

## A cidade política: mudanças e perspectivas

LUIZ ALBERTO BAHIA\*

*1. Moldura histórica introdutória; 2. A política urbana no direito constitucional brasileiro; 3. O processo de centralização depois de 1964; 4. Análise das mudanças políticas; 5. Análise dos comportamentos eleitorais; 6. O renascimento urbano?*

### 1. Moldura histórica introdutória

O tema proposto conduz-nos naturalmente à questão de se o processo de urbanização<sup>1</sup> estará criando a cidade<sup>2</sup> como corporação política — algo semelhante às cidades-Estados — ou se, ao contrário, estará confundindo a cidade com o Estado-nação, a tal ponto que a soberania deste, em sua exigência absoluta, anulará completamente a cidade como *locus* de alguma soberania.<sup>3</sup>

Na segunda probabilidade, a cidade deixará de existir como ente com potencialidades para personalidade política autônoma. A personalidade que ela retém hoje é indireta: é-lhe conferida no Brasil por via de um tipo de município — o urbano.

Na primeira probabilidade, a cidade passará a ser mais que um agregado socioeconômico sem personalidade política própria. Opostamente ao que

\* *Fellow* da Universidade de Harvard (Center for International Affairs); membro associado do Center of Latin American Studies da Universidade de Cambridge; membro do Conselho de Curadores do Conjunto Universitário Cândido Mendes do Rio de Janeiro; jornalista especializado em análise política; ex-redator-chefe e diretor do *Correio da Manhã*; ex-editor político da revista *Visão*; ex-consultor político do Ministério da Fazenda, gestão San Tiago Dantas; ex-chefe do departamento editorial do *Jornal do Brasil*; ex-membro do Conselho de Administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1963-1967); ex-editorialista de *O Globo*; ex-chefe da Casa Civil do Governo do Estado da Guanabara; ex-editor de opinião do *Jornal do Brasil*.

<sup>1</sup> Processo de urbanização é aqui entendido simplesmente como aumento relativo da população urbana em relação ao crescimento geral da população.

<sup>2</sup> Cidade é aqui entendida como centro urbano de mais de meio milhão de habitantes.

<sup>3</sup> Soberania quer dizer autodeterminação no processo decisório político-patrimonial.

se observa hoje no mundo e no Brasil, a cidade encontraria seu lugar em pactos político-constitucionais. Os textos dos pactos conferiram a ela autonomia maior em forma de atribuições exclusivas e um grau expressivo de autodeterminação política em relação ao centro nacional do poder central do Estado-nação.

Se hoje o Estado-nação tende a obstar a autodeterminação das cidades, nem sempre foi assim ao longo da História. Houve períodos históricos em que a cidade era o próprio Estado, a cidade-Estado. O território político da cidade era o território do Estado. A cidade era o centro do Estado soberano, ela mesma incorporava a soberania do Estado. Confundiam-se os limites. Não existiam dois limites distintos: um abrangente e avassalante, o do Estado-nação, e outro abrangido e avassalado, o da cidade.

Toynbee nos ensina que "as cidades-Estados não foram uma invenção helênica. Existiam na Suméria (a bacia inferior dos rios Tigre e Eufrates) no ano 3000 a.C., ou seja, cerca de dois mil anos antes do nascimento da civilização helênica. As cidades-Estados eram antes também características de uma civilização que existiu na Terra de Canaã, contemporânea e irmã da civilização helênica. Exemplos famosos de cidades-Estados cananéias são as cidades fenícias de Sídón, Tiro e Arado (Arvad), no litoral sírio, e Cádiz (Cadiz), Cartago e outras colônias fenícias no Sul da Espanha e Noroeste da África. E temos no Velho Testamento a transformação do cantão de Judá na cidade-Estado de Jerusalém pelo Rei Josias, no século VII a.C.

Houve ainda um renascimento dessa instituição na Cristandade Ocidental, uma sociedade afim da helênica, que começou a existir quando esta se dissolvia. Exemplos famosos das cidades-Estados ocidentais, na Idade Média, são Veneza, Milão, Florença e Siena, ao norte e centro da Itália; Marselha, na Provença; Barcelona, na Catalunha; Bruges e Ypres, em Flandres; as cidades hanseáticas na Alemanha do Norte. Na Idade Média, a Cristandade Ocidental quase se tornava uma sociedade de cidades-Estados, tal como a Hélade. Ainda hoje, quase 500 anos depois que o Estado-nação se tornou um traço marcante do mundo ocidental, o sistema administrativo da abortada cidade-Estado medieval está representado por remanescentes notáveis, como Hamburgo, Bremen, Basileia, Genebra, Berna, Zurique e San Marino. Esta última, embora a menor, destaca-se por continuar inteiramente soberana e independente".<sup>4</sup>

O mesmo Toynbee completa a informação histórica sobre a cidade-Estado grega: "No mundo helênico da idade de trevas as cidades-Estados surgiram com a unificação política de comunidades que, isoladas, teriam sido muito pequenas para se constituírem num organismo político eficiente... A palavra grega para a cidade-Estado é *polis*, e seu sentido original era o de 'cidadela'. As comunidades que se 'agrupavam' numa cidade-Estado estabeleciam pelo menos uma cidade comum, mesmo que esta fosse apenas um abrigo no qual os habitantes da planície, com seus

<sup>4</sup> Toynbee, Arnold J. *Helenismo — história de uma civilização*. 2. ed. Zahar, 1969. p. 10.

rebanhos, manadas e propriedade transportável, podiam refugiar-se quando fossem atacados. Mas, como o 'sinecismo'<sup>5</sup> também significava o estabelecimento de um governo comum, a cidadela devia ter dentro de seus muros, habitualmente, um centro cívico permanente. Tal centro cívico permanente acabou por reunir à sua volta uma população urbana, sem dúvida. E essa cidade embrionária pode ter sido cercada por um muro próprio."<sup>6</sup>

A informação fornecida pelo grande historiador inglês permite que verifiquemos a importância histórica da vitória do modelo do Estado-nação sobre o modelo de organização política cidade-Estado na Idade Média. Este último modelo, como foi dito, subsiste atrofiado e potencial na República de San Marino.

O Estado-nação territorial, nascido na Idade Média, não deve considerar como definitiva a sua vitória, à medida que se esgota diante dos desafios de nosso tempo, muito especialmente os desafios urbanos. Não mais os desafios do tipo de cidade que evoluiu sem modificações maiores da Antiguidade até o século XIX, mas os desafios propostos pelo advento da cidade industrial.

A História estabeleceu a antítese cidade-Estado e Estado-nação quanto à localização da soberania. A evolução desloca a função de cidadela de cidade — que manifesta o caráter militar original do Estado, na cidade-Estado — para a Nação organizada em forma de território. Esse deslocamento traz consigo a transferência da soberania política para o governo do Estado-nação e reduz a soberania da cidade-Estado a simples autonomia sem soberania.

A vitória do Estado-nação sobre a cidade-Estado só sofreu um revés fugaz na Comuna de Paris (1871), nas condições excepcionais da derrota do Império Francês pelo Império Prussiano. Na Comuna, reformula-se em termos modernos — que iriam inspirar o modelo soviético-leninista original: uma cidade-Estado em oposição ao Estado-nação. Encontra-se em Marx a reformulação em forma de síntese: "A unidade da Nação não deve ser quebrada, mas, ao contrário, organizada segundo a constituição comunal, e tornar-se uma realidade pela destruição do poder central, que pretendia ser o próprio corpo dessa unidade, independente da nação — da qual ele não era mais que uma excrescência parasita — e superior a ela."<sup>7</sup> E Marx estabelece a Comuna como modelo de organização política adequada à revolução operária: a Comuna é "a forma política, enfim encontrada, sob a qual era possível realizar a emancipação do trabalho".<sup>8</sup>

Antes de chegarmos à dimensão política da cidade industrial moderna, convém examinar melhor subsídio histórico fornecido por Gideon Sjöberg. Ele nos diz que "as primeiras cidades apareceram há cerca de 5.500 anos; a urbanização em grande escala iniciou-se há apenas 100 anos. As fases

<sup>5</sup> "Sinecismo" quer dizer agrupamento.

<sup>6</sup> Toynbee, A. J. op. cit. p. 34.

<sup>7</sup> Marx, Karl. *A guerra civil em França (A comuna de Paris)*. Librairie de L'Humanité, 1925. p. 47.

<sup>8</sup> Id. ibid. p. 50.

intermediárias na evolução das cidades foram um pré-requisito das sociedades urbanas modernas”.<sup>9</sup> Parece claro que as cidades antigas e intermediárias surgiram com a divisão do trabalho rural e urbano (especializado) e como consequência sociopolítica da formação de excedentes econômicos relativamente volumosos na economia rural. A partir dessa “revolução urbana”, a própria cidade se transformou em algo mais que uma cidadela e um agregado político — ela se converteu em empório comercial, em centro permanente de trocas da produção grupal e intergrupal.

A persistência histórica da cidade-Estado, primeiro, e, depois, da cidade pré-industrial aparece relacionada às funções militar e econômica pré-industrial. No caso, à função comercial e à função de agente de progresso. Sjöberg mostra que “a cidade, de diversas maneiras, funcionava como um incentivo ao progresso”.<sup>10</sup>

“Como centros de inovação, as cidades forneciam um solo fértil para os sistemáticos avanços tecnológicos; e o progresso tecnológico, por sua vez, contribuía para a expansão da cidade.”<sup>11</sup>

A cidade pré-industrial, sendo ou não sendo uma cidade-Estado, formou impérios, e estes, por sua vez, disseminaram cidades com ou sem caráter de cidade-Estado. O fato importante a destacar é a cidade como cabeça de impérios comerciais e depois de impérios industriais. “Existe uma significativa relação entre a ascensão e queda dos impérios e o desenvolvimento e morte das cidades: de certa forma, a História é o estudo das cidades mortas... Mas existem exceções. Algumas cidades conseguiram sobreviver longos períodos adaptando-se a novos impérios... à luz da permanente ascensão e queda das cidades, em tantas regiões do mundo, pode-se perguntar como foi que a vida urbana conseguiu persistir e como foi possível manter as características tecnológicas e sociais requeridas para a construção das cidades.”<sup>12</sup>

Uma tentativa de resposta diria: primeiro, a cidade parece ser o fenômeno social obediente à lei universal da evolução da vida — a lei da “cefalização”, a lei da concentração, da maior complexidade e do maior grau de consciência correspondente. Segundo, por via de consequência, o fio da memória da experiência grupal passará sempre pelas cidades, não importa o grau de sua autonomia política ou seu modelo político. Terceiro, o fenômeno social urbano será uma constante que sobrevive aos impérios como modelo de organização política possível, e que poderá sobreviver ao modelo do Estado-nação.

As cidades conheceram momentos de glória e de poder político nas fases em que foram Estado ou sedes imperiais (cidades criadoras de império). Nessas fases, as cidades imperavam soberanas sobre territórios e vastidões. E nessas épocas pode-se atribuir o poder político das cidades ao poderio

<sup>9</sup> Sjöberg, Gideon. Origem e evolução das cidades. In: *Cidades, a urbanização da humanidade*, 3. ed. Zahar. p. 36.

<sup>10</sup> Id. *ibid.* p. 43.

<sup>11</sup> Id. *ibid.* p. 44.

<sup>12</sup> Id. *ibid.* p. 45-6.

militar que representavam e à função que desempenhavam como capitais de estados comerciais e mercantilistas.

Quando o destino da cidade se vinculou ao processo da revolução liberal-democrática (esta se deveu em grande parte à civilização urbanizada), a soberania da cidade entrou em declínio convertendo-se em autonomia em diferentes graus. As cidades-capitais passaram a representar muito menos a autonomia da urbe e muito mais a soberania dos Estados-nações. A projeção e a importância política da cidade-capital são de caráter refletido. Ela se destaca porque é capital política da Nação. Na verdade, as capitais foram os lugares onde o nacionalismo moderno foi formulado e propagado. A cidade se transforma em agente de sua própria decadência política à medida que promove a criação do Estado nacional e promove o nacionalismo contra o provincialismo.

Simultaneamente à revolução urbano-democrática ocorre a revolução industrial. Esta irá concorrer decisivamente para a redução da autonomia dos grandes centros urbanos. A explicação mais provável estará na mudança da função produtiva da cidade na economia nacional. Ela deixa de ser a cidadela de proteção do patrimônio do agregado e deixa de ser a cidade pré-industrial, apenas um centro comercial sob o predomínio da burguesia mercantil e nobreza urbana. Passa a ser o lugar de concentração da força de trabalho industrial, dos grandes grupos de trabalhadores atados às manufaturas e fábricas por força do binômio trabalho-habitação.

A concentração política da classe trabalhadora nas cidades cria a cidade industrial devotada à função acumuladora de capital. Compreende-se assim por que o Estado-nação gerado na cidade pré-industrial se esmera, com dedicação, no controle político de sua rival na disputa do poder — o Estado-nação subjuga a cidade industrial e dela extrai capital e poder. Impõe sobre ela a disciplina que a função produtiva acumuladora torna necessária à economia baseada na acumulação de capital. A cidade inserida no processo produtivo industrial cresce e se expande segundo os interesses da produção não mais segundo os interesses humanos de seus habitantes.

Tomando já agora o Brasil como paradigma do estudo vale citar, a propósito da função econômica da cidade industrial: "São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre etc. têm sobre seu solo urbano uma atividade econômica que é responsável pela geração de 70% da renda nacional. Conforme o uso do solo que se venha prognosticar, estaremos acelerando ou retardando o processo de geração de renda do país. Não devemos esquecer que o problema de concentração urbana é um fenômeno geral e inexorável do mundo inteiro e a solução maior e realista para o assunto deve ser enfocado dentro de uma política de descentralização econômica, a nível nacional."<sup>13</sup>

Aí está descrita a função econômica da cidade industrial, a função geradora de renda nacional. Aparece clara a oposição a políticas que enfraquecem essa função para atender a outras prioridades não-econômicas;

<sup>13</sup> Colassuono, Miguel. Custo do desenvolvimento urbano. In: *Folha de São Paulo*, 19 dez. 1977.

sugere-se que a descentralização econômica não implique desconcentração das cidades industriais geradoras de renda. A descentralização não deve ser a nível urbano, mas a nível nacional.

Quanto à predominância da função industrial, ela se manifesta na política de infra-estrutura regional: "Ela penetra (na cidade) satisfazendo os interesses da produção, e não da população."

"... É por isso que digo que Lebrete estava contra a corrente, porque a tendência é a de concentração (industrial e da força de trabalho). A falta de autonomia urbana hoje é pacífica. Não é um fenômeno autônomo, está inserido num complexo muito maior, internacional. São Paulo não vive de forma autônoma... A cidade nada mais é do que a condição geral de crescimento econômico, da acumulação e da reprodução do capital."<sup>14</sup>

A cidade, uma vez convertida em unidade concentrada de produção de bens e de serviços no setor secundário, terciário e quaternário, assemelha-se a uma grande empresa fabril governada como esta à maneira militar hierarquizada, de rala autonomia. Nada mais parecido com uma comunidade militar do que uma empresa produtiva.

## 2. A política urbana no direito constitucional brasileiro

"A população de cada cidade, vila ou município forma, pela natureza das coisas, uma sociedade especial, uma existência particular e própria, uma unidade, uma congregação de indivíduos que faz, sim, parte do Estado, mas que tem seus direitos próprios, suas idéias comuns, suas necessidades comuns, suas necessidades análogas e seus interesses idênticos, que demandam regulamentos apropriados às suas índoles e especialidades."<sup>15</sup>

Aí está a demanda de um lugar para a cidade na ordem constitucional brasileira. Infelizmente, a ordem constitucional brasileira instituiu o município e seus distritos. Não concedeu personalidade constitucional à cidade. Tal evolução complica a análise. É preciso nela distinguir o município urbano e, para estabelecer alguma identidade com o conceito de cidade industrial, estipular que o município urbano é cidade que desempenha predominantemente a função industrial de produção de bens e de serviços correlatos. No Brasil, a maioria esmagadora dos municípios é não-urbana.

"Se acrescentarmos a esses dados a informação de que cerca de 72% dos municípios têm cidade com menos de cinco mil habitantes, verificamos que, em sua maioria esmagadora, os municípios brasileiros devem ser considerados como não-urbanos."<sup>16</sup> (O conceito de cidade empregado é o político-jurídico, definido pelo sistema brasileiro. São consideradas cidades todas as sedes de município.)

<sup>14</sup> Lamparelli, Celso (em mesa-redonda de *O Estado de S. Paulo* sobre relatório do Padre Lebrete, em 28 dez. 1977).

<sup>15</sup> Pimenta Bueno, José Antonio. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*. 1824. p. 87.

<sup>16</sup> Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *O Prefeito brasileiro: características e percepções*. Rio de Janeiro, 1975. p. 87.

Do ponto de vista constitucional brasileiro, os municípios são iguais e as suas capitais (sedes), denominadas cidades, desfrutam de autonomia limitada. Esta tem variado ao longo dos períodos constitucionais. A Constituição Republicana de 1891 deu mais autonomia aos municípios em relação ao centro, mas colocou-os sob o jugo estadual. O regime federalista beneficia o poder estadual e submete o poder municipal. A Constituição de 1934 acrescenta atribuições que se traduzem em mais autonomia efetiva. Mas é na Constituição de 1946 que se eleva o município à categoria constitucional, ao lado da União e dos estados-membros. Ela consagra a descentralização política e administrativa em grau antes não conhecido, isto é, em três esferas. Concede ao município autonomia financeira no que respeita à decretação e à arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas. Num certo limite confrontam-se a federação (o poder estadual) e o poder municipal nascente.

A experiência dessa incipiente “república municipalista” funcionou em desfavor da Federação e terá concorrido para o agravamento das tendências unitaristas revisionistas da ordem federativa, que iriam afirmar-se absolutamente depois de 1964.

Do ponto de vista de nossa análise, vale destacar o fato de que mesmo uma Constituição municipalista como a de 1946 já estabelecia a nomeação dos prefeitos das capitais dos estados e dos prefeitos dos municípios que sejam bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país pelos governadores. (art. 28 §§ 1º e 2º.) As capitais são justamente as cidades de maior concentração trabalhadora por serem cidades industriais formando municípios urbanos mais populosos.

Na Constituição atual, a autonomia municipal é assegurada. Mas também são nomeados pelos governadores, com prévia aprovação da Assembléia Legislativa, os prefeitos das capitais dos estados. Dada a natureza do regime de exceção revolucionária a partir de 1964, a nomeação dos prefeitos das capitais passou a depender de fato dos órgãos políticos federais, os quais impõem sua vontade aos governadores.

### **3. O processo de centralização depois de 1964**

Antes de 1964 era possível ver no movimento municipalista, naturalmente encabeçado pelas aspirações autonomistas das capitais estaduais, uma força positiva antifederalista. Isto é, uma forma empenhada em reduzir o poder estadual, diminuir a dependência do município dos estados e elevar a posição constitucional do município diante do governo central.

Esse movimento, como já observamos, terá enfraquecido irremediavelmente o federalismo em nosso país. Antes do advento do movimento de 1964, o municipalismo colocou-se a serviço do unitarismo, do Estado unitário, à medida que ele enfraquecia o Estado federado e fortalecia o governo central.

A partir de 1964, o antifederalismo voltou-se contra o município porque o governo central ficou todo-poderoso no trato com a unidade-base. A

União governa os municípios mais do que nunca, utilizando também os governos estaduais, estes sofrendo ainda de sensível redução de autonomia nas áreas críticas: segurança, planejamento e finanças estaduais. A dependência municipal consumou-se em condições muito piores do que à época federalista. Um prefeito tem condições para enfrentar um governador, jamais o Governo federal e o Tribunal de Contas da União.

O controle da União dá-se mediante a adoção do princípio geral do planejamento. O princípio é o grande instrumento de centralização administrativa e tributária que recolhe no cesto federal só a autonomia dos centros urbanos. Acentua-se fortemente a dependência da política urbana à estratégia do desenvolvimento econômico nacional. A grande empresa — a cidade industrial — perde definitivamente autonomia, em favor do desenvolvimento nacional.

A justificativa é assim apresentada: "A vinculação da política urbana com a política nacional de desenvolvimento implica necessariamente a montagem de sistemas de planejamento perfeitamente integrados... Um dos objetivos (do Decreto nº 71.353, de 3 de novembro de 1972) é a integração dos planos regionais e setoriais."<sup>17</sup>

Na realidade, a integração da política urbana não dependeu da reorganização administrativa ou de estratégias regionais específicas. O processo de centralização posto em marcha a partir de 1964 altera a política do período anterior (1945-64), que facultava à instituição municipal certo "poder local", correspondente à liberdade que ela possuía de alocar recursos. Essa liberdade decorria do fato de que seus recursos financeiros provinham de seus tributos próprios.

Vale citar Ana Maria Brasileiro: "Embora a estrutura básica houvesse sido mantida, grandes modificações foram introduzidas restringindo a autonomia municipal, aumentando os casos de intervenção no município, reformando o sistema tributário para fazê-lo mais diretamente dependente dos fundos transferidos e estabelecendo condições que limitaram o emprego dos recursos a eles atribuídos sob a forma de fundos transferidos e estabelecendo condições que limitaram o emprego dos recursos a eles atribuídos sob a forma de fundos especiais."<sup>18</sup>

A afirmação de Lordello de Mello,<sup>19</sup> ressaltando as reformas introduzidas a partir de 1964, demonstra como a visão do poder nacional (unitarista) passa a predominar sobre o poder representativo local: "... esforço consciente do Governo federal em fazer com que as ações municipais se enquadrem dentro dos objetivos nacionais, tais como o combate à inflação e a execução de programas estratégicos de desenvolvimento do citado Governo.

<sup>17</sup> Francisconi, Jorge Guilherme & Souza, Maria Adélia Aparecida de. *Política nacional de desenvolvimento urbano: estudos e proposições alternativas*. IPEA/INPES. 1976. p. 135. (Série Estudos para o Planejamento, n. 15.)

<sup>18</sup> Brasileiro, Ana Maria. *O município como sistema político*. Rio de Janeiro, FGV, p. 11.

<sup>19</sup> Mello, Diogo Lordello de. *Municipal reform in Brazil*. Apud Brasileiro, Ana Maria. In: op. cit. p. 11.



Jamais estiveram as políticas locais tão em harmonia com os propósitos nacionais”.

Assim o período pós-64 tem-se caracterizado por: a) limitações da autonomia municipal; b) aumento dos casos de intervenção; c) alocação de recursos municipais segundo diretrizes do Governo atual.

Ana Maria Brasileiro mostra como a autonomia municipal é função dos sistemas políticos maiores (o estadual e o federal): “... transformações no regime político, na estrutura do poder, na filosofia dominante do sistema político nacional afetam o município, limitando ou expandindo a sua área de ação e ampliando ou restringindo os recursos financeiros com que ele conta para o desempenho de suas tarefas”.<sup>20</sup>

São abundantes os indicadores da tendência centralizadora e disciplinadora do sistema político. Os municípios dependem principalmente dos recursos transferidos, como já dissemos, de outras esferas do Governo. Conforme mostra o quadro 1, a aplicação desses recursos é determinada pelos órgãos supridores.

Quadro 1

*Brasil: composição, por regiões, da receita municipal — per capita — 1969*  
(Cr\$1,00)

Item da Receita	Regiões				
	Norte	Nordeste	Sudeste*	S. Paulo	Sul
Total	27,94	18,27	33,58	136,99	51,74
Própria	6,87	2,44	12,23	51,84	15,87
Tributária	3,50	0,90	7,54	23,89	9,43
Imposto predial, territorial, rural e urbano	1,31	0,36	3,31	8,68	4,07
Transferência total	21,07	15,83	21,35	85,15	35,88
Transferência de tributação federal	10,66	9,50	6,15	6,02	7,84
Cota-parte do FPM	8,74	8,64	5,14	5,02	6,69
Cota-parte do IUCL	1,90	0,68	0,89	0,75	0,79
Transferência de tributação estadual	8,90	5,71	14,55	58,45	26,01

\* Exceto o Estado de São Paulo.

Obs.: O quadro acima reproduz os itens da receita municipal tendo como fonte o melhor trabalho sobre o assunto: SEF/MF. Apud Araújo, Aloisio B. de; Horta, Maria Helena T. T. & Considera, Cláudio Monteiro. In: *Transferências de impostos aos estados e municípios*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973. p. 153. (Coleção Relatórios de Pesquisas, n. 16.) O quadro pode ser observado em Francisconi, Jorge Guilherme et alii. op. cit. p. 98.

<sup>20</sup> Id. ibid. p. 21.

Dentro do quadro geral da receita municipal *per capita* apenas uma pequena parcela refere-se a recursos obtidos nos próprios municípios. Pode-se por isso concluir que os sistemas municipais desfrutam de grau bastante limitado de autonomia financeira e, conseqüentemente, política.

O município pobre, antes de 1964, era mais autônomo do que hoje. A percentagem de recursos recebidos de fora era pequena, mas ele era mais autônomo porque podia decidir acerca da aplicação dos recursos: tinha a sua política de investimentos. Cabia ao município decidir o que fazer com os recursos recebidos. O município pobre depois de 1964 (reforma de 1966) dispõe de mais recursos recebidos, mas é menos autônomo porque a sua política de investimentos é traçada segundo as determinações do sistema político maior.

É importante salientar as observações de Francisconi acerca da redução da autonomia funcional dos municípios: "O que deve também ser considerado é que as receitas próprias têm uma importância relativa muito pequena nas regiões Norte, Nordeste e Sul. Para o Brasil, deve-se observar que a participação relativa da receita própria no total de recursos movimentados pelo setor público caiu de 64%, em 1965, para cerca de 30% em 1972, o que significa que os municípios tiveram sua autonomia funcional, também reduzida."<sup>21</sup>

De um modo geral, pode-se dizer que foram duplicados os recursos municipais *per capita* depois de 1964. Por outro lado, desfez-se a autonomia municipal com a perda de controle sobre a maior parte da receita e sobre grande parte da despesa. O fortalecimento financeiro teve a consequência contraditória de aumentar a dependência financeira e política.

As transferências federais são realizadas: a) por meio do Fundo de Participação dos Municípios; b) do Fundo de Participação dos Estados; c) do Fundo Especial. Além disso, o BNH transformou-se em um grande banco urbano e são numerosos e diversificados os fundos de financiamento: Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados; Programa de Apoio à Infra-estrutura dos Grandes Centros do Nordeste; Fundo de Desenvolvimento Urbano; convênios com o BNH, CEF, Finep, Banco do Nordeste.

Não é de estranhar que passem a predominar nas administrações municipais valores novos: a modernização e a racionalidade, visando obter melhor desempenho através da nova estrutura tributária.

O pressuposto tecnocrático da nova estrutura tributária centralizadora é a concepção de que as administrações municipais são ineficientes e incompetentes em sua grande maioria.

#### **4. Análise das mudanças políticas**

Temos aí a segunda consequência política da mudança da estrutura tributária no sentido centralizador-tecnocrático. A mudança ocorre no caráter da intermediação realizada pelos prefeitos, e em particular nas prefeituras

<sup>21</sup> Silva, Fernando A. Resende da. Apud: Francisconi, Jorge Guilherme & Souza, Maria Adélia Aparecida de. In: op. cit. p. 96.

das cidades industriais. Acentua-se nestas últimas um comportamento novo registrado em *O prefeito brasileiro — características e percepções*.

É importante citar: “Os prefeitos que se identificaram com o tipo de atuação mais ‘política’ são maioria entre os municípios mais rurais (57,1%), enquanto entre os medianamente urbanizados esta percentagem desce para 41,1%, e daí para 29,7% nos mais urbanizados. Seguindo tendência contrária, os prefeitos que defenderam um tipo de atuação técnico-administrativa são mais numerosos naquelas faixas em que a população urbana do município é maior. Na última faixa (acima de 20 mil habitantes urbanos) a predominância da atuação mais técnica é bastante sensível, dado que 70% dos dirigentes locais consideram ser esse tipo de atuação a melhor forma de assegurar o sucesso do seu governo.”<sup>22</sup>

Tabela 1\*

*Distribuição percentual dos prefeitos segundo o tipo de atuação do qual vai depender fundamentalmente, na sua opinião, o sucesso do seu governo, por faixas de população urbana — Brasil, 1973*

Tipo de atuação	Total (2.478)	População urbana		
		até 5.000 (1.726)	de 5.001 a 20.000 (587)	mais de 20.000 (165)
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Técnico-administrativa	48,5	42,9	58,9	70,3
Política	51,5	57,1	51,1	29,7

Fonte: IBAM, Centro de Pesquisas Urbanas.

\* Tabela extraída da publicação *O prefeito brasileiro — características e percepções*. cit. p. 109.

“... A preferência de cerca de 70% dos prefeitos das comunidades mais urbanas pelas alternativas que se referiam a um desempenho mais técnico, visando a racionalização administrativa, ilustra como esse procedimento se vem impondo como prioritário no entender dos dirigentes das cidades maiores.”<sup>23</sup>

A decadência do prefeito “político” se deve menos à superioridade de seus métodos de intermediação do que ao ambiente apolítico da intermediação a partir de 1964. Até 1964, a intermediação se fazia principalmente através da aplicação de pressões de barganha, tanto maiores ou menores

<sup>22</sup> Id. *ibid.* p. 109.

<sup>23</sup> Id. *ibid.* p. 110.

em função do valor eleitoral do município e do prestígio eleitoral do prefeito. O valor de troca era o voto no sufrágio. E os recursos administrativos a obter dependiam menos da razão tecnocrática do que da capacidade de persuasão eleitoral do prefeito. O ambiente era político. Depois de 1964, o apoliticismo registrou a ocorrência do valor criado pela capacidade de persuasão no nível da racionalidade burocrática.

A barganha política — votos contra recursos — foi substituída, em grande parte, pela polêmica tecnocrática. Daí se infere que quem quiser estudar, no futuro, as relações entre municípios, estados e União no período inaugurado em 1964 e ainda não encerrado, precisará ir aos arquivos dos executivos nos três graus constitucionais. Será menos importante compulsar os Anais das Assembléias e Câmaras representativas.

Tal ambiência conferiu à tecnocracia dos três níveis uma alta representatividade política de tipo corporativo, principalmente quando a polêmica só se concentra em prefeitos e em governadores não-eleitos, assistidos por seus técnicos e planejadores. Nos ofícios e avisos estará grande parte da História do Brasil de nossa época. Uma história que se encontra protegida do interesse do historiador e do repórter contemporâneo pelo sigilo burocrático característico. Mas é nessa coletânea de documentos que se poderá estudar até que ponto os atores da tecnocracia se tornaram representativos das demandas e das prioridades da cidade e do município urbano, e até que ponto a visão deles foi ou não falseada pela eleição de prioridades não-urbanas. É possível que o historiador futuro verifique um extraordinário conflito de visões prioritárias de desenvolvimento dentro de uma classe geralmente denominada de forma unitária — a burocracia. A burocracia da cidade industrial poderá refletir um espectro de interesses e de aspirações bem não-coincidente com o espectro dos programas federais.

De qualquer forma, o apoliticismo não exclui o embate político, e, por isso, a direção da cidade industrial brasileira está submetida à contradição causada pela baixa representatividade do regime brasileiro. A direção, sendo nomeada, é situacionista, ao passo que as assembléias eleitas tendem a votar na oposição por razões anticorporativas.

A instituição de partidos nacionais<sup>24</sup> a partir de 1945 e a imposição do bipartidarismo depois de 1965 criaram situações pouco propícias ao desenvolvimento de uma consciência política urbana nas cidades industriais brasileiras. O sistema de identificação e de referência com a comunidade urbana local foi atravessado por identificações ou referências com outros grupos externos: referência particularmente forte com o poder central predominante através do nacionalismo. A temática dos partidos nacionais passou a condicionar os comportamentos políticos locais. A polêmica

<sup>24</sup> A despeito da controvérsia acerca da existência ou não dos partidos de âmbito nacional, consideramos o período 45/64 como caracterizado pelo multipartidarismo em que três partidos (PSD, UDN e PTB) chegaram a possuir efetivamente condições reais de serem chamados de partidos nacionais. Excelente estudo sobre o sistema partidário deste período e suas relações com o Estado brasileiro pode ser visto em Souza, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil* (1930 a 1964). São Paulo, Alfa-Omega, 1976. Cf. cap. 4 e segs.

deixou de ser sobre as demandas e satisfações comunitárias para concentrar-se mais nos grandes assuntos nacionais e regionais.

Tal transformação foi acentuada pelo sistema proporcional de votação que tende a desvincular o representante eleito de referências e identificações precisas e demarcadas com suas clientelas eleitorais. O deputado é estadual ou federal, com lealdade geográficas maiores do que a cidade e o município urbano. Somente o vereador permanece fortemente vinculado ao sistema de referências local, urbano e citadino.

O caráter dos comportamentos políticos urbanos teria de sofrer o impacto não só da urbanização como da estrutura eleitoral-partidária. Não se desenvolveram dominantes as clientelas tradicionais do distrito eleitoral, a referência pessoal entre o eleitor e o representante. O comportamento tornou-se heterogêneo e cosmopolita: temas nacionais e internacionais passaram a comandar comportamentos políticos. E a demanda de justiça social, típica dos eleitorados urbanos, não se relacionou com a problemática local, ou seja, com a solução dos problemas locais como meio de elevação do padrão de vida.

Em consequência, na discussão político-eleitoral da cidade as prioridades eleitas foram as do desenvolvimento nacional e da justiça social, a serem alcançados mediante políticas federais e não por meio de políticas urbanas. Políticas urbanas irão surgir mais tarde, já depois de 1964.

De um modo geral, até 1964 o comportamento político urbano nas grandes cidades brasileiras manifestou-se nas diferentes formas de um só fenômeno — o populismo. O populismo aqui definido como a reivindicação de justiça social sem alteração significativa do regime de propriedade. Temos o populismo moralista à direita, com forte apelo às classes médias espremidas entre os ricos e um proletariado ascendente. Esse populismo preconizou sempre a solução da crise da justiça social pela restauração moral dos dirigentes públicos. Temos o trabalhismo incipiente vivendo à sombra das instituições públicas do *Welfare State* e demandando maior participação dos trabalhadores, todavia, uma reformulação da renda. Tudo isso compondo um leque ideológico de diferentes tonalidades, incapaz de formular um programa consistente de modernização social que significasse a redução do prestígio político das elites rurais no Congresso e no Executivo.

Por isso mesmo, a influência política das cidades não chegou a ameaçar efetivamente o comando rural da política parlamentar brasileira, mesmo quando já ia bem avançado o processo de industrialização e de urbanização, antes de 1964.

A construção de Brasília — uma cidade-capital — propositadamente projetada para *não ser* uma cidade-industrial tem certo simbolismo político — o da afirmação da cidade burocrática representativa do Estado-nação sobre a cidade industrial e sobre os grandes centros metropolitanos.

## 5. Análise dos comportamentos eleitorais

Deixando de lado o perfil do prefeito já no exercício do cargo, examinemos comportamentos eleitorais nos municípios em que os prefeitos foram eleitos, com base em estudo de Wanderley Guilherme dos Santos.<sup>25</sup>

Wanderley parte de um ponto de discussão: "Caso a tendência oposicionista dos maiores centros seja basicamente genérica, voltando-se contra a 'situação', deve-se esperar que neles seja mais freqüente a alternância dos partidos no controle da prefeitura."<sup>26</sup> A "situação" pode ser Arena como MDB. Tendendo a perder a situação, ocorreria o fenômeno de alternância freqüente.

Segundo Wanderley, "tanto o MDB quanto a Arena possuem capacidade de resistência mais ponderável nas áreas atrasadas do que nas áreas mais desenvolvidas". Isto é, as alternâncias no governo municipal ou as mudanças de partidos no poder municipal seriam mais freqüentes nas áreas mais desenvolvidas.

"Somando-se os resultados dos dois partidos verifica-se que, enquanto nas áreas mais desenvolvidas as perdas são superiores à conservação (doze perdas contra sete conservações), a situação se inverte nas áreas mais atrasadas onde a conservação (dezoito) é superior à troca (onze)" — conclui Wanderley Guilherme dos Santos.

E prognostica: "... a permanecer a rigidez bipartidária atual, meu prognóstico seria o de maior ruralização relativa do MDB em 1980, e maior urbanização relativa da Arena".<sup>27</sup>

Uma explicação possível para maior freqüência de trocas de situacionismos nas prefeituras urbanizadas poderia ser o constante déficit observado nas cidades entre a oferta de serviços e as expectativas de serviços. O estado de insatisfação não demandaria explicações político-ideológicas. O fenômeno da insatisfação abrangeria classes altas, médias e o cinturão urbano da pobreza.

Esta leitura apolítica e não-ideológica das trocas de situações explicaria o comportamento apolítico e não-ideológico também dos prefeitos do MDB, depois de eleitos, na busca de recursos que provêm de um situacionismo partidariamente resistente (estável) nos planos estadual e federal. Os recursos para os prefeitos provêm do situacionismo arenista e isso reduz o matiz partidário do prefeito emedebista eleito.

Por outro lado, a leitura feita por Wanderley Guilherme pode ser submetida à discussão com base em seus números (veja tabelas abaixo). Verifica-se que o MDB, nos municípios mais industrializados (excluídos capitais e municípios de prefeitos nomeados), mantém mais do que perde nas trocas ou alternâncias como situação, enquanto a Arena mantém menos e perde mais.

<sup>25</sup> Santos, Wanderley Guilherme dos. As eleições e a dinâmica do processo político brasileiro. *Revista Dados*, IUPERJ/SBI, n. 14, p. 211-39, 1977.

<sup>26</sup> Id. *ibid.* p. 218.

<sup>27</sup> Id. *ibid.* p. 221.

Tal verificação confirmaria a existência de uma inclinação a testar em 1980. A inclinação para o fortalecimento do MDB nos municípios mais industrializados. O que demonstraria certa propensão para tornar o MDB um partido urbano, por motivos ideológicos, ao mesmo tempo que ganharia mais *ruralização relativa*. Na discussão fica em causa a tese da *urbanização relativa* da Arena, segundo o prognóstico feito.

**Tabela 2**  
*Estados menos industrializados e urbanizados\**

	Arena	MDB
Manteve	57%	66%
Perdeu	42%	33%
	100%	100%
	(14)	(15)

**Tabela 3**  
*Estados mais industrializados e urbanizados\**

	Arena	MDB
Manteve	28%	60%
Perdeu	71%	40%
	100%	100%
	(14)	(15)

\* Foram considerados como estados com maior índice composto de urbanização e industrialização: São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná; como estados de menor índice de urbanização e industrialização foram considerados: Minas Gerais, Bahia, Espírito Santo, Pernambuco, Paraíba, Ceará, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Alagoas e Goiás.

\*\* Os cálculos de Wanderley envolvem o exame das prefeituras conservadas ou perdidas pelos partidos comparativamente às eleições de 1972 e 1976.

Obs.: As tabelas acima utilizam os dados empregados por Wanderley Guilherme dos Santos, onde o Estado de São Paulo está excluído.

## 6. O renascimento urbano?

Estará a nova cidade-Estado nascendo por via da crisálida da região metropolitana?

Como já vimos, o município urbano não tem personalidade constitucional. Esta é concedida ao município em geral. E o município industrial, quando se converte em cidade industrial, pode ter suas fronteiras ou limites bem mais circunscritos do que os limites da cidade. A cidade pode abranger, quando se converte em metrópole, diversos municípios e por causa dessa peculiaridade é um organismo também sem personalidade política. O reconhecimento de sua existência dá-se no nível administrativo (art. 164 da Constituição) e no plano das relações inteiramente controladas pelos governos estadual e federal.

A região metropolitana será algum dia a metrópole com peculiaridade política? Esta a questão que se abre para o futuro e que não tem resposta hoje. Pode-se antever na metrópole mais do que uma cidade industrial ampliada. De fato, a metrópole pode ser o embrião da cidade política com um território e uma expressão de poder político capazes de exigir o reconhecimento devido a uma cidade-Estado. Uma cidade-Estado que compreenderá diferentes municípios interligados pelas duas faces. De um lado

pelo entrelaçamento real, de outro pelo tratamento que lhe for dado pelo governo central. Pois, sendo mais do que uma soma de municípios, a metrópole, passível de virar cidade-Estado, propõe problema político ao Estado-nação.

É talvez antecipando tal evolução — e segundo a mesma linha de estabelecimento de controles políticos sobre a cidade industrial — que o Estado-nação cria os mecanismos de controle administrativo e financeiro da região metropolitana, o território da metrópole. Por outro lado, o reconhecimento do fenômeno região metropolitana (a metrópole intermunicipal) equivale ao reconhecimento da dramática importância da problemática urbana.

O crescimento do país-urbano faz da nação uma cidade. E isto conduz dialeticamente à “urbanização” da política do centro. A política do centro entra em um processo de urbanização crescente porque não será mais possível postergar as demandas e prioridades urbanas para dar primazia aos valores do Estado-nação. O Estado-nação ocupa e controla a metrópole. Mas a importância relativa crescente da metrópole preocupa por dentro o Estado-nação.

Essa evolução dialética está presente no Brasil e vai bem avançada nos países em que o território nacional já tem grande percentagem ocupada por cidades e onde a concentração da população nas cidades é esmagadora.

No Brasil o processo é registrado em trabalho já citado que, abordando a questão da região metropolitana, extrai duas conclusões: “A primeira é que o processo de urbanização brasileira ainda se desenvolve dinamicamente, o que é evidenciado pelo aumento do número de cidades e da taxa da população urbana sobre o total; a segunda é que essa urbanização vai-se consolidando por um nítido processo de metropolização — concentração da população nas cidades da classe de 100 a 350 mil habitantes e de 500 mil a 2 milhões de habitantes.”<sup>28</sup>

O mesmo estudo do IPEA mostra que o conceito da região metropolitana tem fundamento administrativo, ou seja, a idéia de “serviços comuns”. Os chamados serviços comuns são atendidos por organismo que não é nem municipal, nem estadual, nem federal. A Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, fornece a diretriz legal às novas exigências de serviços geradas pela metrópole, exigências reconhecidas pelo termo “serviços comuns”. Esta lei cria organismos deliberativos específicos e define alguns serviços públicos como “serviços comuns” nas regiões metropolitanas. E o serviço comum, “em termos de espaço de jurisdição, ou de responsabilidade, define-se como sendo aquele serviço que ultrapasse os limites jurisdicionais do município”. Dessa forma, segundo esse critério de serviços comuns é possível delimitar os territórios das regiões metropolitanas.

O critério é sábio à medida que produz, em plano administrativo-gerencial, uma possibilidade de criação do espírito comunitário da região metropolitana, quem sabe a cidade nova.

É expressivo que os autores citados concentrem a sua principal crítica

<sup>28</sup> Francisconi, Jorge Guilherme & Souza, Maria Adélia Aparecida de. op. cit. p. 27.



à lei complementar sobre a sua falta de operacionalidade. Primeiro, porque a responsabilidade pela região metropolitana seria mais estadual do que federal. A crítica à lei é procedente. Mas, como sabemos que a política federal comanda de fato as políticas metropolitanas, a crítica perde expressão. Segundo, pelo caráter deliberativo peculiar conferido aos conselhos, sem previsão de órgãos executivos, recursos financeiros, poderes de polícia e coordenação claramente definidos.

A crítica operacional é politicamente sugestiva. Os autores projetam a necessidade de órgãos executivos. Que seriam órgãos executivos? Agências federais? À primeira vista, sim. Mas as novas posições descentralizadoras de um dos autores — Jorge Guilherme Francisconi (*O Globo*, 7 de novembro de 1977) — permitem supor que os “órgãos executivos” seriam algo novo, com poderes deliberativos próprios e poderes executivos também próprios.

No regime político superconcentrado em que vivemos, o perigo da tendência da proposta de órgãos executivos seria o avassalamento dos mesmos pelos governos estaduais — caso da Portaria nº 46/77 do Governador Faria Lima, aprovada pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Só a redemocratização do país poderá colocar em bases corretas a questão dos órgãos executivos da região metropolitana, os quais reduziriam sensivelmente as autonomias dos municípios componentes. Tal redução de autonomia só seria concebível e aceitável no regime democrático, porque este asseguraria aos conselhos deliberativos, poderes e atribuições políticas, enquanto os órgãos executivos teriam de início, provavelmente, caráter gerencial. De pronto faz-se necessária a representação política nesses conselhos (deliberativos e consultivos). Eles precisam ter autoridade política. Os organismos de planejamento urbano não devem ser compostos com a exclusão dos representantes eleitos.

A alocação dos recursos para as autoridades metropolitanas será, por força federal, na presente estrutura tributária. Isto não implica, porém, que o planejamento dos serviços comuns deva obedecer só aos critérios da eficiência e da racionalidade. Tais critérios devem ser equilibrados pelas demandas comunicadas pela representação popular.

O contraponto do Estado-nação — incapaz de ordenar o mundo — pode estar renascendo nas metrópoles que são, em nosso planeta, o refúgio preferido do homem. O planeta é a casa do homem, como nos diz Barbara Ward,<sup>29</sup> e dentro dele a cidade.

Nela pode estar a chama da paz, enquanto os estados se digladiam por poder e riqueza.

Ouçamos o lamento de Ur, lembrado por Ward, e aprendamos a viver nas cidades da paz:

Ó minha cidade que não mais existe  
minha cidade atacada sem razão  
Ó minha cidade atacada e destruída.

<sup>29</sup> Ward, Barbara. *The home of man*. Penguin Books, 1976. p. 293.

## Summary

This article is mainly intended to emphasize the political importance of the city in history, as compared with the political status of the huge modern metropolises, which does not nearly match their economic and social importance within national structures.

Many people analyze the modern city outside the historical context. They seem to forget that for many centuries the city was an alternative political organization to macro-organizations such as monarchies, empires and kingdoms — which had a reasonably defined territorial basis. In fact, the concept of city-state includes not only the city as such, but the whole human and economic territory under its political-military jurisdiction.

This essay provides a discussion of the political degradation of the city following the mortal spasm it suffered during the Paris Commune. The latter was an attempt to restore the sovereignty of the state over the city. Modern history records the political decadence of the city, which became a “big manufacturing” center of industrial capitalism, a place in which to produce rather than in which to live. The city lost its political autonomy in order to comply with the requirements of its producing function. The city was placed under industrial discipline.

In describing the evolution of the city in Brazil, this article discusses the mistake which originates the conflict between municipalism and federalism. Having failed to create the municipalist nation it dreamed of, municipalism became an agent for creation of today's unitary state. The political evolution after 1964 — which had a clearly centralizing character — eliminated every possible hope for the political rebirth of urban municipia, which had experienced some political autonomy before and after the New State up to 1964.

This essay points out a consequence of said evolution: urban priorities were sacrificed for the sake of projects designed to strengthen the national state. Urban priorities are attended to only when included in federal programs, i.e., as a result of central-power planning. Cities priorities are determined under the influence of national interests, not as a result of upward demands.

The author discusses the possibility of a political rebirth of cities, as a result of an eventual development of metropolitan areas political representativeness.