento de desejo por mudança que impregnou o país todo. Para contrapor, escolhemos um argumento: se é uma cidade que está dando certo há dez anos, por que mudar? [...] Tínhamos um outro desafio. Havia um preconceito em relação ao cidadão que, segundo se dizia, só fazia obra na orla marítima e não na periferia. Ora, se eu identifiquei que 64% do eleitorado de Fortaleza são da periferia e o potencial do candidato é na periferia, então tinha que desmistificar isso. Historicamente, Fortaleza sempre elegeu seus prefeitos nas classes C, D e E [...] Daí criamos uma mensagem que chegou muito clara e facilmente na cabeça das pessoas: quem conhece o certo não troca pelo duvidoso.¹⁸⁷

Entrementes, houve o processo de contínuo e crescente endividamento do Município em face das despesas orçamentárias, inadimplência associada à ausência de mecanismos eficazes para a cobrança dos impostos, previsão de arrecadação superestimada e dependência das transferências dos governos federal e estadual. Para solucionar ou minimizar a situação financeira, empreendeu-se a política de criar taxas e aumentar tributos. As polêmicas da área tributária surgiram e atingiram as classes média e alta da população. Os partidos de oposição mostraram à sociedade que as mensagens eram para saldar compromissos de uma política sem controle financeiro. Todas as mensagens foram aprovadas pela totalidade dos vereadores de situação. Apenas uma não entrou em vigor – a taxa do lixo – pois houve a interferência judicial provocada pelo Ministério Público Estadual, Ordem dos Advogados do Brasil-Ceará, Partido Democrático Trabalhista e Partido dos Trabalhadores.

¹⁸⁷ O Marketing da vitória, **Jornal O Povo**, 01/nov/2000, p. 11

A fidelidade dos vereadores de situação, entretanto, foi vital para os interesses do Executivo, porém a crise orçamentária alterou a estratégia de cooptação desenvolvida até então. A troca de favores e entendimentos foram a tônica presente, contudo à tradicional forma de políticos de bairros, baseada no contato pessoal com o eleitor, foi acrescentada a mediação das lideranças comunitárias, mesmo porque o Município possui quase dois milhões e meio de habitantes.

A rede política partiu da constatação que ao eleitorado, cada vez mais disperso, não mais seria possível o voto de “gratidão” por um favor prestado pelo vereador. O eleitorado, disperso e numeroso, é alvo novo na feitura para obtenção de votos. As lideranças comunitárias passaram a atuar diretamente nos bairros, nas ruas e nas casas. A rede é tecida pelo o vereador vinculado ao prefeito e pelos representantes comunitários estrategicamente envolvidos com o vizinho, moradores de sua rua até chegar aos bairros.¹⁸⁸

O Executivo municipal, ao criar as Secretarias Executivas Regionais – SER, descentralizando o modelo anterior e constituindo em “prefeiturinhas”, mais próximo fez ficar o vereador do eleitorado e do próprio Executivo. A disputa por votos nos bairros periféricos foi desenvolvida pelos votos advindos do trabalho desenvolvido e pela intermediação das lideranças comunitárias. Enquanto o modelo tradicional era desenhado pela concentração de votos, outra vertente apontou para a dispersão deles, razão pela qual um líder comunitário, fiel e atuante, é essencial ao detentor de um mandato parlamentar. Contudo, essa fidelidade da liderança comunitária é posta à prova no âmbito do Executivo, isto é, a liberação de recursos

¹⁸⁸ “O que faz com que a vida política possa ser descrita na lógica da oferta e da procura é a desigual distribuição dos instrumentos de produção de uma representação do mundo social explicitamente formulada: o campo político é o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de ‘consumidores’, devem escolher, com probabilidades de mal-entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção.” BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 7 ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, p. 164

ou a concretização de uma obra comunitária passa pelo aval do vereador, caso contrário, o pedido é negado e essa liderança é substituída por outra digna do político. A cooptação se ramifica no intuito do voto e da reeleição.

Nas sessões da Câmara os discursos em prol do Município não passam de mera teatralização perante a opinião pública esclarecida. No momento de legislar apóiam as mensagens municipais, apresentam requerimentos de congratulações às personalidades, audiências públicas e projetos de lei de denominação de ruas e avenidas, homenageando parentes e amigos de falecidos, projetos de datas solenes e de utilidade pública.

Projetos outros voltados à comunidade de maneira efetiva são vetados sob o argumento de não ter “interesse público”. Por sua vez, a oposição, formada por edis com atuação em setores classistas, desempenham papel cujo discurso é mais abrangente em termos sociais. Enquanto isso as estratégias políticas para a sociedade são traçadas nas interlocuções individuais, nos conchavos.

O espetáculo visual é suficiente, não sendo necessárias as palavras [...] O silêncio e uma linguagem própria definem a expressão verbal do poder e são uma das condições da arte dramática. Constituem em parte sua substância. Visam o efeito mais do que a informação e procuram a influência duradoura sobre os indivíduos, o que permite ao discurso político ter um conteúdo fraco ou repetitivo, pois o que importa é a maneira de dizer e de ser ambíguo; a polissemia assegura interpretações múltiplas de audiências diferentes. Reconhecido e dominado, o poder das palavras engendra uma retórica, isto é, o recurso ao léxico específico, a formas e estereótipos, a regras e modos de argumentação. Estes hábitos identificam um regime, dele são constituintes parciais e contribuem para o seu estilo.¹⁸⁹

O apêndice A expõe a temática das leis promulgadas a partir de 1990 até 2004, evidenciando a desproporcionalidade das matérias sem utilidade pública em comparação com outras mais pertinentes.

¹⁸⁹ BALANDIER, Georges, op. cit., p. 12

A tabela a seguir contabiliza a quantidade de leis gerais, diversas, de autoria dos vereadores, excluídos os projetos que não comportam veto (logradouros, datas solenes, utilidade pública e títulos de cidadania) dividindo entre situacionistas e opositoristas.

ANO	SITUAÇÃO	OPOSIÇÃO	DIFERENÇA %		TOTAL
			SITUAÇÃO	OPOSIÇÃO	
1990	16	05	76	24	21
1991	45	05	90	10	50
1992	26	01	96	04	27
1993	15	05	75	25	20
1994	28	02	94	06	30
1995	64	14	82	18	78
1996	17	05	77	23	22
1997	25	13	65	35	38
1998	29	08	78	22	37
1999	36	02	95	05	38
2000	09	01	90	10	10
2001	22	05	81	19	27
2002	26	09	78	22	35
2003	18	05	67	33	23
2004	06	03	82	18	09
TOTAL	382	83			465

Fonte: Pesquisa do Autor

A crise de credibilidade está na maneira como os interesses do Município são resolvidos, isto é, não são solucionados em benefício de seus moradores, mas em proveito próprio dos atores da política. A sintomatização da crise está na eleição de uma *stripper* como vereadora para o quadriênio 2005/2008.

A propósito da sua relação com os vereadores, declarou o prefeito Juraci Magalhães: “A relação do prefeito com os nossos vereadores é muito boa, é uma coisa linda, é a coisa mais formidável do mundo. Todo mundo rindo e todo mundo satisfeito”.¹⁹⁰

Em assim se portando e ainda tentando dar nova feição à gestão pública sob o ângulo descentralizador e participativo, foi promulgada a Lei Municipal nº 8.704, de 13 de maio de 2003, que disciplina a qualificação de entidades como organismos sociais. Ficou autorizado o Executivo a dar status social às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades estejam voltadas às áreas social, educacional, ambiental, de desenvolvimento científico e tecnológico, cultural, esportiva e de saúde. Essa norma ainda estabeleceu a possibilidade de firmar contrato de gestão com as respectivas entidades. Por contrato de gestão entende-se a criação de parcerias para fomentar e executar atividades, em conjunto, relativas às áreas sociais. Dois dispositivos suscitaram imediata reação: a) fica a administração municipal, direta ou indireta, fundacional ou autárquica dispensada da realização de procedimento licitatório para a celebração dos mencionados contratos; b) possibilita ao Executivo intervir na personalidade jurídica da entidade participante do contrato de gestão.

Esses permissivos denotam a forma direta da escolha das entidades que deveriam promover parcerias nas relações sociais, bem como a possibilidade de intervir nas mesmas, em havendo risco para as implementações dessas políticas públicas. Note-se que a dicção legal é expressa e clara: havendo “risco quanto à regularidade dos serviços transferidos ou ao fiel cumprimento das obrigações assumidas no Contrato de Gestão”. Não prevê a lei a consumação de irregularidades, basta a presença de “risco” no sentido político. Ou seja, o

¹⁹⁰ JORNAL O POVO, dia 18/dez/2004, p. 18

comando político escolhe as entidades que fomentarão gestões públicas, devendo as mesmas seguir a risca as determinações advindas da municipalidade, sob pena de intervenção.

Em trabalho realizado sobre os índices de renovação da composição da Câmara Municipal desde 1947 até 2000, Valmir Lopes apresenta o seguinte demonstrativo¹⁹¹:

ANO	TAXA DE RENOVAÇÃO
1947	-
1950	80,95%
1954	71,42%
1958	58,33%
1962	57,14%
1966	52,77%
1970	38,00%
1972	38,00%
1976	19,04%
1982	42,42%
1988	74,20%
1992	46,40%
1996	43,91%
2000	48,78%

Não se trata de alterações em termos ideológicos ou de formação de bloco oposicionista. São alterações pessoais apenas, porém a base de sustentação continua favorável aos interesses do Executivo. Em 2004, houve renovação de 53% das cadeiras. Porém, dos 22 novos membros, 5 tinham estreita ligação com o Executivo.

¹⁹¹ LOPES, Valmir. Jornal O Povo, 02 de fevereiro de 2001.

O papel da oposição foi destacado, não em termos de peso nas votações dos projetos de lei polêmicos, ao se valer dos veículos de comunicação como instrumentos de denúncias da ineficiência da gestão pública, despesas elevadas, descontrole financeiro e suspeitas de fraudes. Esses fatores contribuíram para o resultado eleitoral do candidato ao cargo majoritário pela situação. Só obteve 7% dos votos, como resposta à filosofia administrativa pautada em obras e centralismo das políticas sociais.

Denúncias de superfaturamento das obras públicas, aquisições de produtos e prestação de serviços terceirizados se avolumaram, da mesma forma que o enriquecimento de pessoas ligadas diretamente ao Executivo. Para saldar seus compromissos de caixa, o Executivo utilizou o aumento da carga tributária. Na Câmara Municipal, nenhum projeto nesse sentido foi desaprovado, apesar dos reclames populares e da oposição. O desgaste do prefeito já se evidenciava.

A maior polêmica que alcançou, inclusive, a atuação do Judiciário, foi a tentativa da cobrança da taxa do lixo, julgada inconstitucional em 1999. Em 2000, ano eleitoral, o prefeito divulgou ao público sua desistência. Com a imagem arranhada foi reeleito em segundo turno nas eleições daquele ano. No final de 2001, novamente envia mensagem ao Legislativo para instituí-la, obtendo aprovação. A oposição reinicia tentativas de anular sua criação no Tribunal de Justiça. A população revoltada não pagou, aguardando a decisão judicial, tomada em 2004, declarando-a inconstitucional.

Outra estratégia política utilizada pela oposição foi a instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI's. Foram apresentados vários requerimentos para esse fim em cuja maioria obtinha assinatura suficiente para sua criação. Era a forma encontrada

também pelos parlamentares situacionistas para demonstrar certo “prestígio e importância” no intuito de obter dividendos políticos perante o prefeito. Ao final de cada uma¹⁹², isto é, quando da aprovação dos relatórios para os encaminhamentos devidos ao Tribunal de Contas dos Municípios e Ministério Público, para adoção das medidas cabíveis, eram rejeitados pela maioria dos seus membros (situacionistas).

Porém, o pedido de criação de CPI que resultou em um único efeito prático ao longo da história do Legislativo fortalezense foi a denominada CPI da Merenda Escolar. Seu objetivo foi investigar o desvio de um milhão e oitocentos mil reais de recursos federais destinados à compra de merenda para as escolas municipais. O principal acusado foi o deputado estadual Sérgio Benevides – genro do prefeito. As denúncias foram encaminhadas ao vereador Heitor Férrer do PDT. Este solicitou a instalação, obtendo as assinaturas necessárias. Nesse caso particular as assinaturas só foram obtidas por causa do rompimento político de dois vereadores ligados ao prefeito (Martins Nogueira e Magaly Marques). O relatório concluiu pela participação ativa do parlamentar estadual no cometimento das irregularidades.

O relatório, baseado no depoimento de testemunhas e documentos de notas fiscais, cheques, recibos, etc., apontou a responsabilidade solidária do prefeito ao autorizar a dispensa de licitação das aquisições dos produtos alimentícios. Sob a influência do seu genro permitiu, segundo o relatório, danos ao erário, arrematando:

É apenas a ponta do iceberg no seio da Administração Pública do Município. Parece-nos que uma grande máquina de corrupção existe em todos os níveis por conta da falta de gerenciamento dos administradores responsáveis, além da existência de setores menores extremamente incompetentes e desqualificados.

¹⁹² As principais CPI's instaladas foram: IJF (Hospital Instituto Dr. José Frota) – destinada a investigação de superfaturamento na compra de medicamentos e gás, sendo rejeitado o relatório; Prostituição Infantil – participação de segmentos sociais no favorecimento da prostituição infantil aos turistas estrangeiros, aprovado e encaminhado ao Ministério Público; Cartão Saúde – contratação sem licitação, aguardando as assinaturas para sua criação; ETTUSA – investigar a aplicação das multas pela empresa pública, aguardando as assinaturas).

Intolerável ser firmada Carta de Responsabilidade envolvendo dinheiro do contribuinte [...] Com o fito de evitar abusos, esta CPI da Merenda Escolar pauta sua linha de ação sob o pálio da salvaguarda dos princípios constitucionais da moralidade administrativa e da legalidade. Baseado, pois, neste postulado, foram colhidos depoimentos de várias pessoas que, confrontando-se com os documentos acostados, esta relatoria faz a seguinte pergunta primária: houve ou não prejuízo ao erário municipal e à sociedade fortalezense? A resposta é sim, sem nenhuma margem de dúvida. Houve cometimento de atos vários de improbidade administrativa.¹⁹³

Sobre a participação do prefeito, concluiu o relatório:

Em relação especificamente ao Sr. Prefeito Juraci Magalhães, entendemos deva a Câmara receber este processo para instauração de processo de impeachment. Outrossim, entendemos deva o Parquet Estadual ajuizar competente ação para o afastamento imediato do Sr. Prefeito pelo cometimento de atos de improbidade administrativa [...] Ainda sobre o Chefe do Executivo, agrava-se sua situação, pois é de sua inteira responsabilidade a perpetração da continuidade de todas as irregularidades cometidas.¹⁹⁴

O relatório não foi aprovado no plenário da Câmara sob o argumento de ser inconclusivo e que os signatários do mesmo objetivavam escusas motivações pessoais. Mesmo assim, as cópias do processo foram encaminhadas à Assembléia Legislativa do Estado e ao Ministério Público. Depois do ocorrido e pela ampla divulgação dada ao caso da merenda escolar, envolvendo a pessoa do prefeito, a Câmara, utilizando-se de expediente contido no seu Regimento Interno, que impede a instalação de qualquer CPI enquanto outras três estiverem em andamento, estrategicamente instalou as CPI's do North Shopping, da Associação Beneficente Cearense de Reabilitação e da Associação Carioca de Ensino Superior, para obstaculizar outros requerimentos semelhantes e para impedir maiores desgastes da administração.

A Assembléia Legislativa, ao receber cópia do relatório, iniciou o processo disciplinar contra o deputado Sérgio Benevides, em março de 2003. A Comissão de Ética da Assembléia

¹⁹³ Extraído dos autos do Relatório da CPI da Merenda Escolar

¹⁹⁴ Extraído dos autos do Relatório da CPI da Merenda Escolar

opinou pela cassação do deputado, em sessão realizada no dia 3 de julho do mesmo ano. O quorum mínimo para a perda do mandato é de 24 votos. O resultado foi 20 votos favoráveis à cassação, 15 votos contrários, 9 em branco e 2 nulos. Este resultado surpreendeu a todos e principalmente a opinião pública, pois os prognósticos davam-no como certa a cassação.

Sobre a absolvição do parlamentar:

Frustração. Com essa palavra o presidente da Assembléia Legislativa, deputado Marcos Cals (PSDB) definiu, ontem, o resultado da votação que absolveu o deputado Sérgio Benevides (PMDB). ‘Grande parte da sociedade está frustrada e eu me incluo nessa sociedade’, afirmou. Cals reconhece que o Poder Legislativo saiu desgastado do episódio. A opinião do presidente foi compartilhada pela maioria dos parlamentares [...] Apesar de dizer que a absolvição de Sérgio Benevides não atende às expectativas da sociedade, Marcos Cals ressalta que o resultado da votação deve ser respeitado. O Legislativo deve ser analisado como um poder que sempre procurou ser aberto, transparente e democrático. O desgaste está estabelecido.¹⁹⁵

Não conformado com a absolvição, ingressa o deputado Heitor Férrer com mandato de segurança perante o Tribunal de Justiça, entendendo que durante a sessão dispositivos da Constituição do Estado e do Regimento Interno da Assembléia não foram respeitados. A ação tramitou por mais de ano e, em setembro de 2004, o julgamento proferido foi pela concessão da segurança. Em 27 de outubro, novamente é realizada a sessão de cassação do deputado. Ao término: 42 deputados votaram a favor da cassação e 2 abstenções. Essa votação quase unânime em muito foi refletida pela censura que a opinião pública teceu aos políticos. Entretanto, a prerrogativa da Assembléia Legislativa foi restabelecida, mormente quanto ao cumprimento dos preceitos democráticos, moralidade e legalidade.

Ao término do mandato, restou ao prefeito sainte, em 31 de dezembro de 2004, a crítica de uma sociedade que censurou a administração centralizada sem oportunizar a legítima participação popular e sem cumprir a devida transparência da gestão. No atendimento da

¹⁹⁵ Jornal Diário do Nordeste, Fortaleza, 05 de julho de 2003, p. 3

pressão exercida pelos vereadores, desconheceu as instâncias gerenciais da democracia representativa. Juraci Magalhães, ao sair pela primeira vez do comando da municipalidade, obtivera, em dezembro de 1992, segundo o Datafolha, 87% de aprovação (ótimo/bom) e apenas 3% de rejeição (ruim/péssimo). Em 2004, ficou com 22% de aprovação e 55% de rejeição.

A nova composição da Câmara Municipal para a legislatura 2005-2008 mostrou o legado do vínculo entre Legislativo e Executivo. Em primeiro lugar, os principais articulistas do prefeito foram reeleitos com as maiores votações. Caso o candidato do prefeito fosse eleito, seu apoio dentre os vereadores seria de aproximadamente 32 votos contra apenas 9 dos tradicionais partidos de oposição. A referência adotada foi a votação para a presidência da mesa diretora para o biênio 2005 a 2007. O vereador Carlos Mesquita, ex-presidente da Casa, obteve 16 votos e o vitorioso Tim Gomes, aliado do prefeito Juraci Magalhães, 25 votos. A eleição pulverizada de candidatos de partidos considerados pequenos, como o PTN, da *stripper* Débora Soft, evidencia a tendência de uma Câmara composta por políticos cuja ideologia é questionável.

O modo de se fazer política local é estabelecido pela regra dos interesses, segundo a qual prevalece a vontade de um segmento político sobre a do povo cada vez mais disperso em sua dimensão social e espacial. Fragmentado e sem formação cidadã conveniente, seu dimensionamento político se torna vazio e presa fácil para a perpetuidade da política “é dando que se recebe”. O político julga que a sociedade é composta por um pluralismo político, não ideológico, dispersa e alheia às questões coletivas, razões pelas quais os propósitos personalísticos permitirão a continuidade da escolha de políticas públicas não necessariamente voltadas para atender aos reclames sociais.

Olvida-se que cidadania é a expressão da concidadania. Com efeito, o exercício caracterizador da cidadania está em promover manifestações para influenciar a tomada de decisões nos setores das atividades políticas. A concidadania por sua vez não se olha no espelho, mostrando a própria face (interesses pessoais); ao contrário, ela tem em si uma dimensão de solidariedade de todos para todos, reflete a sociedade como ela é, desigual em sua estrutura, porém sujeita a se modificar pela racionalidade de seus indivíduos em conjunto. O consenso é o ideal fomentado pela racionalidade, não implica em renúncia, mas em solidariedade consciente para validar as ações governamentais. A solidariedade é antítese da violência oriunda dos discursos políticos alienadores.

O exercício do poder político é defender os interesses públicos por meio de controle e transparência, só exercitável eficientemente pela atuação cidadã esclarecida. Contudo, a percepção que as camadas populares têm sobre seu universo reside no distanciamento acerca da sua realidade histórica e social. A lógica que lhes é repassada prima pela insensibilidade sobre a condição humana perante a coletividade. Ela se enraíza de forma dissimulada como uma verdade incapaz de ser contestada, pois esta é a concepção que o político profissional propala. Essa escolha deliberada tem por objetivos o locupletamento sobre os bens públicos e a partilha das benesses do poder.

Eficaz e silenciosamente toma forma para realizar ações nem sempre legítimas e em confrontação com os verdadeiros paradigmas sociais e econômicos traçados pela essência de ser cidadão, isto é, conhecedor de seus direitos e deveres solidários. O poder político não é mais o possuidor direto da fixação dos rumos da efetivação do Município. No Município a

democracia é exercida de uma forma plena. Não pode ser maculada para benefícios próprios às custas de danos sociais e morais.¹⁹⁶

Cabe ao Estado dar oportunidade de escolha aos indivíduos. Não apenas pela manifestação por meio do voto, mas principalmente quanto ao valor do voto. As ramificações das esferas governamentais devem ter responsabilidades concretas pelos problemas locais, daí porque é imprescindível a interação entre Executivo, Legislativo e comunidades representativas das camadas sociais. Sem essa interação não se positiva o desenvolvimento social, ao contrário, aprofunda as desigualdades e torna o papel da política mero capricho das condutas aéticas.

O exercício da política é tarefa de todas as pessoas que fazem parte da comunidade responsável pela promoção das relações sociais. O não exercício consolida o distanciamento e facilita o descaso das ações parlamentares. Um exemplo está no orçamento participativo de Fortaleza. Por ele os parlamentares se dirigem a uma comunidade previamente escolhida e passam a expor dados contábeis de forma técnica, sem o emprego de linguagem acessível aos participantes, transgredindo o parágrafo único do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.¹⁹⁷

É a propósito desse alcance do discurso divorciado de legitimidade que se constrói o fosso existente entre o que a sociedade busca e o que efetivamente lhe é realizado. No momento em que se desencadeia o debate sobre as propostas democráticas de gerenciamento

¹⁹⁶ “A ética do discurso, que parte do discurso e nele encontra a situação que supõe, exige e possibilita a participação discursiva e responsável de todo ser humano como ser livre e solidário na solução racional dos problemas da vida, oferece a fundamentação de uma ética pós-convencional e a possibilidade de uma organização da responsabilidade solidária, capaz de enfrentar os grandes desafios nacionais e mundiais que a condição humana atual nos coloca”. HERRERO, F. Javier. Ética do discurso. In: **Correntes Fundamentais da ética contemporânea**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 189

¹⁹⁷ “Art. 48 -

Parágrafo Único – A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiência públicas, durante o processo de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos.”

da coisa pública, como condição de igualdade entre os debatedores na busca de um consenso, o processo de fermentação das idéias produzirá pensamento racional dos desejos coletivos, subtraindo, pois, o falso discurso do político sobre a política social.

Dizer e difundir a verdade, formar a opinião, tal é o imperativo que deve guiar a ação dos intelectuais. Por outro lado, o sucesso ou o fracasso desse empreendimento dependerá da força da palavra, da capacidade de persuasão. Trata-se de um processo em marcha, que consiste fundamentalmente ou na produção ou no desenvolvimento da verdade e na sua difusão, para a criação de uma nova mentalidade, de uma opinião esclarecida, até que o próprio povo apareça como o detentor da verdade. Apesar de todas as dificuldades que possam surgir, esta marcha é irreversível.¹⁹⁸

Há a necessidade do rompimento da hierarquia tradicionalmente representativa da dominação senhorial para a obstrução dos postulados sociais. A inversão quanto ao significado do poder é pressuposto, caso contrário o indivíduo permanecerá atomizado, isolado, inviabilizando a participação nas instâncias públicas, quedando-se às políticas não desenvolvimentistas. A atomização do indivíduo na política evita o rompimento com o passado conservador e aviltante. A responsabilidade é de todos em prol dessa superação, capacitando ao entendimento do bem coletivo como acessível a todos.¹⁹⁹

A democracia participativa no gerenciamento da coisa pública impõe a constância, dia-a-dia, da revisão do pacto social estabelecido em cada processo eleitoral. Por meio da efetiva gestão pública participativa, os atores sociais permutam seu cotidiano, pois a realização da política cidadina é o constante construir e destruir, fazer e desfazer em busca de uma excelência. No Município está o maior grau de avanço da democracia e ao mesmo tempo o desenvolvimento sustentável do país e da federação. Enquanto, por exemplo, é divulgado o

¹⁹⁸ NASCIMENTO, Milton Meira do. **Opinião pública e revolução**. São Paulo: EDUSP, 1989, p. 64

¹⁹⁹ “A política na sociedade moderna funciona como um mecanismo para recriar, a cada eleição, um novo pacto entre os agentes responsáveis pela provisão dos bens públicos e os seus destinatários. É o momento de decidir se os bens que estão sendo produzidos, são os mais adequados e prioritários. O momento eleitoral é o instante em que o indivíduo sente que é o dono do poder e que pode destinar este poder a quem quiser. Eis como funciona o sistema eleitoral na nossa sociedade. Ele determina a escolha daqueles que serão os responsáveis pela direção da máquina de prover os bens públicos”. LOPES, Valmir. O aço da espada. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 02/ago/2000, p. 7

incremento da balança comercial/industrial brasileira pela arrecadação do imposto sobre produtos industrializados fixados na renda per capita nacional, está no Município a locação desse parque industrial.

Estão no encantamento participativo das ações planejadas e racionais a construção e a transformação da vida social. Está na ampliação dos espaços públicos a dinamização da recreação social, valorizada pela vida ativa e totalizante, concebida como condição de possibilidade de transformação. O desenvolvimento e promoção de atividades político-associativas afiguram-se como contraponto à tecitura da solidariedade coletiva, fomentadora de maior nível de esclarecimentos e de conscientização do seu destino. A participação do cidadão, o exercício da cidadania, é condição *sine qua non* para o traçado dos rumos de uma sociedade em movimento.

Também se torna imprescindível a alteração do significado de partido político no país para ser real instrumento de legitimação do processo de representação ao aperfeiçoamento democrático e da própria governabilidade. A sedimentação do sistema multipartidário é premissa pontuada como expressão das reivindicações sociais, caso contrário não passará de um ajuntamento de pessoas, sem laços ideológicos e programáticos, mas que objetivam a legenda partidária pela facilitada que ela oferece para obtenção de cargo eletivo.

A fragilidade das instituições representativas na sociedade brasileira está relacionada à persistência de formas tradicionais de ação política, que podem ser chamados de patrimonialistas e que implicam na manutenção de um alto grau de personalismo político [...] Numa sociedade moderna, quando formas tradicionais dominam todo o aparelho do Estado, e a máquina administrativa fica inteiramente subordinada ao clientelismo, a democracia se torna incapaz de operar com o máximo de eficácia exigido para processar as demandas complexas e conflitivas, acentuando a crise de governabilidade que decorre de problemas político-institucionais.²⁰⁰

²⁰⁰ TRINDADE, Hélio; NOLL, Maria Izabel. Crise e modernidade: impasses da transição política no Brasil. *Filosofia Política* n° 5, Porto Alegre: L & PM, 1989, p. 129

Por uma ética social e política clama o povo, na acepção de apontar alternativas humanizantes em contraste ao modelo individual-excludente que mantém a negação do engajamento. A ética, como forma reflexiva de fundamentar os valores das ações humanas, deve também ser imperativa do ponto de vista da política. Enquanto projeto de federação, de municipalização, a ética nas esferas partidárias deve ser respeitante dos diversos âmbitos da vida social como condição de viabilização da própria sociedade, como lugar da realização da democracia participativa e da liberdade, caso contrário, a efetivação da solidariedade dará lugar, de maneira definitiva, à mercantilização da representação do sistema parlamentar como configurador da vida coletiva.²⁰¹

O processo político, sem o redimensionamento ético, consolidará a ideologia da doutrina do particular e do populismo sem compromisso para encontrar soluções específicas e exequíveis de interesse público. Dar-se-á a inversão do conceito da política desenvolvido por Bernard Crick:

A política pode, portanto, ser definida como atividade através da qual são conciliados os diferentes interesses, dentro de uma determinada unidade de governo, dando a cada um deles uma participação no poder, proporcional à sua importância para o bem estar e a sobrevivência de toda a comunidade.²⁰²

A maioria dos partidos nacionais é instrumento da marginalização da exclusão social, razão pela qual os desmandos administrativos dão a tônica sobre a coisa pública, de forma irresponsável e criminosa. Na acepção de Oliveira Viana:

²⁰¹ “Dado que os produtos oferecidos pelo campo político são instrumentos de percepção e de expressão do mundo social (ou, se assim se quiser, princípios de divisão) a distribuição das opiniões numa população determinada depende do estado dos instrumentos de percepção e de expressão disponíveis e do acesso que os diferentes grupos têm a esses instrumentos. Quer isto dizer que o campo político exerce de fato um efeito de censura ao limitar o universo do discurso político e, por este modo, o universo daquilo que é pensável politicamente, ao espaço finito dos discursos susceptíveis de serem produzidos ou reproduzidos nos limites da *problemática* política como espaço das tomadas de posição efetivamente realizadas no campo, quer dizer, sociologicamente possíveis dadas as leis que regem a entrada no campo.” BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 7 ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, p. 165

²⁰² CRICK, Bernard. **Em defesa da política**. Brasília: UNB, 1981, p. 16

Em nosso país, os partidos políticos não são ainda associações de fins coletivos – e sim de fins egoístas. Já se disse em outro volume – os partidos políticos, pelo menos no Brasil, nunca puderam representar o papel de agentes de formação desta mentalidade solidária, de tipo altruísta, a que me venho referindo – e isto porque foram sempre agrupamentos constituídos para a satisfação de ambições pessoais e não para a realização de interesses coletivos e públicos [...] Pertencem àquele tipo de ‘associações egoístas’, nas quais os objetivos da solidariedade ativa não é um interesse comum, de tipo extrapessoal; mas o interesse individual (pessoal, de família ou de clã); interesse só possível de ser realizado, entretanto, através do grupo ou do partido.²⁰³

3.2. A judicialização da Política

A consolidação do poder local é a afirmação da democracia e a negação das políticas clientelistas. Seu exercício concretiza o significado do Município como expressão real do poder político exercido pelo cidadão, dada a sua aproximação não apenas física como também em relação às suas necessidades imediatas. A Constituição Federal, ao emancipar o Município da tutela organizatória e centralista do Estado Membro e da União, objetiva que sua autonomia estabeleça meios indispensáveis ao cumprimento das atribuições político-institucionais para a implementação de medidas eficazes à superação das desigualdades existentes entre seus habitantes.

A descentralização postula otimizar o gerenciamento da administração pública às conquistas sociais. O avanço do legado constitucional foi escrever a autonomia e a essencialidade da participação popular para a concretização de suas aspirações. O verticalismo trouxe, e ainda traz, conseqüências deletérias quanto à concepção de que a cidadania é a expressão material da própria soberania. O constitucionalismo brasileiro vigente veda a formação do cidadão como ser passivo e mero espectador dos resultados

²⁰³ VIANA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Editora do Senado, 1999, p. 488

prometidos pelo governo local. Ao contrário, devem as entidades representativas da sociedade cooperação e participação no planejamento municipal.

A participação cidadã não é dispensável, ela é necessária como fonte das ações governamentais, mesmo porque discutir o poder local significa promover a dignidade do homem a partir de sua rua, de seu bairro, da escola do filho, do transporte coletivo, do posto de saúde e de outros interesses vitais.

Interagir no processo de planejamento e tomada de decisões das políticas públicas é um imperativo de renovação constante da democracia, razão pela qual a coisa pública adquire outro perfil quanto à inteligência dos interesses sociais, como também combate a ineficiência, a estagnação social, a corrupção e o clientelismo.

Com base nesse contexto, as instituições públicas municipais (Executivo e Legislativo) devem desenvolver, conjuntamente com os diversos agentes sociais, estratégias para a solução dos problemas locais. A formação de processos de tomada de decisão dinamiza a sociedade para a formação da autonomia, da regulação e da organização de suas convivências. Como salienta Ângela Küster:

Um desenvolvimento sustentado segue o princípio, segundo o qual a sociedade não mais se organiza de cima para baixo, de forma centralizada e autoritária, mas sim conforme a pluralidade social, por meio de um processo dinâmico de tomada de decisões. Deve-se permitir bastante espaço aos cidadãos, a fim de que possam determinar com autonomia a organização de sua convivência.²⁰⁴

Ocorre que esse processo de emancipação política tem recebido dos gestores municipais críticas quanto à necessidade de maiores recursos para financiar a prestação dos serviços

²⁰⁴ KÜSTER, Ângela. **Democracia e sustentabilidade**. Fortaleza: Konrad Adenauer. 2003, p. 20

demandados. Contudo, dentro da dialeticidade, mais importante se torna a participação social em situações como essas, de escassez de recursos, visto ser o processo ideal para a fixação de prioridades diante do quadro financeiro da municipalidade. A questão é administrar racionalmente para atender o necessário, ainda que de forma mínima. O Município não pode mais promover desperdícios como outrora, em que as expectativas sociais eram supridas e mitigadas por esferas superiores de governos.

As formulações políticas no âmbito da municipalidade não podem se desenvolver pondo a sociedade na esfera de supletividade ou de marginalização. A democracia participativa é a politização do munícipe, não enquanto homem apenas, mas enquanto cidadão. Na esteira da negação de que a democracia representativa deve ser exercida tão somente pelos eleitos às casas legislativas, Bobbio afirma:

Os estados, que hoje nos habituamos a chamar de representativos, são representativos porque o princípio da representação está estendido também a numerosas outras sedes onde se tomam deliberações coletivas, como são as comunas, as províncias e na Itália também as regiões. Em outras palavras, um estado representativo é um estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da República, o parlamento mais os conselhos regionais, etc.²⁰⁵

Comungando com o raciocínio exposto por Bobbio, não se trata de nova forma de democracia, trata-se, sim, de criação de novos espaços públicos, não apenas os tradicionalmente existentes, para a democratização da sociedade em si. O cidadão, na sua intersubjetividade, deve se engajar e não ser desafetado dos assuntos públicos, sob pena de incorrer a consistência do corpo social e dos preceitos democráticos. Por sua vez, afirma Christian Ruby que:

²⁰⁵ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia**. São Paulo: Paz e terra, 1987, p. 44

Assim, exprime-se o sentimento comum segundo o qual a política, qualquer que seja, não pode mais contentar-se em ser instrumental. Os cidadãos recusam-se a ser governados como antes, na desistência de todo poder sobre o curso das coisas em nome da tecnicidade da política (os expertos ou os dirigentes). Mais geralmente ainda, essa expressão acompanha a vontade de pôr a bordo as antigas estruturas de autoridade e de crença que enquadram os indivíduos dando de cima um certo sentido à existência deles.²⁰⁶

A intersubjetividade das relações sociais no vigente estágio constitucional, repise-se, suscita o caráter público-participativo do poder local, alicerçado no pluralismo de idéias (democracia pluralista), sobre dissensos para convergir e impedir desvios ou devaneios governamentais. Em outros termos, a feitura democrática da sociedade, não apenas a democracia do Estado, estabelecerá bases promissoras de correta distribuição e controle sobre o poder.²⁰⁷

Entretanto, surge a relevante problematização sobre como efetivar a participação social se esse direito constitucionalmente estabelecido for direta ou indiretamente negado. A democracia participativa tem o desiderato de promover as interações sociais, elevando o nível da maturidade política e, proibir a utilização de meios irracionais, violentos, para o estabelecimento das vontades. Se ela é a verificação das competições culturais, políticas, econômicas e religiosas, também é a pressuposição da responsabilidade geral da superação desses conflitos no âmago da sociedade. O conflito e o consenso se integram e se valorizam.

Mecanismos ao cumprimento da respeitabilidade das regras constitucionais devem e são postos à disposição do processo democrático representativo contra vilipêndios. O (re)estabelecimento do processo participativo das relações sociais é concebido ao Poder Judiciário, proclamador da afirmação dos direitos, das garantias constitucionais.

²⁰⁶ RUBY, Christian. **Introdução à filosofia política**. São Paulo: UNESP, 1997, p. 137

²⁰⁷ “Qualquer fator que for verdadeiramente comum é simplesmente um meio que o bem particular dos indivíduos. No caso seguinte, temos um fator comum que aparece ser mais que um meio, quando o homem reconhece que a cooperação com outros é a melhor maneira para atingir um fim e, quando eles formam uma associação para consegui-lo, cada membro da associação sente mais interesse no bem de seus associados”. MABBOTT, J. D. **O Estado e o cidadão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968, p. 105

O controle exercido pelo Judiciário traduz a extensão do ciclo de transformação da sociedade democrática que, agindo contra os agentes administrativos, nega a sua paralisia, ineficiência e obstruções. Para Giovanni Sartori:

No nosso século, as declarações de direitos foram expandidas de forma a incluir 'direitos afirmativos', de caráter social e material, tais como o direito à educação, ao emprego, aos serviços de saúde, etc. Sua função assumiu um aspecto inteiramente novo. Hoje, esses 'direitos' são mais importantes do que nunca, mas podemos especular sobre se sua transformação em coisas materiais pertencentes ainda ao contexto constitucional.²⁰⁸

Os conflitos emergidos reclamam a resolução do aparato estatal, caso contrário, a ordem constitucional ficará comprometida. Conclamar a função jurisdicional do Estado tem por escopo restabelecer o equilíbrio das forças político-sociais, visto que é essencial à estrutura democrática. A bandeira do Judiciário está fincada na afirmação da ordem social e na negação das negações provenientes dos titulares investidos na administração pública. Concretizam-se o direito e as obrigações dos atores político-sociais.

A segurança jurídica que a sociedade espera e exige é a fixação da face concreta, real do Estado, esculpida pela cidadania e pela pluralidade das relações sociais dos seus idealizadores. Portanto, o arbítrio das decisões meramente subjetivas não se aplica ao ideal da soberania da sociedade brasileira contemporânea concebida sob a ótica do alongamento da materialização dos espaços públicos e da intersubjetividade.

Nesse compasso segue Newton Albuquerque ao escrever sobre o resgate da processualística das organizações democráticas:

²⁰⁸ SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**. Brasília: UNB, 1996, p. 210

A única alternativa para aqueles que defendem uma cosmovisão democrática da sociedade e de seus vínculos com o poder se situa em um necessário resgate da idéia de soberania, no intuito de reafirmar o sentido político do processo de formação da vontade nacional e de sua força incontrastável sobre os demais poderes privados que com ela colidam, resistindo assim à ação subversora dos poderes econômicos e sociais, opositores de um processo límpido e democrático de formação da vontade comunitária do Estado. Daí a tarefa ingente de dar vazão à construção de um Estado que, marcado pela cidadania e pelas vontades que o conformam, possa se magnificar em expressão superior da vontade popular e da nacionalidade.²⁰⁹

Por esse ideal desemboca no Judiciário o seu relevante papel de fazer valer, coercitivamente, o princípio do Estado Democrático de Direito, que é um princípio jurídico fundamental, mais precisamente os direitos fundamentais de terceira geração, justamente sobre a essência valorativa da solidariedade do Estado federal tendente ao equilíbrio entre as esferas federativas. Essa terceira geração corresponde aos direitos de cunho cultural, social, econômico, associativo, meio ambiente e desenvolvimento.²¹⁰

Agora, o foco da concreção desses postulados fundamentais dirige-se ao Judiciário e sua formação tradicional positivista-legalista, isto é, detentores da apoliticidade. Existem razões de ordem político-econômica para submeter os magistrados a meros instrumentos de aplicação da lei. Interpretar, neste caso, leva o sentido de explicitar mecanicamente, quedando-se à vontade dos demais poderes, ou seja, repetição secular do gesto de Pilatos. Em nome da sociedade garante-se “a paz social”. Em Kelsen a expressão “paz do Direito” resulta

²⁰⁹ ALBUQUERQUE, Newton de Menezes. **Teoria política da soberania**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001, p. 146.

²¹⁰ “Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos de terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta.”. BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 481. No mesmo pensamento expõe Albuquerque Rocha: “Nos últimos anos, é corrente na literatura jurídica especializada a alusão aos direitos fundamentais da ‘terceira geração’ e a igualdade material o valor subjacente aos direitos da segunda geração (direitos de cunho social, econômico, cultural, etc.), os direitos de terceira geração teriam como fundamento o valor da solidariedade, já que são caracterizados por sua incidência universal na vida das pessoas e por exigirem, para sua efetivação, os esforços da comunidade a pressupor a solidariedade”. ROCHA, José de Albuquerque. **Estados sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 58

na utilização de meios coercitivos empregados pela sociedade, detentora do “monopólio da força”.²¹¹

A problematização que se invoca diz respeito ao Direito e a sua interpretação como valores de manipulação da elite dirigente, não importando seus pendores ideológicos. Quando Kelsen inicia sua exposição sobre o conceito de direito, parte da negação de que o Direito seja uma regra, mas uma sistematização de regras dando ou procurando dar certa unidade à conduta humana. Entretanto, ao não explicar a libertação do conceito de Direito da concepção do sentimento de justiça, dispendo ser uma justificação política, não científica, incorre em tratar como irracional a idéia de justiça. Com efeito, adjetivar o conteúdo direito/justiça como proveniente de determinada ordem social, mas desprovido de conteúdo científico, nega que o Estado, seja a confirmação da sociedade e não considera ser a justiça interpretada como “um julgamento de valor”, como a realização do Direito.²¹² O direito manifesta-se por meio da força e se explica pela manipulação dos conceitos. Exemplo: o conceito de cidadania emitido por Kelsen diferencia-se do contemporâneo alcance que lhe é emprestado.²¹³ Na manipulação dos conceitos e do próprio Direito, advém a força limitadora de avanços de determinados segmentos sociais. Agrava a razão da existência de um “Estado Democrático de Direito” se uma sociedade não tem conhecimento de sua identidade nacional.

A respeito da separação de poderes e democracia estabelecida por Kelsen, move-se indefinidamente a dialeticidade tese-antítese e síntese. Com efeito:

O princípio de uma separação de poderes, compreendido ou interpretado como princípio de divisão de poderes, não é essencialmente democrático. Ao contrário, corresponde a idéia de democracia é a noção de que todo poder deve estar concentrado no povo e, onde não é possível a democracia direta, mas apenas a

²¹¹ KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 28

²¹² Ibid, p. 14

²¹³ Ibid, p. 234

indireta, que todo o poder deve ser exercido por um órgão colegiado cujos membros sejam eleitos pelo povo e juridicamente responsáveis para com o povo. Caso esse órgão tenha apenas funções legislativas, os outros órgãos que têm de executar as normas emitidas pelo órgão legislativo devem ser responsáveis para com ele, mesmo que também tenham sido eleitos pelo povo. É o órgão legislativo que tem o maior interesse numa execução rigorosa das normas por ele emitidas. O controle dos órgãos das funções executiva e judiciária pelos órgãos da função legislativa corresponde à relação natural existente entre essas funções. Portanto, a democracia exige que ao órgão legislativo seja dado controle sobre os órgãos administrativo e judiciário. Se a separação da função legislativa das funções aplicadoras de Direito ou um controle do órgão legislativo pelos órgãos aplicadores de Direito e, sobretudo, se o controle das funções legislativa e administrativa pelos tribunais está previsto pela constituição de uma democracia, isso só pode ser explicado por motivos históricos, não justificados como elementos especificamente democráticos.²¹⁴

Contemporaneamente, o exercício da cidadania, na invocação do cumprimento dos preceitos constitucionais vigentes, está alterando essa tradição kelseniana da apoliticidade do Poder Judiciário. A politização desse Poder, isto é, o engajamento paulatinamente crescente nas questões sociais, coloca seus membros num patamar também de atores sociais, fazendo com que a sociedade gradativamente possa dissipar a concepção de um Poder inacessível e insensível aos conflitos relacionados à atuação da democracia representativa e participativa.

A recorrente expressão judicialização das relações sociais da política no país não está partindo apenas da negação daquela mentalidade ainda presente e solidificada de corpos de magistrados cuja produção jurisprudencial é formulada em derredor da superior vontade do legislativo (detentor exclusivo, em razão do voto, da legitimidade das deliberações coletivas) e da lei (paz social sob a força), como, principalmente, da intelecção que fazem parte do meio social em que sentem as mesmas necessidades dos seus pares. Da postura de acomodação à quebra de preconceitos para elevação de outros conceitos, produzidos como instrumentos de exposição do conhecimento da sociabilidade e historicidade, mesmo porque o Direito não é constituído apenas de regras, porém de conteúdo principiológico.

A judicialização tanto da política como das relações sociais está promovendo:

²¹⁴ KELSEN, Hans, op. cit., p. 275

- a) afirmação da cidadania;
- b) afirmação da democracia representativa e participativa;
- c) fortalecimento da sociedade organizada;
- d) consolidação dos valores fundamentais dos direitos do indivíduo e da coletividade;
- e) valoração da administração da coisa pública;
- f) apropriação de atos governamentais da municipalidade pelo público;
- g) formação da consciência crítica;
- h) desmistificação do conceito de interesse público (compreendido não mais como interesse do Chefe do Executivo).

O processo histórico da judicialização das relações políticas e sociais tem o condão de desalgar o cidadão para exercer os seus direitos sem receios de ser adjetivado apenas como destinatário dos resultados das políticas públicas gestadas nos gabinetes. Ao contrário, efetivar-se-á nele a condição de soberano e promotor de seu próprio destino social. Para Calamandrei:

Os juízes são como os membros de uma ordem religiosa: é preciso que cada um deles seja um exemplo de virtude, se não quiser que os crentes percam a fé [...] Conheci muitos juízes indolentes, desatentos, carentes de vontade, prontos a se deter na superfície, para fugir do duro trabalho de escavação, que quem deseja descobrir a verdade tem de enfrentar. [...] Mas conheci alguns (os melhores) que, apesar de sobrecarregados, conseguiam, perdendo horas de sono, estudar com escrupulosa diligência todas as causas a eles confiadas e expô-las em câmaras de conselho sem esquecer a vírgula de um documento.²¹⁵

A perspectiva de concretização da judicialização nos processos mencionados requer modificação de valores, conceitos, conhecimentos aprofundados das demais ciências humanas e não apenas a do Direito, mesmo porque a Constituição encerra princípios, preceitos e

²¹⁵ CALAMANDREI, Piero. **Eles, os juízes**. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 278

valores que estão a exigir um processo interpretativo tendo por base inicial a compreensão da comunidade formada por seus conteúdos históricos e ético-normativos. A Constituição deve ser realizada, executada. A partir do seu primeiro artigo anuncia que a federação é um Estado Democrático de Direito, compreendendo como elementos nucleares, magnânimos: a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político. Acrescenta-se, expondo que são seus objetivos dentre outros: construir uma sociedade solidária, garantir o desenvolvimento nacional, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º). Portanto, o escopo de realizar a Constituição apresenta o ingresso do cidadão no complexo processo de sistema político-participativo.

Na busca pela integração da cidadania nas esferas públicas, Randolph Lucas faz um questionamento apropriado cuja resposta incidirá na postura do Poder Judiciário e sua mudança valorativa de atuação:

À medida que uma sociedade torna-se maior, mais heterogênea e mais sofisticada, a simples indagação sobre se ela é democrática ou não, no sentido grego original da palavra, fica cada vez menos significativa e deve ser substituída em parte por questões sob até que ponto os princípios de justiça e de liberdade são observados e, sobretudo, sobre até que nível o povo pode participar do processo de governo.²¹⁶

É justamente sobre o grau de participação cidadã no “processo de governo” que eleva a problematização de atuação do Judiciário e a materialização da democracia participativa ao mesmo tempo. Como órgão do Estado e membro do seu corporativismo não lhe é dado invocar dentre as premissas ao julgamento o interesse público como conceito excludente para inovar. O interesse público utilizado para a tomada de decisões não é, e nem pode mais ser, interesses de terceiras pessoas ocupantes de cargos no Executivo. O interesse público é o interesse da sociedade, do coletivo, é a manifestação do

²¹⁶ LUCAS, John Randolph. **Democracia e participação**. Brasília: UNB, 1975, p. 37

poder soberano. Afirmar que uma decisão, que acaso venha a ser tomada agravará a crise da existência do próprio Estado para sensibilizar o voto do Judiciário em prol do Executivo, é desabonar a própria inteligência de seus componentes, visto que solapar a existência do Estado é fragilizar a essência mesma da sociedade que lhe deu vida.

Em verdade, a “crise existencial” que passa, penetrou na consciência do julgador, resume-se na aceitação ou não de admitir a assertiva advinda de Antoine Garapon²¹⁷: ficar com o Estado julgador, promovedor da justiça ou colocá-lo também como Estado julgado, questionado. A resposta ou respostas não podem ser sintetizadas apenas em relação ao Estado *versus* indivíduo, mas, principalmente, no conflito que exigirá do Estado o fiel e exato cumprimento de seus objetivos fundamentais (art. 3º, da Constituição): construir uma sociedade livre, justa e solidária, por exemplo.

A democracia brasileira, a partir dos ditames constitucionais, revela a necessidade da reorganização administrativa das esferas públicas não mais encapsuladas durante os mandatos dos governantes. Ao contrário, as ações administrativas devem ser direcionadas à permanente dinamização provocada pela participação das entidades comunitárias no processo decisório acerca da coisa pública. O impedimento dessa interação legitimadora das ações políticas por parte do Judiciário é comparar o exercício da cidadania àquele ocupante de cargo comissionado demissível *ad nutun*. Afirmar Garapon:

Em um sistema provedor, o Estado é todo poderoso e pode tudo preencher, corrigir, tudo suprir. Por isso, diante de suas falhas, a esperança se volta para a justiça [...] A cooperação entre os diferentes atores da democracia não é mais assegurada pelo Estado mas pelo direito, que se coloca, assim, como a nova linguagem política na qual são formuladas as reivindicações políticas. A justiça torna-se um espaço de exigibilidade da democracia. Ela oferece potencialmente a todos os cidadãos a

²¹⁷ GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2001, p. 42

capacidade de interpelar seus governantes, de tomá-los ao pé da letra e de intimá-los a respeitarem as promessas contidas na lei. A justiça lhes parece oferecer a possibilidade de uma ação mais individual, mais próxima e mais permanente que a representação política clássica, intermitente e distante.²¹⁸

Reside nessas idéias a funcionalidade do papel do Judiciário em superação ao liberal legado de simples aplicador do Direito, árbitro dos conflitos individuais ou coletivos, mediador para garantir a ordem social e jurídica. É a expressão própria do modelo corporativista estatal verticalizante, mantenedor da unidade dos órgãos do Estado. O novo papel que se escreve avança contra a complacência diante dos conflitos sociais para a promoção de políticas públicas voltadas à modificação da realidade existente. Modificá-la requer interferência positivada para reduzir esses conflitos, isto é, legitimando a vontade do corpo social, interferindo sobre o curso dessa realidade. Acentua Albuquerque Rocha:

O papel do Judiciário, no Brasil, como do resto do terceiro mundo em geral, aprofunda o fosso que o separa do povo, trazendo à baila o grave problema da tensão entre o Judiciário e a democracia, cuja principal consequência é o aparecimento de uma crise de identidade do juiz, que se manifesta do desencontro entre as opiniões do povo a níveis cada vez mais elevados de justiça, igualdade e dignidade, e o comportamento do Judiciário, de negação sistemática dessas aspirações.²¹⁹

A crise de identidade que atinge o Judiciário advém da negação da dogmática jurídica jungida as regras de conformismo até então inabaláveis, ou seja, manutenção e conservação de parâmetros interpretativos tradicionalmente fixados, portanto estáticos, aplicados para manter coerência da estrutura do poder. Em suma, o conflito interno da magistratura está em continuar concebendo o direito como técnica desideologizada ou não. Por desideologizar pode-se partir da premissa de prévia ideologização que se tornou hermética, visto ser “verdadeira”, “inabalável”, “dogmática”. Porém, superar a manutenção das estruturas vigentes

²¹⁸ GARAPON, Antoine. Op. cit., pp. 48, 49 e 50.

²¹⁹ ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 142

também pressupõe a absorção de outra ideologia que possa ser considerada da mesma maneira o conteúdo da “única verdade”.²²⁰

A crise permanece quando se toma essa postura irrita de mantenedor da “paz social”, isto é, do ordenamento jurídico posto, pressupondo que existe óbice de interferência entre governantes e governados, como se fossem limitações fronteiriças entre Estados soberanos. Dogmatiza-se o entendimento de Pareto e Mosca de que a existência da elite governante como controladora da sociedade, uma vez que o mandato conferido por essa sociedade democrática erige uma cláusula contratual legitimadora de sua aplicação pela magistratura, caso seja questionada. Reduz-se o conceito de interesse público predominantemente sob a ótica do administrador da coisa pública.

E mais: a democracia representativa é concebida como manifestação da esfera político-partidária congressual. Nos debates entre os parlamentares de diversas correntes culturais, ideológicas, econômicas, etc. fluirão os resultados procurados pela sociedade que os sufragou e oportunamente os julgará pelos seus atos ou omissões por meio da renovação ou não do voto.

A justificação da permanência da postura tradicional do Judiciário parte da reafirmação do liberalismo no sentido de qual perspectiva de relações sociais deve ser julgada como racionalmente aplicável, para evitar o agravamento do dissenso da própria existência do Estado democrático. Ao julgador, na mitigação dessas forças, não ousará desafiar a ordem tradicionalmente estabelecida, negando o apelo dialético em prol das concepções já

²²⁰ “O conteúdo ideológico atravessa toda a estrutura da dogmática por estar contido no próprio dogma e, como bem nota Viehweg, não se deve preterir determinada teoria jurídica através da pecha de ‘mera ideologia’, haja vista que todo discurso dogmático segue uma linha ideológica e não descritiva, buscando como efeito a crença e não o conhecimento neutral e seus postulados”. ADEODATO, João Maurício. **Ética e retórica**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 35

padronizadas porque eficazmente justificadas em estágios históricos e evolutivos anteriores. A prudência utilizada em nome da tradição evita o enfrentamento da identificação das relações sociais. O juízo de valor constitutivo da adesão à tradição inadmitte rupturas, frustrando, pois, expectativas de avanços. Consolidou-se o argumento segundo o qual a tradição do Judiciário foi concebida pelas práticas reiteradas de justificação nacional e históricas de determinada sociedade.

Porém, promover rupturas em favor das teses emancipadoras do intelecto do magistrado é erigir outra maturidade à efetivação do processo participativo da gestão pública, conforme entende Macintyre:

Esse tipo de dissolução de certezas historicamente fundadas é a marca de uma crise epistemológica. A solução para uma crise epistemológica genuína requer a invenção ou a descoberta de novos conceitos, e a estruturação de um novo tipo ou novos tipos de teoria que satisfaçam três exigências muito precisas. Em primeiro lugar, se este esquema conceitualmente enriquecido e, em alguns aspectos, radicalmente novo, deve por fim à crise epistemológica, ele deve fornecer uma solução aos problemas que se revelaram intratáveis, anteriormente, de como sistemático e coerente. Em segundo lugar, deve também fornecer uma explicação justamente naquilo que tornara a tradição estéril ou incoerente, ou ambas, antes que ela adquirisse esses novos recursos. E, em terceiro lugar, essas duas tarefas iniciais devem ser realizadas de modo a apresentar a continuidade fundamental das novas estruturas conceituais e teóricas com relação às crenças comuns, em cujos termos a tradição de pesquisa tenha se definido até então.²²¹

Ainda que se levantem prognósticos mais otimistas da “judicialização”, no estado do Ceará, afora decisões que acusam sua verificação perante os juízes a quo, no âmbito superior, ou seja, na esfera hierarquicamente acima do Tribunal de Justiça do Estado, isso não acontece. Quando muito sua ocorrência tem sido tenuamente atestada.

Essa verificação conservadora é o reconhecimento de que a função do Judiciário, com todo o seu significado social, não pode ser independente da estrutura dos poderes do Estado

²²¹ MACINTYRE, Alasdair. **Justiça de quem? Qual racionalidade?** São Paulo: Loyola, 1991, p. 388-389

em assuntos que lhe digam especial interesse de transformação, dado que potencialmente pode desempenhar no desenvolvimento das interpretações normativas constitucionais ou infraconstitucionais significativas alterações à existência da sociedade.²²²

Os conflitos sociais evoluem o conjunto do corpo social e é justamente para evitar essa evolução no sentido aproximado de revolucionário que se elaboram sistemas ideológicos conservadores, dispendo que o Poder Judiciário tem o condão de integrar as normas legislativas com a sociedade de forma hierarquizada, dando-lhe falsa satisfação de equilíbrio, quando em verdade a torna inerte em razão do receio do aparato coercitivo do Estado. Sob esse prisma, a frustração da sociedade quanto à satisfação de pugnar pelos seus direitos se manifesta, tornando-a incrédula, imóvel, por vezes dócil aos arranjos políticos.

Dahrendorf, tecendo análise comportamental dos juizes alemães de sua época, retrata:

Em termos gerais, a estabilidade social inclina o indivíduo a adotar antes uma conduta que, de acordo com as preferências políticas, pode designar-se como conservadora e enraizada no tradicional, ou como reacionária, rígida e de horizontes limitados. Talvez o termo mais adequado seja, neste ponto, a de atitude conservadora; uma atitude, por conseguinte, que aceita o ‘status quo’ político e social e, em princípio, o defende com certa reserva contra qualquer atividade política.²²³

Tece suas análises considerando vários aspectos da formação social, política e econômica do corpo de magistratura, asseverando, apesar do conteúdo acadêmico ao exercício do cargo, limitações intelectuais para entender as complexas relações sociais,

²²² “Na mesma intensidade em que permanece a discussão sobre o raio de ação de uma corte constitucional que alcance até as questões políticas, resta também como um desafio, sob a ótica de uma teoria *política da democracia, a conciliação deste problema com a importância da participação popular e o valor dos representantes legítima e diretamente eleitos. É que se se concede poderes a uma corte constitucional não eleita diretamente pelo povo de resolver questões políticas, tal atitude se deixa traduzir de maneira desfavorável à democracia direta, na medida em que pode esta corte sobrepor-se à vontade das urnas.*” LIMA, Martônio Mont’Alverne Barreto. *Judicialização da Política e Comissões Parlamentares de Inquérito: Um problema da Teoria Constitucional da democracia*. In: SCAFF, Fernando Facury. **Constitucionalizando Direitos – 15 anos da Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 218

²²³ DAHRENDORF, Ralf. **Sociedade e liberdade**. Brasília: UNB, 1981, p. 127

cujo alcance restringe-se ao seu estrato social próprio, daí vivam e entendam a sociedade sob prismas de elevada miopia. Como membro de uma “justiça de classe” nada mais natural que produzir sentenças do interesse da classe dominante. Acrescenta-lhe como negativa a própria formação recebida para preservar a autoridade de lei para garantir a ordem e a segurança dos assuntos públicos e políticos.

A harmonia desse sistema conservador se explica mediante a utilização do binômio poder e domínio para justificar a subordinação da sociedade por meio da integração do agir entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. A este cabe a tarefa complementar de manter aparente coesão das relações sociais. Compete ao Direito o meio empregado para a efetivação, segundo Dahrendorf, do domínio.²²⁴

Portanto, a continuidade dessa postura quase dogmática conduz à ficção de tentar estabilizar as relações sociais, mantendo a ordem estabelecida. Consolida-se a Justiça estática amarrada em se fazer compreender como a fonte última dos anseios sociais, razão então para cumprir suas determinações como guardião da promoção da igualdade jurídica entre todos os segmentos sociais sem distinção, não havendo a necessidade de considerar qualquer ator social, econômico, etc. O objetivo tradicional é manter a ordem vigente segundo a própria vontade dos seus membros.

Acrescenta-se, como gravame, a elasticidade que se dá ao alcance do significado da cidadania para a manutenção do *status quo*: o teor do contrato social, isto é, o liberalismo,

²²⁴ “1. O domínio designa uma relação supra de subordinação entre dois indivíduos ou grupos; 2. Espera-se da parte supra-ordinada (indivíduo ou grupo) que controle a conduta da parte subordinada por meio de ordens, indicações, advertências ou proibições; 3. Esta expectativa está unida a uma posição social que, teoricamente, é independente do caráter peculiar da pessoa que a detém [...] Sanciona-se a desobediência por certas prescrições em razão do domínio; um sistema de Direito (ou melhor, um sistema de normas quase jurídicas) vigia a efetividade do domínio”. DAHRENDORF, Ralf. Op. cit., p. 144

difunde a concepção contratualista para justificar o Estado como um contrato que pressupõe partes, e essas partes são os cidadãos. Uma relação que envolva interesses conflitantes entre o Estado e os governados (fundamentados na cidadania) pode ser resolvida a favor daquele, como entidade formada pela própria sociedade – que é a expressão da cidadania. Logo, havendo confusão entre as partes, a vontade do Estado é soberanamente mais significativa.

Com efeito, sob o prisma da classe dominante, nada poderia ser mais legítimo quanto a afirmativa segundo a qual a cidadania é também exercida no e pelo Estado e, por isso, deve ceder a pressões de um interesse maior que é a própria cidadania contida no Estado, que, por meio de seus órgãos, utiliza um sistema de idéias, símbolos, argumentos para enfraquecer a criticidade da ordem social estabelecida. O impedimento da propagação de novos valores, de nova consciência do exercício da cidadania é fundamental para ocultar os desequilíbrios sociais.²²⁵

Ademais, até a tradicional forma de investidura dos membros das Cortes Superiores do Brasil evidencia o nível de dependência aos outros Poderes, passando por uma triagem do Legislativo ao Executivo até a escolha daquele que preencha os requisitos constitucionais. Não se tem notícia sequer de discussão no Congresso Nacional de alteração dessa forma de vinculação. Enquanto os parlamentares, o presidente da República e os governadores dos Estados submetem-se à vontade do voto popular, pelo menos, poder-se-ia pensar, não no voto direto, porém ao menos se submetendo

²²⁵ “O maior de todos os perigos para o sistema capitalista consiste em que mais e mais pessoas, principalmente das classes subordinadas, cheguem a considerar não só como desejável mas também como possível uma ordem social totalmente diferente, baseada na propriedade social de pelo menos uma parte predominante dos meios de atividade econômica e dedicada à eliminação do privilégio e do poder desigual. E, ainda, de que as ‘massas’ busquem dar expressão a tal crença em termos de ação política”. MILIBAND, Ralf. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972, p. 316

diretamente à votação dos seus pares sem qualquer interferência posterior dos outros Poderes. Até a vitaliciedade é anúncio da manifestação conservadora à manutenção do *status quo*.

A dormência da legitimação da dominação por meio do tradicionalismo parte do pressuposto de que a realização da justiça formal na sua atuação realizará a vontade do direito entre particulares. O Estado, quando demandado, responde pelos atos praticados contra o indivíduo-cidadão, não o próprio exercício da cidadania numa esfera socialmente mais abrangente. Conflitos dessa magnitude são resolvidos considerando qual a malefícia repercussão ao Estado e a sua própria estrutura. Quando os direitos dos indivíduos não dão azo às responsabilidades maiores do Estado perante a sociedade, a aplicação deles é feita de forma estabelecida mediante a articulação dos processos de conhecimento pleno, sem amarras psicológicas. No outro sentido, o peso da “responsabilidade” é mensurado pelo viés político-ideológico.

Sobre essa invocação da significância da difusão das decisões do Judiciário, justifica Perelman:

Quanto mais cresce a intervenção do Estado, mais o argumento tirado do interesse geral prevalece sobre o princípio da igualdade [...] A noção de interesse geral é vaga, confusa, e sua aplicação a situações concretas varia no tempo e no espaço e até, numa sociedade concreta, segundo a ideologia dominante. Um dos principais atributos dos poderes Legislativo e Executivo será seu poder de apreciação em matéria de interesse geral, exercendo o Poder Judiciário, nessa área, quando muito um controle marginal, a fim de prevenir abusos manifestos [...] A existência de um Poder Judiciário independente, capaz de restringir a arbitrariedade dos outros poderes e de assegurar o respeito ao direito, em especial ao princípio de igualdade perante a lei, fornece entre garantia contra o tratamento desigual daqueles que se encontram na mesma situação jurídica. Mas, quando as situações são diferentes, competirá aos Poderes Legislativo e Executivo decidir, em nome do interesse geral, se as diferenças devem ou não ser levadas em consideração.²²⁶

²²⁶ PERELMAN, Chaïm. *Ética e direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 235

Portanto, o exercício da função do Poder Judiciário está vinculado à intensidade do discurso ideológico do aparelho estatal a que pertence. Novas categorias de aplicação da justiça formal como fonte de concretização de um dos pilares da democracia brasileira (cidadania), dependem do nível de valorização que se atribua ao Poder Judiciário como confirmação da autonomia da sociedade participativa e solidária.²²⁷

Seguindo a esteira do pensamento de Weber quanto à legitimidade de uma ordem, a judicialização pode ser realizada por meio da convicção da validade absoluta dos postulados constitucionais à plena eficácia da democracia participativa, tanto de expressão maior da edificação de uma sociedade menos desigual, mais equilibrada, mesmo porque a fonte da autoridade do Estado é a soberania popular. Assim, ao juiz compete, no primeiro plano, identificar-se enquanto cidadão dotado de valores e compromissos históricos para, em seguida, justificar-se enquanto ser em movimento. Por meio de sua sentença afirmará ou não a cidadania como forma principiológica do Estado Democrático de Direito.²²⁸

A implantação da judicialização da política e das relações sociais não apenas no país, mas, principalmente, no estado do Ceará, deve partir do reconhecimento de sua cumplicidade pela manutenção do risco que o imobilismo político causará à efetivação das conquistas sociais de uma nação. Mantê-la resignada, submissa, atenta contra a vontade

²²⁷ “Os juízes, podia ser e era afirmado (e, de fato, ainda é), não estão preocupados com o que a lei deveria ser, mas apenas com o que ela realmente é [...] Soma-se a isso o fato de ser tão importante para o Judiciário evitar envolver-se em decisões políticas que em casos de incerteza, quando opções tinham de ser inevitavelmente feitas, estas deviam sê-lo mais na base de coerência lógica do que em alguma base manifestamente ‘extralegal’, como o propósito social, a moralidade, a justiça ou a conveniência”. LLOYD, Dennis. **A idéia de lei**. São Paulo: Martins Fontes. 1998, p. 331

²²⁸ HESSEN, Johannes. **Filosofia dos valores**. Coimbra: Editora Armênio Amado. 1980, p. 25

participativa incrustada na consciência cidadã. Negar o exercício da cidadania é negar a própria existência da federação.²²⁹

A implementação do exercício da cidadania pressupõe promover a dignidade humana na exata condição de sujeito moral e político. Entretanto, depende do Judiciário o exercício dos direitos inerentes a esta condição histórica. A cidadania amorfa, inconseqüente, não corresponde ao grau de sociabilidade que a coletividade procura alcançar.

A solidez da organização social deriva de sua consciência reflexa como mentora do próprio desenvolvimento sem os dogmas ou axiomas elaborados para negar a condição de autonomia de sua participação nos planejamentos das políticas públicas. Negar o movimento dialético das relações sociais é manter ou tentar manter a alienação por meio da sutileza de argumentos falsos ou falhos da montagem ideológica alienante do “interesse público” ou “interesse da nação”. Segundo o pensamento de Marcos Bach:

O objetivo imediato da atividade de um magistrado (seja ele religioso ou civil) é a promoção moral da comunidade humana a que serve. Esta, por sua vez, não é idêntica à ordem. A qual, portanto, não pode ser identificada com as necessidades e exigências de um sistema. O conflito entre autoridade e liberdade de consciência ocorre as mais das vezes em virtude de uma formação errônea do conceito de autoridade e ordem e sua relação com o desenvolvimento moral de uma comunidade. Tratar os seus membros como ‘menores’ do que são na verdade, não é o modo mais inteligente de conduzi-los à maioria ética e social. A autonomia moral não constitui nenhuma ameaça séria ao exercício legítimo da autoridade. Somente não se dá com o arbítrio, o autoritarismo, o absolutismo.²³⁰

²²⁹ “Manifestando-se ou não essas tendências anticonstitucionais, o constante recurso da minoria ao Tribunal Constitucional, como forma de solução de seus conflitos com a maioria, nos leva ao tema da ‘judicialização da política’, isto é, ao crescente controle efetuado por órgãos judiciários sobre as decisões políticas.” MAUÉS, Antonio Gomes Moreira; LEITÃO, Anelice F. Belém. Dimensões da Judicialização da política no Brasil – As ADIN’s dos partidos políticos. In: SCAFF, Fernando Facury. **Constitucionalizando Direitos** – 15 anos da Constituição Brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 7

²³⁰ BACH, J. Marcos. **Consciência e identidade moral**. Petrópolis: Vozes, 1985, p. 195

A atividade do exercício da cidadania envolve conflitos, sentimentos multiformes das classes sociais que expõem a concorrência entre seus atores. Por outro lado, a existência desses conflitos é o cenário necessário para a participação judicial na determinação do consenso que se pretende. A concretização do *status* de cidadania representa os interesses coletivos em suas adversidades inerentes, mas que se supera na representação da unidade, desde que realmente haja liberdade para o cumprimento dos desígnios constitucionais de representação plúrima. Portanto, desses interesses fracionados e legítimos ao consenso com as garantias da maturidade do discernimento.²³¹

Os ditames constitucionais não podem ser obstados pela coerção originária do Judiciário. O Estado não pode fazer que a cidadania se abstenha de praticar suas ações de realização da participação cooperadora da gestão pública para a satisfação de suas necessidades enquanto ser humano, social e partícipe do seu próprio desenvolvimento. A cidadania é a explicitação da liberdade política, e ao Estado (Judiciário) cabe proporcionar as condições extrínsecas desse valor, mesmo porque o Estado é a expressão do instrumento da unidade a partir da adversidade, do dissenso.

A essência do conservadorismo não é apenas o descaso quanto ao destino do homem, porém é o controle sobre esse destino sem a utilização dos postulados racionais, mantendo-o num determinado patamar social sem a oportunidade de galgar novos espaços. Forma-se, pois, uma sociedade legitimada pelo tradicionalismo de uma autoridade (Estado), cujo padrão de conduta central envolve-se em postulados dogmatizados, ao mesmo tempo em que difunde a negação da oportunidade, da habilidade e das manifestações socialmente eficientes.

²³¹ “O exercício do poder deve ser tanto maior quanto mais ele se realiza em benefício de uma fração maior; e deve ser tanto menor quanto mais se realiza em benefício de grande maioria e à custa de uma minoria muito pequena”. JOUVENEL, Bertrand. **As origens do estado moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 346

A sociedade não é estática, seu movimento, principalmente em razão do acúmulo de informações produzidas pela globalização e informática, direciona-se no sentido de melhores conquistas sociais e pelas oportunidades de se integrar no contexto histórico-social em que vive.²³²

Sobre a postura conservadora irradiante do Judiciário, merece citação o entendimento de Wright Mills:

Na medida em que os conservadores defendem coerentemente a irracionalidade da tradição contra os poderes da razão humana, na medida em que eles negam a legitimidade da tentativa humana de construir coletivamente seu próprio destino, então não podem apelar novamente para a razão, como o meio de escolher entre tradições, de decidir quais as transformações providenciais e quais as forças do mal [...] No final, o conservador fica apenas com um princípio: o de aceitar, agradecido, a liderança de um grupo de homens que considera uma elite santificada.²³³

Em pesquisa encomendada pelo Jornal O Povo, de Fortaleza, e divulgada no dia 20 de março de 2005, evidencia-se o conceito que a população tem sobre o Judiciário, muito embora o objeto explícito tenha sido a opinião coletiva sobre a possibilidade de punição ao juiz Pécy Barbosa, cujo homicídio por ele praticado revoltou toda a sociedade cearense e brasileira, após a divulgação da fita mostrando toda a cena criminoso. Essa pesquisa revelou que 35,8% não acreditam na sua condenação; 46% opinam que pode ser condenado, mas não cumprirá pena alguma; apenas 12,0% confiam na punição. Os números refletem a descrença no Judiciário, voltado para exercer suas funções apenas para as classes menos favorecidas, nutrem afeição aos membros da elite local e dos poderes do Estado. Outro fator exposto diz respeito à percepção que certas pessoas socialmente favorecidas podem se privilegiar de direitos adquiridos para acobertar determinadas situações de seus interesses.

²³² “O homem político não precisa esperar maior conhecimento para agir responsabilmente. Atribuir sua inoção ao conhecimento insuficiente serve como uma fuga, para não assumir uma posição política e agir dentro dela da melhor forma possível. Se metade do conhecimento relevante que hoje possuímos fosse realmente posta a serviços dos ideais que os líderes afirmam, tais idéias poderiam ser realizadas com brevidade”. MILLS, C. Wright. **Poder e política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965, p. 159

²³³ MILLS, C. Wright. Op. cit., p. 83

Segundo o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, secção do Ceará, o episódio revela:

O que a gente percebe é que o Poder Judiciário sofre uma crise de identidade e de credibilidade, daí a baixa confiança que a população deposita no Poder. O sentimento atual na população é de impunidade se os crimes são praticados por pessoas mais favorecidas.²³⁴

Por sua vez, o Presidente da Associação Cearense dos Magistrados, desembargador José Maria de Melo, externa:

Tenho certeza que a justiça vai cumprir o seu papel sem ser corporativista [...] Estamos vivendo um momento de depuração das instituições e acredito que esse processo de aperfeiçoamento deveria ter acontecido há mais tempo. Se não aconteceu cabe a geração atual cobrar esse novo papel da justiça.²³⁵

Sentimentos de ausência de identidade e credibilidade norteiam a descrença devotada pela sociedade sobre o Judiciário. Porém, ficou no reconhecimento do presidente da Associação dos Magistrados a postura conservadora desse Poder ao conclamar da população o “novo papel do Judiciário”. Porém, se existe essa constatação de ineficiência, há a necessidade de esperar pelas iniciativas da sociedade? Existindo reconhecimento que as instituições estão sendo “depuradas”, por qual razão essa nova postura não tem início no âmago da justiça?²³⁶

²³⁴ LEITÃO, Hélio. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 20/mar/2005, p. 4

²³⁵ MELO, José Maria de. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 20/mar/2005, p. 4

²³⁶ “Além disso, e por fim, tem-se que dentro da estrutura do Estado e sob o aspecto jurisdicional, compete ao Poder Judiciário controlar a constitucionalidade dos atos dos demais, não se esquecendo que o ataque ao texto maior ocorre não só pela ação, *mas também pela falta de ação*, situação que cria o que pode ser chamado de, no mínimo, inusitado.”[□] OLIVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues. O Poder Judiciário na concretização do Estado democrático de direito após 1988. In: SCAFF, Fernando Facury. **Constitucionalizando Direitos – 15 anos da Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 73

Questões como essas demonstram a insatisfação que se tem do Judiciário. Os números abaixo revelam o Judiciário sob o crivo do cidadão²³⁷:

O que você acha das leis brasileiras quanto à condenação de pessoas que praticam crimes contra a vida?

Duras demais	1,5%
Fracas demais	85,5%
Na medida certa	8,8%
Não sabe/não opinou	4,2%

Fonte: Jornal O POVO

Como você avalia o nível de impunidade no Brasil?

Alto	26,3%
Baixo	3,7%
Muito alto	57,2%
Muito baixo	6,8%
Não sabe/não opinou	1,5%
Normal	4,5%

Fonte: Jornal O POVO

Você acha que as leis brasileiras deveriam ser modificadas para que o tempo de reclusão (tempo de cadeia) de pessoas condenadas por crimes contra vida humana fosse maior?

Não	6,2%
Sim	88,5%
Não sabe/não opinou	5,3%

Fonte: Jornal O POVO

Está evidenciada a crítica do alcance do conservadorismo da dominação à alienação não mais aceito pela sociedade. Abalado em suas estruturas não democráticas, o Judiciário ainda concebe o direito como o conjunto de normas dispostas a delimitar a liberdade dos cidadãos, se necessário com coerção. A crise porque passa é resultado do envelhecimento da estratégia opressora da ordem do direito e do Estado. Parece que para o Judiciário a cidadania representa o problema da isenção intelectual, política e social que moldura o homem-juíz. Não é isso que

²³⁷ Jornal O POVO, Fortaleza, 20/MAR./2005 p.04.

a cidadania almeja, isto é, tornar a justiça parcial. Seu objeto é apenas ter reconhecido seu status de ator político para exercer os postulados de uma sociedade moderna e em constante movimento. A garantia de exercer suas atribuições é o que se prioriza e não transforma o Judiciário em outro papel que compete ao Legislativo. Expressa Earl Warren, transcrito por Bickel:

Cidadania é o direito básico do homem, não é nada menos que o direito a ter direitos. Eliminada essa condição precisa, teremos uma pessoa sem Estado, desgraçada e degredada aos olhos de seus concidadãos. Sem o direito legal de proteção de qualquer nação e sem que nenhuma nação possa defender direitos em seu favor. Sua existência mesmo depende da tolerância do Estado em cujas fronteiras estejam [...] Mas os próprios cidadãos são soberanos, e sua cidadania não está sujeita aos poderes gerais do seu governo, é a situação que é a única capaz de assegurar o pleno jogo dos preciosos direitos conferidos pela nossa Constituição.²³⁸

Em Otfried Hoffe evidencia-se o projeto político da modernidade como teoria crítica do direito e do Estado advindos das tendências em conflito da efetivação das ações políticas.

Para o autor:

O projeto político da modernidade se alimenta em duas experiências fundamentais: na crise radical da sociedade, no estremecimento da ordem do direito e do estado e na crítica radical das relações políticas e na experiência da exploração e da opressão. O auge da opressão é constituído pela recusa dos elementos diretos do homem.²³⁹

A sociedade moderna caminha não mais para aceitar a dominação sob coerção, partindo de pressupostos absolutos e irracionais em favor do Estado. A crítica e o atual inconformismo social não estão mais em acatar como “justa” a dominação imposta pelas convenções tradicionalistas do Estado, mas a liberdade de legitimação em que é vedado a qualquer ente público o emprego de meios de opressão e exploração.

²³⁸ BICKEL, Alexandre. **Ética do consentimento**. Rio de Janeiro: Agir, 1978, p. 61

²³⁹ HOFFE, Otfried. **Justiça política**. Petrópolis: Vozes, 1991, p.23

O que a cidadania busca é o liame, é o vínculo concreto com as esferas dos órgãos do Estado como fonte de seus direitos, num âmbito de flexibilidade e estabilidade, não apenas formal, porém pela reciprocidade na construção de um ordenamento de respeito às tarefas públicas. A sociedade não é mais alienada, ao invés ela é fonte de legitimação das relações desenvolvidas pelas políticas públicas não mais dentro de uma verticalidade, porém na horizontalidade das práticas democráticas.

Na visão de John Rawls, primando pelo equilíbrio e nacionalidade como obstáculos ao arbítrio, tolerância e ignorância:

Um equilíbrio estável, sempre que desvios causados por distúrbios externos ativam mecanismos dentro do próprio sistema que tragam o sistema de volta ao estado de equilíbrio, desde que, naturalmente, os choques externos não sejam demasiadamente fortes. Em contraste, um equilíbrio será instável se um movimento afastar o sistema do equilíbrio inicial e o próprio sistema gerar forças que levem a mudanças ainda maiores. Os sistemas serão mais ou menos estáveis, dependendo das forças internas que possam servir para levar o sistema de volta ao equilíbrio. Como, na prática, todos os sistemas sociais estão sujeitos a distúrbios de um tipo ou de outro, eles serão virtualmente estáveis, digamos, se os desvios das posições preferidas de equilíbrio provocarem, em circunstâncias normais, forças suficientemente fortes para restaurar o equilíbrio, após um prazo razoável de tempo ou então para manterem-se suficientemente perto deste [...]. A estabilidade de uma concepção da justiça não implica que permaneçam inalteradas as instituições e as práticas de uma sociedade bem estruturada.²⁴⁰

A erosão do Judiciário ocorre em razão de dissociação de seu papel voltado ao conservadorismo e de um órgão amarrado no discurso de promotor último do “equilíbrio do Estado e a harmonia social”. Contemporaneamente poucos são os membros do Judiciário que percebem que a sociedade questiona o conceito de cada expressão: “equilíbrio do Estado” e “harmonia social”, pilares do tradicionalismo e pilares também da democracia participativa.

²⁴⁰ RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. Brasília: UNB, 1981, p.338

CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu inovadora e peculiar existência de três entes políticos autônomos, elevando os Municípios ao mesmo patamar da União e dos Estados como componentes da organização federativa, alterando sensivelmente a tradicional estrutura dual brasileira. Passam a ser reconhecidos como uma das fundações da estrutura social, política e econômica do país.

O restabelecimento da autonomia municipal pressupõe, também, possibilidades viáveis de promoção da estabilização político-institucional brasileira, da mesma forma que conclama a participação popular na elaboração de suas prioridades de desenvolvimento, por meio do exercício da gestão administrativa mais dinâmica, eficiente, transparente e legítima. É esteio, ao menos do ponto de vista formal, de implementação das políticas públicas e da efetivação da democracia participativa.

O revigoramento do processo de descentralização do poder reserva ao Município, ente federativo mais próximo do cidadão, a relevante atribuição de promover a aproximação dos grupos sociais, de viabilizar a concretização da participação coletiva nos planejamentos específicos e de aprimorar a reciprocidade de responsabilidades entre a administração e os segmentos sociais, por meio da consolidação e ampliação dos espaços de interlocução entre seus componentes.

Assim como é esteio do aperfeiçoamento da democracia, no Município são revelados os desequilíbrios da federação brasileira sedimentados durante sua evolução histórica, uma vez que as relações entre governantes e governados, dominantes e dominados, caracterizaram-se pela exclusão da sociedade do processo de decisão política.

Com efeito, desde o período colonial até várias fases da República, as instâncias governamentais mostraram-se ineficientes diante do exercício do poder político e econômico das elites nacionais que utilizam seus interesses privados acima dos interesses públicos. A patronagem, o clientelismo, a oligarquia e o coronelismo são singulares expressões de cooptação dos segmentos sociais em troca de favores.

Quanto ao aspecto relacionado aos desenvolvimentos nacional e regionais sedimenta-se a disputa cada vez maior entre os Estados-membros, fragilizando a federação, uma vez que os gestores públicos buscam atrair vantagens financeiras em detrimento da superação das desigualdades existentes. O poder polarizador do capital impede a ativação da economia, do combate ao desemprego e à pobreza, do redimensionamento das riquezas e aflora a crise de identidade do modelo federativo brasileiro.

Sair da crise do federalismo reside no compromisso de fixação de cooperação e competição racionais e de elaboração de responsabilidades em torno de consensos e de mútuo controle de resultados. A racionalização de planejamentos implica na seriedade das decisões políticas, sem a qual não ocorrerá a convergência ao equilíbrio estável.

Não obstante, aos Municípios são destinadas várias atribuições que não podem sofrer solução de continuidade, mesmo padecendo da volatilidade dos humores da economia e da

política, pois o processo de dinamização da democracia participativa impõe a adoção de medidas permanentes. Em outros termos, as constantes ações coletivas exigem intervenções sobre as estruturas sociais, caso contrário nega-se a efetividade dos processos de superação das desigualdades existentes.

Devem pugnar também pela solidariedade da integração social e econômica presente no fortalecimento da autonomia, da cooperação e na promoção dos interesses comuns, advindos das demandas regionais.

O legado da Constituição Federal em incluir a sociedade civil nos processos relacionados à formulação, execução e controle das ações públicas voltadas aos seus interesses, impõe a mudança do paradigma burocrático da administração para o gerencial, muito embora a tradição, centralizadora e clientelista, persista por meio dos entraves colocados contra a participação popular, em razão dos interesses entre políticos e sua clientela oriunda da sociedade civil.

Ainda se aposta que a melhor forma de produção de resultados concretos está na capacidade do Estado como único responsável pelo bem-estar social, cuja gestão hierarquizada dispensa a participação das entidades representativas tendentes apenas a estabelecer conflitos na luta pelos seus particulares interesses, ao passo que o Estado tem o conhecimento suficiente sobre o que é melhor para a sociedade.

Este raciocínio deve ser evitado e combatido. Em primeiro lugar porque nega a Constituição Federal e em segundo lugar, em vez de promover o amadurecimento da democracia participativa, propicia o retorno da tradição centralizante das tomadas de decisões.

Com efeito, a sociedade civil também é responsável pelo seu bem-estar. Portanto, em parceria com os órgãos públicos, ela se torna dinâmica, reivindicadora de políticas eficazes e sem desperdício.

As desigualdades existem porquanto não se busca superar as relações de dependência social e política causadoras das exclusões sociais e econômicas. A participação da sociedade na proposição das ações públicas resulta na edificação dos entes federativos, principalmente do Município.

Está no Município o forte compromisso de estabelecer a democracia participativa, consoante fixou a Constituição Federal. Nele o conceito de cidadania se escreve para a configuração do poder local. Por cidadania entende-se a ativa atuação na elaboração das políticas públicas, na busca de seus resultados e no controle social sobre o Estado que, por sua vez, reestrutura-se, agiliza-se e se torna eficiente e reduzido.

No Brasil, lamentavelmente, vários prefeitos e governadores mostram-se indiferentes, contrários até, à criação de conselhos gestores e sobre o alcance de seu significado. Ao serem constituídos sofrem restrições de atuação, negam-lhes autonomia, promovem a dependência material e humana, passando inclusive por ingerências partidárias. Na maioria das vezes, os seus membros só têm direito a voz.

É verdade que houve evolução político-jurídica do Brasil a partir dos movimentos populares das décadas de 70 e 80 corroborado pelo entendimento de que houve considerável alteração no processo das dinâmicas participativas da sociedade civil. Porém, essa dimensão da cidadania ainda encontra fortes obstáculos decorrentes da cultura política tradicional que

impede a conscientização dos cidadãos como sujeitos sociais ativos, uma vez que a formação político-partidária, à moda tradicional, para alcançar e manter-se no poder, é caracterizada por fragmentados interesses setoriais, sob contestável argumento de representação coletiva, os quais negam a legitimação dos programas sociais levados a cabo.

Ainda que a estrutura vigente do Estado brasileiro busque a ampliação e o amadurecimento de participações comunitárias, fortalecendo a democracia, a realidade tem demonstrado a recalcitrância das políticas conservadoras com fortes formações demagógicas a tal ponto de cooptar lideranças comunitárias como peças de jogos políticos. A forma de protesto encontrada pela sociedade esclarecida, impotente de se organizar em estratégias desenvolvimentistas, está no processo eleitoral, no repúdio por meio do voto.

O município de Fortaleza, objeto de estudo da afirmação constitucional da democracia participativa, foi administrado verticalmente ao desvalorizar a necessidade de se estabelecer co-responsabilidades entre as forças públicas e sociais, porquanto as decisões administrativas foram tomadas a partir dos interesses do agrupamento político existente e não pela legitimação da vontade das comunidades.

É bem verdade que a administração municipal reconheceu formalmente a importância do exercício da cidadania na gestão pública. Tornou públicos os problemas do crescimento urbano caótico da cidade, associados à exclusão social, identificando quadro populacional em espaços sem equipamentos e serviços públicos essenciais, habitações indignas, além de expressivo contingente populacional fora do mercado de trabalho. Promoveu reformas administrativas sob o argumento da necessidade de promoção da dinamicidade, transparência e gestão participativa.

No plano teórico, a estrutura organizacional alterada buscava diminuir barreiras sociais, dando tom otimizador aos processos da negociação e à remodelagem funcional, primando pelo atendimento ao usuário do serviço público. Discursava pela a flexibilização e pela horizontalidade no atendimento aos usuários específicos. Outrossim, o projeto organizacional objetivava, no âmbito teórico, a máxima funcionalidade do modelo descentralizador, porém a efetividade e a eficácia foram levadas em consideração apenas na retórica, tendo em vista todos os interesses políticos para a continuação de uma estrutura clientelista de sustentação tanto do Executivo quanto do Legislativo.

Como resultado gerencial, a administração pública do município de Fortaleza caracterizou-se:

- pela inexistência de políticas gerenciais reflexivas com a população sobre os objetivos a serem alcançados;
- pelo surgimento de grupos desprovidos de maior legitimidade e vinculados a lideranças políticas nos bairros periféricos;
- pela centralização das estratégias das ações políticas e sociais;
- pelo fortalecimento das políticas assistencialistas;
- pela recusa de implementar o exercício da cidadania participativa por meio de obstrução da sociedade civil aos controles político, jurídico e econômico.

Portanto, a administração municipal centralizou-se e desconsiderou os reclamos de alguns segmentos esclarecidos, apostando na ingenuidade das camadas populares como fonte de legitimação dos seus propósitos. O clientelismo e o assistencialismo caracterizaram-se

como outra tônica para definir o seu peculiar conceito de cidadania, pois a maioria da população foi induzida à passividade, no sentido contrário à afirmação do sujeito como ente ativo na política, promovedor de ações reivindicatórias e modificadoras das normas estabelecidas.

Merece destaque a relação de conjugação de interesses entre o Poder Executivo Municipal e o Poder Legislativo local, estabelecendo-se na aparência de legitimidade por meio da participação das comunidades, ficando salientado que muitos membros dessas organizações populares eram escolhidos dentre os “cabos eleitorais” mais expressivos dos vereadores, cuja atribuição disseminava no seu meio a atuação eficiente da administração pública.

Enquanto o Executivo se legitima por ele mesmo, pelos vereadores e pelos cabos eleitorais, a racionalidade política posta executava-se pela fixação de prioridades das ações públicas para a conversão em rendimentos eleitoreiros e a continuidade da dependência das camadas populares à administração municipal, apesar da prestação de serviços precários.

A relação de afinidade entre esses atores foi marcante pelo poder de combinação. Não se vislumbrava qualquer distorção no sentido ideológico. Além das distribuições de recursos, foram destinados vários cargos administrativos para serem ocupados por indicações políticas e o incremento dos serviços de mão-de-obra terceirizada, objetivando aumentar o nível de dependência política e econômica dos contratados.

A estrutura política no âmbito local foi concretizada pelo assistencialismo, clientelismo político, uma vez que o processo participativo popular não comportou acesso genuíno da

cooperação dos cidadãos. Os conselhos municipais não representam a cidadania no sentido constitucional, cujo objetivo é a intermediação direta entre a comunidade/indivíduo e o governo, não entre o vereador e o prefeito.

A contradição existente entre o real e texto constitucional fragmenta os movimentos genuinamente sociais, uma vez que não existe interesse em alterar a representação político-partidária atualmente existente. Ademais, enquanto as premissas de qualquer agremiação são chegar e administrar o poder, parece que quanto mais distante das organizações democráticas melhor é exercida a influência do poder. Outrossim, enquanto o político tradicional exerce a forma de influenciar o poder mediante sua individualidade, não se vincula aos problemas da comunidade, e a pulveriza a capacidade de participação e controle da comunidade.

Para corroborar com a análise deste trabalho, a Lei Municipal nº 8.704, de 13 de maio de 2003, que disciplina a qualificação de entidades como organismos sociais, foi objeto de críticas da sociedade esclarecida, porque admite parcerias com entidades ilegitimamente constituídas. Com efeito, por meio dela fica a administração municipal, direta ou indireta, fundacional ou autárquica, dispensada da realização de procedimento licitatório para a celebração dos mencionados contratos com os organismos sociais e enseja a possibilidade do Executivo de intervir na personalidade jurídica da entidade participante do contrato de gestão.

Por meio de lei ficou autorizada a forma direta da escolha das entidades que deveriam promover parcerias nas relações sociais, bem como a possibilidade de intervir nas mesmas, em havendo risco para a implementação dessas políticas públicas. Nesse sentido a dicção legal é clara em dispor: “risco quanto à regularidade dos serviços transferidos ou ao fiel cumprimento das obrigações assumidas no Contrato de Gestão”. Ou seja, os atores políticos

escolhem as entidades que fomentarão gestões públicas, devendo as mesmas seguir a risca as determinações advindas da municipalidade, sob pena de intervenção.

Portanto, o exercício da política local é estabelecido pela regra dos interesses, segundo a qual prevalece a vontade de um segmento político sobre a do povo cada vez mais disperso em sua dimensão social e espacial, propositadamente fragmentado e sem formação cidadã conveniente quanto à importância de seu dimensionamento político.

O político municipal pressupõe que a sociedade é composta por um pluralismo político, não ideológico, dispersa e alheia às questões coletivas, razões pelas quais os propósitos personalísticos permitirão a continuidade da escolha de políticas públicas não necessariamente voltadas para atender aos reclames sociais. Desconsidera a democracia participativa, no reiterado sentido de influenciar a tomada de decisões nos setores das atividades políticas. A vontade pessoal do político se enraíza de forma dissimulada como uma verdade incapaz de ser contestada, pois esta é a concepção que o político profissional divulga.

Entretanto, o legítimo exercício do poder político é defender os interesses públicos por meio de controle e transparência, só exercitável eficientemente pela atuação cidadã esclarecida. Não é mais o possuidor direto da fixação dos rumos da efetivação do Município.

No Município a democracia é exercida de uma forma plena. Não pode ser maculada para benefícios próprios à custa de danos sociais. Cabe ao Estado dar oportunidade de escolha aos indivíduos. As ramificações das esferas governamentais devem ter responsabilidades concretas pelos problemas locais, daí porque é imprescindível a interação entre Executivo, Legislativo e comunidades representativas das camadas sociais.

Negando essa interação não se positiva o desenvolvimento social, ao contrário, aprofunda as desigualdades e torna o papel da política mero capricho das condutas aéticas, da mesma forma que consolida a percepção de que as camadas populares têm sobre seu universo reside no distanciamento acerca da sua realidade histórica e social.

Há a necessidade no Município, como de resto em várias localidades brasileiras, do redimensionamento ético do processo político, entendido também na acepção de apontar alternativas humanizantes em contraste com o modelo individual-excludente que mantém a negação do engajamento. A ética, como forma reflexiva de fundamentar os valores das ações humanas, deve também ser imperativa no ponto de vista da política. Deve moldar os diversos âmbitos da vida social como condição de viabilização e libertação da própria sociedade.

O papel que tem o Poder Judiciário na concretização dos postulados constitucionais da democracia participativa é muito importante. Não no sentido de administrar o país, como alguns doutrinadores pensam sobre a judicialização desse Poder. O que se deseja é sensibilidade social para serem exercidos os avanços sociais. Com efeito, O controle exercido pelo Judiciário traduz a extensão do ciclo de transformação da sociedade democrática contra os agentes administrativos desqualificados para a promoção social.

Ademais, a efetivação da participação social, em cumprimento ao direito constitucionalmente estabelecido, é tarefa do Judiciário, porquanto a democracia direta tem o condão de promover as interações sociais, elevando o nível de maturidade política, e proíbe a utilização de meios irracionais, violentos para o estabelecimento das vontades. Os meios de cumprimento da respeitabilidade das regras constitucionais devem e são postos à disposição

do Judiciário, na sua função de determinar a realização do processo democrático representativo.

Cabe ao Poder judiciário o dever de promover a cidadania sem receios de ser adjetivado apenas como destinatário dos resultados das políticas públicas gestadas nos gabinetes. A judicialização não é atribuir funções de legislar ou administrar a coisa pública. É determinar que sejam cumpridos os avanços sociais não apenas determinando que o Executivo municipal, por exemplo, dê voz a entidades representativas, mas que essa voz não seja calada sob o argumento do “interesse público”, entendido como interesse de quem governa. A Constituição deve ser realizada, executada. Realizar a Constituição representa o ingresso do cidadão no complexo processo de sistema político-participativo.

A realização da judicialização requer modificação de valores, conceitos, conhecimentos aprofundados das demais ciências humanas e não apenas a do Direito, mesmo porque a Constituição encerra princípios, preceitos e valores que estão a exigir um processo interpretativo tendo por base inicial a compreensão da comunidade formada por seus conteúdos históricos e ético-normativos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luís. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.) – **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Ed. Konrad Adenauer. 2001.

ABRUCIO, Fernando Luís. **Os barões da federação**. São Paulo: Hucitec. 1998.

ADEODATO, João Maurício. **Ética e retórica**. São Paulo: Saraiva, 2002.

ALBUQUERQUE, Newton de Menezes. **Teoria política da soberania**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.

AMARAL, Azevedo. **O Estado autoritário e a realidade nacional**. Brasília: UNB, 1981.

ARAGÃO, J. Guilherme. **Administração e Cultura**. Rio de Janeiro: DASP, 1951.

ARAÚJO, Maria do Carmo R. O poder local no Ceará. In: SOUZA, Simone de (Coord.). **História do Ceará**, Fortaleza: UFC, 1989.

AZEVEDO, Sérgio. **Federalismo e reforma do Estado**. Disponível em <<http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi1.rt>>. Acesso em 20/fev/2005.

BACH, J. Marcos. **Consciência e identidade moral**. Petrópolis: Vozes, 1985.

BALANDIER, Georges. **O poder em cena**. Brasília: UNB, 1980.

BALEEIRO, Aliomar. **A Constituição de 1946**. 2 ed., Brasília: Senador Federal, 2001.

BARREIRA, Américo. **Revista dos Municípios do Ceará**, nº 5, 1954.

BASTOS, Celso. Por uma nova Federação. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1995.

BATISTA, Pedro Ivo. Agenda 21 como instrumento de construção de sociedades sustentáveis. In: HERMANNNS, Klaus; MACEDO, Miguel (Org.) **Agenda 21 Local – Experiência da Alemanha, do Nordeste e Norte do Brasil**. Fortaleza, Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

BENEVIDES FILHO, Mauro. Lúcio Alcântara e o ajuste fiscal em 2003. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 21/nov/2004.

BERLIN, Isaiah, **Quatro ensaios sobre a liberdade**. Brasília: UNB, 1981.

BICKEL, Alexandre. **Ética do consentimento**. Rio de Janeiro: Agir, 1978.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia**. São Paulo: Paz e terra, 1987.

BOFF, Leonardo. **E a Igreja se fez povo – Ecclesiógênese: a Igreja que nasce da fé do povo**. 2 ed., Petrópolis: Vozes, 1986.

BONAVIDES, Paulo. Bloqueios à democracia participativa, **Jornal O Povo**, Fortaleza, 2000.

_____, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____, Paulo; ANDRADE, Paes. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: Paz e terra, 1988.

BORJA, Jordi. **Dimensiones teoricas, problemas y perspectivas de la descentralizacion del Estado**. Barcelona, Instituto de Cooperacion Ibero-americana/FLACSO/CLACSO, 1987

BORSZTYN, Marcel. **O Poder dos donos**. Petrópolis: Vozes, 1985.

BOTTOMORE, T. B. **As elites e a sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 7 ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BRASILEIRO, Ana Maria. **O Município como Sistema Político**. Rio de Janeiro: fev, 1973.

BRUM, Argemiro. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 1985.

CALAMANDREI, Piero. **Eles, os juízes**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

CALSING, Elizeu Francisco. **O Município brasileiro e a descentralização governamental**. Brasília: UNB, 1986.

CAMARGO, Aspásia Brasileiro Alcântara. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.) – **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2001.

CAMPOS, Francisco. **O Estado nacional**. Brasília: Senador Federal, 2001.

CARNEIRO, José Mário Brasiliense. **Avanços nas Prefeituras**: novos caminhos da democracia. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer. 2004.

CARONE, Edgard. **Quarta República (1945-1964)**. São Paulo: DIFEL, 1980.

_____. **República Velha. 1. Instituições e classes sociais**. São Paulo: DIFEL, 1975.

CARVALHO, Afrânio. **Raul Soares: um líder da República Velha**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem** – Teatro de Sombras. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly. **A Era Jereissatti**. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002.

CATTOIR, Philippe. **Federalismo e integração econômica regional**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer e FGV. 2004.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das Idéias Políticas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

COSTA, Nelson Nery. **Curso de Direito Municipal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

COULANGES, Fustel de. **A Cidade antiga**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

CRESSON, André. Aristote. **Presses Universitaires de France**. Paris, 1943.

CRICK, Bernard. **Em defesa da política**. Brasília: UNB, 1981.

CROZIER, Michel. **A sociedade bloqueada**. Brasília: UNB, 1983, v. 8.

DAHRENDORF, Ralf. **Sociedade e liberdade**. Brasília: UNB, 1981.

DÓRIA, Roberto (Org.) **Município: o poder local**. Quinhentos anos de conflitos entre o Município e o poder central. São Paulo; Página Aberta, 1992.

DOWBOR, Ladislau. **A intervenção dos governos locais no processo de desenvolvimento. Desenvolvimento e gestão local**. São Paulo: Polis, 1996.

EL-HAJ, Jawdat Abu-, **A Era Jereissatti**. Classe, poder e administração pública no Ceará. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2002.

EXPOSIÇÃO de Motivos da Mensagem nº 029, de 04/dez/2001. Disponível em <<http://cmfor.ce.gov.br>>. Acesso em: 20 de jan. 2005.

FAORO, Raymundo. **Os dons do Poder** – formação do patronato político brasileiro. 13 ed., São Paulo: Globo. 1998.

FARAH, Marta Maria Santos. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais. **Revista de Administração Pública**, Brasília, v. 35, n. 1, 2001.

FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1994.

_____. Velhas questões, novas visões. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, Folhetim, 1989.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega. 1980.

GALVÃO de Sousa, J. P. **Introdução à história do direito político brasileiro**. São Paulo: Reconquista, 1954.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

GARCIA-MILA, Teresa. **Federalismo fiscal e integração regional: lições da Espanha**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer e FGV. 2004.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão pública. **Revista de Informação legislativa**, Brasília, v. 38, nº 149; jan/mai, 2001.

GORENDER, Jacob; SAES, Décio. **A Formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

Governo do Estado do Ceará. **Plano de Governo do Desenvolvimento Sustentável** Divulgado pela Secretaria de Planejamento em 1995.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre factividade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v .2, 1997.

HERRERO, F. Javier. Ética do discurso. In: OLIVEIRA, Manfredo A. de. (Org.) - **Correntes Fundamentais da ética contemporânea**. Petrópolis: Vozes, 2000.

HESSEN, Johannes. **Filosofia dos valores**. Coimbra: Armênio Amado. 1980.

HOBSBA WM, Eric. A falência da democracia. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo. 09/jul/2001.

HOFFE, Otfried. **Justiça política**. Petrópolis: Vozes, 1991.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Cia. das Letras. 1998.

HORTA, Raul Machado. **Estados de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

HRBEK, Rudolf. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001.

IANNI, Octávio. **Formação do Estado populista na América Latina**. 2 ed., São Paulo: Ática, 1989.

IGLESIAS, Francisco. **Trajetória Política do Brasil – 1500-1964**. São Paulo: Cia. das Letras. 2000.

JACOBI, Pedro R. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. São Paulo, nº 7, 2002.

JORNAL DIÁRIO DO NORDESTE, Fortaleza, 05/jul/2003.

JORNAL O POVO, 18/dez/2004.

JOUVENEL, Bertrand. **As origens do estado moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

KLAUS, Hermanns. **Participação cidadã**. Fortaleza: Adenauer, 2004.

KRAUSE, Elton. **A formação da política municipal e as condições de elegibilidade**. São Paulo: Memória Jurídica, 2002.

KRELL, Andreas Joachim. **O Município no Brasil e na Alemanha**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

KÜSTER, Ângela. **Democracia e Sustentabilidade, experiências no Ceará, Nordeste do Brasil**. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2003.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 4 ed., São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.

LEITÃO, Hélio. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 20/mar/2005.

LIMA, Martônio Mont'Alverne Barreto. Judicialização da Política e Comissões Parlamentares de Inquérito: Um problema da Teoria Constitucional da democracia. In: SCAFF, Fernando Facury. **Constitucionalizando Direitos – 15 anos da Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LIMA, Oliveira. **O Império Brasileiro**. São Paulo: Proprietária, 1927.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. Atividade da campanha municipalista. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, jul/set, 1949.

LINDBLOM, Charles. **O processo de decisão política**. Brasília: UNB, 1980.

- LIPSET, Seymour Martin. **O Homem político (political man)**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- LLOYD, Dennis. **A idéia de lei**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LOPES, Valmir. O aço da espada. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 02/ago/2000.
- LUCAS, John Randolph. **Democracia e participação**. Brasília: UNB, 1975.
- LYRA, Rubens Pinto. **Participação e Cidadania**. Brasília: Informação Legislativa, 2001.
- MABBOTT, J. D. **O Estado e o cidadão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- MACINTYRE, Alasdair. **Justiça de quem? Qual racionalidade?** São Paulo: Loyola, 1991.
- MARINO, Carlos Eduardo; ATALIBA, Flávio. A crise fiscal do Estado do Ceará. **Jornal O Povo**, 21/nov/2003.
- MARQUES, Luís. A favelização de Fortaleza. **Jornal Diário do Nordeste**, 07/nov/2004.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- MARTINS, Luciano, A crise de 64 e seu desfecho. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Folhetim, 1989.
- MAUÉS, Antonio Gomes Moreira; LEITÃO, Anelice F. Belém. Dimensões da Judicialização da política no Brasil – As ADIN's dos partidos políticos. In: SCAFF, Fernando Facury. **Constitucionalizando Direitos – 15 anos da Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- MELO, José Maria de. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 20/mar/2005.
- MELO, Marcus André. **O Município na Federação Brasileira e a Questão da Autonomia**. São Paulo: Konrad Adenauer, 1999.
- MESQUITA, Francisco de Oliveira, **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.
- MESSENBERG, Débora. **A elite parlamentar do pós-constituente**. São Paulo: Brasiliense, 2002.
- MILIBAND, Ralf. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MILLS, C. Wright. **Poder e política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

MOOG, Vianna. **Bandeirantes e pioneiros** – Paralelo entre duas culturas. 3 ed.. Rio de Janeiro: Globo, 1959.

NASCIMENTO, Milton Meira do. **Opinião pública e revolução**. São Paulo: EDUSP, 1989.

NOGUEIRA, Marcos Aurélio. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e terra, 1998.

NOGUEIRA, Octaviano. **A Constituição de 1824**. Brasília: Senado Federal, 2001.

O Marketing da vitória, **Jornal O Povo**, 01/nov/2000.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

OLIVEIRA, Francisco. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Adenauer, 2003.

OLIVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues. O Poder Judiciário na concretização do Estado democrático de direito após 1988. In: SCAFF, Fernando Facury. **Constitucionalizando Direitos** – 15 anos da Constituição Brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

OLIVEN, Ruben George. **Urbanização e mudança social no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1980.

PARENTE, Josênio. **Anavê** – Os camisas-verdes no poder. Fortaleza: EUFC, 1986.

PERELMAN, Chaïm. **Ética e direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

PINTO, Mara Biasi Ferrari; GONÇALVES, Marcos Flávio. Pensando a autonomia municipal: dilemas e perspectivas. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, nov/dez, 2003.

PONTE, Sebastião Rogério. **Fortaleza belle époque**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1993.

POPPER, Karl. **O racionalismo crítico na política**. Brasília: UNB, 1981.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 31 ed., São Paulo: Brasiliense, 1985.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O mandonismo local na vida política brasileira** (da colônia à primeira República) ensaio de sociologia política. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros – USP, 1969.

QUÉRCIA, Orestes (Org.) **Municipalismo**. São Paulo: Cidade Press, 1986.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RAMOS, Maria Helena. **Metamorfozes sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. Brasília: UNB, 1981.

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA, Brasília, a. 36, nº 1, abr/jun, 1999.

RIBEIRO, Darcy. **Os brasileiros**. 1. Teoria do Brasil. Petrópolis: Vozes, 1985.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estados sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

ROXO, Monsenhor Roberto Mascarenhas. **O presente crítico da Igreja**. São Paulo: Paulinas, 1975.

RUBY, Christian. **Introdução à filosofia política**. São Paulo: UNESP, 1997.

SALDANHA, Nelson Nogueira. **História das idéias políticas no Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2001.

SANTOS, Alexandre; BARATTA, T. Cristina. O plano diretor e o governo dos Municípios. In: GONDIM, Linda M. (Org.) **Plano Diretor e o Município**: novos tempos, novas práticas. Rio de Janeiro: IBAM, 1991.

SANTOS, Fabiano. **O Poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

SARNEY, José. **Os partidos políticos e a representação política no Brasil**. Brasília: UNB, 1980.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**. Brasília: UNB, 1996.

SILVA, Gustavo Tavares da. Democracia representativa e gestão participativa. In: OLIVEIRA, Marcus Aurélio (Org.) **Política e contemporaneidade no Brasil**. Recife: Bargaço, 1998.

SILVA, Gustavo Tavares. **Gestão pública e transformação social do Brasil**, op. cit.

SILVA, Hélio. **O Poder militar**. São Paulo: L & PM, 1987.

SILVA, José Borzacchiello. A Cidade e o urbanismo, **Jornal O Povo**, Fortaleza, 24/out/2004.

SINGER, Paul. **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

SMITH, Robert. **Urbanismo Colonial no Brasil. II Colóquio de Estudos Luso Brasileiro**. São Paulo: Mimeo. 1956.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação histórica do Brasil**. 11 ed., São Paulo: DIFEL, 1982.

SOUSA, José Pedro Galvão. **Política e teoria do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1957.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. A República populista. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, Caderno Folhetim, 1989.

SOUZA, Simone (Coord.). **História do Ceará**. Fortaleza: UFC, 1980.

SPAHN, Paulo Bernd. **Solidariedade versus eficiência em uma federação: o caso da Alemanha**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer e FGV. 2004.

TAPAJÓS, Vicente. **Organização política e administrativa do império**. Brasília: FUNCEP, 1984.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. O jogo político nos Municípios e as eleições. In HOFMEISTER, W. (org.). **Os Municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Adenauer, 2000.

TRINDADE, Hélio; NOLL, Maria Izabel. Crise e modernidade: impasses da transição política no Brasil. **Filosofia Política**, n° 5, Porto Alegre: L & PM, 1989.

VIANA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Senado, 1999.

_____. **O ocaso do império**. Brasília: Edições do Senado Federal. 2004.

_____. **Populações meridionais do Brasil**. 7 ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987. v. 107, Coleção Reconquista do Brasil.

WATKINS, K. W. **A prática da política**. Brasília: UNB, 1981.

WEFFORT, Francisco. A República que não deu certo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31/dez/1988.

WEHLING, Arno. **Administração portuguesa de Pombal a D. João (1777-1808)**. Brasília: FUNCEP, 1986.

WIGHT, Martin. **A política do poder**. Brasília: UNB, 1985.

XAVIER, Raphael. **Campanha municipalista**. Rio de Janeiro. IBGE, 1950.

_____. Município – Fundamento do regime democrático. **Revista Brasileira dos Municípios** Rio de Janeiro, ano II, nº 8, 1949.

_____. O Movimento municipalista e a política partidária. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, ano II, nº 5, 1949.

ZAINAGH, Diana Helena. O princípio da subsidiariedade. **Revista do Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 33, 2002.

ZENHA, Edmundo. **O Município no Brasil (1532-1700)**. São Paulo: Instituto Progresso, 1948.

ANEXOS

ANEXO A

Competência da Secretaria Executiva Regional I

REGIONAL I BAIRRO	ÁREA (HA)		POPULAÇÃO		DENSIDADE DEMOGRÁFI CA (HAB/HA)
	Quanti- dade	% do Total	Quanti- dade	% do Total	
Alagadiço / São Gerardo	143,10	5,64	13.117	3,86	91,66
Álvaro Weyne	153,70	6,06	23.113	6,80	150,38
Barra do Ceará	385,60	15,19	69.317	20,38	179,76
Carlito Pamplona	126,80	4,99	24.383	7,16	192,29
Cristo Redentor	131,20	5,17	28.914	8,50	220,38
Farias Brito	83,70	3,30	11.634	3,42	139,00
Floresta	141,20	5,56	28.034	8,24	198,54
Jacarecanga	128,10	5,05	13.600	4,00	106,17
Jardim Guanabara	73,70	2,90	14.489	4,26	196,59
Jardim Iracema	130,60	5,15	21.913	6,44	167,79
Monte Castelo	86,80	3,42	12.752	3,75	146,91
Moura Brasil	46,30	1,82	3.738	1,10	80,73
Pirambu	69,30	2,73	18.453	5,43	266,28
Vila Ellery	58,10	2,29	7.209	2,12	124,08
Vila Velha	780,00	30,73	49.468	14,54	63,42
TOTAL	2.538,20	100,00	340.134	100,00	134,00

Fonte: Fundação IBGE – Cálculos: PMF - SEPLA.

(*) População projetada para até julho de 2004

ANEXO B

Competência da Secretaria Executiva Regional II

REGIONAL II BAIRRO	ÁREA (HA)		POPULAÇÃO		DENSIDADE DEMOGRÁFI CA HAB / HA
	Quantidade	% do Total	Quantidade	% Do Total	
Aldeota	393,70	7,98	38.636	12,39	98,14
Cais do Porto	246,80	5,00	21.529	6,90	87,23
Centro	545,60	11,06	24.775	7,95	45,41
Cidade 2000	53,10	1,08	7.885	2,53	148,49
Cocó	336,90	6,83	13.952	4,47	41,41
Dionísio Torres	179,30	3,63	14.952	4,80	83,39
Dunas	468,10	9,49	1.594	0,51	3,41
Luciano Cavalcante	400,60	8,12	10.326	3,31	25,78
Guararapes	73,70	1,49	2.899	0,93	39,34
Joaquim Távora	199,40	4,04	23.051	7,39	115,60
Meireles	251,80	5,10	30.397	9,75	120,72
Mucuripe	61,80	1,25	11.900	3,82	192,56
Papicu	342,60	6,94	20.292	6,51	59,23
Praia de Iracema	35,00	0,71	3.150	1,01	90,00
Praia do Futuro I	160,60	3,26	2.917	0,94	18,16
Praia do Futuro II	324,40	6,58	7.651	2,45	23,59
Salinas	274,30	5,56	2.141	0,69	7,81
São João do Tauape	245,60	4,98	27.328	8,76	111,27
Varjota	63,70	1,29	6.916	2,22	108,57
Vicente Pinzon	276,90	5,61	39.551	12,67	142,83
TOTAL	4.933,90	100,00	311.842	100,00	63,20

Fonte: Fundação IBGE e Cálculos PMF.- SEPLA

(*) População projetada para até 01.07.2004

ANEXO C

Competência da Secretaria Executiva Regional III

REGIONAL III BAIRRO	ÁREA (HÁ)		POPULAÇÃO		DENSIDADE DEMOGRÁ- FICA HAB / HA
	Quanti- dade	% Do Total	Quanti- dade	% Do Total	
Amadeu Furtado	89,40	3,22	12.074	3,55	135,06
Antônio Bezerra	233,80	8,42	24.698	7,25	105,64
Autran Nunes	101,20	3,64	21.323	6,26	210,70
Bela Vista	95,00	3,42	15.950	4,68	167,89
Bonsucesso	266,80	9,61	37.316	10,96	139,87
Dom Lustosa	135,60	4,88	12.362	3,63	91,17
Henrique Jorge	181,30	6,53	25.633	7,53	141,38
João XXIII	141,20	5,08	17.696	5,20	125,33
Jóquei Clube	174,30	6,27	18.302	5,38	105,00
Padre Andrade	130,00	4,68	13.087	3,84	100,67
Parque Araxá	50,00	1,80	6.482	1,90	129,64
Parquelândia	136,20	4,90	14.000	4,11	102,79
Pici	392,50	14,13	37.646	11,06	95,91
Presidente Kennedy	176,80	6,37	23.094	6,78	130,62
Quintino Cunha	294,30	10,59	42.973	12,62	146,02
Rodolfo Teófilo	179,30	6,46	17.880	5,25	99,72
TOTAL	2.777,70	100,00	340.516	100,00	122,59

Fonte: Fundação IBGE – Cálculos: PMF - SEPLA.

(*) População projetada para até 01.07.2004

ANEXO D

Competência da Secretaria Executiva Regional IV

REGIONAL IV BAIRRO	ÁREA (HA)		POPULAÇÃO		DENSIDADE DEMOGRÁFI CA (HAB / HA)
	Quanti- dade	% Do Total	Quanti- dade	% Do Total	
Aeroporto	727,50	21,22	7.635	2,94	10,49
Benfica	143,10	4,18	12.932	4,98	90,37
Bom Futuro	32,50	0,95	6.268	2,41	192,86
Couto Fernandes	35,60	1,04	4.979	1,92	139,86
Damas	96,60	2,82	8.492	3,27	87,91
Demócrito Rocha	85,60	2,50	11.477	4,42	134,08
Dendê	230,60	6,73	2.120	0,82	9,19
Fátima	322,50	9,41	23.070	8,88	71,53
Itaoca	80,00	2,33	12.728	4,90	159,10
Itaperi	245,60	7,17	16.767	6,45	68,27
Jardim América	71,30	2,08	11.799	4,54	165,48
José Bonifácio	88,80	2,59	8.755	3,37	98,59
Montese	190,60	5,56	26.062	10,03	136,74
Pan-americano	56,30	1,64	8.777	3,38	155,90
Parangaba	389,30	11,36	28.045	10,79	72,04
Parreão	91,90	2,68	9.754	3,75	106,14
Serrinha	171,30	5,00	25.682	9,88	149,92
Vila Peri	150,60	4,39	19.745	7,60	131,11
Vila União	217,50	6,35	14.744	5,67	67,79
TOTAL	3.427,20	100,00	259.831	100,00	75,81

Fonte: Fundação IBGE – Cálculos: PMF - SEPLA

(*) População projetada para até 01.07.2004

ANEXO E

Competência da Secretaria Executiva Regional V

REGIONAL V BAIRRO	ÁREA (HA)		POPULAÇÃO		DENSIDADE DEMOGRÁFI CA (HAB / HA)
	Quanti- dade	% Do Total	Quanti- dade	% Do Total	
Bom Jardim	253,10	3,99	34.507	7,62	136,34
Canindezinho	337,50	5,32	29.688	6,56	87,98
Conjunto Ceará I	216,30	3,41	18.779	4,15	86,82
Conjunto Ceará II	174,40	2,75	23.075	5,09	132,31
Conjunto Esperança	110,00	1,73	15.291	3,38	139,01
Genibaú	184,40	2,91	39.258	8,67	212,90
Granja Lisboa	619,40	9,76	49.852	11,00	80,48
Granja Portugal	362,50	5,71	37.369	8,25	103,09
Jardim Cearense	111,30	1,75	7.530	1,66	67,65
Maraponga	168,10	2,65	8.588	1,90	51,09
Mondubim	1.605,10	25,28	80.303	17,73	50,03
Parque Presidente Vargas	141,90	2,24	4.815	1,06	33,93
Parque Santa Rosa	95,00	1,50	10.766	2,38	113,33
Parque São José	53,80	0,85	10.495	2,32	195,07
Prefeito José Walter	1.307,60	20,59	26.477	5,85	20,25
Siqueira	298,80	4,71	23.728	5,24	79,41
Vila Manoel Sátiro	307,50	4,85	32.354	7,14	105,22
TOTAL	6.346,70	100,00	452.875	100,00	71,36

Fonte: Fundação IBGE – Cálculos: PMF - SEPLA.

(*) População projetada para até 01.07.2004

ANEXO F

Competência da Secretaria Executiva Regional VI

REGIONAL VI BAIRRO	ÁREA (HA)		POPULAÇÃO		DENSIDADE DEMOGRÁ- FICA (HAB/HA)
	Quantidade	% Do Total	Quantidade	% Do Total	
Aerolândia	68,10	0,51	11.824	2,71	173,63
Alagadiço Novo	314,30	2,33	11.233	2,57	35,74
Alto da Balança	85,00	0,63	13.229	3,03	155,64
Ancuri	573,10	4,25	13.891	3,18	24,24
Barroso	368,70	2,73	24.116	5,53	65,41
Cajazeiras	331,20	2,46	8.646	1,98	26,11
Cambeba	251,60	1,86	5.428	1,24	21,57
Castelão	178,10	1,32	4.542	1,04	25,50
Cidade dos Funcionários	330,80	2,45	16.893	3,87	51,07
Coaçu	167,50	1,24	5.197	1,19	31,03
Curió	92,50	0,69	7.488	1,72	80,95
Dias Macedo	255,00	1,89	11.899	2,73	46,66
Edson Queiroz	1.601,10	11,86	20.291	4,65	12,67
Guajerú	97,50	0,72	5.917	1,36	60,69
Jangurussú	1.558,20	11,54	63.401	14,54	40,69
Jardim das Oliveiras	268,10	1,99	30.754	7,05	114,71
Lagoa Redonda	1.822,20	13,50	20.752	4,76	11,39
Mata Galinha	50,60	0,38	4.121	0,95	81,44
Messejana	670,00	4,97	38.374	8,80	57,27
Parque Dois Irmãos	450,00	3,34	23.326	5,35	51,84
Parque Iracema	143,10	1,06	4.447	1,02	31,08
Parque Manibura	181,80	1,35	6.833	1,57	37,59
Passaré	746,80	5,54	37.369	8,57	50,04
Paupina	837,50	6,20	18.499	4,24	22,09
Pedras	311,80	2,31	1.576	0,36	5,05
Sabiaguaba	1.343,20	9,95	2.759	0,63	2,05
Sapiranga/Coité	395,00	2,93	23.399	5,36	59,24
TOTAL	13.492,80	100,00	436.204	100,00	32,33

Fonte: Fundação IBGE e Cálculos: PMF - SEPLA.

(*) População projetada para até 01.07.2004

ANEXO G
REGIONAL II

ESPECIFICAÇÃO	1991	2000	Variação (%)
Aldeota	13,77	22,09	60,42
Cais do Porto	1,44	2,22	54,1
Centro	5,23	8,65	65,3
Cidade 2.000	4,50	6,82	51,5
Cocó	15,68	22,76	45,1
Dionísio Torres	14,44	21,62	49,7
Dunas	7,57	4,15	-45,1
Luciano Cavalcante	4,98	9,73	95,3
Guararapes	15,72	23,43	49,0
Joaquim Távora	7,03	10,42	48,2
Meireles	17,56	28,41	61,7
Mucuripe	9,27	18,52	99,78
Papicu	7,99	14,70	83,9
Praia de Iracema	8,73	12,32	41,1
Praia do Futuro I	14,88	10,71	71,9
Praia do Futuro II	2,85	3,29	15,4
Salinas	6,13	14,08	129,6
São João do Tauape	4,93	8,14	65,1
Varjota	9,65	14,36	48,8
Vicente Pinzon	4,80	5,78	20,4
MÉDIA DA REGIÃO II	8,45	14,32	69,4

Fonte: Fundação IBGE

ANEXO H
REGIONAL V

BAIRRO	1991	2000	Variação (%)
Bom Jardim	1,36	2,23	63,9
Canindezinho	1,22	2,08	70,4
Conjunto Ceará I	2,27	3,71	63,4
Conjunto Ceará II	2,36	3,81	61,4
Conjunto Esperança	2,38	3,40	42,8
Genibaú	1,09	1,95	78,8
Granja Lisboa	1,29	2,09	62,0
Granja Portugal	1,33	2,22	66,9
Jardim Cearense	3,11	4,45	43,0
Maraponga	3,75	6,77	80,5
Mondubim	1,67	2,79	67,0
Parque Presidente Vargas	1,26	1,79	42,0
Parque Santa Rosa	1,32	2,48	87,8
Parque São José	1,55	2,35	51,6
Prefeito José Walter	2,51	3,84	98,0
Siqueira	1,15	1,95	69,5
Vila Manoel Sátiro	2,09	3,33	59,3
MÉDIA DA REGIÃO V	1,78	2,78	56,1

Fonte: Fundação IBGE

APÊNDICE

APÊNDICE A

Produção Legislativa da Câmara Municipal de Fortaleza em 1990 (Leis Promulgadas)

ASSUNTO	QUANTIDADE
RUAS	50
UTILIDADE PÚBLICA	89
TÍTULOS DE CIDADANIA	09
DATAS SOLENES	08
MENSAGENS DO PREFEITO	41
DIVERSOS	21
TOTAL	218

Fonte: Pesquisa do Autor

Produção Legislativa da Câmara Municipal de Fortaleza em 1991 (Leis Promulgadas)

ASSUNTO	QUANTIDADE
RUAS	72
UTILIDADE PÚBLICA	73
TÍTULOS DE CIDADANIA	09
DATAS SOLENES	07
MENSAGENS DO PREFEITO	43
DIVERSOS	50
TOTAL	254

Fonte: Pesquisa do Autor

Produção Legislativa da Câmara Municipal de Fortaleza em 1992 (Leis Promulgadas)

ASSUNTO	QUANTIDADE
RUAS	73
UTILIDADE PÚBLICA	64
TÍTULOS DE CIDADANIA	11
DATAS SOLENES	00
MENSAGENS DO PREFEITO	33
DIVERSOS	27
TOTAL	208

Fonte: Pesquisa do Autor

Produção Legislativa da Câmara Municipal de Fortaleza em 1993 (Leis Promulgadas)

ASSUNTO	QUANTIDADE
RUAS	46
UTILIDADE PÚBLICA	39
TÍTULOS DE CIDADANIA	09
DATAS SOLENES	00
MENSAGENS DO PREFEITO	12
DIVERSOS	20
TOTAL	126

Fonte: Pesquisa do Autor

Produção Legislativa da Câmara Municipal de Fortaleza em 1994 (Leis Promulgadas)

ASSUNTO	QUANTIDADE
RUAS	85
UTILIDADE PÚBLICA	11
TÍTULOS DE CIDADANIA	13
DATAS SOLENES	01
MENSAGENS DO PREFEITO	31
DIVERSOS	30
TOTAL	171

Fonte: Pesquisa do Autor

Produção Legislativa da Câmara Municipal de Fortaleza em 1995 (Leis Promulgadas)

ASSUNTO	QUANTIDADE
RUAS	120
UTILIDADE PÚBLICA	10
TÍTULOS DE CIDADANIA	10
DATAS SOLENES	08
MENSAGENS DO PREFEITO	22
DIVERSOS	78
TOTAL	248

Fonte: Pesquisa do Autor

Produção Legislativa da Câmara Municipal de Fortaleza em 1996 (Leis Promulgadas)

ASSUNTO	QUANTIDADE
RUAS	59
UTILIDADE PÚBLICA	07
TÍTULOS DE CIDADANIA	00
DATAS SOLENES	06
MENSAGENS DO PREFEITO	32
DIVERSOS	22
TOTAL	126

Fonte: Pesquisa do Autor

Produção Legislativa da Câmara Municipal de Fortaleza em 1997 (Leis Promulgadas)

ASSUNTO	QUANTIDADE
RUAS	46
UTILIDADE PÚBLICA	08
TÍTULOS DE CIDADANIA	00
DATAS SOLENES	04
MENSAGENS DO PREFEITO	32
DIVERSOS	38
TOTAL	128

Fonte: Pesquisa do Autor

Produção Legislativa da Câmara Municipal de Fortaleza em 1998 (Leis Promulgadas)

ASSUNTO	QUANTIDADE
RUAS	34
UTILIDADE PÚBLICA	06
TÍTULOS DE CIDADANIA	00
DATAS SOLENES	00
MENSAGENS DO PREFEITO	30
DIVERSOS	37
TOTAL	107

Fonte: Pesquisa do Autor

Produção Legislativa da Câmara Municipal de Fortaleza em 1999 (Leis Promulgadas)

ASSUNTO	QUANTIDADE
RUAS	84
UTILIDADE PÚBLICA	08
TÍTULOS DE CIDADANIA	00
DATAS SOLENES	00
MENSAGENS DO PREFEITO	41
DIVERSOS	38
TOTAL	171

Fonte: Pesquisa do Autor

Produção Legislativa da Câmara Municipal de Fortaleza em 2000 (Leis Promulgadas)

ASSUNTO	QUANTIDADE
RUAS	59
UTILIDADE PÚBLICA	03
TÍTULOS DE CIDADANIA	00
DATAS SOLENES	04
MENSAGENS DO PREFEITO	34
DIVERSOS	10
TOTAL	110

Fonte: Pesquisa do Autor

Produção Legislativa da Câmara Municipal de Fortaleza em 2001 (Leis Promulgadas)

ASSUNTO	QUANTIDADE
RUAS	22
UTILIDADE PÚBLICA	09
TÍTULOS DE CIDADANIA	00
DATAS SOLENES	08
MENSAGENS DO PREFEITO	21
DIVERSOS	27
TOTAL	87

Fonte: Pesquisa do Autor

Produção Legislativa da Câmara Municipal de Fortaleza em 2002 (Leis Promulgadas)

ASSUNTO	QUANTIDADE
RUAS	25
UTILIDADE PÚBLICA	03
TÍTULOS DE CIDADANIA	00
DATAS SOLENES	04
MENSAGENS DO PREFEITO	13
DIVERSOS	35
TOTAL	80

Fonte: Pesquisa do Autor

Produção Legislativa da Câmara Municipal de Fortaleza em 2003 (Leis Promulgadas)

ASSUNTO	QUANTIDADE
RUAS	38
UTILIDADE PÚBLICA	02
TÍTULOS DE CIDADANIA	00
DATAS SOLENES	13
MENSAGENS DO PREFEITO	25
DIVERSOS	23
TOTAL	101

Fonte: Pesquisa do Autor

Produção Legislativa da Câmara Municipal de Fortaleza em 2004 (Leis Promulgadas)

ASSUNTO	QUANTIDADE
RUAS	33
UTILIDADE PÚBLICA	04
TÍTULOS DE CIDADANIA	00
DATAS SOLENES	02
MENSAGENS DO PREFEITO	15
DIVERSOS	09
TOTAL	63

Fonte: Pesquisa do Autor

Produção da Câmara Municipal de Fortaleza entre 1990 a 2004 (Leis Promulgadas)

ASSUNTO	QUANTIDADE
RUAS	846
UTILIDADE PÚBLICA	336
TÍTULOS DE CIDADANIA	61
DATAS SOLENES	65
MENSAGENS DO PREFEITO	425
DIVERSOS	465
TOTAL	2.198

Fonte: Pesquisa do Autor