

A democracia, o município e a evolução econômica

DJACIR MENEZES

Prof. da Universidade do Brasil

O presente trabalho expõe a evolução da idéia de autonomia local no Brasil frente às correntes teóricas a favor ou contra a centralização.

Estuda ainda a questão da elegibilidade ou não dos prefeitos, assim como procura estabelecer as linhas mestras da nova figura de direito local: a região, compacto de interesses político-econômicos. (N.R.)

A observação do meio brasileiro mostra-nos que a organização municipal não surgiu como nos países europeus. Nem se formou e evoluiu como se verificou dentro das condições sociais norte-americanas. Lá se evidenciaram sempre fenômenos de solidariedade de interesses, de onde emergiram as primeiras instituições de governos locais. Criaram-se, inicialmente, núcleos vicinais, onde a diferenciação de interesses e profissões fazia crescer a interdependência, fortalecendo depois os laços de solidariedade comunal.

No Brasil, no período de formação colonial, é indispensável considerar um fator que agiu perturbadamente: o latifúndio. Este teve força desintegradora na formação das municipalidades. (1) Sobre êles atuou poderosamente uma força maior, a do centro, obedecendo aos objetivos da burguezia ultramarina, forçando a organização, procurando, pelos métodos políticos e jurídicos, consolidar uma ordem legal acima das manifestações locais. As instituições municipais são legislaturas, derivam de atos legislativos, não decorrem de criações espontâneas da vida comunal, que, em tôda parte, organiza serviços peculiares ao grupo, conjugando ações humanas para os fins elementares de segurança e bem-estar coletivos.

(1) Oliveira Viana, *Populações Meridionais do Brasil*, 4 ed. p. 19.

Assim, urge tomar de início essas observações, que orientarão e esclarecerão uma série de fatos posteriores. Aqui, cumpre notar um aspecto de alto interesse: o processo de descentralização territorial não era conseqüente às necessidades do Estado. O Estado, pre-existente, servindo aos interesses da burguezia do ultramar, ia criando e definindo as circunscrições políticas internas, organizando a aparelhagem das instituições comunais, que não possuíam o espírito das coletividades congêneres, de outras democracias apontadas sempre para nosso exemplo pelos estadistas do Império. Invertiam-se, portanto, as fases da consolidação política. Era, como nota alguém, o "enxêrto", de galho, do direito português em nossa terra. Teriam, pois, as municipalidades de obedecer a uma linha de evolução própria, nas novas condições. Considerados célula política do país, eram-no nominalmente, conforme se conclui do estudo do nosso próprio meio.

Os grupos humanos distribuem-se variadamente na superfície do solo. E o modo pelo qual o homem encaminha sua atividade depende, *prima facie*, das condições do quadro natural. Razões de ordem antropogeográfica vieram explicar as causas primordiais dessa fixação e as ulteriores direções mais gerais. Observou-se que, nas zonas onde era possível o desenvolvimento agrícola, cedo os interesses se adensaram, a concentração do elemento humano foi mais forte, sendo necessários instituições sociais que melhor disciplinassem a conduta dos indivíduos e das entidades criadas no interior do grupo comunal. Os antagonismos sociais se positivavam entre possuidores de terra e os que constituem a plebe rural. Também nas áreas pastoris, onde êsses antagonismos se diluem, os indivíduos sentem-se psicológicamente iguais e livres. Êsse sentimento de liberdade, tão vivo no vaqueiro, não nasceu da contemplação dos hori-

zontes abertos da caatinga, como disse Capistrano. Suas raízes não são geográficas, mas sociais: o patrão, longínquo, é quasi um sócio, não é o patrão agrícola, com seus feitores e capatazes, numa relação de classes rigidamente definidas. O município, ao se configurar, ali, tem uma área menor que nas zonas chamadas de mobilidade, naquelas onde se processou a vida pastoril, onde sua extensão é muito maior. Muitas vezes o desenvolvimento se faz por cissiparidade, pela divisão do município, do qual se desagrega, autonomizando-se. (2)

Passemos a analisar o fato à luz de nossa legislação progressiva.

*
* *

O município foi modelado, entre nós, pelas antigas Ordenações. As câmaras municipais, no Brasil, se compunham dos seguintes funcionários chamados "oficiais da Câmara": o juiz ordinário ou da terra, que era o presidente, sinão havia o juiz de fora; três vereadores, um procurador, dois almoxarécis, um escrivão. Algumas tinham ainda um síndico, ou advogado, antigamente denominado de *vozeiro*, e um tesouro.

Nas funções deliberativas, as câmaras se compunham apenas do juiz e dos vereadores. Por isso eram designadas outrora por "Concelhos de Vereança". Incumbia-lhes observar todo o regimento da terra e realizar as obras do Concelho, tomavam contas aos procuradores e tesoureiros, tinham jurisdição, sem apelação, nos feitos de pequenos furtos e de injúrias verbais: administravam os bens de concelho, taxavam ofícios mecânicos, tinham jurisdição sobre fontes, chafarizes, calçadas, previam posturas; pagavam ordenados aos físicos, cirurgiões e boticários, despesas com presos e degredados, etc. (3)

Eram eleitos por 3 anos pelos "homens bons" do lugar.

Essa organização sofreria transformação com a Constituição de 1824, e com a lei de 1 de outubro de 1928. Esta é, verdadeiramente, a lei institucional do nosso regime municipal.

(2) Orlando M. Carvalho, *Problemas fundamentais do Município*, 1937, São Paulo.

(3) Max Fleiuss, *História Administrativa do Brasil*, 2 ed. 1936.

As atribuições conferidas às municipalidades, pela Constituição de 1824 (arts. 167, 168, 169) foram alteradas, posteriormente, pelo ato adicional, que afrouxa os laços existentes entre as províncias e o Governo central, enquanto restringe as liberdades municipais.

*

* *

Escreveu sobre o assunto o liberal Tavares Bastos:

"Foi o ato adicional que aniquilou as câmaras municipais? O visconde de Uruguai a cada passo exclama que os liberais de 1831 exaltaram as províncias à custa do elemento local, acusação que até se encontra repetida por escritores de nossa escola. E' uma grave censura à obra de 1834". (4)

Por isso, êle vê na *lei de interpretação*, que viera coibir os abusos que lavraram as províncias à sombra do ato adicional, uma "amputação", que retira "dignidade à província em nosso sistema de governo". Entanto, não é possível negar que, durante o império, são largas as garantias administrativas de que gozam os municípios, adstringindo-se-lhes as condições de autonomia política. A nomeação dos cargos de prefeito é fixada por uma lei de 1835, o que foi efetuado nalgumas províncias, embora o art. 167 da Constituição imperial assegurasse a eletividade das Câmaras municipais.

Processara-se a reação contra o exacerbado localismo da regência, cujo ciclo fôra trabalhado pelas forças dispersivas e desagregadoras. A lei de 12 de abril de 1840 abria o período definitivo de unificação. A maioria fôra um golpe de Estado — que garantiu a unidade nacional.

"Os estadistas do Império" — afirma Oliveira Viana — "se utilizam dessa ação catalítica, dêse prestígio imenso do monarca, para executarem, com perfeita segurança, o plano admirável de unificação e legalização do país. O mecanismo centralizador, que constroem, encheria de surpresa os velhos políticos dos tempos coloniais".

O desenvolvimento das forças produtivas, a que se ligava nossa burguesia comercial, reclamava mercados nacionais e lutaria, conseqüentemente, contra os separatismos regionais.

(4) Tavares Bastos, *A Província*, 2 ed. p. 146.

A propaganda republicana, que se desenvolve mais sistematicamente a partir do famoso “manifesto de 70”, não abordou o tema municipal com muita ênfase, como notou. O. Viana. O federalismo, que animava alguns entusiastas, cogitava, em primeiro lugar, da província. Resumindo, com Rui Cirne Lima: “O traço predominante de nossa administração pública, no Império, é o que poderíamos chamar de *privatismo*, quer dizer, a subordinação da autoridade pública aos princípios gerais e regras do Direito Privado”. A República não transmudaria essa mentalidade dos nossos juristas mais eminentes. (5)

O desenvolvimento do capitalismo mercantil exigia êsse ordenamento jurídico.

*

* *

A Constituição de 1891 procurou garantir a autonomia do Município nesses termos: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu particular interesse”. (art. 68). Os que estudam nossa evolução política sabem que no Brasil jamais o Município se constituiu em escola de liberdades democráticas. Bem ao contrário. Mas os legisladores não despegaram nunca os olhos dos exemplos do “self-government” dos anglo-saxões.

A expressão favorita para êsses doutrinadores foi a de que o município era “a célula da democracia”. Debalde escrevera Tobias Barreto que “a felicidade de um povo está muito acima do galho donde pende o fruto idílico da vida municipal autônoma e independente”, e que “no estado atual de civilização (dizia isso antes da república), em presença dos grandes corpos nacionais, que tem existência própria, o município tem apenas uma individualidade anatômica; só pode viver com o todo e para o todo de que parte. E’ falta de critério, para não dizer, falta de senso”. (6)

Recentemente, Otto Prazeres repetia a mesma idéia com novas expressões: “Quando nós chamamos os Municípios de células, e, ao mesmo tempo, desejamos dar-lhes uma autonomia completa —

(5) Rui Cirne Lima, *Princípios de Direito Administrativo*, 2.^a ed. 1937.

(6) Tobias Barreto, *Estudos de Direito*, p. 138, v. II, 1926.

estamos praticando uma heresia fisiológica, contrariando as leis biológicas”. (7)

A Constituição de 1934 foi mais longe. Buscou assegurar autonomia política dos municípios, fixando a eletividade do prefeito e vereadores da Câmara municipal, permitindo a eleição daquele por essa (art. 13, I), a decretação dos seus impostos e taxas, arrecadação de suas rendas (art. 13, II), a organização dos serviços de sua competência (art. 13, III). Nas capitais e estâncias hidro-minerais, o prefeito poderia ser de nomeação do Governo.

Facultara-se também aos Estados a criação de um órgão de assistência técnica à administração municipal e de fiscalização às suas finanças.

Esta última medida era realmente uma imposição inadiável. Unidades administrativas avassaladas, em muitas zonas, por rivalidades políticas as mais mesquinhas, tinham uma direção que sofria de todos os males inerentes ao regime. Sentia-se, crescentemente, a necessidade da direção técnica nos negócios municipais. Mas as pretensões políticas entravavam perturbadoramente as tentativas para solucionar os problemas ligados à sua organização sob ponto de vista mais científico. Diz um publicista: “Só é autônomo o município que organiza *livremente* o seu governo: prefeito e câmara municipal”. Na realidade social temos que buscar o sentido daquele *livremente*. Por que as injunções locais, os interesses dos clans que se constituem na vida comunal, retiram a possibilidade dessa “livre” manifestação coletiva para que se estabeleça o espírito de auto-organização. Êste, contrariamente, pode ser melhor garantido com a assistência do Estado, com sua interferência clara — si tal interferência si fizer no sentido do interesse das populações governadas.

*

* *

Estabelece o Estatuto outorgado a 10 de novembro: “Os municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente: a) à escolha dos vereadores pelo sufrágio direto dos municípios alistados eleitorais na forma de lei; b) à decretação dos impostos e taxas atribuídos à

(7) Otto Prazeres, *As Relações da União com os Estados e os Municípios*, p. 15. Imprensa Nacional, Rio.

sua competência por esta constituição e pelas constituições e leis dos Estados; c) à organização dos serviços públicos de caráter local". (art. 26).

A regra imperativa é a eletividade dos vereadores. Quanto a do prefeito, pelo claro deixado, pressente-se a importância do aspecto técnico do problema. Os governos locais apresentam questões de natureza complexa, e não é qualquer cidadão que, embora goze de confiança e simpatia dos municípios, pode gerir e orientar a administração. Confiança e valor eleitoral não são credenciais para a execução dos serviços que é mister desenvolver e nortear. "Na execução desses planos — escreve Orlando Carvalho — é que deve estar afastada a intromissão política, a fim de que o elemento técnico, que é o elemento econômico, não sofra ponderáveis restrições em seu rendimento e a fim de que o governo local possa oferecer ao povo aquelas efetivas realizações de que é capaz".

Aqui está, pois, em debate, o seguinte: dirigir o município é cargo de natureza técnica; logo, não deve depender de eleição seu provimento. É uma simplificação. Também o é dirigir um Estado ou uma Nação. A escolha não produz técnicos; mas o tecnicismo não basta: há requisitos *políticos*: tato, descortínio, habilidade para orientar interesses humanos, todo esse *quid* indefinível que constitui o tino de liderança. É no contacto com os eleitores, com as correntes de opinião, com o povo, que se comprovam aquelas aptidões. Para ganhar uma eleição é preciso entrar na lide. No jogo das intrigas, saber discernir onde está o interesse público — tal o problema *prático*, que se resolve na prática.

A nomeação furta completamente esse fundamento democrático, a título de tecnicismo.

Nossa organização administrativa, como tivemos ensejo de aflorar ligeiramente há pouco, fôra transplantada para o Brasil, visando, inicialmente, os interesses do fisco lusitano. Não esperamos que a vida social e econômica da colônia fôsse moldurando o tipo de Estado, porque o aparelhamento do Estado veio logo, desdobrando-se, como diz o autor citado, os territórios das capitânicas, e, futuramente, províncias, em municípios, onde não se elaboram as condições necessárias ao rudimento dos governos locais, como acontecera noutros países. Deviam ser, na marcha natural das coisas, resultadas dos interesses comuns que pediam disciplinamento, ordem, que às instituições locais cum-

priria garantir. Portanto, o problema relevante é a organização das instituições locais, cujo grau de realização dos interesses coletivos, ali condensados, varia, conforme a capacidade dos elementos dirigentes e educação popular.

A autonomia exprime o direito de escolher os órgãos administrativos incumbidos da direção dos negócios comunais. Sua capacidade de auto-organização, dentro das esferas tracejadas pela lei fundamental está na distribuição das competências entre os círculos estatais internos, que são sujeitos no campo do direito público interno.

A Constituição de 1937 firmou o princípio da nomeação do prefeito, calando, de golpe, as divergências doutrinárias que se verificaram entre nossos constitucionalistas da 1.^a república. A tese da constitucionalidade das leis, que estabeleciam a nomeação dos prefeitos, foi admitida por Viveiros de Castro, Alcides Cruz, Epitácio Pessoa, Murinho, Couto Saraiva, Bocaiuva, etc. Contra essa tese, averbando-lhe a inconstitucionalidade, contam-se nomes de Pedro Lessa, Rui Barbosa, Amaro Cavalcanti, Bento de Faria, Carlos Maximiliano, entre outros.

Entre as duas correntes, a jurisprudência de nosso Supremo Tribunal vacilou.

A orientação que se deu à solução do problema, no Estatuto de 10 de novembro, vem em apóio do sistema de centralização política, adotado na lei fundamental.

"O Prefeito não é hoje — acentua com otimismo feliz o Sr. Otto Prazeres — uma autoridade que viva isolada, entrando em comunhão com o centro somente em matéria de politicagem, como em tempos idos. Tem êle hoje assistência técnica nos Departamentos das Municipalidades, que estudam, não só os orçamentos locais, como tóda e qualquer proposição que precise ser elaborada. Tem, assim, o Prefeito uma escola prática de Administração e adquire uma visão que não é tão somente a da sua cidade ou dos seus limites municipais".

Isso porém, não exclui a necessidade de sua eletividade num regime democrático. A visão e a experiência da esterilidade das lutas políticas nos municípios sertanejos levaram-nos, outrora, a ver ali a raiz dos nossos males de "politicagem profissional", como se dizia. A lição dos últimos tempos conduz-nos a revisar essa opinião. Não é possível

educar democraticamente nosso povo sem êsse exercício do direito do voto a começar no próprio município. Não se pôde aprender a nadar ouvindo dissertação sôbre teoria de natação, mas entrando na água. A democracia é um processo que se desenvolve realmente — e não basta preparar paternalmente o povo para isso, como pretendem as ditaduras. Não é presente que vem do poder, — mas cresce dentro das próprias condições sociais.

Assim, exercitar mal a democracia é melhor que suspender seu exercício a título de preparar o material humano para ela; porque o único meio dêsse preparo está na própria atividade... *Learning by doing*.

Os estudos de economia aclararam a importância que têm, na organização administrativa, a delimitação das “zonas econômicas”. São elas os fundamentos reais do desenvolvimento econômico, portanto as bases do progresso social e cultural. Há interesses regionais, que, pelo seu vulto, transcendem os lineamentos administrativos dos municípios, concentrando, orgânicamente, populações em mercados, — e as barreiras das limitações administrativas, em desacôrdo, tendem a embarçar o seu desenvolvimento. Daí a necessidade de fazer coincidir, quanto possível, os dois traçados.

A Constituição de 1937 deu a seguinte solução ao problema, no art. 29 :

“Os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento assim constituído será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins”.

Entre o município e o Estado, tende, pois, a esboçar-se uma nova configuração política, que terá, de futuro, segundo se prevê, larga vitalidade — a *região*. A tendência já não era nova. Impunha-se como corolário de nossa vida administrativa. A observação da convergência e união entre “faixas” ou “zonas” de interesses idênticos, para a defesa comum, é um fato elementar para quem tenha meditado tais assuntos.

Tais interesses só podem ser defendidos eficazmente propulsionados quando órgãos de coordenação são estabelecidos, que assegurem os fins co-

muns. Os municípios, que se integram, à vista de objetivos especificados, nessa configuração superior, colaboram, sob ação de fatores econômicos pronunciados, para que se possa, mais adiante, delimitar as fronteiras orgânicas entre os Estados, facultando um melhor equilíbrio econômico, e, conseqüentemente, político, do país.

Reina, entretanto, nessa matéria econômico-financeira, o maior desequilíbrio: arrebataram-se ao município quasi tôdas as fontes. Basta lêr essa síntese do ilustre técnico Rafael Xavier :

“Num grande esforço de síntese, consegui focalizar a situação alarmante dos municípios brasileiros, revelando que a êles cabe apenas a ínfima parcela de 11,75% das rendas arrecadadas nas 3 órbitas em que se distribui a receita pública, — federal, estadual e municipal.

Com efeito, essa percentagem é ridícula, comparada com a da União (48,39%) e a dos Estados (39,86%).

Como poderão, realmente, os Municípios brasileiros atender aos múltiplos serviços que por sua natureza deveriam prestar — tais como educação e saúde, assistência social, organização e fomento da produção agrícola, etc. — se dispõem apenas de 11,75% das rendas arrecadadas para tantos e tão pesados encargos?

E o que é ainda mais grave - que dessa parcela ínfima de 11,75%, 4,85% provêm dos municípios que são sede de capitais, sobrando para 1.552 Municípios o restante de 6,9% ou sejam : 21 unidades arrecadam quase a metade do que obtêm as demais 1.552”.

O parágrafo do artigo constitucional citado anteriormente esclarece que “cabará regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração” (art. 29).

A determinação de contrôles financeiros e administrativos sôbre a vida municipal, por parte do Estado, criou, como nota um publicista, situações especiais para nosso município. A intervenção do Estado no município se processa de forma perturbadora na ordem financeira, nas questões de elaboração orçamentária, cuja absorção as leis estaduais vão estabelecendo, com os meios de contrôle dos departamentos a que se atribuem tais funções.

Em última análise, a intervenção dependerá do critério do Estado, que, para isso, deveria reorganizar em novas bases os Departamentos de Administração Municipais, que lhe são subordinados.

E' ainda um processo de centralização aquêlê mesmo que horrorizava o liberalismo de Tavares Bastos, ao clamar que o município descera à situação de "departamento francês". "O agente administrativo — escreve ele — "nomeado pelo Imperador ou pelo presidente para o fim de intervir nos negócios municipais, seria a derradeira con-

quista do imperialismo" (8). Tudo que o escritor liberal condenou, com a pena e o cérebro aquecidos na doutrina européia, volvidos os olhos para o exemplo anglo-saxão, refletia, de fato, uma tendência histórica do país: o centralismo, a ordem nacional contra os localismos e os centrifugismos regional e municipal, que eram, na ordem política, a expressão das exigências econômicas, na época em que se robusteciam as classes comerciais das cidades litorâneas e declinava, na orientação geral do país, a influência das classes rurais.

(8) Tavares Bastos, *ob. cit.*, p. 110.