

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

ISABELA DE CASTRO FRANCO

**A DESCONSTRUÇÃO DA UNIÃO PELA
RECONSTRUÇÃO DOS MUNICÍPIOS:
DEMOCRACIA POR VIR .
O DIREITO AO GRITO E À SINGULARIDADE.**

**POUSO ALEGRE-MG
2016**

ISABELA DE CASTRO FRANCO

**A DESCONSTRUÇÃO DA UNIÃO PELA
RECONSTRUÇÃO DOS MUNICÍPIOS:
DEMOCRACIA POR VIR
O DIREITO AO GRITO E À SINGULARIDADE**

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do Título de mestre em Constitucionalismo e Democracia do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Lazzarotto Simioni.

FICHA CATALOGRÁFICA

F825d FRANCO, Isabela de Castro.
A Desconstrução da União pela Reconstrução dos Municípios:
A Democracia Por Vir. O direito ao grito e à singularidade. / Isabela de
Castro Franco. Pouso Alegre – MG: FDSM, 2016. 130p.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Lazzarotto Simioni.

Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito do Sul de Minas, Programa
de Pós Graduação em Direito.

1.Desconstrução. 2.Democracia. 3. Municípios. I. Simioni, Rafael Lazzarotto. II. Faculdade
de Direito do Sul de Minas. Mestrado em Direito. III. A Desconstrução da União pela
Reconstrução dos Municípios: A Democracia Por Vir. O direito ao grito e à singularidade.

ISABELA DE CASTRO FRANCO

A DESCONSTRUÇÃO DA UNIÃO PELA RECONSTRUÇÃO DOS MUNICÍPIOS:
DEMOCRACIA POR VIR .
O DIREITO AO GRITO E A SINGULARIDADE

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

Data da Aprovação ____/____/____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Rafael Lazzarotto Simioni.
Orientador
Faculdade de Direito do Sul de Minas

Prof. Dr. Leandro Côrrea de Oliveira
Faculdade de Direito do Sul de Minas

Prof. Dr. Fernando de Brito Alves
Universidade Estadual do Norte do Paraná

POUSO ALEGRE-MG
2016

As incontáveis Macabéas, de rostos ocultados e gritos engasgados.
À mamãe, por sempre me fazer enxergar o rosto, o amor sem fim.
Ao papai, pela inspiração crítica e sensível do mundo.
Ao Di, pela referência de pragmatismo contributivo, pela mais bela
amizade desde o abrir os olhos.
Ao Jonas, por ser o meu outro lado.
A todos os rostos que em mim habitam.

AGRADECIMENTOS

Ao orientador desta pesquisa, professor Rafael Lazzarotto Simioni, que dentre tantas referências possíveis, o seu comprometimento e seriedade com que trata a pesquisa destacam, em que emerge a densidade de seu conhecimento.

Ao professor Fabiano Melo Gonçalves de Oliveira, pelo exemplo de lecionar, que me faz acreditar no sorriso e na alegria como elementos essenciais do aprendizado. Minha admiração e gratidão.

À amiga e mestre Gabriela Silva Ramos Fernandes, por intensas e longas conversas sobre história, com auxílio de material e reflexões que foram tão preciosas ao trabalho. A alegria de compartilhar a amizade e o conhecimento.

À Valeria Castro, Marcus Valério, Guilherme Franco e Jonas Noronha, que me apoiaram na decisão de tratar a pesquisa como profissão, em um País que não privilegia a pesquisa, especialmente nas ciências sociais.

Àqueles que me hospedaram de forma tão acolhedora no período do mestrado, com localização estratégica e carinho de sobra, Tio Luiz e Tine.

Aos funcionários da Faculdade de Direito do Sul de Minas, especialmente da Pós-Graduação: Juliana Rebello, Maryane Mendes e Natália Carvalho, pela gentileza e solicitude de sempre.

Ao Município de Machado e seu povo, a gratidão pelos ensinamentos caros e raros.

A todos os amigos, especialmente do mestrado, que fizeram parte dessa caminhada, de angústias e descobertas, a oposição que faz a afirmação e a pesquisa por vir.

“Sim, mas não esquecer que para escrever não-importa-o-quê o meu material básico é palavra. Assim é que a história será feita de palavras que se agrupam em frases e destas se evola um sentido secreto que ultrapassa palavras e frases. (...)
Limito-me a humildemente - mas sem fazer estardalhaço da minha humildade que já não seria humilde – limito-me a contar as fracas aventuras de uma moça numa cidade toda feita contra ela.”

Clarice Lispector

RESUMO

FRANCO, Isabela de Castro. A Desconstrução da União pela Reconstrução dos Municípios: Democracia por vir . O Direito ao Grito e a Singularidade. 2015. 130f. Dissertação (Mestrado em Constitucionalismo e Democracia) – Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação em Direito, Pouso Alegre, 2016.

A concentração de poder e a negação da singularidade são características do Estado Nacional, em que o Federalismo brasileiro não conseguiu superar, de forma que os mesmos se reproduzem pela tensão entre União e Municípios. Operando através da desconstrução caminhos para desocultar o rosto lhe dimensionando singularidade e direito ao grito enquanto proposição da democracia por vir , mas em que trata a debilidade institucional, arrecadação e partilha de recursos financeiros, a representação política e o sistema eleitoral enquanto condicionantes da democracia por vir . Através da filosofia da desconstrução pela experiência do impossível, na tarefa de uma memória histórica e interpretativa, recorrerá à perspectiva histórica para outra atribuição de sentido à União e Municípios. Assim, no primeiro capítulo tratará do Estado Nacional em três perspectivas: a sua fundação, bem como especificamente no Brasil; o poder cujo qual o fundamenta e a análise do Ser no Estado Nacional, envolvendo a desconstrução de verdade e de culturas superiores. No segundo capítulo discorrerá sobre o federalismo, enquanto instrumento de partilha de poder no Estado Nacional, traçando sua descrição de forma ampla e seus elementos característicos, especialmente no que se refere a ideia de descentralização, o contexto histórico no Brasil, desde a Colônia, em que não havia o Estado Federal, mas já havia a tensão entre poder central e poder local, em que finda a análise de como moldado o Estado Federal pela Constituição de 1988, especialmente na inclusão dos Município como ente federado, de forma que pela perspectiva histórica possa se desconstruir argumentos em que não trata o Município como tal. Por fim, o último capítulo, enquanto desdobramento da análise da moldura federativa da Constituição de 1988, embora com muitas características técnicas descritivas da tensão entre União e Municípios no que tange a debilidade institucional, arrecadação e partilha de recursos financeiros, a representação política e o sistema eleitoral, se apoiará na alusão filosófica de imagem e objeto posta por Jacques Derrida, em que pretende um outro olhar e a abertura de caminhos exploratórios a democracia por vir , com o direito ao grito e à singularidade.

Palavra-chave: Desconstrução. Poder. Singularidade. Democracia por vir. Municípios.

ABSTRACT

FRANCO, Isabela de Castro. The Deconstruction of the federal government for the Reconstruction of Municipalities: Democracy to come. The Right to Cry and the Singularity. 2015. 130f. Dissertation (Masters in Constitutionalism and Democracy) – Faculdade de Direito do Sul de Minas. Graduate Program in Law, Pouso Alegre, 2016.

The concentration of power and denial of singularity are characteristics of the National State, in which Brazilian Federalism could not overcome, so that the same is reproduced in the Brazilian state of tension between the federal government and municipalities. Operating through the deconstruction ways to unveil the face sizing him irreducible singularity and right to cry as proposition of democracy to come. As a result, it involves political representation, storage and sharing of financial and electoral system resources, all while conditions of democracy to come. Through the philosophy of deconstruction by the experience of the impossible, the task of a historical and interpretative memory, will use the historical perspective for possible new assignment of meaning to the Union and municipalities. Thus, the first chapter will deal with the modern state in three perspectives: its foundation, and specifically in Brazil; whose power which establishes and analysis of Being in the modern state, involving the deconstruction of truth and above cultures. In the second chapter will talk about federalism, while power-sharing instrument in nation state, its description broadly and its characteristic features, the historical context in Brazil, from Cologne, where there was the Federal State, but had to tension between central government and local authorities, ending in this analysis as molded the Federal State by the 1988 Constitution, especially the inclusion of municipalities as federal entity, so that the historical perspective can be deconstruct arguments that does not address the municipality as such . Finally, the last chapter, while unfolding of this analysis of the federative framework of the 1988 Constitution, though with many descriptive technical characteristics of the tension between the federal government and municipalities will rely on philosophical reference image and set object by Jacques Derrida, in which you want a new look and the opening of exploratory paths democracy to come, with the right to cry and singularity, bringing some constraints, namely.

Key-words: Deconstruction. Power. Singularity. Democracy to come. Municipalities.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. O ESTADO NACIONAL: CONCENTRAÇÃO DE PODER E NEGAÇÃO DA SINGULARIDADE	14
1.1. A formação do Estado Nacional: A homogeneização e a identidade nacional	14
1.1.1. A formação do Estado Moderno Nacional no Brasil: O grito que engasgou múltiplos gritos	20
1.2. O poder no Estado Nacional e a atribuição de crença: A repetição narcisista das Instituições Políticas	26
1.3. O Ser no Estado Moderno Nacional	30
1.3.1. O sujeito: Negação da singularidade e do meio ambiente	32
1.3.2. O Ser singular Pachamama	35
2. O FEDERALISMO: PARTILHA DE PODER NO ESTADO NACIONAL	43
2.1. Descentralização: O desocultamento da escritura poder	47
2.2. Contexto histórico no Brasil	52
2.2.1. Colônia: A atuação das Câmaras Municipais	52
2.2.2. O Poder das Províncias/Estados sobre os Municípios: Constituição de 1824 (com ato adicional de 1828) e 1891	56
2.2.3. Concentração de Poder na União: Constituição de 1937 e 1967	65
2.2.4. Tentativa de descentralização: Constituição de 1934 e 1946	67
2.3. O Município como ente federado: A Ruptura Formal da Constituição de 1988	70
3. A UNIÃO ENQUANTO IMAGEM E OS MUNICÍPIOS COMO OBJETO: DEMOCRACIA POR VIR	79
3.1. Direito ao Grito: do Altar Dogmático à Democracia por vir	80
3.1.1. Síntese da Democracia no Brasil	80
3.1.2. Democracia por vir	82
3.2. O rompimento da idealidade pela debilidade: Os amigos do Rei	90
3.3. A Descentralização Fiscal enquanto objetivo Constitucional de 1988 contrariado por opção política	97
3.4. Representação Política Imagética e Pragmática pelo espelho de Narciso	106
3.4.1. Representação Política Imagética	107
3.4.2. Representação Política Pragmática e a transferência voluntária de receita (Convênios)	110

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	119
REFERÊNCIAS	125

INTRODUÇÃO

“Porque há o direito ao grito. Então eu grito.”¹

Essa breve frase oferece o problema a ser tratado, em que não se enxerga o rosto e não se escuta os gritos no Estado Nacional no Brasil, em que relaciona-se à concentração de poder e a negação de singularidade de rostos sob a perspectiva de reprodução dos mesmos pela tensão entre União e Municípios. O direito ao grito e à singularidade enquanto pressuposto da democracia por vir, cuja qual, embora destaca-se a sua complexidade, enquanto contraponto à concentração de poder, em que se enxerga o rosto e escuta os gritos. O grito e a singularidade advindo de um rosto: único e irredutível.

Nesse sentido é elementar deixar claro que a preocupação do trabalho endereça-se ao rosto, em que, aparentemente, foi negado pelo Estado Nacional, enquanto União e Municípios são apenas instrumentos que se trabalha para tentar abrir caminhos exploratórios à Democracia por vir, enquanto possibilidade de desocultar rostos e escutar gritos.

Se o grande problema é o negar de rostos e gritos, em que relaciona-se à concentração de poder e a negação da singularidade no Estado Nacional no Brasil pela reprodução da tensão entre União e Municípios, tem-se como principal objetivo desocultar o rosto lhe dimensionando irredutível alteridade e garantir o direito ao grito enquanto proposição da democracia por vir. Em que a hipótese é que os Municípios podem ser um local privilegiado para enxergar o rosto e escutar o grito, abrindo caminhos exploratórios para instrumentalizar a democracia por vir de Jacques Derrida.

Em razão disso, elementar a análise do Estado Nacional em relação ao poder e a singularidade e seus desdobramentos na instauração do Estado Federal enquanto partilhada de poder no Estado Nacional entre União e Municípios no Brasil, a fim de assimilar como estes entes federados são dimensionados em relação ao poder na República Federativa do Brasil, e, especialmente, a atribuição de sentido à União e Municípios pela tradição federalista.

O Estado Nacional surge na forma Unitária, que lhe é característico a concentração de poder e a negação da singularidade, tendo como núcleo de sustentação a homogeneização dos sujeitos, a padronização da forma de pensar e de viver, realizado através de processos de encobrimento do rosto. Com o tempo, muitos Estados, por diferentes motivos e variadas formas, realizaram a descentralização, assumindo o Estado Federal a sua forma mais radical.

¹ LISPECTOR, Clarice. *A Hora da Estrela*. Rocco: São Paulo, 1998.

No Brasil tem-se a primeira noção de um Estado Nacional com a formação de um corpo político nos movimentos de Independência. Ainda que haja outras perspectivas por se tratar, aponta-se à uma formação em que não foi, necessariamente, espontânea, mas fruto de intensos arranjos políticos e o uso da violência. Assim, fazendo crer que o Estado brasileiro também se formou pela negação do outro, com o encobrimento de tantos rostos múltiplos com o simbólico grito as margens do Rio Ipiranga, fazendo a fundação simbólica do grito que engasgou outros gritos.

Ainda que o poder local, aparentemente, tenha ocupado papel importante na Construção do Estado Nacional brasileiro, especialmente e curiosamente, pela não desintegração da América Portuguesa, como ocorreu na América Espanhola, o mesmo passou a perder força às Províncias desde a Constituição Imperial de 1824. A Lei de Organização Municipais de 1º de outubro de 1828 caracteriza a sua perda de poder no cenário nacional às Províncias e marca um processo de debilidade em que se faz presente até os dias atuais. Não obstante, o ano de 1833 ocorreu a Revolução do Ano da Fumaça, também conhecido como Sedição de Ouro Preto, cuja qual seria um movimento de resistência do poder local, mas em que restou vencido com o reconhecimento e força às Províncias.

Segue essa tendência e com a Constituição da República não houve grandes alterações sobre o poder local. A República oficialmente instituiu a forma de organização federativa, sendo a forma mais radical de descentralização, em que é atribuída determinada autonomia política, administrativa e legislativa aos entes federados. Assim, em maior ou menor grau, seguiu-se a tendência centralizadora nas Constituições posteriores, especialmente aquelas consideradas autoritárias, como as de 1937 e 1964.

A Constituição da República de 1988, que é considerada inovadora no aspecto federativo, ainda que haja tendência a descentralização, observa-se a ruptura formal da concentração de poder, ocorrendo por diversos fatores que não somente pelo texto constitucional, restando a tensão entre União e Municípios, tratando de uma federação frágil, em que a União possui concentrado poder em detrimento dos Municípios. Todavia, a concentração de poder na Constituição de 1988 não pode ser entendida isoladamente, mas dentro de um contexto histórico, advindo desde o Brasil Colônia.

Assim, busca-se analisar o contexto histórico, a importância dos Municípios na formação do Estado Nacional no Brasil, ainda que pela função de controle, o início de sua decadência pelo Estado Unitário Imperial e seu ápice de debilidade na República Velha, tendo como fenômeno mais notável o coronelismo, que ainda continua produzir consequências.

Destaca-se que a União é ente federado, e com os demais entes, Estados, Distrito Federal e Municípios formam a República Federativa do Brasil. A União é pessoa jurídica de direito público interno, em que não lhe é atribuído a soberania, mas sim da República Federativa do Brasil. Em razão disso, não tratará do fenômeno da globalização, ainda que insira nova dinâmica nas relações internas no Estado Nacional, especialmente quando assimila questões de competitividade entre Estados ou blocos regionais, fazendo com que a União tenha atuação de destaque, e, geralmente, sacrifique os demais entes, principalmente em perspectiva fiscal.

Por negação ao logocentrismo em resumir União e Municípios em isso ou aquilo, bom ou ruim, tem-se que não deve se contrapor, mas auxiliar, enquanto integrantes e construtoras da República, não creditando idealidade à União e aos Municípios, no sentido de não sofrerem debilidades e graves problemas relacionadas ao patrimonialismo, fazendo o rompimento da idealidade pela debilidade.

Adverte-se que não se objetiva a destruição da União, mas a sua desconstrução, no sentido de lançar novo sentido a relação da União e Municípios, questionando a tradição federalista que relegou os Municípios às margens da federação. Fazendo opção por não tratar dos Estados membros, mas em que, necessariamente, serão relatados e discutidos, mas não tratando de elemento prioritário na análise, haja vista o intuito de concentrar esforços na tensão entre União e Municípios.

Em síntese, o trabalho analisa o poder e a singularidade no Estado Nacional, ou, por melhor dizer, desocultar o poder da singularidade. Todavia, envolta há muitos elementos que complementam e somam ao tema, fazendo com que um elemento alinha-se a outros aspectos, formando círculo complexo para abrir caminho a visualização de fissuras profundas na partilha (ou não) de poder no Brasil, mas que tem por objetivo último desocultar rostos e escutar gritos.

O principal condutor deste trabalho, o qual será permeado por sua filosofia, é Jacques Derrida. Assim, o projeto será conduzido na perspectiva desconstrutivista, e, em razão disso, deve ser melhor explicitado:

Na desconstrução não há que se falar em método, uma vez que Derrida aponta que a desconstrução não é um método, mas a experiência do impossível, de modo que a desconstrução tem como tarefa uma memória histórica e interpretativa, no sentido de ser uma herança e interpretações genealógicas. Não trata-se a desconstrução apenas de forma gramatical, mas opera além da escritura enquanto texto. Embora o objetivo inicial de Jacques

Derrida, aparentemente, relaciona-se a desconstrução de texto, do significante e significado, haja vista seu esforço em explicar a importância do texto escrito em *Gramatologia*.²

Para tanto, faz-se referência à passagem em que Derrida aponta que os trabalhos de Stanley Fish, Barbara Herrnstein-Smith, Drucilla Cornell, Samuel Weber que tratam da articulação, entre literatura, filosofia, direito e problemas políticos-institucionais são os mais fecundos e mais necessários. Prossegue indicando que seriam os programas mais radicais da desconstrução, de forma a tornar possível que ela não se feche nela mesmo, fazendo discurso puramente especulativo, fechado, preso à academia, mas pretende “mudar as coisas e intervir no mundo de modo eficiente e responsável, naquilo que chama de cidade, a polis.”³

Ainda tratando da desconstrução de forma mais filosófica, Derrida afirma que aparenta-se urgente atentar para o desenvolvimento concorrente o conjunta da desconstrução, e aparentemente foi o que fez em *Força de Lei*, haja vista que o colóquio tem por objetivo a desconstrução do direito como possibilidade de justiça.⁴ Pergunta-se: qual texto Derrida desconstrói em “*Força de Lei*”? Não encontra-se resposta para tanto, indicando que acena a desconstrução da lei e de forma mais ampla, da autoridade e do próprio Estado.

Demonstrado a possibilidade de desconstrução para além do texto, deve-se entender que a desconstrução é um apelo à responsabilidade diante da memória, que regula a justiça e a justeza do comportamento, ao passo que a desconstrução age segundo dois estilos, o que na maioria das vezes se complementam uma a outra. De um lado tem-se a tarefa de uma memória histórica e interpretativa, no sentido de ser uma herança de um imperativo ou de um feixe de injunções, que procede por leituras de textos interpretações genealógicas. De outro, o aspecto demonstrativo e aparentemente não histórico de paradoxos lógicos formais.⁵

Importante destacar que a escritura para Derrida seria o signo, que corresponderia ao total, compreendendo o significante e o significado. Ao passo que privilegiar a escritura é estabelecer a presença na ausência, uma vez que a escritura se reproduz além da mortalidade. O que vale dizer que na escritura você tem a eternidade, a presença na ausência, mas não apenas. Ao afirmar que não há nada fora do texto, está se afirmando que é possível a sua desconstrução, pois tudo torna-se interpretável. Deste modo, afirmou ele que o “direito é

² DERRIDA, Jacques. *Gramatologia*. Tradução Miriam Chnaiderman, Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Perspectiva, 2013. p. 7-9

³ _____. *Força de Lei. O fundamento místico da autoridade*. Trad. Leyla Perrone Moisés. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. p.14

⁴ Ibidem, p. 10,15.

⁵ Ibidem, p. 37,38,41.

essencialmente desconstruível, ou porque ele é fundado, isto é construído sobre camadas textuais interpretáveis e transformáveis.”⁶

Assim, terá grande relevância no trabalho a perspectiva histórica a fim de realizar uma memória histórica para operar a desconstrução. Em que deve-se contextualizar os Estados Nacionais, a sua formação e a sua concentração de poder, bem como a tentativa de descentralização através do Federalismo e como moldado na Constituição de 1988, em que tratará a abertura à democracia por vir, envolvendo alguns condicionantes.

O primeiro capítulo tratará do Estado Nacional em três perspectivas: a sua fundação, bem como especificamente no Brasil; o poder o qual o fundamenta e a análise do Ser no Estado Nacional, contrapondo o sujeito ao ser singular *pachamama*, que, trata-se do devir e não de uma idealidade fazendo o antiplatonismo, o qual é importante para a formatação da democracia por vir.

No segundo capítulo que discorrerá sobre o federalismo, enquanto instrumento de partilha de poder no Estado Nacional, sua descrição de forma ampla e seus elementos característicos, especialmente a ideia de descentralização. O contexto histórico no Brasil, desde a Colônia, em que não havia o Estado Federal, mas já havia a tensão entre poder central e poder local, acabando na análise presente de como moldado o Estado Federal pela Constituição de 1988, especialmente na inclusão do Município como ente federado, de forma que pela perspectiva histórica possa se desconstruir argumentos em que não trata o Município como tal.

Por fim, o último capítulo, enquanto desdobramento da análise presente da moldura federativa da Constituição de 1988, embora com muitas características técnicas descritivas da tensão entre União e Municípios, se apoiará na alusão filosófica de imagem e objeto posta por Jacques Derrida, em que assim como o fonocentrismo relegou a escrita à fala, o federalismo relegou o Município à União, em que se pretende outra atribuição de sentido à União e Municípios, fazendo abertura de caminhos exploratórios a democracia por vir, com o direito ao grito e à singularidade, trazendo alguns condicionantes, quais sejam: a debilidade institucional, a arrecadação e partilha de recursos financeiros, a representação política e o sistema eleitoral brasileiro.

Posto o caminhar da desconstrução, nota-se que optou-se por encaminhar a pesquisa em base teórica, mas por desaguar em questões concretas enquanto forma de instrumentalizar a democracia por vir. Pretendeu-se não se limitar a perspectiva derridiana de

⁶ DERRIDA, Jacques. *Força de Lei. O fundamento místico da autoridade*. Trad. Leyla Perrone Moisés. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. p.14p.26

atribuição eterna de alteridade ao rosto, mas sim de tentar, ainda que na forma de abertura de caminhos exploratórios, instrumentalizá-la, já que, de nada resolve atribuir, filosoficamente, infinita singularidade ao rosto que vem. Ou seja, da teoria à prática, de questões filosóficas à debilidades materiais, tentando demonstrar que a teoria deve fundamentar e auxiliar à prática, assim como à prática deve ser premissa do pensar filosófico. Em concreto, o presente trabalho é de tentar abrir caminhos exploratórios à democracia por vir pelos Municípios.

1. O ESTADO NACIONAL: CONCENTRAÇÃO DE PODER E NEGAÇÃO DA SINGULARIDADE

Trata-se da contextualização do Estado Moderno em relação a sua formação, o fundamento de seu poder, e o ser humano, em perspectiva descolonialista⁷, especialmente por entender a importância do arquivo⁸ segundo Michel Foucault.

A história é contada pela visão daqueles que tem o poder de arquivar ou não determinados fatos, de modo que o que aparece na história é sempre uma parte da história. Ainda que não seja possível descrever nosso próprio arquivo e que o arquivo não seja descritível em sua totalidade, tem a sua descrição vista melhor e com mais clareza com o distanciamento cronológico.⁹

Assim, mais distantes cronologicamente do início da modernidade apresenta-se mais rico e contributivo a análise de forma descolonialista, em que insere ao arquivo os povos originários e muitos outros que foram excluídos não apenas em vida, mas também na história. De forma que a visão descolonialista é uma tentativa de desconstruir a história, e, de certa forma, de arquivar fatos esquecidos e rostos ocultados, apresentando-se mais adequada quando se busca o desocultar do rosto.

1.1. A formação do Estado Nacional: A homogeneização e a identidade nacional

O Estado Moderno diante da abordagem que se propõe, segundo Enrique Dussel, tem como marco referencial o final do século XV, mais precisamente o ano de 1492¹⁰, ano em que Cristovão Colombo inicia a invasão da América, uma vez que é essencial para o desenvolvimento do sistema capitalista, haja vista que necessita das riquezas desses locais.

⁷ Trata-se de estudiosos, especialmente latino-americanos, que contestam a representação histórica de “descobrimento da América” e o que decorre da mesma.

⁸ Segundo Michel Foucault: “O arquivo é, de início, a lei do que pode ser dito, o sistema que rege o aparecimento dos enunciados como acontecimentos singulares. Mas o arquivo é, também, o que faz com que todas as coisas ditas não se acumulem indefinidamente em uma massa amorfa, não se inscrevam, tampouco, em uma linearidade sem ruptura e não desapareçam ao simples acaso de acidentes externos, mas que se agrupem em figuras distintas, se componham umas com as outras segundo relações múltiplas, se mantenham ou se esfumem segundo regularidades específicas; ele é o que faz com que não recuem no mesmo ritmo que o tempo, mas que as que brilham muito forte como estrelas próximas venham até nós, na verdade de muito longe, quando outras contemporâneas já estão extremamente pálidas. In: FOUCAULT, Michael. *A arqueologia do saber*. Trad. Luiz Felipe Baeta Neves. 7º ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008. p. 147

⁹ FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Trad. Luiz Felipe Baeta Neves. 7º ed.. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008. p. 148

¹⁰ Vale dizer que é divergente entre pesquisadores uma data e a origem do Estado Moderno, destacando que a abordagem tratada é uma perspectiva dentre outras possíveis.

Outro fator simbólico para a criação da modernidade é a queda de Granada, também em 1492, sendo esta a última grande cidade com domínio muçulmano, em que houve a expulsão do outro.¹¹ Em que primeiramente foram os muçulmanos e depois os judeus expulsos da Europa, a fim de construir uma identidade moderna uniformizadora, com a expulsão do diferente.

Na modernidade, surgiu, intimamente relacionado a ela ou o que a caracterizou, os Estados-Nações, que se fez pela união do rei, nobreza, burguesia e religião. Há vontade de alguns e imposição para outros de união para a formação dos Estados-Nações, fazendo questão relevante: O que faz um povo nos Estados-Nações se manterem unidos?

Segundo José Luiz Quadros de Magalhães¹² para a construção desse Estado Nacional, foi essencial a criação dos exércitos e polícias nacionais, bancos e moedas nacionais, além da religião, direito e escolas nacionais, os quais tinham por objetivo último a padronização, a criação de uma identidade nacional para que pudesse repousar e sustentar o Estado moderno (nacional). Merece destaque, ainda, com todo aparato de padronização para a criação do Estado Nacional, a sua epistemologia,¹³ a qual reflete a verdade no universalismo europeu.

A uniformização é o núcleo da lógica moderna para o capitalismo e para o Estado, necessita-se de padronização para ser possível produzir para consumidores em massa e o Estado ter o controle na forma de pensar e de agir. Destaca-se que a uniformização é o lado oposto da heterogeneidade, que é constituída pelos múltiplos singulares. Em análise a criação do Estado moderno europeu, observa-se que o rei não poderia se identificar com nenhum grupo étnico específico, ou seja, era necessário criar a identidade nacional, a qual foi construída com base na criação do inimigo comum, o estrangeiro; e na religião comum, o catolicismo.

Eric Hobsbawn questiona como o “patriotismo nacional tão distante da experiência real da maioria dos seres humanos, tornar-se tão rápido uma força política poderosa?”¹⁴ Coloca o problema não no fato de que comunidades pretendam a construção do Estado, mas sim desse Estado desconsiderar a natureza das reais comunidades com os quais

¹¹ DUSSEL, Enrique. *1492: El encubrimiento del Otro. Hacia el mito de la modernidad*. La Paz: Plural Editores, 1994. p. 08

¹² MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *O Estado Plurinacional e o Direito Internacional Moderno*. Curitiba: Juruá, 2012. p.28,29,30.

¹³ Segundo Boaventura de Sousa Santos, epistemologia: “é toda noção ou ideia, refletida ou não, sobre as condições do que conta como conhecimento válido. E por via do conhecimento válido, que uma dada experiência social se torna intencional e inteligível. Não há, pois, conhecimento sem práticas e atores sociais.” In: SANTOS, Boaventura de Souza; Meneses, Maria Paula (coords.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Editora de Coimbra, 2009, p. 08

¹⁴ HOBBSAWM, Eric J. *Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade*. Trad. Maria Celia Paoli, Anna Maria Quirino. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. p.63

os seres humanos se identificam através da história, sendo a nação moderna uma comunidade imaginária.¹⁵

Em relação à língua na construção do Estado, discute-se se a mesma poderia separar ou não nações. Através de pesquisa sobre a natureza das línguas e seu uso como critérios de vínculo ao grupo, aponta-se que as línguas nacionais são construções semiartificiais, em que são homogeneizadas e padronizadas através de combinação de multiplicidade de idiomas falados, havendo a dificuldade de decidir qual dialeto será a base da língua padronizada. Há ainda o nacionalismo filológico, cujo qual é a insistência na pureza linguística do vocabulário nacional. Mas entende-se que a língua não foi o fator fundamental para a existência de união através da nação, haja vista que era importante apenas para os instruídos que correspondia a pequena parte da população, havendo relatos de lutas nacionalistas que foram agravados pela recusa de grupos linguísticos em aceitar a unidade política com outros que falam a mesma língua e outros relatos que fazem parecer que haviam outros fatores que sobrepujaram a diferença de grupos linguísticos.¹⁶

Assim, a língua não era o elemento central na formação do nacionalismo, embora tivesse relevância, mas sendo apenas de um dos critérios pelos quais as pessoas pertencem simbolicamente a uma coletividade. Todavia, acabou por tornar-se elemento central à definição moderna de nacionalidade, sendo importante para a coesão nacional por três razões. A primeira é por ser potencial para que a comunidade linguística abranja determinado território e transforma-se na espécie de projeto piloto para a comunidade maior, a nação. O segundo é que a língua comum, por ser construída, aparenta constituir-se mais eterna que realmente é, especialmente quando é impressa. Em terceiro porque a língua das elites frequentemente transformou-se na língua real dos Estados Modernos, através da educação.¹⁷

Outro elemento que se discute, o qual não pode ser ensinado, é a etnicidade, a qual relaciona-se a descendência e origem comum, em que parentesco e sangue têm vantagem em ligar membros de um grupo e excluir estranhos. Mas não opta pela etnicidade biológica, mas sim cultural, haja vista que os Estados-Nações são, em sua maioria, muito heterogêneos para uma etnicidade biológica.¹⁸ Eric Hobsbawm cita inúmeras referências que fazem sentido dizer que a etnicidade também não é fundamental para a construção do Estado-Nação, no entanto a ideia de raça traz implicações, especialmente na ideia nós x eles, em que há

¹⁵ HOBBSAWM, Eric J. *Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade*. Trad. Maria Celia Paoli, Anna Maria Quirino. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. p.63.

¹⁶ *Ibidem*, p.69,70,71,72,73

¹⁷ *Ibidem*, p.76-78.

¹⁸ *Ibidem*, p.78,79

distinções que se deve notar. Primeiramente é que a etnicidade tem se relacionado conforme a posição social, não importando necessariamente a cor da pele, mas sim qual estrato social se encontra, independente de aparência física. Em segundo, a etnicidade visível tende a ser negativa, pois serve para definir o outro, muito mais que afirmar o próprio grupo que se faz parte, em que faz característicos os estereótipos raciais. Em terceiro lugar, a etnicidade é pouco importante, ao menos que tenha sido fundida com algo parecido a uma tradição estatal.¹⁹

Analisa também para a construção do Estado Nação a religião, de forma que coloca como fator importante, uma vez que “a religião é um antigo e experimentado método de estabelecer comunhão, através de uma prática comum e irmandade, entre pessoas que de outro modo não teriam nada em comum.”²⁰ Dessa forma, foram criadas religiões mundiais, que sendo universais são pensadas para acabar com as diferenças linguísticas, étnicas, políticas. Trata-se de elemento importante, mas sendo os ícones sagrados componentes essenciais. “Eles representam os símbolos e rituais ou as práticas coletivas comuns que, sozinhos, conferem uma realidade palpável aquilo que de outro modo seria uma comunidade imaginária.”²¹ Esses símbolos podem ser imagens, ou práticas compartilhadas, como os cinco dias de prece dos mulçumanos.²²

Assim, faz sentido a análise de Marilena Chaui da nação como semióforo²³, cujo qual “é um signo trazido à frente ou empunhado para indicar algo que significa alguma outra coisa e cujo valor não é medido pela sua materialidade e sim por sua força simbólica.”²⁴ É um objeto de celebração por meio de cultos religiosos, locais considerados sagrados, passeatas e comícios, monumentos, todos os locais devendo ser público, uma vez que toda a comunidade deve comunicar-se na celebração de algo que lhes é comum, trazendo o sentimento de comunhão e unidade.²⁵

Ainda hoje em que se fala em Estado laico, verifica-se a estrita relação entre Estado e religião quando se observa a resistência à Turquia e a população mulçumana na Europa, assim:

¹⁹ HOBBSAWM, Eric J. *Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade*. Trad. Maria Celia Paoli, Anna Maria Quirino. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. p.80,81,82

²⁰ Ibidem, p.83

²¹ Ibidem, p.86

²² Ibidem, p.86

²³ A autora retira o pensamento de Semióforo de Krysztoff Pomian, modificando e acrescentando outros aspectos relacionados à construção brasileira.

²⁴ CHAUI, Marilena; ROCHA, André (org.). *Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro*. Belo Horizonte: Autêntica; São Paulo: Formação Perseu Abramo, 2013. p. 153

²⁵ Ibidem, p. 153

O Estado europeu se formou com a uniformização dos menos diferentes (brancos e cristãos) e com a expulsão dos mais diferentes (judeus e muçulmanos). Este processo ajuda-nos a compreender fenômenos como o nazismo, o ultranacionalismo, o racismo, e, como até hoje, mergulhados no mesmo paradigma moderno estes Estados e os seus nacionais continuam perseguindo, expulsando ou mesmo matando muçulmanos, ciganos, judeus entres outros que ocupam o lugar “d’eles” em algum momento da história.²⁶

Como último critério mais decisivo, Hobsbawm, aponta a consciência de pertencer a uma entidade política durável, a ideia de nação histórica. A vinculação a um Estado histórico pode ser importante instrumento para garantir a consciência de uma nação.²⁷

Apresenta-se importante a soma do uso da violência para a formação dos Estados-nações. Segundo Enrique Dussel, o mito da modernidade, o qual se desenvolve em duas bases, de um lado o conceito de emancipação racional e de outro a justificação da violência. Utilizando-se de discurso racional a colonização ocorreu com a justificativa de que a invasão da América era de grande utilidade e seria para o bem de todos, ocorrendo, na realidade, a autodenominação de melhor/civilizado (europeus) e o inferior/incivilizado (conquistados).²⁸ A ideia de guerra justa, ainda hoje utilizada em discursos bélicos, na colonização da América seria atribuída ao fato dos índios se oporem a aprender o evangelho.²⁹ Fazendo indício o quão importante foi a religião para implementar o Estado Moderno.

Nesse sentido, a racionalidade é utilizada como justificativa no sentido de um discurso racional de utilidade e benefício de todos.³⁰ Apresentando com mais clareza, o conceito de modernidade é de emancipação pela razão, com respeito às civilizações, com sua respectiva estrutura econômica e política. Mas, de forma oculta, é o processo de dominação, de violência que exerce sobre o outro.³¹

A violência é exercida contra determinado grupo de pessoas, no qual o diferente é expulso, morto, torturado, preso, pois carregam a condição de ser o outro, em que não se enxerga o seu rosto. Estando presente em toda a construção moderna, todo aquele que é considerado estranho e não se encaixa no projeto uniformizador do Estado Moderno.³²

²⁶ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *O Estado Plurinacional e o Direito Internacional Moderno*. Curitiba: Juruá, 2012. p.30

²⁷ HOBBSAWM, Eric J. *Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade*. Trad. Maria Celia Paoli, Anna Maria Quirino. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. p.90

²⁸ DUSSEL, Enrique. *1492: El encubrimiento del Otro. Hacia el mito de la modernidad*. La Paz: Plural Editores, 1994. p. 69

²⁹ Ibidem, p.70

³⁰ Ibidem, p.70

³¹ Ibidem, p. 72

³² MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Direito à heterogeneidade individual e coletiva e a superação de uma teoria da Constituição Moderna*.

Para fins de arquivamento, observa-se que os crimes cometidos contra os índios são anteriores aos praticados pelo governo nazista alemão, o qual gerou grande impacto social, porque, por uma escolha, foram arquivados. Sob a mesma lógica, incontáveis negros sofreram pelo mito da modernidade. Assim, os índios seriam as primeiras vítimas do holocausto decorrente de um mito da modernidade, depois os negros, judeus, dentre tantos outros.³³ Mas, atenta-se que o genocídio dos povos originários não foi arquivado, logo, desconsiderado pela história construída por europeus.

O objetivo do dispositivo *nós x eles* é sempre retirar a complexidade que existe em torno de pessoas, que são únicas e singulares. Por isso, utiliza-se as nomeações de grupos, os nomes de grupos que, inclusive, serviram para justificar genocídios. Assim, a construção de significados esconde complexidades e heterogeneidades, destaca-se que a palavra “judeu” escondeu toda a heterogeneidade histórica pessoal do grupo de pessoas que são chamadas por este nome. A nomeação é um mecanismo de simplificação e de geração de preconceitos que facilita a manipulação.³⁴

Ressalta-se que, as composições que engendram a união dos povos fazendo os Estados-Nações, nenhuma delas se excluem, todas se entrecruzam e se estabelecem como componentes sociais da identidade nacional. E todas, principalmente a língua, são construtos estatais. Por isso, tem-se que o que faz um povo permanecer unido é a conjugação de vários elementos, destacando a língua, a etnicidade, religião, ícones sagrados e símbolos festivos para trazer a noção de patilha e unidade, o uso da violência, e, especialmente, a criação da crença de povo pertencente a uma comunidade.

Boaventura de Souza Santos aponta que o Estado Moderno surge a partir de uma “simplificação brutal da vida”, sendo a construção do Estado Moderno intimamente ligada à construção de uma identidade nacional, ou em outras palavras, da imposição de valores comuns que deveriam ser compartilhados pelos diversos grupos étnicos, sociais, para que assim todos reconhecessem o poder do Estado.³⁵

Nesse sentido, Jacques Derrida expõe que a formação dos Estados-Nações, ou ato da instituição de uma Constituição, que se instaura o que se chama de “Estado de Direito” enterra, dissimula e recalca a justiça.³⁶ Como referência, tem-se uma das violências

³³ DUSSEL, Enrique. Op. cit. p. 152,153.

³⁴ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Op. cit. p.34

³⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pensar el Estado e la sociedad: desafios actuales*. Buenos Aires: Waldhuter, 2009. p. 205.

³⁶ DERRIDA, Jacques. *Força de Lei. O fundamento místico da autoridade*. Trad. Leyla Perrone Moisés. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. p. 45

fundadoras da lei ou do direito estatal consistiu em impor uma língua a minorias nacionais ou étnicas agrupadas no Estado Nacional.³⁷

Assim no item seguinte analisa como esses elementos foram utilizados para instituir o Estado Nacional no Brasil.

1.1.1. A formação do Estado Moderno Nacional no Brasil: O grito que engasgou múltiplos gritos³⁸

Em sua maioria, os Estados nacionais na América Latina se formaram pelas lutas de independência ocorridas no século XIX. Todavia, esses Estados soberanos foram construídos por homens brancos, descendentes de europeus. Os povos originários e afrodescendentes, que eram a maior parte da população, ficaram a margem, excluídos de qualquer concepção de nacionalidade. Se na Europa houve o enquadramento e padronização na construção do Estado nacional, na América Latina não se esperavam que indígenas e negros se comportassem como iguais, fazendo sua exclusão.³⁹

A expressão da palavra nação que tinha a conotação de um agrupamento de gente de descendência comum, dizendo que os índios, segundo os navegantes e colonizadores, “são gente sem fé, sem lei e sem rei”. Nessas condições, estão naturalmente subordinados e sob o poder do conquistador”.⁴⁰

Utilizando-se de teorias do direito natural, a subordinação e inferioridade dos índios são considerados consequências de ordem natural, proclamando que os nativos são absolutamente inferiores e devem ser comandados pelos superiores naturais, os conquistadores-colonizadores.⁴¹

É possível observar como os povos originários, mestiços e negros foram completamente excluídos, não apenas da concepção de nacionalidade, mas também da

³⁷ DERRIDA, Jacques. *Força de Lei. O fundamento místico da autoridade*. Trad. Leyla Perrone Moisés. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. 40

³⁸ Segundo Iara Lis Franco Scheviatto, com a reformulações das redes de poder, foi momento apropriado para que camadas populares dessem grito aos seus anseios variados. Assim, camadas pobres, livres, libertos, mulatos, escravos, negros manifestavam outros desejos, fazendo necessário o controle das ruas e das praças em que eclodiam movimentos variados por motivos diversos. A adesão local enfrentou embates sociais em que foi resolvido através do uso da violência pelas Câmaras, sendo tratados como tumultos e desordem, esvaziando suas reivindicações e legitimidade. Apenas a aclamação era legítima, fazendo a anulação dos movimentos e rebeliões e, simultaneamente, instaura a ordem legítima em perspectiva liberal.

³⁹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *O Estado Plurinacional e o Direito Internacional Moderno*. Curitiba: Juruá, 2012. p.30

⁴⁰ CHAUI, Marilena; André Rocha (org.). *Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro*. Belo Horizonte: Autêntica; São Paulo: Formação Perseu Abrano, 2013. p. 158

⁴¹ *Ibidem*, p. 200

concepção de ser humano, quando em leitura historiográfica, tem-se nota de elaboração de prancha de seleção de rostos de povos originários, como forma de enciclopédia, escrevendo sobre traços característicos e sua localização. O mesmo transformou-se quase em obrigatoriedade aos viajantes no início dos oitocentos, em que mostravam a heterogeneidade do Brasil: “os selvagens, os bons gentios, os negros africanos, tendo o desvelo de marcar esta heterogeneidade e apontar para uma camada da população que não se inseria, facilmente e de imediato, num mundo civilizado.”⁴²

Para a formação do Estado Nacional no Brasil houve longo processo de intensas divergências, especialmente entre brasileiros e portugueses, para a formatação da criação da soberania nacional e conjuntamente o Estado Nacional, fundada, segundo Iara Lis Franco Souza, na relação contrato-imperador-festa. O contrato decorrente da influência iluminista de Locke, Rousseau e Montesquieu, na forma de uma Constituição liberal que limitava o poder do rei, o imperador que da criação imagética, desde monumentos à incorporação de ritos que assimilavam a divindade, fazendo símbolo de unidade em contraponto ao temor da instituição da República com a desagregação do território como na América Espanhola e os rituais de festas, que traziam a noção de povo e o pertencimento a uma nação, em que dava legitimidade ao contrato, a Constituição elaborada na assembleia constituinte.⁴³

A construção do Estado Nacional brasileiro, tem-se a princípio a intenção de se instalar o Império Luso-Brasileiro, e para tanto a deputação portuguesa para tentar aumentar a adesão das províncias ao império luso-brasileiro tentou implementar nova rede de poder através das Juntas Provisórias eleitas na localidade, passavam a exercer o poder executivo, em que haveria a contenção de concentração de poder no Rio de Janeiro.⁴⁴ As Juntas Provisórias eram das Províncias, também denominada de poder local, ou seja, que não era o poder central.

Para a reformulação do poder local das províncias foi criado também a figura do governo de armas, encarregado pelo serviço militar e segurança pública na província. Todavia, com a reformulação da rede de poder, houve conflito entre Junta e Governo de armas identificado pela disputa entre brasileiros e portugueses. Nesse cenário, atribui-se às câmaras grande importância no processo das eleições locais em que se escolhiam as Juntas. A

⁴² SOUZA, Iara Lis Franco Schiavinatto Carvalho. *A Pátria Coroada: O Brasil como Corpo Político Autônomo – 1780-1831*. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 1997. p.46.

⁴³ SOUZA, Iara Lis Franco Schiavinatto Carvalho. *Pátria coroada: o Brasil como corpo político autônomo – 1780-1831*. São Paulo: Formação Editora da UNESP, 1999. p.06

⁴⁴ *Ibidem*, p. 111-115

Câmara enquanto local de negociações diversas, a qual habilitava um representante a concorrer um cargo nas Juntas Provinciais.⁴⁵

A partir de junho de 1822 era intensa a correspondência entre as Câmaras e o príncipe, com a formulação corriqueira de que as Cortes se tornaram despóticas em que os interesses de Portugal eram privilegiados, tornou-se o Brasil império a única opção política. Para tanto, José Bonifácio criou o Conselho de Procuradores, em que havia representantes de todas as Províncias para deliberarem sobre a política. Esse processo foi apoiado pelas câmaras municipais, caracterizando o enxergar local à autoridade real, em contrapartida o príncipe tinha o compromisso de firmar uma Constituição liberal. Ao apoiarem o príncipe, as Câmaras, desligavam-se das Cortes, e, conseqüentemente ao contrato do Império Luso-Brasileiro.⁴⁶

Foi articulado o apoio das câmaras por reconhecer importância às mesmas vindas desde a Colônia, por ser órgão que representava o poder político no Brasil Colônia. A opção foi entendida como forma de assegurar as elites locais a manutenção de sua força e de importante interlocutor entre os interesses de Minas Gerais-São Paulo-Rio de Janeiro. O movimento em que foi liderado pelo Rio de Janeiro, remetia às câmaras municipais propostas de uma monarquia constitucional, ressaltava o ganho da separação de Brasil e Portugal, além de promover a figura de D. Pedro.

Em 1822-1823 seguiu contínuo a declaração das câmaras adesão à D. Pedro e a uma Constituição brasileira. Para ter publicidade, deviam realizar o ato de aclamação promovido pela Câmara com uniformes e armas fazendo homogeneizar a sociedade, em que reunia o povo e se concretizava o contrato perante toda vila. Nesse momento houve a criação de noção de povo, em que associava-se diretamente a noção de indissolúvel e inseparável de nação, com os termos assemelhado a patriotas, brasileiros, compatriotas, soldados, irmãos. Mas destaca-se que aceção de direitos, o povo não era todos, nascia um contrato pela exclusão de grupos em que não se incluía no poder da época⁴⁷

A construção do Estado nacional brasileiro vem em tom de terror o triunfo do patriotismo instaurado a força, em que as forças de apoio ao Imperador pressionavam as localidades em que ainda não haviam feito a aclamação ao imperador. Assim, os comandantes Militares exigiam o ato da aclamação. Um dos comandantes, Labatut, avisava à Junta de um Piauí em dezembro de 1822, que lutava num campo de batalha na Bahia. Em que numerava

⁴⁵ SOUZA, Iara Lis Franco Schiavinatto Carvalho. *Pátria coroada: o Brasil como corpo político autônomo – 1780-1831*. São Paulo: Formação Editora da UNESP, 1999p. 117,118

⁴⁶ *Ibidem*, p. 143

⁴⁷ *Ibidem*, p. 145,170,178,179.

seus novos recursos militares: o bloqueio naval, a vinda de mais batalhões do Rio de Janeiro e dois mil mineiros. Assim escrevia:

Nestes Termos Vossas Excelências aclamem imediatamente o Imperador: não é uma efêmera facção quem lhes persuade, é o Brasil, unido em massa, é a nossa honra, é a divisa que honrosamente tomamos, e que a temos nos nossos braços transcrita, e fielmente copiada dos nossos corações; e se houver algum malvado que nessa Província se oponha à Aclamação do Imperador, conte com não existir, eu farei marchar tropas; e as baionetas, qual fluido elétrico, espalharão o calor do patriotismo e honra brasileira.⁴⁸

Por essa narração da carta enviada pode perceber o uso da violência para que fosse realizada a aclamação ao Imperador, não tratando-se de mera liberalidade ou opção dada às províncias e às câmaras municipais.

Destaca-se que nesse momento de reformulação das redes de poder, foi momento apropriado para que camadas populares dessem grito aos seus anseios variados. Assim, camadas pobres, livres, libertos, mulatos, escravos, negros manifestavam outros desejos, fazendo necessário o controle das ruas e das praças em que eclodiam movimentos variados por motivos diversos. A adesão local enfrentou embates sociais em que foi resolvido através do uso da violência pelas Câmaras, sendo tratados como tumultos e desordem, esvaziando suas reivindicações e legitimidade. Apenas a aclamação era legítima, fazendo a anulação dos movimentos e rebeliões e, simultaneamente, instaura a ordem legítima em perspectiva liberal.⁴⁹ Eis a verificação do mito da modernidade, que de um lado apresenta respeito às instituições e de outro o uso da violência, para dar legitimidade a essas instituições.

A assembleia para elaborar uma Constituição tinha dificuldades, tanto que em 1823 D. Pedro a fechou afirmando que havia tornado local de disputa entre brasileiros e portugueses. José Bonifácio tinha dificuldade de aprovar seu texto constitucional por ser contrário aos interesses das províncias, em que seus representantes buscavam autonomia política. Em contraponto a Bonifácio, Soares Lisboa defendia a autonomia legislativa das províncias. Fora da assembleia, havia ainda a contínua construção da imagem de D. Pedro em torno das festas.

As festas retiravam a celebração do pacto social do âmbito da assembleia e das leis, esfera esta controlada pelas elites, deslocando-a para o âmbito das ruas e praças, dos vivos e do contrato do imperador com a sua gente, conformando agora uma

⁴⁸ *As Câmaras Municipais e a Independência*, 1972, v.1, p.135, datado de fev.1823. apud SOUZA, Iara Lis Franco Schiavinatto Carvalho. *Pátria coroada: o Brasil como corpo político autônomo – 1780-1831*. São Paulo: Formação Editora da UNESP, 1999. p.173

⁴⁹ *Ibidem*, p.170,181,184.

sociedade civil. Essas festas colocavam em cena a produção da legitimidade e do contrato social, que passava pela praça pública[...].⁵⁰

Assim, as celebrações feitas pela corte tornaram-se comum para povo, convivendo com o rito do poder real, bem como continuavam as festas religiosas, em que quase todo mês havia um rito, um santo, uma data para celebrar. Havendo intenso intercâmbio entre o sacro e político e fazendo-se a confusão entre os símbolos, fazendo do rei a própria imagem de divindade.⁵¹

Nesse sentido a ideia de sagração do governante de Marilena Chaui, em que o sagrado se incorporava ao político fazendo a sagração da política. Assim é na formação do Estado Nacional com a instituição da monarquia constitucional, como também na República recém-proclamada em que se escolhe Tiradentes como figura crística, não recaindo sobre a ação política, “mas sobre o seu martírio no altar da pátria.”⁵²

Por decreto, D. Pedro criou escudo de armas e bandeira para o Brasil, em que inúmeros poemas e canções foram criadas em homenagem ao novo Brasil. Como forma de celebração e manifestação de patriotismo, alguns acrescentaram ao nome termos indígenas ou elementos da fauna e da flora. No entanto, a nação brasileira ainda buscava uma definição, pois “o Brasil, no início do século XIX, não passava de uma coleção de cinco regiões etnograficamente distintas, em que apenas a língua e a religião comum atuavam no sentido de aproximação.”⁵³

Se observou que a formação do Estado moderno nacional é a criação de religião comum e a expulsão do diferente, ou da noção de inimigo comum para a criação da identidade, no Brasil não foi diferente. A presença dos portugueses representava risco aos interesses dos brasileiros, principalmente relacionado a um governo mais centralizado, bem como pela concorrência de cargos públicos, cargos de administração e no mercado de trabalho. Ameaça que servia para criar, a partir do desprezo e aversão, uma noção de identidade.⁵⁴ Vale dizer que para a formação do Estado Nacional brasileiro o português era o inimigo comum, o qual trazia uma forma de ligação entre brasileiros, que, em realidade, não tinha identidade comum e era muito distinto entre si.

⁵⁰ SOUZA, Iara Lis Franco Schiavinatto Carvalho. *Pátria coroada: o Brasil como corpo político autônomo – 1780-1831*. São Paulo: Formação Editora da UNESP, 1999. p.205

⁵¹ Ibidem, p. 208,215.

⁵² CHAUI, Marilena; André Rocha (org.). *Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro*. Belo Horizonte: Autêntica; São Paulo: Formação Perseu Abramo, 2013. p. 223

⁵³ DAS NEVES, Lucia Maria Bastos Pereira. MACHADO, Humberto Fernandes. *O Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p. 96,97.

⁵⁴ Ibidem, p.100

Para a criação do Estado nacional brasileiro, ainda que na forma de Império do Brasil através de monarquia, foi criada a ideia de nação e patriotismo, com a dinâmica de poder da época que situa em volta de disputa entre brasileiros e portugueses, mas também com revoltas populares de rostos singulares e múltiplos de desejos diversos em que foi contido pelo uso da violência e a instauração do Império com o patriotismo baseado no terror àqueles que não desejavam a união.

Com a ausência de identidade comum no Estado Nacional no Brasil, segundo Marilena Chaui, foi criado o mito fundador⁵⁵, desde o significado da bandeira brasileira com verde representando as matas, o amarelo as riquezas minerais, o azul o céu estrelado, a faixa branca com “ordem e progresso”, simboliza a representação de um povo ordeiro e progressista. Aprende-se que o “Brasil é formado pelos corajosos índios, os estoicos negros e os bravos e sentimentais lusitanos.”⁵⁶ Que dessa mistura nasceu o samba, a ginga tão característica do futebol. Além de aprender que a história do Brasil não houve derramamento de sangue, exceto de Tiradentes. Que a grandeza do território foi conquistada com a bravura dos bandeirantes; que não se teme a guerra, mas deseja a paz; que se plantando tudo dá; que não sofre de catástrofes naturais e é paraíso de um futuro a ser construído. Em síntese, constrói-se o povo bom, pacífico e ordeiro.⁵⁷

Assim, “essa representação permite, em certos momentos, crer na unidade, identidade e indivisibilidade da nação e do povo brasileiros, e, em outros momentos, conceber a divisão social e a divisão política sob a forma dos amigos da nação e dos inimigos.”⁵⁸ É grandiosa a força persuasiva dessa representação, “de modo que uma pessoa pode facilmente afirmar que os índios são ignorantes, portugueses burros, mulheres são inferiores, nordestinos são atrasados, negros são indolentes”⁵⁹, mas ao mesmo momento declarar que se orgulha de ser brasileiro porque é um povo sem preconceito. Em suma, a sociedade que prática cotidianamente a exclusão social, com a imagem criada de sua unidade fraterna, oculta para si mesmo a violência social que a constitui.⁶⁰

Nesse sentido tem-se a reflexão sobre a vontade de união para a Constituição do Estado brasileiro: a vontade de união forjada pelo uso da violência, semióforos, através de

⁵⁵ “Um mito fundador é aquele que não cessa de encontrar novos meios para exprimir-se, novas linguagens, novos valores e ideias, de tal modo que, quanto mais parece ser outra coisa, tanto mais é a repetição de si mesmo.” cf. CHAUI, Marilena; André Rocha (org.). *Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro*. Belo Horizonte: Autêntica; São Paulo: Formação Perseu Abrano, 2013. p. 152

⁵⁶ Ibidem, p. 152.

⁵⁷ Ibidem, p.147,148

⁵⁸ Ibidem, p.149

⁵⁹ Ibidem, p. 150

⁶⁰ Ibidem, p.150

festas e ritos litúrgicos para a criação de unidade e ritos de identificação. Mais ainda, simbolicamente a instauração do Estado Nacional vem do grito de D. Pedro as margens do Ipiranga. A origem simbólica do Estado Nacional brasileiro: o grito que engasgou tantos outros gritos de camadas populares, de anseios diversos em que foram controlados pelas câmaras municipais com o uso da força. Reflexões que faz desconstruir a vontade de união e conseqüentemente da ideia de identidade comum para a instituição do Estado Nacional no Brasil.

A tradição jurídica-política do Estado Nacional, assim como da teoria federalista, deixou ocultado fatores relevantes para a construção da união, da heterogeneidade encontrada em diferentes regiões e o uso da violência e utilização de semióforos para que assim se constituísse. O mito fundador que guarda relação com o fundamento místico de autoridade, a origem mítica para sustentar e manter o Estado Nacional pela atribuição de crença, a qual se passa a discutir.

1.2. O poder no Estado Nacional e a atribuição de crença: A repetição narcisista das Instituições Políticas

Conforme se observou na formação da união para a fundação do Estado Nacional no Brasil, além do uso da força, foram necessários símbolos para a construção da imagem para que se repouse a autoridade na atribuição de crença, remetendo ao místico. Para tanto, tem-se como referência ao poder, o fundamento místico de autoridade de Jacques Derrida.

Em *Força de Lei*, Jacques Derrida constrói o fundamento místico de autoridade referindo-se à lei, mas também a instituição do próprio Estado, em alguns momentos, especialmente em *Prenome de Benjamin*, trata de forma conjunta a fundação do direito ou do Estado, como se observa na reprodução de sua escritura:

A fundação de todos os Estados advém numa situação que podemos, assim, chamar de revolucionária. Ela inaugura um novo direito, e o faz sempre na violência. Sempre, isto é, mesmo que então não ocorram aqueles genocídios, expulsões ou deportações espetaculares que acompanham frequentemente a fundação dos Estados, grandes ou pequenos, antigos ou modernos, muito perto ou muito longe de nós. Nessas situações ditas fundadoras de direito ou de Estado, a categoria gramatical do futuro anterior assemelha-se ainda demasiadamente a uma modificação do presente, para descrever a violência *me curso*.⁶¹

⁶¹ DERRIDA, Jacques. *Força de Lei. O fundamento místico da autoridade*. Trad. Leyla Perrone Moisés. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. p. 83.

Não obstante, em análise a sua obra, especialmente o seu início, com Gramatologia, A escritura e a diferença e a Voz e o fenômeno, aponta um trabalho que tem por objeto a desconstrução do sujeito soberano e da própria soberania⁶², emergindo a dimensão política, enquanto tratando do fundamento místico do próprio Estado, o qual elabora as leis. Havendo proposta política ligada diretamente à teoria e prática da desconstrução.⁶³

Jacques Derrida trata da força da lei, afirmando que “a lei carrega em si força, que pode ser direta ou não, física ou simbólica, exterior ou interior, brutal ou sutilmente discursiva - ou hermenêutica -, coercitiva ou reguladora etc.” Mas o que faz a força ser justa ou não violenta é a legitimidade que possui, o que vale dizer se há autoridade justificada. A força é entendida como força diferida, performativa, persuasiva, de retórica e de crença.⁶⁴

Não se obedecem as leis porque são justas, mas porque tem autoridade. Aponta que o momento instituidor do direito é uma força performativa, um apelo à crença, pois necessita-se acreditar nela para que possa continuar a existir.⁶⁵ O golpe de força só seria possível pela autoridade, e, nesse sentido, fazendo a releitura de Pascal e Montaigne, estabelece o fundamento místico de autoridade. O ato instituidor do direito, seria um golpe de violência sem fundamento e performativa, não podendo se dizer justa nem injusta. Perfazendo o místico, em um silêncio fechado fruto do golpe de violência fundador. O místico seria a origem do poder soberano do Estado, e a sua resistência e durabilidade se faz na fragilidade de sua fundação.⁶⁶

O que se depreende do texto é o poder soberano está diretamente relacionada ao fundamento místico de autoridade, com a instituição da autoridade.⁶⁷ Este fundamento místico de autoridade que não é metafísico, mas algo performativo. Nesse sentido, Geoffrey Bennington aponta que todo ato de fundação de uma sociedade ou polis será marcado pelo “sim” que precede toda performance inaugural.⁶⁸

Para explicitar a estrutura performativa posta por Derrida, cita-se a seguinte passagem: “Digo que te falo, dirijo-me a ti para dizer-te que isto é verdade, que é assim,

⁶² CRÉPON, Marc. Kafka y Derrida: *El Origen de la ley*. In: PENCHASZADEH, Ana Paula; BISET, Emmanuel (orgs.). *Derrida Político*. Buenos Aires: Colihue, 2013. p.93

⁶³ Nesse sentido: CHUN, Sebastián. *La Democracia por venir como política aporética de la desconstrucción*. In: PENCHASZADEH, Ana Paula; BISET, Emmanuel (orgs.). *Derrida Político*. Buenos Aires: Colihue, 2013. p.53

⁶⁴ DERRIDA, Jacques. Op. cit. p. 9,11.

⁶⁵ DERRIDA, Jacques. Op. cit. p. 21,24

⁶⁶ GUALA, Carlos Contreras. Ecos de Las Instituciones. In: PENCHASZADEH, Ana Paula; BISET, Emmanuel (orgs.). *Derrida Político*. Buenos Aires: Colihue, 2013. p.70.

⁶⁷ DERRIDA, Jacques. Op. Cit. p.24,25.

⁶⁸ GEOFFREY, Bennington. *Jacques Derrida por Bennington Geoffrey e Jacques Derrida*. Trad. Anamaria Skinner. Rio de Janeiro: Jorge Zahra, 1996. p. 162

prometo-te ou renovo a promessa de fazer uma frase e de assinar o que digo quando digo o que te digo ou tento dizer-te a verdade.”⁶⁹

Na estrutura performativa existe o secreto que guarda o seu fundamento que não pode ser revelado. A lei só conserva sua autoridade guardando em segredo seu fundamento, de forma que ela necessita proteger de toda interpretação histórica que pode contestar sua autoridade e colocá-la em questionamento.

Em síntese, Marc Crépon aponta que, em último recurso, as leis são leis, e devemos submetê-las a elas, quais forem as razões que atribuímos a esta apresentação, é a fundação que sempre escapa.⁷⁰

Todavia, ainda que haja o golpe de força que instaura o místico e que a sua fundação sempre escape, fazendo o secreto como condição de sua crença, há, a aparente necessidade de que a mística de autoridade seja sempre reafirmada, a fim de que continue com crédito, haja vista que existe pelo crédito que lhe é concedido.

Dessa forma, para a manutenção desse crédito para atribuição de autoridade foram e são criadas inúmeras formas de sustentar e repousar o Estado Nacional, fazendo referência ao suplemento, cujo qual é artifício suscitado por deficiência da natureza, podendo dizer que o suplemento de direito natural exigisse o suplemento histórico, positivo, isto é, acréscimo de ficção para repousar a crença.⁷¹ Em que pode-se, ao que parece, apontar desde a ideia de identidade, de fazer parte uma sociedade, do Estado Democrático enquanto a ideia de poder participar na construção do Estado, de uma Constituição. Todos são instrumentos que auxiliam com que se atribua crédito à autoridade, não podendo dizer, no entanto, a priori, que são justos ou injustos, pois dependerá de como será o seu funcionamento, se enxergará o rosto do outro e lhe endereçará alteridade, ou enxergará o seu próprio rosto em excesso pelo espelho de Narciso. Isso determinará se servirá apenas para manter a crença de autoridade ou enquanto instrumento de justiça derridiana pelo endereçamento ao rosto.

Posto isso, no presente trabalho tratará apenas no aspecto da democracia para a atribuição de autoridade, através da representação política que se realiza nas instituições políticas.

Para tanto, primeiramente, destaca que a escritura de Derrida sobre instituições refere-se, especialmente, às Instituições de Filosofia, e no ano de 1968 enfatiza o aspecto

⁶⁹ DERRIDA, Jacques. Op. cit. p.53

⁷⁰ CRÉPON, Marc. Kafka y Derrida: El Origen de la ley. In: PENCHASZADEH, Ana Paula; BISET, Emmanuel (orgs.). *Derrida Político*. Buenos Aires: Colihue, 2013. p.93

⁷¹ DERRIDA, Jacques. Op. cit. p.22.

jurídico-político-institucional da estratégia da desconstrução.⁷² Carlos Contreras Guala, em *Ecos das Instituições*, retoma a relação na teoria da desconstrução entre a repetição das Instituições à mitologia de Narciso e Eco.

O próprio Derrida volta a narrativa de Narciso e Eco em *Voyous*, aponta que Eco pode ter fingido repetir última sílaba de Narciso para proferir outra coisa, realmente, a assinar, em seguida, seu nome, para retomar a iniciativa de responder de uma forma responsável, desobedecer a liminar soberana. Eco implica o que querem ouvir, a quem pode querer ouvir, outra coisa do que acaba de ouvir, outra simulação irá entoar para roubar a resposta da simples repetição. Diz de maneira inaugural, declara seu amor pela primeira vez repetindo ao ver Narciso, convertendo no eco de uma palavra narcisista. Transborda de amor, transborda de amor Narciso, dos quais ela parece desempenhar única queda ou o envio. Correspondência assimétrica, como sempre desigual, desigual a iguais uns aos outros: origem da questão política sobre a democracia.⁷³

Se Eco ao repetir produz acontecimento, Narciso por sua vez, parece produzir acontecimento com a repetição de sua imagem. Não há simples repetição, mas há apelação, um chamado pela primeira vez, repetindo uma voz narcisista. No entanto, para Derrida, há narcisismo mais compreensivos e generosos, em que o mesmo é necessário para a relação com o outro, que esboça a reapropriação de si para que o amor seja possível.⁷⁴ Já o Eco do eco procura ser distinto de apenas repetição. Para Derrida, o gesto transformador não é a repetição institucional, mas a repetição pela alteridade, a repetição não por si mesmo, mas pelo outro.⁷⁵

As instituições são instâncias de repetição, e como deixa deduzir Derrida, as repetições não devolvem o mesmo som, a mesma imagem, a mesma mensagem, o que é importante observação. Fazendo paralelo as Instituições políticas, a repetição é que atribui a reformulação das instituições políticas para a manutenção do crédito, especialmente de elaboração de norma, a força reprodutiva de autoridade através de rituais de legitimação, retórica e simbólica.

O místico da autoridade é consumado pelo simbólico, composto por inúmeros ícones como apontado no item da formação do Estado Nacional, mas também de forma mais material na repetição da imagem garantindo autoridade em âmbito institucional. Em que a

⁷² GUALA, Carlos Contreras. *Ecos de Las Instituciones*. In: PENCHASZADEH, Ana Paula; BISET, Emmanuel (orgs.). *Derrida Político*. Buenos Aires: Colihue, 2013. p.70

⁷³ DERRIDA, Jacques. *Apud* GUALA, Carlos Contreras. *Ecos de Las Instituciones*. In: PENCHASZADEH, Ana Paula; BISET, Emmanuel (orgs.). *Derrida Político*. Buenos Aires: Colihue, 2013. p.71

⁷⁴ GUALA, Carlos Contreras. *Op. Cit.* p.72,73

⁷⁵ *Ibidem.* p.75

repetição institucional é dada para garantir a sua própria autoridade, haja vista que é necessário que a sociedade acredite em sua autoridade para que continue a existir.

No entanto, percebe-se que a repetição das instituições políticas se realizam, em sua maioria, pois não se deve tratar de forma maniqueísta absolutista, em demasiado caráter narcisista, contrário ao denominado narcisismo generoso por Derrida, em que não é realizado por enxergar o rosto realizando pela alteridade, mas apenas pela necessidade de repetição de sua imagem pelo espelho de narciso para garantir autoridade. Vale dizer que a repetição se faz pela necessidade da imagem, da repetição para manter a sua imagem e o seu crédito, não importando o outro e o rosto. Como referência tem-se que discussões complexas acabam por ser simplificadas e colocadas na forma de texto de lei, de autoridade, para que a sociedade credite autoridade, e, assim, possa ela continuar se repetindo de forma narcísica, enquanto o outro e o rosto é simplesmente negado e o grito engasgado.

Dessa forma, observa-se a movimentação das instituições políticas para que não deixe de existir, pois precisa de crédito, que envolve o fundamento místico de autoridade. Assim, indica que a reprodução das instituições políticas, ocorrem, principalmente, pela manutenção do crédito que é concedido à autoridade pela sociedade, através do remanejamento e movimentação a fim de atender expectativas sociais e assim ter crédito para a manutenção das instituições políticas, e, conseqüentemente, o próprio Estado.

A crise é vista como a falta de capacidade de repetição das instituições políticas, pela dúvida ou questionamento de autoridade pelo povo, em que, talvez, reconheçam em demasiado a face de Narciso na repetição das instituições. Além de outros, como o alargamento de Instituições postas pela globalização; o crescimento da negação da homogeneização e lutas pela heterogeneidade, em que emerge as diversas possibilidades de existência; da ineficiência de prestações por parte do Estado Social de garantias asseguradas constitucionalmente, em que também representa ícone importante para a crença de autoridade.

A perspectiva da repetição das instituições políticas pelo espelho de Narciso será retomada no terceiro capítulo de forma mais particularizada em análise da relação da União e dos Municípios.

1.3. O Ser no Estado Moderno Nacional

A concentração de poder relacionado a imposição de uma união, com o ocultamento de vários rostos e o engasgar de vários gritos, traz conseqüências e permanece nos dias atuais, de modo que faz-se característico do Estado Moderno Nacional.

Para tanto, conceitua o sujeito enquanto negação da singularidade pelo ocultamento do rosto, e, contraposto a ele o ser singular, conseguido pelo desocultamento do rosto, em sua irreduzível singularidade, mas não de forma antropocêntrica, fazendo referência ao auxílio da cultura latino-americana que foram ocultadas e não arquivadas pela história, como *pachamama* e *buen vivir*.

No entanto, faz a ressalva de que a divisão entre o sujeito e o ser singular é realizada segundo as considerações de Emmanuel Lévinas sobre o antiplatonismo da filosofia contemporânea da significação, fundamentando na atenção às diversas culturas através da perspectiva histórica.

Explica Lévinas do antiplatonismo da filosofia contemporânea em que reside na sua revalorização geral do devir, mas também na recusa de separar a escolha que o ser deveria fazer, sobre todo o passado destes ser. A significação da decisão a tomar não pode ser inteligível a não ser para aquele que tiver vivido todo o passado que conduz aquela decisão, em que toda o contexto histórico torna-se necessário. Por fim, conclui sobre a heterogeneidade: “A etnografia mais recente, a mais audaciosa e a mais influente, mantém no mesmo plano as culturas múltiplas. A obra política da descolonização encontra-se assim ligada a uma ontologia – a um pensamento do ser, interpretado a partir da significação cultural, múltipla e multívoca.”⁷⁶

De forma que assim pode-se resumir o rompimento com o platonismo da abstração de uma única cultura: o grito que remete ao rosto, que lhe é característico a singularidade, a qual faz a heterogeneidade e conseqüente riqueza cultural nas mais diversas formas de experienciar a existência, e, em razão disso, relaciona-se a ruptura da ideia de verdade, a qual tem estrita relação a ideia de uma cultura superior ou melhor que as demais.

Por fim, destaca o ser singular enquanto devir (*devinir*), este enquanto possibilidade de acontecimento, não enquanto o ideal, mas aquilo que já existe e pode acontecer. Nesse sentido, François Zourabichvili aponta que o devir é uma realidade: os devires, longe de se assemelharem ao sonho ou ao imaginário, são a própria consistência do real, em que não se abandona o que se é para devir outra coisa (imitação, identificação), mas uma outra forma de viver e de sentir.⁷⁷

⁷⁶ LÉVINAS, Emmanuel. *Humanismo do outro homem*. Trad. Pergentino S. Pivatto et al. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 33,34.

⁷⁷ ZOURABICHVILI, François. *O vocabulário de Deleuze*. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: 2004, p. 24. Digitalização e disponibilização da versão eletrônica: Ifch-unicamp. Disponível em: <<http://claudioulpiano.org.br.s87743.gridserver.com/wp-content/uploads/2010/05/deleuze-vocabulario-francois-zourabichvili1.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2015.

1.3.1. O sujeito: Negação da singularidade e do meio ambiente

Ainda que não haja diversas significações para o sujeito,⁷⁸ Jacques Derrida entende que “ao desconstruir as repartições que instituem o sujeito humano”⁷⁹, em que implicitamente expressa o pensamento de que há uma força que institui o sujeito, enquanto também criação, evento. Esse sujeito humano que para ele é paradigmaticamente o macho adulto, mais que a mulher, a criança ou o animal.⁸⁰ No entanto, opta-se por não tratar em perspectiva de submissão as repartições que o institui, mas em sua característica elementar na fundação dos Estados-Nações, a negação de sua singularidade, especialmente pela imposição de uma língua. Esta marcando uma das violências fundadoras da lei ou da imposição do direito do Estado consistiu em impor uma língua a minorias nacionais ou étnicas.⁸¹

Para Sebastián Chum, Derrida distingue o singular do particular, em que o primeiro termo se refere ao vivente prévio a toda determinação, ao conceito de cidadão, sujeito, homem. A linguagem alcançando a singularidade, se converte em particular, em que submete ao império do universal.⁸²

Assim, sua escritura em Força de Lei é marcada pela atenção em que trata a violência da fundação do Estado-Nação, ou o ato instituinte de uma Constituição que na França se conhece por Estado de Direito (*état de droit*), destacando que na instituição do direito, toda a justiça, que para ele relaciona-se ao endereçamento singular ao rosto, colocará violentamente resolvido, dissimulado e recalcado.⁸³

Todas as considerações postas por Jacques Derrida remetem a violência fundadora, em que toda a heterogeneidade é vista como desvio e não enquanto expressão de singularidade inerente a todo rosto. O referido pensamento remete a ideia de que a própria vida pacífica é sustentado pela violência.⁸⁴ Para Derrida não há violência natural ou física, podendo apenas ser tomada de forma metafórica, ao passo que a violência pertence à ordem

⁷⁸ Destaca-se que há vasta literatura na designação do sujeito, não havendo consenso em sua utilização, mas havendo proximidade na utilização entre Michel Foucault, Louis Althusser e Lacan que tratam da ambiguidade fundamental do “sujeito”, o qual significa agente livre e a submissão ao poder. Ainda que de diferentes formas tratadas pelos autores, o sujeito é evento, criação pela ideologia, em Foucault seria pelo dispositivo, em Althusser pelos aparelhos ideológicos do Estado e em Lacan pelo Grande Outro.^{lvi} ZIZEK, Slavoj. *Vivendo no fim dos tempos*. Trad. Maria Beatriz de Medina. São Paulo: Boitempo, 2012. p.305

⁷⁹ DERRIDA, Jacques. *Força de Lei. O fundamento místico da autoridade*. Trad. Leyla Perrone Moisés. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. p. 36.

⁸⁰ Ibidem, p. 36.

⁸¹ Ibidem, p. 39,40.

⁸² CHUN, Sebastián. *La Democracia por venir como política aporética de la desconstrucción*. In: PENCHASZADEH, Ana Paula; BISET, Emmanuel (orgs.). *Derrida Político*. Buenos Aires: Colihue, 2013. p. 55

⁸³ DERRIDA, Jacques. Op. cit. p. 45.

⁸⁴ ZIZEK, Slavoj. Op. cit. p. 335.

simbólica do direito, da política e da moral, de todas as formas de autoridade. O direito monopoliza a violência e o mesmo não tende a proteger determinados fins justos, mas apenas o próprio direito, fazendo-se uma relação tautológica.⁸⁵ Por fim, afirma Jacques Derrida que: “Houve, há inda, na espécie humana, muitos “sujeitos” que não reconhecidos como sujeitos, recebem esse tratamento do animal.”⁸⁶

Nessa senda, tem-se o ápice da negação do sujeito em que prevalece a lógica da modernidade *nós x eles*, com o encobrimento do outro, conceituações sobre inimigo no Estado de Direito. O principal autor da teoria, Günter Jakobs, desenvolve a teoria sob o enfoque de um direito penal para a contenção, principalmente do terrorismo, e fundamenta-o em normas constitucionais. Ou seja, tenta a compatibilização do direito penal do inimigo ao Estado de direito. A teoria busca afastar o conceito de inimigo do direito penal que seria destinado aos cidadãos, garantindo a estes a sanção dentro dos limites legais do Estado de direito.⁸⁷

Para Giorgio Agambem seria o homo sacer - matável e insacrificável-, a relação política originária mais original que a posição de Carl Schmitt entre amigo e inimigo, cidadão e estrangeiros⁸⁸. O homo sacer, homem que se transforma em lobo e lobo que se transforma em homem, aquele que foi banido. Para Agamben, aquele destituído de sua característica humana, que assemelha-se ao bandido, muito utilizado em discursos atuais, que tem como etimologia aquele que foi banido, excluído da comunidade, o qual não pode participar do rito de seu povo, nem participar da vida política ou religiosa, mas podendo, no entanto, ser morto sem que seja considerado crime.⁸⁹

Essa ideia é que remete a violência primeira contra os povos originários no período de colonização, bem como de negros, de judeus pelo nazismo, que, em suma e nas palavras de Hannah Arendt caracteriza a banalidade do mal.⁹⁰ Nesse sentido, é comum observar nos meios de difusão a utilização de “caça aos bandidos” ou “caça aos terroristas”, de modo que a utilização da escritura caça, remete ao significado de animais que se costuma caçar, geralmente selvagens. Animais, logo negando-lhe a condição de ser.

Em perspectiva de negação ao meio-ambiente, o Estado Moderno é marcado por uma visão antropocêntrica da utilização do meio ambiente, enquanto o ambiente para servir-

⁸⁵ DERRIDA, Jacques. *Força de Lei. O fundamento místico da autoridade*. Trad. Leyla Perrone Moisés. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. p.75,78.

⁸⁶ DERRIDA, Jacques. *Força de Lei. O fundamento místico da autoridade*. Trad. Leyla Perrone Moisés. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p.34

⁸⁷ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p.159.

⁸⁸ AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: O poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 116.

⁸⁹ Ibidem, p. 189

⁹⁰ HANNAH, Arendt. *Eichmann em Jerusalém, um relato sobre a banalidade do mal*. Trad. José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. passim.

lhe. Para observar esse fenômeno, tem-se como referência a teoria econômica clássica em que não considera a descapitalização do planeta. “Estamos destruindo o solo, a água, a vida nos mares, a cobertura vegetal, as reservas de petróleo, a cobertura de ozônio, o próprio clima, mas o que contabilizamos é apenas a taxa de crescimento.”⁹¹ Fazendo importante reflexão Ladislau Dowbor: “Ultimamente temos olhado para a economia apenas do ponto de vista do ritmo do crescimento, esquecendo-nos de pensar *o que* está crescendo, *para quem*, e com que impactos ambientais.”⁹² Nesse sentido, tem-se o relatório de Brundtland:

Tomamos um capital ambiental emprestado às gerações futuras, sem qualquer intenção ou perspectiva de devolvê-lo. Os efeitos da dissipação atual estão rapidamente acabando com as opções das gerações futuras. Muitos dos responsáveis pelas decisões tomadas hoje estarão mortos antes que o planeta venha a sentir os efeitos mais sérios da chuva ácida, do aquecimento da Terra, da redução da camada de ozônio, da desertificação generalizada ou da extinção das espécies.⁹³

Poderia apontar inúmeros exemplos de problemas ambientais, de degradação e cenas que remetem ao desespero. Mas destaca-se aquilo que nos é mais essencial: a água. Nesse sentido o importante alerta sobre o consumo e exploração de água no mundo:

[...] produzir um quilo de trigo exige mil litros de água, um litro de leite exige dois mil, um quilo de açúcar tres mil, um quilo de arroz até cinco mil. Produzir o algodão contido numa camiseta custa sete mil litros, um "quarteirão" de hambúguer onze mil, um quilo de café vinte mil. Segundo Fred Pearce, "o mundo produz duas vezes mais alimento do que há uma geração atrás, mas gasta tres vezes mais água para o seu cultivo(...) O International Water Management Institute (IWMI) calcula que na Índia se extraem 250 quilômetros cúbicos de água dos lençóis freáticos, cerca de 100 quilômetros cúbicos a mais do que é repostos pelas chuvas". O resultado prático é que as imensas reservas de água acumuladas durante séculos estão se esgotando com grande rapidez. Onde antigamente havia poços cavados, utiliza-se bombas que sugam água em profundidades cada vez maiores. Onde poços abertos encontravam água a 10 metros, hoje têm de buscar até 400 metros, e ainda assim secam. Pequenas bombas modernas, que agricultores individuais compram na Índia, puxam 12 metros cúbicos por hora. Multipliquem isso por milhões de agricultores..."⁹⁴

Nessa perspectiva, soma-se o pensamento de Ulrich Beck de sociedade de risco, em que a sociedade industrial, caracterizada pela produção e distribuição de bens, foi deslocada para a sociedade de risco, o qual destaca os riscos ecológicos, químicos, nucleares e genéticos. Assim, os riscos advindos da própria natureza do processo de industrialização, de

⁹¹ DOWBOR, Ladislau. *Democracia Econômica: um passeio pelas teorias*. Ed. rev. e atual., julho de 2012, p. 73. Disponível em: <<http://dowbor.org/2012/07/democracia-economica-um-passeio-pelas-teorias-edicao-revista-em-nov-2010.html/>>. Acesso em: 6 ago. 2015.

⁹² *Ibidem*, p. 85.

⁹³ CNUMAD (Comissão das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento). *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: FGV, 1988. p. 1.

⁹⁴ DOWBOR, Ladislau. Op. cit. loc. cit.

efeitos contraditórios como a contaminação da água e do ar, envenenamento alimentar, ameaças de explosão nuclear.⁹⁵

Postas considerações sobre a negação da singularidade, e, em seu ápice, do próprio ser, com a ideia de inimigo e homo-sacer, bem como da negação do meio-ambiente, em que estaria apenas para servir ao sujeito. Contraposto a desconstrução do sujeito no Estado Moderno, emerge a reconstrução pelo ser singular.

1.3.2. O Ser singular *Pachamama*

A princípio, remete a importância da consideração sobre o antiplatonismo, em que pretende universalizar e impor o mundo ideal segundo uma cultura, que apenas é uma, dentre tantas outras. Para tanto, a construção de perspectiva universal remete o que pode se encontrar de mais universal e neutro: o rosto que existe em todos os cantos do planeta, que antecede a língua, independentemente de qualquer valoração cultural e a necessidade do meio ambiente, enquanto necessário água e alimento para sobrevivência de todos os rostos.

Por isso trata a filosofia latino-americana do *pachamama* e *buen vivir* apenas como uma forma de expressar o cuidado com aquilo que é essencial a todos os rostos, indistintamente, mas podendo fazer referência a toda cultura em que prevalece a gratidão ao meio-ambiente, tomando-a apenas como referência, podendo ser tantas outras mais culturas que rompe com a exploração insustentável do meio ambiente.

É urgente atentar para filosofias que são capazes de superar, ou, ao menos, minimizar os riscos criados, ou seja, aproximar-se do ser singular *pachamama*, enquanto o desocultamento do rosto de infinita singularidade, que faz gerar a heterogeneidade, e a gratidão ao meio-ambiente, que tudo dá ao ser enquanto condição de existência. Assim, o ser singular *Pachamama* tratado no trabalho é concebido com o auxílio de Emmanuel Lévinas em sua filosofia da ética pela alteridade, e na filosofia latino-americana de *pachamama* e *buen vivir*. No entanto, apoia-se apenas em parte da filosofia de Emmanuel Lévinas, fazendo algumas ressalvas à teoria:

Nelson Maldonado Torres faz algumas reflexões sobre a teoria ocidental quanto à ontologia de Martin Heidegger e a alteridade de Emmanuel Lévinas com o aspecto preponderante à geopolítica, a localização espacial dos autores, apontando que os mesmos não

⁹⁵ BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Buenos Aires: Jorge Navarro et al. Ediciones Paidós, 2002. p. 25, 26, 27.

rompem com a epistemologia ocidental, pois inscreve-se e limita-se a um espaço geopoliticamente marcado.

Para contextualização, destaca que Emmanuel Lévinas foi aluno de Edmund Husserl e também frequentou aulas de Martin Heidegger, posteriormente tornando um de seus mais violentos críticos, combatendo a filosofia heideggeriana com a filosofia primeira que seria a ética. Assim, desenvolve a metafísica ética, com raízes judaicas messiânicas, no sentido de responsabilidade pelo outro (“por ser o povo escolhido”), e gregas pelo sentido de universalidade, visando encontrar limites à atuação do sujeito.⁹⁶

Lévinas queria demonstrar à Heidegger que os Judeus não poderiam ser excluídos da Europa por razões epistémicas e isso bastaria para enfrentar a exclusão epistémica de várias outras localidades. Todavia, não foge do vício de fazer prevalecer a lógica heideggeriana de buscar raízes no espaço geopoliticamente marcado, enquanto judeu europeu. Busca através de sua filosofia combater o anti-semitismo epistémico e legitimar a presença de judeus na Europa.⁹⁷ O que faz com que a sua filosofia seja marcada por ideias de bem e mal.

Segundo Nelson Maldonado Torres, o pensamento de Heidegger e de Lévinas tem o esquecimento da condenação daqueles que não estão naquele espaço geopolítico delimitado. De forma simples, atenta-se por enxergar também outros não abarcados pela epistemologia europeia. Com a ressalva de que o outro nesse trabalho é entendido de forma universal, abrangendo aqueles arquivados, mas também os não arquivados, os ocultados pela modernidade.

Merece destaque a ressalva de que a universalidade proposta no trabalho, não vem da ideia de absolutizar ou homogenizar o ser e suas culturas, mas sim de assimilar que universalmente todos devem ser reconhecidos em sua singularidade, pois como passa-se a expor, há o rosto que é reconhecido em sua infinita singularidade independente do espaço geopolítico em que se encontra.

A filosofia da ética de Emmanuel Lévinas trata o outro como si mesmo, de forma que não se consegue ter a dimensão de quem é o “eu” ou o outro, uma vez que a sua alteridade incorpora-se na identidade. E, segundo Lévinas: “é preciso partir da relação concreta entre um eu e um mundo. Este, estranho e hostil, deveria, em boa lógica, alterar o eu.”⁹⁸

⁹⁶ TORRES, Nelson Maldonado et al. *Topologia do ser e a Geopolítica do conhecimento: modernidade, império e colonialidade*. In: SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula (coords.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Editora de Coimbra, 2009. p. 346

⁹⁷ *Ibidem*, p. 347-348

⁹⁸ LÉVINAS, Emmanuel. *Totalidade e infinito*. Trad. José Pinto Ribeiro. Lisboa: Edições 70, 1988, p.25

O Outro metafísico é outro de uma alteridade que não é formal, de uma alteridade que não é um simples inverso da identidade, nem de uma alteridade feita de resistência ao Mesmo, mas de uma alteridade anterior a toda a iniciativa, a todo o imperialismo do Mesmo; outro de uma alteridade que não limita o Mesmo, porque nesse caso o Outro não seria rigorosamente Outro: pela comunidade da fronteira, seria, dentro do sistema, ainda o Mesmo.⁹⁹

Conjugado a ideia de outro em sua teoria, tem-se a ideia do rosto, que, para ele é “O modo como o Outro se apresenta, ultrapassando a idéia do Outro em mim, chamamo-lo, de fato, rosto. Esta maneira não consiste em figurar como tema sob o meu olhar, em expor-se como um conjunto de qualidades que formam uma imagem.”¹⁰⁰ Assim, o rosto tomado destrói a cada instante e ultrapassa a imagem plástica, de forma que não é mais apenas uma imagem plástica, mas sim o rosto.

A filosofia da alteridade de Lévinas é de grande contribuição no sentido de que destaca a importância de enxergar o rosto, que é dotado de infinita singularidade. No entanto, tratando o outro em aspecto universal, sem espaço geopoliticamente delimitado, bem como sem haver um povo escolhido por Deus responsável por outros, conforme a tradição messiânica-judaica em que sua filosofia está inscrita.

Na perspectiva de Jacques Derrida, quando trata da desconstrução enquanto possibilidade de justiça, afere que a justiça só pode ocorrer se endereçada ao outro. Esse endereço sempre singular, enquanto o direito sempre supõe a generalidade de uma regra. Nesse sentido, Derrida apoiado na ideia de Emmanuel Lévinas, afirma que justiça é a relação com o outro. Assim, a justiça para Derrida só pode vir acontecer se for dirigida ao outro, na irreduzível e infinita singularidade.¹⁰¹

Em outra perspectiva, ainda em relação à singularidade, relaciona-se à questão da prevalência de uma cultura sobre outras, fazendo especialmente pela lógica do universalismo europeu, em que faz necessário expor um pouco sobre “civilização” e “verdade”, que foram fundamentos utilizados para os mais diversos atos em que ocultou e encobriu tantos rostos.

Segundo José Luiz Quadros de Magalhães, o universalismo europeu resultou de uma hegemonia militar, econômica e cultural construída na modernidade e que encobriu outras culturas, outras filosofias, outras formas de viver e compreender o mundo. Assim,

⁹⁹ Ibidem, p.26.

¹⁰⁰ Ibidem, p.38.

¹⁰¹ DERRIDA, Jacques. *Força de Lei. O fundamento místico da autoridade*. Trad. Leyla Perrone Moisés. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. p.42

aponta que vários mecanismos foram utilizados para sustentar a hegemonia ideológica europeia.¹⁰²

Primeiramente a noção de uma história linear, em que existiria civilizações em graus distintos de evolução foi imprescindível para justificar a missão civilizatória, em que ao intervir estaria levando desenvolvimento e avanços civilizacionais. Verifica-se que o discurso torna-se mais sofisticado, de evangelização até a intervenção humanitária. “Por todo o mundo, povos e suas culturas foram exterminados; idiomas desapareceram; formas de produzir e viver, formas de pensar e sentir foram ocultados ou para sempre desapareceram.”¹⁰³

Outro ponto que fundamenta a hegemonia europeia é que a subjetividade europeia foi gradualmente sendo universalizada, com a exportação de livros, teoria e cultura através de sua hegemonia econômica, sustentada por sua hegemonia militar. Assim as universidades da Europa e Estados Unidos passaram a receber pessoas de todo o mundo e a eles ensinados a filosofia universal, economia universal da hegemonia europeia. Todavia, o desenvolvimento da tecnologia pela ciência ocidental está sendo capaz de desocultar o que estava escondido, aparecendo a resistência de vários grupos étnicos, desconstruindo a linearidade histórica e substituindo-a pela complementariedade.¹⁰⁴

Nesse sentido também a desconstrução da verdade pelas infinitas possibilidades de observação na perspectiva de Niklas Luhmann, pela própria singularidade em Jacques Derrida com o auxílio de Emmanuel Lévinas, ou por ele próprio pelas considerações sobre o antiplatonismo da filosofia contemporânea, cujas quais rompem ideias universais como verdade.

O papel do observador é de extrema relevância na teoria dos sistemas, quando Luhmann trata da crítica à sociologia tenta criar uma teoria capaz de ser universal, mas, ao mesmo tempo, específica. Acredita que o humanismo absolutiza no sentido de que homogeniza o sujeito, e assim as teorias sociológicas não percebem que as pessoas são diferentes e com diferenças merecem ser respeitadas.¹⁰⁵ Ressalta-se a importância da diferença enquanto oposição, que Luhmann coloca em forma de paradoxo, em que a identidade só é possível a partir da diferença.¹⁰⁶

¹⁰² MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *O Estado Plurinacional e o Direito Internacional Moderno*. Curitiba: Juruá, 2012. p. 57

¹⁰³ Ibidem, p. 58.

¹⁰⁴ Ibidem, p. 58-61

¹⁰⁵ SIMIONI, Rafael Lazzarotto. *Curso de Hermenêutica Jurídica Contemporânea: do positivismo clássico ao pós-positivismo jurídico*. Curitiba: Juruá, 2014. p.601

¹⁰⁶ Ibidem, p. 625

Conforme expõe Gunther Teubner, a observação de segundo grau destrói toda identidade fixa, de modo que os diversos ambientes do direito constroem ficções particulares. Ou seja, “a identidade do direito transforma-se à maneira de um camaleão segundo os seus contextos de observação.”¹⁰⁷ O que vale dizer que haverá inúmeras interpretações decorrentes da posição do observador.

Derrida faz crítica a pretensão a universalidade que se sobrepõe à singularidade, relacionando a verdade ao dogmatismo:

Lejos de ser la forma misma de la verdad, la universalización esconde la astucia de todos los dogmatismo. Estratagema dogmática la del ser-común o la de ser-em-común, astucia del sentido común de la comunidad: la puesta em común no hace nunca otra cosa sino razonar para apresar.¹⁰⁸

Teubner fazendo associação de Luhmann e Derrida sintetiza afirmando que “A observação de segundo grau é o paralelo sistêmico da decomposição desconstrutora do direito, da sua dissolução numa multiplicidade contraditória de significações.”¹⁰⁹

Já para Emmanuel Lévinas “todas as expressões que o ser recebeu e recebe na história seriam verdadeiras, pois a verdade seria inseparável de sua expressão histórica e, sem sua expressão, o pensamento não pensa nada.”¹¹⁰ Assim, a totalidade do ser não é uma identidade fixada para a eternidade, mas requerendo a significação cultural, em que, citando Merleau-Ponty, esta heterogeneidade não trai o ser, mas faz cintilar a inesgotável riqueza do seu acontecimento.¹¹¹

Ainda quando faz crítica a Platão no que tange haver uma cultura privilegiada, em que consistiria em depreciar outras culturas puramente históricas e em colonizar de alguma forma o mundo, a contrapõe, fazendo referência à linguagem. Para Platão o mundo das significações precede a linguagem e a cultura, fazendo ele indiferente ao sistema de signos que pode inventar para tornar presente este mundo ao pensamento, logo, domina as culturas históricas negando-as. No entanto, Lévinas afirma que não é puro relato de ideias, mas apenas a busca de imitar discursos das inumeráveis culturas e das inumeráveis manifestações nas quais cada uma floresce, de forma que a negação de culturas, “fariam com que a humanidade

¹⁰⁷ TEUBNER, Gunther. *Os Múltiplos corpos do Rei: A autodestruição da hierarquia do direito*. p.399

¹⁰⁸ DERRIDA, Jacques. *Políticas de la amistad*. Madrid: Trotta, 1998, p. 64.

¹⁰⁹ TEUBNER, Gunther. Op. cit. p.340

¹¹⁰ LÉVINAS, Emmanuel. *Humanismo do outro homem*. Trad. Pergentino S. Pivatto et al. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 32.

¹¹¹ Ibidem, p. 33.

perdesse inapreciáveis tesouros de significações, irrecuperáveis sem a retomada de todas essas formas culturais.”¹¹²

A epistemologia ocidental durante séculos buscou a verdade única, ignorando o papel do observador no resultado. Diante desse fato, rompe-se com a verdade, ao passo que através do observador, o qual está condicionado a narrativa de vida em permanente construção, sempre singular e endereçada ao outro. Assim a relatividade se contrapõe aos dogmas, uma vez que a certeza é contrária a construção de uma sociedade em diálogo, em que há apenas construções nunca acabadas em constante por vir.

Em perspectiva do meio ambiente, busca-se outras leituras para a construção desse outro infinito singular não antropocêntrico, integrado ao ambiente que o cerca e o faz.

O ser singular *pachamama* é não antropocêntrico e integrado ao ambiente, especialmente quando se observa o estudo da paisagem em arqueologia,¹¹³ em que é possível assimilar a dimensão da inteiração do ser com o ambiente em que vive. Dessa forma, não é possível atribuir sentido de que o ambiente está para servir o sujeito, mas sim que o ambiente é a integração entre vários elementos vivos, em que o ser humano é, apenas, um deles.

Para auxiliar nessa construção, tem-se no novo constitucionalismo latino americano a releitura de conceitos dos povos originários de *pachamama* e *buen vivir*. *Pachamama*, com o sentido imanente dos aymarás, a mãe que protege e alimenta os seus filhos, assim explicitado:

Nuestra cultura andina y amazónica es fundamentalmente simbiótica y de total equilibrio con la naturaleza. Para nuestras raíces culturales el hombre no es el señor, ni el gerente ni el amo del planeta tierra. Somos parte del, somos parte del todo, somos colaboradores conscientes, somos seres que ayudamos a parir la TIERRA, somos comunarios que ayudamos a criar la vida. Para nosotros el planeta tierra tiene vida. Es inteligente y autorregulado. A este principio nuestros antepasados le han denominado *Pachamama*, es decir madre tierra y a ella, a la madre tierra no podemos violarla a título de dominarla no podemos venderla ni comprarla porque somos parte de ella y en ella criamos la vida, Pachamama quiere decir que el ser humano con y para la tierra y es lo contrario de la cultura occidental que viven de la tierra y sobre la tierra. Para nuestra cultura la tierra es vida y por eso le rendimos nuestro tributo. Le agradecemos a la Pachamama porque es el espacio habitado por

¹¹² LÉVINAS. Emmanuel. *Humanismo do outro homem*. Trad. Pergentino S. Pivatto et al. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 33, 34

¹¹³ “O estudo da paisagem em Arqueologia envolve questões complexas sobre as maneiras com que grupos pré-históricos, conscientemente ou não, moldaram seus espaços sociais e culturais, situações que envolvem uma variedade de processos tanto relacionados à organização deste espaço quanto a sua modificação em função de uma heterogeneidade de propósitos que incluem subsistência, questões de ordem econômica, social, política, cognitiva, simbólica ou religiosa. É coerente afirmar que as pessoas percebem, classificam e moldam a paisagem circundante a partir de processos simbólicos que podem estar vinculados às tradições culturais do grupo, ao apego sentimental, à memória, aos mitos, enquanto local dos ancestrais e, quiçá, tendo como referências fronteiras sagradas e profanas.” Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/uma-analise-da-paisagem-em-arqueologia-os-lugares-persistentes/7203/>> Acesso em: 16 dez. 2014.

los hombres. Es nuestra protectora y cuidadora por excelencia. Es una madre que ampara a sus hijos y que les da los alimentos que necesitan para vivir.¹¹⁴

A escritura de *Pachamama* revela o significado de respeito e gratidão à terra, e, de forma ampla, a todo o ambiente, fazendo ser conjugado de diferente forma a sua utilização, e não mais a sua exploração. O conceito de *buen vivir* traz também a ideia de integração do ser humano com o ambiente de forma harmônica:

El “buen vivir” apunta a una ética de lo suficiente para toda la comunidad, y no solamente para el individuo. El “buen vivir” supone una visión holística e integradora del ser humano, inmerso en la gran comunidad terrenal, que incluye además de al ser humano, al aire, el agua, los suelos, las montañas, los árboles y los animales; es estar en profunda comunión con la Pachamama (Tierra), con las energías del Universo, y con Dios.¹¹⁵

O conceito de *buen vivir* foi introduzido pela nova Constituição do Equador de 2008 e na Bolívia a Constituição de 2009, a concepção da *Pachamama* passa a integrar o texto. Tem-se como referência nessas Constituições, para muitos, a ruptura com a modernidade. Mas, faz-se importante a ressalva de que nenhuma mudança paradigmática será total, haja vista que o presente está impregnado de passado, assim como o futuro estará impregnado de presente.¹¹⁶

Assim, a concepção de *pachamama* e *buen vivir* podem ser consideradas como filosofias de mudança do paradigma da modernidade, aproximando o ambiente e o ser humano, e questionando o sentido liberal capitalista atribuído ao meio ambiente em que estaria para servir o sujeito, o que acarreta a violenta depredação, com catástrofes naturais que tornam-se mais constantes, bem como havendo a previsão de maior diminuição de chuva, trazendo o conceito de escassez hídrica no Brasil e sua relação com a desigualdade, decorrendo importante debate: a água é fonte de vida ou fonte de lucro?¹¹⁷

Aquilo que é dado a conhecer da história não arquivada da construção do Estado Moderno, apresenta a intensa negação da singularidade no sentido encobrimento do outro para que os Estados Modernos Nacionais pudessem ser criados e sustentados. Assim, parece que muita riqueza cultural foi perdida e a potencialidade humana subjugada, haja vista que o ser

¹¹⁴ V CONGRESO NACIONAL ORDINÁRIO EN ORURO, 2003.

¹¹⁵ BOFF, Leonardo. *¿Vivir mejor o «el buen vivir»?* Disponível em: <http://www.otrodesarrollo.com/buenvivir/buenvivir_leonardoboff.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2015

¹¹⁶ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *O Estado Plurinacional e o Direito Internacional Moderno*. Curitiba: Juruá, 2012. p.08

¹¹⁷ BOFF, Leonardo. *A água no mundo e sua escassez no Brasil*. Disponível em: <<https://leonardoboff.wordpress.com/2015/02/02/a-agua-no-mundo-e-sua-escassez-no-brasil/>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

singular pode se desenvolver de tantas e múltiplas formas, de contribuições criativas e experiências de vida que se complementam e não se sobrepõem ou excluem.

Tem-se o devir do ser singular *pachamama*, cujo qual enxerga o rosto e pela alteridade afirma a singularidade abrindo-se ao outro (fazendo de forma circular, sempre em abertura ao outro), e que integra e respeita o ambiente em que vive, utilizando de forma respeitosa e com gratidão a terra.

Assim, se o Ser singular *pachamama* enxerga o rosto, abrindo-se ao outro e sua singularidade, que emerge diferentes culturas e formas de viver. O ser singular *pachamama* vive integrado com o ambiente e utiliza a terra de forma consciente, entendendo fazer parte de um todo.

Dessa forma, observando a formação do Estado Nacional, a sua característica de concentração de poder e a negação da singularidade pela formação de unidade que traz consigo a marca da violência fundadora, o qual produz efeitos nos dias atuais, passa-se ao próximo capítulo que trata da tentativa de partilhar o poder no Estado Nacional pelo federalismo.

2. O FEDERALISMO: PARTILHA DE PODER NO ESTADO NACIONAL

Há nos Estados Modernos Nacionais, após a sua formação, por fatores diversos e diferentes formas, a tentativa de partilha de poder em forma funcional, especialmente inspirada pelo pensamento iluminista, de forma horizontal pela separação funcional do poder entre Executivo, Legislativo e Judiciário e pela autonomia de órgãos ou entes, principalmente os constituídos em um Estado Federal.¹¹⁸

Para análise do tema, deve-se assimilar que há outras formas de Estado Descentralizado que não o Estado Federal. Em síntese: (I) Estado Unitário Descentralizado, o qual concede competências administrativas, caracterizando a descentralização pela criação de personalidade jurídica própria. (II) Estado Regional, o qual concede competências administrativas e legislativas ordinárias; (III) Estado Autônomo, onde há descentralização administrativa em quatro níveis e legislativa ordinária em dois níveis; (IV) Estado Federal que além da concessão de competência administrativa e legislativa ordinária, prevê, em sua grande maioria, também a competência legislativa constitucional, o que vale dizer que os Estados membros elaboram suas constituições sem haver a necessidade de apreciação do parlamento nacional.¹¹⁹

A principal diferença do Estado Federal para o Estado Regional é que no último não há poder constituinte decorrente ou de competências legislativas constitucionais nos entes federados. O Estado Regional seria fronteira entre o Estado Unitário e o Estado Federal.¹²⁰

Estado Unitário passa por renovação estrutural, pela ampliação da descentralização, de forma que aqueles que ainda adotam o Estado unitário o constituem de forma descentralizada, fazendo válida a reflexão:

A manutenção da unidade territorial com base em autoritarismos e centralização de poder tem vida curta e tende a uma ruptura radical. Por este motivo, a Espanha e a Itália inauguraram novos regionalismos autônomos, com a Constituição espanhola de 1978 (após longos anos de ditadura franquista) e a Constituição Italiana do pós-guerra, em 1947.¹²¹

¹¹⁸ Sobre seus principais teóricos: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os Artigos Federalistas*. Apresentação: Isaac Kramnick; trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

¹¹⁹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros. *Curso de Direito Constitucional. Tomo II*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 89

¹²⁰ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 305.

¹²¹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *O Estado Plurinacional e o Direito Internacional Moderno*. Curitiba: Juruá, 2012. p.79

Questão relevante que insere-se ao tema são os movimentos separatistas na Europa, decorrentes, geralmente, da heterogeneidade cultural e desenvolvimento econômico desequilibrado, e a forma de administrar essas situações é oferecer maior autonomia às regiões.

É importante destacar a formação dos Estados Federados, pode ser Centrípeto ou centrífugo, os quais ajudam a assimilar a partilha de poder nos Estados Federados. Assim, de caráter centrípeto trata-se da união de poderes já existentes, os quais abdicam de sua soberania em favor de uma força central, ou seja, é constituído a partir de Estados Soberanos. Tem-se como referência os Estados Unidos da América, em que houve grande discussão e muita negociação entre as Colônias e o poder central para que se efetivasse.¹²² Diferentemente da forma centrífuga, onde há grande concentração de poder em um único ente e este distribui o poder, como é o caso da República Federativa do Brasil.¹²³ De um Estado Unitário Imperial transformou-se em República Federativa dos Estados Unidos do Brasil.

Em análise a essa trajetória para a formação de federações, apresenta-se a origem na necessidade que se denomina de *hold together*, isto é, múltiplas étnias em que os Estados Unitários previamente estavam ameaçados de disrupção, uma vez em que outros poderes não centrais não eram Estados com soberania, reduzindo o seu poder em relação ao poder central, além de haver pesado esforço coercitivo por parte de poder não-democrático do governo central em unir um Estado baseado em diferentes etnias.¹²⁴

Independentemente das raízes históricas de que germinou a federação, existe uma parcela de supressão ou abdicção política de poder pelos membros federativos em prol de certa unicidade na Federação. Nesse sentido, guardando as peculiaridades que existem na formação de Estados Federados, pode-se dizer que encontram similaridades, características que aparecem na estrutura federativa, sendo: a) repartição de competências entre a federação e as unidades federadas; b) participação das vontades locais na formação da vontade nacional; c) autonomia das unidades federadas; d) partilha de receitas tributárias.¹²⁵

Segundo Raul Machado Horta, o Estado Federal guarda singularidades e complexidades, é tarefa de laboriosa engenharia constitucional. Para Garcia Pelayo seria a “unidade dialética de duas tendências contraditórias: a tendência a unidade e a tendência à

¹²² ARRETCHE, MARTA. *Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana*. p. 23. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10369.pdf> Acesso em: 20 jul. 2015.

¹²³ MAGALHÃES, José Luiz Quadros. *Curso de Direito Constitucional. Tomo II*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 90

¹²⁴ ARRETCHE, MARTA. Op. cit. p.26.

¹²⁵ MARINS, Leonardo *et al*; NETO, Cláudio Pereira de Souza (coord.). *Limites ao Princípio da Simetria Constitucional. 20 anos de Constituição Federal de 1988*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 692.

heterogeneidade”¹²⁶ Tratando como Coesão e particularismo, que no trabalho é descrito como unidade e heterogeneidade. Nesse mesmo sentido, “refere-se aos laços constitutivos de um povo e de suas instituições construídos através de consentimento mútuo e voltados para objetivos específicos, sem, contudo, significar a perda de identidades individuais.”¹²⁷

Para Maria Celi Simões Pires, o federalismo é uma forma de organização complexa, que tem a lógica de descentralização do Poder Estatal em unidades autônomas,¹²⁸ inspirada na experiência norte-americana, firmada na ideia de condomínio de poder. Nesse mesmo sentido, Marta Arretche destaca que “federalismo é uma designação genérica que mascara uma variedade de arranjos institucionais que criam riscos e oportunidades distintas para as capacidades de governo.”¹²⁹

Na instituição da estrutura federativa, tem prevalecido o critério jurídico-formal no estabelecimento das competências, sendo pressuposto de autonomia das unidades federadas, em que recebem diretamente da Constituição suas competências, que traz poderes e atribuições de encargos.¹³⁰ Nesse sentido, não se trata de mera descentralização administrativa, “mas da existência conjunta de múltiplos centros de decisão política, cada qual com a exclusividade em relação a determinados assuntos.”¹³¹

A repartição de competência clássico, que tem inspiração na Constituição dos Estados Unidos de 1787, conferia a União expressamente os poderes e aquilo que não lhe for atribuído, é reservado aos Estados membros.¹³² Assim, no início do federalismo estadunidense, instituído em dois níveis (federalismo dualista) havia a distinção absoluta entre as competências, como se fossem poderes estanques e não comunicassem as unidades federativas, o que apontam decorrer do Estado-liberal e ao *laissez-faire*, evitando regulação e intervenção estatal.¹³³ Essa perspectiva de poderes estanques e sem comunicação teve representação principalmente na divisão funcional do poder, de forma que criou-se a teoria dos freios e contrapesos em que se consolidou, havendo nesse sentido a decisão de Holmes:

¹²⁶ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 306.

¹²⁷ HARMAN *apud* SOUZA, Celina. *Inventando o Poder Local. Limites e possibilidades do federalismo e da descentralização*. Revista São Paulo em Perspectiva, 1996. p.104

¹²⁸ PIRES, Maria Celi Simões. Federalismo Brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte. n.106 jan./jun. 2013. p. 167

¹²⁹ ARRETICHE, MARTA. *Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana*. p. 26.

¹³⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p.14

¹³¹ *Ibidem*, p.14

¹³² HORTA, Raul Machado. *Op. cit.* p. 308,309.

¹³³ BERCOVICI, Gilberto. *Op. cit.* p. 15.

Parece não haver necessidade de discussão(...)para demonstrar que por mais que disfarçemos por meio de palavras veladas não conseguimos evidenciar a distinção entre a ação legislativa e a executiva com precisão matemática e dividir os órgãos governamentais em compartimentos estanques, mesmo que fosse desejável fazer isso, o que estou longe de acreditar que de fato o seja, ou que a Constituição assim o exija.¹³⁴

A passagem do Estado Liberal ao Estado intervencionista envolveu a concentração de poder no centro nacional, representado pela União, a fim de realizar seus objetivos. Contendo, segundo Garcia Pelayo, algum dos motivos: a) A guerra e as depressões impunham regulamentação unitária; b) O intervencionismo estatal, que fortalece os órgãos do governo central; c) A crescente complexidade da estrutura econômica, tornando matérias que eram de interesse regional de interesse nacional.¹³⁵

Assim, houve certa ruptura do federalismo dualista, de unidades federativas que não se comunicam, pela necessidade de intervenção do Estado na economia, tendo como referência o plano New Deal, dando origem as políticas desenvolvidas posteriormente. A princípio teve característica centralizadora, mas quando o poder central se deu conta da necessidade de colaboração dos poderes federados, passou-se não mais a competição, mas sim a cooperação das unidades federadas. Ainda que haja discussões sobre o federalismo estadunidense, a cooperação é vista como forma pragmática para a solução de problemas concretos.¹³⁶

Merece destaque a figura do *grants-in-aid*, em que é o principal instrumento para o federalismo cooperativo nos Estados Unidos, tratando de auxílio financeiro do governo federal para financiar determinadas políticas públicas nos Estados, estes sendo obrigados a contribuir financeiramente para a execução do programa. O destaque é dado pelo fato de que tem crescido no Brasil a utilização do mesmo instrumento, aqui realizado especialmente através de Convênio, cujo qual se discutirá adiante.

Assim, Gilberto Bercovici aponta que a estrutura do Estado estadunidense foi construída de forma equilibrada, com a junção dos freios e contrapesos, em que há repúdio a visão estanque de poderes, com o federalismo. “Em outras palavras, a separação horizontal de

¹³⁴ HOLMES apud SCHWARTZ, Bernard. *Direito Constitucional Americano*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1966. p. 29.

¹³⁵ GARCIA PLAYO, Manuel apud HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 310

¹³⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 21,22

poderes conjugada com a separação vertical, nenhuma de forma absoluta, mas de maneira equilibrada onde um poder controla o outro.”¹³⁷

Acrescenta-se que há críticas ao Estado Federal, no sentido de que havendo maior descentralização, poderia surgir novas formas criativas de gestão do Estado, mas não ocorre. Paulo Bonavides aponta que muitos acreditam que o Federalismo tende a desaparecer e estar vivendo uma crise, decorrente da concentração de poder anulando o que ainda existe de autonomia na coletividade política. Constata o autor que a crise do federalismo traz a marca do Estado Liberal e sua decadente ideologia, e que o excesso de poderes federais será a causa de debilidade da Federação e de seu iminente perigo de morte.¹³⁸

2.1. Descentralização: O desocultamento da escritura poder

Ponto relevante e ambíguo por diversos tratamentos que lhe é dado é a descentralização, que por ser elemento relevante no próximo capítulo, deve ser melhor desenvolvido.

Sobre a descentralização tem-se a primeiramente a pergunta: descentralizar o que? Geralmente a tradição federalista trata por competências, o que faz caracterizar a autonomia das unidades federadas. Todavia, com a proposta de tornar escrituras claras de profanar e apoderar de significante e significado, sinaliza-se, efetivamente, que a descentralização refere-se a partilha de poder, enquanto gênero, que emerge inúmeras faces como espécie, como econômica, fiscal, administrativa, legislativa, jurídica e que em seu conjunto pode ser a descentralização meio de concretude democrática, tratando apenas como hipótese.

Atribuir maior ou menor autonomia reflete diretamente em maior ou menor poder. Todas discussões sobre federalismo indicam a relação do poder dentro dos Estados Nacionais pelas unidades federadas, em constante tensão entre poder central e poder local.

Para Maria Coeli Simões Pires, há diferentes formas de descentralização relaciona ao espaço-tempo, mas enquanto forma de técnica de arranjo político ou de (re)desenho institucional do modelo federativo em plano constitucional, mas também como técnica de colaboração de caráter interfederativo na forma de delegação de poder, de transferência

¹³⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p.19

¹³⁸ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 202.

voluntária de encargos e prerrogativas por parte de um poder estatal mais forte a outros menos.¹³⁹

Um expoente em defesa da descentralização, Borja, aponta que “ um processo de caráter global que supõe, por uma parte, o reconhecimento da existência de um sujeito – uma sociedade ou uma coletividade de base territorial – capaz de assumir a gestão de interesse coletivos e dotada de personalidade sociocultural e político-administrativo e, por uma parte, a transferência a este sujeito de um conjunto de competência e recursos... que poderá gerir autonomamente, nos marcos da legalidade vigente.¹⁴⁰

Tem-se a dimensão dos múltiplos significados que carrega a descentralização quando tem-se “ataques da direita e da esquerda contra o poder excessivo dos governos centrais”¹⁴¹ Em havendo consenso na descentralização por observações de mundo opostas, o termo por si chama atenção.

Marta Arretche desenvolve a análise em torno da ideia de descentralização, em que foi tomado por consenso e na década de 80 ocorreram reformas no Estado no sentido de desconcentração, delegação, transferência de atribuições e a privatização e a desregulação. Havendo na perspectiva política de direita, baseado no ideal neoliberal, que traria eficiência e qualidade na gestão pública, em perspectiva política de esquerda, seria a democratização das relações públicas.¹⁴² Assim também para Maria Coeli Simões Pires, em que destaca que a partir dos movimentos da década de 80, o municipalismo passou a ser defendido sob enfoques diferentes e sobre bases ideológicas distintas: como contraponto da lógica centralizadora do federalismo nominal, na condição de princípio democrático e administrativo, com vistas à construção da eficiência na prestação do setor público.¹⁴³

A abordagem econômica, relacionada à sua origem anglo-saxônica, como redirecionamento para os agentes locais e para o mercado, fundamentando as visões neoliberais. Sugerindo que o poder central é corrupto e ineficiente, fazendo com que haja a desintegração nacional e a possibilidade de articulação direta dos entes federados com o exterior.¹⁴⁴ “A descentralização pode ser feita para o mercado, como mecanismo alocativo de

¹³⁹ PIRES, Maria Coeli Simões. Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte jan./jun. 2013. p.169

¹⁴⁰ BORJA, Jordi. *Estado: descentralización y democracia*. Bogotá: Foro Nacional por Colômbia, 1989. p. 78.

¹⁴¹ SOUZA, Celina. *Inventando o Poder Local. Limites e possibilidades do federalismo e da descentralização*. Revista São Paulo em Perspectiva, 1996. p.105.

¹⁴² ARRETCHÉ, Marta T. S. O Mito da Descentralização: Maior democratização e eficiência das políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, 1996. p. 01,02.

¹⁴³ PIRES, Maria Coeli Simões. Op. cit. p.174

¹⁴⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 64,65.

poder, de incorporação de métodos, alternativas e recursos privados.”¹⁴⁵ O que para Gilberto Bercovici aumentaria a desigualdades e privilegiaria setores mais ligados à economia.

Nesse sentido, Edilson Nunes identifica que a tendência de descentralização ocorrida relaciona-se a crise de instituições públicas, em que rima com reforma do Estado, diminuição de gastos sociais, Estado mínimo.¹⁴⁶

Todavia, observa-se que a autonomia política e financeira dos entes federados constitui um entrave as metas federais de ajuste fiscal, há forte tendência a centralização, com a reconcentração de receita. Destaca como referência o plano de estabilização econômica iniciada em 1994 no Brasil, cuja qual tinha como referência aquilo que se denominou chamar de Consenso de Washington, com a desregulamentação e privatizações (concessões de serviços públicos), mas também com a reconcentração de recursos na União, a elevação de taxa de juros, em que onerou pesadamente a dívida dos Estados. Nessa situação os mesmos foram forçados a renegociar a dívida, tendo como uma das obrigações para tanto a execução de política de privatização, especialmente de bancos e companhias energéticas estaduais.¹⁴⁷

Em perspectiva fiscal seria a descentralização da partilha das receitas públicas; no que tange à descentralização legislativa seria o aumento da competência legislativa dos entes federados; a descentralização de serviços públicos seria a atribuição de encargos aos entes federados; enquanto, “representa também a alternativa de racionalização de meios, aproximação dos serviços de seus destinatários e de incremento da eficiência prestacional, por meio das diversas modelagens oferecidas pelo direito organizatório”.¹⁴⁸ Em relação à democratização da gestão centra de forma conjugada de diversos elementos de descentralização, relacionado ao poder de escolha e decisão, assegurada pela participação do cidadão enquanto fortalecimento democrático.

No entanto, ao que parece, as descentralizações só podem efetivamente se realizar se conjugada a descentralização fiscal, por melhor dizer, se há a disponibilidade de receitas públicas os entes federados.

Não obstante, é muito relevante tratar da descentralização enquanto instrumento que privilegia a heterogeneidade realizada por múltiplos singulares, especialmente a descentralização legislativa. Nesse sentido, José Luiz Quadros aponta que os Estados Federais tendem a descentralização, os quais privilegiam a heterogeneidade local, possibilitando

¹⁴⁵ PIRES, Maria Coeli Simões. Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte jan./jun. 2013. p.170.

¹⁴⁶ NUNES, Edilson. Poder Local, Descentralização e Democratização: um encontro difícil. p. 34.

¹⁴⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 174,175

¹⁴⁸ PIRES, Maria Coeli Simões. Op. cit.. p. 170

soluções criativas para problemas diários, que consideram o sentimento local, regional cultural e do sentimento de cidadania construído em um ambiente real. Ressalta que o processo de descentralização administrativa, judicial, legislativa e constitucional decorrem de reivindicações de enxergar da heterogeneidade cultural historicamente encoberta.¹⁴⁹

Gilberto Bercovici aponta que há o medo que na descentralização ocorra a fragmentação nacional, e o desafio é cooperar a União e os entes, como meio de combater a centralização excessiva e o desmonte do Estado, condição essencial da manutenção do federalismo e da ordem constitucional democrática.¹⁵⁰

Celina Souza aponta alguns problemas da descentralização, os quais destaca-se dentre eles: a) para cada princípio a favor da descentralização, pode-se igualmente identificar outro que o contrarie; b) a linguagem usada na literatura é a da “eficiência”, “efetividade” e “controle”, sugerindo, implicitamente, que países centralizados carecem dessas três capacidades; c) a literatura tende a ignorar níveis intermediários de governo, focalizando apenas nas relações entre o centro e as esferas locais.

Sobre o primeiro argumento, tem-se, por efeito da negação ao logocentrismo, que necessariamente a descentralização encontrará faces positivas e negativas, por certo não há nada que seja somente bom ou totalmente ruim. Decorrente disso, deve-se ter em mente alguns desdobramentos e tentar prever seus efeitos colaterais, para que haja ajustes e adaptações, ainda que, necessariamente haja efeitos negativos. Em relação ao segundo argumento de que geralmente se utilizam de escrituras de eficiência e controle, revelando implicitamente que não há em Estados centralizados atribuído também fazer sentido a análise. Fica a ressalva de que não há clara oposição ao controle, eficiência à Estado centralizado, devendo a descentralização ser conjugado com outros fatores relevantes para haver controle e eficiência.

O terceiro argumento de que aponta o esquecimento do nível intermediário de poder, abraçando extremos é também relevante, e, nesse sentido, a análise de Maria Coeli Simões Pires, segundo a Constituição de 1988:

O Estado-Membro, filho dileto da tradição de Madison, restou asfixiado. Ressai do quadro institucional o nítido desprestígio dessa instância, a verdadeira incógnita da trilogia federativa. O Estado-Membro é sumariamente penalizado com o quase banimento da concertação federativa. De fato, o Estado-Membro é minimizado na repartição de competências, em especial as legislativas, que ficam encantoadas. A análise superficial da tramitação legislativa, no âmbito das Assembleias Estaduais,

¹⁴⁹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *O Estado Plurinacional e o Direito Internacional Moderno*. Curitiba: Juruá, 2012. p.78

¹⁵⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 97

dá mostras de que, excluídos os diplomas de natureza organizativa e administrativa, pouco sobra. Por outro lado, o quadro atual aponta desafios imensos a partir das novas configurações de desenvolvimento territorial urbano, de pressões sociais e políticas, que demandam vigorosa atuação do Estado-Membro. Por fim, na Constituição, vingou a bandeira do fortalecimento da cidadania e da aproximação Estado e Sociedade pela via do Município.¹⁵¹

E para que não se esqueça do “filho dileto de Madison”, aponta que sua análise não é principal na pesquisa, mas que o trata e credita na importância da cooperação entre todas as unidades federadas, em forma de cooperação. Assim, para a análise que segue é importante ter o ideal de unidade com heterogeneidade.

Esta unidade de atuação não significa, necessariamente, centralização. Precisamos, antes de mais nada, diferenciar centralização de homogeneização. Com a centralização há concentração de poderes na esfera federal, debilitando os entes federados em favor do poder central. Já a homogeneização (Unitarisierung, uniformização) é baseada na cooperação, pois se trata do processo de redução das desigualdades regionais em favor de uma progressiva igualação das condições sociais de vida em todo território nacional. A homogeneização não é imposta pela União, mas é resultado da vontade de todos os membros da federação.¹⁵²

Mesmo que o autor possa utilizar em sentido administrativo e não cultural, a homogeneização neste trabalho remete a formação do Estado Moderno Nacional, exposta no primeiro capítulo, em que foi núcleo da sustentação do Estado Nacional, com os elementos uniformizadores, o que na perspectiva deste trabalho não pode ser bem recebido, haja vista que entende a heterogeneidade essencial, em que se reconhece o singular múltiplo que constrói Estado heterogêneo e não homogêneo.

Nesse sentido, a nomeação de homogeneização deve ser entendida como unidade, no sentido de que, por vontade de alguns e imposição a tantos outros existe a formação da União, a qual deve ser preservada e deve se dar tratamento igual em todo o território. Desta união, decorre o pensamento de solidariedade entre os seus cidadãos, e, em razão disso, a União enquanto ente federativo maior deve cuidar de interesses maiores, e atribuir poder para os Municípios se desenvolver e contribuir com a construção da federação.

Por isso, tem-se como fundamento a frase de Enrique Dussel: “Somos rostos múltiplos de um povo uno.” O que vale dizer que acredita na unidade, mas trata com referência a singularidade que faz existir a heterogeneidade. Ou seja, a unidade com heterogeneidade, ainda que seja equação difícil, deve ser almejada, mas antes aborda a construção histórica do federalismo no Brasil.

¹⁵¹ PIRES, Maria Coeli Simões. Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte jan./jun. 2013. p. 17.

¹⁵² BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 57.

2.2. Contexto histórico no Brasil

2.2.1. Colônia: A atuação das Câmaras Municipais

Na formação das vilas, as quais originaram os Municípios, tem-se que sua criação não foi o interesse da comunidade local, mas sim uma política premeditada da coroa, o que fica claro quando se observa que antes da instauração das vilas já haviam nomeações de cargos, criando uma burocracia local, especialmente com a criação das Câmaras municipais.

Segundo Raymundo Faoro a municipalidade seria a “armadura local” com pontos de destaque: I) valorização do povo contra a aristocracia; II) Coletora de tributos (arrecadação); III) organização povoadora; IV) Forma de recrutamento de soldados quando necessário; V) Forma de controle de populações dispersas.¹⁵³

Em 1693 as comunidades mineradoras eram primitivos arraiais e já em 1711 três delas foram elevadas a condição de vilas por Antonio de Albuquerque. Inicialmente, na condição de governador da nova entidade administrativa São Paulo das Minas de Ouro, despachou inúmeros decretos, leis e editais, tendo como principal objetivo o estabelecimento da lei e da ordem e a imposição de controle fiscal e de abastecimento. Fez diversas nomeações em que criou um aparato burocrático, especialmente com as instituições das Câmaras municipais, bem como criou milícia que muito além do caráter militar, tinha como objetivo reforçar o cumprimento da lei, impor os regulamentos fiscais e atacar os quilombos de escravos fugidos.

O levantamento das medidas administrativas feitas por Albuquerque no período imediatamente anterior ao estabelecimento das municipalidades, nos permite entender os motivos da política de promoção dos primitivos arraiais ao status de vilas. Esta política representa um resposta direta a uma situação concreta advinda de uma série de fatores inter-relacionados, de caráter social, étnico, econômico, político e militar. Três desses fatores predominaram sobre os outros: primeiro, o encorajamento de futuras descobertas de metais, a consolidação e proteção das já existentes, assim como a formação de uma máquina burocrática para receber os quintos reais; segundo a imposição da lei e ordem a estas regiões; terceiro, o apaziguamento das hostilidades entre paulistas e emboabas e o incentivo a fixação de novos colonos. Súbitas pressões sociais, econômicas e políticas exigiam uma administração improvisada. Não houve oportunidade para maturação administrativa ou medidas contemporizadoras na lenta procura das formas mais eficientes de governo municipal, que fossem particularmente adaptadas às condições locais.(...) por decretos governamentais, uma série de Câmaras municipais, que começam imediatamente uma legislação intensiva.¹⁵⁴

¹⁵³ FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder. Formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001. p. 172.

¹⁵⁴ RUSSEL WOOD, A.J.R. O Governo Local na América Portuguesa: um estudo da divergência cultural. *Revista de História*, v.55, n.109, São Paulo, jan./mar. 1977. p.34,35

Observa-se que a instituição de vilas e a criação de burocracia local tinham como principal objetivo o controle dos locais e, principalmente, que fosse possível garantir a arrecadação de tributo pela coroa, mas o fez as pressas devida a urgência de se ter o controle. A falta de organização prévia da colonização portuguesa não encontra-se apenas na estruturação do governo local, mas pode ser também observada quando estuda-se a tipologias das cidades de colonização portuguesa e espanhola. Segundo Sérgio Buarque de Holanda, os espanhóis construíram suas cidades traçadas com réguas, com o que os urbanistas chamam de tabuleiro de xadrez. No entanto, os portugueses demonstravam certa liberalidade, até mesmo desleixo com a formação de suas cidades além-mar, deixando que a natureza determinasse a forma urbana, agindo como semeadores, pois lançavam suas sementes, suas construções, mais ou menos ao acaso.¹⁵⁵

A busca pelo ouro fez um súbito surto da população negra, branca, escrava e livre, fazendo da vida nas comunidades mineradoras locais turbulentos, caracterizados pela violência, pelo não cumprimento de ordens de qualquer espécie, pelo oportunismo financeiro e por abastecimento inadequado. Não obstante, a coroa portuguesa temia a invasão de nações estrangeiras à sua mais valiosa joia, mas fazendo a sua segurança precária em que havia contrabando de ouro em pó, a evasão do pagamento do quinto e total indiferença pelos decretos reais.¹⁵⁶

As Câmaras municipais¹⁵⁷ tinham grande importância por exerceram o papel político vinculado à coroa. Era composta por grande estrutura, com presidente, procurador, juízes, escrivães, oficiais, entre inúmeros outros cargos. Era o local das elites geridas pelos “homens bons”, proprietário e comumente brancos,¹⁵⁸ mas havendo discordância com a representação de homens de ofício, de lentes, professores, das irmandades e das tropas.¹⁵⁹ O governo local, desde a criação das primeiras vilas (Ribeirão do Carmo, Vila Rica e Sabará), se constituiu como entidade política fundamental para os interesses da metrópole.

¹⁵⁵ HOLANDA, Sérgio Buarque de. apud FREITAG, Barbara. *Cidade dos Homens*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002. p. 63.

¹⁵⁶ RUSSEL WOOD, A.J.R. O Governo Local na América Portuguesa: um estudo da divergência cultural. *Revista de História*, v.55, n.109, São Paulo, jan./mar. 1977. p.34,36

¹⁵⁷ Há controvérsias sobre a nomenclatura Câmara, alguns denominando de Senado da Câmara em que seria título por eles próprios conferidos, ou Câmaras, ou ainda Câmaras municipais, sendo a última a mais utilizada na literatura opta por ela.

¹⁵⁸ ANDRADE, Francisco Eduardo de. Poder Local e Herança Colonial em Mariana: Faces da Revolta do “Ano da Fumaça” (1833) In: *Termo de Mariana: história e documentação*. Mariana: Imprensa Universitária da UFOP, 1998, p.227

¹⁵⁹ SOUZA, Iara Lis Franco Schiavinatto Carvalho. *Pátria coroada: o Brasil como corpo político autônomo-1780-1831*. São Paulo: Formação Editora da UNESP, 1999. p. 146

A câmara exercia o poder local, responsável pela administração, política, justiça, fisco, aparelho militar, assistencial e na época das sesmarias até controle territorial. Mas sem esquecer que havia outras formas de controle do governo português a sociedade colonial, através das ordenações do reino e das pragmáticas. Assim, “o poder local funcionava então como um contraponto da centralização monárquica, gozando de relativa autonomia.”¹⁶⁰

Autonomia que era maior à concedida às Câmaras em Portugal, em que algumas Câmaras no Brasil solicitavam ao Rei a autonomia de eleger seu próprio presidente ao invés de ser indicado pelo rei. As Câmaras correspondiam com o próprio rei português e podiam manter uma espécie de agente diplomático na Corte portuguesa, em que tinha por objetivo acompanhar andamento de processos e até fazer negociações para concretizar o interesse da vila, bem como mantinha o direito de petição.¹⁶¹ Ressalta-se que as Câmaras dividiam e compartilhavam o poder com a igreja, ambas investiam-se de forte carga simbólica.¹⁶²

Assim, as Câmaras municipais simbolizavam estabilidade e aspirações de ascensão social, em que as elites passaram a concorrer a cargos de vereadores, constituindo como ponto de equilíbrio entre a voracidade do fisco e o desenvolvimento da política local através da prestação de serviços públicos.¹⁶³

Há ainda a análise de que as Câmaras municipais no período colonial desenvolveu imenso poder a margem dos textos legais e muitas vezes contra ele, fazendo subversão a ordem legal com a chancela do poder real. O rei muitas vezes apresentava-se impotente ao mandonismo local, decorrente de poder privado, em dissonância com o texto legal, mas em consonância a ordem econômica e social da época. Em que o poder político da coroa vai ser encontrado, de fato, nos proprietários rurais, que exercem através da administração municipal¹⁶⁴

Todavia, existia grande debilidade de pessoas capazes de ocupar os cargos previstos nas Câmaras municipais, em que a mediocridade dos vereadores refletiam o baixo padrão geral dos migrantes à Minas Gerais, tendo se tornando um grande problema para o cumprimento das leis, além do exercício do cargo não ser remunerado gerando

¹⁶⁰ SOUZA, Iara Lis Franco Schiavinatto Carvalho. *Pátria coroada: o Brasil como corpo político autônomo-1780-1831*. São Paulo: Formação Editora da UNESP, 1999. p. 144

¹⁶¹ Ibidem, loc. cit.

¹⁶² Ibidem, p. 146

¹⁶³ RUSSEL WOOD, A.J.R. O Governo Local na América Portuguesa: um estudo da divergência cultural. *Revista de História*, v.55, n.109, São Paulo, jan./mar. 1977.

¹⁶⁴ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto. O município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 79

constantemente propinas. Ao passo que até d. João V ordenou em 1725 que todos os candidatos a cargos municipais deveriam ser brancos e casados com mulheres brancas.¹⁶⁵

Os primeiros 20 anos de experiência municipal não corresponderam aos anseios da Coroa, fazendo com que medidas mais eficientes de administração das finanças públicas, haja vista as Câmaras municipais eram famosas pela má gestão do dinheiro e elaboração de eleições duvidosas, fez com que a coroa tivesse fundamento para reformas, a fim de intervenção da coroa nos assuntos do município, através da criação do cargo do juiz de fora, em que era advogado experiente indicado diretamente pelo rei.¹⁶⁶

Para análise que segue, é importante fazer um recorte para assimilar o liberalismo no Brasil, que irá constantemente permear os debates políticos que seguem para a instauração da monarquia constitucional, mas também para a contínua tensão entre poder central e poder local provincial e municipal.

O liberalismo cultivado pela burguesia, tem representações no plano étnico-filosófico, econômico e político-jurídica. Na dimensão étnico-filosófico tem-se o ideal da liberdade pessoal, individualismo; no aspecto econômico trata-se da propriedade privada, da economia de mercado, da livre empresa, da ausência ou mitigação do controle do Estado; em perspectiva político-jurídica está pautada no consentimento individual, representação política, divisão dos poderes, descentralização administrativa, soberania popular, supremacia constitucional e Estado de Direito.¹⁶⁷

No entanto, há grande variação do liberalismo europeu para o brasileiro, fazendo Héglio Trindade afirmar que o liberalismo brasileiro apresenta-se como “a forma cabocla do liberalismo anglo-saxão”¹⁶⁸, uma vez que no liberalismo europeu tem-se como ideologia revolucionária articulada por novos setores emergentes e forjados na luta contra os privilégios da nobreza, e no liberalismo brasileiro um arranjo para servir de suporte aos interesses das oligarquias, dos grandes proprietários de terra e do clientelismo vinculado ao monarquismo imperial.¹⁶⁹

Segundo Antonio Carlos Wolkmer, a falta de revolução no Brasil travou o desenvolvimento da ideologia liberal nos moldes em que ocorreu nos países da Inglaterra, França e Estados Unidos, cuja qual o liberalismo foi a doutrina política libertadora que representou a ascensão da burguesia contra o absolutismo, tornando-se conservadora à medida

¹⁶⁵ RUSSEL WOOD, A.J.R. O Governo Local na América Portuguesa: um estudo da divergência cultural. *Revista de História*, v.55, n.109, São Paulo, jan./mar. 1977. p. 36-38.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 50.

¹⁶⁷ WOLKMER, Antonio Carlos. *História do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p.74

¹⁶⁸ TRINDADE, Héglio. apud WOLKMER, Antonio Carlos. Op. cit.. p.76

¹⁶⁹ WOLKMER, Antonio Carlos. Op. cit. p.75,76

que a burguesia se instala no poder e sente-se ameaçada pelo proletariado. Em síntese, o liberalismo no Brasil expressava “a necessidade de reordenação do poder nacional e a dominação das elites agrárias, processo esse marcado pela ambiguidade da junção de formas liberais sobre estruturas de conteúdo oligárquico.” Fazendo presente a dicotomia e contrariedade “que iria perdurar ao longo de toda tradição republicana: a retórica liberal sob a dominação oligárquica, o conteúdo conservador sob a aparência de formas democráticas.”¹⁷⁰

Assim, a presença da escravidão e o convívio com o clientelismo tornavam-se inadequadas ao ideal liberal, em que o Brasil iria pôr e repor “ideias europeias sempre em sentido impróprio,”¹⁷¹ formando sentido anômalo representado pelo liberalismo conservador, retórica utilizada pelas elites brasileiras para ter o poder e a Constituição sem ter condições de igualdade, se livrando da participação da massa popular nos processos decisórios e fazendo permanecer a escravidão.

Ainda que, conforme se observou, as Câmaras municipais tenham dado sustentação política para a independência e a formação não apenas da monarquia constitucional, mas do próprio Estado nacional brasileiro, as mesmas pouco a pouco tornaram-se irrelevantes, tomando força as assembleias provinciais.

2.2.2. O Poder das Províncias/Estados sobre os Municípios: Constituição de 1824 (com ato adicional de 1828) e 1891

Ao que parece, para D. Pedro conseguir a manutenção da união da América Portuguesa, foi necessário descentralizar o poder às províncias, ainda que de forma sutil e as custas dos Municípios, em que, no entanto, não alterou, efetivamente, o seu poder.

Segundo Sérgio Buarque de Holanda, com a Constituição de 1824, houve o declínio do corpo municipal, sendo implícita na Constituição, uma vez que previa a ingerência, ainda que mal determinada, nos negócios do local.¹⁷² Todavia, o imperador submeteu o projeto da Constituição às Câmaras municipais para manifestações, o que demonstra a relevância que D. Pedro atribuía as Câmaras municipais. E nesse sentido, tem-se o posicionamento de Carmen Lúcia Antunes afirmando que com a Constituição de 1824 a competência e o poder da câmara municipal de representar politicamente os interesses locais

¹⁷⁰ WOLKMER, Antonio Carlos. *História do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 75,76.

¹⁷¹ *Ibidem*, loc. cit.

¹⁷² HOLANDA, Sérgio Buarque. A Herança Colonial – sua desagregação. In: *História Geral da Civilização Brasileira – O Brasil Monárquico. tomo II, v.01*. São Paulo: Difel, 1985. p.24

não sofreram restrições.¹⁷³ Ao que se apresenta, parece fazer sentido a análise de Sérgio Buarque de Holanda, em que nota a contínua perda do corpo político municipal desde a vigência da Constituição de 1824, em que materialmente nada dispôs sobre os Municípios, em que sua indeterminação levou a posteriori a edição do ato adicional em que denominou-se de organização municipal.

A Constituição do Império instituía Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas existentes e as que viessem a se formar, exercendo a edição das posturas e suas outras atribuições que seria regulamentada por lei ordinária¹⁷⁴, cuja qual foi o ato adicional, a lei de 1.10.1828, que será analisada adiante. Em relação à Província, instituía que o Presidente da Província seria nomeado pelo Imperador e que podia ser removido pelo mesmo, para se ter “o bom serviço do Estado.” Não havendo menção sobre a repartição de receitas.¹⁷⁵

Muitos foram os debates que não questionavam a Constituição, mas sim o seu caráter unitário que propiciava respaldar medidas autoritárias, de forma que a discussão sobre unitarismo e federalismo colocavam conservadores e liberais de lados opostos.

Em 1827 inicia-se o processo de descentralização do poder às províncias impulsionado pela elite liberal brasileira, ao início de medo e receio do rei estrangeiro em que colocava em risco a autonomia do Brasil. Tentava-se distribuir o poder pelas províncias para esvaziar o governo central, mas não queriam a descentralização radical, pois colocariam em risco o próprio império, queriam fortalecer o localismo provincial.¹⁷⁶

Assim, a descentralização dava-se em relação às provinciais e não ao município, de forma que as Câmaras passam a perder força. As províncias sob a ótica liberal expressavam um poder não comprometido com o privatismo local dos proprietários e nem se subjugava ao governo central, fazendo ideal aos interesses oligárquicos.¹⁷⁷ No pensamento liberal era justificado para que se garantisse a cada província condições de estabelecer o regime municipal que lhe fosse mais conveniente de acordo com suas peculiaridades.¹⁷⁸

¹⁷³ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. O município na Federação Brasileira. *I Colóquio de estudos Brasil-Portugal – Anais*. Belo Horizonte, 1994. p. 76

¹⁷⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 17. ed. atual. por Adilson Abreu Dallari. São Paulo: Malheiros, 2014. p.37

¹⁷⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 23

¹⁷⁶ BETZEL, Viviane Dal Pietro. *O Tribunal do Júri – papel, ação e composição*. Vitória, ES, 1850-1870

¹⁷⁷ ANDRADE, Francisco Eduardo de. Poder Local e Herança Colonial em Mariana: Faces da Revolta do “Ano da Fumaça” (1833) In: *Termo de Mariana: história e documentação*. Mariana: Imprensa Universitária da UFOP, 1998. p. 128

¹⁷⁸ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto. O município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 89

A lei ordinária que previu a Constituição de 1824 para regulamentar as atribuições dos Municípios, a denominada lei de organização municipal, veio em 1º de outubro de 1828, em que o poder das Câmaras municipais foi aniquilado, retirando-lhe a atuação judicial, seu poder político e recursos para cumprir suas obrigações, fazendo-se mera corporação administrativa. A lei trazia a subordinação ao presidente da província ou ao governo central na corte.

O alargamento do poder das províncias fez-se à custa dos Municípios. As assembleias provinciais passaram a ter a tutela dos Municípios, podendo legislar sobre impostos, despesas e empregados municipais sem depender da iniciativa das Câmaras.¹⁷⁹

Com a lei de 1º.10.1828 que perdurou até a República, as municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses, uma vez que continha expressamente na lei que as Câmaras eram corporações meramente administrativas.¹⁸⁰

Segundo Victor Nunes Leal, a redução da autonomia municipal coibia a intensificação da atividade política no município, capazes de estimular aspirações no sentido de reivindicação das massas inferiores da população. A referida lei “dissipou qualquer ilusão que ainda subsistisse quanto ao futuro alargamento das atribuições das Câmaras.”¹⁸¹ Além do apontamento de Victor Nunes Leal pela tutela e redução da autonomia municipal para o distanciamento do poder ao povo, pode-se tratar também de manobra política do governo central, em que pressionado pelas Províncias tinha que conceder poder, mas não fez restringindo o seu, mas sim atrofiando o poder municipal. Destaca-se que não diminuía o seu, pois o município se submetia à província, mas também ao poder central.

A partir desse momento é inserida a concepção de tutela sob o município, em que o mesmo seria considerado um ente menor, em que seria necessário a tutela de um ente adulto, o qual seria o poder provincial e central. Todavia, além da retirada de autonomia, a lei trazia amplas atribuições enumeradas:

Cabia-lhes cuidar do centro urbano, estradas, pontes, prisões, matadouros, abastecimento, iluminação, água, esgoto, saneamento, proteção contra loucos, ébrios e animais ferozes, defesa sanitária animal e vegetal, inspeção de escolas primárias,

¹⁷⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 23.

¹⁸⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 17. ed. atual. por Adilson Abreu Dallari. São Paulo: Malheiros, 2014. p.37

¹⁸¹ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto. O município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p.86

assistência a menores, hospitais, cemitérios, sossego público, polícia de costumes, etc.¹⁸²

Em verdadeira contradição ao esvaziamento do poder local, após a volta de D. Pedro à Portugal, em 29 de novembro de 1832 foi aprovado o Código de processo criminal, em que estabelecia “justiça democrática”, isto é, confiada a magistratura de escolha popular. Com a criação do juiz de paz e reformulações do júri. A jurisdição dessa justiça local era ampla, dizendo respeito a qualquer crime e criminoso que não se enquadrassem nas exceções constitucionais. Os juízes de paz eram eleitos e presentes em todos distritos, sendo eles conciliadores e pacificadores de pequenas causas, para conceder agilidade ao processo, uma vez que não precisaria ser encaminhado ao juiz de direito. O júri também fazia com que houvesse a descentralização de decisões, haja vista que eram 60 jurados convidados, 23 sorteados para o júri de acusação e 12 sorteados para o júri de sentença. Pertencer ao corpo dos jurados significava participar do poder judiciário.¹⁸³

O código foi criticado desde a sua promulgação. Ivan de Andrade Vellasco em pesquisa realizada sobre a descentralização jurídica na comarca do Rio das Mortes, com os termos que compunha a comarca: São Joao, São José, Tamanduá e Lavras, aponta em Tamanduá indícios de conflito entre as autoridades, em São Jose (hoje Tiradentes) indicam debilidade dos juízes de paz em implementar ações e cumprir ordens superiores. Frequentemente havia baixos-assinados contra juízes de paz, acusados de injustiças e arbitrariedades, acusações recíprocas de facilitamento de fuga entre promotores, juízes de paz e municipais. Traçando o que pode identificar em sua pesquisa:

As evidências demonstram as vicissitudes do poder local em afirmar sua autoridade e impor a ordem. Em meio às disputas abertas das autoridades, ao permanente questionamento de sua legitimidade por parte dos “poderosos” locais e sua dificuldade em se fazer impor frente mesmo aos mais baixos estratos sócias- os escravos- o quadro resultante é, para dizer o mínimo, lastimável. As vilas de Tamanduá, Lavras e São João ilustram e enorme debilidade e incapacidade de afirmação de poder localmente baseado, face à inexistência de acordo prévio da elite em torno de sua implementação e atribuições. O poder era virtual, demandando um exaustivo exercício de convencimento e argumentação sobre as vantagens da ordem e da lei. A unificação dos grupos dominantes, em torno das instituições de poder, no plano local, não se mostrava automática e sequer provável.¹⁸⁴

No entanto, para frear a tendência descentralizadora foi instituído o ato adicional de 12 de agosto de 1834, em que ganhou força o partido conservador, com ideias

¹⁸² LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto. O município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p.87

¹⁸³ BETZEL, Viviane Dal Pietro. *O Tribunal do Júri – papel, ação e composição*. Vitória, ES, 1850-1870. p. 30.

¹⁸⁴ VELLASCO, Ivan de Andrade. *As seduções da ordem: violência, criminalidade e administração da justiça: Minas Gerais – século XIX*. EDUSC, 2004. p. 122,124,126.

centralizadoras na província, atacavam o juizado de paz e o júri. Com os problemas na descentralização judicial ao local, conservadores e liberais se uniram em torno da necessidade de mudança. A instauração do ato adicional foi considerado uma reforma à Constituição, em que instituíam uma monarquia federativa¹⁸⁵, entre outros atos que davam mais poder às províncias.

Durante a Regência não houve estabilidade, caracterizada por intensas revoltas, devido ao vácuo de poder deixado por D. Pedro, o qual simbolizava o poder e a unidade na América Portuguesa. Mas os revoltosos não queriam em si a desintegração da união, mas a participação no poder. O anseio era conquistar mais poder para beneficiar a economia. Mas com tantas revoltas, houve regresso da descentralização às Províncias com a Lei de Interpretação do ato adicional (ato da organização municipal), lei que reforçou o centralismo pela força conservadora.¹⁸⁶

Destaca-se que no final dos anos de 1830 foi controlado as principais resistências responsáveis pelos ciclos de revoltas que atravessa o período da Regência, pondo fim ao que José Murilo de Carvalho denominou de acumulação primitiva de poder, em que “a elite imperial estava pronta para impor um reajuste de forças entre poderes locais e poder central, avançando o processo de monopolização e controle da máquina administrativa.”¹⁸⁷ Ponto-chave demonstrava-se o domínio da administração judiciária, em que era necessário a sujeição dos corpos municipais para Constituição de rede de poder e dominação que configura o Estado nacional.¹⁸⁸

O momento de instabilidade e tensão entre as Câmaras e a província, trazendo para os dias de hoje entre Estado e Municípios, é explicitado na “revolução do ano da fumaça”, também denominado de sedição de Ouro Preto. Foi movimento popular e militar ocorrido em 23 de março de 1833, em que se instalou o governo rebelde que durou 02 meses em contraposição ao governo legal, com apoio das Câmaras de Ouro Preto, Mariana e Caeté.¹⁸⁹

¹⁸⁵ DAS NEVES, Lucia Maria Bastos Pereira. Constituição usos antigos e novos de um conceito no Império do Brasil(1821-1860). p.198 In: CARVALHO, José Murilo de. e NEVES, Lucia Maria Bastos Pereira da. *Repensando o Brasil do oitocentos. Cidadania, Política e Liberdade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

¹⁸⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p .27

¹⁸⁷ CARVALHO, José Murilo de. apud VELLASCO, Ivan de Andrade. *As seduções da ordem: violência, criminalidade e administração da justiça: Minas Gerais – século XIX*. EDUSC, 2004. p. 133.

¹⁸⁸ ANDRADE, Francisco Eduardo de. Poder Local e Herança Colonial em Mariana: Faces da Revolta do “Ano da Fumaça” (1833)In: *Termo de Mariana: história e documentação*. Mariana: Imprensa Universitária da UFOP,1998. p.129

¹⁸⁹ Ibidem, p.130,131

Movimento decorrente de conflitos entre planos político-econômicos provinciais e locais, entre homens que desejavam a dominação do Estado nacional e os herdeiros das estruturas de dominação local. A sedição que teve como pano de fundo a resistência municipal ao fortalecimento do poder provincial que justifica-se o movimento pela Câmara de Mariana perceber sua importância e autonomia reduzida drasticamente pela província. Para os donos do poder local, os atos da regência eram duvidosos devido seu comprometimento com o liberalismo com viés federalista, prevendo desde o início várias reformas constitucionais no sentido de maior fortalecimento de poder no governo provincial.¹⁹⁰

O movimento foi derrotado, reconhecendo-se a legitimidade do governo legal. Assim, parece que o ano de 1833 foi significativo no processo da imposição de subordinação das Câmaras à província, aquele corpo municipal não mais fazia parte do cenário político.¹⁹¹

Dessa forma, tem-se duas datas simbólicas para o esvaziamento do poder local municipal no Império em que gera efeitos até nos dias de hoje, em 1º de outubro de 1828, cujo qual lhe foi retirada muito de sua autonomia com a vinculação a província e vasta atribuições e o ano de 1833, em que houve o reconhecimento da derrota da sedição de Ouro Preto, reconhecendo o poder legal apoiado pela província e findou-se o poder revolucionário apoiado pelo poder local municipal.

Assim, seguiu o município na Regência com amplas atribuições e sem poder político, e com advento da República, não mudou muito, como se observa no item seguinte.

Oficialmente o Brasil instituiu como federação em 15 de novembro de 1889, pelo decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, do Governo Provisório, em que proclamava em seu art. 2º a federação das províncias: “As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.”¹⁹²

A autonomia do município foi tema importante e discutido na constituinte de 1890, encontrando força pensamento municipalista. Todavia, pouco a pouco ideais municipalistas foi cedendo espaço ao fortalecimento dos Estados¹⁹³, uma vez que a Constituição da República deixava os Estados praticamente livres para regulamentar a matéria. Pela Constituição foi estabelecido o federalismo clássico dual, em que não privilegiou o federalismo cooperativo, fazendo previsão de auxílio aos Estados somente em

¹⁹⁰ ANDRADE, Francisco Eduardo de. Poder Local e Herança Colonial em Mariana: Faces da Revolta do “Ano da Fumaça” (1833) In: *Termo de Mariana: história e documentação*. Mariana: Imprensa Universitária da UFOP, 1998. p.131,133.

¹⁹¹ Ibidem, p.135.

¹⁹² BRASIL. Decreto nº 1 do Governo Provisório de 1889.

¹⁹³ Nota-se que o art. 2º da Constituição de 1891 transformou as Províncias em Estados.

caso de calamidade pública. Foram as obras contra a seca no nordeste as primeiras movimentações intergovernamentais.¹⁹⁴

A Constituição de 1891 dedicou o título III ao município que continha apenas o art. 68: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.” Com isso, os Estados podiam tutelar os Municípios garantindo-os concentração de poder na esfera estadual.

Com esse poder de tutela atribuído aos Estados ainda maior que no Império, os Municípios perderam o seu poder e suas rendas, ficando vinculado ao governo dos Estados, o que fez surgir o fenômeno denominado de coronelismo.

O coronelismo é entendido como um compromisso entre o poder público e os decadentes chefes locais, notadamente os senhores de terra, pois não é possível entender o fenômeno sem relacionar a estrutura agrária do país. Tendo ainda como “características secundárias do sistema coronelista, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos.”¹⁹⁵

Inicialmente destaca-se que geralmente os coronéis serão donos de terra, mas não necessariamente, podendo assumir forma de médicos ou advogados o que os habilitava a líder local. Ou ainda, tendo sua posição local consolidada, fazendo carreira política iria para a deputação estadual ou federal, podiam assumir, ainda, cargos importantes no Estado ou União.¹⁹⁶

Independente de quem seja o representante local, o prestígio do coronel afirma-se nas eleições locais em que havia a figura do *voto de cabresto*, em que possuía amplo poder de seus dependentes, mas que podia contar também com o auxílio de seus empregados e capangas. Diante da situação de pobreza e miséria em que vivia seus empregados, a olhos dos mesmos o coronel era rico, mas o comum era apenas fazendeiro remediado. Ou seja, o coronel era rico em comparação com a pobreza sem remédio.¹⁹⁷ Há ainda o poder dos coronéis observado que eram os fazendeiros e chefes locais que custeavam as despesas do alistamento e da eleição, sendo compreensível que o eleitor da roça obedeça a orientação de quem lhe paga tudo, ainda mais para praticar um ato que lhe era indiferente.¹⁹⁸

¹⁹⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 31

¹⁹⁵ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto. O município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p.43,44.

¹⁹⁶ Ibidem, p.45.

¹⁹⁷ Ibidem, p.46, 47.

¹⁹⁸ Ibidem, p.46.

A realidade financeira do local era penosa, em que não havia condições de realizar qualquer ação sem socorrer ao Estado. Assim, a escola, a estrada, o correio, o telégrafo, a ferrovia, a igreja, o posto de saúde, o hospital, o clube, o campo de futebol, a linha de tiro, a luz elétrica, a rede de esgoto, a água encanada, tudo exigia o penoso esforço do chefe local que beirava ao heroísmo. Outras ações podiam socorrer a contribuições pessoais suas e de seus amigos.¹⁹⁹

Na literatura acusavam os coronéis de ter mentalidade estreita e só pensar no local e não na pátria, fazendo com que não analisem os candidatos estaduais e federais que se apoiavam, fazendo os críticos a descrença na possibilidade de democracia no país. No entanto, Victor Nunes Leal aponta que o coronel não é melhor nem pior de que outros que situam-se em esferas mais largas de poder, entendendo que em sua maioria os deputados federais e estaduais começaram no município e também ostentavam falta de idealismo, o que conclui por não uma questão pessoal, mas sim relacionada a estrutura econômica e social.²⁰⁰

É muito importante para a sustentação do sistema coronelista a troca de favores entre o chefe local e o Estado, uma vez que era ele que indicava pessoas a diferentes cargos no município, todavia, em troca de apoio política, as nomeações eram feitas segundo a indicação do chefe local, se fosse seu aliado político. No entanto, os próprios governos federais e estaduais enfrentavam dificuldades para a provisão em cargos de pessoas técnicas, a realidade era ainda pior no interior do país²⁰¹. De longe inicia-se a debilidade estrutural do local pelas pessoas nomeados, lembrando que próprio D. João se irritou com as condições dos funcionários nomeados durante a colônia.

A desorganização municipal explica-se apenas em parte pela falta de pessoas qualificadas para o serviço público. De outra parte, há o filhotismo, que convocava agregados para a gamela municipal, e ainda, o uso do dinheiro, bens e serviços públicos do governo municipal nas batalhas eleitorais. Ainda com a outra face do filhotismo, o mandonismo, manifestada na perseguição dos adversários: “para os amigos pão, para os inimigos pau.”²⁰²

Instituiu-se o sistema de reciprocidade entre o chefe local que conduziam os eleitores como quem toca tropa de burros, e, de outro lado, os representantes estaduais, que dispunha do erário, empregos, força policial, além também de indicar nomes para cargos federais, vez que a União aceitava indicação dos Estados, fazendo um grande jogo de

¹⁹⁹ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto. O município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p.64.

²⁰⁰ Ibidem, p.58, 59.

²⁰¹ Ibidem, p.60.

²⁰² Ibidem, p.60, 61.

negociação política. Tudo o que o chefe local precisava estava sob o poder do Estado, especialmente o delegado e subdelegado de polícia, cujo qual era peça chave para o domínio local, em que podia embaraçar ou atrapalhar iniciativas da oposição, não combater à perseguição aos adversários políticos, a regra era “favor e porrete.”²⁰³

Não havia mobilização eleitoral, pois era determinado pelos coronéis e máquinas partidárias, fazendo da seguinte forma: O Presidente da República distribuía os recursos financeiros entre seus aliados nos Estados, utilizando o Exército para depor qualquer governo que opunha o seu governo. Com exceção de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, em que suas forças militares e poder econômico garantiam a autonomia.²⁰⁴

A rotina da República Velha resumia em acordos firmados entre Presidente e os governadores e governadores com coronéis. Só era oposição por falta de opção. Nesse sentido não é difícil entender a falta de idealismo do chefe local, o que importava era ser aliado ao governo, independente da figura ou partido, pois somente com ele e essas indicações realizadas é que poderia manter o seu poder local.

Segundo Hely Lopes Meirelles, enquanto vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia no município, em que o centralismo e coronelismo e a incultura do povo “transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos seus distritos de influência, como se o município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil a seu poder.”²⁰⁵ Assim, o município passou 40 anos sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia.²⁰⁶ Por tudo que exposto, além do fenômeno coronelista, acompanhava-o a “Políticas dos Governadores”.

Segundo Raul Machado Horta, com a Constituição de 1891 iniciou o apogeu da atividade de auto-organização do Estado-membro no direito constitucional brasileiro. No entanto, foi exorbitante causando consequências diretas aos Municípios, fazendo referência a Amaro Cavalcanti, em que tratava-se de disposição funesta à autonomia municipal, convertendo autonomia à concessão precária. Para Rui Barbosa, o controle dos atos municipais pelos Estados representava “o confisco geral da municipalidade”.²⁰⁷

²⁰³ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto. O município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 59,60,61.

²⁰⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 33

²⁰⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 17. ed. atual. por Adilson Abreu Dallari. São Paulo: Malheiros, 2014. p.39

²⁰⁶ *Ibidem*, p.39

²⁰⁷ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p.375, 385

2.2.3. Concentração de Poder na União: Constituição de 1937 e 1967

A carta de 1937 se afastou da forma federal, aproximando do Estado Unitário, embora nominalmente mantivesse como Estado Federal. Característica na Constituição de 1967, eram as previsões de princípios constitucionais de normas de reprodução obrigatória e regras proibitórias de natureza diversas.²⁰⁸

A Constituição de 1937, em que instituiu o denominado *Estado Novo* assume forma antimunicipalista e institui regime interventorial aos Municípios e Estados. Conservou os departamentos de municipalidades criados em 1934, mas com a novidade de que, com o decreto nº1.202 criou em cada Estado departamento administrativo de assistência aos Estados e Municípios e exercer o controle sobre eles. Além disso, reduziu as receitas e pôs fim a eletividade dos prefeitos, fazendo por nomeação pelo Governador do Estado, que por sua vez era nomeado pelo Presidente da República.²⁰⁹

As ações municipais concentravam-se nas ações do prefeito, cujo qual era nomeado pelo governador do Estado, e sobre ele havia o conselho administrativo estadual, que tinha o controle e freava as iniciativas locais. Caracterizava o período pela subalternização do município, da intervenção e do centralismo político. Por isso, Hely Lopes Meirelles afirma que nesse período o município possuía menos autonomia que no Brasil Império, haja vista que na época havia discussão entre a câmara e a província que tinha o poder sob os Municípios.

Além do controle pelos departamentos técnicos representado por institutos e autarquias, havia também o controle da economia, através da intervenção estatal, controle militar, realizado pela reestruturação das forças armadas. Além de não haver nenhuma representação legislativa, para que os Estados não atuassem sem a permissão do poder central.

210

A Constituição de 1967 e emenda de 1969 com caráter autoritário, também concentrou poder na União²¹¹, conservou a eleição direta dos prefeito, vice-prefeito e vereador, mas tornou obrigatória a nomeação dos prefeitos das capitais, estâncias

²⁰⁸ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 310.

²⁰⁹ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto. O município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p.101

²¹⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 42

²¹¹ PIRES, Maria Coeli Simões. Federalismo Brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte. n.106 jan./jun. 2013. p. 167,168

hidrominerais e dos Municípios declarados de interesse da *segurança nacional*.²¹² O processo eleitoral foi suprimido aos poucos, primeiramente criando eleições indiretas para Presidente da República, e posteriormente a supressão da eleição do governador, em que era feita pelo Presidente da República e referendado pela assembleia legislativa.

Em perspectiva financeira, diminuiu os tributos da competência dos Municípios, mas criou o fundo de participação dos Municípios, bem como distribuiu renda através de destinação de porcentagem de tributo de competência da União. A modificação do sistema tributário foi positivo ao Município, em que houve melhor partilha dos recursos arrecadados pela União. No entanto, houve forte concentração de recursos na União, com a diminuição de partilha de recursos aos Estados e Municípios, tornando-os extremamente dependentes da União.

No período militar, junto com a democracia, desapareceu também o federalismo, apesar de formalmente prevista na Constituição de 1967 e emenda 1969, mas com capacidade criativa de cunho militar, criou o federalismo de integração. Tinha como fundamento o desenvolvimento e a segurança nacional. Para Alfredo Buzaid, então ministro da justiça, justificava (defendia) o federalismo de integração apontando que seria além do federalismo de cooperação, considerando a concentração de poder à União necessário para harmonia entre as unidades federadas e a promoção e desenvolvimento econômico com o máximo de “segurança coletiva.”²¹³

Gilberto Bercovici acrescenta a crítica: “Realmente, o “federalismo de integração” foi tão além do federalismo cooperativo que praticamente extinguiu o federalismo, sempre com a justificativa de “segurança nacional”.”²¹⁴ Para Raul Machado Horta, a Constituição de 1969 expressou o autoritarismo político, realizou a centralização política no mais alto grau que se poderia conceber no período republicano.²¹⁵

Em relação as estruturas técnicas como a SUDENE criada na década de 1950, o governo militar quis copiar e criou inúmeros órgãos similares. Todavia, sem qualquer critério e sem análise as peculiaridades das regiões. Fazendo com que autarquias de desenvolvimento regional apenas para simbolizar a presença formal, e não efetiva, do Estado.²¹⁶

²¹² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 17. ed. atual. por Adilson Abreu Dallari. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 43

²¹³ BUZAID, Alfredo apud BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 51

²¹⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 51.

²¹⁵ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 450.

²¹⁶ BERCOVICI, Gilberto. Op. cit. p. 53,54

2.2.4. Tentativa de descentralização: Constituição de 1934 e 1946

Na Revolução de 1930, os Municípios apresentavam-se desorganizados, havendo “desorientação administrativa, gestão financeira perdulária, dívidas crescentes, balbúrdia na escrituração, quando havia, exação tributária eficiente e tolhida por critérios partidários”.²¹⁷

Com o movimento de 1930 a autonomia dos estados membros foi cassada pela instituição do governo provisório. O decreto que instituiu o governo provisório, mantinha as constituições federal e estaduais e leis dos Municípios, mas acrescentava que ficariam sujeitos a alterações através de atos do governo provisório ou de seus delegados.²¹⁸

Para fins de tentar desmontar a administração municipal corrompida, bem como dar-lhe eficiência, segundo Victor Nunes Leal, a legislação provisória previa a nomeação de prefeito, assistido por conselho consultivo e com a possibilidade de recurso contra os atos municipais ao interventor e deste ao chefe do governo nacional.

No Governo provisório teve ainda a centralização da arrecadação tributária na União, com a proibição dos Estados contraírem empréstimos externos sem autorização da União e em contrapartida, a União assumia as dívidas dos Estados.²¹⁹

Se nas Constituições de 1824 e 1891 destinavam apenas um artigo ao município, a Constituição de 1934 foi diferente e demonstrou maior preocupação sobre a autonomia atribuída ao mesmo, ainda que havendo forte poder de tutela do Estado, observa-se o maior cuidado e atenção dado ao município em seu art. 7º²²⁰ e 13.²²¹

²¹⁷ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto. O município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 94

²¹⁸ HORTA, Raul Machado. Op. cit. p. 407

²¹⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 39

²²⁰ Art 7º - Compete privativamente aos Estados:

I - decretar a Constituição e as leis por que se devam reger, respeitados os seguintes princípios: [...]

d) autonomia dos Municípios;

²²¹ 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, cobrado 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.

O que trata o §3º do art. 13 é a estrutura de controle do governo provisório que deveria ser transitória, todavia, tornou-se efetivada no modelo constitucional de 1934 na forma dos departamentos de municipalidades. Este órgão tinha como atribuição a assistência técnica aos Municípios, coordenar suas atividades em relação ao Estado federado, fiscalizar a execução do orçamento, opinar em atos administrativos.²²² Em tempos atuais, o departamento de municipalidades corresponde aos Tribunais de Contas do Estado.

Os políticos da época indicavam a grande eficiência na instalação do departamento de municipalidades e fazia o instituto ir de encontro aos seus anseios de tutela, pois revestido de cobertura científica técnica podiam ter o controle político do município. No entanto, este controle de nada adiantaria à gestão, haja vista que o interesse do Estado não era de ordem administrativa e sim eleitoral, pois a “política dos “coronéis” consistia precisamente nesta reciprocidade: carta branca, no município, ao chefe local, em troca de seu apoio eleitoral aos candidatos bafejados pelo governo estadual.”²²³

Assim, constitucionalmente o departamento de municipalidades era o órgão técnico de assistência ao município, mas que de forma oculta, poderia influir politicamente. Levantaram-se contra o órgão, como Daniel de Carvalho, afirmando que o denominado órgão de assistência técnica reduzia em nada o município, deixando a expressão autonomia municipal sem conteúdo. Para ele, a medida entregava os Municípios submissos ao governo do Estado.

Não obstante, houve avanços na Constituição de 1934, em que fez-se grande oposição à República Velha, aumentando a autonomia municipal, com a previsão de eleição e maior renda. Em suma, “ao mesmo tempo que procurava, por um lado, garantir melhor autonomia municipal, por outro, conscientemente ou não, permitia aos Estados, através dos departamentos de municipalidades, exercer tutela administrativa e política sobre as comunas.”²²⁴

Há ainda na Constituição de 1934 a fixação pela primeira vez da competência concorrente, dando destaque à solidariedade a União e Estados federados. Deslocou matéria de competência privativa da União para a legislação concorrente da União em caráter

§ 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 impontualidade 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.

²²² LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto. O município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 96,97.

²²³ Ibidem, p. 97

²²⁴ Ibidem, p. 101

primário e dos Estados membros em caráter supletivo e complementar.²²⁵ Havia previsão expressa da cooperação, fazendo referência ao combate às endemias e às secas no Nordeste.²²⁶

A Constituição de 1934 foi marcada pelo espírito de renovação e segundo Raul Machado Horta, “As soluções originais do texto constitucional de 1934, em muitos casos, permaneceram como esboço de retrato interrompido, obra inacabada e efêmera duração.”²²⁷ Sob o paradigma social, a Constituição de 1934, caracterizou sob aspecto formal, o federalismo cooperativo. Cuidou de criar mecanismos de integração entre os entes federados, consignando arranjo normativo de acordos voltados para o desenvolvimento das competências das diversas esferas de governo.” A nova estratégia, desenvolvida com a intermediação do governo federal, vinha fazer face ao crescimento da atuação do Estado intervencionista, imprimindo novos traços à autonomia dos entes federativos. As soluções cooperativas não avançaram.”²²⁸

As disputas no decorrer da década de 30 seguiam-se e intensificavam-se. No ideário liberal continuava a centrar a política e dar autonomia ao Estado, havendo medo da crescente participação popular. A presença de ideologias marcavam a época, fazendo transição de uma política de notáveis para uma política de maior interação de partidos representativos das oligarquias estaduais ou parcelas de classes dominantes em partidos de caráter socioeconômicos. “O momento era de perplexidade dos liberais diante da radicalização ideológica e do ingresso das camadas populares urbanas no sistema político.”²²⁹

No entanto, nada de muito novo havia na época, com a discussão em torno de centralização contra autonomia estadual, além da tensão entre integralistas e comunistas, o que fez por reunir a camada dominante que apoiariam o Golpe de 1937.

Na constituinte de 1945 o municipalismo foi discutido em aspecto administrativo, político e financeiro, de forma que com a experiência de grande concentração de poder no Executivo da união no Estado Novo, tentou promover a partilha dos poderes e descentralização da administração, repartindo-a em União, Estados e Municípios.

Na Constituição de 1946 tem-se a volta das eleições para prefeito e a disposição de autonomia em matérias de seu interesse. Ainda a ideia das juntas de municipalidades

²²⁵ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 415.

²²⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 40

²²⁷ HORTA, Raul Machado. Op. cit. loc. cit.

²²⁸ PIRES, Maria Coeli Simões. Federalismo Brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte. n.106 jan./jun. 2013. p164

²²⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 40.

fizeram presentes, em que prevaleceu a ideia de órgão especial do Estado para prestar assistência técnica ao município, em que foi denominado de tribunal de contas.

Há novidade tratando da interferência financeira da União ao município, quando faz a previsão de receitas decorrentes de lubrificantes e combustíveis, mas que deveriam ser aplicadas conforme determinação de lei federal. Mas percebe-se certo cuidado na repartição de receitas quando a prevê na Constituição, em seus artigos 29 e 30.

Segundo Gilberto Bercovici, a Constituição de 1946 contemplou o modelo do federalismo cooperativo iniciado pela Constituição de 1934, com ênfase na diminuição das desigualdades regionais. Na década de 50 é que foi efetivado a atuação estatal e o planejamento.²³⁰ Com isso foram criados vários órgãos, entre eles a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), ainda hoje vigente.

Observa-se que a criação de órgãos para o desenvolvimento regional quebrava a centralidade na construção de políticas e projetos, reestruturando o federalismo brasileiro, envolvendo a união e Estados em projetos comuns. Todavia, o município era excluído deste federalismo de cooperação.

2.3. O Município como ente federado: A Ruptura Formal da Constituição de 1988

Há na tradição jurídico-política que a democratização do Brasil na década de 80 ocorreu a partilha de poder entre os entes federados. No entanto, objetiva-se discutir até que ponto houve realmente a descentralização de poder aos Municípios, levando em conta o texto constitucional, a atribuição de sentido da coletividade, a debilidade dos Municípios e a opção política dos governantes federais.

A Constituição de 1988 privilegiou o Estado Federado e, de forma inovadora, o estabeleceu em três níveis. O que vale dizer que colocou o município em forma de ente federado, tendo a liberdade de se organizar através de uma lei orgânica, também denominada de Constituição municipal²³¹.

Até 1988 os Municípios eram tratados constitucionalmente como organização político-administrativo, mas não ente federado, embora ocupando papel fundamental no sistema eleitoral, mas que geralmente impunha aos Estados o poder de organizá-los pela

²³⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 43.

²³¹ Ainda que não haja consenso sobre a denominação de Constituição Municipal ao referir-se à Lei Orgânica do Município.

característica de tutela decorrente da atribuição de poder aos Estados a custa do atrofimento municipal desde a publicação da lei de organização municipal de 1.10.1828.

No entanto, há críticos que não entendem o município como ente federado, ainda que a Constituição de 1988 tenha assim proclamado. Roque Antonio Carrazza, embora afirme que os Municípios não integram a Federação, aponta que ocupam posição privilegiada no cenário jurídico, em que possuem grande autonomia²³². Não obstante, José Afonso da Silva²³³, em que se apegando a tradição federalista dualista, acredita que não pode haver federação de Municípios. Afirma que só pode haver federação de Estados membros e que assim, se os Municípios fossem entes federativos seriam estados membros de segunda classe, o que levaria a território compartilhado, o que não é possível no federalismo que pressupõe autonomia no território, e o Estados-membros ficariam sem território, pois o mesmo é dividido entre os Municípios.

Aborda, ainda, que a união indissolúvel de Municípios, pressupõe a secção de Municípios, o que não há, pois não há intervenção federal no município, mas sim nos Estados e estes podem prover a intervenção no município, o que para o autor demonstra haver a vinculação dos Municípios aos Estados membros. Fazendo prova que continuam a ser divisões políticos administrativos dos Estados. Aumentando sua afirmação quando da previsão de que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios se fará através de lei estadual.

Quanto ao primeiro argumento de que não existe federação de município, atenta-se a perspectiva histórica, de que, ao que parece, muito da permanência da integridade da América Portuguesa que formatou o Estado Nacional no Brasil, teve grande relevância a atuação das Câmaras municipais, ainda que por certo não seja o único fator. Não obstante, se fala em federação de Estados porque essa foi a Constituição clássica, o *dual federalism*, haja vista que a tradição federalista tem a sua origem nos Estados Unidos da América estabelecida em dois níveis. Todavia, não há elementos que faça supor que toda a construção está pronta e acabada e não deve haver adaptações para outro contexto cultural em que seja implantada, e, mais que isso, não pode haver ruptura da tradição.

Como referência, Celina Souza aponta que o Federalismo pode ser inscritos de diferentes formas, pois cada federalismo é guiado por suas experiências, que pode se

²³² CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 29. ed. Malheiros: São Paulo, 2013. p. 189.

²³³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 478,479.

expressar de diversas formas a depender da peculiaridade de dado momento histórico.²³⁴ E percebe-se que cada Estado o faz de acordo com suas peculiaridades, e, ainda que guardando semelhanças, são distintos. Não há fórmulas ou padrões, há referências que são adaptadas, ou, deveriam ser, a cada construção social. E nesse sentido, Pontes de Miranda já advertia: “Fujamos à busca no Direito Norte-Americano ou Argentino, porque a concepção brasileira de autonomia municipal é diferente.”²³⁵

Não obstante, tem-se representado também o argumento da necessidade de redemocratização em que se inovou:

E a redemocratização de 1988, escandalizada com o sistema que buscava superar, forjou um modelo federativo de arquitetura emblemática. O constituinte originário consagrou a tríade federativa – União, Estado, Municípios, em um desenho exótico do constitucionalismo brasileiro e absolutamente excepcional no direito comparado – e, propugnando pela superação do patamar de materialização de direitos, estabeleceu mecanismos de integração dos cidadãos na política e na processualidade administrativa, como forma de garantir crescente legitimidade às decisões.²³⁶

Aparentemente sinaliza que o Município insere-se em uma forma de ruptura com a tradição federalista, sendo inovadora no texto constitucional de 1988, podendo ser tratada enquanto desocultamento em perspectiva descolonialista, ou como arquivamento na abordagem da memória em Michael Foucault. Ou ainda, de forma simples, podendo ser apenas o reconhecimento histórico devido enquanto unidade política importante desde o Brasil colônia. Nesse sentido parece fazer encontro a análise sobre a formação do federalismo brasileiro:

Conformando-se a partir do Estado Unitário, mas refletindo as influências das Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789), eventos que marcaram o século XVIII difundindo a noção de Constituição e os anseios de liberdade, e inspirando-se na concepção americana, o federalismo brasileiro acaba por criar o Estado-Membro, que surge como construção exótica e artificial do constituinte e prossegue na história interna com insuperável déficit de legitimidade, o que repercute nas relações interfederativas e explica, parcialmente, a fragilidade da experiência interna, como se vê na linha de sua trajetória.²³⁷

Ao que parece, a construção dos Estados membros foi muito mais artificial no federalismo brasileiro que o enxergar dos Municípios como ente federado, decorrente de construção realizada desde o Brasil Colônia, através das Câmaras Municipais, demonstrado,

²³⁴ SOUZA, Celina. *Inventando o Poder Local. Limites e possibilidades do federalismo e da descentralização*. Revista São Paulo em Perspectiva, 1996. p. 104.

²³⁵ PONTES DE MIRANDA, F.C. *Comentários à Constituição de 1967 com emenda n. 1 de 1969. T.II*. São Paulo, 1970, p. 345.

²³⁶ PIRES, Maria Coeli Simões. Federalismo Brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte. n.106 jan./jun. 2013. p. 171

²³⁷ *Ibidem*, p. 164

especialmente, desde a Colônia haver uma espécie de agente de diplomacia dos Municípios na corte, bem como o direito de petição que era muito utilizado para realizar contato direto entre os Municípios e o Rei.

De toda forma, a construção exótica e artificial das províncias em 1824 fez se concretizar, e, posteriormente se fortaleceu, especialmente quando da Constituição de 1891, em que lhe foi atribuído a organização do município, tendo, assim, o controle/tutela municipal.

Assim, como o presente está impregnado de passado e como o futuro estará impregnado de presente na forma de passado, nenhuma ruptura é total. O argumento que segue sobre a possibilidade de intervenção nos Municípios apenas pelos Estados membros, bem como a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios ser feita através de lei estadual pode ser entendido como reflexo da construção histórica de tutela dos Estados membros sobre os Municípios, especialmente pela Constituição de 1891, cuja qual teve como fenômeno mais notável o coronelismo. No entanto, em análise mais profunda sobre o federalismo de três níveis, não tem a previsão legal de intervenção nos Municípios pelos Estados por tratar os Municípios como mera organização dos Estados membros, negando ao Município seu caráter de ente federado, mas apenas elemento na construção do federalismo de três níveis.

Não se deve supor que não deva haver a relação entre Estados membros e Municípios, pois assim foi estabelecido o federalismo no Brasil em 1988: o federalismo de três níveis, não devendo excluir, mas equacionar a posição de cada um deles na construção da federação e relacioná-los na forma de cooperação. Fazendo, inclusive, de extrema relevância a análise da viabilidade financeira na criação de Municípios, trazendo na previsão uma forma de “freios e contrapesos” dos entes federados no federalismo brasileiro.

Em análise ao direito comparado, é comum a organização dos locais, que assumem diferentes denominações, pelos Estados membros, em que seria o equilíbrio entre a concentração e descentralização total de poder. No entanto, percebe-se que construções comumente feitas em outros Estados, a partir de contextos culturais distintos podem não ter os mesmos resultados, especialmente se desconsiderado a construção histórica e peculiaridades de cada Estado.

Na Alemanha, não há uma forma de local, que pode ser condados (*Kreise*) ou municipalidades (*Gemeinden*), cabendo aos Estados (*Länder*) editar normas que regulamentam, respeitando o critério constitucional de interesse da comunidade local. Havendo a indicação de que 70% a 80% da legislação federal e estadual sejam executadas

pelas autoridades locais, fazendo com isso que 40% dos servidores sejam municipais, 50% estaduais e apenas 6,5% federais.²³⁸

Na Bélgica, devido à heterogeneidade linguística tem um sistema federal complexo. Em primeiro plano é dividido em subunidades territoriais (regiões) e as subunidades não territoriais (comunidades), as regiões se subdividem em províncias e podem ser divididas em subprovíncias e municipalidades. Analistas apontam que os poderes locais são menores que os encontrados na Holanda e Escandinávia, estando sujeitos à fiscalização administrativa provincial, regional ou federal, sendo agravada pelo federalismo fiscal centralizado.²³⁹

Nos Estados Unidos, a legislação estadual que definem a competência das localidades, em que pode haver dois níveis de governo, os condados (*counties*) e as municipalidades (*municipalities*). No entanto, grandes centros têm o governo municipal mais poderes que o condado, havendo, inclusive, cidades independentes. Ressalta-se que as municipalidades podem se dividir em cidades (*cities*), vilas (*villages*) e centros urbanos (*towns*), podendo mudar as expressões de acordo com as regiões. As formas de governo variam, havendo três principais modelos: o governo por conselho e prefeito, por comissão executiva ou por conselho e gerente.²⁴⁰

Segundo José Adercio Leite Sampaio, na Suíça há também discussão se as municipalidades ou comunas são entidades federais, ainda que tenha referência na Constituição Federal e referências nas Constituições de muitos cantões. A Constituição federal reconhece a autonomia dos locais, mas tem o seu limite fixado por lei dos cantões. Tem a peculiaridade de que as comunas podem transferir atribuições para os cantões e estes para a confederação se não acharem aptos a realizá-las de maneira efetiva.²⁴¹

Nessa pequena análise de direito comparado sobre os Municípios, retiram-se duas observações. A primeira de que em outras construções sociais, geralmente, os Estados membros têm poder de organização sobre as localidades, mas que ainda assim, as formas de organização são muito diversas, contando com inúmeras possibilidades de construções. Ou seja, as construções são guiadas por suas experiências históricas não havendo uma construção fixa e imutável. A segunda observação é que não é pelo texto constitucional ser detalhista, ter cuidado ou não com as localidades que determinará o seu poder. Extraíndo que não é pela

²³⁸ SAMPAIO, José Adercio Leite. O município no direito comparado. In: SARMENTO, Daniel Sarmiento et al. (coord.). *20 anos de Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p. 664

²³⁹ Ibidem, p. 665.

²⁴⁰ Ibidem, p. 666-668

²⁴¹ Ibidem, p. 670,671

denominação da localidade como ente federado ou não, que determinará o seu poder. Vale apontar que há sinais de que as localidades nos Estados Unidos possuem papel relevante e expressiva, ainda que organizadas pelos Estados membros. De outro lado, no Brasil em que não há a organização dos Municípios pelos Estados, os mesmos não têm atuação expressiva.

Após as considerações feitas, entende-se que o Município tornou-se ente federado pela Constituição de 1988, fundamentando enquanto reconhecimento histórico, com poder de auto-organização, definição de suas receitas tributárias e sua ampliação, a previsão de poder legislativo e realização de eleições diretas para todos os Municípios. Ao que parece, foi atribuído maior poder, especialmente por se organizar através de Lei Orgânica, mas carecendo de observações.

Raul Machado Horta consigna que a divisão de competências é a coluna de sustentação de todo edifício constitucional do Estado federal. Para o autor, a Constituição de 1988 se preocupou com a reconstrução do federalismo, apontando a inclusão do município como ente federal, bem como a repartição de competência, superando a divisão de competência clássica fundada na previsão expressão à União e o restante reservado aos Estados. Estabeleceu o domínio da legislação concorrente, em que tratando de legislação incompleta, fazendo com que a legislação estadual partindo da legislação federal, possa expedir normas autônomas, atendendo as peculiaridades dos Estados. Tratando apenas da relação entre União e Estados, aborda a relevância da elaboração legislativa comum, uma vez que seria adequada ao federalismo de dimensão continental, em que as unidades federadas não são homogêneas, com disparidades econômica, social, financeira e administrativa.²⁴²

Assim, teve-se a competência comum administrativa entre União, Estados, o Distrito Federal e Municípios, manteve a competência privativa que desde o início da República estipula a competência de tratar de “assuntos de seu peculiar interesse” para a redação de “legislar sobre assuntos de interesse local”. Termo que traz continuidade sobre o poder de legislar do município. Não obstante, foi excluído da competência concorrente legislativa prevista no art.24 da Constituição de 1988.

Objetivou implementar um modelo federativo mais descentralizado, todavia, o processo histórico do país demonstra o ciclo de centralização do poder que, como herança, trouxe para a Constituição a concentração da maior parte das competências na União. Maria Coeli Simões Pires enquanto tratando do federalismo no Brasil para fazer introdução ao seu texto utiliza-se da metáfora o beija-mão de D. João VI e D. Carlota Joaquina no Palácio do

²⁴² HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 311,314.

Rio de Janeiro, em que os nobres inclinavam-se profundamente, ajoelhavam-se e beijavam a mão do soberano, que a estendia para todos os seus súditos com ar paternal. A autora utiliza-se da metáfora para destacar a herança cultural que inspira a organização do Estado, de federalismo cordial que estende na esfera pública traços de caráter privatista.²⁴³

Destaca a autora que, embora tenha havido avanços significativos em termos de legitimação do federalismo no Brasil, a pirâmide invertida acentua limitações do modelo e gera retrocessos, tornando-se necessário reler a governança federativa estabelecida à luz da ideia de gestão democrática e eficiente.²⁴⁴ Ao passo que a descentralização no Brasil pela Constituição de 1988, revelou ausência de planejamento adequado pela União para a transferência das atribuições; a impropriedade de métodos de implementação e de controle das medidas descentralizantes; as superposições e lacunas; as disfunções decorrentes de soluções massificadas; o desequilíbrio entre encargos e receitas e a insuficiência dos arranjos institucionais para darem suporte a diretrizes e práticas inovadoras de gestão.²⁴⁵

A federação de formação centrífuga explica em parte a grande concentração de poder à União, mas ressalta-se que a ideia do federalismo centrífugo é buscar cada vez mais a descentralização. Não obstante José Luiz Quadros de Magalhães aponta que temos o Estado Federado mais centralizados do mundo, tendo “distorções no autoritarismo das democracias formais constitucionais que tomaram conta da América Latina na década de 90, com a penetração do modelo neoliberal.”²⁴⁶ Nesse mesmo sentido: “somos um Estado Federal que surgiu a partir de um Estado Unitário, o que explica a tradição centralizadora e autoritária que devemos abandonar para construir uma federação mais democrática.”²⁴⁷

Dessa forma, o Estado brasileiro quando dispõe das competências, cria uma federação extremamente centralizada, que mais se aproxima ao Estado Unitário Descentralizado, que, realmente um Estado Federado. A União deve deter competência que necessariamente são atribuídas ao ente federado maior.²⁴⁸

Ao que se apresenta, a Constituição de 1988 é fruto da continuidade no aspecto federativo, ainda que haja ruptura, especialmente pelo reconhecimento do Município como ente federado, no entanto, apresentando-se mais formal que material. Em relação a aparente

²⁴³ PIRES, Maria Coeli Simões. Federalismo Brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte. n.106 jan./jun. 2013. p. 164.

²⁴⁴ Ibidem, p. 163.

²⁴⁵ Ibidem, p. 177.

²⁴⁶ MAGALHÃES. José Luiz Quadros. *Direito Constitucional. Tomo II*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 92

²⁴⁷ _____. *Direito Constitucional. Tomo III*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 36

²⁴⁸ _____. *Poder Municipal, paradigmas para o estado constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 209.

ruptura formal da descentralização, insere-se o próprio sentido que a coletividade continuou a atribuir aos Municípios, bem como suas debilidades profundas que não conseguem ser superadas através de mágica pelo texto constitucional, além da opção política do governo federal.

Destaca-se que há atribuição de sentido apequenado aos Municípios, como o ente federado de menor prestígio, geralmente lembrados relacionados ao coronelismo, carregado de sentido pejorativo, de que não é possível uma gestão eficiente e de qualidade. Além desse amesquinamento de atribuição de sentido, existe a tradição da tutela, em que os Municípios deveriam sempre agradar e obedecer os demais entes para conseguir recursos financeiros e benefícios políticos, não havendo em realidade, a efetiva gestão. Não obstante, a possibilidade de auto-organização é relativamente nova, ainda havendo descobertas de como pode se instrumentalizar a Constituição municipal, fazendo referência que, em geral, as constituições municipais reproduzem o texto constitucional e muito pouco, ou nada, inovam em sua organização.

Todavia, a atribuição de sentido de falta de gestão de qualidade não é sem fundamento, decorrente da história, os Municípios amargaram profunda falta de recursos financeiros, de submissão aos Estados e União para que lhe garantisse qualquer coisa, fazendo, um fator relevante para a debilidade institucional dos Municípios, cuja qual se analisará no próximo capítulo.

E como último elemento da ruptura formal, tem-se a opção política dos governos federais em contrariedade a vontade da Constituição. Citando dois exemplos: o primeiro relacionado, como já apontado, a negociação da dívida dos Estados com a União após a Constituição de 1988, em que foi colocado inúmeros termos em que agride a ideia de autonomia dos Estados, além de repasse de atribuições e obrigações aos Estados e Municípios, sem a devida compensação financeira. Outro exemplo, que se explicitará mais detalhadamente adiante, trata-se da partilha de recursos, em que observa-se a crescente criação de contribuições financeiras, devido ao fato de que a espécie não faz necessário a transferência de recurso aos entes federados como na espécie imposto.

Em síntese, tem-se a tensão entre centralismo e descentralização, desde quando não havia o Estado Federal, mas o Estado Unitário Imperial, e, ao que se apresenta, a questão tem-se intensificado, fazendo a repetição, o mais do mesmo: “O quadro histórico e

conjuntural do federalismo brasileiro mostra potencialidades e dificuldades que, em última análise, evidenciam a tensão entre descentralização e recentralização.”²⁴⁹

Nessa tensão entre o poder central e o poder local é que se desenvolverá, mais detalhadamente, algumas perspectivas de descentralização fazendo referência a imagem e objeto, mas não apenas.

²⁴⁹ PIRES, Maria Coeli Simões. Federalismo Brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte. n.106 jan./jun. 2013. p. 185,186

3. A UNIÃO ENQUANTO IMAGEM E OS MUNICÍPIOS COMO OBJETO: DEMOCRACIA POR VIR

O capítulo será desenvolvido fazendo alusão à ideia de Jacques Derrida de imagem e objeto. Apenas para fins de nota, Jacques Derrida faz crítica à tradição, a qual relegou a escritura onde foi submetida à fala, como se fosse mera transcrição fonética, gráfica ou alfabética. Concentra atenção em gramatologia para reconhecer a escritura como objeto, enquanto a fala seria a produção de imagem acústica da escritura.²⁵⁰ Se a preocupação e intento de Jacques Derrida era lançar novo sentido à escritura, a qual foi relegada pela tradição, o objetivo posto aqui é de lançar novo sentido aos Municípios, os quais foram relegados pela tradição federalista, propondo abertura de caminhos exploratórios à democracia por vir .

Antecipando as críticas, destaca que não trata-se de dizer que a União não existe ou que é apenas a imagem, mas que suas ações só se tornam visíveis e possíveis no município, este objeto, e, em razão disso, deve ser considerado como elemento importante na construção da federação brasileira, e não negando-o e colocando à margem²⁵¹ da federação. Ressalta elementar a coordenação articulada e planejada de todas as unidades federadas, sem negar qualquer delas.

Assim, considera-se os Municípios como objeto e a União à imagem. Antes de cair no vício metafísico que reduz a condições opostas, atenta-se que União e Municípios é tratado na perspectiva de tensão na relação de poder, se limitando, por hora, apontar que a escritura Municípios carrega em si a pluralidade gramatical e toda a heterogeneidade material decorrente das mais diversas formas de existência nos 5.570 Municípios brasileiros, ainda que dentro deles encontre múltiplas singularidades, em que é impossível determinar ou limitar por uma ficção político-jurídica, mesmo ao menor núcleo da organização federativa: os Municípios.

Enquanto pressuposto de negação do logocentrismo, não pretende indicar que a União ou Municípios são bons ou ruins, pois podem, e são, isso, aquilo e muito mais. A análise que segue, é, antes de mais, a identificação de pontos elementares para a possibilidade

²⁵⁰ DERRIDA, Jacques. *Gramatologia*. Trad. Miriam Chnaidernman, Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Perspectiva, 2013.

²⁵¹ Utilizando com referência à margem suscitada por Derrida. Cf. DERRIDA, Jacques. *Margens da Filosofia*. Trad Joaquim Torres Costa, Antonio M. Magalhães. Campinas: Papyrus, 1991. passim.

de uma democracia por vir, aprofundando o debate sobre o sentido atribuído aos Municípios brasileiros, para além de argumento raso das duas vertentes, de ataque de ser uma anomalia federativa ou de associação ao coronelismo, ou em defesa, sintetizando que: ‘a vida acontece no município’, pois emerge complexidade, logo, não podendo ser tratado de forma simples, pois não é.

3.1. Direito ao Grito: do Altar Dogmático à Democracia por vir

3.1.1. Síntese da Democracia no Brasil

O Estado Moderno não nasce democrático. Como já exposto, surge da aliança entre rei, nobreza e burguesia para a manutenção de privilégios decorrentes da crise no sistema feudal. O segundo passo do Estado moderno é o surgimento do constitucionalismo, uma vez que o amadurecimento da burguesia através de seu crescimento econômico fez com que não buscasse apenas a proteção do rei, mas também o poder político e segurança as suas movimentações comerciais. Nesse sentido, o constitucionalismo nasce liberal e não democrático, sendo que demorou a se democratizar.²⁵²

A democracia a qual se conceitua hoje surge com as lutas no século XIX, principalmente pela classe operária, com a proliferação de sindicatos considerados ilegais e o surgimento de partidos políticos de esquerda, que foi conquistado o direito ao voto igualitário masculino, antes o que havia na Constituição liberal era a previsão do voto censitário, destinados aos homens brancos, proprietários e ricos.²⁵³

Já em análise estrita ao Brasil, tem-se que, conforme a maioria das constituições da América Latina, tem fortes traços elitistas. Em relação a perspectiva histórica da democracia no Brasil, há sempre o poder econômico, representado pelas elites brasileiras que moldaram a democracia a seu gosto: com a exclusão de muitos. Assim, na modulação brasileira do liberalismo, foi instituído o liberalismo antidemocrático:

O liberalismo político das oligarquias fundava-se numa concepção de democracia representativa sem nenhuma relação com a representação da vontade popular; tratava-se, ao contrário, de uma concepção elitista que negava as massas incultas a capacidade de participação no processo decisório e atribuía aos homens letrados a responsabilidade exclusiva do funcionamento das instituições democráticas.²⁵⁴

²⁵² MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *O Estado Plurinacional e o Direito Internacional Moderno*. Curitiba: Juruá, 2012. p. 53.

²⁵³ *Ibidem*, p. 50.

²⁵⁴ WOLKMER, Antonio Carlos. *História do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p.35

Observando a construção democrática no Brasil, percebe-se que, em todos os momentos foi apropriada por determinados grupos, tanto a nível local, quanto a nível federal, sempre, de alguma forma, excluiu o povo da concepção de democracia, em que pode-se dizer que a democracia pode ser de qualquer outro, menos daquele proclamado: o povo. As Constituições, em sua maioria, foram frutos de acordos entre elites liberais e conservadoras, os quais organizaram o poder de em contraste aos ideais de cidadania.²⁵⁵ No Brasil em diversos momentos históricos as constituições nasceram de negociação entre o poder político e as elites.

Assim, desde a instauração do Estado Nacional Brasileiro pela independência, José Bonifácio que seria um dos principais atores por conduzir o pensamento político da época, não julgava o brasileiro apto a participar da esfera política, por causa do “volume de escravos e índios selvagens que a população abarcava”, o que acarretava uma diferença no grau de civilização do país. Daí sua constante atenção com a *escravidão* e os *selvagens*, desenvolvendo projetos políticos que propiciassem uma mudança na sua condição de vida e enquanto homens, trazendo-os para o mundo civilizado. E para a restrição da participação do povo, criou o Conselho de Estado:

Conhecendo as disposições do Imperador e as desordens das Assembléias Constituintes, lembrei-me de criar dos procuradores gerais um Conselho de Estado, que servissem de mediadores entre o povo e o Soberano, até que o Brasil livre de inimigos e facções pudesse constituir-se sem baionetas.²⁵⁶

Seguiu o distanciamento entre o povo e a participação da política, em alguns momentos o foi formal, como quando se observa o período da República Velha e início da nova, o qual tem-se o coronelismo que, embora houvesse o direito ao voto, os mesmos o faziam pela indicação dos coronéis, que detinham poder econômico, que caracterizava pelo voto de cabresto.

A *democracia de massa* foi vista no Brasil a partir da Constituição de 1946, com que a extensão de cidadania e ampliação do voto, ainda que continuassem excluídos os analfabetos, amplos setores menores da classe média e contingentes de trabalhadores votaram pela primeira vez, participando do processo eleitoral. E a partir de 1945 tornaram-se fundamentais no jogo de sustentação política, caracterizado pelo populismo. “Essa ampliação

²⁵⁵ GARGARELLA, R. et al. GARAVITO, César Rodriguez. (coord.). *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico Del siglo XXI*. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011. p. 87

²⁵⁶ SOUZA, Iara Lis Franco Schiavinatto Carvalho. *Pátria coroada: o Brasil como corpo político autônomo - 1780-1831*. São Paulo: Formação Editora da UNESP, 1999. p. 117-118

da participação popular conjugada com a urbanização e industrialização crescentes no período marcaram a transição para a democracia de massas no Brasil.”²⁵⁷

No entanto, parece adequado a previsão de que marcou a efetivação da democracia no Brasil, haja vista que uma democracia restrita a elite não é, necessariamente, democracia, mas sim aristocracia republicana.

Não obstante, havia uma nova construção democrática na participação das massas, em que restava mais difícil aos Estados o domínio da política, fazendo necessário construir uma imagem nacional e os partidos tornaram-se efetivamente nacionais. As pressões por efetiva democracia que envolvia as massas passou a assustar as oligarquias e classe média, com receio de perder a sua posição política acabou por gerar instabilidade política que propiciou o golpe de 1964.²⁵⁸

Com constantes rupturas do exercício formal da democracia pela instalação do Estado Novo em 1937 e o golpe militar de 1964, parece que faz dificultoso o exercício da democracia representativa no Brasil.

A Constituição de 1988 tem marco referencial para o estabelecimento da Democracia depois de longo período autoritário, ainda que fruto de alianças entre a elite conservadora, nasce com forte aspiração democrática. No entanto, apresenta-se ainda uma aspiração a se efetivar, em que, dessa forma, lança a perspectiva do exercício democrático nos Municípios, e, nesse sentido já havia considerações feitas por Victor Nunes Leal, citado por Márcio Rabat:

Desde a época em que exibia pujança e autonomia, no primeiro período colonial, até na Primeira República, o poder local, no Brasil, foi sempre primordialmente poder privado e não democrático, poder dos potentados locais. Com isso, a construção da democracia brasileira foi largamente prejudicada, pois o treinamento dos indivíduos no nível local é de suma importância para o efetivo exercício da cidadania e do poder político.²⁵⁹

3.1.2. Democracia por vir

Observa-se o Estado Democrático de Direito como altar dogmático, fazendo corrente escrever peças processuais ou proclamar em discursos “*Estado Democrático de*

²⁵⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 47.

²⁵⁸ Ibidem, p. 47.

²⁵⁹ RABAT, Márcio. *Municípios federados ainda esperam solução*. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/historia/municipios-federados-ainda-esperam-solucao>>. Acesso em: 23 out. 2015.

Direito”, mas, afinal, do que está se tratando quando o evoca? Se apresenta-se com tamanha força, deve-se procurar estabelecer o mínimo conceitual para não torná-lo um discurso vazio.

Tem-se, no entanto, que “a conceituação de democracia é uma tarefa quase impossível, mormente porque o termo democracia com o passar do tempo, foi se transformando em um estereótipo, contaminado por uma anemia significativa.”²⁶⁰ Nesse mesmo sentido, Immanuel Wallerstein aponta que “a democracia tinha passado de uma aspiração revolucionária no século XIX a um slogan adotado universalmente mais vazio de conteúdo no século XX.”²⁶¹ Assim também o século XXI.

Mas para além da crítica à Democracia, indica para a pluralidade de análises abordadas, mas que ainda não se atingiu “o estatuto de conceito”, uma vez que se constitui por profunda indeterminação de sentido, gerada pela práxis e a história. Por isso, “a marca da democracia é a interrogação: cada vez que a questão da democracia é colocada numa sociedade histórica determinada, ela produz no seu tecido social um traço indelével de seu ser.”²⁶² Mas Considerando que: “a questão da democracia é colocada historicamente logo que a unidade de poder – representada pelo corpo do soberano, que materializava todas as dimensões do social – começa a ser criticada.”²⁶³

Apresenta-se a possível oposição entre democracia e poder, fazendo da diferença a afirmação. Nesse sentido, interessante é a questão posta por Sébastian Chun, de como evitar que uma democracia se torne uma aristocracia, indagando de como coibir que um governo de poucos, condene um grande número ao silêncio.²⁶⁴ Ou, por melhor dizer, como fazer com que uma minoria negue o direito ao grito?

Para que não se recaia em discursos vazios de altar dogmático de conteúdo anêmico, trata, para fins de análise apenas, a democracia em duas vertentes: a questão formal, de como é exercida e, a questão material, o que se pretende com o seu exercício, qual o seu objetivo.

Sobre a questão formal, de forma extremamente sucinta, como é exercida, há várias perspectivas, em que cita a clássica democracia representativa, em que atribui a decisão aos representantes políticos eleitos, a democracia participativa, dialógica, em que soma-se

²⁶⁰ WARAT apud STRECK, Lenio Luiz; BOLZAN, José Luis de Moraes. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 100

²⁶¹ WALLERSTERN, Emanuel apud SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39.

²⁶² ROCHA, Leonel Severo. *Epistemologia jurídica e Democracia*. São Leopoldo, Ed. UNISINOS. 2003. p. 155.

²⁶³ Idem, loc cit.

²⁶⁴ CHUN, Sebastián. La Democracia por venir como política aporética de la desconstrucción. In: PENCHASZADEH, Ana Paula; BISET, Emmanuel (orgs.). *Derrida Político*. Buenos Aires: Colihue, 2013. p.54

conselhos, fóruns de decisão, as quais têm por pressuposto a participação do cidadão na tomada de decisão, fazendo a metáfora do direito ao grito enquanto direito à participação.

Quanto a democracia material, vale dizer, o que se objetiva com a mesma, tem-se elaborações de diferentes vertentes. Em perspectiva liberal muitos pensaram em ideário para a democracia em relação aos seus objetivos, de modo que pensou em uma democracia protetora, em que o homem é visto como consumidor ao infinito, tendo pretensão de maximização de sua satisfação; a democracia desenvolvimentista, em que tem uma visão moral de aperfeiçoamento da humanidade; tem-se, ainda, o pensamento da democracia de equilíbrio, que tinha por pensamento registrar os desejos do povo, mas não contribuir para que pudessem ser realizados.²⁶⁵

Na perspectiva deste trabalho trata-se da democracia por vir posta por Jacques Derrida, em que a democracia não tem objetivo específico limitado, tomando mais por força de ruptura, de instabilidade e possibilidade de acontecimento, mas se realizando desde que por observância a infinita alteridade e afirmando a singularidade.

Assim, entende-a enquanto força de ruptura, tratando de possibilidade de acontecimento – por vir. Derrida descreve o por vir de forma genérica:

há um “é preciso” para o porvir. Seja qual for a sua indeterminação, seja ela a de um “é preciso o porvir”, há porvir e há história [...]. Devemos insistir nesta precisão, justamente, porque ela vem afirmar uma imprecisão essencial, uma indeterminação que permanece a marca última do porvir: seja qual for a modalidade ou o conteúdo deste dever, desta necessidade, desta prescrição ou desta injunção, deste penhor, desta tarefa, portanto, também desta promessa, desta promessa necessária, é preciso este “é preciso” e é a lei. Essa indiferença ao conteúdo não é uma indiferença, não é uma atitude de indiferença, ao contrário. Marcando toda abertura ao acontecimento e ao porvir como tais, ela condiciona, portanto, o interesse e a não-indiferença ao que quer que seja, a todo conteúdo em geral. [...] Aparentemente formalista, essa indiferença para com o conteúdo tem talvez o mérito de dar a pensar a forma necessariamente pura e puramente necessária do porvir como tal, em seu ser-necessariamente-prometido, prescrito, designado, injungido, na necessidade formal de sua possibilidade, em suma, em sua lei. É ela que desloca todo presente para fora de sua contemporaneidade a si. Que a promessa seja disto ou daquilo, que seja ou não mantida, ou que continue insustentável, há necessariamente promessa e, portanto, historicidade como porvir. É isto que denominamos o messiânico sem messianismo.²⁶⁶

Para tanto, essa possibilidade de acontecimento que nos remete ao pensamento da fantasmaticidade da decisão pela aporia, convoca a uma responsabilidade hiperbólica. Se não pode haver certeza de que ocorrerá, tem-se a responsabilidade aumentada infinitamente, pois

²⁶⁵ STRECK, Lenio Luiz; BOLZAN, José Luis de Moraes. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 102,103

²⁶⁶ DERRIDA, Jacques. apud França, Thiago Soares de. Justiça como espectro e democracia por vir : as consequências políticas da desconstrução. *Sapere Aude*. Belo Horizonte, v.4, n.7, p.198-212, 1. sem. 2013. ISSN: 2177-6342 200. p. 208.

não há garantia de que a ação tomada não possa negar a singularidade. Nesse sentido é que soma-se o seu pensamento de politização é interminável, em que todas as lutas emancipadoras deverão permanecer em curso, em qualquer parte do mundo, para mulheres e homens, ainda que aponte que se deva reelaborar o conceito de emancipação.²⁶⁷

Vale dizer que a democracia por vir, não corresponde a uma determinada forma, mas fazendo um processo permanente, cuja concretização jamais é completa, que não se apresentará nunca na forma da presença plena, é a abertura deste desvio entre uma promessa infinita pela singularidade e alteridade e as formas determinadas, necessárias, mas necessariamente inadequadas, do que se deve medir com essa promessa, trata precisamente do lugar da espectralidade.²⁶⁸

Democracia por vir, a promessa, acontecimento, espectro: todos marcam a abertura para possibilidade de acontecimento. Fazendo referência à Derrida quando trata da desconstrução do fim da história posta por Marx, cita a ideia de *happy end* americano, o que se apropria e faz relação à democracia. Por interpretação, pode-se dizer que a democracia por vir é a negação do *happy end*, a impossibilidade de um modelo pronto e acabado.²⁶⁹ Mas que tem como pressuposto o direcionamento da infinita singularidade e alteridade ao rosto que vem.

No entanto, Jacques Derrida é²⁷⁰ filósofo e atribuindo-lhe irredutível singularidade, dimensionando alteridade que se faz por meio de sua escritura, enquanto presença na eterna ausência do autor, o que reafirma a sua singularidade pela sua escritura, tenta-se, de alguma forma, para que não se limite a solução vaga de eterna atribuição de alteridade, encaminhar propositura para instrumentalizar a democracia por vir, uma vez que o Direito é uma ciência social aplicada.

Para tanto, trata-se da proposição da democracia por vir pelos municípios, utilizando como principal fundamento de que somente em um local é que efetivamente se enxerga o rosto e pode afirmar singularidade e dimensionar a alteridade infinita. Ainda que, necessariamente, reconheça que de algum modo haverá a violência, devido ao golpe de violência fundador, que é inerente ao Estado Nacional e também Estado de Direito. Instrumentalizando a democracia por vir, da filosofia à aplicação.

²⁶⁷ DERRIDA, Jacques. Força de Lei. O fundamento místico da autoridade. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. p. 54, 55

²⁶⁸ _____. *Espectros de Marx. El Estado de la deuda, el trabajo del duelo y la nueva internacional*. Trad. José Miguel Alarcón, Cristina de Peretti. Madrid: Trotta, 1995. p. 79

²⁶⁹ Ibidem, p. 86

²⁷⁰ Utiliza-se o verbo no presente fazendo referência da escrita, fazendo presença na ausência. Ver mais em: Derrida, Jacques. *Gramatologia*. Trad. Miriam Chnaidernman, Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Perspectiva, 2013.

Nesse sentido de democracia se realizar em um pequeno espaço tem-se o pensamento de Jean-Jacques Rousseau, o qual escrevia em o “Contrato Social” que apenas em um pequeno Estado seria possível pensar em uma democracia efetiva, concluindo que “Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Mas um governo assim perfeito não é feito para os homens”,²⁷¹ em que insere a ideia de democracia em pequenos espaços.

De outra forma, mas também colocando em oposição ao poder concentrado no Estado Nacional e propagando o pluralismo como caminho, tem-se a perspectiva de Gunther Teubner, quando, por exemplo, trata da Bukowina global, de Eugen Ehrlich. Relata que a sociedade civil cria o seu direito vivo e que o complexo industrial-militar, não poderá dominar as múltiplas forças centrífugas, e a democracia terá maiores chances de consenso se a política for definida no plano local.

Para atual sociedade mundial parece estar confirmada a opinião de Eugen Ehrlich, de que um direito político centralmente produzido é claramente marginal, em oposição ao direito dos juristas, da decisão prática de conflitos jurídicos, e, sobretudo em oposição ao direito vivo da Bukowina.²⁷²

Quando o autor de algum modo afirma a produção “marginal” do direito político está se colocando em oposição à centralidade, enquanto esse direito marginal teria características de maior singularidade. Em alguma medida, aparentemente, a urgência do pluralismo jurídico é a urgência do endereçamento de singularidade. A sua própria preocupação com o pluralismo jurídico já remete ao ideal de singularidade decorrente da heterogeneidade que marca a ideia de pluralismo jurídico. Ainda que ao final destaque que por questões econômicas de competitividade de economias nacionais ou de blocos regionais a produção do sistema jurídico criado pelo regime privado como a *lex mercatoria* tende a ser repolitizadas.²⁷³

Assim, em contraponto ao Estado Nacional que concentra o poder e monopoliza a produção de norma e decisões, apresenta-se os Municípios como possível instrumento a democracia por vir , o contraponto da concentração de poder pela dispersão, enquanto menor núcleo de poder na organização política do Brasil, ainda que possa fazer uma fonte oficial de direito e decisão, são fontes plurais, em que terá maiores chances de redução do golpe de violência fundador do Estado Nacional pela abertura ao outro.

²⁷¹ ROUSSEAU, Jean-jacques. *O Contrato Social*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 82,84

²⁷² TEUBNER, Gunther. *A Bukowina Global sobre a Emergência de um Pluralismo Jurídico Transnacional*. Piracicaba: Impulso, 2003, p. 13

²⁷³ Ibidem, p. 26.

É característico na Democracia a tensão decorrente dos múltiplos gritos devido aos interesses conflitantes em uma sociedade heterogênea em constante transformação, não havendo consenso por maior esforço teórico que possa haver. Por isso, são necessários conflitos, em que a democracia não consiste em negar ou ocultá-los, mas sim de em torná-los produtivos e construtivos.

A Democracia é sempre caminho e por vir, processo permanente de construção no escutar de gritos e enxergar rostos. Assim, os atores políticos devem ser capazes de escutar os múltiplos gritos, destacando que nada adianta ter direito ao grito se ninguém os escutam, gerando, por vezes, os gritos simbólicos.²⁷⁴

Nesse sentido, o Município é o ente mais próximo do rosto, em que há mais acesso aos representantes municipais, que vivem no mesmo município e guardam, em algum grau, contexto cultural comum, ou, ao menos, vivenciam iguais problemas e desafios em municípios multiculturais como nas denominadas *global cities*. Nesse sentido, os Municípios teriam maior possibilidade de escutar os gritos e construir a gestão pública de forma compartilhada, atribuindo relevância e efetividade ao proclamado “Estado Democrático de Direito.”

A União, a qual contempla maior poder dentre os entes federados, tem seu centro de poder, localizado em Brasília, fazendo de difícil acesso geograficamente devido à extensão territorial do Estado brasileiro, mas, especialmente, porque está distante dos problemas enfrentados cotidianamente. Com os avanços em tecnologia, especialmente pelos gêneros virtuais, poderia se apontar que a distância física não é mais limitadora da prática democrática, pois há meios de participação à distância. No entanto, aborda que há questões singulares que só pode ser feito com a presença, nos casos de interesse local, especialmente na prestação do serviço público, de modo há restrição à participação pela distância física. Assim, ao que parece, a União seria o ente com maior dificuldade para se ouvir os gritos, de certa forma, limitadora da prática democrática. Isso faz mais sentido quando refere-se a democracia em contraponto ao poder, haja vista que a União concentrou em si o poder.

Nesse sentido, o Município emerge como locus privilegiado para se escutar gritos e anseios diversos. No pensamento de apropriação pelo aumento de responsabilidade pelo por

²⁷⁴ Destaca-se a questão da pichação e grafite como formas de gritos daqueles que não conseguem participar do sistema político. “São práticas, portanto, que expressam a busca pela não aceitação da desigualdade imposta historicamente na sociedade, são gritos, falas expressas através das marcas produzidas pelos subalternos, pelos hegemonizados, por outras formas de ver, ler, questionando e problematizando o mundo.” In: MONDARDO, Marcos Leandro et al. *Terra Plural*. Ponta Grossa, 2 (2): 293-308, jul./dez., 2008

vir, é válido mencionar Ayres Britto, quando dispõe que: “Próprio da democracia é o constante empenho para tirar o povo da plateia e colocá-lo nos palcos das decisões que lhes digam respeito. De passivo espectador para autor do seu próprio destino.”²⁷⁵

Todavia, segundo Ladislau Dowbor ainda há grande desconfiança sobre a potencialidade dos Municípios:

O ceticismo quanto à importância estratégica dos mecanismos participativos no nível local ainda é grande. É comum a visão de que a organização comunitária que luta por uma casa de saúde ou pela canalização de um córrego, desaparece necessariamente apenas tenha obtido a sua reivindicação. Esta visão está evoluindo gradualmente para a compreensão de que as comunidades estão simplesmente aprendendo a participar da organização do seu espaço de vida, e de que o processo está mudando profundamente a forma como nos organizamos como sociedade, na medida em que assegura a transição de uma democracia representativa, exercida a cada quatro anos na boca da urna, para uma democracia participativa e permanente. É bom dizer que também em torno da ideologia do poder local formou-se uma concepção simplificadora, de solução universal na linha das tecnologias alternativas, do pequeno, do comunitário. Dar a devida importância ao espaço local e à participação não significa que este mecanismo possa assegurar o conjunto dos equilíbrios necessários ao nosso desenvolvimento. Mas no conjunto este "terceiro eixo" está abrindo um espaço político profundamente renovador na nossa concepção de democracia.²⁷⁶

Contrapondo a tentação maniqueísta simplificadora, Marta Arretche trata que a descentralização por si só traria concretização democrática, afirma que a existência de democracia direta supõe uma *demos* de pequenas dimensões e a reduzida dimensão da *demos* necessária à implementação da democracia direta implica também a redução do escopo das questões a respeito das quais uma dada população deve pronunciar-se, considerando que tal *demos* não pode decidir questões mais geral, fazendo seu limite decisório.²⁷⁷

Fazendo referência ao pensamento de que a descentralização é condição para realização do ideal democrático, cita Jordi Borja, em que para o autor fortalecer os Municípios, conferir poder aos gestores das cidades, em que são próximos aos atores sociais poderia superar vícios do aparato estatal, em que não eliminaria as bases da democracia representativa, mas que somaria a essa. Em um pensamento tomado, principalmente, pela esquerda da América Latina, que, em suma, o rompimento da política tradicional centralizadora impediria o desenvolvimento de virtudes cívicas nas sociedades latino-americanas. A autora atribui explicação desse pensamento ao fato de que na América Latina é

²⁷⁵ BRITTO, Carlos Ayres. *O Humanismo como Categoria Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 37

²⁷⁶ DOWBOR, Ladislau. O que é Poder Local? 2008. p. 08 Disponível em: < <http://dowbor.org/2000/09/ladislau-dowbor-o-que-e-poder-local-2008.html/>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

²⁷⁷ ARRETCHÉ, Marta. O Mito da Descentralização: Maior democratização e eficiência das políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no. 31, 1996. p. 01,02.

tomada na forma de ser contrária ao autoritarismo, como se descentralizar fosse uma forma de democratizar.²⁷⁸

No entanto, para a autora a efetivação dessa democracia, podendo tomar a concepção de ideal da liberal clássica, republicana, social-democrata, depende mais da possibilidade de que determinados princípios possam traduzir-se em instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições. Assim, independente da perspectiva de democracia, a possibilidade de efetiva concretização supõe o respeito a determinados princípios, os quais devem se relacionar a perspectiva democrática adotada. Destaca os seguintes princípios enquanto haveria certo consenso:

(i) igualdade de voto; *(ii)* oportunidade de participação efetiva no processo decisório; *(iii)* oportunidade de esclarecimento para formação da opinião a propósito do objeto da decisão; *(iv)* controle final sobre a agenda, seja por meio da participação direta, seja por meio da representação; *(v)* inclusão de todos os cidadãos submetidos às leis da coletividade (Dahl, 1982). Há princípios, vinculados à idéia do governo representativo, que tal como formulados no final do século XVIII, nunca foram postos em questão: *(i)* os representantes são eleitos pelos governados; *(ii)* os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores; *(iii)* a opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo; *(iv)* as decisões políticas são tomadas após debate (Manim: 1995:7-17). Finalmente, se tomarmos a visão da democracia associativa, afiliada a tradições igualitárias e comprometida com a radicalização da participação na vida pública, temos novamente que o critério de medida é a consideração de determinados princípios: *(i)* soberania popular; *(ii)* igualdade política; *(iii)* justiça distributiva; *(iv)* consciência cívica; *(v)* desempenho econômico; *(vi)* competência governamental (Cohen & Rogers, 1995:33-40).²⁷⁹

Afirma ainda que não é por uma questão ou política gerida, processadas pelo governo central é indicador de uma gestão mais ou menos democrática, e, em síntese, não há consenso quanto à possibilidade de que a reforma das instituições possa produzir concretude democrática.²⁸⁰

Os referidos apontamentos são caros ao trabalho, em que entende vários condicionantes para que se tenha democracia por vir pelos Municípios, perfazendo desde a perspectiva filosófica à política-jurídica. Para tanto, passa-se a análise de condicionantes que podem auxiliar na concretude democrática por vir pelos Municípios, os quais trata-se adiante, em perspectiva de debilidade institucional, arrecadação e distribuição de recursos financeiros, a representação política imagética e pragmática e o sistema eleitoral.

²⁷⁸ ARRETCHE, Marta. O Mito da Descentralização: Maior democratização e eficiência das políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no. 31, 1996. p. 04,05,06.

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 05.

²⁸⁰ *Ibidem*, p. 06.

3.2. O rompimento da idealidade pela debilidade: *Os amigos do Rei*

Antes de mais, faz-se necessário abordagem sobre a debilidade da União e Municípios, ou, por melhor dizer, do próprio Estado brasileiro, haja vista que todos relacionam-se e fundamentam-se no golpe de violência fundadora e nenhum dos entes federados estão a salvos do patrimonialismo e personalismo, tendo como perspectiva a confusão entre o público e o privado, na ideia de haver “os amigos do rei”,²⁸¹ para que, assim, se livre da atribuição de idealidade que é prejudicial ao enfrentamento do tema. Ainda que não trate de elemento central do trabalho, faz encaminhar a análise mais realista sobre a tensão entre União e Municípios, com potencialidades e fragilidades.

Tenta-se demonstrar que a debilidade, esta enquanto negação de uma ordem Constitucional Democrática, pode ser identificada tanto nos Municípios, quanto na União, vale dizer que a debilidade é objeto nos Municípios e União, ou seja, relaciona-se ao próprio Estado. Todavia, a debilidade da União é vista como imagem, pois está distante, e, em razão disso, seja talvez mais difícil de observar, restando mais marcante a personificação da gestão pública nos Municípios, ou ainda que a proximidade leva à não distinguir o público do privado, havendo o benefício de determinados grupos e pessoas em rompimento com o ideal Constitucional Democrático.

De forma geral, trata-se do patrimonialismo, que, segundo Raymundo Faoro, refere-se a uma forma de capitalismo politicamente orientado (o capitalismo político ou pré-capitalismo), “em que a comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, e como negócios públicos, depois, em linhas que se demarcam gradualmente.”²⁸² Em perspectiva jurídica, a debilidade seria a contrariedade ao ordenamento democrático-constitucional.

Ainda que a noção de patrimonialismo tenha representação desde o Brasil Colônia, passando pela Monarquia Constitucional e República, opta-se por reportar a República Velha, ao fenômeno do coronelismo, o qual já foi descrito no capítulo 2, uma vez que, ainda hoje, é bastante associado a forma negativa de observar os Municípios e não sem motivo, mas por toda crítica a se fazer, não deve ser realizada de forma anacrônica.

²⁸¹ “Amigos do rei” é tratado como metáfora para explicitar a ideia de que a gestão pública pode privilegiar determinadas pessoas, grupos ou empresas que conseguem ter maior acesso aos centros de poder, desenvolvendo o caráter pessoal nas relações públicas.

²⁸² FAORO, Raymundo. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001, p. 819.

Nesse sentido, ao que parece, o fenômeno coronelista se fez com tamanha força pelo atrofamento dos Municípios, iniciado desde o ato de organização municipal de 1.10.1828, em que muito mais se beneficiou os Estados com o poder de tutela, cujo qual, em síntese, lhes garantiu a sustentação eleitoral, com a eleição pelo voto de cabresto e bico-de-pena.²⁸³

Lembrando que só se era oposição por falta de opção, pois os governantes locais precisavam do apoio do governo estadual, estabelecendo uma grande barganha através da coisa pública como se fossem seus proprietários no exercício privado. Foi o coronelismo, além de uma forma de sustentação política daqueles que estavam no poder, uma política pragmática, pois se não havia recursos financeiros e autonomia aos Municípios, os mesmos precisavam dos respectivos Estados para ter recurso financeiro e poder político, especialmente na indicação de delegado, fazendo o início da dissimulação da representação política, mas que se tratará no próximo item.

Nesse sentido, aponta Márcio Rabat que os chefes locais, “desaparelhados administrativamente e desprovidos de recursos, mesmo quando bem-intencionados submetiam-se incondicionalmente aos governos estadual e federal, que, em troca, aceitavam seus pequenos despotismos locais”²⁸⁴ Assim, os Estados com o poder de organização municipal e, em contraponto, os Municípios sem poder e com vastas atribuições, lhe restavam a subjugação aos Estados e aos coronéis, garantindo a sustentação política dos representantes estaduais e coronéis.

Fez-se a conjugação do privado local e o público, em que lhe foi característico a personificação da gestão pública dos governos locais, tratando-a como extensão da sua vida privada, fazendo preferência de alguns cidadãos em detrimentos de outros. Além de não raro, um gestor não dar continuidade ou terminar com programa ou projeto do gestor anterior, pois como nota-se há a personificação do representante político na gestão pública.

A necessidade que havia de se socorrer aos Estados, que concentravam o poder de tutela sobre os Municípios, acarretando sua subordinação e subalternização, fazendo extremamente desestruturados, com penúria orçamentária e de necessidades urgentes, como a construção de estradas e pontes, colocação de energia elétrica, dentre tantas outras, recorriam-se àqueles que tinham o poder financeiro e político.

²⁸³ Nomes eram inventados, mortos ressuscitados, ausentes votavam. Os mesários faziam milagre para a eleição de quem o governo pretendia, mas se assim não fosse, o mandato era cassado pela degola. In: BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 37, 38.

²⁸⁴ RABAT, Márcio. *Municípios federados ainda esperam solução*. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/historia/municipios-federados-ainda-esperam-solucao>>. Acesso em: 23 out. 2015.

Todavia, destaca-se que os Municípios em si não se beneficiaram da política coronelista, muito pelo contrário. Aos Municípios restou o aprofundamento de uma estrutura débil decorrente de ser local de exploração iniciada no Brasil Colônia enquanto o local como fonte de arrecadação da coroa, por dizer, local de exploração. Com agravamento no Estado Unitário pela Lei de Organização Municipal de 1.10.1828, em que teve sua evolução e seu ápice na República Velha, que repercute nos dias de hoje. Nesse sentido, já afirmava Victor Nunes Leal que o problema verdadeiro não era a autonomia municipal, mas sim a sua falta.

Na atualidade, ainda pode se observar a indistinção entre o público e o privado na administração pública, pela metáfora de haver *amigos do rei*, em análise pelo instituto da concessão, autorização e permissão tratado pelo direito administrativo, na atuação de parlamentares e na proximidade com o sujeito.

No que tange à concessão, autorização e permissão, tratam-se de institutos que geram divergências²⁸⁵, pois a Constituição as tratam de forma próxima. Por não ser o objetivo do trabalho não tratará das discussões em torno dos institutos, mas assimilar os seus contornos gerais e a utilização pela União e Municípios, mas podendo destacar suas contradições com os apontamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “é bom que se tenha presente que muitas vezes os vocábulos são utilizados sem muita precisão conceitual, como ocorre, especialmente, com a autorização a permissão e a licença, nem sempre empregadas com as características que serão apontadas.” Prossegue afirmando que, por exemplo, a autorização nem sempre é precária; às vezes é outorgada com características que se aproximam das relações contratuais, e a permissão ora é tratada como contrato, ora como ato unilateral, com ou sem precariedade. Mas aborda que o uso indevido no direito positivo não se impede que aponte características dos institutos no âmbito doutrinário.²⁸⁶

Inicialmente é válido mencionar a origem do instituto da concessão, que antecede o Estado de Direito, em que o rei concentrava poderes de ordem pública e privada, detendo o poder de atribuir privilégios aos governados para a fruição, podendo ser a exploração econômica ou de bens e direitos do próprio Estado. A outorga era realizada por meio de concessão, apresentando algo arbitrário e ofensivo à isonomia.²⁸⁷

²⁸⁵ Sobre a divergência em torno do instituto: JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2010.

²⁸⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 233.

²⁸⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 428.

Com a instituição de um Estado Democrático de Direito, a concessão pode ser entendida de forma ampla, expressão genérica, abrangente de inúmeras manifestações administrativas, em que “na origem, mesmo vocabular, da ideia de concessão está a atribuição a um sujeito privado de faculdade de que ele não era até então, titular. Mas a proliferação de regimes jurídicos para as diversas hipóteses de concessão tornou-se inviável seu tratamento unitário.”²⁸⁸ Embora a múltipla utilização, pondera que “todas as hipóteses de concessão envolvem a atribuição pelo Estado em favor de um particular da fruição de uma posição jurídica (que compreende a fruição de direitos determinados), com um cunho de estabilidade.

289

Nesse sentido, não importando a denominação de que lhe é dado de concessão, permissão ou autorização, mas tratando da matéria enquanto direito atribuído pelo Estado à particulares, com certa estabilidade, tendo determinado tempo de duração com possibilidade de prorrogação, e sem haver um critério de competição para a escolha, vale dizer, sem o dever de licitação. No entanto, resta a pergunta: em um Estado Democrático de Direito a quem caberá a escolha?

Em havendo possibilidades limitadas para a concessão, ou seja, em que nem todos poderão ser contemplados, como nas licenças, quais serão os critérios para a escolha daqueles que poderão usufruir da atribuição de direito sem que isso seja arbitrário?

Observa-se como referência às concessões de radiodifusão no âmbito da União, prevista nos arts. 21, XI e XII, a, da Constituição da República, em que trata-se de elemento relevante para o Estado Democrático de Direito, por ser instrumento de construção de sentido, mas em que não há sequer a regulamentação prevista no art. 21, XI, da Constituição de 1988. De outro lado, nos Municípios poderia se encontrar proximidade de institutos as concessões de transporte público individual – táxi, em que há bastante divergência sobre a sua denominação, mas tendo a mesma lógica de atribuição de fruição de direito a número limitado de particulares.

Todavia, em relação à atribuição de direito para o transporte público individual-táxi, cada dia tem se rompido a lógica de que não seria necessário a competição e vem se firmando o entendimento da necessidade de procedimento licitatório para a atribuição de direito à particulares, uma vez que não é possível destinar a todos que requerem o direito de

²⁸⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 428.

²⁸⁹ *Ibidem*, p. 429.

exploração do serviço, como ocorre no caso de licenças diversas, que está vinculada ao cumprimento dos requisitos necessários.

Pretende demonstrar que o instituto de concessão enquanto atribuição limitada de fruição de direito, parece guardar certa discricionariedade do Estado para atribuição de fruição de direito à particulares, em contraste ao Estado Democrático de Direito, remetendo a um Estado em que há o poder absoluto, o qual cabe escolher quem serão os agraciados.

Assim, se faz débil a estrutura, contrário ao ideal Constitucional Democrático, mas se faz presente tanto na atuação da União, como exemplo, na concessão de serviço de radiodifusão, tanto pelos Municípios, também como apenas exemplo, na atribuição de exploração de transporte público individual-táxi, mas que a cada dia sendo negado e substituído por procedimento licitatório, diferentemente das concessões de radiodifusão.

Faz-se o registro de discursos que tratam como serviço diferenciado as concessões de rádios difusão, em que não seria possível a competição, cujo o qual não se filia, ressalvadas as rádios comunitárias vinculadas à instituição de ensino, mas, as quais, acabam por caracterizar a licença, uma vez que é concedida a todos que preenchem os requisitos, o que não ocorre nas empresas de radiodifusão sem caráter educacional.

Então, ao que parece, em linhas gerais dos institutos do direito administrativo, tanto a União, quanto os Municípios tem a figura dos *amigos do rei*, no caso da União, seriam as empresas de radiodifusão, nos Municípios seriam os taxistas, ambos rompendo com a lógica democrática, em que há discricionariedade na escolha, mas distintos na proporção de poder e prejuízo que podem causar a ordem democrática.

Em outra abordagem, tem-se questões relativas a atuação parlamentar, em que há aparente tradição do vereador ser a pessoa que ajuda as pessoas, enquanto característica assistencialista, pois, ao que parece, foi essa a construção de representação política e a população foi acostumado a ser o vereador o intermediário para que se efetive a prestação do serviço público. O que é extremamente prejudicial à representação.

Não obstante, de longe, conforme apontava Victor Nunes Leal a crítica de não haver ideal político municipal, jogando de acordo com o seu interesse para permanecer no sistema político, todavia, não se teria essa mesma relação quando se observa os representantes nacionais na análise de Sérgio Abranches sobre o *presidencialismo de coalização*. Segundo o qual seria uma forma de composição entre o sistema presidencialista e o sistema parlamentar fragmentado, para o chefe do executivo conseguir governabilidade no Congresso Nacional,

para implementar sua agenda de políticas públicas o leva a distribuir pastas ministeriais entre os membros dos principais partidos, com intuito de obter o apoio da maioria do congresso.²⁹⁰

Em relação à prestação do serviço público municipal, tem-se, geralmente, uma forma negativa de observação. Vale lembrar que há relato, ainda no Brasil Colônia, de que D. João VI se irritou com os funcionários das Câmaras Municipais nas vilas mineradoras, em que não havia qualidade, pois as pessoas que lá se encontravam tinham pouca educação, conforme se apontou no item 2.2.1. Em relação aos dias de hoje, há, ainda, Municípios que tem em seu plano de cargos e carreiras a exigência para a posse de cargo o ensino fundamental incompleto. O que vale dizer que, alguns Municípios, não exigem formação mínima, o que pode ser elemento prejudicial a qualidade na prestação do serviço público municipal.

Sobre a debilidade municipal, aponta-se a consideração posta por Marta Arretche de que a centralização do Estado é resultado de dois movimentos simultâneos, pela arrecadação tributária, garantindo à União receita, bem como que o nível federal realizou bem-sucedida estratégia de fortalecimento institucional, com a criação de órgãos capazes de formular estratégias de desenvolvimento econômico e de inovação em política social, bem como em burocracias tecnicamente preparadas.²⁹¹ Ainda que a visão tratada no presente trabalho seja de que a centralização seja apenas uma das características do Estado Moderno Nacional no Brasil, não é possível ignorar a observação de que a concentração de recurso cria possibilidades de desenvolvimento de estratégias e melhoramento institucional, o que vale dizer que trata de relação simbiótica entre a disponibilidade de recursos financeiros com o melhoramento institucional, mas que, no entanto, fez-se a concentração de recurso na União, que pode ser tratada como hipóteses da debilidade municipal. Como referência, poder-se-ia pensar com mais recursos a melhora do plano de cargos e carreiras municipais, captando servidores públicos tecnicamente capacitados.

Certamente com tantos pontos a considerar, enquanto inúmeras debilidades existentes, optou-se por recortar no patrimonialismo e personalismo, considerando que há tanto na União, quanto nos Municípios, mas que, no entanto, apresenta-se os Municípios uma estrutura mais debilitada, especialmente pelo fenômeno do coronelismo ocorrido principalmente na República Velha, enquanto o ápice de um sistema de subordinação dos Municípios aos demais entes, iniciado desde a Colônia, mas que ainda apresenta, pois constante a negação dos Municípios.

²⁹⁰ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, nº 1, pg.16/22, 1988. IUPERJ, Rio de Janeiro.

²⁹¹ ARRETCHE, Marta. O Mito da Descentralização: Maior democratização e eficiência das políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no. 31, 1996. p. 10

No sentido de União e Estados criarem e fomentarem uma gestão de mais qualidade aos Municípios, ao que parece, muitas vezes limita-se ao controle e não a efetivação de maior qualidade. Observa-se a elaboração de legislação no sentido de atribuir maior responsabilidade aos Municípios, bem como o fortalecimento de órgãos de controle. Como referência cita a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), em que fixa limite de despesas com pessoal, trata de endividamento, limite de empenho, dentre outras no sentido de controle do gasto público. No que tange aos órgãos de controle, remete-se ao item 2.2.4, em que destacou o embrião dos Tribunais de Contas, as juntas das municipalidades, em que objetivava o auxílio técnico aos Municípios, mas se discutia a influência política em que poderia desencadear, em que tinha a forma de auxílio técnico, mas que tratava de instituição de forte caráter político, que auxiliava os governadores a terem interferência direta nos Municípios, retirando-lhe o devido proveito eleitoral para a manutenção de seu poder, caracterizando o poder de tutela tão bem comentada por Victor Nunes Leal.

Nesse sentido, elementar é o completo afastamento de indicações políticas aos Tribunais de Contas, tanto da União, quanto dos Estados, uma vez que qualquer vinculação nesse sentido está indo de encontro ao caráter político do órgão e de negação ao auxílio e controle técnico. É válido o destaque de que o Tribunal de Contas mostra-se enquanto órgão relevante na averiguação do cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal.²⁹² Em que pese haver esforço em atribuir aos Tribunais de Contas características cada vez mais técnicas, deve-se fazer algumas considerações sobre.

Os Tribunais de Contas analisam, geralmente, aspectos formais relacionados a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e as previsões constitucionais de destinação mínima a saúde e a educação, quais sejam: (I) A elaboração de créditos Orçamentários e Adicionais; (II) Repasses máximos à Câmara Municipal; (III) Aplicação mínima de Recursos na Educação; (IV) Aplicação mínima de Recursos nos Serviços Públicos de Saúde; (V) limites de gastos com Pessoal. Ao que se indica, essa análise é apenas imagem, pois fatos que se relacionam à gestão pública municipal são conhecidos nos Municípios, sendo este objeto.

Ainda que a questão trata-se de assunto complexo, o qual não é objeto do trabalho, faz-se apontamento de que o julgamento de contas pelos Tribunais de Contas do Estado é imagem, enquanto o julgamento de contas feito pelas Câmaras Municipais é objeto. Mas vale dizer que os Tribunais de Contas são órgãos importantes na construção de gestão

²⁹² PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro esquematizado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2012. p. 229.

pública municipal de qualidade, devendo cada vez mais atuar em conjunto com os Municípios, desde que cada dia torne-se mais técnico e exclua de seus quadros o caráter político, para que não se possa fazer de auxílio político e de tutela como nos apontamentos feitos por Victor Nunes Leal.

3.3. A Descentralização Fiscal enquanto objetivo Constitucional de 1988 contrariado por opção política

Para se falar em democracia por vir é necessário que haja poder decisório aos entes federados, tratando de elemento fundamental haver recursos financeiros, o qual determinará a possibilidade ou não de diversas formas de descentralização. Em razão disso, deve-se assimilar o federalismo fiscal no Brasil, a arrecadação tributária, para, após, analisar como os recursos são distribuídos. E para seguir a análise apresenta-se ainda apropriada a análise de Victor Nunes Leal e como pensamento que guiará a perspectiva de descentralização fiscal:

O aumento da receita dos municípios pode contribuir eficazmente para autonomia de sua administração, mas é bem provável que ao fortalecimento econômico dos municípios não corresponda idêntico reforço de sua autonomia política. Sem solidez financeira não pode o município ter independência política, mas a primeira não envolve necessariamente a segunda, porque pode vir acompanhada de um sistema de controle.²⁹³

Inicialmente, reproduz que “não há texto sem contexto. Nem Direito sem história.”²⁹⁴ Sob esta perspectiva é que Eurico de Santi introduz o problema do extrativismo fiscal vinculado ao Brasil Colônia, haja vista que o Brasil era uma colônia de exploração e que a sua tributação não era para ter contraprestação, mas apenas para servir a coroa, assim expondo:

Extrativismo fiscal é o regime em que o Estado submete sociedade e economia num círculo vicioso e autista em que a lei é utilizada como instrumento de poder de arrecadação de tributos, mas sem qualquer contrapartida jurídica vinculando tributação com o oferecimento de serviços públicos. Não se paga tributos para exercer direito sobre a prestação de serviços públicos, se paga porque a Constituição autoriza e a lei delega, silenciosamente, discricionariedade para o ato de aplicação do direito: é o império do Direito com o obsessivo objetivo de arrecadar, arrecadar, arrecadar...²⁹⁵

²⁹³ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto. O município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p.108

²⁹⁴ DE SANTI, Eurico Marcos Diniz. Reforma Tributária: Reconstruindo os Laços Nacionais do Federalismo Brasileiro e resgatando a dignidade do contribuinte. In: LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua (coord.). *Direito e economia: 30 anos de Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 64

²⁹⁵ Ibidem, p. 65.

Assimilando a origem do sistema tributário brasileiro, em que, aparentemente, vai permear toda a construção política em relação a sua arrecadação e partilha, principalmente pela concentração de recursos no governo central, recorta-se a aparente descentralização fiscal esculpida na Constituição de 1988.

Segundo José Roberto Rodrigues Afonso, o modelo constitucional fiscal da Constituição de 1988 consolidou um processo iniciado na década de 1970, de esvaziamento financeiro do governo central e de crescimento na economia dos Estados e Municípios. Entende que a descentralização fiscal pelo Constituinte ocorreu em momento adverso, em uma década de recessão, superinflação e corte no orçamento público, em que a crise econômica coincidiu com a ruptura do regime militar, e a maioria dos constituintes entendia que a redemocratização passava pela descentralização fiscal, a fim de enfraquecer recursos e poderes decisórios do governo central para fortalecer os entes federados.²⁹⁶

Sobre o desenho constitucional fiscal, Eurico de Santi discorre que a impressão é que “criou um país fracionado entre os interesses fiscais federais, estaduais e municipais que encontra como único vértice comum o interesse sobre o patrimônio do mesmo contribuinte.”²⁹⁷ Em que não vislumbra um fisco nacional, fazendo com que haja a guerra fiscal entre Estados e Estados (ICM x ICM), guerra fiscal entre Estados e Municípios (ICM x ISS), guerra fiscal entre Municípios e Municípios (ISS x ISS), guerra fiscal da União contra Estados e Municípios, utilizando e desvinculando contribuições e reduzindo a tributação sobre imposto repartidos via Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), guerra fiscal dos contribuintes conta União, Estados e Municípios, como forma de escapar da alta carga tributária através de planejamento tributário.²⁹⁸

O único resultado da guerra fiscal é o agravamento das finanças públicas. Com o pensamento de geração de emprego, governos estaduais e municipais isentam de tributos, doa espaço público. Em vez de investirem na sua população, os Estados passaram a subsidiar empresas, e também os Municípios o fez.²⁹⁹ Segundo Maria Coeli Simões Pires, trata-se a guerra fiscal representação de anacronismo da federação brasileira.

Assim, surgem sempre discursos sobre a reforma tributária, especialmente em tempos de eleições, para que seja aperfeiçoado o sistema de arrecadação, cujo qual é fonte de

²⁹⁶ AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Descentralização Fiscal: Revendo Ideias*. Ensaio, FEE, Porto Alegre, (15)353-390, 1994, p. 354.

²⁹⁷ DE SANTI, Eurico Marcos Diniz. Reforma Tributária: Reconstruindo os Laços Nacionais do Federalismo Brasileiro e resgatando a dignidade do contribuinte. In: LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua (coord.). *Direito e economia: 30 anos de Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 56,57

²⁹⁸ Ibidem, p. 57

²⁹⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

recursos dos entes federados, mas está longe de haver consenso sobre as formas de aperfeiçoamento do federalismo fiscal. Todavia, chama a atenção o apontamento que faz Eurico De Santi sobre a falta de vontade dos próprios entes federados na reforma tributária. Segundo o autor, “a reforma tributária é uma expressão vazia que só sobrevive em ambiente de cegueira. A complexidade do atual sistema e sua promiscuidade com o sistema político e econômico nos impede de delinear seu contorno[...]”³⁰⁰ Prossegue afirmando que qualquer proposta que torna-se mais visível e objetiva, encontra resistência dos próprios Estados e Municípios, apontando que a União, Estados e Municípios não têm interesse na reforma tributária. O que gera estranhamento a priori, mas podendo ser melhor entendido se conjugado a análise do sistema eleitoral brasileiro em relação a partilha dos recursos financeiros.

Ainda que apontadas críticas ao modelo constitucional fiscal, observa-se que a Constituição da República objetivou a descentralização fiscal, especialmente a atribuição aos governos federados de competências tributárias exclusivas, além da participação dos recursos da competência de outros entes, limitando vinculações dos recursos e melhorando a transparência nas transferências. A mesma pode ser constatada com os dados de que em 1994, em que Municípios e Estados atingia o volume 70% superior obtida em 1970-1980 e o dobro se comparado à 1980, fazendo com que estudo técnicos do FMI e Banco Mundial destacassem a autonomia com que os entes federados gerem os recursos sem vinculações, o qual 60% das transferências de receitas partilhadas – intergovernamentais-, eram feitas sem nenhuma vinculação, o que assemelhava a partilha feita pela Alemanha, Reino Unido e Canadá. Além de os gastos com salários de servidores públicos e compras para custeio da administração Estados e Municípios gastavam duas vezes mais que a União, que em 1988 era apenas 10%.

301

O governo federal manteve papel preponderante na assistência social e previdência, encargos das dívidas interna e externas, ocorrendo a descentralização de gastos dos Estados e Municípios na saúde, educação, cultura, habitação, urbanismo, saneamento e transporte. Relata José Roberto Rodrigues Afonso que a redivisão de gastos ocorreu de forma mais rápida e acentuada que a repartilha de receita.³⁰² Vale dizer, descentralizou mais

³⁰⁰DE SANTI, Eurico Marcos Diniz. Reforma Tributária: Reconstruindo os Laços Nacionais do Federalismo Brasileiro e resgatando a dignidade do contribuinte. In: LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua (coord.). *Direito e economia: 30 anos de Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 59

³⁰¹ AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Descentralização Fiscal: Revendo Ideias*. Ensaios, FEE, Porto Alegre, (15)353-390, 1994. p. 354, 356.

³⁰² AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Descentralização Fiscal: Revendo Ideias*. Ensaios, FEE, Porto Alegre, (15)353-390, 1994. p. 354, 356. p. 356, 357.

encargos que recursos, o que pode ser hipótese relevante para entender a situação financeiras dos Municípios Brasileiros na atualidade.

No entanto, a análise do governo central a época sobre a crise vivida no início da década de 90 era decorrente da descentralização fiscal. Ao contrário desse entendimento, José Roberto Rodrigues Afonso faz críticas da análise da crise econômica vivida pelo país no início da década de 90, enquanto eminentemente fiscal, decorrente da descentralização fiscal, pelas perdas de receitas da União, em que autoridades do governo central identificavam a expansão de despesas estaduais e municipais como má gestão, mas nunca pela descentralização de despesas, vale dizer, de atribuições. De forma contrária a essa análise e ao consenso da época, aponta que a reforma tributária de 1988 não se limitou a partilhar tributos, em que houve processo mais amplo de descentralização, envolvendo receitas e encargos, responsabilidade e poder político.

Após a arrecadação de recursos, toma-se o conceito de direito financeiro de receita pública, quando da entrada de dinheiro nos cofres públicos de forma definitiva, a fim de analisar o compartilhamento das receitas públicas. Em que faz sua classificação de receita conforme a sua origem, entre originárias, derivadas e transferidas.³⁰³

De forma sucinta, as receitas originárias tratam-se receitas provenientes da relação horizontal com particulares; as receitas derivadas relacionam-se ao poder de imposição do Estado ao particular, decorrendo relação vertical de subordinação, tendo como referência os tributos; já as receitas transferidas envolve a relação dos próprios entes federados do Estado, que pode ser decorrente de força Constitucional ou legal, os quais são obrigatórias ou de mera liberalidade, a título de auxílio, as transferências voluntárias prevista no art. 25 da lei de Responsabilidade Fiscal.³⁰⁴

No que tange as receitas derivadas dos Municípios tem-se o imposto predial e territorial urbano (IPTU), o imposto sobre transmissão intervivos (ITBI), imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISS); a contribuição para custeio do serviço de iluminação pública (COSIP), além de eventuais taxas e contribuições de melhorias. No entanto, observa-se que as mesmas não são as principais fontes de recurso dos municípios, fazendo-se a crítica sobre sua ineficiência na fiscalização de tributos de sua competência, mas não apenas.

Em perspectiva dos Municípios, nas transferências obrigatórias, os quais são de competência da União e Estados e que participa os Municípios pelas quotas-partes, que a

³⁰³ PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro esquematizado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2012. p. 82.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 82, 83.

Constituição expressamente define, tem-se a previsão do Imposto Territorial Rural (ITR) de competência da União, a metade é destinada aos Municípios, mas podendo ser sua totalidade desde que os Municípios opte por fiscalizar; o Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) de competência dos Estados, compartilhado em 50% do produto arrecadado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados nos Municípios; Imposto sobre produtos industrializados (IPI), de competência da União, com a partilha de 22,5 % do produto ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), mas também é distribuído em 10% aos Estados e Distrito Federal, que redistribuirão em 25% aos seus Municípios;³⁰⁵ o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), que de competência dos Estados deve destinar 25% de sua arrecadação aos Municípios produtores, mas há também o ICMS-Exportação, em que a União faz o repasse de 25% do valor como compensação pelas perdas decorrentes da desoneração do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, de produtos primários e semi-manufaturados e serviços remetidos ao exterior, decorrente da Lei Kandir.

Ainda sobre o Fundo de Participação Municipal, o qual é uma das principais fontes de recursos para grande parte dos Municípios, deve-se notar a complexidade em sua forma de partilha aos Municípios, em que tem sua previsão no art. 159, “b”, da Constituição da República, Código Tributário Nacional e Leis Complementares 62/1989, 91/1997 e 106/2001. Assim, a partilha dos 22,5% do produto de arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de produtos industrializados, descontados os impostos de rendas pertencentes aos Estados, Distrito Federal e Municípios é feita da seguinte forma: 10% para os Municípios que são capitais de Estados; 86, 4% para os Municípios do interior; 3,6% dos Municípios que fazem parte da reserva com mais 156.216 habitantes, excluídas as capitais. Para as capitais leva-se em conta não só sua população, como a renda per capita do respectivo Estado, já o coeficiente individual de cada um dos Municípios é obtido pela população absoluta de cada um deles, através da divulgação do IBGE ao TCU, o qual é responsável por calcular as cotas do FPM, conforme previsão do art. 91, §§ 1º e 2º do Código Tributário Nacional.³⁰⁶ Há ainda a existência de fundos, de disciplina específica, como Fundo de Combate a erradicação da pobreza, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação/FUNDEB; Fundo Municipal de Saúde, dividido em MAC-AIH –

³⁰⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. DALLARI, Adilson Abreu (coord.). *Direito Municipal Brasileiro*. 17. ed. Malheiros: São Paulo, 2014. p. 241-248.

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 250-252.

média e alta complexidade e PAB – piso de atenção básica.³⁰⁷ Bem como as compensações financeiras pela exploração, os denominados royalties.

A receita de transferência voluntária, a última forma de receita a analisar, é, talvez, a mais interessante pelo uso político que se pode fazer das mesmas, por não haver disposição que fixe critérios para sua utilização. Tem a previsão no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal e prevê que a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio, ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.³⁰⁸ As mesmas serão tratadas no próximo item fazendo relação à representação política e o sistema eleitoral.

Não obstante o esforço e aparente objetivo da Constituição de 1988 de descentralização fiscal, em que fez ampliar receitas dos Estados e Municípios, a mesma não foi seguida pelos governos, fazendo uma opção política contrária à própria Constituição. Em que atualmente tem-se que da receita disponível em 2014, teve-se a destinação de 21,2% aos Municípios.³⁰⁹ Fazendo referência a outros Estados Nacionais, tratando como local, tem a destinação do orçamento em 2008 na Suíça de 55%, enquanto é de 6,4% no Paraguai, 5,8% no Peru.³¹⁰

Diante deste contexto existente de concentração de receita na União, contrariando o próprio objetivo da Constituição de 1988, emergem-se inúmeras críticas, uma vez que “a estruturação federal pressupõe transferência considerável de recursos públicos entre as regiões, fundamentada no princípio da solidariedade.” Afirmando Gilberto Bercovici que a crise fiscal é hoje o elemento central dos problemas do federalismo no Brasil³¹¹, prosseguindo que é mais eficaz que a intervenção direta é a submissão financeira dos Estados e Municípios.³¹² Mas, por certo, soma-se a outros fatores, como a falta de planejamento, ou a necessidade de fortalecimento das instituições.

³⁰⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. DALLARI, Adilson Abreu (coord.). *Direito Municipal Brasileiro*. 17. ed. Malheiros: São Paulo, 2014. p. 254-260.

³⁰⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. DALLARI, Adilson Abreu (coord.). *Direito Municipal Brasileiro*. 17. ed. Malheiros: São Paulo, 2014. p. 275.

³⁰⁹ BRASIL. Senado Federal. *Revista Em Discussão*. Ano 06, número 26, Setembro de 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/partilha-dos-tributos>>. Acesso em: 24 out. 2015.

³¹⁰ DOWBOR, Ladislau. O que é Poder Local? 2008. p. 10. Disponível em: <<http://dowbor.org/2000/09/ladislau-dowbor-o-que-e-poder-local-2008.html/>>. Acesso em: 10 nov. 2013

³¹¹ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p.

³¹² BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. Max Limonad, 2003. p. 177

Hoje existe no Brasil um cenário de forte e até dramático desequilíbrio entre a geração de receita e as responsabilidades dos Estados e Municípios. Em lugar de obedecer à letra e ao espírito da Constituição federal, a União colocou em marcha um processo de concentração de receitas, semelhante àqueles rejeitados no passado, registrando-se, ao mesmo tempo, a pressão pela transferência de agigantados encargos aos Estados-Membros e Municípios, o que se agrava com o crescimento das demandas por serviços públicos. O centralismo está presente, paradoxalmente, na aparente descentralização que proclama a federação de Municípios, que mais se escravizam aos grilhões da União, enquanto se desconsidera o Estado Membro³¹³

Retornando aos discursos do governo central sobre a crise econômica no início da década de 90 que decorreria da perda de receita pela Constituição de 1988. Todavia, tomando como referência o ano de 1990, percebe-se que não foi tão grave, perdendo 1% do Produto Interno Bruto-PIB com os novos critérios fixados pela Constituição de 1988, mas, não obstante, logo encontrou maneira de recuperar seus recursos, ampliando cargas de contribuições sociais e de imposto sobre operações financeiras –IOF que não são partilhadas, em vez de privilegiar o imposto de renda –IR e imposto sobre produtos industrializados –IPI, os quais compõe o Fundo de Participação dos Estados e Municípios, além de adotar posição mais austera aos entes federados.³¹⁴ Por certo não pode se desconsiderar a característica extrafiscal do IPI, todavia, há formas de compensar a sua gigantesca perda pela isenção concedida pela União, cujo qual é uma das principais fontes de recurso dos Municípios através do FPM.

Como observou-se no capítulo 2, há certa tendência a centralização de poder para o enfrentamento de momentos de instabilidade econômica, como mecanismo da República ter maior força para superar crises. Nessa perspectiva, para o enfrentamento da crise de 2008/2009, foram concedidas inúmeras isenções de impostos, o que refletiu diretamente nas transferências às regiões e municípios, conforme se observa no gráfico abaixo:

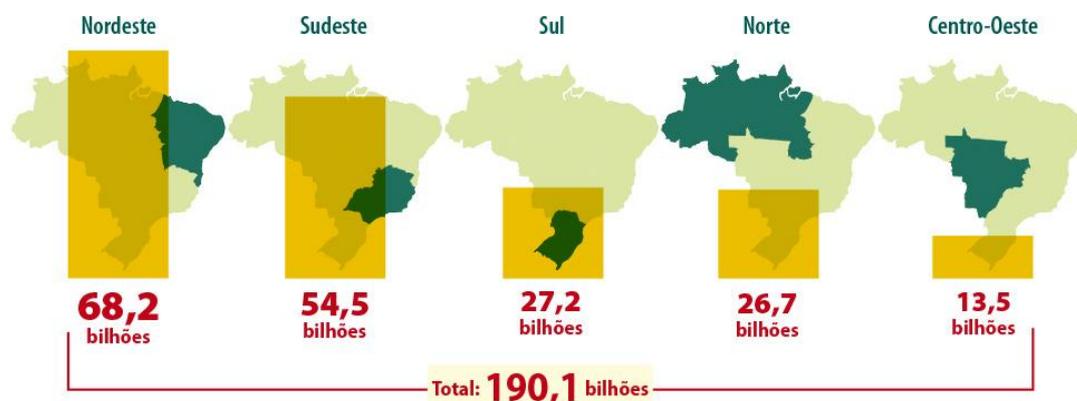
³¹³ PIRES, Maria Celi Simões. Federalismo Brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte. n.106 jan./jun. 2013. p.185,186

³¹⁴ AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Descentralização Fiscal: Revendo Ideias*. Ensaios, FEE, Porto Alegre, (15)353-390, 1994, p. 356, 357.

União deu isenções com impostos compartilhados

Estados e municípios da Região Nordeste foram os que mais deixaram de receber transferências da União

Estimativa dos valores não distribuídos em decorrência das desonerações do IPI e IR — 2008 a 2012 (em R\$)



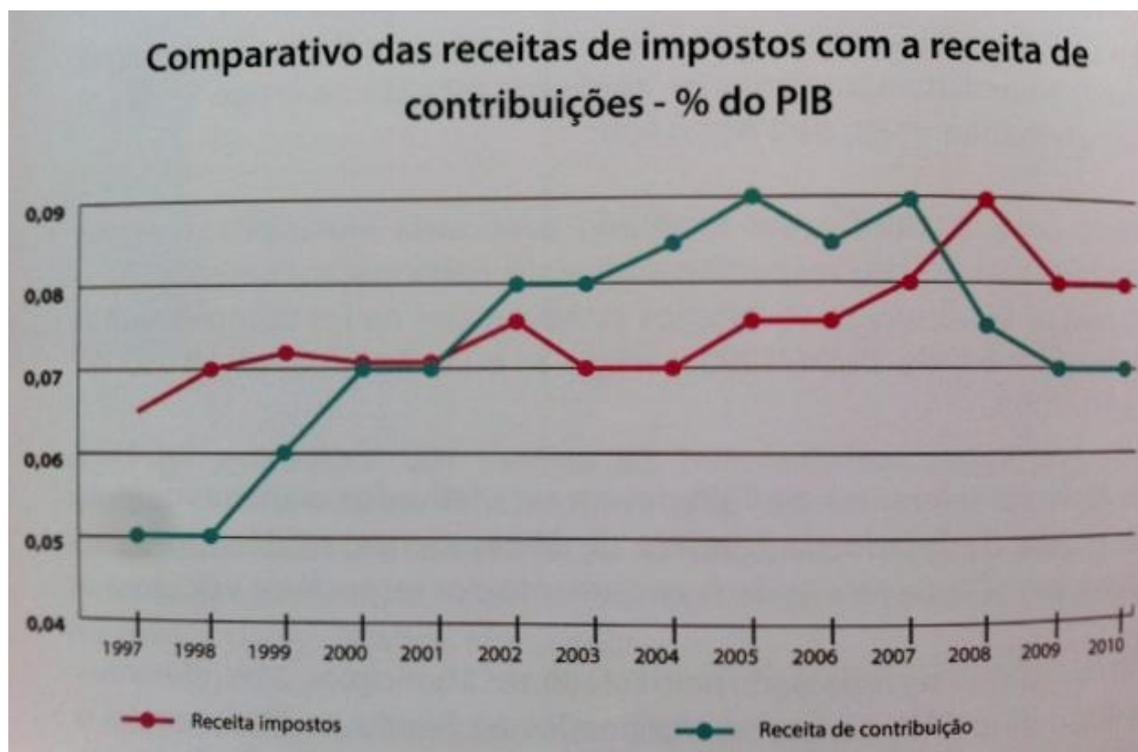
Fonte: Senado Federal ³¹⁵

Em consonância com o gráfico e segundo o Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) entre 2008 e 2012, estados e municípios arcaram com 58% da desoneração do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) promovida pelo governo federal. Com isso, deixaram de receber R\$ 190,11 bilhões em repasses nos fundos de participação. ³¹⁶

Não obstante, percebe-se que, independente de momentos de crise ou não, em que aparentemente faz sentido a União ser protagonista na atuação, mas não o podendo fazer de maneira irresponsável ao atribuir pesado sacrifício aos entes federados em detrimento ao ideal da federação, a concentração de recursos tem caracterizado a atuação fiscal do governo central brasileiro, de forma que percebe-se a manobra utilizada de majoração e criação dos tributos não compartilhados, previstos no art. 149 da Constituição da República. Os referidos tributos são aqueles em que a União não tem obrigação de destinar cotas-partes aos outros entes como contribuições sociais. Dessa forma, observa-se o gráfico em que nota a evolução das contribuições sociais no Brasil de 1997 à 2010:

³¹⁵ BRASIL. Senado Federal. *Revista Em Discussão*. Ano 06, número 26, Setembro de 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/partilha-dos-tributos>>. Acesso em: 24 out. 2015.

³¹⁶ BRASIL. Senado Federal. *Revista Em Discussão*. Ano 06, número 26, Setembro de 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/partilha-dos-tributos>>. Acesso em: 24 out. 2015.



Fonte: Associação Mineira dos Municípios

Nesse sentido, Maria Coeli Simões Pires aborda a questão sobre a opção política realizada para a recuperação da capacidade fiscal da União em detrimento dos Estados e Municípios, enquanto burla ao princípio federativo de repartição:

A concentração de receitas pela União e a administração pautada pelo receio de perda de capital político acentuaram a disparidade, de forma mais contundente, a partir de 1988. O processo de “desvinculação de gastos”, um complicador, tornou boa parte da receita não comunicável a Estados e Municípios, merecendo realce a prática das contribuições sociais como burla ao princípio federativo de repartição e, na mesma linha, deve ser notada a ausência da previsão constitucional da instância de compensação. Pela via da criação de contribuições sociais e tributos não sujeitos à divisão com Estados e Municípios e desvinculação das respectivas receitas, o governo federal recuperou plenamente sua capacidade fiscal, em prejuízo dos demais entes. Para tanto, impôs ao Brasil brutal aumento da carga tributária, que passou de 24% do Produto Interno Bruto, em 1991, para quase 36%.

Também sobre a ínfima disponibilidade financeira dos Municípios, tem-se a consideração de Ladislau Dowbor:

A administração local se vê portanto esmagada entre as necessidades explosivas que surgem no município, e a inoperância das outras instâncias, e faz um trabalho de contenção de pressões sem os meios correspondentes. Na prática, a administração local se vê na linha de frente das pressões, mas no último escalão do acesso aos recursos.³¹⁷

³¹⁷ DOWBOR, Ladislau. O que é Poder Local? 2008. p. 10. Disponível em: < <http://dowbor.org/2000/09/ladislau-dowbor-o-que-e-poder-local-2008.html/>>. Acesso em: 10 nov. 2013

No mesmo sentido da análise de José Roberto Rodrigues Afonso, Gilberto Bercovici e Maria Coeli Simões Pires de que há vinculação ao governo central em detrimento dos demais entes é, há muito, o grande problema identificado por Victor Nunes Leal quando tratando apenas do Município:

Ao estudarmos autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é autonomia, mas o de falta de autonomia, tão constante tem sido, em nossa história, salve 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(...)³¹⁸

Nesse contexto de negação dos Municípios, que aparente-se existente desde o Brasil Colônia, observa-se mais comuns movimentos ocorridos em todo o Brasil no sentido de paralisação das prefeituras como forma de reivindicar ao modelo fiscal que não necessariamente foi realizado pela Constituição de 1988, mas sim por opção do governo central.

Para fins da pesquisa proposta, percebe-se que a imagem é o recurso financeiro na União, enquanto o objeto é desde o trabalhador, de uma simples lavoura à exploração de recursos ambientais que relaciona-se, inclusive, ao dano ambiental, que, necessariamente, encontram-se em um local. Não se pretende dizer com isso que o local onde se produz deve ficar o recurso financeiro, pois é pressuposto da federação a solidariedade em que é importante objetivo da União a diminuição das desigualdades regionais, mas quer dizer que a concentração de recursos na União é, justamente, a negação dos Municípios e também dos Estados, e, conseqüentemente, da própria federação.

Assim, entende-se que recursos financeiros são apenas imagens na perspectiva municipal, em que percebe como mera reprodução, o objeto nos Municípios é a penúria orçamentária, em que retira-lhe a capacidade de decisão, e, nesse sentido, o próximo item analisa a retirada de decisão pela vinculação à representação política, através do sistema eleitoral.

3.4. Representação Política Imagética e Pragmática pelo espelho de Narciso

O presente item, trata da representação política no campo simbólico, através da construção de imagem e no campo material, de forma pragmática. Ambos reafirmando a

³¹⁸ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto. O município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 68.

autoridade na repetição das instituições, através dos representantes políticos pelo espelho de Narciso, em que os recursos financeiros são essenciais para a repetição, em que não se percebe o rosto do outro, mas apenas o seu rosto pelo espelho de Narciso, a fim de manter o seu crédito enquanto representante político.

3.4.1. Representação Política Imagética

Em perspectiva filosófica na construção de imagem para repousar o poder, tem na representação política a importância de semióforos, que, conforme explicitado anteriormente são ícones que guardam grande poder simbólico, e são de grande relevância, auxiliando na construção de imagens.

Existem inúmeros semióforos, garantindo a sagração do governante, que é constituído na forma de Deus na terra e não sendo o representante do povo. Também trazendo um caráter salvacionista e de extrema pessoalidade. “Justamente porque a prática democrática da representação não se realiza, a relação de representante (do Estado) e a população é de favor, clientela e tutela. E é exatamente isso que se manifesta na força do populismo³¹⁹ na política brasileira.”³²⁰

Na mesma perspectiva, tem-se também a criação da figura salvacionista de Guillermo O’Donnel, concebido no processo de transição do regime autoritário ao regime democrático. Nesse sentido, Guillermo O’Donnel traz a discussão aquilo que se denominou o que seria a “democracia delegativa”. Em suma, tem como característica que aqueles que ganharam a eleição pós período autoritário era autorizado a governar o país como que parecesse conveniente, não atribuindo valor aos outros poderes, fazendo de sua figura a personificação do poder. “O presidente é, assim, a encarnação da nação, o principal fiador do interesse maior da nação, que cabe a ele definir.”³²¹

Com essa atribuição de sentido, outras instituições são incômodos para a gestão, fazendo com que a democracia delegativa seja individualista, pois é uma delegação salvacionista. Trazendo resistência a prestação de contas, e fazendo-se o decretismo, ou seja,

³¹⁹ Populismo é um poder que se realiza sem mediações políticas institucionais, tendo relação direta entre governante e governado por mediações pessoais; um poder realizado sob a forma de tutela e do favor, fazendo a relação de clientela; o governante populista encarna e incorpora o poder, não se distinguindo dele; um poder autocrático em que atualmente é favorecido pelo marketing político que enfatiza o personalismo, o narcisismo e intimismo.

³²⁰ CHAUI, Marilena; ROCHA, André (org.). *Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro*. Belo Horizonte: Autêntica; São Paulo: Editora Formação Perseu Abrano, 2013. p. 225.

³²¹ O’DONNEL, Guillermo apud STRECK, Lenio Luiz; BOLZAN, José Luis de Moraes. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 110.

o hábito de se governar por decretos, que no Brasil toma a forma das medidas provisórias.³²² Ao que parece, a criação imagética salvacionista do Presidente se apresentou ainda quando era o monarca, D. Pedro II, em que representava a salvação da unidade do território. No entanto, faz sentido a análise dessa figura ter mais força após períodos autoritários, em que o estabelecimento de um Estado Democrático traz consigo a esperança de uma outra construção.

Ao que parece, a sagração do governo pela utilização de ícones dotados de forte poder simbólico (semióforos) tem muito mais força em representantes distantes do que representantes próximos. De forma simples, quando próximos dos representantes é muito fácil perceber que nada tem ou acena ao sagrado, mas distantes, são imagens, e, como tais, podem ser construídas de diversas formas para que se credite autoridade.

Mudam-se os ícones sagrados. Em 1822 para conseguir realizar a monarquia constitucional utilizou-se principalmente a religião e as festas. Atualmente a religião ainda é uma força, mas dentre outras formas de construção. É importante nos ícones fazer a ligação entre o representante e a “nação”, a identificação. Os partidos políticos sabem muito bem disso e na construção dessa imagem, o marketing transformou-se em elemento essencial para se ter a vitória política.

Observa-se a construção da imagem desde a independência do Brasil. Em continuidade à aclamação a figura do imperador, foi o momento para enviar e festejar o retrato do imperador. Assim, o retrato era dispositivo que trazia o imperador para dentro da localidade, por mais distante que fosse do centro de poder- Rio de Janeiro. O retrato preenchia a ausência e exercia caráter pedagógico de ensinar a localizar a figura de poder. Após a independência fez diversas viagens, mas se o mesmo pessoalmente não pudesse percorrer o território, não havia problema, pois seu retrato supria a necessidade.³²³

Interessante é observar que ainda hoje vive a tradição da representação imagética, com o envio de retrato de presidentes e governadores à localidade (a prefeituras e Câmaras municipais). É como se a imagem fosse a referência de poder, para que o poder local nunca se esqueça da referência de poder central. Faz presença na ausência, afirmação do poder central representada pela União em contraponto ao poder local.

Os representantes nacionais são reconhecidos devido as mídias que reproduzem imagens, sem as quais, talvez, não se saberia sequer da fisionomia do representante nacional,

³²² O'DONNELL, Guillermo apud STRECK, Lenio Luiz; BOLZAN, José Luis de Moraes. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p.110.

³²³ SOUZA, Iara Lis Franco Schiavinatto Carvalho. *Pátria coroada: o Brasil como corpo político autônomo - 1780-1831*. São Paulo: Formação Editora da UNESP, 1999. p. 251

ao passo que estes são imagens, sem envolvimento com o sujeito. Sabe-se que existem, mas raramente ou nunca os vê. Para tanto, pergunta: Quantos representantes nacionais você já teve contato?

Há ainda a dificuldade de acesso aos representantes nacionais, tanto os parlamentares quanto muito mais o chefe do Executivo, a começar pela distância geográfica de Brasília devido à extensão do território, ainda que, aparentemente, gêneros virtuais tenha diminuído distâncias, mas ainda não possui a capacidade vivenciar problemas rotineiros. A interação entre representantes nacionais e sujeitos é limitada, ao passo que seria difícil acreditar que Presidente, deputados, senadores e ministros conhecem os 5.570 Municípios e sabem da identidade que lhes é comum e as dificuldades que enfrentam. Em razão disso, devendo tratar de interesses realmente relacionado a nação, atribuindo condições que os representantes locais seja possível a atuação de problemas locais.

Em contraponto, há facilidade de acesso aos representantes municipais, que vivem no mesmo local, logo, partilham de uma vida comum enquanto integrantes de uma mesma narrativa, com algum grau de identidade, ou, ainda que sem identidade, como ocorrem em Municípios multiculturais, compartilham os mesmos problemas, os desafios de trânsito, vias públicas, mobilidade, resíduos sólidos, urbanismo, entre tantos outros. Mas há sempre ressalva de que a proximidade pode ser positiva, mas também negativa, especialmente pelo caráter populista de representação que acompanha o Estado brasileiro.

Assim, para fins proposto na reconstrução, os representantes nacionais são imagens, enquanto representantes locais são objetos, fazendo próximos do sujeito. Entretanto, tem-se na proximidade o problema da atribuição de autoridade, pois, conforme exposto, é mais fácil atribuir autoridade a uma imagem construída com auxílio de semióforo que acena ao sagrado. Para tanto, é válido relembrar a passagem da descentralização ocorrido em 1829:

No processo de descentralização aos Municípios em 1829 pelo código criminal, em que estabeleceu a justiça democrática, privilegiando os atores locais atribuindo-lhes poder, houve grande confusão, aparentando mais negativa que positiva. Ao que parece, não houve o apoio das elites para aquele ato, nem articulação, o que dificultou a sua aceitação. Ou, simplesmente, porque percebe-se que quando está próximo, não é possível atribuir autoridade, pois precisa de uma construção de imagem para repousar a autoridade. E este é um fator relevante para qualquer discussão sobre descentralização, a forma com que é feita e se é possível a atribuição de autoridade com a proximidade.

Vale dizer que a discussão que cerca é se os sujeitos reais são capazes de assimilar que nada existe de sagrado na autoridade, mas que é necessário a alteridade, abandonando a

autoridade pela alteridade, transformando o sujeito em ser singular *pachamama*. Vale dizer de forma preliminar que a ruptura da autoridade só pode ser pela alteridade, em que exige do cidadão uma postura não apenas de atribuir crédito, mas de aumento de responsabilidade perante a construção coletiva.

3.4.2. Representação Política Pragmática e a transferência voluntária de receita (Convênios)

Não obstante a representação política no campo simbólico pela imagem, há a representação política de caráter material, que pode ser assimilada como representação política pragmática. De forma simples é: o que se tem de benefício se escolher este ou aquele representante? Desde saúde, educação, limpeza urbana, condições das vias públicas, mobilidade urbana. Essas questões, são, essencialmente pragmáticas, e se tratar-se-á adiante, a falta do mínimo que acaba por emperrar a escolha de representantes nacionais relacionados a análise mais profundada.

Conforme observou sobre a descentralização fiscal, existe as transferências de receitas, em que não são vinculadas, atribuindo discricionariedade aos entes federados. O instituto tem origem nos Estados Unidos, no modelo do *grants in aid* (concessão de auxílio), em que foi bem desenvolvido como técnica de cooperação entre os entes federados. No entanto, faz crescente a crítica no Brasil da liberdade dos auxílios e subvenções, em que poderia submeter as administrações locais a um regime de subserviência ao governo central ou Estadual.

Para autores da atualização da obra de Direito Público Municipal de Hely Lopes Meirelles, não há qualquer inconveniente nesse sistema, que baseia-se em elemento fundamental para a federação, o princípio da solidariedade administrativa. Mas fazendo a seguinte ressalva: “O essencial é que tais transferências e auxílios atendam a critérios exclusivamente administrativos ao invés de se erigirem em instrumento político de submissão das administrações locais aos governos da União ou do Estado.”³²⁴ Mas esta é a grande questão, quem garantirá que não será utilizado como instrumento político eleitoral? Ressaltando que as exigências do §1º do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal refere-se apenas a forma, como deve haver dotação orçamentária específica, cumprir os limites constitucionais entre outras.

³²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes; DALLARI, Adilson Abreu (coord.). *Direito Municipal Brasileiro*. 17. ed. Malheiros: São Paulo, 2014. p. 276.

Inicialmente aborda o problema de que os valores das emendas realizadas no Orçamento Geral da União por parlamentares destinado aos Municípios não são, necessariamente, pagos, em que há falta de repasse dos recursos após a realização do Convênio. A Confederação Nacional de Municípios (CNM) analisou os restos a pagar do orçamento da União vigente no exercício de 2013 que têm como favorecidos os Municípios brasileiros. O estudo abrangeu 61.130 processos de despesas (empenhos), que correspondem a um total de restos a pagar inscritos de R\$ 25.569.716.664. Deste total, R\$ 2,7 bilhões são restos a pagar processados e R\$ 22,9 bilhões são não processados³²⁵. Até o final de junho de 2014, apenas 16,2% (R\$ 4.153.744.424) dos restos a pagar foram pagos.³²⁶

Sobre as transferências voluntárias, há estudos empíricos sobre o volume dos recursos transferidos por meio de convênios relacionado ao alinhamento político, desenvolvendo a análise entre a destinação de recursos aos Estados e capitais do partido do governo e o principal partido de oposição ao governo, em que concluiu-se que não há uma correlação positiva entre o alinhamento político e a destinação de recurso por meio de transferências voluntárias, através de convênios. Todavia, nas considerações afirma:

Ressalta-se, entretanto, a falta de informações técnicas e relevantes quanto ao conhecimento da realidade dos municípios brasileiros, para fins de descentralização de recursos provenientes dessas transferências. A questão política na partilha de recursos de convênios, muitas vezes, se sobrepõe aos critérios técnicos e ao conhecimento das necessidades dos municípios, o que faz com que os recursos sejam descentralizados sem levar em consideração o número de habitantes, público alvo que necessita da política pública objeto da transferência ou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH4) dos municípios, gerando má partilha de recursos e ausência de atendimento das reais necessidades das populações mais carentes. Desse modo, a busca pela redução das disparidades regionais, mediante uma oferta homogênea de bens e serviços públicos, seria uma forma de coesão nacional a ser buscada pelos governos e, sendo inevitável a utilização de transferências voluntárias, a maneira mais eficiente de fazê-lo seria mediante a partilha equânime dos recursos, com base em critérios técnicos e objetivos.³²⁷

Não obstante o apontamento da necessidade das transferências voluntárias atenderem a critérios mais técnicos, verificou, ainda, que de ano a ano, há diferenças substanciais no volume de recursos recebidos. Apontado que há espaço para um ajuste no marco legal brasileiro no sentido de se ter, de forma mais contundente, transferências motivadas por critérios técnicos.

³²⁵ AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Descentralização Fiscal: Revendo Ideias*. Ensaio, FEE, Porto Alegre, (15)353-390, 1994, p. 360,361

³²⁶ Confederação Nacional de Municípios – CNM. *Estudos Técnicos CNM*, Coord. Eduardo Stranz – Brasília: CNM, 2014, p. 19.

³²⁷ MARTINS, Teonio Wellington. *Transferências Voluntárias no Brasil: critérios para partilha de recursos para os municípios e estados brasileiros*. Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público. Brasília, 2010, p. 31,32.

A Confederação Nacional Dos Municípios analisou a execução das emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União (OGU) no período de 2002 a 2012, através da base de dados do SIGA Brasil, do Senado Federal, as bases de dados da execução das emendas de 2002 a 2012. Assim, dentre outras, tentou responder as seguintes questões: Quem teve consignado no OGU uma emenda a seu favor? Quantos municípios no país tiveram emendas e quantos não tiveram? ³²⁸

Segundo a Confederação Nacional dos Municípios esta transferência é extremamente discricionária. Em média, 2.015 cidades são agraciadas com emendas em cada ano, mas uma grande quantidade delas não tem nenhuma execução, destacando que em 4.295 cidades com emendas, mas em 1.641 não houve execução, correspondendo a 38% delas não houve nenhum aporte efetivo.

Assim, a análise Comparando a média dos municípios beneficiados ao longo do período com o total de municípios de cada Estado, identificou que o conjunto de municípios dos Estados do Acre (97,1%), Rio de Janeiro (95,7%) e Amapá (91,5%) foram os maiores beneficiados, o conjunto dos municípios dos estados do Piauí, Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Maranhão tiveram entre 14% a 20% de municípios beneficiados. ³²⁹

Para tanto, são apresentadas as quantidades de municípios com emendas identificadas no Orçamento Geral da União, em cada um dos anos analisados, conforme tabela abaixo:

³²⁸ Confederação Nacional de Municípios – CNM. *Estudos Técnicos CNM*, Coord. Eduardo Stranz – Brasília: CNM, 2014. p. 121,122.

³²⁹ Confederação Nacional de Municípios – CNM. *Estudos Técnicos CNM*, Coord. Eduardo Stranz – Brasília: CNM, 2014. p. 126.

Quantitativo dos Municípios COM emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União

Período: 2002 a 2012

UF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AC	22	21	17	21	22	22	22	22	22	22	22
AL	92	67	79	57	69	67	66	34	20	44	14
AM	50	41	48	55	34	36	35	34	32	37	19
AP	16	15	13	9	16	15	16	16	16	14	16
BA	122	177	148	147	151	184	132	130	123	165	74
CE	92	69	106	104	79	89	61	49	41	62	32
DF	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ES	63	62	68	62	38	57	62	59	49	54	41
GO	113	111	108	89	46	78	53	55	46	54	51
MA	79	89	31	48	24	70	23	17	22	55	20
MG	337	338	250	232	174	283	205	180	181	234	141
MS	64	64	57	71	61	57	68	71	50	45	41
MT	27	37	34	19	29	23	14	14	22	29	21
PA	121	111	105	105	90	62	64	110	70	72	60
PB	107	78	59	42	65	81	74	26	25	58	32
PE	134	135	141	154	133	131	102	112	68	87	73
PI	47	39	28	30	25	19	40	31	42	55	8
PR	238	186	154	123	119	151	111	114	125	162	97
RJ	91	85	89	88	91	86	90	88	89	83	88
RN	35	66	17	9	21	50	34	9	15	29	23
RO	49	46	36	25	29	29	21	28	8	36	19
RR	7	11	10	10	3	9	4	3	9	6	3
RS	179	190	123	121	75	133	85	77	90	151	76
SC	113	130	82	83	53	97	38	51	48	111	68
SE	60	60	57	44	41	55	51	37	32	36	20
SP	392	441	355	327	290	328	282	257	279	340	200
TO	61	52	35	7	5	54	25	12	16	69	15
BR	2.712	2.722	2.251	2.083	1.784	2.267	1.779	1.637	1.541	2.111	1.275

Fonte: Confederação Nacional de Municípios – CNM Estudos Técnicos CNM.

A questão toma contorno mais relevante após a edição da emenda constitucional nº 86/2015, a qual altera os arts. 165,166 e 198 da Constituição da República, e torna obrigatória a execução orçamentária específica realizada por parlamentares. No entanto, no direito financeiro tem-se que o orçamento tem caráter formal, que prevê a receita e autoriza a despesa, com base no art. 2º, caput, da Lei 4.320/64 e § 8º do art. 165 da Constituição da República. Nesse sentido, a discussão se o orçamento seria impositivo ou facultativo.

Para Tatiane Piscitelli, via de regra, o orçamento é autorizativo e não impositivo, em que há mera previsão de gastos que serão realizados de acordo com a disponibilidade de receitas arrecadadas no exercício. Apontando que a previsão não implica em necessária realização, haja vista que o Poder Executivo tem discricionariedade de ajustar os gastos públicos. Todavia, há as receitas vinculadas constitucionalmente, como as contribuições destinadas à seguridade social, serão obrigatoriamente destinadas à saúde, previdência e assistência social. E, nesse sentido, o orçamento seria sim impositivo. Havendo, inclusive, tentativa de desvincular estas receitas, as denominadas Desvinculação das Receitas da União (DRU), desde e emenda constitucional 27/2000, posteriormente com as emendas constitucionais 42/2003, 56/2007 e 68/2011, que prorrogou a DRU até 31.12.2015.³³⁰

Feitas estas considerações para que se observe a possibilidade de se realizar as denominadas emendas individuais impositivas, no âmbito da teoria do direito financeiro, mas dificilmente se consolidará no âmbito da Teoria Federalista, pois subverte a ordem de unidade pela força política de representação nacional.

A Emenda Constitucional nº 86/2015, tem a seguinte forma: divide-se uma cota entre os representantes nacionais, no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde, para que façam a emenda individual ao orçamento com caráter impositivo, ou seja, o executivo tem que cumprir, exceto de impossibilidade decorrente de ordem técnica.

Assim, os representantes nacionais conseguem com que receita pública, em seu nome, na forma de “Emenda parlamentar de autoria do Deputado/ Senador tal”, chegue aos Municípios, geralmente, o Município que concentra sua base eleitoral, e, assim, consegue manter o seu apoio político nas próximas eleições, haja vista que não há impedimento à reeleição de parlamentares.

Ao que parece, a lógica dos parlamentares é muito simples, se há discricionariedade no sentido de vontade da União representado no Executivo para estabelecer o auxílio com os entes federados, os parlamentares acreditam que eles também deveriam ter esse poder, uma vez que a simples emenda ao Orçamento Geral da União não garante sua execução. No entanto, não percebem que colocam em risco a própria federação. Os parlamentares vão analisar os critérios técnicos e as maiores necessidades ou simplesmente atender a sua base eleitoral para que sustente a sua representação política? Trata-se de questão

³³⁰ PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro esquematizado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012. p. 52, 53.

que seria irresponsável supor respostas, mas abordando apenas que não é atribuição de parlamentares a avaliação técnica, devendo corresponder aos Ministérios, mas que, todavia, segundo a análise de Sérgio Abranches também o são comprometido na avaliação técnica, uma vez que são distribuídos entre os partidos políticos para se ter a governabilidade.

Nesse contexto, tem-se a completa distorção do exercício representativo, não fazendo efetivamente a representação nacional, além da completa execração do federalismo, em que se subjugam a interesses eleitorais dos representantes nacionais. O mais gravoso na execração do federalismo, enquanto uma certa unidade, é que os representantes nacionais não terão muito interesse em auxiliar os Municípios menores, em que há menor número de eleitores, não lhe rendendo benefícios eleitorais.

Pode ser identificado essa análise na pesquisa feita pela Confederação Nacional de Municípios, ainda que antes da publicação da Emenda Constitucional 86/2015, tratando das emendas orçamentárias destinadas aos Municípios, estabeleceu a divisão pelo número de municípios, da seguinte forma:

População		Porte	Quantidade de Munic
De	Até		
-	4.999	1	1.335
5.000	9.999	2	1.272
10.000	19.999	3	1.363
20.000	49.999	4	1.028
50.000	99.999	5	311
100.000	299.999	6	184
300.000	999.999	7	63
1.000.000	-	8	14
Total			5.570

Os resultados da pesquisa foi que 4.941 municípios tiveram alguma emenda consignada no OGU e, dentre os municípios com mais de 100 mil habitantes, todos foram contemplados, no entanto, os municípios de pequeno porte – até 50 mil habitantes – e estão em quase todos os Estados da Federação não tiveram emendas (629).³³¹

Assim faz com que haja a concentração de partilha de receitas públicas em Municípios maiores e com maior visibilidade. Eis que funciona de forma tautológica, distribui mais receitas para os Municípios maiores e assim ele cresce, e por crescer é que torna mais

³³¹ Confederação Nacional de Municípios – CNM. *Estudos Técnicos CNM*, Coord. Eduardo Stranz – Brasília: CNM, 2014. p. 127, 128.

atrativa conceder receitas, assim sucessivamente. Aos municípios menores, a penúria. À federação o risco do fim.

Muito corriqueiro, ao que parece, a campanha eleitoral, principalmente em Municípios menores no sentido de que “vote em ciclano, porque ele “deu” dinheiro para o hospital, ou ajudou a instituição tal.”. Percebe-se o enorme desvirtuamento da lógica federalista e representação democrática, fazendo com que a falta de autonomia financeira mínima aos Municípios emperre o ideal de representação nacional, fazendo uma luta constante entre os Municípios para que se tenha apoio político para que consiga esmolas. O que é extremamente prejudicial aos Municípios, é também prejudicial à representação nacional em que está vinculada a distribuição de recurso com características eleitorais, fazendo a negação da federação e mais gravemente da representação democrática.

Em outro aspecto, pondera-se a importância da União na partilha de riqueza, principalmente intervindo para a diminuição das desigualdades regionais, sendo ponto relevante que se deve preservar. Todavia, aponta, se, de fato, o mesmo vem ocorrendo, especialmente por programas elaborados pelo governo federal.

Merece atenção o programa do governo federal denominado de Programa de Aceleração do Crescimento- PAC, em relação à destinação de máquinas e caminhões a determinados Municípios os quais se enquadravam no programa. Os caminhões e máquinas foram etiquetados com a identificação do programa, fazendo associação direta ao executivo federal. Nessa ocasião, tem-se o fenômeno imagético, com o caminhão etiquetado, faz a presença na ausência, o governo federal “ajudando” os Municípios. Será este o seu papel? Quem mais se beneficia com o caminhão?

Todo o contexto exposto, faz emergir os riscos da política de tutela e submissão dos Municípios, a vinculação do sistema eleitoral pelos recursos de transferências voluntárias e a utilização imagética nos programas para a sustentação dos representantes políticos no poder. Corrobora a conclusão da pesquisa feita pelo A Confederação Nacional de Municípios (CNM) com o seguinte relato sobre as transferências voluntárias:

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) entende que o Orçamento Federal é composto de recursos públicos e, por isso, deve ser pessoal e republicano. Por isso, a consignação de recursos vinculados aos parlamentares contradiz estes conceitos fundamentais de nossa federação.

Em razão disso, acredita-se que se deve colocar esses recursos em um Fundo de Desenvolvimento Municipal (FDM) e ser repassado pelos critérios do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) a todas as cidades, desde que vinculados a investimentos. Com isso, seria tirada a personificação do orçamento dando

oportunidade para que todos os cidadãos brasileiros fossem tratados de forma igual.³³²

Gilberto Bercovici indica que há grande submissão do Congresso Nacional ao Executivo pela situação financeira em que os Estados se encontram, fazendo com que os representantes nacionais barganhem com o seu poder voto para deliberação de atos do governo a favor dos Estados, muitas vezes esvaziando o caráter essencial de representantes da nação.³³³ Nesse sentido também a análise sobre a grande concentração de recursos na União. Os recursos financeiros são, sem dúvida, elemento impactante na construção da federação, e, de outro lado, elemento fundamental na formação do sistema eleitoral brasileiro, ou, por melhor dizer, do débil sistema eleitoral brasileiro.

Desse modo, no seu conjunto, a federação brasileira revela, sobretudo, o sintoma persistente da dependência, na figura do que se pode definir como pirâmide invertida. A sorte de Estados e Municípios se desenha, em uma vertente, à régua e a compasso, nas mãos da União, sem que haja salvaguardas capazes de suportar a complexidade das relações engendradas por força da histórica cultura centralizadora e do federalismo cordial; em outra vertente pelas explícitas pautas de preferência ou negocismo. E, ainda, na vertente democrática, sujeitando-se as relações a forte mecanismo de cooptação. Os Estados-Membros necessitam ser fortalecidos, enquanto deve ser revista a atuação da União em “política de ponta”. A cooptação dos Municípios e o esvaziamento dos Estados-Membros esmorecem os processos de autonomia, de construção democrática e de consolidação da cidadania.³³⁴

Ao que se apresenta, os representantes nacionais são imagens, fruto do objeto de penúria orçamentária e submissão aos demais entes para que, assim, seja consolidado a base eleitoral do representante nacional que só existe nos Municípios, fazendo pelo espelho de Narciso em que enxerga apenas a manutenção do seu crédito, através da reeleição, sem enxergar o rosto daqueles que lhe atribuem voto.

Mas, por fim, e um tom de negação de logocentrismo, reproduz a afirmação de Marta Arretche de que não há qualquer garantia que a descentralização fiscal seja mecanismo de abolição de dominação, haja vista que o próprio Município, pode apoderar-se dessa descentralização de forma contrária aos ideais constitucionais democráticos e o fato é que não há, a princípio, nenhuma garantia de que isso não possa ocorrer, especialmente pelo contexto histórico de que já exposto no capítulo 2, assim:

Contudo, não existe uma garantia prévia – intrínseca ao mecanismo da descentralização – de que o deslocamento desses recursos do “centro” para

³³² Confederação Nacional de Municípios – CNM. *Estudos Técnicos CNM*, Coord. Eduardo Stranz – Brasília: CNM, 2014. p. 130.

³³³ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 89

³³⁴ PIRES, Maria Celi Simões. Federalismo Brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte. n.106 jan./jun. 2013. p. 175,176

subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo “centro”, mas pode permitir essa dominação no interior desse subsistema.

Por todas as condicionantes postas a democracia por vir , a qual observa-se fissuras profundas na relação interna do Estado, em que a perspectiva histórica mostra a negação dos municípios, colocando-os as margens da federação, e assim permanecendo, passa as considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho pautou-se em analisar o Estado Nacional em suas principais características, a concentração de poder e a negação da singularidade, em que o objetivo foi tentar explorar caminhos para a democracia por vir com o direito ao grito e à singularidade, através da análise da tensão de poder entre União e Municípios, a qual apresenta questão mais delicada que se pode prever e de muitos caminhos abertos a se explorar, mas desde que dimensionando a irreduzível singularidade ao rosto que vem.

Para fins de organização, opta-se em dividir as considerações finais em perspectiva filosófica e cultural, em que se aborda a desconstrução da verdade, a existência de uma cultura privilegiada, a negação da singularidade, o fundamento de autoridade e a construção de imagens na representação política, a possibilidade de unidade com heterogeneidade. Em perspectiva política e jurídica, o qual reflete as considerações tratadas em perspectiva filosófica e cultural, aborda a concentração de poder e negação da singularidade reproduzida na tensão entre as unidades federadas, refletindo a debilidade de Municípios e União, a Constituição de 1988 na relação de poder entre União e Municípios, a debilidade institucional, recursos financeiros, representação política, a fim de instrumentalizar a democracia por vir de Jacques Derrida, enquanto abertura ao outro, conjugando a atuação de representantes nacionais e municipais a enxergar o rosto e negar o espelho de narciso na repetição das instituições políticas.

Através da abordagem do trabalho, apresenta-se elementar para qualquer construção dialógica a desconstrução de verdade e existência de culturas superiores ou privilegiadas, fazendo constatar que o dogmatismo travestido de verdade gerou e gera consequências negativas com a intensa mania de homogeneizar seres e culturas, negando-lhe o grito e a singularidade. Em seu ápice, faz negar a própria existência do ser, transformando-o em inimigo e retirando-lhe toda condição humana. No que tange a negação do meio ambiente, tem também representado a construção da verdade que impôs uma lógica de exploração ambiental de caráter antropocêntrica em que na atualidade é constante a tentativa de atenuar riscos, e, por isso, a escolha da filosofia latino-americana de *pachamama* e *buen vivir*, enquanto instrumento que propicia uma outra construção, em que o ser é apenas um elemento, dentre tantos outros no meio ambiente.

A afirmação da irreduzível singularidade e do meio ambiente é que se constitui o ser singular *pachamama*, o que se faz o universal mais neutro pelo rosto que existe em todos os cantos do planeta, que antecede, inclusive, a língua, e a necessidade de alimento e água, que é dado pelo meio ambiente. Com isso, a possibilidade de múltiplas construções em que não se sobrepõe uma cultura a outra, mas se complementam, sendo elementar o rompimento do sujeito pelo ser singular *pachamama* na construção da democracia por vir, ainda que a abordagem de Derrida relaciona-se apenas ao singular, mas devido a urgência de novas formas de se pensar a relação com o meio ambiente insere-se a cultura *pachamama*, mas podendo ser consideradas tantas outras culturas em que outra relação com o meio ambiente, senão a que faz presente de caráter antropocêntrico.

No fundamento de autoridade do Estado Nacional, cujo qual recalcou toda a singularidade, tem-se aquilo que sempre nos escapa, o sim inaugural, o secreto enquanto fundamento, mas que atribui-se crença, em que é fundada, principalmente, pelo auxílio de semióforos, os quais guardam grande poder simbólico e a sua continuidade pelos suplementos que são construções, enquanto excesso da ficção legítima. O dente de marfim que se coloca para suplementar o que não existe de forma natural. A representação política pela imagem construída com ritos de identidade e a criação que assemelham-se a divindades, pois a autoridade é mítica e fruto do golpe de violência que se põe em um muro fechado perfazendo o secreto. Em que tudo constrói a unidade que não existe e faz o Estado Nacional, o qual recalca e dissimula a justiça, e, principalmente nega a singularidade, a iniciar pela língua.

Decorrente do exposto, o que nos parece é que embora a União tenha estrutura grandiosa para atender e defender suas competências constitucionais, as mesmas são, em sua maioria, imagens, representações criadas para a manutenção da crença performativa de autoridade, os quais se situam distantes do sujeito, mas com enorme espectro de golpe de violência que nega a singularidade, logo a heterogeneidade.

Não por acaso sempre tendeu-se o distanciamento do poder do povo, podendo destacar algumas hipóteses para tanto. Primeiramente, porque é necessário o distanciamento para a construção de imagem a que se atribui crédito; a uniformidade para a produção em massa, além da necessidade de identificação e unidade que se faz através de ritos comuns. Outro motivo poderia se apontar que o poder próximo ao povo tende a levar maior reivindicação, o que seria prejudicial e dificultaria a existência do próprio Estado. Por fim, e talvez o mais interessante, seja que todo o exposto direciona a tentativa de redução de complexidade, o que acaba por praticar a violência fundadora, em que decorre a negação da

singularidade e emerge a própria negação do Município, enquanto também singular em sua dimensão de 5.570 Municípios.

Todavia, a unidade foi constituída e o grande desafio é tentar equilibrar a unidade com heterogeneidade, o que encaminha proposições na perspectiva de povos unos de rostos múltiplos, em que emerge a democracia por vir. Com a certeza que por maior esforço que haja não é possível eliminar o golpe de violência fundador, que trataria do fim do próprio Estado Nacional, mas podendo diminuí-lo pelos Municípios, mas nunca acabar. Até mesmo porque a singularidade será limitada por outra singularidade, em que o golpe de violência será limitada pela alteridade.

Por fim e por certo, a instrumentalização da filosofia de Derrida não é deverás tarefa fácil e o que se pretende é delinear possível caminho a seguir. Ainda que saiba que é apenas uma possibilidade de acontecimento, mas necessariamente transitório, não fazendo jamais o *“happy end americano”*.

Nesse momento, a sombra do indecível em plena aporia, não há qualquer suplemento que faça supor que seja o caminho a seguir. Todavia, em perspectiva histórica, esse caminho não foi percorrido, ainda que aparentemente tenha havido a ruptura formal pela Constituição de 1988, mas que efetivamente não se realizou. Em razão disso, devendo ser considerado. Antes, alguns desvios às condicionantes da democracia por vir .

Sobre o contexto da relação das unidades federadas algumas questões ficaram mais tocáveis sobre a debilidade municipal e a vontade de tutela dos demais entes que, em grande medida, e por interesses políticos eleitorais, contribuíram para a desestrutura municipal que se apresenta, uma vez que sempre foi a condição de manutenção de poder a submissão do município aos Estados e União, e assim o é. Logo, continua-se observando certa política de esmola no federalismo brasileiro, que o Município esvaziado de recursos financeiros e com amplas atribuições, resta ao filho (Município) pedir dinheiro ao pai (União), e, com isso, suas ações estarem, de alguma forma, vinculados aos anseios políticos dos representantes nacionais.

Permanece em aberto o desafio de indicar o remédio do problema da estrutura e dinâmica na representação política brasileira, contando agora com variáveis mais amplas em que não se limita a figura do Coronel e a Política dos governadores, aparentemente sem referência de comando, em que torna mais difícil prescrever o remédio. Mas fazendo sentido considerar que a autonomia não é o problema dos Municípios, mas sim a sua falta.

Afirma-se as debilidades institucionais dos Municípios e da União, bem como a vontade de poder que, ao fim, todas as unidades federadas tendem através repetição de

instituições para a manutenção do seu crédito político, além de haver a figura dos “amigos do rei” tanto nos Municípios, quanto na União, e que não se tem nenhuma garantia de que o público não será apropriado pelo privado. Todavia, aparenta que os amigos do rei da União não sempre mais grandiosos e tendem a concentrar mais poder pela dimensão da União, o que em contraponto os Municípios poderia levar a dispersão de poder. Ponto relevante sobre a concentração de poder é que, geralmente, quando ocorre a concentração de poder, faz-se os regimes de Estados mais perversos e não democráticos, e no Brasil observa-se que as Constituições consideradas mais democráticas são aquelas que tenderam a descentralização. Se isso não é coincidência, é um elemento que deve ser levado em consideração, fazendo sentido a oposição democracia e poder.

Em relação ao papel da Constituição de 1988, tem-se enquanto um passo importante pela designação do Município como ente federado, embora trate-se de ruptura mais formal que material, mas que sinaliza o desocultamento dos Municípios, ou a tentativa de sua retirada da margem da federação. Mas a ruptura formal não é apenas pelo texto constitucional, mas por suas debilidades profundas que não conseguem ser superadas através de mágica pelo texto constitucional, além da opção política do governo federal em questão fiscal que se fez de forma contrária à Constituição. Foi, ao que parece, a descentralização realizada na década de 80 muito mais de encargos que, necessariamente, recursos para garantir a execução de serviços, além de completa ausência de capacidade da União em planejar esse processo, o que, certamente, trouxe prejuízo a execução de forma geral.

Outro ponto elementar para a ruptura formal está no sentido que a própria coletividade continuou a atribuir aos Municípios de associação ao coronelismo, além de sua condição desde a Colônia de subalternização, de ser local para arrecadação de tributo e controle, com a constante negação, e, conseqüentemente, a falta de estrutura, de investimento por sempre lhe ser atribuído um valor menor, ser apenas o local de exploração. Esconde-se que os municípios são os locais em que, necessariamente, há rostos e gritos e possibilidade de ação e, conseqüentemente, de acontecimento, ainda que deva contar com o auxílio de demais entes.

A concentração de recursos financeiros na União apresenta-se um problema real enfrentado pela federação, além de distribuí-los na forma de transferências voluntárias que abre espaço para o desequilíbrio federativo e a negação do princípio elementar de solidariedade. Além de ser instrumento que não se tem qualquer garantia que não será utilizado segundo critérios políticos, especialmente pela Emenda Constitucional nº 86 de 2015, o qual garante aos parlamentares a elaboração de emendas impositivas ao orçamento,

que, aparentemente, relacionará a sua base eleitoral, fazendo vinculação de recursos públicos ao sistema eleitoral. Não obstante, muitas vezes a União não realiza as transferências acordadas, restando aos Municípios endividamento.

Na perspectiva de ampliação do poder de decisão dos municípios é imperioso a condição financeira, enquanto condição para que haja algum poder de decisão. Não obstante, tomado pelo receio da debilidade, qualquer descentralização que se faça deva ser gradual, acompanhada de planejamento pela União, em que ocupa função estratégica para descentralização exitosa. Além de fortalecimento de instituições de controle, a própria coletividade e os Tribunais de Contas, mas eliminando suas características políticas, transformando o quanto mais em órgão técnico de observância da ordem constitucional democrática.

Observado todos os condicionantes postos, trata de tentar equilibrar questões locais que representam a singularidade e toda alteridade na abertura ao outro, com a unidade representada principalmente pelo Estado, em seu característico golpe de violência institutivo. O que faz limite da justiça infinita, pois o próprio Jacques Derrida aponta a violência fundadora que recalca e dissimula a justiça. Assim, para tentar dimensionar a justiça infinita ter-se-ia que por fim o golpe de violência fundador, o que não acredita ser possível, em que resta equilibrar a heterogeneidade com a unidade em foi instituída a força pelo Estado Nacional no Brasil. Ou seja, saber que há o limite de justiça infinita posta pelo próprio golpe fundador, em que se pode fazer é minimizar os efeitos do golpe fundador com a possibilidade de enxergar o rosto e escutar os gritos pelos municípios.

Dessa forma, o elementar é que toda a repetição da instituição política se realize em observância ao outro e o rosto, negando o espelho de Narciso, vale dizer, negando a vontade de repetir a sua própria imagem. Nesse sentido, para que contenha-se a tentação da repetição de sua imagem pelo espelho de Narciso para garantir crédito, é necessário o fim da possibilidade de mandatos ilimitados aos parlamentares para todos os níveis de governo.

Não obstante deve haver maiores discussões sobre o que poderia atribuir de demos aos municípios, em que emerge discussão mais profundas, em que aqui não se pretendeu, sobre a produção normativa.

Em outra perspectiva, atribuindo autonomia e mecanismos de controle contra possível tomada de patrimonialismo, que acredita que continuarão a ocorrer em todas as unidades federadas, devendo estar sempre alertas para atacar lógicas contrárias a ordem constitucional democrática enquanto a postura de eterna politização de uma construção nunca acabada e aumento hiperbólico de responsabilidade.

Por fim e o mais instigante, é que qualquer discussão que se queira tratar de descentralização de poder deva atentar sobre a possibilidade de ruptura da autoridade pela alteridade, pois, ao que parece, a autoridade se fortalece enquanto imagem, mas como objeto é difícil a sua atribuição de crédito, além da proximidade que pode gerar reivindicações constantes. Apresenta fazer mais sentido quando se observa movimento de representantes municipais reivindicando ao governo federal que seja criada lei nacional que torne obrigatória a majoração do valor do IPTU todo exercício (ano). O que faz assimilar que precisam de uma lei “de cima” para que consigam efetivar sua autoridade, ou, pelo menos, fazer a aplicação sem reivindicação. Afinal, a lei veio “de cima”, e, por isso, está muito longe, logo, distante formam-se imagens que gozam de crédito.

Em razão disso, a única possibilidade de romper com a autoridade é pela alteridade, no sentido de aceitar a condição de que não há nenhum representante de Deus, ou salvador da República, mas sim seres singulares que constroem um Estado, cada um fazendo a sua parte e fazendo o círculo de alteridade. Aumento hipérbole de responsabilidade que faz o ser atuar na construção da sociedade, ao invés de simplesmente atribuir crédito, sem qualquer contribuição efetiva. Nesse sentido, fazendo elementar a soma dos rostos e gritos na atuação conjunta ao Município.

Conjugado ao aumento da capacidade financeira, melhoramento institucional, rompimento da vinculação de representantes nacionais ao sistema eleitoral pelas transferências voluntárias, aumentando a capacidade de decisão com observância a ordem constitucional e democrática pelos Municípios, conjugada com o envolvimento de múltiplos rostos, com diversos representantes da sociedade, a politização eterna como possibilidade da democracia por vir, nunca acabada, em constante transformação, enquanto alternativa de buscar o equilíbrio principalmente entre a heterogeneidade com unidade.

Ao fim, remete-se a frase primeira “Porque há o direito ao grito. Então eu grito”, da obra *A Hora da Estrela* de Clarice Lispector, a qual tem como protagonista Macabéa, que ao fim é atropelada, fazendo grande aglomeração de pessoas a sua volta, tem-se a sua hora da estrela. O momento em que enxergaram o seu rosto, mas já sem direito ao grito, sem chance de qualquer por vir.

Se Macabéa não tem mais por vir, de direito ao grito e à singularidade, que tantos outros, os quais permanecem com rostos ocultados e gritos engasgados, o tenha.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, nº 1, p.16/22,. IUPERJ, Rio de Janeiro, 1988.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Descentralização Fiscal: Revendo Ideias*. Ensaios, FEE, Porto Alegre, (15)353-390, 1994.
- AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: O poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- ANDRADE, Francisco Eduardo de. Poder Local e Herança Colonial em Mariana: Faces da Revolta do “Ano da Fumaça” (1833) In: *Termo de Mariana: história e documentação*. Mariana: Imprensa Universitária da UFOP,1998.
- ARRETCHE, Marta T. S. O Mito da Descentralização: Maior democratização e eficiência das políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, 1996.
- _____. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro. Editora FGV/ Editora Fio Cruz,2012.
- _____. *Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10369.pdf> Acesso em: 20 jul. 2015.
- BAUMAN, Zingmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1999.
- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidade*. Buenos Aires: Jorge Navarro et al. Ediciones Paidós, 2002.
- BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- _____. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BETZEL, Viviane Dal Pietro. *O Tribunal do Júri – papel, ação e composição: Vitória/ES, 1850-1870*.
- BOFF, Leonardo. *¿Vivir mejor o «el buen vivir»?* Disponível em: <http://www.otrodesarrollo.com/buenvivir/buenvivir_leonardoboff.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2015.
- _____. *A água no mundo e sua escassez no Brasil*. Disponível em: <<https://leonardoboff.wordpress.com/2015/02/02/a-agua-no-mundo-e-sua-escassez-no-brasil/>>. Acesso em: 29 abr. 2015.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BORJA, Jordi. *Estado: descentralización y democracia*. Bogotá: Foro Nacional por Colômbia, 1989.

BRASIL. Senado Federal. *Revista Em Discussão*. Ano 06, número 26, Setembro de 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/partilhados-tributos>>. Acesso em: 24 out. 2015.

BRITTO, Carlos Ayres. *O Humanismo como Categoria Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2010.

CHAUI, Marilena; ROCHA, André (org.). *Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro*. Belo Horizonte: Autêntica; São Paulo: Formação Perseu Abrano, 2013.

CHUN, Sebastián. La Democracia por venir como política aporética de la desconstrucción. In: PENCHASZADEH, Ana Paula; BISET, Emmanuel (orgs.). *Derrida Político*. Buenos Aires: Colihue, 2013.

CNUMAD (Comissão das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento) – *Nosso Futuro Comum* - FGV, Rio de Janeiro, 1988.

Confederação Nacional de Municípios – CNM. *Estudos Técnicos CNM*, Coord. Eduardo Stranz – Brasília: CNM, 2014.

CRÉPON, Marc. Kafka y Derrida: El Origen de la ley. In: PENCHASZADEH, Ana Paula; BISET, Emmanuel (orgs.). *Derrida Político*. Buenos Aires: Colihue, 2013.

DAS NEVES, Lucia Maria Bastos Pereira. MACHADO, Humberto Fernandes. *O Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

_____. Constituição usos antigos e novos de um conceito no Império do Brasil(1821-1860). In: CARVALHO, José Murilo de. e NEVES, Lucia Maria Bastos Pereira da. *Repensando o Brasil do oitocentos. Cidadania, Política e Liberdade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

DERRIDA, Jacques. *Força de Lei. O fundamento místico da autoridade*. Trad. Leyla Perrone Moisés. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

_____. *Gramatologia*. Trad. Miriam Chnaidernman, Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Perspectiva, 2013.

_____. *Espectros de Marx. El Estado de la deuda, el trabajo del duelo y la nueva internacional*. Trad. José Miguel Alarcón, Cristina de Peretti. Madrid: Trotta, 1995.

_____. *Políticas de la amistad*. Madrid: Trotta, 1998.

_____. *Margens da Filosofia*. Trad. Joaquim Torres Costa, Antonio M. Magalhães. Campinas: Papirus, 1991.

DE SANTI, Eurico Marcos Diniz. Reforma Tributária: Reconstruindo os Laços Nacionais do Federalismo Brasileiro e resgatando a dignidade do contribuinte. In: LIMA, Maria Lúcia L. M. (coord.). *Direito e economia: 30 anos de Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DUSSEL, Enrique. *1492: El encubrimiento del Otro. Hacia el mito de la modernidad*. La Paz: Plural Editores, 1994.

DOWBOR, Ladislau. *O que é Poder Local?* 2008

_____. *Democracia Econômica: um passeio pelas teorias*. Ed. rev. e atual., julho de 2012, p. 73. Disponível em: <<http://dowbor.org/2012/07/democracia-economica-um-passeio-pelas-teorias-edicao-revista-em-nov-2010.html>>. Acesso em: 6 ago. 2015.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder. Formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FREITAG, Barbara. *Cidade dos Homens*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2002.

FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Trad. Luiz Felipe Baeta Neves. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

FRANÇA, Thiago Soares de. Justiça como espectro e democracia por vir : as consequências políticas da desconstrução. *Sapere Aude*. Belo Horizonte, v.4, n.7, p.198-212, 1. sem. 2013.

GARGARELLA, R. et al; GARAVITO, César Rodriguez (coord.). *El derecho en América Latina: un mapa para El pensamiento jurídico Del siglo XXI*. 1. ed. Buenos Aires: SigloVeintiuno Editores, 2011.

GEOFFREY, Bennington. *Jacques Derrida por Bennington Geoffrey e Jacques Derrida*. Trad. Anamaria Skinner. Rio de Janeiro: Jorge Zahra ed. 1996

GUALA, Carlos Contreras. Ecos de Las Instituciones. In: PENCHASZADEH, Ana Paula; BISET, Emmanuel (orgs.). *Derrida Político*. Buenos Aires: Colihue, 2013.

HANNAH, Arendt. *Eichmann em Jerusalém, um relato sobre a banalidade do mal*. Trad. de José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

HOBBSAWM, Eric J. *Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade*. Trad. Maria Celia Paoli, Anna Maria Quirino. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

HOLANDA, Sergio Buarque. A Herança Colonial – sua desagregação. In: *História Geral da Civilização Brasileira – O Brasil Monárquico. tomo II, v.01*. São Paulo: Difel, 1985.

HORTA, Raul Machado Horta. *Direito Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

LÉVINAS, Emmanuel. *Humanismo do outro homem*. Trad. Pergentino S. Pivatto et al. Petrópolis: Vozes, 2012.

_____. *Totalidade e infinito*. Trad. José Pinto Ribeiro. Lisboa: Edições 70, 1988.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto. O município e o regime representativo no Brasil*. Companhia das Letras. 7º ed. 2012.

LISPECTOR, Clarice. *A Hora da Estrela*. Rocco: São Paulo, 1998.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os Artigos Federalistas*. Apresentação: Isaac Kramnick; trad. de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. *Poder Municipal, paradigmas para o estado constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

_____. *Curso de Direito Constitucional. Tomo II*. Belo Horizonte: Mandamentos. 2004.

_____. *O Estado Plurinacional e o Direito Internacional Moderno*. Curitiba: Juruá, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 17. ed. atual. por Adilson Abreu Dallari. São Paulo: Malheiros, 2014.

MARINS, Leonardo. NETO, Cláudio Pereira de Souza (coord.). *Limites ao Princípio da Simetria Constitucional. 20 anos de Constituição Federal de 1988*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

MARTINS, Teonio Wellington. *Transferências Voluntárias no Brasil: critérios para partilha de recursos para os municípios e estados brasileiros*. Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público. Brasília, 2010.

MONDARDO, Marcos Leandro et al. *Terra Plural*, Ponta Grossa, 2 (2): 293-308, jul./dez., 2008.

NUNES, Edilson. *Poder Local, Descentralização e Democratização: um encontro difícil*.

PIRES, Maria Celi Simões. Federalismo Brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte. n.106 jan./jun. 2013.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro esquematizado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

PONTES DE MIRANDA, F.C. *Comentários à Constituição de 1967 com emenda n. 1 de 1969. T.II.* São Paulo, 1970.

RABAT, Márcio. *Municípios federados ainda esperam solução.* Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/historia/municipios-federados-ainda-esperam-solucao>>. Acesso em: 23 out. 2015.

ROCHA, Leonel Severo. *Epistemologia jurídica e Democracia.* São Leopoldo: ed. UNISINOS. 2003.

ROUSSEAU, Jean-jacques. *O Contrato Social.* São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. O município na Federação Brasileira. *I Colóquio de estudos Brasil-Portugal – Anais*, Belo Horizonte, 1994.

RUSSEL WOOD, A.J.R. O Governo Local na América Portuguesa: um estudo da divergência cultural. *Revista de História*, v.55, n.109, São Paulo, jan./mar. 1977.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. *Pensar el Estado e la sociedad: desafios actuales.* Buenos Aires: Waldhuter Editores, 2009.

SAMPAIO, José Adercio Leite. O município no direito comparado. In: SARMENTO, Daniel et al (coord.). *20 anos de Constituição de 1988.* Rio de Janeiro. Lumen Juris.

SCHWARTZ, Bernard. *Direito Constitucional Americano.* 1. ed. Rio de Janeiro: Companhia editora Forense, 1966.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* São Paulo: Malheiros, 2015.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. *Curso de Hermenêutica Jurídica Contemporânea: do positivismo clássico ao pós-positivismo jurídico.* Curitiba: Juruá, 2014.

SOUZA, Celina. *Inventando o Poder Local. Limites e possibilidades do federalismo e da descentralização.* Revista São Paulo em Perspectiva. 1996.

SOUZA, Iara Lis Franco Schiavinatto Carvalho. *A Pátria Coroada: O Brasil como Corpo Político Autônomo – 1780-1831.* Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 1997.

STRECK, Lenio Luiz; BOLZAN, José Luis de Moraes. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado.* 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2001.

TEUBNER, Gunther. *A Bukowina Global sobre a Emergência de um Pluralismo Jurídico Transnacional.* Piracicaba: Impulso, 2003.

_____. *Os Múltiplos corpos do Rei: A autodestruição da hierarquia do direito.*

TORRES, Nelson Maldonado et al. Topologia do ser e a Geopolítica do conhecimento: modernidade, império e colonialidade. In: SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula (coords.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Editora de Coimbra, 2009.

VELLASCO, Ivan de Andrade. *As seduções da ordem: violência, criminalidade e administração da justiça: Minas Gerais- século XIX*. EDUSC. 2004.

WOLKMER, Antonio Carlos. *História do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ZIZEK, Slavoj. *Vivendo no fim dos tempos*. Trad. Maria Beatriz de Medina. São Paulo: Boitempo, 2012.

ZOURABICHVILI, François. *O vocabulário de Deleuze*. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: 2004, p. 24. Digitalização e disponibilização da versão eletrônica: Ifch-unicamp. Disponível em: <http://claudioulpiano.org.br.s87743.gridserver.com/wp-content/uploads/2010/05/deleuze-vocabulario-francois-zourabichvili1.pdf>. Acesso em: 15 out. 2015.