

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**Os municípios no federalismo brasileiro:  
Algo mais complexo que uma relação pendular**

**Oseias Amaral**

**Porto Alegre, 2012**

**OSEIAS AMARAL**

**Os municípios no federalismo brasileiro:  
Algo mais complexo que uma relação pendular**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política, sob a orientação da Prof. Dra. Izabel Noll.

**Porto Alegre, 2012**

**OSEIAS AMARAL**

**Os municípios no federalismo brasileiro:  
Algo mais complexo que uma relação pendular**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política, sob a orientação da Prof. Dra. Izabel Noll.

**BANCA EXAMINADORA REALIZADA EM 15 DE JUNHO DE 2012**

---

**Prof. Dra. Maria Izabel Saraiva Noll (orientadora)**  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Departamento de Ciência Política

---

**Prof. Dr. Maurício Moya**  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Departamento de Ciência Política

---

**Profa. Dra. Silvana krause**  
Universidade Federal Do rio Grande do Sul  
Departamento de Ciência Política

---

**Profa. Dra. Angela Quintanilha Gomes**  
Universidade Federal do Pampa  
Departamento de Ciência Política

**Porto Alegre**

## AGRADECIMENTOS

A realização desta dissertação é a parte final do segundo ato de uma ópera cujo final ainda não conheço, mas cujo início aconteceu na graduação do curso de Direito, com as inquietações (limitações) do programa da disciplina de Teoria da Constituição. Assim, o primeiro agradecimento é ao Professor Émerson Lima Pinto, que possibilitou olhar além.

Manifesto minha gratidão aos professores do PPGPOL, especialmente ao Prof. Dr. Maurício Moya e ao Prof. Carlos S. Arturi; suas contribuições foram fundamentais para a construção desta dissertação.

Um agradecimento especial ao Prof. Dr. Rodrigo Gonzalez, amigo, mentor, companheiro de devaneios e de garrafas de vinho, por sugerir enfaticamente o mestrado na Ciência Política, por trazer clareza ao projeto com o qual entrei no programa e por me motivar diuturnamente. Mas agradeço, sobretudo, pelo ceticismo. Se existe um “espírito crítico”, ele reside no Rodrigo, e fico orgulhoso de ter herdado alguma parte.

Agradeço, com muito carinho, à minha orientadora, Prof. Dra. Maria Izabel Noll, que me apresentou o tema fascinante da política brasileira. A Prof. Izabel é única em equilibrar um ar quase maternal com humildade, clareza e exigência de cientificidade. Na minha opinião, é quem melhor expressa o “ser professor”.

Agradeço aos colegas do PPGPOL, em especial à Ana Paula Lopes, irmã que ganhei depois de adulto, pela disponibilidade para ouvir e ao Miguel Barrientos, pela capacidade de compartilhar. Sou grato também ao Gilberto Consoni, doutorando do PPGCOM, pela amizade, pelos debates, pelas contribuições metodológicas e por me ensinar a manejar o Excel.

Sou infinitamente grato à Janice. Em momentos de êxtase ou de confusão, é sempre ela.

Por fim, agradeço à minha família pelo apoio. Não teria ido a lugar algum sem eles.

## RESUMO

A pesquisa desenvolvida nessa dissertação analisa a instituição municipal na história brasileira desde o período colonial até as vésperas da Constituição de 1988, com foco na capacidade de autonomia financeira, política e administrativa deste nível de governo frente aos governos regionais e, principalmente, ao governo central. Demonstra que as relações federativas no Brasil foram sempre controladas pelo centro e moldadas a partir dos interesses deste. Aponta uma variabilidade constante na autonomia política, uma tendência de reforço da autonomia financeira e uma concomitante restrição da autonomia administrativa municipal. Demonstra também que a manutenção do padrão de domínio a partir do centro se dá mesmo em períodos nos quais há uma retórica de descentralização. Por fim, explica essa dinâmica por meio da reserva de um alto grau de poder despótico e uma contínua ampliação do poder infra-estrutural como característica constante da formação do Estado no Brasil.

**Palavras chave:** federalismo, municípios, poder central

## ABSTRACT

The research developed in this dissertation analyzes the municipal institution in Brazilian history from the colonial period until the eve of the 1988 Constitution, focusing on the ability of financial autonomy, political and administrative level of government before of regional governments and especially the central government. It demonstrates that federal relations in Brazil have always been controlled and shaped by the center from the interests of this. It points a constant variability in political autonomy, a tendency to strengthen the financial autonomy and a concomitant restriction of local administrative autonomy. It also demonstrates that the maintenance of the standard domain from the center occurs even in periods in which there is a rhetoric of decentralization. Finally, it explains this dynamic through the reservation of a high degree of despotic power and a continuous increase in the power infrastructure as a constant characteristic of state formation in Brazil.

**Key-words:** federalism, municipalities, central power

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>JUSTIFICATIVA .....</b>	<b>12</b>
<b>PLANO DE TRABALHO .....</b>	<b>16</b>
<b>DEFINIÇÕES INSTRUMENTAIS .....</b>	<b>18</b>
Federalismo .....	18
Descentralização .....	19
Relações Intergovernamentais como instrumento para análise do federalismo e do municipalismo .....	21
Definições procedimentais .....	22
<b>CAPÍTULO 1: O LEVIATÃ DISTANTE .....</b>	<b>25</b>
1.1 As instituições portuguesas: O município e o concelho .....	25
1.2 As instituições transpostas: O município no Brasil .....	27
1.2.1 Revisão da literatura sobre o município colonial .....	28
1.3 Análise .....	34
1.3.1 Autonomia política .....	34
1.3.2 Autonomia financeira .....	36
1.3.3 Autonomia administrativa .....	37
1.4 Síntese do período colonial .....	38
<b>CAPÍTULO 2: O LEVIATÃ IMPERIAL .....</b>	<b>41</b>
3.1 - A Lei de 1º de outubro de 1828 .....	43
2.2 O Ato Adicional .....	44
2.3 A Interpretação do Ato Adicional (Regresso) .....	47
2.4 Análise .....	48
2.4.1 Autonomia política .....	48
2.4.2 Autonomia Financeira .....	49
2.4.3 Autonomia Administrativa .....	55
<b>CAPÍTULO 3: O LEVIATÃ OLIGÁRQUICO .....</b>	<b>57</b>

3.1 A República Velha.....	57
3.2 A política dos governadores.....	58
3.3 Análise.....	60
3.3.1 Autonomia Política.....	60
3.3.2 Autonomia Financeira.....	61
3.3.3 Autonomia Administrativa.....	63
3.4 Síntese do período 1822-1930.....	64
<b>CAPÍTULO 4: O LEVIATÃ BUROCRÁTICO.....</b>	<b>67</b>
4.1 O período Vargas – visão geral.....	67
4.2 Análise.....	70
4.2.1 Autonomia política.....	70
4.2.2 Autonomia financeira.....	74
4.2.3 Autonomia administrativa.....	78
<b>CAPÍTULO 5: O LEVIATÃ LIBERAL (1945-1964).....</b>	<b>81</b>
5.1 O período democrático.....	81
5.2 Análise.....	82
5.2.1 Autonomia política.....	83
5.2.2 Autonomia financeira.....	83
5.2.3 Autonomia administrativa.....	86
<b>CAPÍTULO 6: O LEVIATÃ ROBUSTO.....</b>	<b>90</b>
6.1 O “federalismo de integração”.....	90
6.2 Análise.....	93
6.2.1 Autonomia política.....	93
6.2.2 Autonomia financeira.....	94
6.2.3 Autonomia administrativa.....	99
6.3 Síntese do período 1930-1985.....	102
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>107</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>112</b>

## LISTA DAS ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das disposições constitucionais transitórias  
AI – Ato Institucional  
APC – Atores políticos concorrentes  
CF – Constituição Federal  
DASP – Departamento de administração do serviço público  
DAESP – Departamento Administrativo do Estado de São Paulo  
EC – Emenda Constitucional  
FPE – Fundo de participação dos estados  
FPM – Fundo de participação dos municípios  
IBAM – Instituto brasileiro de administração municipal  
IBGE – Instituto brasileiro de geografia e estatística  
ICS – Indicação aos cargos subnacionais  
IPTU – Imposto sobre a propriedade territorial urbana  
IR – Imposto de renda  
IE – Imposto de exportações  
II – Imposto de Importações  
ISS – Imposto sobre serviços  
IPI – Imposto sobre produtos industrializados  
ICM – Imposto sobre circulação de mercadorias  
PR – Partidos republicanos  
PSG – Parcela subnacional de gastos  
PSR – Parcela subnacional de receitas  
RT – Representação territorial

## LISTA DOS QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

Quadro 1 - Dinâmica pendular do federalismo brasileiro.....	13
Quadro 2 - Receitas por níveis de governo em valores no período imperial .....	50
Quadro 3 - Receitas proporcionais por nível de governo no período imperial .....	51
Quadro 4 - Percentual despesas por ente federativo 1885-1886 .....	52
Quadro 5 - Receitas municipais e provinciais conforme orçamento de 1856 .....	52
Quadro 6 - Despesas municipais e província, conforme orçamento de 1885-1886.....	53
Quadro 7 - Percentual de despesas por província. Comparativo 1856 e 1885-1886.....	54
Quadro 8 - Receitas por nível de governo e despesas municipais (1907-1930).....	62
Quadro 9 - Carga tributária e parcela de cada nível de governo em relação ao PIB 1930-1945 .....	76
Quadro 10 - Receitas por nível de governo e despesas municipais 1931-1945 .....	77
Quadro 11 - Receitas por nível de governo e despesas municipais (1946-1963).....	85
Quadro 12 – Serviços municipais. Percentual de municípios prestadores em 1960, por categoria.....	88
Quadro 13 - Comparativo das receitas municipais nas análises (%).....	95
Quadro 14 - Evolução dos percentuais do Fundo de participação dos municípios (FPM) e do Fundo de participação dos estados (FPE) .....	97
Quadro 15 - Receitas por nível de governo e despesas municipais (1964-1985).....	98
Gráfico 1 - .....	105
Gráfico 2 - .....	106
Gráfico 3 - .....	106

## INTRODUÇÃO

O federalismo é um tema controverso e uma grande incógnita. Isso porque, para além das distinções de modelos formais, é também objeto de disputas normativas (SOUZA, 2008). Desde *O Federalista*, a divisão territorial (federação) e a divisão funcional (*check and balances*) entre executivo, judiciário e legislativo são arranjos institucionais associados à democracia, uma vez que instalam um maior número de nichos decisórios dificultando a concentração do poder (HAMILTON, MADISON E JAY, 2005).

Ainda no campo normativo, a literatura apresenta ligações entre o federalismo e o desenvolvimento. Há toda uma literatura sobre federalismo fiscal, cooperação, competição, relações entre as unidades federadas e os efeitos decorrentes (MELO 1996, ABRÚCIO, 1998, ABRÚCIO e COSTA, 1998; FLEURY, 2006). Em trabalhos recentes, a pacificação social tem entrado em cena, por exemplo, com os mecanismos de *power sharing* de Lipjhart (2008).

Com relação ao modelo institucional criado pela Constituição de 1988, várias questões se apresentam. A literatura tem se dedicado a apreciar os problemas suscitados, conferindo aos temas do federalismo e da descentralização posição central nas análises da política brasileira.

Com relação ao federalismo, podem ser apontados trabalhos sobre os efeitos da representação dos estados (ARRETCHÉ e RODDEN, 2004), as relações tributárias, a guerra fiscal e as conseqüências da autonomia excessiva dos governadores (ABRÚCIO, 1998, ABRÚCIO e COSTA, 1998). No âmbito da descentralização, há os trabalhos que analisam as reformas institucionais (ARRETCHÉ, 2009; MELO, 2005), as políticas públicas em face dos processos de descentralização dos serviços públicos e receitas da União aos entes subnacionais (ARRETCHÉ, 1999; 2002; SOUZA, 2002; ALMEIDA, 2005; ARAUJO, 2010) e um conjunto de outras variáveis. Um ponto que deve ser destacado, porém, é a ausência do município nas análises sobre o sistema federativo<sup>1</sup>.

A atração ao tema talvez seja decorrência da própria forma pela qual o federalismo e as relações intergovernamentais são tratados pela Constituição. O texto constitucional de 5

---

<sup>1</sup> Das exceções, merecem ser citados os textos *The Veto Power of Subnational Governments in Brazil*, (ARRETCHÉ, 2007) e *Crise federativa guerra fiscal e 'Hobesianismo municipal' efeitos perversos da descentralização?* (MELO, 1996) e o excelente texto *Quando Descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense* (ABRÚCIO e FILIIPPIM, 2010).

de outubro de 1988, em seu artigo primeiro, descreve a *República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal*. No artigo 18 (Da organização do Estado), informa que a federação brasileira compreende os Estados, Municípios e o Distrito Federal, *todos autônomos*. Ainda, no artigo 60, § 4º, eleva a forma federativa ao *status* de cláusula pétrea, vedando até mesmo a deliberação sobre a proposta de alteração da forma de divisão territorial do poder.

Exageros e frases jurídicas de efeito à parte, este é o federalismo brasileiro, com unidades federativas em três níveis. Embora este seja um recorte meramente constitucional do federalismo, posto que não inclui o sistema partidário, a representação, o sistema fiscal e demais variáveis sobre as quais se refletem o sistema federativo.

O modelo federativo original, no qual se baseia a maior parte dos modelos federativos, reais e ideais, não contempla um terceiro sujeito na temática federal, levando o modelo trino brasileiro a conflitar com as conclusões encontradas no federalismo comparado. Em termos diversos, há, na literatura, uma clara lacuna analítica e teórica sobre a estrutura federativa no Brasil. As análises, ou incluem o município como ente federativo, mas apresentam uma base teórica e/ou resultados que o excluem, ou simplesmente o excluem sem justificativa.

Os estudos que têm em mira apenas a divisão dual entre a União e os estados são plenamente justificáveis, posto que, mesmo antes do sistema federativo republicano, ainda no período imperial, com as reformas de 1834, as unidades regionais (províncias) foram alçadas à condição de principal rival do poder central. Com a república, este sistema institucional foi aprofundado com importação da tradição federalista americana. Todavia, análises baseadas em dois atores resultam, invariavelmente, nas explicações pendulares entre descentralização/centralização, passando ao largo das complicações trazidas pela introdução de um terceiro ator no sistema institucional.

O exame de textos de três analistas nacionais, Abrúcio e Costa (1998) e Celina de Souza (2009) e um *brasilianista*, basta para demonstrar a peculiaridade do caso brasileiro.

O referido texto de Abrúcio e Costa (1998) é exemplo da exclusão dos municípios quando aponta que esse acaba não por não se adequar à análise sobre o federalismo, sob a justificativa de que os municípios são muito numerosos.

Souza (2008), por sua vez, afirma que os conceitos de relações intergovernamentais

e centralização-descentralização seriam mais apropriados do que os referenciais do federalismo para a análise quando incluídos os municípios, sem ofertar qualquer outra justificativa.

No mesmo problema, enreda-se Stepan (1999), que, nas premissas de suas *ferramentas para uma nova análise comparativa da democracia e do federalismo*, afirma que todas as federações possuem uma assembleia legislativa que representa os territórios específicos das subunidades, e que “só existe sentido em uma federação se as unidades puderem ter o mesmo papel na formulação, ou pelo menos, na revisão das leis que afetem diretamente o funcionamento da federação” (STEPAN, 1999:11), mas, no final do texto, analisando o Brasil, o autor trabalha com a idéia dos municípios como entes federativos.

As imprecisões nas análises revelam a dificuldade de enquadramento dos conceitos à realidade brasileira, de estado federal tripartite, com 27 estados e 5.565 municípios.<sup>2</sup>

## JUSTIFICATIVA

Há algumas teses com *status* de verdade acerca do sistema federativo brasileiro. A principal delas diz respeito à existência de um sistema de polos opostos em direção aos quais se move o pêndulo da autonomia e da descentralização, tendências centrífugas e centrípetas que teriam caracterizado sucessivamente as relações institucionais no Brasil. Nas palavras de Couto e Silva:

Mestre Oliveira Viana, em estudos da evolução das instituições políticas brasileiras, mostrou bem a eterna oscilação entre esses dois pólos da centralização mais rígida e da descentralização mais elástica que teria balizado períodos sucessivos da vida nacional e, numa visão geopolítica desses fatos históricos, assinalou a importância do fator circulação através de base física tão imensa (COUTO E SILVA, 1981:5)

No mesmo sentido é a avaliação de Rui Barbosa no discurso sobre *A organização das finanças republicanas*, em 1890. Combatendo as *exagerações singulares e perniciosas* dos que, ontem de federação, não tinham nada, e então, não havia federação para lhes bastar, faz uma leitura, embora positiva, absolutamente centralista do legado político até então:

---

<sup>2</sup> Alem, obviamente, do Distrito Federal.

Senhores, não somos uma federação de povos até ontem separados, e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da união que partimos. Na união nascemos. Na união se geraram e fecharam os olhos nossos pais. Na união ainda não cessamos de estar. Para que a união seja a herança de nossa descendência, todos os sacrifícios serão poucos. A união é, talvez, o único benefício sem mescla, que a monarquia nos assegurou. E um dos mais terríveis argumentos, que a monarquia ameaçada viu surgir contra si, foi o de que o seu espírito centralizador tendia a dissolver a união pela reação crescente dos descontentamentos locais. Para não descer abaixo do Império, a República, a Federação, necessita de começar mostrando-se capaz de preservar a União, pelo menos tão bem quanto ele. Quando, sob as últimas trevas do regimen extinto, começou a alvorecer entre nós a aspiração federalista, o mais poderoso espantinho agitado pela realza contra ela era a desintegração da pátria, a dissolução da nossa nacionalidade pelo gênio do separatismo inerente, segundo os seus inimigos, à forma federativa (...) Nós, pelo contrário, nós acabamos de sacudir uma constituição unitária, na qual as províncias se arrastavam oprimidas, afogadas, inertes sob a hipertrofia monárquica. Não tinham vida própria; não se moviam senão automaticamente no mecanismo imperial; eram contribuintes forçadas para a expansão de uma soberania estranha a elas, que as absorvia e nulificava (BARBOSA, 1890:85).

Daí a idéia da relação pendular, na qual se alternam períodos centralizadores e períodos de *ondas reversas* (BARRIENTOS, 2009). André Régis (2009:1) apresenta quadro esquemático com a seguinte classificação:

**Quadro 1 - Dinâmica pendular do federalismo brasileiro**

<b>INTERVALO</b>	<b>PERÍODO HISTÓRICO</b>	<b>CENTRALIZAÇÃO/ DESCENTRALIZAÇÃO</b>
1822-1889	Império	Centralização
1889-1930	República Velha	Descentralização
1930-1945	Era Vargas	Centralização
1945-1964	Redemocratização	Descentralização
1964-1984	Regime Militar	Centralização
1984-1994	Redemocratização	Descentralização
1994	Era do Plano Real	Descentralização

Quadro elaborado pelo autor com base em Régis (2009:1).<sup>3</sup>

A metáfora do pêndulo, que reinou soberana na ciência política, há algum tempo vem sofrendo críticas e revisões. Sallum Junior, em 1996, já apontava que, embora formalmente

<sup>3</sup> O quadro original possui, ainda, uma coluna adicional indicando o poder dos governadores em cada período.

correta, a associação entre democracia e autonomia *versus* autoritarismo e centralismo é simplista e esconde a complexidade sociológica de cada movimento (1996). Em outro sentido, Almeida sustenta que a opção por um governo central preponderante é uma marca constante das escolhas políticas desde a década de 1930, caracterizando tanto governos democráticos quanto autoritários (2007).

Decorrente daquela visão pendular, outro ponto pacífico na literatura sustenta a idéia de que no federalismo do atual período democrático houve forte descentralização. É usualmente citada a descentralização financeira, que teria alocado uma grande monta de recursos nos municípios<sup>4</sup>. Todavia, paradoxalmente, esta descentralização teria servido para fortalecer o poder central (REGIS, 2009).

Parece emergir, aqui, uma contradição: ao mesmo tempo em que houve o fortalecimento dos municípios, com a assunção de *status* federativo e, assim, a implementação de uma expressiva descentralização, teria havido um processo de fortalecimento da União. Pois, sublinham os analistas, desde a promulgação da Constituição de 1988 até o momento atual, houve uma sensível alteração da equação de poder no federalismo brasileiro. Diversos analistas estudaram o assunto e apresentaram explicações prováveis para o fenômeno: Abrúcio (1998) e Abrúcio e Costa (1998) creditam tais mudanças a um conjunto de preferências coincidentes assumidas pelas elites políticas nacionais e subnacionais, Régis (2009) e Melo (2005) sugerem que o processo de recentralização iniciado pelo governo Fernando Henrique foi uma tentativa de reversão das características descentralizadoras da Constituição de 1988. Régis (2009) atribui tais mudanças, sobretudo, à coerção do governo nacional, no período 1995 a 2002, a fim de garantir a estabilidade econômica mediante o Plano Real.

Outra vertente analítica sustenta a inexistência de contradição: a Constituição de 1988 teria criado, em sua origem, vantagens competitivas do governo nacional sobre as unidades subnacionais que possibilitaram a implementação de agenda ampliada de poderes por parte do primeiro (ALMEIDA 2007; ARRETICHE, 2009).

---

<sup>4</sup> André Régis (2009) demonstra que, desde 1988, um percentual de receitas sem paralelo na história institucional brasileira foi colocado sob a disponibilidade dos governos subnacionais. É também de André Régis o argumento de que, no período iniciado com o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, foi também inaugurado um novo federalismo, que tem como marca distintiva a recentralização e afirmação do poder central – que o autor credita, como motivo e fundamento legitimador, ao Plano Real (2009, p. 9). Para Arretche (2009), ao mesmo tempo em que ocorreu a citada descentralização, foram aprovadas diversas reformas que suprimiram autoridade dos entes subnacionais, impuseram perdas de receitas e regularam o exercício das competências tributárias, gastos e implementação de políticas públicas dos estados e municípios.

As explicações interpretam os fenômenos e as condições em que ocorreram as alterações, mas não explicam a contradição. Ademais, em todas essas análises sobre o jogo de forças entre poder central e unidades subnacionais está implícito o pressuposto de que podem ser tratados como equivalentes os dois níveis de governos subnacionais, estados e municípios.

Esta dissertação consiste na tentativa de entendimento do papel que cumpriu o município no sistema federativo brasileiro sob o ângulo da autonomia, assumindo que a tese da relação pendular e - decorrente dela - a tese que identifica centralização/autoritarismo x autonomia/democracia, necessita ser complementada por outros elementos explicativos, relativos às contradições existentes na prática das políticas de descentralização levadas a efeitos pelo Estado no Brasil, ou seja, propõe a seguinte questão: a relação pendular entre centralização e descentralização efetivamente explica o grau de autonomia do município?

As hipóteses do trabalho, como respostas provisórias à dúvida acima referida consistem em que: **a)** a dinâmica federativa no Brasil foi sempre controlada pela União; disso decorre que **b)** mesmo em ciclos de descentralizadores, o poder central pode escolher qual ator da federação e qual elemento da descentralização vai privilegiar, conforme seu interesse em fortalecer ou enfraquecer algum ente e **c)** não há relação linear entre descentralização, democratização e fortalecimento do municipalismo.

O objetivo geral dessa dissertação é analisar o federalismo brasileiro por meio da dinâmica das relações intergovernamentais (RIGs) entre poder central e poder municipal até o ano de 1985. Como o objetivo é entender o sistema federativo, a ênfase será no período republicano, todavia, para a melhor compreensão desse período serão analisadas também as relações entre centro e poder local nos períodos colonial e imperial.

A opção de enfatizar a dinâmica das relações intergovernamentais implica em, deliberadamente, abrir mão de uma abordagem que leve em conta variáveis como a relação entre elites locais/elites estaduais e elites nacionais; o peso dos partidos políticos; a margem dos políticos locais para barganhar a variação de sua autonomia e etc... Todavia, uma vez que o objetivo do trabalho é vislumbrar o sistema federativo sob a ótica do município, e este, enquanto tal, não constitui partidos políticos, não possui representação legislativa e o processo de formação de elites que o representa é recente, o exame das normas sobre as competências administrativas e financeiras e a efetiva atuação dessas normas sobre as relações entre o poder local e central parece a abordagem mais promissora

Os objetivos específicos são:

**a)** agregar o município na análise do sistema federativo;

**b)** desagregar os dados acerca da centralização de recursos disponíveis pelo Estado nos seus misteres, ou seja, a avaliação do município sob sua capacidade de manipular recursos políticos, administrativos e fiscais;

**c)** demonstrar que as relações federativas no Brasil constituem um quadro mais complexo que as alegadas relações pendulares;

**d)** demonstrar, a partir da utilização das categorias de *poder despótico* e *poder infra-estrutural* (MANN, 1986), que há continuidade na forma de relação ente poder central e poder local, que reflete a opção feita pelas elites centrais que combina oscilações no nível do poder despótico com contínuo crescimento do poder infra-estrutural.

Na seção abaixo, será apresentada a forma pela qual o trabalho serão apresentados resumidamente os capítulos em que se divide e estudo, as definições conceituais e metodológicas utilizadas.

## **PLANO DE TRABALHO**

O trabalho está dividido em três partes analíticas, além desta introdução e da conclusão. Nesta seção inicial, o objetivo é introduzir a discussão, explicitar as definições instrumentais dadas aos conceitos principais da pesquisa e apresentar as definições procedimentais por meio das quais se desenvolve o trabalho.

A análise toma a metáfora hobbesiana do *Leviatã*, identificando-o com o poder central. Assim, a Primeira Parte, trata do ***Leviatã distante***, examinando o município no período colonial nas suas relações com Portugal, confrontado as teses sobre o poder local sustentadas por Raimundo Faoro, Nestor Duarte, Oliveira Viana e Edmundo Zenha, uma vez que entre os analistas reina absoluta cizânia sobre o significado dessa instituição no Brasil colonial.

Em face da ausência de dados quantitativos, a análise do período colonial será efetuada com base no confronto das informações apresentadas pela literatura acima

apontada.

A Segunda Parte, ***Duas faces de um Leviatã em formação*** é composta por dois capítulos, que descrevem o período do Império e da República Velha. Esta divisão busca destacar que em ambos os períodos o poder central atua sob uma lógica de transação com os estados, deixando a gestão dos assuntos municipais sob sua responsabilidade.

No capítulo do *Leviatã Imperial*, a análise será efetuada com base nas instituições criadas pela Constituição de 1824 e as reformas relativas à instituição municipal editadas no período imperial; nomeadamente, a Lei das Câmaras Municipais de 1828, o Ato Adicional e a Lei de Interpretação do Ato Adicional.

O capítulo seguinte, o *Leviatã Oligárquico*, dedicado ao período da República Velha, terá como foco as relações de clientelismo e os mecanismos jurídicos e políticos da política dos governadores.

A Terceira Parte, ***Três faces de um Leviatã Robusto***, analisa as relações do município com os demais poderes a partir da Revolução de 1930. É dividido em três capítulos, o *Leviatã Burocrático*, que busca cobrir a *Era Vargas*, o *Leviatã Liberal*, que examina o período democrático (1946-1964) e o *Leviatã Autoritário*, que focaliza o período autoritário militar.

Obviamente, a análise buscará ter em conta as mudanças de regimes ocorridas dentro dos períodos e, dentro mesmo dos regimes, as alterações nas regras e condições relativas aos municípios. O agrupamento dos períodos, todavia, obedece à tentativa de identificar uma linha contínua de fortalecimento do poder central, sobrepondo-se às mudanças institucionais e de regime político.

Por fim, há a conclusão da análise, que pretende compilar e avaliar globalmente as informações apresentadas no trabalho.

Evidentemente, nos termos do que se propõe o trabalho, será necessário recorrer à história, sem, contudo, objetivar descer às minúcias dos fatos. O objetivo é captar o sentido político do ato, isoladamente; mais ainda, do conjunto dos atos, a fim de se identificar as continuidades por trás das aparentes rupturas.

Posto isso, a seção abaixo visa a apresentar as definições instrumentais dos

conceitos utilizados no trabalho.

## DEFINIÇÕES INSTRUMENTAIS

### Federalismo

Como já referido, o federalismo é tema de difícil conceituação. A dificuldade advém do fato de que o federalismo é um conjunto de elementos institucionais e doutrinários. Institucional na medida em que agrega interações entre unidades subnacionais e o todo (União, federação), o que supõe um conjunto de exigências formais; doutrinário no ponto em que, à forma, se juntam elementos normativos, como a democracia, o pluralismo, o desenvolvimento, a paz.<sup>5</sup>

Apesar das divergências sobre o federalismo, pode-se afirmar que três características são comuns nas análises comparativas: a divisão do poder por administrações de unidades subnacionais (**aspecto territorial**) e a assinatura constitucional (**aspecto formal**) de garantias recíprocas entre as unidades federativas (**aspecto institucional *stricto sensu***).

Assim, para Arretche (2009: 378), a federação “supõe um contrato constitucional entre as unidades constituintes, que definem proteções constitucionais a fim de evitar futuras expropriações por parte das demais unidades ou do governo central”.

Em sentido semelhante, configura-se a definição de Lipjhart sobre o federalismo:

Podemos encontrar uma grande variedade de definições existentes na literatura sobre o assunto, porém há um amplo acordo sobre sua característica mais básica: uma divisão de poder garantida entre governo central e governos regionais. (2008: 214).

Um aspecto interessante sublinhado pela literatura é a maior solidez do acordo federativo quando há limites definidos expressamente, tornando de praxe a fixação dos

---

<sup>5</sup> Uma excelente revisão teórica do federalismo enquanto doutrina se encontra em *Federalismo; Teorias e Conceitos Revisitados* (SOUZA, 2008).

pactos federativos em constituições escritas. Nesse sentido, é clássica a citação de Elazar, que resume o motivo da tradição de inscrição do federalismo em constituições escritas:

O termo 'federal' é derivado do latim *foedus*, o qual significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles. (Elazar, 1991:5).

Estas definições apresentam os pressupostos mínimos da interação federativa conforme a literatura: **a)** um conjunto de unidades territoriais em interação; **b)** com regras, preferencialmente escritas, de **c)** garantias da manutenção de um *status*.

Como será abordado abaixo, esse conjunto de premissas necessita ser adotado com certas reservas para a análise do federalismo brasileiro. Tendo isso presente, necessário introduzir o conceito de **descentralização**.

## **Descentralização**

A idéia de descentralização também guarda dificuldades conceituais. Almeida (2005) demonstra a ambigüidade do termo descentralização, que vem sendo usado indistintamente para descrever vários graus e formas de mudança no papel do governo nacional por meio de: **a)** transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais; **b)** transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal e **c)** deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não-governamental.

Arretche, realçando a faceta administrativa, entende a descentralização como “institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais” (1996:2). Abrúcio, por sua vez, conceitua descentralização como:

Um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado Nacional, que resulta da transferência (ou conquista) efetiva de poder decisório a governos subnacionais, que

a) adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores, b) para comandar diretamente sua administração; c) para elaborar uma legislação relativa às competências que lhe cabem; e, por fim d) para cuidar de sua estrutura tributária e financeira. (ABRÚCIO, 2006:79)

A contribuição de Abrúcio ressalta o aspecto político dos processos, ou seja, não se restringe a considerar a descentralização como um processo meramente administrativo de desconcentração de atividades, mas na medida em que envolve a dispersão de poder, é também um processo político.

Neste trabalho, será utilizado o conceito de descentralização de Falleti (2006a, 2006b), que, em linhas gerais, assume que descentralização é um processo de reforma de Estado no qual responsabilidades, recursos ou autoridade são transferidos do governo central aos níveis de governos mais baixos, cujos resultados serão condicionados em determinado sentido na medida em que um distintos atores controlem as origens, o *timing* e os instrumentos do processo. Abaixo, as especificações da própria autora quanto ao conceito:

Comparada con definiciones anteriores, esta plantea cuatro restricciones. Primero, se concibe a la descentralización como un proceso dinámico de reformas de políticas públicas, y no como una característica estática que describe al sistema político o fiscal. Segundo, los receptores de las reformas descentralizadoras son los niveles inferiores de gobierno. Esta definición no incluye reformas que apuntan a actores no estatales, tales como privatizaciones o desregulaciones (...). Tercero, dado que la descentralización es un proceso de reforma del estado, la transición hacia un nuevo tipo de estado implica de suyo el comienzo de una nueva secuencia de descentralización. El contenido de las medidas descentralizadoras y su interacción con sistemas políticos y económicos más amplios están sumamente determinados por el tipo de estado que quieren reformar; por ende, a fin de comparar las medidas descentralizadoras de distintos países como parte de procesos analíticamente equivalentes, debemos comparar las políticas adoptadas en el mismo tipo de estado. Cuarto, al estudiar la reasignación de la autoridad a niveles de gobierno inferiores, es muy beneficioso contar con una clara taxonomía de las medidas descentralizadoras. (FALLETI, 2006a:6)

Falleti aponta que a literatura sobre descentralização assume como pressuposto que tal processo é inerente ao fortalecimento do poder subnacional. Na contramão dessa literatura, sugere que é fundamental a ideia de que a origem do processo, ou seja, a capacidade de um ou outro ator iniciar e controlar o processo subordina a ordem das demais etapas, bem assim o resultado final. Assim, seu modelo distingue *entre descentralização política, administrativa e financeira*, o que permite demonstrar que a capacidade de agenda (ator que inicia o processo de descentralização, bem assim a escolha de qual das

dimensões iniciará o processo) é fator determinante na reforma no sentido de reforçar ou suprimir o poder subnacional.

A taxonomia proposta diferencia entre:

*Descentralização administrativa*: que implica na transferência da administração e prestação de serviços sociais. Não é condição necessária, porém a transferência de autoridade decisória na área de política pública a ser transferida. Pode, outrossim, ser financiada (quando coincide com a descentralização fiscal) ou não financiada.

*Descentralização fiscal*: é representada pelas políticas que fomentam o ingresso ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais, tanto por meio de transferências, como autorização para imposição de novos tributos pelos governos subnacionais.

Por fim, a *descentralização política*, o conjunto de reformas constitucionais e institucionais que se destinam a ampliar os espaços de representação dos atores subnacionais.

Apresentadas as definições sobre federalismo e descentralização, necessário um recurso analítico que possa conciliar ambos os conceitos. Para tanto, no presente trabalho será utilizada a categoria de *relações intergovernamentais* que será abordada abaixo.

## **Relações Intergovernamentais como instrumento para análise do federalismo e do municipalismo**

Como demonstrado acima, as conceituações sobre federação colocam diversos problemas teóricos que embaçam as análises empíricas sobre o federalismo e os municípios no Brasil. Tendo em vista que o trabalho objetiva estudar as relações entre federalismo e descentralização, com foco no município, necessário buscar um instrumental conceitual que possa abarcar ambas as categorias e incluir o município.

Assim, a proposta consiste em isolar do federalismo apenas os aspectos que dizem respeito ao trânsito de recursos políticos, fiscais e financeiros entre os níveis de governo. Dessa forma, com o objetivo de analisar o federalismo apenas sob o aspecto da centralização/descentralização, o instrumental teórico mais apropriado é aquele referente às

Relações Intergovernamentais (RIGs), que, na definição de Souza (2008), consiste nas conflitantes relações entre os diversos níveis de governo, focalizando os processos de mudança em suas estruturas e capacidades em face das variáveis políticas.

Nesse sentido o trecho abaixo é exemplificativo da forma pela qual são compreendidas as relações intergovernamentais no texto:

RIGs [atuam] como veículos de negociação política que produzem padrões capazes de colocar grupos com menor poder político em confronto com outros, cada qual na luta para elevar sua posição. Este jogo, entretanto, não é dicotômico, mas sim um *continuum*. A partir dessa orientação conceitual, a compreensão sobre como os conflitos são negociados se torna mais importante para os objetivos de qualquer análise sobre as RIGs que se produzem com a descentralização do que a investigação dos arranjos administrativos e legais que também as regem. O encaminhamento de conflitos no âmbito das RIGs gera padrões que se sustentam em estruturas e processos muitas vezes mais informais do que formais, gerando também padrões extraconstitucionais e extralegis de articulação (SOUZA, 2002:433).

Necessário, por outro lado, sublinhar a não identificação entre relações governamentais e federalismo. A aproximação tem o puro caráter instrumental: as relações intergovernamentais servem para apreender a dinâmica autonomia x centralização no federalismo brasileiro.

Tendo isso em vista, é já possível apresentar os instrumentos procedimentais utilizados no trabalho.

## **Definições procedimentais**

Como referido na seção anterior, com as alterações necessárias para a melhor apreensão do objeto de estudo, o trabalho incorpora o referencial teórico desenvolvido por Falleti (2006, 2006a) que assume como variáveis dependentes as modalidades de descentralização *administrativa, fiscal e política*.

A variável **fiscal** será analisada com base na participação dos municípios nas receitas públicas (**PSR** *parcela subnacional de receitas*) e despesas (**PSG**, *parcela subnacional de gastos*).

Para o período colonial, a ausência de dados impõe que o exame da autonomia

financeira seja efetuado a partir da literatura que analisa o período. Com relação ao período imperial serão analisadas as **PSRs** nos orçamentos dos exercícios 1856, 1889-1860 e 1885-1886 e a **PSG** do orçamento 1885-1886, conforme os dados colhidos na *História financeira e orçamentária do Império do Brasil* (CARREIRA, 1980).

Para o período republicano, serão utilizados os dados colhidos na Seção 12, relativa às finanças públicas, da segunda edição das *Estatísticas Históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais* (IBGE, 1990), que cobre o período de 1907 a 1988, bem como da atualização da obra, datada de 2003.

Quanto à variável **política**, a obra de referência sugere que duas são as dimensões de poder na arena política: a forma de indicação<sup>6</sup> aos cargos diretivos da instância subnacional (**ICS**) e a representação territorial de interesses (**RTI**), que neste trabalho receberá outro enfoque relativo à possibilidade de as esferas de poder local participar dos processos decisórios acerca do sistema institucional. Para marcar a distinção, a variável será referida apenas como representação territorial (**RT**).

Na fórmula de Falseti, a **RTI** serve para medir o nível de sobre-representação. Índice igual a 1 significaria adequação ao princípio “um homem, um voto”, ou seja, proporcionalidade entre a população da unidade subnacional e sua representação. A variável, portanto, supõe a existência de alguma instância de representação das unidades subnacionais em análise. A idéia de representação dos interesses, portanto, está associada à capacidade da unidade subnacional votar as regras do sistema institucional em que está inserida. Por isso, com a alteração apontada no texto, será adota a **RT** como variável semelhante à **RTI**.

Obviamente não se quer dizer que nesta análise e naquela em que se busca o referencial teórico, a variável tenha o mesmo significado, todavia: **a)** quer-se manter a coerência possível com o referencial teórico; **b)** mesmo não identificando o mesmo fenômeno, ambos os trabalhos apontam para a existência de uma instância em que a unidade nacional em análise participou da formatação das regras do sistema institucional.

De outro lado, considerando que em diversos momentos atores tiveram interferência na autonomia municipal, interessante registrar e medir a força política do município

---

<sup>6</sup> O termo “acesso” ao invés de indicação, melhor reflete a realidade brasileira. Todavia, foi mantida, a nomenclatura de origem com o intuito de não mutilar a análise original da autora, exceto nos pontos em que, sem alteração, a análise e compreensão seriam prejudicadas.

resultante dos embates com os *atores políticos concorrentes (APCs)* em cada período.

A descentralização administrativa é a variável que apresenta maiores dificuldades, posto que cobre imensa gama de atividades possíveis de serem delegadas aos níveis subnacionais. O recurso a ser empregado a fim de avaliar esta variável é a análise da quantidade e das regras acerca das atividades atribuídas pelo centro ao ente municipal.

O capítulo que segue inicia a análise com a revisão bibliográfica sobre o período colonial. Ao fim, assim como nos demais capítulos da análise, será feita uma síntese avaliando o comportamento das variáveis acima apontadas no período.

# Parte I – O poder local e o *Leviatã*

## CAPÍTULO 1: O *LEVIATÃ* DISTANTE

Conforme se pretende demonstrar neste trabalho, houve três padrões distintos no que se refere ao papel do município na história das relações intergovernamentais brasileiras. Este capítulo pretende analisar o primeiro momento dessa dinâmica, momento em que o ainda está distante. A análise tem como elemento condutor a disputa na literatura de duas clássicas linhas da interpretação do Brasil colônia, especificamente sobre a posição do Estado na sociedade do período. De um lado, os *privatistas*, a advogar a quase inexistência do Estado na colônia, substituído pela auto-organização privada, de outro, os *estatistas*, a vislumbrar a ação da coroa portuguesa em cada minúcia da vida colonial.

O presente capítulo objetiva demonstrar que nem tão ao céu, nem tão à terra, o Estado se fazia presente, simbólica e efetivamente, demonstrando o seu poder e sua força, inclusive por meio das organizações inicialmente privadas. Todavia, não podendo transpor a distância e a falta de poder infra-estrutural característicos da época, o *Leviatã*, mesmo sendo algo poderoso, ficava ao largo.

### 1.1 As instituições portuguesas: O município e o concelho

A explicação das instituições coloniais brasileiras tem que ser buscada antes do descobrimento (DUARTE, 1939:11). O reino de Portugal se constituiu por meio do conflito. Da guerra com os mouros e com os espanhóis surge o reino em 1.139. Do confronto com a nobreza territorial o rei se fortalece (FAORO, 2001). Como arma dos combates com a nobreza, o primeiro rei, D. Henrique, lançou mão de um instrumento jurídico resgatado do direito romano, os *municipium*.

Os *municipium* são instituição de origem romana que nas suas origens revelavam, um conjunto de obrigações referentes à administração local, deixada aos próprios habitantes vencidos dos territórios conquistados. Ao fim da República, a denominação *município* foi

generalizada a todas as cidades em que os habitantes gozavam dos direitos de cidadão romano (ZENHA, 1948:7). A fórmula satisfazia ao conquistado, na medida em que possibilitava algum arranjo de autonomia, ao passo em que gerava comodidade ao conquistador, livrando-o de parte das responsabilidades administrativas locais.

No império romano, a instituição se uniformizou. As cidades passaram a ter sua Cúria, *senatus* ou *decurionum*, assembleia de ilustres locais, os *decuriões*. As funções administrativas eram prestadas pelos *edís* e as funções judiciais pelos *duumviros* ou *quatorviros*, conforme fosse exercida a função por dois ou quatro magistrados. Havia ainda o *questor*, com funções de tesouraria. Esses funcionários locais eram auxiliados por subalternos, inicialmente conhecidos como *scribae* e posteriormente *notários* (ZENHA, 1948: 8).

Nesse período, o *status* de município, além de valor honorífico, trazia intrínseca a condição de cidadão romano, com a vantagem de permitir a prática dos usos tradicionais dos povos vencidos, desde que não incompatíveis com a política geral de Roma. Lentamente esquecido sob a pressão centralizante do império, pelos meados do século IV, o município romano quase desaparece quando Roma capitula sob as invasões bárbaras.

Na península ibérica, a instituição sobreviveu em práticas consuetudinárias mantidas pelos godos e posteriormente pelos árabes. No já formado Reino de Portugal, percebendo D. Henrique que tinha em mãos mecanismo de escambo político entre poder central e local, utilizou o município como instrumento de ampliação do poder institucional e militar do rei, por meio da concessão dos forais.

Os forais eram concedidos segundo variações históricas de interesses e forças, no embate entre o poder local, a aristocracia e o poder central. Carvalho (1946) ressalta a relação contratual firmada entre o rei e o povo por meio desses instrumentos. Por meio deles, o rei estabelecia relação política diferenciada com cada comuna, com conteúdos e critérios diferentes.

Servindo como espécies de cartas de direitos restritas aos povos que as recebiam, os forais conquistavam aliados ao rei *vis a vis* a aristocracia territorial, atribuindo direitos de auto-administração às comunas, sobretudo, concedendo aos *munícipes* uma *cidadania extraordinária* frente às aristocracias locais, garantindo direitos como a igualdade de tratamento perante a lei, inviolabilidade de domicílio, responsabilização dos funcionários, direito de participação na coisa pública e o direito de não serem submetidos a julgamentos

*ad hoc* pela nobreza (DUARTE, 1939:19; ZENHA, 1948:13).

De outro lado, a organização comunal favorecia aos sistemas arrecadatório e militar do rei. A concessão de estatuto de vila era acompanhada da possibilidade de lançamento de taxas, das quais participava a fazenda real, e impunha ao *concelho* (nome derivado de *concilium*), a obrigação de formar milícia que acompanhava o rei em campanha de guerra.

Figura primordial do *concelho*, o *alcaide* era o representante do poder real junto à instituição. Com ele tinham assento os *juizes*, eleitos entre os *homens bons*, espécie de ilustres locais, selecionados por riqueza, experiência nos cargos administrativos ou relevância intelectual. Esse corpo administrativo era auxiliado pelos *almotacés*, que cumpriam funções semelhantes aos edis romanos.

O processo de fortalecimento do estado central português e a subordinação da aristocracia vão alterando a configuração do município. Um golpe determinante veio com a instituição dos juizes de fora, no séc. XIV. A instituição das Ordenações Afonsinas, em 1.446, uniformização do direito do reino, significou uma perda para o poder local, com seu direito tradicional e o esvaziamento parcial dos poderes jurisdicionais dos conselhos.

Ainda neste processo, surgem os *vereadores*, que recebem algumas das funções dos *homens bons*, outras poucas dos juizes e incorporam quase todas dos *almotacés*. A grande inovação das Ordenações, no entanto, foi reduzir os municípios a um formato único para todo o reino.

No Brasil, a instituição vai fazer jus à tradição portuguesa. Na Colônia, Portugal continuou mais português (DUARTE, 1939:13) e a instituição municipal que míngua em Portugal, recobra a importância dos primeiros tempos.

## **1.2 As instituições transpostas: O município no Brasil**

Conforme Carvalho a colônia recebeu a instituição municipal “como quem recebe roupa feita pelo correio e, por muito tempo de nossa existência, continuamos a ter em Lisboa a sede dos nossos alfaiates jurídicos” (CARVALHO, 1946:9).

Conforme as ordenações manuelinas, a organização das câmaras no Brasil possuía estrutura semelhante àquela de Portugal. Era composta por dois juizes ordinários, servindo

um de cada vez onde houvesse juiz de fora, e três vereadores. Além desses, a câmara tinha procurador, tesoureiro e escrivão, todos eleitos, além de funcionários administrativos nomeados (almotacés, depositários, quadrilheiros).

O sistema colonial não comportava divisão de funções tal como as que atualmente existem. Disso decorre que as câmaras possuíam funções administrativas, políticas e jurídicas. A confusão entre as funções exercidas pelas câmaras fomenta um debate clássico na historiografia acerca da autonomia das câmaras municipais no período colonial. O propósito da seção adiante é confrontar as interpretações sobre o grau e o significado da autonomia do poder local nas análises de Raimundo Faoro, Edmundo Zenha, Oliveira Viana e Nestor Duarte.<sup>7</sup>

### **1.2.1 Revisão da literatura sobre o município colonial**

A crônica do período colonial é uma teia entre poder político central, autonomia política local e poder privado. A análise privilegiada de cada um desses ângulos deu origem a uma corrente da interpretação brasileira. A primeira parte desta seção analisa o pensamento de Raimundo Faoro, reconhecidamente defensor da interpretação centralizadora. A segunda parte centrará nas visões de Nestor Duarte e Oliveira Viana, defensores da idéia do poder privado. Por fim, será analisada a visão de Edmundo Zenha.

Faoro abre o capítulo sobre os municípios em *Os donos do poder* com uma metáfora que bem resume sua visão da instituição: “na área das tradições portuguesas foram os reis buscar as correntes do controle da vida local, com os conselhos e municípios de velha origem” (FAORO, 2001:170). Na colônia, diante da mesma situação, o mesmo remédio.

Segundo Faoro, desde Roma o município foi instrumento do poder central para dominar populações dispersas. No Brasil, as vilas antecederiam o núcleo social. A autonomia seria tolerada e até estimulada, mas apenas segundo os interesses de

---

<sup>7</sup> Ainda outros analistas partilham a polêmica: Leal vacila entre uma e outra visão sobre o fato. Todavia, parece inclinar-se para a corrente que preza pela proeminência do poder privado em face da seguinte afirmação: “Não seria pois de estranhar que no período aludido, de dominação quase exclusiva do senhorio fundiário, tivessem as câmaras municipais – instrumento de seu poder na ordem política – uma larga esfera de atribuições que resultado muito menos da lei que da vida” (LEAL, 1975:66). O inventário poderia conter ainda a visão de Caio Prado, intermediária, que refere: “Se dentro do sistema político vigente da colônia só descobrimos a soberania, o poder político da Coroa, vamos encontrá-lo de fato, investido nos proprietários rurais que o exercem através das administrações municipais” (PRADO JÚNIOR, 1966:27).

organização institucional e simplificação fiscal da Coroa contra o estrangeiro, o indígena e o fazendeiro. Na expressão grandiloqüente de Faoro, “no claro aberto da floresta, o pelourinho demonstra que o rei existe e está presente” (FAORO, 2000:173).

Em consonância com sua visão tentacular do estado português, Faoro vislumbra no poder local apenas um instrumento a serviço da Coroa. Nega a autonomia política dos órgãos municipais e sustenta o caráter transitório da autonomia quando a reconhece.

A análise global de Faoro realça a formação do estamento, o patronato político, principal beneficiário da estrutura administrativa brasileira. Neste sistema, não há espaço para a autonomia privada. A estrutura transplantada para o Brasil seria aquela de Portugal em que desde o século. XIV, a Coroa teria subjogado a aristocracia e o clero transformando-os em classes funcionárias do *Estado Patrimonial*, na estrutura capitalista politicamente orientada do reino. Nesse capitalismo, a burguesia era mera associada ao negócio do rei. O poder privado era o funcionário ou sócio submisso.

Oliveira Viana (2000) e Nestor Duarte (1939) discordam de Faoro, sobretudo quanto à idéia de *manipulação* do poder local por parte da Coroa. Nestor Duarte vai buscar os fundamentos de sua análise também nas origens da sociedade portuguesa. Todavia chega a conclusões diametralmente opostas. Ao passo que Faoro vislumbra uma proeminência do Estado, tentacular, invasivo e compreensivo de toda a sociedade, para Duarte “o português era e continuará a sê-lo, o que é mais mencionável, um povo eminentemente particularista, comunal, impregnado e convicto do espírito de fração” (DUARTE, 1939:15).

Em sua visão, a ordem privada seria a ordem fundamental da sociedade portuguesa e o português seria refratário à ação política. Para Duarte, o poder central concorria com a aristocracia territorial e, sobretudo, com a igreja pela posição de centro político. O núcleo desta estrutura social seria a família, que desenvolveria resistência e oposição ao Estado. E quando este buscava envolvê-la, ela opunha sua unidade clânica à vida pública, formatando, ao menos no nível municipal, uma indistinção de esferas, por vezes traduzida em uma superposição do privado ao público. Assim, os concelhos portugueses, seriam efetiva conquista das comunidades locais frente ao poder central, enfraquecido pela solidariedade local.

Sendo este o antecedente da sociedade brasileira, na visão de Duarte, o Estado português transplantado para a colônia seria ainda mais enfraquecido por um feudalismo atípico e pela organização social em torno de extensas famílias patriarcais. (DUARTE,

1939:41).

O poder central – que para Faoro regula cada aspecto mínimo da sociedade – em Duarte apenas prescreve um direito de papel, que não iria alterar as condições econômicas e psicológicas básicas da colônia.

Duarte destaca a rebeldia dos colonos, não contra a autoridade de funcionários reinóis do Estado português, distante e fraco para se impor, mas uma rebeldia política “a traduzir a desnecessidade de todo e qualquer comando que não o das próprias condições de organização em que viviam” (DUARTE, 2000:120) e sublinha, literalmente em maiúsculo, que a estrutura de base da colônia é a organização privada.

Segundo Duarte, a família e o Estado se originam de bases distintas, necessitam, portanto, para conviverem, uma relação de compromisso. No Brasil colonial este acordo entre essas instituições se dará por meio dos chefes locais:

Toda a paz dessa sociedade se assegura por um compromisso do Estado com a Casa Grande. Ele lhe transfere o poder que pode transferir, consente que lhe retire quase toda a oportunidade de interferência no poder da Colônia, enquanto ela, por sua vez, o apoiará assim, porque de acordo com o sentido de seus interesses. (Duarte, 1939:140)

O município ocupa posição central, como *locus* e resultado da relação de compromisso. A instituição encerra em si o paradoxo de confrontar e conciliar a Casa Grande e o Estado. O município brasileiro não é, conforme a análise, uma variante da instituição popular, reduto das liberdades pessoais e democráticas, de uma cidadania precoce, tal como em Portugal. É, antes, uma corporação aristocrática, um resumo dos interesses do senhor de engenho, líder feudal, proprietário da Casa Grande:

A massa informe não participa dessa comuna, porque este povo não existe, nem poderia existir para constituir a associação comunal. (p. 143).  
(...)

Pode o grande proprietário rural, na altura e eminência de seu poder, mandar e desmandar sozinho, protegido pela dispersão territorial (...) num espaço social dividido e sub-dividido não só pela sua ocupação econômica como pelo exercício de uma jurisdição, legítima ou não, mas sempre efetiva, que é o mais notável acontecimento dessa organização política. É ele que transforma o poder da Coroa em uma soberania teórica (...) (Duarte, 1939:168).

Para Duarte, o poder das câmaras na colônia não se deve à descentralização do poder político, mas sim à modificação da natureza do próprio poder, deslocado da função política para a função privada.

Oliveira Viana tem uma visão semelhante da estrutura social e das corporações municipais no período colonial. A estrutura interpretativa de Viana concentra ênfase na *função simplificadora do grande domínio rural*. O grande latifúndio é auto-suficiente, “um organismo completo, perfeitamente aparelhado para uma vida autônoma e própria” (VIANA, 2000:1.020) que exerce uma ação simplificadora sobre toda a estrutura do Brasil rural. O comércio, a indústria, as cidades, a pequena propriedade rural, enfim, toda a possível estrutura social incipiente não se desenvolve ou se desenvolve enfeixada ao latifúndio, ao qual a sociedade toda se liga por uma solidariedade de *clã*, sendo a estrutura política local mera extensão do poderio do senhor rural.

Para Viana, no período colonial, por meio das câmaras, os potentados rurais submetem todas as classes, urbanas e rurais, à sua dependência. Nessa dinâmica, a associação política local é instrumento do domínio do poder privado:

O nosso meio social, hostil à solidariedade privada, é também, logicamente hostil à solidariedade política, do que a expressão mais rudimentar é a organização municipal. (...) O nosso latifúndio fazendeiro, com sua formidável função simplificadora, se faz, em toda nossa história, o mais poderoso obstáculo à constituição dos centros comunais (VIANA, 2000:1.115).

Na compreensão de Viana, mesmo os rudimentos de instituições locais legados pelo colonizador português são pressionados e se dissolvem perante o latifúndio. Nem instrumento de manipulação da Coroa, nem palco das disputas privadas. Para Viana as instituições municipais são esmagadas pelos senhores rurais, que sequer precisam delas para instituir o seu domínio.

O contraponto a ambas as visões delineadas é feito por Edmundo Zenha (1948). Defensor das instituições municipais, Zenha vai traçar retrato histórico e interpretação política que destoa dos demais analistas citados. Sua tese, em oposição direta à de Faoro, sustenta que os Concelhos, mais que função administrativa, compunham o verdadeiro palco político do período colonial.

Para Zenha, a estrutura e regulação das corporações municipais surgiram subordinadas a um programa elaborado em Lisboa, porém “no período colonial dos dois primeiros séculos, o município se apresenta à face do governo geral ou da Corte desimpedido de qualquer intermediário” (ZENHA, 1948:26). Segundo o autor, durante todo este período, a principal característica das Câmaras foi sua atuação política.

O município existia como órgão defensor dos direitos individuais, como refúgio do indivíduo contra as pressões que experimentava. (...) Com o aparelhamento cada vez mais completo de que se foram beneficiando os Estados, ficou reservada a estes a função política, restaram aos municípios apenas as administrativas locais. Que este exerceu também aquelas no passado, e de modo muito amplo, não é ponto que se discuta (Zenha, 1948:28).

As ordenações, sustenta, circunscreviam o órgão a funções administrativas, que não eram cumpridas em face da estrutura paupérrima dos concelhos. Em desacordo, portanto, com a legislação regente, o colono teria feito do município o centro da vida política, o lugar público, com o aval e reconhecimento da metrópole para a função.

Zenha defende que as Câmaras inauguram uma democracia comunal de originalidade surpreendente antecipa em mais de um século a democracia americana de Tocqueville. Não nega que o Concelho seja o mais autorizado porta-voz das famílias dominantes. Todavia, em sua visão, não deixa o órgão de ser democrático, apenas sustentado pelo patriarcalismo latifundiário.

Em outro ângulo, se controvertem os analistas acerca do sentido e mesmo da extensão da autonomia do poder local no período colonial, concordam quanto ao fim desta autonomia em favor da autoridade central em um processo que teve como elemento fundamental a descoberta de metais preciosos no final do sec. XVII.

Seja qual for o sentido e a extensão do poder das Câmaras coloniais, certo é que este começou a refluir em meados do século XVII. O Estado em processo de formação, por omissão ou delegação, atribuiu ao poder local a função organizatória que não pode suprir. Uma vez fortalecido, o poder central avoca para si o poder antes delegado, reduzindo ou anulando as franquias locais.

O aparelhamento do Estado português na colônia foi a causa inicial do declínio dos municípios. Leal refere que para a coroa implantar sua autoridade sobre o mandonismo

privado bastava inicialmente enquadrar os concelhos aos preceitos das Ordenações e fortalecer os funcionários reais, especialmente juizes de fora, ouvidores e governadores (LEAL, 1978:71).

Esse aparelhamento alcança todo o sistema político-administrativo português. Novos instrumentos são criados para reger os negócios: a *Companhia Geral do Comércio* (1647) agrega recursos políticos e financeiros ao incipiente absolutismo português, enquanto o *Conselho Ultramarino* (1642) centraliza as decisões políticas relativas ao além mar (FAORO, 2001:15-176). No entanto, no nível local, esta passagem, não se deu sem conflito. O poder real que não possuía estrutura para fazer valer sua autoridade, não a criara de repente. Na segunda metade do sec. XVII ocorreram ainda diversos conflitos em que as Câmaras desafiaram o poder da coroa, por meio de seus funcionários ou diretamente. Paulatinamente, contudo, o poder central impôs seu domínio.

O resultado sintético da análise acerca da autonomia dos poderes locais no período colonial, mais reflete a normativa confusa da Corte que algum procedimento deliberado. Sublinhando a ausência de divisão específica entre campos de atuação da administração colonial, é precisa a lição de Russel-Wood ao sugerir a revisão da noção de um governo metropolitano, centralizado e impermeável às demandas coloniais, representado por agentes que implementavam a política da coroa ao pé da letra.

Se por um lado, a estrutura de governo era altamente centralizada na metrópole - com efeito, esta foi a lógica da criação (1642) do Conselho Ultramarino -, de outro, equiparava-se a um contexto descentralizado: convergência de jurisdições e de autoridades acerca das múltiplas funções de governo em um único indivíduo ou em apenas uma agência de governo, ao mesmo tempo que múltiplas agências de governo e vários indivíduos exerciam jurisdição e autoridade sobre uma única função de governo. Áreas de jurisdições não enunciadas, pobremente definidas ou obscuras, resultavam em uma difusão da autoridade em rivalidades e tensões entre indivíduos e entre agências de governo. Forças centrífugas ligadas a múltiplos pontos de tomada de decisão e a falta de coordenação entre administradores individuais e entre as agências administrativas enfraqueciam a efetividade da ação do governo. Isto abria espaço para que os colonos participassem da estrutura administrativa e da formulação ou implementação das políticas da Coroa (Russel-wood, 1998).

Contanto que não seja o objetivo do presente solver a polêmica sobre a função das câmaras no período colonial, a análise proposta necessita enfrentar o debate, posto que influencia no resultado almejado pela análise. A distância temporal, a contraposição das visões e, sobretudo, a confusão normativa e institucional do período condicionam que o exame das variáveis políticas, administrativas e fiscais seja um tanto precário e

impressionista. Com essa advertência, as seções seguintes são dedicadas a apresentar a síntese do período colonial sob o ponto de vista da autonomia financeira, política e administrativa das câmaras municipais.

## 1.3 Análise

### 1.3.1 Autonomia política

As ordenações não atribuíram aos concelhos a funções que se irrogaram no Brasil. O apanhado da literatura acima apresentado dá boa medida da querela acerca das funções das câmaras coloniais. A síntese de Leal é precisa:

Não é possível, contudo saber o que eram as câmaras coloniais pelo simples exame da legislação aplicável. Se no entender de Carvalho Mourão, não chegamos a ter municipalismo original, as “pretensões exorbitantes” e os “ímpetos de rebeldia” das câmaras, que ele qualifica de “fatos acidentais” refletiram durante muito tempo o estado social da Colônia, com o poder privado desafiando o poder público (...). Durante período bem longo (...) as câmaras exerceram imenso poder, que se desenvolveu à margem dos textos legais e muitas vezes contra eles. Não raro, porém, a Coroa sancionava usurpações, praticadas através das Câmaras pelos onipotentes senhores rurais (LEAL, 1978:65).

A autoridade de Faoro e Capistrano de Abreu trazem peso à tese da ausência de autonomia política. No entanto, um pequeno apanhado<sup>8</sup>, dá idéia do poder exercido pelas corporações municipais no período. Governadores, governadores-gerais, a Companhia de Jesus e até a própria Coroa sofreram a insubmissão dos Conselhos.

Sufocados eventualmente, mas, no mais das vezes, tolerados e referendados pela metrópole, os concelhos foram a vida política que a colônia conheceu, como testemunham

---

<sup>8</sup> Os governadores possuíam o poder de convocar juntas, assembleias de autoridades sob a presidência do governador. As Câmaras usurparam este poder e quando foram desafiadas pelo governador do Pará-Maranhão, que lhes buscou impedir de convocar a junta, negaram-se a registrar o ato e responderam que “desde muitos anos se achava na posse incontestada daquele direito e que (...) por Carta Régia de 25 de maio de 1663 lhe havia S. Majestade determinado que guardasse os privilégios da Câmara e não se intrometesse em sua jurisdição” (ZENHA, 1948:109). A câmara de São Paulo utilizou de estratégia a um tempo simples e brilhante: Em, 1651, ao receber ordens do governador, determinou o cumprimento, todavia, susta sua execução. “As camaras recebiam a determinação, registravam-na, e suspendiam sua execução enquanto enviavam a el-rei longa carta ponderando os prejuízos e as inconveniencias da medida. Entre a carta ir e voltar muita água corria, continuando a situação inalterada” (ZENHA, 1948:155). A Câmara de São Paulo cunhou moeda, ou iniciou o processo de fazê-lo a partir de 1601 (TAUNAY, 2003:93). De outro lado, O alvará Régio de 26 de Setembro de 1644, por exemplo, conferia à câmara do Rio de Janeiro a competência para nomear governador interino (VARNHAGEN, 1959, III, 139/147).

as notas colhidas. Ignorando, contestando ou claramente desobedecendo às ordens da Coroa, no período que vai de 1532 - fundação da Vila de São Vicente - até 1640, a instituição municipal exerceu poderes políticos com autonomia.

As câmaras cumpriam também a função de local de manifestação dos talentos e interesses políticos dos nativos. Russel-Wood (1996) demonstra as limitações de acesso aos cargos políticos e religiosos impostas aos brasileiros no período, sobretudo nos dois primeiros séculos. Assim, as câmaras municipais serviam de local e teto para ação política dos brasileiros.

Por fim, exerciam a função de agência negociadora. Uma vez que as Câmaras possuíam canais diretos de comunicação com a Coroa. A demonstração de intransigência de um governador em negociar com tais instâncias poderia ser considerada, aos olhos do rei, como inabilidade do manejo das tensões locais e pesar na avaliação para a promoção na carreira administrativa.

Buscando aplicar o referencial teórico ao período, do ponto de vista da **indicação aos cargos subnacionais (ICSs)** os concelhos gozaram de ampla liberdade, pelo menos até o final do século XVII, quando da instituição dos juizes de fora, que assumiam a função de principal da câmara (BICALHO, 2003:348). Mesmo após esse período, mesmo em face da limitação da capacidade de comunicação, as comunas permaneceram elegendo seus representantes, o que impõe que no aspecto da indicação aos cargos subnacionais não houve interferência relevante do poder colonial/central.

Do ponto de vista dos **atores políticos concorrentes (APCs)** no sistema institucional, o principal concorrente da autoridade municipal eram os governadores coloniais. Todavia, o que a crônica do período parece demonstrar é a concorrência das municipalidades nas atribuições dos governadores e não o contrário.

Por fim, embora não houvesse uma institucionalização da medida, as câmaras gozavam de acesso direto à Coroa. O direito de petição era exercido pelas municipalidades para expor queixas ou requerer benefícios, no que foram repetidas vezes atendidas, recebendo atenção em seus interesses diretamente do centro do poder, por meio de alvarás régios, forais, concessões de *status* privilegiados que passavam a compor a teia de profusas normas da época. Em outros termos, no período, talvez mais que em qualquer outro, a **representação territorial (RTs)** das municipalidades mereceu atenção do centro.

### 1.3.2 Autonomia financeira

O referencial teórico utilizado apresenta aqui sua primeira vantagem analítica. É que analisada a autonomia política das câmaras, fixando sinal positivo para este item, importa cotejá-lo com a autonomia financeira local no período colonial. Infelizmente não há dados quantitativos para a empreitada e a análise será efetuada por meio da consulta às obras que referem o período.

Vieira informa que por trás da desordem decorrente da existência de até três moedas distintas, da constante mutação monetária da Coroa e da confusão dos tributos cobrados, há uma ordem, uma política financeira para a Colônia que impunha uma concepção unitária e um fio condutor às ações do Estado português: o mercantilismo (VIEIRA, 1977: 340).

É claro o contraste entre situação política e a financeira vividas no período. Naquilo em que os tentáculos do colonizador não alcançavam, a autonomia pode sobreviver por quase dois séculos. Transigindo, ignorando ou referendando, a Coroa possibilitou certo distanciamento do poder local das regras de enquadramento político. No entanto, regeu com mão de ferro a vida financeira, exigindo tributo tanto em moeda quanto, principalmente, *in natura*.

Sobre determinados produtos, eram recolhidos em favor da Coroa o *quinto* e os *dízimos*, vinte e dez por cento da produção, respectivamente. A cobrança do dízimo se inicia com o ciclo do açúcar, posteriormente estendidos também à pecuária. Os quintos incidiam sobre couro curtido (cru, a alíquota subia para trinta por cento). A lógica do recolhimento era curiosa: os *dizimeiros*, eram comerciantes que recolhiam o produto dos colonos e após o comércio das mercadorias, recolhiam ao erário um valor arbitrado. Tal método não foi utilizado com o ouro. Moeda corrente na Europa, não tinha Portugal dificuldades em comerciá-lo como os demais frutos dos tributos *in natura*. A produção aurífera, até 1725, era tributada pela finta, recolhimento de 30 arrobas anuais aos cofres reais (de 1713 a 1718), posteriormente reduzida a 25 arrobas. Em 1725, muda o sistema, passando o ouro a ser tributado pelo quinto, pelo método das casas de fundição, posteriormente (1730) sendo reduzida a alíquota a doze por cento (VIEIRA, 1977)

A Coroa contava ainda com impostos sobre o tráfico de escravos, instituído ao valor de 3.000 réis por cativo que entrava na colônia. Em 1699, o tributo foi elevado a 3.500 réis

para escravos das atividades comuns e 4.500 réis para escravos enviados às minas. Tributava também a circulação interna dos cativos: sobre cada escravo *ladino*, isto é, já aclimatado à colônia, incidiria um imposto de cinco por cento sobre o valor da revenda. Por fim, em 1818, o tributo pela importação é elevado a 6.000 réis. (VIEIRA, 1977:345).<sup>9</sup>

A renda da Coroa era composta também pelos impostos de importação e exportação, à alíquota de dez por cento cada um, bem assim por uma espécie de imposto de circulação de mercadorias e bens, a sisa, também à alíquota de dez por cento.

Embora não existam dados que possibilitem comparação direta entre as rendas da Coroa e as rendas municipais, a crônica do período indica uma penúria comum às câmaras. A sua principal fonte tributária eram as *fintas*, previstas no Livro I, tit. 66, §§ 40 e seguintes das ordenações. As *fintas* eram espécie de tributo excepcional, cobrado da generalidade dos colonos a fim de cobrir os gastos dos concelhos ou possibilitar realização de obras públicas. Contavam ainda com as *coimas*, multas cobradas por danos dos animais, tributos sobre a carne e reses dos açougues, venda de aguardente, engenho de aguardente, taxas sobre a fiscalização das balanças, sobre o mercado público e taxas do transporte em barcos da câmara, onde havia o serviço (ZENHA, 1946:126; TAUNAY, 2003:91).

Mesmo que não seja possível quantificar a arrecadação, o cotejo das fontes tributárias demonstra que as principais fontes de receitas estavam já apropriadas pela administração central, sobrando às municipalidades apenas receitas oriundas do pequeno comércio local, tornando evidente a centralização financeira no período colonial.

### 1.3.3 Autonomia administrativa

É desafiadora a tentativa de analisar a autonomia administrativa na colônia. Muito porque, como registra Leal (1978:61), não cabem para o período as distinções contemporâneas entre funções do Estado. Também porque, como visto, as câmaras excediam suas prerrogativas legais, legislando e decidindo sobre assuntos vários.

Iniciando por onde há consenso na literatura, a partir do processo de centralização

---

<sup>9</sup> Faoro, ao fazer inventário dos tributos incidentes sobre o açúcar aponta: o dízimo, as propinas (comissões legais devidas aos funcionários da Coroa), as pensões e redízimas (devidas ao donatário), o cruzado, a vintena e o dote à rainha da Inglaterra e paz da Holanda (2001. p. 273). A soma chegaria a 30% do valor do produto a ser comercializado.

ocorrido a partir da segunda metade do século XVII, as municipalidades foram paulatinamente reduzidas a corporações administrativas. Obviamente, a gama de serviços públicos a serem então prestados era ínfima, se comparada às atuais atribuições. Todavia, competiam aos concelhos todos os assuntos de ordem local.

Em que pese o atendimento deficiente, sobretudo por razões financeiras, o pouco existente no âmbito local em termos do que poderia ser considerado serviços públicos era prestado pelas câmaras. A pobreza dos concelhos e a condição econômica dos potentados rurais possibilitavam aos últimos recursos muito mais eficazes para o atendimento das carências públicas. Todavia, as corporações municipais não deixavam de cumprir funções de serviço público, sobretudo as relacionadas ao *poder de polícia*.

É necessário vislumbrar as atividades administrativas das Câmaras mediante a análise das atribuições dos seus funcionários. A justiça era prestada pelo Juiz Ordinário, ou *da terra*. Os vereadores tinham como função *verear*, fiscalizar o abastecimento dos mercados e os preços praticados. Ao almotacel cumpria cuidar dos pesos e medidas, taxar mantimentos, zelar pela limpeza da vila, fiscalizar as obras particulares para que não afetassem ruas e praças. Ao Concelho cabia nomear carcereiro e fazer cadeia, contratar – por concorrência – obras públicas e fazer procissões (ZENHA, 1946: 60).

#### **1.4 Síntese do período colonial**

Seria temerário afirmar que a relação entre poder central e local, durante todo o período do Brasil colônia foi caracterizada por uma única lógica. Mais prudente parece ser o diagnóstico de que a relação entre as três dimensões examinadas, durante os mais de três séculos, reflete na colônia os diversos câmbios nos interesses da Coroa Portuguesa para si. Assim, se do ponto de vista financeiro é apropriada a lição de Prado Júnior (1985:102) que demonstra que o período foi regido pela lógica da exploração dos recursos naturais em proveito do comércio europeu, ou, nas palavras de Teixeira Vieira (1977:340), do mercantilismo, ou ainda, do capitalismo politicamente orientado (FAORO, 2001), do ponto de vista político e administrativo, como aqui entendidos, ou seja, o período colonial manifesta na esfera local a dinâmica entre duas formas de poder do Estado: o *poder despótico* e o *poder infra-estrutural*.

O *poder despótico*, segundo Mann, é conjunto de ações que a elite estatal pode

realizar sem a necessidade de negociação institucionalizada com os grupos da sociedade. De outro lado, o poder *infra-estrutural* refere a capacidade que possui cada Estado para penetrar na sociedade civil e executar suas decisões pelo território do país. Ambos os poderes se manifestam em relação dialética: ao mesmo tempo em que o poder infra-estrutural reforça o poder do Estado, pode ser gradativamente apropriado pela sociedade civil. Também, a sociedade pode desenvolver *técnicas infra-estruturais* passíveis de serem transformadas em *poder* pelo Estado. O resultado do próximo embate será condicionado pela capacidade do Estado em gerar maior poder infra-estrutural e, sobretudo, pela sua reserva de poder despótico (MANN, 2006).

A dinâmica entre poder local e central no período da colônia reflete momentos distintos de uma busca de equilíbrio entre essas duas facetas do poder. Assim, o período colonial pode ser descrito como uma relação em que poder despótico e infra-estrutural partem de vértices opostos em direção ao centro, no entanto, ambas as linhas encontram limites, nunca chegando a um equilíbrio.

O descobrimento marca o momento de maior poder despótico: a Coroa Portuguesa, virtualmente, poderia impor qualquer decisão que considerasse necessária, sem negociação alguma. Ao passo em que vai surgindo a infra-estrutura colonial, ao mesmo tempo em que é reforçado o poder do Estado por meio da capacidade de penetração que esta carrega consigo, diminui a capacidade do Estado de impor seu poder despótico, tendência reforçada pelo ímpeto exploratório dos poderes privados, manifesto nas entradas e bandeiras.

Duas considerações, contudo, são necessárias. Primeiramente, não há relação direta entre o aumento da capacidade infra-estrutural e a diminuição do poder despótico. O poder infra-estrutural reforça o poder do Estado como um todo, o que explica, por exemplo, a manutenção e mesmo aprimoramento do sistema mercantilista exploratório em fins do século XVII, com o ciclo minerador. Também, necessário sublinhar que o próprio modelo de Estado – monárquico, absolutista, mercantilista, colonial – fixa limites máximos ao poder infra-estrutural e mínimos ao poder despótico.

A fase autonomista dos poderes locais reflete a apropriação, por parte da sociedade civil, do poder infra-estrutural. Nesse sentido, estão corretas as visões de Nestor Duarte e Oliveira Viana: as câmaras, durante muito tempo, foram o lócus do poder presente, os *gestores* do poder infra-estrutural, da política e da administração diárias na colônia. Mas também possui razão Faoro: no claro da floresta, o pelourinho – e o cobrador de impostos - demonstram a presença do Rei, o poder despótico, paradoxalmente distante, mas presente.

Essa dialética permite compreender a relação centro x poder local, no período colonial, em termos de alto poder despótico e crescente, mas limitado, poder infra-estrutural.

A alta reserva de poder despótico é o que possibilita tanto a intervenção direta e punitiva nas autonomias locais, quanto processos de recentralização duradouros, como aquele levado a cabo após a restauração portuguesa e aprofundado após a descoberta das minas, referidos . Possibilita, igualmente, o manejo contraditório da autonomia política, fiscal e administrativa, conforme os interesses da coroa, distante, mas ainda poderosa,

## Parte II - Duas faces de um *Leviatã* em formação

### CAPÍTULO 2: O *LEVIATÃ* IMPERIAL

A chegada da corte portuguesa no Rio de Janeiro pode ser vista como uma ratificação, mesmo que apenas simbólica, do fim da liberdade de que gozavam os poderes municipais.

Cabral e Camargo afirmam que o desaparecimento da figura do Vice-Rei atestava uma nova situação: se fazia presente o centro do poder político, o rei (2010:21). Disso seria reflexo, já em 1808, o reforço de um novo aparato institucional representante da autoridade régia e do conflito com as câmaras: o aumento do número de juízes de fora. Ainda, em 1815 vai ser alterada a dinâmica dos quatro planos administrativos: metrópole, colônia, capitânias e vilas, com a elevação do Brasil ao posto de Reino Unido (WEHLING, 1994). Todas essas mudanças se refletem no espaço ocupado, *a latere* do direito, pelas municipalidades

O período imperial guarda algumas dificuldades para a análise dos municípios. Se, no período colonial, o protagonismo das câmaras traz a instituição para o centro das análises e, no período republicano, a existência de dados mais precisos permite uma efetiva compreensão da posição do município, no período imperial, a ênfase dada pela historiografia na centralização, no fortalecimento do centro e nas províncias torna o município uma instituição marginal nas análises, sendo visíveis diversas contradições e pontos não esclarecidos.

Nesse sentido, a Constituição de 1824 (arts. 167-169)<sup>10</sup> apresenta fórmula sintética e genérica acerca do poder das câmaras, suficiente para lhes garantir o *governo econômico e municipal das mesmas cidades*, a ser regulamentado por lei. Por governo econômico, no entanto, compreendia-se a formação das posturas policiais, a aplicação das rendas e todas as particulares e úteis atribuições.

---

<sup>10</sup> Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.

Art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente.

Art. 169. O exercicio de suas funcções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar.

A Lei de 1828, que regulou o assunto, no contexto mais amplo das tendências políticas de então, manifestava uma contradição. Temporalmente, situa-se entre a outorga da Constituição, cuja legitimidade foi buscada pelo Imperador nas próprias câmaras, e as reformas federativas dos liberais nas décadas de 1830, com o Ato Adicional e o Código de Processo Criminal.

A Lei de 1828 é curiosa também do ponto do conflito ideológico do momento, uma vez que o projeto teve origem no Senado, cujos membros eram de nomeação vitalícia pelo Imperador e, portanto, de matriz conservadora. Todavia, o projeto foi aprovado sem discussão pela Câmara dos Deputados (DOLHNIKOFF, 2005: 82).

Uma terceira contradição – e essa é fundamental - reside na própria aprovação de uma legislação tão restritiva das liberdades locais por políticos cuja base eleitoral residia exatamente nas municipalidades. Em que pese não existirem recursos de responsividade diretos, fato é que o acesso às câmaras era restrito a um certo grupo de eminências locais, entre as quais algumas ascendiam às legislaturas regional e nacional. É de perguntar, portanto, a justificativa para a apontada submissão ao poder provincial por parte desses políticos cuja base residia exatamente no âmbito municipal.<sup>11</sup>

A compreensão do sentido da Lei de 1828 merece um pouco mais de atenção. Analisada em contraste com a autonomia exercida pelas câmaras no período colonial, a Lei de Organização Municipal consiste em um instrumento de centralização, especialmente, de submissão ao poder provincial, em um processo que vai redundar no fortalecimento do poder da monarquia incipiente.

É certo que, no célebre art. 24, declara-se que as câmaras municipais são meras corporações administrativas, não lhes cabendo qualquer jurisdição contenciosa, implantando o que foi consagrado como a doutrina de tutela. Todavia, a interpretação que vislumbra o ato como mera centralização traz de volta a contradição acima apontada: tanto o imperador, antes, como os liberais, após a lei de 1828, e cada um a seu modo e a seu interesse, tomaram iniciativas descentralizadoras, o que transforma o período em uma incógnita, que a parte que segue busca esclarecer.

---

<sup>11</sup> Uma possível explicação é a de que, como a Lei teve origem no Senado, local de políticos com projeção nacional e escolhidos pelo imperador, poderiam não ter tantos vínculos locais ou serem figuras partidárias *hors concours*. Todavia, ainda permanece a dúvida acerca dos motivos de aceitação por parte da Câmara dos Deputados.

### **3.1 - A Lei de 1º de outubro de 1828**

De início, a Lei de 1º de outubro de 1828, no artigo 24, retirou das câmaras todas as funções judiciais. A eliminação dessas atribuições, ao passo que representou uma diminuição do poder dos órgãos locais, manifestou um avanço no sentido de especialização de funções do serviço público (LEAL, 1978: 74; NETO, 1958).

A Lei de 1828 reordena a lógica política, colocando as câmaras sob a tutela do poder legislativo provincial. As municipalidades ficaram obrigadas à remessa dos seus atos ao referendo dos conselhos de província, sem os quais teriam validade de apenas um ano. Tinham, ainda, que prestar contas anualmente ao presidente da província (art. 46) e necessitavam da aprovação do presidente e dos conselhos da província para vender bens (art. 42) ou contratar funcionários e obras (art. 47).

Se a leitura isolada desses dispositivos torna evidente a submissão ao poder provincial, a lógica da Lei de 1828 permite sublinhar que, antes de uma centralização de funções, ocorreu um fortalecimento do poder de controle nas províncias. Em outros termos, o citado artigo 24, ao dizer que as corporações municipais são meramente administrativas, faz sombra ao fato de que a lei não retira ou cancela a atuação política das câmaras, mas apenas as circunscreve nos limites do que, atualmente, chamamos de interesse local. A lei apresenta extenso rol de funções administrativas a serem prestadas pelas câmaras, todas atinentes à manutenção ou ao melhoramento dos serviços públicos locais. Sob o ponto de vista político, a lei dedica diversos artigos a prever e regular a deliberação das câmaras, que, segundo o artigo 33, poderia ser acerca de qualquer temática.

Mais que submissão do poder local, a reforma pretendia circunscrever a ação política das Câmaras aos limites territoriais da cidade ou da vila, ou seja, inaugurar uma efetiva tripartição de esferas da administração, limitando a atuação das administrações aos interesses locais, em uma divisão hierárquica de fato e de direito, negada pelas municipalidades até então.

Nesse sentido, é explicativo o artigo 78, que proíbe o “ajuntamento para tratar ou decidir negócios não compreendidos neste Regimento, como proposições, decisões, deliberações em nome do povo [...] e muito menos para depor autoridades”, sob medida para coibir os arroubos democráticos locais, descritos no capítulo anterior.

Faz-se interessante notar o nível de detalhes a que desce a lei, regulando a hora em que deveria começar a sessão (nove da manhã), a duração (máxima de 4 horas), a forma pela qual deve ser concedida e cessada a palavra dos vereadores. Tal detalhamento, mais que uma efetiva centralização, aponta para um processo civilizador do poder local, interesse comum aos centralizadores imperiais e aos liberais reformistas (DOHLNIKOFF, 2005).

Em outros termos, é certo que a Lei de 1828 representa uma sujeição das câmaras, do ponto de vista administrativo e político, *vis-à-vis* às demais esferas de poder. Não se trata, porém, própria e fundamentalmente, de uma anulação das municipalidades. Buscava a legislação de 1828, sobretudo, incluir o poder local na lógica organizacional do novo país, embora, para isso, tivesse que reenquadrá-lo, politicamente, em seus limites territoriais e submeter-lhe, administrativamente, à tutela provincial.

Reforça o argumento o fato de que, do ponto de vista das finanças, a Lei de 1828 não prevê fontes tributárias às municipalidades. O artigo 77 apenas lhes possibilita *propor aos Conselhos Gerais de Província os meios de aumentar a renda*.

Tal movimento insere-se no conjunto mais amplo de um processo civilizatório que intentava submeter os poderes locais. Com efeito, conservadores e liberais, inseridos, no momento, na construção de um Estado nacional, convergiam para a necessidade de um processo pedagógico em relação às extravagâncias das câmaras.

## **2.2 O Ato Adicional**

A construção do Estado nacional brasileiro, a partir da independência, naturalmente guardava um conjunto de incógnitas e contradições, traduzidas em distintos planos doutrinários e ideológicos, cujo sentido dos movimentos, por vezes contraditório, até hoje são buscados. Como sublinha a literatura, em que pesem as divergências de método, duas eram as preocupações fundamentais que uniam as elites conservadoras e liberais: a preservação da unidade da antiga América lusitana sob o governo do Rio de Janeiro e a necessidade de esvaziarem-se as instituições locais (HOLANDA, 1976:25, DOLHNIKOFF, 2005: 23).

A disputa quanto ao modo de levar a cabo esses interesses faz a crônica do primeiro

reinado e do período regencial, encontrando uma fórmula de compromisso apenas no início do segundo reinado. Em termos diversos, conflitavam os ideais de centralização/descentralização, bem como as instituições por meio das quais tais ideais seriam alcançados sem ferir a unidade e insuflar os localismos. Os resultados desses processos e escolhas foram a dinâmica contraditória da legislação municipal de 1228, as reformas liberais da década de 1830 (Ato adicional de 1834 e Código de Processo Criminal) e as reformas Conservadoras da década seguinte. Sob o ponto de vista da centralização, essas foram as balizas fundamentais do jogo político; escondem, todavia, a complexidade dos conflitos que levaram à abdicação de D. Pedro I, às revoltas regenciais, à primeira reforma constitucional e à revisão da reforma.

Dolhnikoff (2005) argumenta que o processo de construção do Estado nacional no período se desenvolvia com base no conflito entre dois projetos sustentados pela elite dirigente. Um processo tinha caráter centralista, na esteira da tradição pombalina, que priorizava a necessidade de reformas “civilizatórias”, entre elas, o fim da escravidão e a inclusão do indígena, que só poderiam ser levados a cabo por um regime centralizado conferindo ao governo central o monopólio da iniciativa política.

O outro projeto, de tradição descentralizante, ao estilo da federação americana, objetivava acomodar as elites regionais no interior do Estado em construção, lhes garantindo participação efetiva nos processos decisórios. A dinâmica entre a vitória momentânea de um e outro projeto resultou nas contraditórias legislações acima apontadas. Já analisamos a reforma municipal de 1828. Cumpre avaliar o ato adicional de 1834.

As diretrizes descentralizadoras implantadas pelos liberais na década de 1830 são produto das disputas políticas da década de 1820, que tiveram como resultado a abdicação de D. Pedro I. A visão federativa dos liberais, contudo, reservava às províncias o princípio da autonomia. Aliás, um dos fatores que uniam liberais e conservadores era a necessidade de esvaziarem-se os poderes locais, o que, no projeto liberal, era justificado como uma necessária ação pedagógica com as elites locais. Nesse sentido, Feijó, em 1830 publica um guia para as Câmaras Municipais. Outro liberal, José da Costa Aguiar, em 1827, discursa que “as luzes não se acham derramadas por todo o vasto território do império” (DOLHNIKOFF, 2005: 47).

A solução para o problema das instituições locais, na esteira da reforma de 1828, era o governo provincial. Os liberais apontavam a federação como condição para a continuidade da unidade territorial. As defesas das instituições federativas eram também justificadas em

termos de eficiência. Governos provinciais autônomos teriam recursos capazes de alcançar espaços não preenchidos pelo governo central, criando um aparelho burocrático capaz de alcançar todo o território nacional.

Com base nisso, a partir de 1831, os liberais vitoriosos empreenderam reformas que reorganizaram o aparato institucional:<sup>12</sup> por meio da reforma do Código de Processo Criminal, ampliaram o poder dos Juizes de Paz e, mediante o Ato Adicional, reduziram as atribuições das câmaras, exacerbando uma tendência já expressa em 1828.

O Ato Adicional ampliou a tutela dos legislativos provinciais sobre os municípios; a esses, cabia a aprovação das posturas municipais e das despesas e tributos a lhes fazer frente, conforme orçamentos enviados pelas câmaras. Do mesmo modo, a criação supressa de cargos e a nomeação para empregos municipais ficaram sob controle dos legislativos provinciais (art. 10).

O projeto da reforma continha a tentativa de criar o cargo de prefeito, com nomeação pelo poder central. A ideia foi bloqueada pelo senado; todavia, como as assembleias provinciais tinham responsabilidade por criar cargos para os municípios, algumas províncias instituíram o posto. O ato adicional reforçou a doutrina da tutela dos poderes provinciais sobre as instituições locais (LEAL, 1978:74).

Dolhnikoff (2005:123) sustenta que a restrição das franquias municipais, por meio do ato adicional, visava a fortalecer o Estado nacional e evitar o uso dos municípios como plataformas para voos separatistas. Parece exagerada a análise quanto à capacidade de os municípios suportarem aventuras deste tipo. Mais plausível é a tese, também sustentada pela autora (2005:119),<sup>13</sup> e por Castro (1978:28), de que os arquitetos legislativos, leia-se, os liberais vitoriosos com a abdicação de D. Pedro I, visavam **a)** o fortalecimento do Estado

---

<sup>12</sup> Interessante sublinhar a distinção colocada por Dolhnikoff, entre as elites provinciais, que sustentaram o arranjo de 1830, e as forças localistas, submetidas por aquelas por meio das reformas: “O que se procura demonstrar aqui é que a proposta de uma distribuição equilibrada do aparelho de Estado pelo território imperial era um projeto nacional capaz de articular as diversas elites provinciais, uma vez que estas não se confundiam com as forças localistas” (DOLHNIKOFF, 2005:83). Todavia, a autora não desenvolve a distinção, nem explica a desvinculação ente interesses locais e provinciais.

<sup>13</sup> “Mais do que curioso, uma explicação possível é que a preocupação em combinar autonomia provincial com unidade de todo o território passava por neutralizar o poder municipal. O governo provincial foi fundamental para, de um lado, permitir a atuação das elites no que dizia respeito à condução do estado e, de outro, garantir a submissão dos poderes locais, graças, justamente à atuação deste governo. As Câmaras municipais, órgãos cuja existência remontava ao período colonial, eram, muitas vezes, refratárias à submissão ao novo Estado e precisavam ser enquadradas nos padrões de uma nova relação política constituída a partir da independência, razão do empenho em esvaziar as atribuições das Câmaras municipais desde a lei de 1928. Para os liberais, a autonomia deveria se concretizar no âmbito provincial e não na esfera municipal, de modo que os potentados locais fossem submetidos a uma elite política provincial comprometida com o Estado nacional, graças, justamente ao exercício da autonomia” (DOLHNIKOFF, 2005:119)

nacional por meio da **b)** integração das elites regionais e da penetração do aparato do Estado no interior, mesmo que **c)** com sacrifício do autogoverno e da autonomia local, sobre o qual tinham forte desconfiança.

### 2.3 A Interpretação do Ato Adicional (Regresso)

Em 1836, apenas três anos após a reforma por meio do Ato Adicional, foi proposta à Câmara dos Deputados uma revisão da legislação recém aprovada. Barrada na primeira oportunidade, foi apresentada novamente em 1837.

A reforma do Ato Adicional, consubstanciada na Interpretação do Ato, torna-se bandeira do Partido Conservador, formado em 1837, como oposição aos liberais. Apesar de as reformas ficarem conhecidas pelo nome pejorativo de *regresso*, não se buscava voltar ao sistema anterior à reforma de 1832 e 1834. A oposição dos Conservadores era pontual a alguns itens, nomeadamente à extensão dos poderes do Juiz de Paz e à intromissão provincial nos cargos da magistratura que, supunham, deveriam ser nomeados pelo poder central (DOLHNIKOFF, 2005). A reforma ao final aprovada limitava-se a esses pontos. O modelo de descentralização talhado a partir de 1834 não foi alterado substantivamente, perdurando um sistema monárquico com cores federativas.<sup>14</sup>

A Interpretação alterou a estrutura do poder local ao diminuir as competências do Juiz de Paz, por meio das reformas do Código de Processo Criminal, conferindo as atribuições do processo criminal aos recém criados cargos de delegados e subdelegados de polícia e entregando outras atribuições aos juízes e promotores, ambos de nomeação do poder central.<sup>15</sup>

A Lei de Interpretação do Ato Adicional esclarece e ratifica que compete às Assembléias Provinciais legislar sobre a polícia e a economia municipais, excetuando a polícia judiciária. Nos artigos 2º e 3º, respectivamente, veda às assembléias a competência para legislar sobre nomeações, suspensões, demissões ou alteração da natureza e das atribuições dos cargos criados pelas leis nacionais.

---

<sup>14</sup> A efetiva existência de um modelo de monarquia federativa é ainda objeto de discussão na literatura sobre o assunto, como abaixo será abordado. Para o argumento geral, da abrangência das alterações do Regresso, a referência aqui é a análise de Dolhnikoff (2005).

<sup>15</sup> Precisamente, os delegados e subdelegados eram de nomeação do chefe de polícia, escolhido pelo poder central entre Desembargadores e Juizes de Direito.

Em síntese, a Interpretação do Ato Adicional em pouco ou nada alterou as regras relativas às instituições locais, exceto com o esvaziamento das funções do Juiz de Paz, autoridade eletiva local, que concorria com o poder político das câmaras.

## 2.4 Análise

### 2.4.1 Autonomia política

Como visto acima, a variável da autonomia política, no presente trabalho, é medida pela forma de *indicação* aos *cargos* diretivos das instâncias políticas *subnacionais (ICS)*, de representação territorial (*RT*) e de força da instância política local frente aos atores políticos concorrentes (*APC*).

Com relação aos *cargos subnacionais municipais*, a Constituição de 1824 e as alterações legislativas a partir dela não efetuaram mudanças na eletividade dos vereadores; a mudança ocorreu com relação à sistemática de eleição. Conforme a Constituição de 1824, poderiam votar e ser eleitos todos os que cumprissem os requisitos dos artigos 91 e 92, ou seja, os que cumprissem os requisitos para serem eleitores de primeiro grau (ou de paróquia). Houve alterações legislativas relativas à forma de eleição em 1875 e 1881 (Lei Saraiva); todavia, em nenhum momento foi tolhida a capacidade dos munícipes de eleger seus representantes<sup>16</sup>.

A variável da *representação territorial* comparece como marca positiva, posto que o município é chamado a apresentar seus interesses na arena política formal por meio da submissão da Constituição de 1824 às câmaras municipais. Certo que a Carta Constitucional foi outorgada, logo a aprovação da medida foi posterior. Todavia, merece ser remarcada, pois configura uma das raras vezes em que as instituições locais serviram de instrumento de representação no processo de formação da legislação nacional.

Por fim, como parece ser claro na análise acima, as câmaras tiveram seu papel diminuído, *vis-à-vis* aos *atores políticos concorrentes*. No período inicial, a partir de 1827,

---

<sup>16</sup> Evidentemente, as regras dos artigos 91 e 92 da Constituição de 1824 eram discriminatórias, excluindo os que não tivessem renda anual acima de cem mil réis, os religiosos e as mulheres.

foi criada a autoridade eletiva concorrente na política local, o Juiz de Paz. Com a legislação de 1828 e o Ato Adicional, as câmaras foram esvaziadas de várias de suas atribuições e sujeitadas às Assembléias Provinciais. Todavia, se as câmaras foram submetidas à doutrina da tutela provincial, parte desta tutela merece ser analisada no campo da descentralização administrativa, uma vez que a deliberação política no espaço local nos assuntos a ele atinentes foi preservada.

Em termos finais, é evidente a diminuição da autonomia política das Câmaras operada no período imperial; ela é resultado da formação do Estado Nacional conforme o anteviam consensualmente as elites políticas. Este processo tem como signo a Lei de 1º de outubro de 1828, que trouxe uma nova regulação ao poder local.

Todavia, pretende-se sublinhar que, no âmbito da política dos assuntos locais, foi mantida a eletividade, bem como foi preservada a capacidade deliberativa dos vereadores e houve uma oportunidade única na história dos municípios: a submissão da Carta Política que regeu todo o período à confirmação dos órgãos municipais.

#### **2.4.2 Autonomia Financeira**

A análise financeira do império sob a equação centralização/municípios, de igual modo ao que foi feito com relação ao período colonial, será efetuada de forma aproximativa, por meio da análise dos balanços financeiros do império nos exercícios de 1856, 1859-1860 e 1885-1886.<sup>17</sup>

O sistema institucional criado pela Constituição de 1824, por meio do art. 36, retira das unidades subnacionais, provinciais e municipais qualquer possibilidade de legislação sobre tributos, tornando a matéria de iniciativa exclusiva da Câmara dos Deputados.

A Lei dos municípios de 1824 e o Ato adicional, na medida em que atrelaram os orçamentos das câmaras municipais às recém-criadas Assembleias Provinciais, garantindo em matéria tributária apenas o *direito de solicitar*, conforme a ironia de Leal (1978:138), é uma medida menos gravosa às câmaras, se comparada com a legislação original da Constituição de 1824.

---

<sup>17</sup> Como referido na introdução, estes foram os únicos balanços financeiros do Império encontrados para análise.

Posto isso, a síntese do período informa que, no tempo em que vigeu a redação original da Constituição de 1824, é nula a existência de autonomia fiscal das instituições municipais. Assim, o Ato adicional, ao passo que atribui às Câmaras o direito de propor às Assembleias Provinciais os meios pelos quais seriam supridas as necessidades orçamentárias locais (art. 10, § 5º), paradoxalmente, indica uma abertura institucional à autonomia financeira municipal.

Essa abertura, pequena em face da subjugação aos interesses das Assembleias Provinciais, mostrou-se, igualmente inócua. Os orçamentos provinciais em valores absolutos cresceram sistematicamente no correr dos anos.<sup>18</sup> No entanto, os dados disponíveis relativos à segunda metade do império apontam ainda uma forte centralização de receitas no governo central.

Para os períodos em que foram encontrados dados relativos às receitas dos três níveis, é possível traçar o seguinte panorama:

**Quadro 2 - Receitas por níveis de governo em valores no período imperial:**<sup>19</sup>

<b>Exercício X origem</b>	<b>Municipal</b>	<b>Provincial</b>	<b>Provincial + Municipal</b>	<b>Central</b>
<b>1856</b>	<b>1.602:848\$297 (100)</b>	<b>8.329:029\$925 (100)</b>	<b>9.931:878\$222 (100)</b>	<b>38.634:356\$105 (100)</b>
<b>1859-1860</b>	<b>1.972:840\$955 (123)</b>	<b>10.204:407\$682 (122)</b>	<b>12.177:233\$637 (122)</b>	<b>43.807:346\$450 (113)</b>
<b>1885 -1886</b>	<b>8.577:776\$480 (535)</b>	<b>30.811:855\$469 (369)</b>	<b>39.389:631\$949 (396)</b>	<b>130.309:404\$730 (337)</b>

Quadro elaborado pelo autor.

A análise da proporção das receitas por níveis de governo comprova o problema citado por vários dos Ministros que ocuparam a pasta da Fazenda no período imperial, indicando a diferença existente nas receitas de cada nível de governo. Uma nova repartição

<sup>18</sup> No período compreendido entre os exercícios fiscais de 1835-1836 e 1869-1870, as receitas colhidas pelo Maranhão quintuplicaram. Na Bahia, cresceram três vezes entre 1839-1840 e 1870-1871 e em Minas Gerais sete vezes entre 1835-1836 e 1869-1870. A inflação acumulada do período teria sido de 130%, portanto, em todos os casos houve crescimento real. (DOLNIKOFF, p. 165).

<sup>19</sup> Para todos os quadros do período imperial, a fonte dos dados é a obra *História Financeira e Orçamentária do Império do Brasil*, de Liberato de Castro Carreira.

de receitas foi sempre defendida pelos economistas do império; todavia, sempre foi adiada em face das alegadas necessidades do governo central (DEVEZA, 1974) <sup>20</sup>

A divisão percentual de receitas entre os três níveis de governo para os orçamentos de 1856, 1859-1860 e 1885-1886 também apontam para uma fragilidade das contas dos municípios:

**Quadro 3 - Receitas proporcionais por nível de governo no período imperial:**<sup>21</sup>

	Municipal	Provincial	Central
1856	3,03	17,1%	79,5%
1859-1860	3,52	18,2%	78,2%
1885 -1886	5,05	18,2%	76,8%

Quadro elaborado pelo autor

Todavia, esses balanços indicam uma tendência no sentido de incremento das rendas municipais. O quadro 2 demonstra que, tomando-se o orçamento de 1856 como base (100) e comparando com o orçamento de 1859-1860, é possível notar que as receitas municipais representam o montante com o maior crescimento. Embora esse crescimento seja tímido entre 1856 e 1859-1860, é substantivo quando comparados os balanços de 1856 com o de 1885-1886.

O quadro 3 autoriza interpretação semelhante. Proporcionalmente, as receitas municipais cresceram 66,66%, entre 1856 e 1885-1886, ao passo que rendas as provinciais cresceram 6,43% e as centrais decresceram. Não obstante, se mantinham em patamar muito inferior àqueles alcançados pelos demais níveis de governo. O quadro das parcelas municipais de gastos no orçamento em que se pode apurar (1885-1886) reforça esta situação de incapacidade financeira dos municípios:

<sup>20</sup> Mesmo com a forte centralização das receitas, nos três exercícios fiscais referidos, o governo central registrou déficits. No exercício de 1856, as despesas foram de 40.242:648\$707, ou seja, um déficit de 1.608:292\$602. Já no exercício de 1859-1860, as despesas foram calculadas em 52.606:151\$769, déficit de 8.798:805:319. No último exercício apresentado, as despesas foram da monta de 153.523:099\$205, déficit de 23.313:649\$475. Para o governo central, receitas e despesas realizadas: CARREIRA (1980, p. 351/352, 373/379 e 588/589).

<sup>21</sup> José Murilo de Carvalho em *Teatro das Sombras. A política imperial* (1996), apresenta quadro semelhante; todavia, com relação ao orçamento de 1856, encontra o índice de 2,7% para as receitas municipais. A divergência é de fonte: neste trabalho, todos os dados foram retirados de CARREIRA, *Liberato de Castro. História Financeira e Orçamentária do Império do Brasil*. Em *Teatro das Sombras*, para o orçamento de 1856, o autor utilizou como fonte CAVALCANTE, Amaro, *Resenha financeira do Ex império do Brasil em 1889*, conforme nota da página 244.

**Quadro 4 - Percentual despesas por ente federativo 1885-1886**

<b>Desp. gov. central</b>	<b>Desp. províncias</b>	<b>Despesas município</b>
153.623:054\$205	36.733:952\$261	7.780:875\$739
77,53%	18,54%	3,93%

Quadro elaborado pelo autor

O exame das despesas municipais por província também enfatiza a penúria em que viviam as municipalidades. O orçamento de 1856 demonstra que nas províncias com maior capacidade de extração de recursos (Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco, São Pedro, Pará, Minas Gerais e São Paulo), as rendas municipais, mesmo não ultrapassando o patamar de 20% da renda provincial, eram superiores ao próprio orçamento geral de outras províncias (Amazonas, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Mato Grosso, Goiás).

**Quadro 5 - Receitas municipais e provinciais conforme orçamento de 1856**

	<b>Provincial</b>	<b>Municipal</b>	<b>% R.M. na R.P.</b>
<b>Rio de Janeiro</b>	1.845:676\$000	261:129\$381	14,1%
<b>Bahia</b>	980:176\$178	87:606\$567	8,9%
<b>Pernambuco</b>	895:783\$699	115:511\$012	12,9%
<b>São Pedro</b>	687:164\$000	101:891\$100	14,8%
<b>Pará</b>	670:000\$000	107:217\$676	16,0%
<b>Minas Gerais</b>	598:523\$333	88:925\$791	14,9%
<b>São Paulo</b>	547:808\$100	105:791\$814	19,3%
<b>Alagoas</b>	331:497\$000	15:070\$046	4,5%
<b>Maranhão</b>	319:465\$000	50:537\$881	15,8%
<b>Sergipe</b>	246:049\$143	29:271\$018	11,9%
<b>Paraná</b>	229:792\$000	34:404\$685	15,0%
<b>Ceará</b>	195:804\$000	28:786\$374	14,7%
<b>Piauí</b>	177:581\$166	15:772\$298	8,9%
<b>Santa Catarina</b>	171:054\$000	25:861\$000	15,1%
<b>Paraíba</b>	150:000\$000	16:521\$000	11,0%
<b>R. G.do Norte</b>	75:788\$000	5:069\$447	6,7%
<b>Espírito Santo</b>	67:120\$160	7:971\$000	11,9%
<b>Goiás</b>	54:699\$983	4:560\$463	8,3%
<b>Mato Grosso</b>	43:992\$913	9:170\$745	20,8%
<b>Amazonas</b>	41:055\$000	9:156\$000	22,3%

Quadro elaborado pelo autor

Os dados demonstram que a renda provincial não era o único fator determinante para a maior renda municipal. A renda municipal mais baixa proporcionalmente à renda provincial é do Rio Grande do Norte (6,7%), seguida por Goiás (8,3%). Ambas estão situadas na parte inferior do quadro, entre as cinco províncias com menores receitas. Todavia, neste mesmo quadrante, estão situadas Mato Grosso e Amazonas, com a maior renda municipal em proporção à provincial (20,8% e 22,3%, respectivamente).

O desnível entre o percentual de recursos municipais demonstra-se, igualmente, nas províncias mais ricas. As sete províncias mais ricas (Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco, São Pedro, Pará, Minas Gerais e São Paulo) mantinham média de repasses aos municípios em 14,4%. Todavia, a Bahia repassava o percentual de 8,9%, valor inferior àqueles repassados pelas duas províncias mais pobres. A evidência sugere que a renda municipal era, em parte, determinada pela capacidade da província em gerar e recolher recursos, mas, sobretudo, pela capacidade das elites locais de extrair recursos da elite regional.

**Quadro 6 - Despesas municipais e província, conforme orçamento de 1885-1886**

	Provincial	Municipal	% R.M. na R.P	% R.M na R.G
Rio de Janeiro	4.993:801\$592	844:373\$660	16,9%	0,65%
São Paulo	3.802:199\$858	1.740:724\$762	45,8%	1,34%
Minas Gerais	3.651:353\$450	730:996\$741	20,0%	0,56%
Pará	3.181:247\$599	838:847\$460	26,4%	0,64%
R. G. do Sul	2.671:166\$368	798:775\$255	29,9%	0,61%
Bahia	2.624:098\$797	461:432\$342	17,6%	0,35%
Pernambuco	2.466:423\$019	414:484\$457	16,8%	0,32%
Amazonas	1.613.315\$153	385:182\$253	23,9%	0,30%
Ceará	1.059:755\$226	194:569\$985	18,4%	0,15%
Maranhão	686:644\$820	152:702\$487	22,2%	0,12%
Alagoas	560:537\$367	68:278\$569	12,2%	0,05%
Paraná	537:845\$719	170:496\$122	31,7%	0,13%
Paraíba	500:730\$094	12:900\$792	2,6%	0,01%
Espírito Santo	488:437\$730	90:380\$581	18,5%	0,07%
Santa Catarina	413:472\$689	85:542\$660	20,7%	0,07%
Sergipe	413:000\$273	67:356\$358	16,3%	0,05%
R. G.do Norte	400:141\$539	42:839\$331	10,7%	0,03%
Mato Grosso	276:165\$072	51:196\$856	18,5%	0,04%
Piauí	238:920\$337	45:756\$096	19,2%	0,04%
Goiás	221:678\$407	26:156\$160	11,8%	0,02%

Quadro elaborado pelo autor

A análise do quadro relativo ao orçamento de 1885-1886 permite conclusões semelhantes. De início, as sete províncias com maior patamar de renda são exatamente as mesmas de 1856, enquanto das seis com menor renda em no balanço anterior, três (Rio Grande do Norte, Goiás, Mato Grosso) permanecem na base do quadro em 1885-1886. Há, igualmente, uma diferença de patamar de repasses que atinge tanto as províncias mais ricas (16,8% em Pernambuco e 45,8% em São Paulo) quanto as mais desprovidas de recursos (10,7% no Rio Grande do Norte e 20,7% em Santa Catarina). Todavia, houve uma elevação das rendas municipais em proporção à renda provincial entre um e outro orçamento. Exceto pela província da Paraíba, as demais registraram aumento no nível dos repasses às municipalidades. A média de repasses aos municípios no orçamento de 1856 é de 13,4%, enquanto no de 1885-1886 é de 20%.

**Quadro 7 - Percentual de despesas por província. Comparativo entre 1856 e 1885-1886**

Província	% R.P. 1856	% R.P. 1885-1886
Rio de Janeiro	14,1%	16,9%
Bahia	8,9%	17,6%
Pernambuco	12,9%	16,8%
São Pedro	14,8%	29,9%
Maranhão	15,8%	22,2%
São Paulo	19,3%	45,8%
Minas Gerais	14,9%	20,0%
Pará	16,0%	26,4%
Alagoas	4,5%	12,2%
Ceará	14,7%	18,4%
Paraíba	11,0%	2,6%
Sergipe	11,9%	16,3%
Goiás	8,3%	11,8%
Mato Grosso	20,8%	18,5%
Espírito Santo	11,9%	18,5%
R. G.do Norte	6,7%	10,7%
Piauí	8,9%	19,2%
Santa Catarina	15,1%	20,7%
Amazonas	22,3%	23,9%
Paraná	15,0%	31,7%
<b>MÉDIA</b>	<b>13,4%</b>	<b>20,0%</b>

Quadro elaborado pelo autor

O caso de São Paulo é particularmente surpreendente. Em que pese já ter registrado um volume de recursos municipais alto, em proporção às receitas provinciais, no balanço de 1865, em 1885-1886, registra 45,8%. A segunda província melhor colocada na divisão de receitas, o Paraná, alcança quase quinze pontos percentuais a menos (31,7%), seguido de perto pela Província de São Pedro (29,9%).

Em que pese a ausência de uma série contínua de dados impossibilite uma afirmação definitiva, a evidência sugere que a existência de elites sub-provinciais, organizadas, como a historiografia dá conta em províncias como São Paulo e São Pedro, eram responsáveis pela captação de recursos frente às elites provinciais, e, com o tempo, puderam aumentar o nível de extração. Reforça-se, portanto, a tese de que a doutrina da tutela, ao mesmo tempo em que retirou a autonomia das municipalidades, forneceu espaço para que as elites locais, conforme suas capacidades próprias, negociassem os níveis de extração de recursos das elites provinciais.

### **2.4.3 Autonomia Administrativa**

As atribuições administrativas das câmaras no período imperial não foram definidas na Constituição. Conforme o artigo 169 da Constituição de 1824, a matéria ficaria a cargo de regulamentação legal, o que foi feito por meio da Lei de 1º de Outubro de 1828. Os comentadores da matéria frisam o artigo 24, que transformava as câmaras em meras corporações administrativas afirmam que a autonomia assegurada na Constituição era apenas formal. Conforme referido acima, a constante do período foi a chamada *doutrina da tutela*, por meio da qual as câmaras ficavam atreladas às Assembléias para atividades fundamentais como a contratação dos funcionários, a venda de imóveis das municipalidades e a fixação do próprio orçamento, o que já foi demonstrado quando da análise da variável dos atores políticos concorrentes.

O que se pretende no tópico é examinar a intervenção central na capacidade local de prestação de serviços. Nesse sentido, uma das facetas da Lei de 1828, ao constranger as municipalidades às atividades meramente administrativas, foi ordenar um conjunto de funções relativas ao espaço local. A ideologia civilizatória da elite central com relação ao interior não se resumia à fiscalização das atividades municipais, mas impunha um conjunto de melhoramentos a cargo do poder local.

Nesse sentido, a lei determinou que os vereadores reivindicassem os bens dos conselhos (já com S) que estivessem em posse alheia e zelassem pelas servidões e caminhos públicos, fiscalizando para que as novas construções não interferissem nas ruas. Determinou, também, que fossem construídos arquivos públicos para a guarda dos documentos das câmaras e “como um dos primeiros trabalhos” (art. 57), a construção ou manutenção das prisões públicas. Deixou a cargo das municipalidades a limpeza, a iluminação e o alinhamento das ruas, a manutenção das pontes, praças, aquedutos, calçadas e quaisquer outros espaços públicos. Ordenou, também, a fiscalização sobre cemitérios, a “cautela contra o perigo proveniente de divagações de loucos, embriagados e animais ferozes”, “vozerias nas ruas nas horas de silêncio” (art. 66 §§ 3º e 4º), a fiscalização da qualidade dos mantimentos vendidos nas feiras e a conferência dos pesos utilizados para pesagens. Obrigou, ainda, a publicação anual de todas as resoluções tomadas e ordenou, por fim, que fossem quaisquer obras contratadas por meio de pregão, para que pudesse ser escolhido o menor preço.

Em síntese, se, por um lado, atrelou a sorte da administração municipal às províncias, a Lei de 1828, por outro, teve como característica igualmente marcante a instituição de uma lógica que visava, por meio da legislação oriunda do centro, a impor ou a regular um sem número de atividades próprias da gestão local. Essa política, mantida pelo Ato Adicional e pela legislação do Regresso, dá a tônica da tentativa de uma crescente intervenção do centro nas atividades do poder local.

## **CAPÍTULO 3: O LEVIATÃ OLIGÁRQUICO**

Uma interessante controvérsia acerca da proclamação da república em 1889 é a disputa do feito como continuidade ou ruptura. A idéia da continuidade diz respeito à ausência de alterações sensíveis à população na troca da cúpula e do regime políticos. A definição anedótica de Aristides Lobo, de que o povo assistira ao ato como quem vê uma parada militar, define a tese. Por outro lado, sob o ângulo das instituições, são inegáveis as alterações impostas pelo novo sistema. Uma monarquia unitária - um reinado estável com mais de meio século sem uma precipitação digna de nota - literalmente de um dia para outro, torna-se república e federativa.

Nem ruptura nem continuidade, ou ao mesmo tempo, ambas. Cardoso (1977), embora com foco nas mudanças ocorridas nas forças sociais do período, demonstra que as alterações institucionais, se não foram diretamente impulsionadas por acontecimentos dramáticos nos níveis da população, refletem alterações nas bases e forças sociais do sistema de dominação no Brasil, vindas já de longa data.

O presente capítulo pretende demonstrar a continuidade estrutural, com relação aos municípios, entre o período imperial e a república velha, em que pesem a mudança do regime e da estrutura do Estado.

### **3.1 A República Velha**

No que diz respeito aos municípios, proclamada a República em 1889, foram as câmaras dissolvidas por um curto período. A Constituição de 1991, após os debates doutrinários de praxe, teve a questão municipal resolvida de forma ambígua, pela fórmula genérica do artigo 68: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”

O fato de o título destinado aos municípios descrever a forma pela qual os estados deveriam se organizar demonstra a manutenção do princípio da tutela, ou seja, a definição das instituições municipais segundo as linhas traçadas por cada estado em sua constituição. Renato Lessa sintetizou a obra constituinte no seguinte: “opção federalista, com presidencialismo; atribuições dilatadas do Legislativo, imprecisão nas relações políticas

entre União e estados; maior concentração de tributos nos estados e asfixia políticas dos municípios” (LESSA, 1988:67).

A manutenção deste princípio impediu a existência de uniformidade quanto aos órgãos da administração municipal. *Intendências, Conselhos, Câmaras*, cada estado nominava como queria os órgãos municipais. Os executivos municipais, de igual modo, não tinham uniformidade. Em alguns estados, foi criado o cargo no executivo centralizando as funções administrativas, chamado *prefeito, intendente, agente executivo ou superintendente*. Em outros raros casos, a chefia do executivo competia ao presidente da câmara.

De modo semelhante, isso ocorria quanto à eletividade na esfera municipal. O conceito amplo de *peculiar interesse local* fixado pela Constituição permitiu que os estados mitigassem a eletividade do agente do executivo. Alguns estados instituíram nomeação apenas para as capitais, ao passo que outros o fizeram para todos os municípios (LEAL, 1978: 114/119).

A inovação do sistema político na República Velha veio após dez anos de federalismo conturbado, em um conjunto de alterações institucionais levado a cabo por Campos Salles em 1902, por meio da denominada política dos governadores, um arranjo político e jurídico que, mesmo no sistema federativo, reeditou o arranjo político do império, conforme será analisado na seção seguinte.

### **3.2 A política dos governadores**

O sistema político do início do século XX trouxe o poder local ao protagonismo da política no período. A *política dos governadores*, implantada por Campo Sales em 1902, favoreceu o localismo, que adquiriu poderes comparáveis às soberanias de Estados nacionais. Carone (1970) apresenta com detalhes os acordos, tratativas e concessões que o poder nacional fazia aos potentados locais no período, tais como anistias a revoltosos e aceitação de governadores empossados à força.<sup>22</sup>

A política dos governadores de Campos Sales, em síntese, possibilitou um complexo

---

<sup>22</sup> Poder local entendido como estruturas de poder de circunscrição municipal ou excedendo este limite, mas sem capacidade de conquista da política estadual.

e contraditório fenômeno de fortalecimento do poder local, mantendo e reforçando a estrutura institucional criada pela doutrina da tutela. Como descrito por Leal (1978), o alargamento do sufrágio criou o anômalo sistema do coronelismo, que, em essência, conecta o poder de fato, bruto ao nível local, à institucionalidade nos níveis estadual e, sobretudo, federal, ou seja, o fortalecimento do poder local ocorreu antes como poder de fato do que poder institucional.

Ana Bakes (2004) demonstra que o mecanismo da política dos governadores não pode ser reduzido a um reflexo do regionalismo, mas que é o resultado de acordos para a garantia de maioria legislativa para o executivo a partir de uma elite que, no nível nacional, manifestava uma incipiente coesão ideológica, sobretudo em torno da política financeira. Em suas palavras: “O acordo regionaliza a geração dos atores legítimos, mas deixa ao Executivo a condução do Legislativo nacional. O ponto fulcral do sistema é produzir o governismo, especialmente o apoio do legislativo” (2004: 128)

A alteração institucional, consistente em transferir a presidência das Comissões de verificação de poderes das assembleias estaduais e do Congresso Nacional ao presidente da casa, conectada com a reinstituição, por meio do *Regulamento Alvim* (1890) das mesas eleitorais, que apuravam os votos e lavravam as atas respectivas, do ponto de vista legal, pouco alterou a instituição do governo local. Todavia, instituiu um sistema *pragmático-jurídico* (CARONE, 1970:296) que engendrou ou aprofundou o arranjo de corrupção e de barganha descritos por Leal, ao mesmo tempo em que fortaleceu o poder das elites dos estados por meio da aceitação de suas ações e métodos de fabricação de resultados por meio das fraudes, conectadas ao apoio do poder central.

Lessa (1988) demonstra que a alteração na comissão de verificação de poderes era apenas uma salvaguarda, um seguro disponível às elites estaduais. O instrumento efetivamente constituinte da nova ordem era a definição legal das atas da apuração da eleição, assinada pela maioria dos membros das câmaras municipais, como os *diplomas* necessários a posse nos cargos eletivos. Em caso de dúvidas a respeito da eleição de algum postulante, era invocada a *teoria da presunção*: presumia-se válida a postulação daquele amparado pelas elites estaduais.

O período da República Velha, como demonstrado acima, é descrito como período descentralizador. Na síntese que segue, o objetivo é desagregar os dados relativos ao período, a fim de testar a afirmação.

Tendo esse panorama em vista, as seções que seguem pretendem examinar pontualmente as facetas da autonomia municipal no período.

### 3.3 Análise

#### 3.3.1 Autonomia Política

A análise da autonomia política dos municípios no período da Primeira República é deveras complexa. Acima, foram expostos os elementos que demonstram que o sistema efetuou um salto sobre as instituições políticas, conectando o poder local, de fato, diretamente aos níveis políticos estadual e federal.<sup>23</sup> Isso se deu com o enfraquecimento ainda maior do município do ponto de vista da autonomia política.

A conhecida lógica do sistema coronelista tinha exatamente este efeito: a necessidade de burla das listas eleitorais, o controle dos votantes efetuado pela Mesa Eleitoral e a simplificação da política em maiorias quase unânimes; todos os reflexos comumente anotados pela literatura tinham como fundamento a possibilidade oferecida pela Constituição de 1891 de os estados regularem a seu talante a *indicação aos cargos subnacionais*.

Do ponto de vista da **ICS**, como já referido, logo após a proclamação da república, o Governo Provisório dissolve as câmaras e nomeia intendentes. Feita a constituição, os estados a interpretam como detentores do direito de nomear e destituir os chefes dos executivos municipais e o Supremo Tribunal Federal, ante o silêncio da Constituição de 1891, acabou adotando a tese (LEAL, 1978:125). Por meio de acordos que homologavam vitórias em conflitos armados entre coronéis locais e nomeações diretas pelo poder estadual, no período da República Velha, a indicação aos cargos subnacionais é uma variável que atuou contra a autonomia dos municípios.

Do ponto de vista dos atores políticos concorrentes (**APC**), os municípios, por força da submissão às instancias estaduais mantida pela Carta de 1891, perdeu autonomia *vis-à-*

---

<sup>23</sup> Gláucio Soares chega a afirmar que, para a compreensão do período da República Velha, a análise político-sociológica suplanta a análise formal (Soares, 1973:19). A afirmação está correta no sentido de que, sem a visão dos processos sociológicos do período, não é possível compreendê-lo. O argumento aqui, todavia, é que, tendo em conta tais processos, é igualmente interessante assinalar os resultados desses processos sobre a estrutura formal do Estado.

vis às Assembléias Estaduais, mas, sobretudo, frente aos **governadores** e aos **Partidos Republicanos**, ambos mecanismos das máquinas partidárias estaduais que, uma vez instalada a política dos governadores, dominaram os cenários locais, gerando exemplos como o de Porto Alegre, que possibilitou ao PRR manter no poder da capital gaúcha apenas 3 intendentes em um período de 40 anos (1897-1937) (BAKOS, 1998:214).

Por fim, em um cenário de dominação da cena política municipal, e sendo a legitimidade política costurada no nível dos estados, não houve situação excepcional, como na formação do Império, a solicitar a manifestação das instâncias locais na política geral do país, motivo pelo qual não houve representação dos interesses locais (**RT**), tal como aqui entendida.

### 3.3.2 Autonomia Financeira

O cenário de submissão institucional das municipalidades sob o ponto de vista político, como acima descrito, somado ao sistema da política dos governadores, bem como ao fenômeno do coronelismo, curiosamente não prenunciam um cenário igualmente centralizador do ponto de vista financeiro.

Certo que a partilha constitucional dos tributos, seguindo a lógica tutelar, preservou os municípios submissos, somente permitindo às municipalidades extrair receitas de formas vinculadas ao estado. Nesse sentido, Leal afirma que as receitas municipais continuaram ínfimas (LEAL, 1978:146). Se comparadas com o percentual de receitas colhidas pela União ou mesmo com os estados, as rendas municipais eram bastante inferiores. Em comparação com outras estruturas nacionais, a afirmação é igualmente verdadeira: José Murilo de Carvalho informa que, nos Estados Unidos, em 1902, o nível local manejava 52,0% dos recursos públicos, ao passo que as esferas central e estadual dispunham de 37,1% e 10,9%, respectivamente (CARVALHO, 1996:244).

Todavia, os dados analisados, relativos ao período entre 1907-1930, demonstram um crescente na arrecadação municipal, que alcançou o pico em 1915, com 12,64% da arrecadação nacional. Mesmo decrescendo a partir de então, no ano que encerra o período (1930), a arrecadação municipal alcança o percentual de 11,79%. A média da arrecadação municipal no período 1907-1939 ficou em 10,58%, o que é significativo se comparado ao período imperial.

Faz-se necessário sublinhar, no entanto, que, mesmo no período de menor arrecadação proporcional (8,25% em 1924), as rendas municipais tiveram um acréscimo de mais de três pontos percentuais em comparação com os dados colhidos no orçamento de 1885-1886, em que alcançaram apenas 5,05%.

**Quadro 8 - Receitas por nível de governo e despesas municipais (1907-1930).<sup>24</sup>**

Presidência	ANO	Total	% R.U.	% R.E. no total	% R.M.. no total	% D. M no total
Afonso Pena	1907	814.251	65,83%	25,38%	8,79%	8,96%
	1908	737.392	59,84%	26,69%	13,47%	11,42%
	1909	790.819	56,89%	30,78%	12,33%	11,25%
	1910	882.189	59,49%	27,74%	12,77%	10,26%
Hermes da Fonseca	1911	884.229	60,68%	27,14%	12,18%	10,06%
	1912	1.017.539	60,48%	28,11%	11,41%	8,94%
	1913	1.017.442	64,32%	26,55%	9,14%	8,32%
	1914	758.688	55,79%	31,63%	12,58%	8,47%
Venceslau Brás	1915	787.876	51,31%	36,05%	12,64%	9,78%
	1916	879.030	54,37%	34,11%	11,52%	9,61%
	1917	962.930	55,81%	33,14%	11,05%	8,65%
	1918	1.056.889	58,55%	30,89%	10,56%	8,42%
Epitácio Pessoa	1919	1.142.790	54,75%	34,74%	10,51%	10,21%
	1920	1.548.168	59,57%	31,65%	8,78%	7,45%
	1921	1.537.969	57,93%	32,37%	9,70%	8,66%
	1922	1.668.123	58,28%	32,06%	9,66%	7,94%
Artur Bernardes	1923	2.164.110	58,14%	32,98%	8,88%	9,08%
	1924	2.620.216	58,74%	33,01%	8,25%	8,51%
	1925	3.079.780	56,56%	34,69%	8,75%	8,79%
	1926	2.976.268	55,37%	34,69%	9,95%	8,90%
Washington Luís	1927	3.544.177	57,55%	33,02%	9,44%	9,34%
	1928	3.870.682	57,26%	32,84%	9,90%	10,68%
	1929	4.265.047	56,26%	33,79%	9,95%	10,36%
	1930	3.276.161	51,22%	36,99%	11,79%	8,96%
	<b>Média</b>		<b>57,71%</b>	<b>31,71%</b>	<b>10,58%</b>	<b>9,29</b>

Quadro elaborado pelo autor.

É claro, portanto, o movimento de descentralização do ponto de vista das finanças

<sup>24</sup> Exceto quando expressamente indicado, os quadros para o período republicano são elaboradas com base nos dados disponíveis no capítulo 12, do volume 3, das *Estatísticas Históricas do Brasil*, publicadas pelo IBGE. O processamento dos dados é de responsabilidade do autor da dissertação.

no período. O curioso é notar que a explicação para o fenômeno não se encontra na autonomia municipal, mas ao contrário: a explicação reside exatamente na vinculação dos municípios aos estados.

O federalismo, de fato e de direito, implantado com a Constituição Republicana, privilegiou os estados em diversos sentidos, inclusive o financeiro. A constituição transferiu aos estados o imposto de exportações, reservando à União o tributo sobre importações. O imposto recém transferido respondia por, aproximadamente, 40% da renda dos estados no começo do século de 1900 (VARSANO, 1997:2).

A renda dos estados saiu de um percentual de 18,2% no orçamento de 1885-1886 para 25,38% em 1907 e continuou em ascendência até alcançar 36,05% em 1915. A partir daí, oscilou para cima e para baixo, sem nunca descer abaixo de 30%, fechando o período com o pico de 36,99%.

As evidencias demonstram que é exatamente este aumento da capacidade de extração de recursos proporcionais ao total, por parte dos estados, somada à estrutura do coronelismo, que possibilitou aos municípios o aumento da autonomia financeira.

Assim, a síntese do período, do ponto de vista financeiro, demonstra que, em que pese a profunda centralização política sofrida pelos entes municipais no período da República Velha, suas finanças seguiram uma evolução descentralizadora.

### **3.3.3 Autonomia Administrativa**

O período da República Velha também reserva dificuldades para a análise da autonomia administrativa entendida como a existência ou não de determinações externas sobre a criação de políticas ou serviços públicos nos municípios. A Constituição de 1891 manifestou-se sobre os municípios apenas uma vez, no artigo 68, por meio do qual determinou aos estados a conformação das municipalidades. Também, a compilação de informações sobre serviços públicos municipais inicia apenas na década de 1950.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Esta questão será abordada no item 5.2.3. Marcus Melo (1993) demonstra que a associação entre municipalismo e administração pública ocorreu apenas na segunda metade da década de 40, como um segundo passo na profissionalização da administração pública iniciada no período Vargas.

Com base nos comentadores do período, a impressão é de que a atividade municipal, além de pequena, era excessivamente desregulada, ineficaz e desorientada (LEAL, 1978:87). Exemplificativamente, a Constituição do Estado de São Paulo (arts. 52-56), apenas traçou linhas gerais e relegou a organização municipal à lei ordinária. A Constituição do Rio Grande do Sul é bastante minuciosa com relação à organização municipal; todavia, impõe apenas a criação de guardas municipais (art. 70) e a administração dos cemitérios públicos (art. 71,§ 9º). Felisbello Freire, que analisa as constituições estaduais do período, afirma que a maioria delas foi omissa ou deu tratamento genérico ao tema das atribuições dos governos municipais: além da polícia municipal, os únicos serviços expressamente prescritos foram a instrução primária e a manutenção de estradas e *aguadas* públicas (FREIRE, 1898:198).

Tendo isso em vista, quanto ao período analisado, parece inexistir controle ou interferência organizada nas municipalidades, o que implica concluir pela existência de forte autonomia administrativa municipal no período.

### **3.4 Síntese do período 1822-1930**

Império unitário e república federativa: a mudança entre os dois períodos examinados no capítulo parece ser evidente e radical. Não obstante, no que diz respeito aos municípios, as alterações institucionais tiveram pouco reflexo. Esta seção é dedicada a analisar a continuidade entre os períodos.

O primeiro aspecto a ser destacado é a crise dos primeiros anos republicanos. Lessa (1988), que denomina o período entre 1889 e 1902 de *anos entrópicos*, destaca que a base do sistema político imperial residia no Poder Moderador, que, acima dos partidos e das partições territoriais, sustentava uma política cujo fundamento era a manutenção de um sistema partidário competitivo sem a inclusão do *demos*.

Derrubada a monarquia, o novo regime necessitava encontrar sua lógica de acomodação do poder. O vácuo no sistema refletia a ausência de um modelo de competição entre elites ainda sem o *demos*, mas, agora, órfão de uma lógica externa de legitimação, tal como a do império. Os primeiros anos republicanos se caracterizariam pela ausência dos mecanismos institucionais dos imperiais e pela ausência novas e estáveis formas de organização política. O período dos *anos entrópicos* teria sido a tentativa de experimentar

nova rotinas de instituição do poder (LESSA, 1988: 43).

A institucionalização do sistema republicano logrou êxito apenas com a política dos governadores instituída por Campos Salles. Segundo essa interpretação, a política dos governadores respondeu não apenas à questão da formação do poder executivo central, mas também à questão da acomodação das elites provinciais, sem alterar a questão da exclusão do *demos*. Em outros termos, ao reeditar o já conhecido padrão de rotinas políticas do Império, manteve o povo excluído das disputas eleitorais, institucionalizou o modelo de formação do executivo nacional por cima – antes, o Imperador, agora, os grandes estados – e, no que interessa para esta análise, premiou a adesão das elites provinciais com o domínio absoluto da política dentro dos estados.

Desde as reformas da década de 1830, o império unitário e hipercentralizador em alguns aspectos (exército, marinha, diplomacia), mantinha a autonomia das elites provinciais - províncias para as quais repassou funções como as coletorias da fazenda, a guarda nacional e bancos com poder de emissão de moeda (OLIVEIRA, 1995:79), o que levou a alguns analistas a classificarem como monarquia federativa.<sup>26</sup>

Os dados coligidos demonstram inegável continuidade na tutela dos municípios sob os governos provinciais. Este aspecto, mais relevante do que a variável que capta a capacidade de o centro indicar ou não os atores políticos locais, é uma constante no império e na república e se verifica por meio da fiscalização administrativa das atividades locais por parte das elites provinciais (variável política) e pelo atrelamento das rendas municipais aos orçamentos das províncias/estados.

Igualmente, os dados financeiros demonstram um constante aumento das receitas municipais, tanto no império quanto na república. Todavia, os poucos dados relativos ao período imperial não permitem afirmar se ocorreu uma tendência nesse sentido ou se os anos apontados foram episódicos. Mesmo porque a análise da parcela subnacional de gastos relativa ao balanço imperial de 1885-1886 revelou valor deveras baixo (3,93%, conforme quadro 4)

De todo modo, no período republicano, os municípios aproveitaram-se da expansão das receitas dos estados e ampliaram sua capacidade de extração e quase dobraram sua capacidade de gastos frente aos demais entes federativos. Conforme a explicação proposta,

---

<sup>26</sup> Discutindo com profundidade o assunto, DOLHNIKOFF (2005) e ARRETICHE (2010.)

essas tendências refletem a expansão do poder do Estado por meio do aprofundamento da penetração infraestrutural do estado na sociedade e uma paulatina limitação do poder despótico.

## Parte III - A formação de um *Leviatã Robusto*

### CAPÍTULO 4: O *LEVIATÃ* BUROCRÁTICO

#### 4.1 O período Vargas – visão geral

O período após a Revolução de 30 até o golpe de 37 pode ser caracterizado como um regime de incertezas. Evidentemente, a revolução por si mesma afasta as certezas do período anterior, o que se expressa pela alteração da ordem jurídica e política antes vigente por meio da dissolução do congresso, das assembleias e executivos estaduais, autoridades municipais e da nomeação de interventores de confiança dos novos governantes.

No caso em questão, as incertezas foram além do período longo de exceção e das medidas purgatórias típicas. O elemento federativo foi fonte de diversas crises no período, em razão do conflito entre as ideologias de centralização e autonomia estadual, ou entre unidade nacional e regionalismo (SOUZA, 1976:81), ou mesmo o confronto entre urbanismo industrializante e agrarismo modernizante, instaladas no seio da própria elite dominante (MELO, 1993).

A instabilidade foi a marca, inclusive, do período que sucede a regularização institucional de 1934 e, talvez, sua melhor expressão seja a rejeição da ordem constitucional vigente por parte do próprio presidente Vargas recém eleito. Vargas, sobre a Constituição de 1934, tinha a seguinte opinião:

A constituição de 1934, ao revés da que se promulgou em 1891, enfraquece os elos da federação: anula, em grande parte a ação do Presidente da República, cerceando-lhe os meios imprescindíveis à manutenção da ordem. Ao desenvolvimento normal da administração. Acoroça as forças armadas à prática do facciosismo partidário, subordina as coletividades, as massas proletárias e desprotegidas ao bel prazer das empresas poderosas: coloca o indivíduo acima da comunhão (Vargas, 1934, apud Pandolfi, 2003, 29).

Há uma identidade de tema e linearidade entre o acima relatado e o discurso de Vargas ao anunciar o golpe de 1937, que faz ambas as falas encaixarem-se como continuação de um mesmo discurso:

A ordem constitucional de 1934, vazada nos moldes claros do liberalismo e do sistema representativo, evidenciara falhas lamentáveis, sob esse e outros aspectos. A Constituição estava, evidentemente, antedatada em relação ao espírito do tempo. Destinava-se a uma realidade que deixara de existir (VARGAS, 1938: 23).

Mais que um autoritarismo pessoal de Vargas – embora este não deva ser desprezado –, a literatura sublinha como motivo determinante do fracasso do sistema constitucional de 34 o conflito das forças guindadas ao poder em 30. Em outros termos, a instabilidade e as incertezas geradas em 1930 não foram devidamente processadas em 34 e teriam facilitado e concorrido para o golpe de 37 (SOUZA, 1976; LEAL, 1978).

A Aliança Liberal, coalizão que lançou a candidatura de Vargas e, posteriormente, sustentou o golpe de 1930, era um amálgama de forças opositoras ao regime da República Velha, políticos tradicionais dissidentes e o tenentismo. Essa heterogeneidade vai refletir no governo provisório e na discordância entre os membros do regime quanto aos rumos a serem dados ao Estado a ser construído.

Segundo Campello de Souza, as forças políticas relevantes no início da década de trinta podem ser classificadas em cinco grupos: *a)* os *tenentes*, civis e militares, e demais agentes que passaram a se identificar com os princípios ideológicos dessa corrente; *b)* os comunistas e elementos que formariam a Aliança Nacional Libertadora em 1935; *c)* os integralistas; *d)* os grupos oligárquicos regionais guindados ao poder dos estados após a revolução de 30 e *e)* a elite política paulista (SOUZA, 1976:69).

A agenda reformista do tenentismo pleiteava um Estado forte e centralizador, pretensão contrária aos ideais das elites estaduais aderentes ao golpe, que buscavam mais autonomia frente à União e aos grandes estados. Somada a isso, a intervenção do Estado em diversos setores sociais e a resistência das elites estaduais em acolher os interventores, instrumento direto de controle do governo central, levou a um conjunto de tensões cujo paroxismo foi a revolução paulista de 1932.

Da pressão oriunda desses embates, sobretudo a guerra civil paulista, a revolução começou a indicar o rumo da constitucionalização. Uma nova lei eleitoral foi instituída em 1932, estendendo o sufrágio às mulheres, instituindo a justiça eleitoral e a representação classista. No processo constituinte de 1933/1934, a inexistência de partidos nacionais levou

à assembléia um amálgama de pretensões regionais, que em julho de 1934 promulgou a nova Constituição.

No que toca aos municípios, a Constituição de 1934 foi contraditória. Adotou o princípio da eletividade das autoridades municipais, todavia relativizado, uma vez que a eleição poderia ser de forma direta ou indireta – caso em que o executivo era eleito pelos vereadores. Ainda, possibilitou que os prefeitos fossem nomeados nas capitais e estâncias hidrominerais.

A ambigüidade da carta, no entanto, não deve esconder o fato de que, pela primeira vez, foram concedidas, constitucionalmente, garantias políticas e tributárias aos municípios, com a fixação de fontes tributárias exclusivas, bem como a eletividade (direta ou indireta) dos chefes do executivo, antes deixados sob a decisão dos estados. Por outro lado, a contradição se aprofundou quando institucionalizou órgãos de assessoria e controle, em tese, administrativos, que, todavia, foram o *gérmen* da política burocrático-interventiva característica do período varguista, como será analisado abaixo.

Em 37, Getúlio Vargas, que mostrara insatisfação com o regime de 34 desde a primeira oportunidade, apoiado pelos governadores do norte e nordeste, deflagra um autogolpe, curiosamente, promulgando de imediato uma nova constituição.

O Estado Novo foi o mais profundo golpe sofrido pelas unidades nacionais em sua autonomia até então; todavia, os motivos determinantes desta centralização são completamente distintos daqueles invocados para justificar a centralização dos períodos anteriores. A ideologia burocrático-centralizadora substituíu a ideologia da união e manutenção territorial do império. É desfeita toda a contradição do sistema de 34. O regime de 37 é claramente antimunicipalista: reduziu as receitas municipais, suprimiu a eletividade dos prefeitos, manteve e aprofundou os elementos de controle político-burocrático administrativos.

Uma análise superficial parece demonstrar que o período varguista, em suas diversas fases, apresentou o apogeu e a ruína da autonomia municipal. Por outro lado, Gláucio Soares refere que o período varguista teve impacto mínimo sob a política municipal. (SOARES, 1973:33). Diante da disputa, as seções seguintes são dedicadas à análise dessas afirmações.

## 4.2 Análise

### 4.2.1 Autonomia política

A autonomia política do município no período varguista não foi linear. A opinião se confirma, no mínimo, pela sucessão de regimes do período: autoritário, democrático e, outra vez, autoritário. O que se pretende nesta seção é demonstrar que, por trás das rupturas oriundas de cada sistema institucional instalado, manteve-se uma linha evolutiva de intervenção política combinada com administrativa.

O argumento é amplamente explorado por Vitor Nunes Leal; todavia, quem melhor o expôs foi Maria do Carmo Campello de Souza: a estrutura do Estado sob Vargas, mesmo no período democrático, caminha para um crescente de burocratização, com reflexos que se mantêm mesmo após a queda de Vargas e chega até 1964 (SOUZA, 1976, Camargo 1993).

Analisando este movimento com relação à autonomia política dos municípios, conforme as variáveis definidas, de imediato, a variável da representação territorial (**RT**) não é assinalada.

Com relação à indicação aos cargos subnacionais (**ICS**), houve três momentos claramente distintos. O primeiro tinha como objetivo desmontar a máquina administrativa prévia à revolução.

O Decreto 19.398/31, que regulamenta o período entre o golpe e a Constituição de 1934, mesmo que não tenha revogado a Constituição de 1891, instituiu uma nova organização ao Estado, criou o Governo Provisório e concentrou nesse órgão a função de legislar e executar, dissolvendo todos os legislativos, inclusive os municipais. O artigo 11 do dispositivo determina a nomeação de interventores para os estados em substituição aos governadores, que, como delegados do Governo Provisório, exerceriam poderes executivos e legislativos. Entre suas atribuições estava a nomeação de prefeitos (art. 11, § 4º) com poderes, no nível municipal, simétricos aos do interventor.

Ainda no período do Governo Provisório, foi instituído o Decreto 20.348/31, apelidado *Código dos Interventores*. Esta lei completava o sistema de administração

estadual e municipal, prevendo a criação de conselhos consultivos em todos os estados e nos municípios em que o interventor determinasse. Os conselhos eram nomeados pelos interventores e tinham poderes de revisão sobre os atos dos prefeitos em determinadas matérias: eram de consulta obrigatória para contratação de empréstimo, alteração da Lei Orgânica do município e rescisão de contratos. O sinal do período do regime provisório, quanto à **ICS**, como parece ser evidente, marca profunda restrição da autonomia.

Em que pese excepcionar os municípios das capitais e estâncias hidrominerais, além de permitir a eleição indireta (pela câmara de vereadores) dos executivos municipais, a Constituição de 1934 foi inédita em assegurar em seu texto a eletividade do cargo de prefeito. Não é de pouca monta a alteração, uma vez que, no período anterior, os prefeitos eram nomeados em atenção aos desígnios do poder central. Mais do que isso, a fixação na constituição das normas relativas à organização municipal representa a ruptura com a doutrina da tutela dos municípios pelos estados, vigente desde a Lei de 1828. Desse modo, o regime de 34, quanto à variável da **indicação aos cargos subnacionais**, foi amplamente autonomista.

O período seguinte, sob o ponto de vista político, feriu gravemente a autonomia municipal. A constituição de 37 restabeleceu a nomeação a partir do centro como forma de acesso aos cargos subnacionais. Mediante o artigo 26, a Lei atribui aos governadores de estado (nomeados pelo poder central) a competência para nomear os prefeitos, mantendo a eletividade para o cargo de vereador.

Todavia, mesmo a norma de exceção foi excepcionada, e o regime, do ponto de vista da autonomia municipal, nunca funcionou nos termos da Constituição. A livre nomeação dos executivos municipais pelos interventores teria o efeito de fortalecer os titulares dos governos dos estados (LEAL, 1978:133). O que vigeu com relação a estados e municípios foi o Decreto 1.202/1939 que instituiu um sistema paralelo à Constituição para a administração dos estados e municípios. Por esse sistema, os estados seriam administrados por *Interventores*, tendo, ao seu lado, os *Departamentos administrativos*. As câmaras municipais foram dissolvidas, substituídas em suas funções pelo Departamento Administrativo do estado. Por evidente, sem câmaras e com nomeação do executivo, foi encerrada qualquer autonomia quanto à **indicação aos cargos subnacionais (ICS)** no período

O período varguista institucionalizou um novo grupo de atores políticos concorrentes (**APC**) aos municípios. Além da interferência dos atores da política estadual, acima e ao lado

dos municípios, foram instituídos novos atores de controle das administrações municipais. Todavia, como será demonstrado, a atuação desses órgãos excedia a mera fiscalização ou controle, tendo resultado direto na autonomia política dos municípios, motivo pelo qual serão tratados sob a rubrica dos atores políticos concorrentes.

Nesse viés, como já referido, no período do Governo Provisório instalado imediatamente após a revolução de 30, o *Código dos interventores*, Decreto 20.348, instituiu os Conselhos Consultivos nos estados e possibilitou aos interventores criarem órgãos semelhantes para auxiliar a administração dos municípios. A competência desses conselhos incluía lançar parecer sobre os atos do prefeito quando impugnados, analisando tanto os aspectos legais quanto a conveniência do ato. Ainda, tinham de ser ouvidos em caso de criação de tributo, concessão para o serviço público, acordos judiciais, empréstimos et cetera<sup>27</sup>.

Leal ainda aponta outra inovação institucional nesse período: os *Departamentos de municipalidades*, órgãos estaduais em cujas atribuições se incluíam “dar assistência técnica aos municípios, coordenar suas atividades em função dos planos estaduais, fiscalizar a elaboração e execução de seus orçamentos, opinar previamente sobre um grande número de medidas administrativas, etc” (LEAL, 1978, 86).<sup>28</sup>

O sucesso dessa instituição se mede pela adoção de previsão constitucional nesse sentido em 1934, com funções de assistência técnica à administração municipal e *fiscalização* de suas finanças (art. 13, § 3º). O vocábulo *fiscalização* foi objeto de disputa na constituinte. Diferenciando entre verificação (*a posteriori*) e fiscalização (prévia), alguns constituintes temiam que por meio desse órgão a administração do município se tornasse refém da política dos estados, previsão confirmada pelo depoimento de Orlando M. Carvalho

---

<sup>27</sup> Art. 10. É vedado aos interventores federais, como aos prefeitos municipais, sem prévia audiência do respectivo Conselho Consultivo:

- a) criar imposto novo, aumentar qualquer dos existentes, alterar a competência tributária vigente, modificar a divisão de rendas;
- b) contrair empréstimo interno, emitir apólices ou quaisquer títulos de dívida;
- c) criar cargo ou emprego, ou aumentar vencimentos, desde que acarrete aumento da despesa total de pessoal na repartição ou serviço respectivo;
- d) celebrar ou fazer concessão para o desempenho de serviço público, ou para quaisquer outros fins, renovar, inovar ou modificar as já existentes;
- e) fazer concessões de minas, ou de terras, a não ser, quanto a estas, na administração dos núcleos coloniais já fundados ou para a fundação de novos núcleos. É todavia permitida a venda, com garantias, de lotes de terras, até 100 hectares, afim de facilitar a cultura e o desenvolvimento da pequena propriedade;
- f) transigir e celebrar acordos com litigantes contra o Estado ou município, ou fazer-lhes pagamentos antes de julgado o feito em última instância, depois de esgotados os recursos judiciais; conceder isenção de impostos;
- h) conceder subvenções ou auxílios pecuniários que não tenham sido fixados no orçamento;
- i) promulgar orçamento de receita ou de despesa.

<sup>28</sup> Não obstante, Souza, Kerbauy e Truzzi (2003) dão notícia de atuação de um Departamento de Municipalidades até no que se refere à readmissão de um funcionário na função de zelador de cemitério...

(1946: 121).

Ainda no regime de 1934, mesmo sendo esta a primeira Constituição a garantir a eletividade das autoridades locais, a possibilidade de nomeação dos prefeitos nas capitais e estâncias hidrominerais fortalece o governador do estado como ator concorrente aos municípios. Ainda com relação aos atores concorrentes, conforme previsão do artigo 67 da Constituição de 1937, pelo Decreto 579/38, foi criado o DASP, *Departamento administrativo do serviço público*, todo poderoso órgão de auxílio na gestão e no planejamento da administração da União. Na esfera municipal, mais relevante que o DASP, interferiram os *Departamentos Estaduais*.

Os Departamentos estaduais (*Daspinhos*), conforme o Decreto 1.202/39, compunham a administração do estado juntamente com os interventores. Cabia aos *Daspinhos* dar parecer prévio, como requisito de validade, aos atos do governador/interventor e dos prefeitos, além de examinar os projetos de orçamento e a execução orçamentária dos municípios (art. 17).

A intervenção na esfera municipal era patente, uma vez que todos os atos municipais ficavam sujeitos a recurso ao interventor - e este apenas podia fazer aprovar atos, decretos e leis após a sanção do presidente do *Daspinho* de seu estado. Havendo conflito, dois terços dos votos dos integrantes do departamento suspendiam a execução do ato até a revisão pelo Presidente da República. Em nível concreto, e a título de exemplo, o presidente do *Daspinho* de São Paulo se orgulhava, com apenas 6 colegas, de substituir o trabalho de 271 câmaras municipais (LOWENSTEIN, 1944: 67, apud SOUZA, 1976:97).

Codato (2009), que efetua análise do Departamento administrativo de São Paulo (DAESP), demonstra não se tratar de interferência dos departamentos administrativos na política, e sim da transposição das decisões políticas para o campo burocrático, pretensamente asséptico e infenso à atuação política, mas efetivamente controlado pelas elites estaduais, isto é, a maquiagem de processos políticos de acomodação das elites regionais em ações burocráticas.<sup>29</sup>

Cumprir não confundir a atuação dos departamentos de municipalidades com aquela dos Departamentos Administrativos. O primeiro era subordinado ao governador/interventor e

---

<sup>29</sup> Codato demonstra que, segundo a própria definição do DAESP, os temas analisados eram divididos em a) setorial/individual, b) nacional, c) regional e d) local. Analisando os pareceres emitidos no período 1939-1947, o autor conclui pela ampla dominância dos temas locais (CODATO, 2009:10).

fazia mediação entre este e o Departamento Administrativo:

Mal comparando, o Departamento das Municipalidades, pode-se dizer, estava para a Prefeitura do interior assim como o Departamento Administrativo estava para a Interventoria Federal. Como se recorda, o Presidente da República nomeava os integrantes do Departamento Administrativo; o Interventor nomeava os prefeitos. O Presidente servia-se do Departamento Administrativo para superintender a vida política e burocrática dos estados (inclusive e principalmente as movimentações dos interventores indicados por ele); o Interventor, em compensação, servia-se do Departamento das Municipalidades para controlar a vida política e burocrática dos municípios garantindo por essa via a fidelidade dos prefeitos indicados por ele (na linguagem nativa, garantindo a “situação” nos municípios) (Codato, 2009:11).

Em resumo, a inovação do período Vargas foi a criação de órgãos burocráticos com capacidade de intervenção política na esfera municipal. Obviamente, não se quer dizer que ambos os órgãos analisados - e nos distintos períodos - possuíam um poder político nivelado. Todavia, é de se notar que, sob Vargas, o período democrático é apenas um intervalo no caminho do aprofundamento burocrático e autoritário iniciado com a revolução de 30.

No que refere aos municípios, a nova estrutura paulatinamente montada a partir de 30 propiciou que os órgãos burocráticos, nomeadamente os Departamentos de Municipalidades e os Departamentos Estaduais de administração (*Daspinhos*), atuassem como atores políticos concorrentes (**APC**) aos municípios ao possuírem poderes de administração sobre esses e, também, por até substituírem, nos períodos ditatoriais, as próprias câmaras municipais, em suas funções de controle do executivo municipal. Souza, Kerbauy e Truzzi apontam um congelamento da política representativa local, sendo substituída por esses mecanismos, que serviram para a centralização e estatização dos recursos clientelísticos (2003).

#### **4.2.2 Autonomia financeira**

A modernização do Estado levada a efeito no período varguista afetou a forma de financiamento das atividades do Estado. A matriz tributária vigente na Primeira República, em larga escala, remontava à época do império. A grande alteração antes de 1930 foi a transferência do imposto de importação aos estados, porém isso diz respeito antes à

repartição das receitas que à própria base da coleta. Deve-se referir também, como inovação, a imposição de uma exação sobre vendas mercantis internas em 1922, logo em seguida transferida aos estados, e um imposto geral sobre a renda em 1924, que compelia receitas à União.

Até 1934, o imposto sobre importações foi a principal fonte de recursos da União, respondendo por cerca de metade da receita. Com o início da Primeira Guerra Mundial e a redução dos fluxos comerciais, surgiu a necessidade de alteração da matriz tributária, voltando-se, sobretudo, para o mercado interno. Passado o conflito, o tributo sobre importações voltou a ter importância, sem recobrar a antiga participação.

As maiores alterações tributárias vieram com a Constituição de 1934, principalmente a vedação do imposto sobre exportações para operações internas (antes disso eram consideradas exportações as vendas para outros estados) e a concessão de competência privativa aos municípios para instituir alguns tributos.

Também, a Constituição de 1934 inaugurou um sistema de compartilhamento de receitas: a União e os estados poderiam criar outros tributos além daqueles elencados; todavia, tais impostos seriam arrecadados pelos estados, que repassariam 30% da receita à União e 20% ao município onde fossem coletados (art. 10 parágrafo único). O imposto sobre indústrias e profissões seria repartido em termos iguais entre estados e municípios.

A Constituição de 1937 alterou pouco o sistema. A principal medida foi o fim do compartilhamento de receitas dos impostos não elencados na Constituição, que, doravante, poderiam ser instituídos apenas pelos estados. O interessante a notar no período é a efetiva alteração da matriz tributária, do ponto de vista da coleta. Com a restrição da Constituição de 1934 sobre a cobrança do imposto de exportações entre estados, este tributo, principal fonte de receitas estaduais na República Velha, caía para, aproximadamente, 4% do percentual na década de 1940 (VARSANO, 1997:4).

Com relação às receitas da União, o imposto sobre consumo aumentou sua participação na arrecadação em quase 50% no período, saindo de 22% da receita total em 1938 para chegar em 32% em 1945.

O imposto sobre a renda passou do percentual de 6% na primeira metade da década de 30 para cerca de 26% em 1945. Já o imposto sobre a importação, principal rubrica das finanças da União, tem aqui seu declínio. Em 1938, ele ainda representa 27% das receitas,

mas, em 1945, apenas 12% (COUTINHO e SZMRECSÁNYI, 1990:73). Houve, portanto, uma forte readequação da coleta em direção ao mercado interno e a setores industriais urbanos, deixando de lado o modelo baseado na matriz agroexportadora.

É surpreendente notar que, no período de 1930-1945 como um todo, incluso, portanto, o período autoritário, houve decréscimo da carga tributária em relação ao PIB. Houve uma tendência de crescimento apenas nos três primeiros anos, partindo de 19,33% em 1930 e chegando em 22,08% em 1932. Após esse período, não houve tendência de crescimento, chegando a 15,96% em 1945, conforme o quadro abaixo.

**Quadro 9 - Carga tributária e parcela de cada nível de governo em relação ao PIB 1930-1945**

EXERCÍCIO	% DESP. TOTAL NO PIB	% DESP. UNIÃO NO PIB	% DESP. EST. NO PIB	% DESP. MUN. NO PIB
1930	19,33%	10,45%	7,15%	1,73%
1931	20,09%	9,88%	8,23%	1,98%
1932	22,08%	13,03%	7,20%	1,85%
1933	18,41%	10,22%	6,34%	1,85%
1934	19,55%	11,23%	6,73%	1,59%
1935	18,17%	9,80%	6,88%	1,49%
1936	17,89%	9,67%	6,41%	1,81%
1937	18,72%	10,85%	6,11%	2,12%
1938	19,32%	11,50%	6,00%	2,03%
1939	18,66%	10,07%	6,48%	1,87%
1940	18,90%	10,18%	6,69%	1,84%
1941	17,33%	9,20%	6,26%	1,49%
1942	17,77%	9,66%	6,26%	1,37%
1943	15,17%	7,90%	5,78%	1,38%
1944	14,62%	7,63%	5,62%	1,22%
1945	15,96%	8,50%	6,08%	1,42%

Quadro elaborado pelo autor com base em COUTINHO; SZMRECSÁNYI, 1990:76.

Ainda mais surpreendente é notar que, no período 1938-1945, período de centralização política e regime ditatorial, a capacidade de gastos da União com relação ao PIB decresce de 11,59% para 8,50%. Já os estados mantêm essa relação em cerca de 6%,

enquanto os municípios mantêm-se na faixa do 1,5%, chegando em 2% apenas nos períodos de 1939 e 1940.

**Quadro 10 - Receitas por nível de governo e despesas municipais 1931-1945<sup>30</sup>**

	ANO	TOTAL	% R.U no total	% R.E. no Total	% R.M. no Total	% D.M no total
Gov. Prov.	<b>1930</b>	<b>3.276.161</b>	<b>51,22%</b>	<b>36,99%</b>	<b>11,79%</b>	<b>8,96</b>
	1931	3.503.140	50,03%	38,18%	11,79%	9,84%
	1932	3.471.711	50,43%	38,15%	11,42%	8,36%
	1933	3.839.203	54,14%	34,94%	10,92%	10,05%
Gov. Const.	1934	4.454.623	56,56%	33,62%	9,82%	8,13%
	1935	5.053.959	53,87%	37,21%	8,92%	8,22%
	1936	5.836.059	53,59%	36,00%	10,41%	10,14%
	1937	6.270.629	55,22%	34,05%	10,73%	9,40%
Estado Novo	<b>1938</b>	<b>6.870.386</b>	<b>56,47%</b>	<b>32,59%</b>	<b>10,94%</b>	<b>9,38%</b>
	1939	7.251.088	52,34%	35,80%	11,86%	11,35%
	1940	7.691.039	52,48%	35,34%	12,18%	10,73%
	1941	8.350.375	48,45%	39,39%	12,16%	10,78%
	1942	9.047.159	48,38%	39,86%	11,77%	10,38%
	1943	11.251.489	48,37%	41,28%	10,35%	9,84%
	1944	14.068.64	52,36%	40,98%	6,66%	9,35%
	1945	16.247.172	54,48%	39,27%	6,25%	8,63%
	<b>MÉDIA<sup>31</sup></b>		<b>52,48%</b>	<b>37,11%</b>	<b>10,41%</b>	<b>9,64%</b>

Quadro elaborado pelo autor.

Curiosa também é a análise do quadro das receitas por nível de governo no período Vargas como um todo. Os dados da tabela acima permitem as seguintes conclusões:

**a)** não há relevante diferença entre os dados do período e os dados relativos ao período da República Velha. A média das receitas dos municípios no período 1931-1945 é de 10,41%, contra 10,58% no período 1907-1930. Já a média de despesas fica em 9,64%,

<sup>30</sup> Os dados aqui encontrados guardam certa identidade com aqueles referidos por Leal, com base em estudo de Rafael Xavier, a quem indicou como “autoridade” no assunto. Para o exercício de 1932: União 50%, Estados 33% e Municípios 11% (Leal, 1975: 148). Como pode ser visto, há identidade entre os dados para União e municípios e divergência com relação aos Estados. É possível que a divergência seja explicada pelo fato de estar excluído, no cálculo de Rafael Xavier, o Distrito Federal. Note-se que a conta apresentada não fecha 100%.

<sup>31</sup> A média não inclui o ano de 1930, que está contabilizado na seção referente à República Velha.

contra 9,28% do período anterior;

**b)** a par da centralização política pela qual passou o município, no período Vargas como um todo, os dados não revelam centralização financeira, acompanhando o movimento de compressão da autonomia política;

**c)** o interlúdio democrático não possui marca distintiva frente aos períodos autoritários anterior e posterior no que diz respeito à autonomia financeira dos municípios;

**d)** comparando as médias do próprio período Vargas, surpreendentemente, há um ligeiro incremento da autonomia financeira municipal nos anos do Estado Novo. A média das receitas municipais no período 1938-1945 fica em 10,27%, contra 9,97% no período 1934-1937.

Tendo isso em vista, clara é a conclusão de que, no período varguista, mesmo havendo movimentos contraditórios do ponto de vista da autonomia política municipal, incluídos momentos de clara e radical centralização, houve pequena alteração na autonomia financeira municipal, inclusive com um levíssimo aprofundamento da autonomia financeira, refletido no aumento da parcela municipal de despesas.

### **4.2.3 Autonomia administrativa**

Espremida entre a centralização política e uma leve ampliação da autonomia financeira, a autonomia administrativa municipal no período Varguista é, como outros elementos do período, resultado de uma síntese ideológica entre as matrizes de pensamento das elites que ocuparam a burocracia estatal no período.

Como informado acima, para o período não foi possível coletar dados relativos aos serviços prestados pelas municipalidades. Todavia, como já foi sublinhado na análise das variáveis políticas, a *Era Vargas* foi singular por aprofundar a profissionalização dos serviços públicos, bem como por criar instituições de planejamento, fiscalização, em síntese, controle administrativo, que desbordava em interferência política sobre as esferas subnacionais.

Especificamente com relação à autonomia administrativa, aqui tomada como a dinâmica da interferência nos serviços e políticas públicas locais, no período inicial do

regime (1930-1934), a Constituição de 1891 se manteve formalmente vigente com as alterações determinadas pelo Decreto nº 19.398/30.

Todavia, no Decreto 20.348/31, que institui um novo regime de administração pública, já há indicativos de imposições de políticas públicas a partir do centro. De início, qualquer ato do prefeito (nomeado) poderia ser revisto pelo interventor. O Decreto determinou também a extinção dos municípios cuja receita não alcançasse determinado valor, regulou a forma de publicização das receitas municipais e fixou os salários máximos dos prefeitos. Autorizou, também, os estados a exigirem dos municípios o repasse de, até, quinze por cento das receitas municipais, caso não prestassem serviços de saúde, segurança e instrução pública, bem como ordenou o uso dos recursos municipais em proporção à arrecadação nos distritos municipais.

A Constituição de 1934, embora seja louvada como instituidora da autonomia municipal, determinou aos municípios responsabilidade concorrente com os estados e a União na assistência social e em medidas sanitárias. Além disso, ordenou o investimento de, no mínimo, um por cento da renda municipal à assistência à maternidade e à infância. Prescreveu, também, a aplicação mínima de dez por cento da renda municipal em educação, bem como previu a venda de parte não especificada do patrimônio territorial dos municípios, dos estados e da União para a formação de um fundo para a construção de obras destinadas à educação e suprimentos escolares aos alunos. Determinou, também, a aplicação de um percentual mínimo de quatro por cento da renda municipal em assistência social nos municípios atingidos pela seca.

Curiosamente, a Constituição de 1937 novamente compartilha com os municípios a responsabilidade pela prestação de serviços educacionais, a manutenção do patrimônio artístico, histórico e natural, mas não fixa parâmetros de gastos para esses setores da atividade municipal. O Decreto 1.202/39, que cria um novo sistema de administração para as unidades subnacionais, de modo semelhante, não regula a atividade pública local.

A compreensão da relação do município com o poder central no período do Estado Novo necessita incorporar a concepção ideológica então vigente, que ligava a base (município) diretamente ao topo da instituição política, sem a intermediação partidária e com a mínima intermediação territorial. Nessa visão, a relação política é corporativa e plebiscitária, na qual existe o todo, e o município está umbilicalmente ligado ao centro por meio de mera articulação, na síntese de Marcus Melo:

O município emerge, nessa perspectiva, como uma *esfera comunitária - portanto pré-política* - que acomoda apenas a coletividade das famílias e seus valores *ainda não distorcidos pelas instâncias de representação*. Essa reunião entre os dois pólos, no entanto, é que permitiria a instauração da esfera pública sobre a ordem privada, particularista e não-comunitária (Melo, 1993).

Em síntese, o período Vargasista, curiosamente, cria mecanismos de controle e interferência durante os períodos de relativa abertura; no entanto, no momento de fechamento do regime, contraditoriamente deixa de impor diretivas específicas à esfera local, isto é, a ideologia do regime enxerga apenas o todo, reforça e aperfeiçoa os instrumentos de controle para o todo a partir do centro, mas abandona as imposições diretas ao poder local, que supõe controlado e funcionando em simbiose com o centro.

## **CAPÍTULO 5: O *LEVIATÃ* LIBERAL (1945-1964)**

### **5.1 O período democrático**

O fim do Estado Novo e início da Quarta República é um processo agônico, iniciado por meio do Ato Adicional nº 09/1945, que fixava data para as eleições gerais no Brasil e, terminado em crise, com o afastamento de Getúlio Vargas por meio de um golpe militar, em 29 de outubro de 1945.

A queda de Vargas trouxe o desafio da criação de um novo sistema constitucional e levantou o problema da sucessão, uma vez que não havia Vice-Presidente da República, nem mesmo Presidente do Congresso Nacional, substitutos naturais conforme a tradição presidencialista brasileira até então. A solução veio por meio de dois improvisos: a assunção do governo provisório pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, no período de 29/10/1945 – 31/01/1946 e a interpretação, por parte do Superior Tribunal Eleitoral, como constituintes os poderes concedidos pelo Ato Adicional nº 09/1945 ao parlamento a ser eleito, que, sessenta dias após a eleição, se reuniria em Assembléia Constituinte.

No governo provisório de José Linhares, são demitidos todos os interventores estaduais nomeados no Estado Novo. Todavia, são mantidos os prefeitos do antigo sistema. Mais que isso, continua a vigor a Constituição de 1937, com os Atos Adicionais que lhe seguem. Nas palavras de Carone, “esdruxulamente, na luta contra a ditadura continua-se a utilizar um corpo jurídico e constitucional herdado da própria ditadura” (1985:13).

Passadas as eleições presidenciais, o escolhido é o General Eurico Gaspar Dutra, cuja vitória se dá com o expresso apoio de Getúlio Vargas, que faz mover a máquina do PSD, utilizando o que restava da liderança dos antigos interventores, sobretudo sobre os prefeitos, ainda os mesmos nomeados no Estado Novo.

Em 18 de setembro de 1946, é promulgada a nova Constituição democrática. Do ponto de vista dos municípios, a mais favorável carta escrita até então assegura, com mitigações razoáveis, a autonomia municipal mediante a eletividade do executivo e do legislativo municipal, a administração própria nos assuntos de interesse local e a decretação

e arrecadação dos tributos e a administração das rendas.

Não obstante, o liberalismo da Constituição, o sistema de 1946, encerra um conjunto de contradições, cujos efeitos desaguarão no golpe de 64. Uma das mais sensíveis contradições do período reside na construção de um novo sistema institucional *pari passu* à manutenção das elites varguistas. Souza considera que, mantendo a estrutura herdada do Estado Novo, esta fase da vida política brasileira, mesmo com um sistema político liberal e democrático, caracteriza-se pela existência de um sistema decisório altamente centralizado na burocracia federal em detrimento dos partidos e do congresso:

Desse modo, se em 1945 foi deposto o presidente Vargas, na liderança do processo de redemocratização do país, manteve-se a mesma elite política que comandava o regime deposto e sob sua direção promoveram-se as primeiras eleições nacionais e a formulação da Carta Constitucional de 1946, que deixou praticamente intacto, em postos cruciais, o arcabouço institucional do Estado Novo (SOUZA, 1975:64).

Abrúcio refere que as principais características do sistema pós 46 ainda refletem o sistema do Estado Novo: **a)** conquista de maior autonomia decisória para as esferas burocráticas e a criação de obstáculos para a institucionalização do sistema partidário, **b)** fortalecimento da figura da presidência e atribuição de um caráter plebiscitário à eleição presidencial, tendo o presidente como centro da burocracia desenvolvimentista, **c)** por fim, fortalecimento das forças armadas como principal instituição nacional, na verdade, a única instituição de caráter nacional.

Abrúcio aponta, ainda, uma alteração no equilíbrio do poder, surgindo uma “equipotência” do federalismo do período, com o fortalecimento da União e dos estados mais fracos, em detrimento do poder dos estados mais ricos, digam-se Minas Gerais e São Paulo, mediante a sobre-representação dos estados menores e a solidificação de um bloco regional nordestino (ABRÚCIO, 1998, 49-50).

Visto panoramicamente o sistema institucional criado pelo regime político de 1946, a seção seguinte será dedicada à análise específica das autonomias municipais.

## 5.2 Análise

### 5.2.1 Autonomia política

Excetuado o período de transição, em que vigiam, com alterações, as regras de 1937, o sistema pós Estado Novo expressa a mais favorável configuração municipal até então fixada em uma constituição. Segundo Leal (1978:166), a experiência centralizadora/autoritária do Estado Novo, um *enternecimento municipalista* e uma consciência generalizada favorável ao município, cujas origens remontam à constituição de 1934, forjaram garantias claras e efetivas à autonomia municipal, inclusive prevendo a hipótese de intervenção nos estados a fim de garantir esse princípio (art. 7º, inciso VII, alínea e) e fixando as hipóteses de intervenção dos estados nos municípios (art. 23).

Do ponto de vista da **indicação aos cargos subnacionais (ICS)**, o sistema de 1946 previa expressamente que a autonomia municipal seria assegurada por meio da eleição dos prefeitos e vereadores (art. 28). As exceções, não sem importância, ficavam por conta da possibilidade de nomeação, por parte dos governadores, dos prefeitos das capitais e municípios que contivessem estâncias hidrominerais beneficiadas pela União ou pelos estados (art. 28, §1º) e da obrigatoriedade de nomeação dos prefeitos nos municípios declarados bases ou portos militares de importância para defesa nacional.

Do ponto de vista dos **atores políticos concorrentes (APCs)**, as ingerências dos poderes regionais previstas nos municípios foram amplamente tolhidas. Além de minimizar a autoridade dos executivos estaduais e desmontar os *Daspinhos*, a constituição especifica as hipóteses em que os estados poderiam intervir nos municípios (art. 23) e, em que pese atribuir aos estados a decisão sobre a forma de fiscalização do orçamento dos municípios, reduz a competência dos órgãos auxiliares dos estados (os antigos departamentos de municipalidades) à mera assistência técnica (art. 24).

A variável da representação territorial (**RT**), outra vez, não apresenta interesse.

### 5.2.2 Autonomia financeira

Victor Nunes Leal saúda e festeja a constituição de 1946, afirmando que ficara, de muito, acrescida a renda municipal com a nova carta (LEAL, 1978:161). De fato, do ponto de vista das rubricas elencadas, a configuração de 1946 foi generosa. Além do aumento do

leque de tributos de decretação e arrecadação próprias do município, criou a hipótese de que, quando a tributação por meio de tributos estaduais (exceto o de exportação) excedesse a renda municipal, em município que não fosse capital, o estado deveria repassar trinta por cento do excesso (art. 20).<sup>32</sup>

Previu, ainda, a transferência ao município de origem da receita de quarenta por cento dos valores arrecadados mediante tributos não listados na Constituição, (art. 21), dez por cento das receitas oriundas do imposto de renda, (art. 15, § 4º),<sup>33</sup> e parte da receita do imposto federal sobre lubrificantes, combustíveis, minerais e energia elétrica.

No final do período, em 1960, por meio da Emenda Constitucional nº 5, foi atribuído aos municípios, ainda, dez por cento da arrecadação do imposto sobre o consumo e aumentado para quinze por cento o montante do repasse do imposto de renda. Foi, ainda, repassada aos municípios a competência do imposto sobre a transferência de propriedades *inter vivos* e as receitas do imposto sobre a propriedade rural, que continuaria a ser recolhido pela União.

Não obstante a boa vontade da Constituição de 1946 com as receitas municipais, o incremento financeiro não se tornou efetivo. Varsano (1997) aponta que a maioria dos estados não efetuou a transferência dos trinta por cento das receitas, prevista no artigo 20 da Constituição. De outra parte, as cotas do Imposto de Renda começaram a ser distribuídas apenas em 1948 e eram calculadas em um ano, com base na arrecadação do ano anterior para distribuição no ano seguinte. Assim, os valores efetivamente recebidos pelos municípios eram corroídos pela inflação de três anos.

Por fim, sendo essas cotas repartidas por unidades municipais, não considerando a população, houve um grande aumento do número de municípios. De 1.699 municípios em 1945, passaram a existir 3.924 em 1966, alguns sobrevivendo apenas desses valores, cujo montante diminuía ao passo que aumentava o número de municípios.

Por fim, a inflação na segunda metade da década de 50 e início da década seguinte, prejudicou as receitas municipais oriundas do imposto predial e territorial urbano, cujos

---

<sup>32</sup> Conforme o art. 13, § 3º do ADCT, a previsão seria gradativamente cumprida, em um prazo total de dez anos.

<sup>33</sup> Esta divisão era por unidade, não levando em conta a população. As capitais estavam excluídas dessa distribuição. O art. 13, § 2º do ADCT adiou o cumprimento do dispositivo para a partir de 1948, sendo cumprido gradativamente em 2 anos. Por fim, o artigo 15, § 2º, da Constituição previu que metade dessa receita fosse aplicada em benefícios rurais.

objetos necessitavam de reavaliação constante, nem sempre efetuada pelas administrações locais (VARSANO, 1997).

Entre 1963 e 1966, é implementada uma reforma tributária, cujo efeito mais interessante para o tema em apreço é a criação de um sistema centralizado de repasses às unidades subnacionais por meio do Fundo de participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de participação dos estados (FPE). Embora o planejamento da reforma tenha iniciado no período democrático, a adoção das medidas mais relevantes ocorreu no período da ditadura militar, motivo pelo qual serão analisadas na seção respectiva. Abaixo, o quadro de receitas por nível de governo e despesas municipais para o período.

**Quadro 11 - Receitas por nível de governo e despesas municipais (1946-1963)**

	ANO	TOTAL	% R.U.	% R.E.	% R.M.	% D.M.
	1945	16.247.172	54,48%	39,27%	6,25%	8,63%
<b>Eurico G. Dutra</b>	<b>1946</b>	21.548.325 <sup>34</sup>	53,69%	<b>38,31%</b>	<b>8,00%</b>	7,35%
	<b>1947</b>	25.056.549	55,29%	<b>35,79%</b>	<b>8,92%</b>	8,97%
	<b>1948</b>	29.713.667	52,83%	<b>37,67%</b>	<b>9,50%</b>	9,36%
	<b>1949</b>	35.593.025	50,34%	<b>39,12%</b>	<b>10,55%</b>	10,23%
	<b>1950</b>	40.542.242	47,78%	<b>40,39%</b>	<b>11,83%</b>	10,96%
	<b>1951</b>	55.956.348	49,02%	<b>41,01%</b>	<b>9,98%</b>	10,70%
<b>Getúlio Vargas/Café Filho</b>	<b>1952</b>	62.513.614	49,17%	<b>40,15%</b>	<b>10,67%</b>	10,93%
	<b>1953</b>	76.318.990	48,56%	<b>39,93%</b>	<b>11,51%</b>	10,43%
	<b>1954</b>	95.897.464	48,53%	<b>40,88%</b>	<b>10,59%</b>	10,24%
	<b>1955</b>	117.181.750	47,51%	<b>41,42%</b>	<b>11,08%</b>	10,42%
<b>J.K.</b>	<b>1956</b>	156.254.639	47,41%	<b>41,67%</b>	<b>10,91%</b>	9,19%
	<b>1957</b>	192.245.931	44,62%	<b>43,49%</b>	<b>11,88%</b>	10,46%
	<b>1958</b>	245.142.914	48,06%	<b>40,91%</b>	<b>11,03%</b>	10,30%
	<b>1959</b>	337.936.021	46,70%	<b>43,20%</b>	<b>10,09%</b>	9,27%
	<b>1960</b>	489.458.656	47,61%	<b>43,20%</b>	<b>9,19%</b>	8,65%
<b>Janio Quadros/J. Goularte</b>	<b>1961</b>	687.403.125	46,18%	<b>44,80%</b>	<b>9,02%</b>	7,94%
	<b>1962</b>	1.098.843.943	46,58%	<b>44,84%</b>	<b>8,58%</b>	7,42%
	<b>1963</b>	1.977.266.960	48,20%	<b>42,72%</b>	<b>9,07%</b>	8,12%
	<b>MÉDIA<sup>35</sup></b>	-----	<b>48,78%</b>	<b>41,08%</b>	<b>10,13%</b>	<b>9,50%</b>

Quadro elaborado pelo autor.

<sup>34</sup> Em milhares de cruzeiros (Cr\$ 1.000), padrão monetário até 1966.

<sup>35</sup> A média não inclui os anos de 1945, contido no período anterior, e de 1964, contido na média do período 1964-1986.

Examinando o quadro acima, desde logo é possível notar uma tendência de diminuição da proporção das rendas da União. A tendência é claramente confirmada pela comparação da média do período (48,78%) com a média do período anterior (53,48%). Todavia, de acordo com a tradição das relações intergovernamentais até então, a volta do sistema federativo e da democracia, bem como o conseqüente término da centralização do período de Vargas não se traduzem em um aumento da autonomia municipal do ponto de vista financeiro. São os estados os beneficiários da mudança da configuração do institucional, chegando, nos últimos cinco anos do período em análise, a um patamar próximo (embora para baixo) a 45%, nível do qual também se aproxima o percentual de recursos da União.

Em outros termos, há uma clara aproximação entre os níveis de receita da União e estados, em face da queda da renda da União e do aumento das rendas dos estados, o que significa que os municípios não aproveitaram da diminuição da fatia dos recursos do centro. Em verdade, a média de recursos municipais do período (10,13%) é inferior à média do período Varguista tomado como todo (10,41%), mas é também inferior à média isolada do período do Estado Novo (10,27%). A média da parcela subnacional de gastos (9,50%), igualmente, é inferior àquela do período Vargas (9,64%).

Os dados, portanto, conduzem a duas conclusões: a primeira, relativa à dinâmica das relações intergovernamentais, mostra que o fortalecimento da autonomia financeira dos estados não induziu ao crescimento financeiro da autonomia municipal; a segunda, decorrente da primeira, mas relativa à própria dinâmica entre as autonomias do município, evidencia que, à ostensiva ampliação da autonomia política municipal, não concorreu a autonomia financeira, aliás, sob este ponto, houve uma leve perda de autonomia.

### **5.2.3 Autonomia administrativa**

Não obstante toda a máquina montada no período Getúlio Vargas e mantida no espaço em análise, sua penetração nos serviços públicos, ao menos no âmbito municipal, ainda era incipiente.

Embora seja possível apenas especular acerca das causas – baixa capacidade

financeira, ausência de burocracia orientada nesse sentido, inexistência de recursos humanos e técnicos disponíveis fora das capitais dos estados et cetera –, os municípios, no período analisado, eram ainda fortemente limitados na prestação de serviços públicos.

Ao que se pode apurar, o primeiro estudo sistemático de dados relativos aos serviços públicos municipais foi iniciado em 1955 e publicado em 1960 pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).<sup>36</sup> Os dados revelam a incipiente prestação dos serviços públicos municipais.

Dos 2.340 municípios pesquisados (96,6% dos municípios existentes em janeiro de 1958), apenas 7,7% informaram possuir órgão específico de saúde pública e 10,9% declararam manter convênios ou acordos com estados ou outras entidades para fins assistenciais em saúde.

O único setor em que os municípios atuavam fortemente era o de ensino. Na educação primária, os municípios mantinham estabelecimentos em 94,7% dos casos e alguns (5,8%) prestavam ainda educação secundária. No quesito segurança pública, 8,7% dos municípios informaram possuir guarda municipal, 2,0%, informaram manter guarda de trânsito, e 1,1% mantinham corpo de bombeiros.

Expressando, todavia, a realidade de sociedades rurais, uma parcela significativa dos municípios possuía serviços voltados a atividades típicas da atividade rural. Assim, 63,2% dos municípios possuíam matadouros municipais e uma parcela significativa dos municípios analisados (41,5%) possuía mercados públicos municipais.

De outro lado, as sedes municipais eram servidas por redes de esgoto em apenas 26,2% dos casos e apenas 30% dos municípios possuíam órgão específico para a realização das obras públicas.

Abaixo, esses e outros dados relativos a serviços locais são tabelados.

---

<sup>36</sup> Na apresentação da obra, o Diretor do Instituto refere: “O próprio IBAM, quando há dois anos precisou fazer um estudo a respeito do impacto da urbanização sobre os serviços locais de utilidade pública, teve a oportunidade de verificar a absoluta falta de dados validos acerca do número de municípios dotados de serviços de água, esgotos, transportes coletivos e telefones. Enquanto as cifras referentes aos dois primeiros eram manifestamente otimistas, não havia em nenhuma parte, dados referentes aos municípios dotados de meios coletivos de transportes ou de comunicações telefônicas (IBAM, 1960:5).

**Quadro 12 – Serviços municipais. Percentual de municípios prestadores em 1960, por categoria.**

Órgãos específicos de saúde pública	7,7%
Convênios com entidades para fins assistenciais de saúde	10,9%
Polícia sanitária municipal	4,1%
Manutenção de posto médico municipal	9,2%
Manutenção de maternidade, pronto socorro ou hospital municipal	2,2%
Manutenção de berçário ou creches municipais	0,9%
Atuação na educação primária	94,7%
Atuação na educação secundária	5,8%
Manutenção de bibliotecas públicas municipais	26,6%
Serviço de polícia ou guarda municipal	9,7%
Serviço de guarda municipal de trânsito	2,0%
Serviço de corpo de bombeiros municipal	1,1%
Órgão específico obras públicas	30%
Mercado público municipal	41,5%
Coleta de lixo	73,7%
Cemitério municipal	83,8%
Matadouro municipal	63,2%
Abastecimento de água (na sede municipal)	49,7% <sup>37</sup>
Rede de esgoto (na sede municipal)	26,2%
Sedes municipais dotadas de energia elétrica (mantenedora municipal)	47,9% <sup>38</sup>

Quadro elaborado pelo autor com base em IBAM, **Municípios do Brasil...**, 1960.

O artigo 28 da Constituição de 1946 previa que a autonomia municipal se daria mediante a administração própria dos serviços públicos locais. A variação nas atividades prestadas demonstra que, sob o ângulo avaliado nesse trabalho, os municípios eram relativamente livres para determinarem quais serviços prestariam. A atuação da União se dava sob o ângulo do controle, da fiscalização e da assistência técnica, ou seja, da fixação de balizas. No entanto, foram mantidas e aprofundadas as determinações, por parte do centro, da forma de aplicação das rendas municipais.

A educação foi o tema por meio do qual o governo central mais interveio nos governos municipais. A tabela acima, ao demonstrar que mais de noventa por cento dos municípios prestavam educação primária, é reflexo direto do artigo 169 da ordem

<sup>37</sup> Este é o número de sedes municipais com abastecimento de água. Desse percentual, em 81,9% dos casos a entidade mantenedora do serviço é também municipal.

<sup>38</sup> Percentual referente aos municípios que informaram possuir rede de energia elétrica (93% do total).

constitucional de então, que obrigava aos municípios o investimento mínimo de vinte por cento da renda tributária na educação.

De modo semelhante, a Constituição previa (art.15,§ 4º) repasse aos municípios de dez por cento dos valores arrecadados com o Imposto de renda; metade dos valores deveria ser investido em benefícios de ordem rural. Ainda, no artigo 199, a Constituição ordenava que os municípios da Amazônia reservassem três por cento de suas receitas tributárias em um fundo conjunto com a União e os estados, com o objetivo de desenvolvimento da região, cujos valores seriam administrados pelo governo central.

Há uma clara divergência de forma de controle com relação ao período Vargas, afrouxando os controles efetuados por meio das agências burocrático-administrativas e aprofundando um sistema de imposições de objetivos e de planos a partir do centro.

A síntese do período, portanto, informa que o regime de 1946-1964 deu início a um sistema de controle das instituições locais, que seria largamente utilizado no período autoritário seguinte, por meio do qual a administração dos governos municipais ficava condicionada às determinações do centro, que manejava à distancia as cordas da atuação das marionetes locais.

## **CAPÍTULO 6: O LEVIATÃ ROBUSTO**

### **6.1 O “federalismo de integração”**

O golpe de 1964 e as mudanças oriundas da Constituição de 1967 e legislação posterior alteraram a estrutura do Estado brasileiro, com reflexos, evidentemente, na dinâmica federativa e nas relações intergovernamentais.

O regime autoritário concentrou poderes na União, intervindo fortemente nas unidades subnacionais, sobretudo por meio da retomada da estratégia de nomeação dos prefeitos em cidades escolhidas e da transformação dos estados e municípios em executores das políticas formuladas pelo centro. Além disso, um novo regime tributário foi implantado no país com a reforma tributária da década de 60, cuja culminância foi o Código Tributário, que instituiu um novo sistema de coleta de partição de tributos, vigente, em grande parte, até os dias atuais.

Não obstante a centralização política e o novo regime tributário - e, paradoxalmente, por decorrência mesmo desses fatores -, a grande novidade do período foi a implementação de um importante sistema de distribuição de receitas entre as unidades subnacionais, principalmente por meio dos Fundo de participação dos estados (FPE) e o Fundo de participação dos municípios (FPM), instrumentos de políticas fiscal e administrativa vigentes até os dias de hoje.

O objetivo deste capítulo é captar, a par dessas mudanças, os elementos de continuidade, desenvolvimento e, até, aperfeiçoamento de uma linha de intervenção do poder central na atuação municipal. Em termos diversos, completa-se, no período militar, o sistema que induz os estados e municípios a seguir as estratégias política, financeira administrativa e mesmo ideológica definidas pelo centro. O experimento federativo do autoritarismo militar não apenas incorporou o aprendizado dos períodos anteriores, como também, em uma linha evolutiva, aperfeiçoou os mecanismos de intervenção desenvolvidos em um crescente desde o início da Era Vargas.

Sallum Junior vislumbra três períodos nas relações entre os entes federativos no período militar (1964-1985), todos orientados em sentidos distintos. Primeiramente, um enfraquecimento da federação ocorrido no período inicial do golpe, entre 1964 e 1973; também, um segundo período caracterizado pela tentativa de reativação controlada da

federação, inclusa na estratégia de Geisel-Golbery de institucionalização do regime (1974 e 1982) e, por fim, o ressurgimento federativo (não controlado) durante a crise política que levou ao fim do regime autoritário no começo de 1985. (SALLUM JR., 1996:2). Aspásia Camargo afirmou que o modelo acabava por consagrar a prática do mero casuísmo político, a adaptação institucional aos interesses imediatos dos ocupantes do governo (CAMARGO, 1993:315).

No período inicial do regime militar, tão logo levado a efeito o golpe, trataram as lideranças militares de afastar os líderes políticos que poderiam fazer frente ao novo sistema. Por meio do Ato Institucional, mantiveram a validade da Constituição de 1946; todavia, destituíram e caçaram direitos políticos dessas lideranças e, evidentemente, feriram também a autonomia política dos entes subnacionais. O Ato Institucional nº 2/1965 altera a Carta de 1946 em diversos pontos; no que aqui importa, proibindo a remuneração dos vereadores (art. 10) e determinando que, aos parlamentares cassados, não seria dado substituto (artigo 15, parágrafo único), além de ter criado novos casos de intervenção federal nos estados (art. 17) e determinado restrições à criação de municípios (art. 22).

Passada a eleição de 1965, dos 10 postos de governadores em disputa, 5 foram vencidos pela oposição, inclusive nos estados mais poderosos, ligando o sinal de alerta no governo militar (ABRÚCIO, 1996).

A resposta veio por meio do Ato Adicional nº 3/1966, marco de uma intervenção mais forte na política subnacional, ao instituir eleição indireta para os cargos do executivo nacional e estadual (art. 1º) e nomeação, pelo governador, dos prefeitos das capitais dos estados (art. 4º). Em um sistema bipartidário em que o governo poderia manejar cassações e outros recursos legais; o estreitamento da arena decisória eletiva aos cargos executivos teve como resultado a restrição do acesso apenas aos simpáticos ao regime. Abrúcio se refere ao período como unionista autoritário (1996).

O regime criado a partir da Constituição de 1967 foi claramente contraditório com relação à autonomia subnacional. Ao passo que restituiu o sufrágio universal e direto para os cargos de prefeitos e governadores, centralizou na União a coleta de tributos antes das competências estadual e municipal e lhe concedeu privativamente a competência residual para a instituição de novos tributos. A compensação dessa perda de receitas foi feita por meio dos Fundos (FPE e FPM); porém, aqui, foi tolhida a autonomia administrativa, uma vez que uma grande parte dos repasses era efetuada mediante o condicionamento dos gastos.

Todavia, as regras eleitorais da Constituição de 1967 não chegaram a ser aplicadas, uma vez que não houve eleições entre sua vigência e a edição do AI-5, garrote da ditadura militar, vem fechar ainda mais o sistema, possibilitando a intervenção nos estados e municípios por ato do Presidente da República.

A dinâmica de esvaziamento da política subnacional perde forças a partir de 1974, com a tentativa de inclusão das elites regionais no plano de distensão da ditadura. Ainda segundo Sallum Junior (1996), a estratégia de fortalecimento controlado das unidades subnacionais focava, sobretudo, as governadorias como potenciais parcerias para, de um lado, isolar os militares da linha dura e, de outro, instalar nesses postos uma elite identificada com os ideais do regime. Com esses objetivos, foi também reformado o sistema representativo nacional a fim de ampliar a participação das elites políticas regionais, privilegiando os estados mais dependentes do governo central. Por fim, no plano financeiro, foram recompostos os percentuais originais do FPE e do FPM, que haviam sido enfraquecidos durante o período anterior.

Um terceiro momento das relações federativas no regime militar ocorreu a partir da vitória da oposição nas eleições de 1982. Além de obter a maioria absoluta na Câmara dos Deputados, a oposição arrebatou 10 estados, entre eles Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, inaugurando uma fase de *diarquia* no poder político nacional, que vai desaguar no sistema dos barões da federação, na feliz expressão de Abrúcio (1996).

Sallum Jr (1996) chama atenção para o fato de que, mais do que o sistema partidário, foi a quebra da federação iniciada a partir do AI-2 que cumpriu o papel de homogeneizador da vontade política dirigente. A nova federação, por um lado, reduziu drasticamente o poder dos estados federados e, portanto, dos grupos dirigentes regionais, e, por outro, transformou os governantes estaduais em meros executores de políticas públicas definidas nacionalmente no que foi chamado pelo próprio regime como Federalismo de integração.<sup>39</sup>

Apresentadas as relações federativas no período autoritário, abaixo será efetuada a análise específica de cada uma das modalidades de autonomia, nos termos desse trabalho.

---

<sup>39</sup> Sallum Junior, no texto referido faz uma análise ampla do sistema político e conclui que nesse período a configuração federativa servia como espécie de segunda instância a fim de bloquear a possibilidade de que líderes regionais pusessem a estrutura estadual a serviço da ativação social. Segunda instância porque, antes dela, havia um sistema de filtros da vontade coletiva, que perpassava o sistema bipartidário, a repressão policial, a subvalorização das populações urbanas frente às rurais e etc. O sistema federativo funcionava como uma ordem superior de controle, caso esses mecanismos falhassem. (SALLUM JUNIOR, 1996).

## 6.2 Análise

### 6.2.1 Autonomia política

A autonomia política dos entes subnacionais no período ditatorial seguiu as estratégias políticas definidas pelos grupos dirigentes para o regime. Em outros termos, mesmo que seja uma característica presente em todos os períodos, fica, na ditadura militar, muito clara a colocação do sistema federativo a serviço das estratégias políticas traçadas pela cúpula do sistema, isto é, pelos ocupantes de turno dos postos chave do governo central.

O sistema implantado pelos militares foi uma atualização, um *up grade*, no modelo de relações intergovernamentais seguido até então. E se, de um lado, as estratégias levadas a efeito pela elite militar continham a semente da perda do controle do processo de abertura política, sobretudo a partir de 1982, com a instalação de uma *diarquia* entre poder central e governadores (Sallum Jr, 1994, Abrúcio, 1996), de outro, o sucesso do modelo se mede pela sua continuidade no sistema federativo posterior a 1988.

A análise geral feita acima, que vislumbra três períodos claramente definidos, tem como parâmetro o federalismo dual, centrado, sobretudo, na tensão estados x poder central. O objetivo desta seção é efetuar a análise da autonomia política estritamente com relação aos municípios.

Assim, do ponto de vista da **indicação aos cargos subnacionais (ICS)**, houve evidente interferência desde fevereiro de 1966 quando, por meio do AI-3, foi instituída a nomeação para os prefeitos das capitais dos estados, embora tenha sido mantida a eleição para os demais municípios. Para esses outros municípios, a patronagem era utilizada como forma de intervenção, resultando em que, por exemplo, nas eleições de 1972, a ARENA vencesse em 92% dos municípios em disputa (ABRÚCIO, 1996).

A Constituição de 1967 manteve a regra, e, reprisando o período autoritário do Estado Novo, previu a hipótese de nomeação, mediante aprovação da assembléia, dos prefeitos dos municípios considerados estâncias hidrominerais. Estendeu, também, a nomeação, subordinada à aprovação do Presidente, aos municípios considerados de

interesse da segurança nacional, regra que foi alterada apenas em 1985, mesmo após a instituição de eleição direta para governador em 1982.

Por outro lado, do ponto de vista dos **atores políticos concorrentes (APCs)** não houve alterações de monta. Pode ser apontada a interferência dos governadores na nomeação dos prefeitos das capitais, mediante consulta à assembléia legislativa. Todavia, faz-se necessário sublinhar que tal dimensão é, em parte, captada pela variável acima, bem como limitada às capitais.

Por fim, é curioso notar que o período autoritário reavivou um elemento utilizado apenas no império. Não à toa, em ambas as situações, o objetivo era carrear apoio a um regime autoritário. Mesmo com isso em vista, cumpre sublinhar que a Emenda Constitucional nº 8/1977, inserida no Pacote de Abril, alterou os artigos 13 e 42 da Constituição vigente, passando a prever a representação municipal no colégio eleitoral para a escolha dos governadores e um terço dos senadores e teve a importância de avivar a **representação territorial (RT)** dos municípios na política estadual e federal.

### **6.2.2 Autonomia financeira**

Esta seção é dedicada a analisar o complexo sistema de transferência de tributação, transferência de recursos, mobilidade do nível de receitas e o conflito dos dados relativos às receitas municipais no período.

A autonomia financeira municipal no período da ditadura militar é um tema complexo porque reflete momentos distintos dos planos de governo e, mesmo de sustentabilidade política implementados pelos governos militares. Também porque nesse período é posto efetivamente em prática o sistema de repasses e transferências de receitas da unidade central para as unidades periféricas, por meio dos Fundos de Participação.

Mas é, complexo sobretudo porque as diversas análises sobre o período apresentam dados discordantes. O quadro abaixo relaciona dados colhidos em seis diferentes trabalhos que analisam o tema:

Quadro 13 - Comparativo das receitas municipais nas análises (%)

Ano	Almeida (2005)	Afonso, Ramundo e Araújo (1998); Afonso, Araujo e Kair (2001); Régis (2009)	Serra e Afonso (1991)	Abrúcio e Couto (1996)
1960	6,5	6,55	10,2	
1965			10,7	12,9
1968				16,9
1970	10,2		9,5	14,3
1972				13,7
1974				13,5
1980	8,6	8,64	11,6	9,0
1985	10,7		13,2	

Quadro elaborado pelo autor.<sup>40</sup>

Com relação ao período, Serra e Afonso sustentam que, antes e durante a constituinte de 1988, o debate sobre a autonomia financeira municipal foi extremamente pobre, caracterizado pela confusão entre democracia e autonomia. Argumentam também que, ao término do período autoritário, os municípios já detinham considerável parcela das receitas nacionais; todavia, pairava sobre a constituinte ***o mito da centralização financeira***.

O argumento dos autores é semelhante ao que será aqui desenvolvido: o impacto da reforma tributária da década de 1960 não afetou negativamente as receitas municipais (SERRA e AFONSO, 1991: 44).<sup>41</sup>

Como referido anteriormente, na década de 60, o sistema tributário nacional passou por uma reforma (Emenda Constitucional 18/1965, o Código Tributário Nacional em 1966 e a própria Constituição de 1967), que alterou o sistema de arrecadação e partição das receitas. Duas foram as alterações principais da reforma: a centralização da coleta de tributos nas mãos da União e a posterior distribuição de recursos por meio dos Fundos de

<sup>40</sup> Quadro elaborado com base em: SOUZA, *Recentralizando a federação?*, 2005; AFONSO, RAMUNDO e ARAÚJO: *Breves notas sobre o federalismo fiscal no Brasil*, 1998, AFONSO, ARAUJO E KAIR: *Federalismo fiscal no Brasil: a importância dos governos municipais*, 2001, RÉGIS, *O novo federalismo brasileiro*, 2009; SERRA, e AFONSO. *Finanças públicas municipais – trajetórias e mitos*, 1991 e ABRÚCIO e COUTO, Claudio. *O impasse da de federação brasileira: o cenário político e suas conseqüências para o processo de descentralização*, 1996.

<sup>41</sup> Como será visto abaixo, os dados encontrados na obra de referência conflitam fortemente com os índices identificados e trabalhados na literatura sobre o período, o que obrigou a checagem das fontes. Com este objetivo, foram consultados os volumes XXIII, XXIV, XXV e XXVI de *Finanças do Brasil. Receita e despesa da União, Estados e Municípios*, editado pelo Ministério da Fazenda, cujos dados se identificam com aqueles encontrados nas *Estatísticas Históricas do Brasil*.

Participação (FPE e FPM).

Assim, dos quatorze impostos do sistema tributário nacional, dez foram definidos como de competência da União, dois de competência estadual (apenas o imposto sobre circulação era de grande arrecadação), cabendo aos municípios tributar a propriedade territorial urbana (IPTU) e os serviços de qualquer natureza (ISS).

Além da concentração tributária nas mãos da União, a Constituição de 1967 concede ao poder central competência residual para criar novos impostos sem a obrigatoriedade de partilhá-los com as entidades subnacionais. A fim de contrabalançar a centralização e, dentro da ordem administrativa vigente, foram criados, por meio dos Fundos de participação, instrumentos de transferência de recursos às unidades subnacionais. Os Fundos de participação dos estados e municípios foram criados em 1965 com a Emenda constitucional 18, que alterou os arts. 21 e 22 da Constituição de 1946, atribuindo a cada fundo 10% do produto da arrecadação do imposto sobre a renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Os municípios recebiam ainda vinte por cento do total do Imposto de circulação, que poderiam ser gastos livremente.

Após esta data, o FPM sofreu inúmeras variações, tendo suas receitas reduzidas em favor da União. Assim, por exemplo, os Fundos de participação dos estados e municípios, que iniciaram com 20% do conjunto do IPI e IR, passaram a 10% pelo Ato Complementar nº 40, de 1968, que ainda criava um *Fundo especial de auxílio ao norte e nordeste*, que carregava 2% dos recursos do II e IPI. Das receitas desse fundo, 40% eram *receitas negociadas*, ou seja, de transferência livre pela União.

Passada a fase de compressão do regime, as alíquotas dos Fundos de Participação voltaram a ser expandidas a partir de 1975. Especificamente com relação ao Fundo de Participação dos Municípios, a Emenda Constitucional nº 5/1975 prevê aumento anual de um ponto percentual, até alcançar o percentual de nove por cento. A Emenda Constitucional nº 23/1983 expande a alíquota para 16% e esta chega a 17% por meio da Emenda Constitucional nº 27/1985.

O quadro abaixo resume as alterações quanto aos percentuais e instrumentos legais utilizados para alterar as parcelas de repasses dos Fundos de participação no período.

**Quadro 14 - Evolução dos percentuais do FPM e FPE**

ANO	DISPOSITIVO LEGAL	FPM	FPE
1967/1968	E. Constitucional 18/65	10,0	10,0
1969/1975	Ato Complementar 40/68	5,0	5,0
1976	E. Constitucional 5/75	6,0	6,0
1977	E. Constitucional 5/75	7,0	7,0
1978	E. Constitucional 5/75	8,0	8,0
1979/1980	E. Constitucional 5/75	9,0	9,0
1981	E. Constitucional 17/80	10,0	10,0
1982/1983	E. Constitucional 17/80	10,5	10,5
1984	E. Constitucional 23/83	13,5	12,5
1985	E. Constitucional 23/83	16,0	14,0
1985	E. Constitucional 27/85	17,0	14,0

Quadro elaborado com base em Gasparini e Miranda, 2006.

O quadro abaixo, relativo às receitas por nível de governo no período, que traz ainda o percentual de despesas municipais no conjunto das despesas públicas gerais, traz informações deveras surpreendentes. Segundo as informações colhidas, o período ditatorial conheceu uma grande expansão das receitas e despesas municipais, chegando as receitas ao pico de 14,68% em 1978 e 1979, e as despesas alcançando 15,9% em 1979.

A surpreendente evolução das finanças municipais no período 1964-1985 reflete-se na média das receitas (11,96%, contra 10,13% do período anterior) e das despesas (12,14% contra 9,50% no período 1946-1963).

A explicação para o fenômeno, mais que um improvável apreço da burocracia autoritária militar pelo poder local, reside na possibilidade de enfraquecer os poderes estaduais, que manejou habilmente o poder central. Se, no período de 1946-1963, os estados foram os beneficiários da alteração da partilha de recursos, atingindo uma média de 41,08% do total dos recursos, no período ditatorial, a média de suas receitas caiu para 39,33%. A União, por sua vez, quase não teve alteração no seu percentual médio de receitas (48,78% no primeiro período contra 48,71% no segundo).

Foi exatamente dessa margem de que se apropriaram os municípios. O fortalecimento municipal era de interesse do poder central, sobretudo em face da estratégia, inicialmente de controle, e, posteriormente, de cooptação e, por fim, de enfrentamento dos

estados. O fortalecimento das receitas locais também é resultado do sucesso do sistema de repasses centralizados construído por meio dos Fundos de Participação, que havia fracassado no regime anterior, que incumbia os estados de efetuar a maior parte das transferências.

**Quadro 15 - Receitas por nível de governo e despesas municipais (1964-1985)**

	ANO	TOTAL	% R.U.	% R.E.	% R.M.	%D.M.
<b>Castelo Branco</b>	1964	4.251.943.313	47,29%	44,56%	8,15%	6,18%
	1965	7.392.918.560	48,61%	42,81%	8,58%	7,56%
	1966	11.838.475.548	50,74%	40,27%	8,99%	9,06%
<b>Costa e Silva</b>	1967	16.258.841	45,42%	42,15%	12,43%	11,08%
	1968	25.745.749	45,78%	41,71%	12,51%	12,71%
	1969	38.640.791	50,94%	38,79%	10,27%	10,78%
<b>Emílio G. Médici</b>	1970	53.816.775	55,41%	35,49%	9,10%	9,53%
	1971	57.377.281	47,15%	41,99%	10,87%	11,27%
	1972	80.338.715	49,07%	39,42%	11,51%	11,95%
	1973	107.944.479	48,85%	39,64%	11,51%	11,77%
<b>Ernesto Geisel</b>	1974	155.635.997	48,62%	39,02%	12,37%	12,82%
	1975	217.789.055	46,19%	41,67%	12,14%	12,35%
	1976	347.252.037	49,64%	37,34%	13,02%	13,69%
	1977	508.356.196	49,69%	36,58%	13,73%	13,59%
	1978	760.672.641	47,02%	38,30%	14,68%	14,50%
<b>João B. Figueiredo</b>	1979	1.173.014.762	46,40%	38,93%	14,68%	15,09%
	1980	2.469.006.000	49,82%	37,22%	12,97%	13,59%
	1981	4.885.765.000	48,14%	38,43%	13,43%	14,02%
	1982	9.153.931.000	52,16%	35,62%	12,22%	14,51%
	1983	23.129.187.000	50,93%	36,20%	12,87%	13,14%
	1984	74.698.061.000	48,75%	38,24%	13,01%	13,71%
	1985	298.817.529.046	45,13%	40,83%	14,04%	14,13%
<b>MÉDIA</b>		-----	48,71%	39,33%	11,96%	12,14%

Quadro elaborado pelo autor.

Em outros termos, a partilha das receitas no período ditatorial privilegiou os municípios frente aos estados, aumentando parcelas subnacionais de receitas (**PSR**) e parcelas subnacionais de gastos (**PSG**) municipais, levando-as aos níveis mais altos do sistema federativo até então. O principal instrumento para essa alteração foi a centralização dos recursos na União e a transferência, a partir dela, para as unidades locais. Todavia, essas transferências, em grande parte do período, obedeceram a um sistema de exigências

que se conectava à lógica de imposição e controle à distância do poder central, conforme será visto na seção seguinte.

### **6.2.3 Autonomia administrativa**

No nível ideológico, o modelo administrativo buscado pelo regime militar se assemelhou ao modelo instalado por meio da ditadura Vargasista. Não à toa, Camargo afirma que a experiência de 64 foi um retorno ao primeiro ciclo de Vargas. Em sua precisa síntese, a revolução dos tenentes se repete, trinta anos depois, como a revolução dos generais (Camargo, 1993: 309). A lógica do sistema era orientada, fundamentalmente, pela combinação do planejamento central com a minimização dos fatores políticos por meio da tecnocracia autoritária (ABRÚCIO, 1996).

Todavia, no nível prático, o principal instrumento para o cerceamento da autonomia administrativa foi o condicionamento dos repasses orçamentários ao atendimento de objetivos e critérios determinados pelo poder central. Não apenas as esferas federativas foram alijadas dos procedimentos orçamentários: a centralização autoritária excluiu, na mesma toada, o legislativo das decisões em matéria orçamentária, concedendo ao legislativo a mera tarefa de homologar a lei orçamentária (SERRA, 1989).

É interessante chamar atenção para o fato de que, diferentemente da Constituição de 1988, que estabelece competências privativas e concorrentes aos municípios, a Constituição de 1967 não fixava um leque de atribuições municipais. Há a mera referência à *administração própria, no que se refere ao seu peculiar interesse e à organização dos serviços locais* (art. 16, inciso II). No entanto, funções como saúde e educação foram paulatinamente adicionadas às funções municipais: inicialmente, por meio dos convênios e, posteriormente, por meio da imposição de gastos mínimos nessas áreas.

A EC 18/1965, que criava os Fundos de participação, já previa aos estados e municípios um *bônus* de até dez por cento do Imposto de renda e do Imposto sobre produtos industrializados recolhidos em seus respectivos territórios, desde que celebrassem com a União convênios destinados à coordenação dos programas de investimento e serviços públicos (art. 22). A medida foi reprisada na Constituição de 1967 (art. 27). O *convênio* era o instrumento legal padrão por meio do qual as unidades subnacionais

firmavam uma determinada política pública com o centro, adotando a sistemática *standard* desenhada pelo governo federal.

As transferências de recursos atuavam como mecanismos de sujeição política dos governos subnacionais ao poder central. Os recursos eram transferidos de forma condicionada, ao passo que a União tutelava o gasto: as transferências relativas aos impostos sobre lubrificantes, energia elétrica e minerais deveriam também ser gastas nos respectivos setores. De modo semelhante, exigia que mais de 50% dos repasses por meio dos Fundos de participação fossem destinados aos gastos de capital.<sup>42</sup>

Em síntese, de todas as transferências de tributos para os municípios, somente as transferências de ICM dos estados - 20% do total arrecadado - podiam ser gastas livremente. A medida tinha como objetivo retirar dos governadores a possibilidade de ingerência sobre municípios, submetendo-lhes diretamente ao centro.<sup>43</sup>

Todas as demais transferências ordinárias dos fundos eram condicionadas a investimentos determinados pelo centro. Além disso, desde a revisão de 1969, os municípios, sob pena de intervenção, deveriam investir o percentual mínimo de vinte por cento da receita tributária no ensino primário (art. 15, § 3º, alínea f).

O instrumento que, de forma mais clara, demonstrou a tendência de submeter o legislativo e as esferas nacionais ao executivo federal foi o Ato Complementar nº 40/68, uma espécie de emenda constitucional que, além de alterar as alíquotas do repasse, condicionou as transferências:

**a) à aprovação prévia pelo Tribunal de contas da União dos programas de investimento a serem apresentados pelas unidades subnacionais, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo poder Executivo Federal;**

**b) à vinculação de recursos próprios das unidades subnacionais àqueles programas, ou seja, o comprometimento de dispêndio da receita própria;**

---

<sup>42</sup> Emenda Constitucional nº 18/1965, art. 21, § 2º. Gastos de capital são aqueles que irão beneficiar mais de um exercício financeiro devem ser adicionados ao ativo imobilizado. Ex: aquisição de bens.

<sup>43</sup> As transferências do ICMS foram reguladas pelo Ato Complementar 3/1966, que determinava aos estados efetuarem o depósito em conta corrente aberta pelos municípios.

**c) ao recebimento, por parte das unidades subnacionais, de encargos executivos da União;**

**d) ao recolhimento efetivo dos tributos federais coletados pelas unidades subnacionais e à liquidação de suas dívidas com a União.<sup>44</sup>**

Não se deve minimizar o esforço de profissionalização e, mesmo, modernização das administrações subnacionais compreendido nas medidas. Todavia, considerando que parte dos municípios tinha as transferências como a principal fonte de receitas, as exigências serviram como forma de impor homogeneização e harmonização às políticas definidas por um centro incontestável. Nas palavras de Abrúcio:

A cooperação entre as esferas de governo significava na realidade a implementação de um modelo piramidal de relacionamento federativo, em que a União subordinava os estados e municípios ao seu comando. Não existiam dois centros de poder autônomos [...] negociando as questões intergovernamentais, tal como no modelo do federalismo republicano, mas apenas um centro de poder comandando toda engrenagem federativa. Dessa maneira, o princípio reinante não era o da cooperação mas o da subordinação (ABRÚCIO, 1996:71).

No entanto, seguindo os interesses políticos dos líderes do regime autoritário, aos poucos foi alterada a dinâmica do controle federal sobre as administrações locais. Já no final do regime, na fase liberalizante, em que importava uma aliança com as elites subnacionais, foram eliminadas (1979-1980) as condições impostas pela União para liberar transferências para estados e municípios.

Em 1982, ano em que foi emendada a Constituição para prever eleição direta para todos os prefeitos, foi incluída, igualmente, uma cláusula que adicionava aos elementos da autonomia municipal a decretação e a arrecadação das suas rendas, bem como a decisão sobre a aplicação. Não obstante, outras condições foram impostas ao gasto público municipal. Já no período final do regime, a aceleração do processo de descentralização de funções impôs aos municípios a utilização de 25% da renda tributária em educação (EC. 24/83) e 6% dos valores do FPM em programas de saúde (EC 27/1985).

---

<sup>44</sup> Art. 26, § 1º, da Constituição de 1967, conforme redação conferida pelo artigo 3º do Ato Complementar nº 40/1968.

### 6.3 Síntese do período 1930-1985

O exame do período posterior à República Velha revela que não houve não linearidade no manejo dos elementos federativos. Mesmo assim, há padrões de continuidade que merecem ser ressaltados.

Em termos diversos, com relação à autonomia municipal, o golpe de 1930 é um divisor de águas. Como refere Camargo (1993:309), a *Era Vargas* não acabou com a morte do ditador em 1954. Segundo a autora, a estrutura burocrática criada no período suscitou, ainda, uma *Era Vargas sem Vargas* (1945-1990) e uma *Era Vargas contra Vargas* (o período das reformas da década de 1990).

O resultado dessa configuração foi o paulatino surgimento de um novo modelo de intervenção na autonomia municipal, no qual, ao lado da intervenção direta por meio da indicação aos cargos políticos subnacionais, ganha relevo o controle à distancia. No primeiro momento, isso ocorreu mediante a criação de agências administrativas com atuação política e, no segundo momento, pela determinação dos investimentos e condicionamento dos repasses para eles a partir do centro. A análise de Souza, embora referente ao período do Estado Novo, sintetiza o início desse padrão:

O processo de unificação política e administrativa, incompleto mesmo ao final dos sete anos de ditadura deu-se de maneira gradual, através da montagem de mecanismos jurídico-institucionais e políticos bastante complexos. [...] Estes mecanismos tomaram forma como uma engrenagem de controle à distância sobre as estruturas políticas regionais preexistentes, subordinando-as ao mesmo tempo em que as absorvia ou circunscrevia seu ângulo de atuação (SOUZA, 1976: 85)

No entanto, não basta sublinhar a influência do período Varguista; em uma análise da perspectiva temporal contínua, emerge um padrão. Todavia, ele esconde um conjunto de alterações, isto é, engrenagens, que, no conjunto, conduzem a um mesmo lugar, mas, individualmente, são paulatinamente aprimoradas.

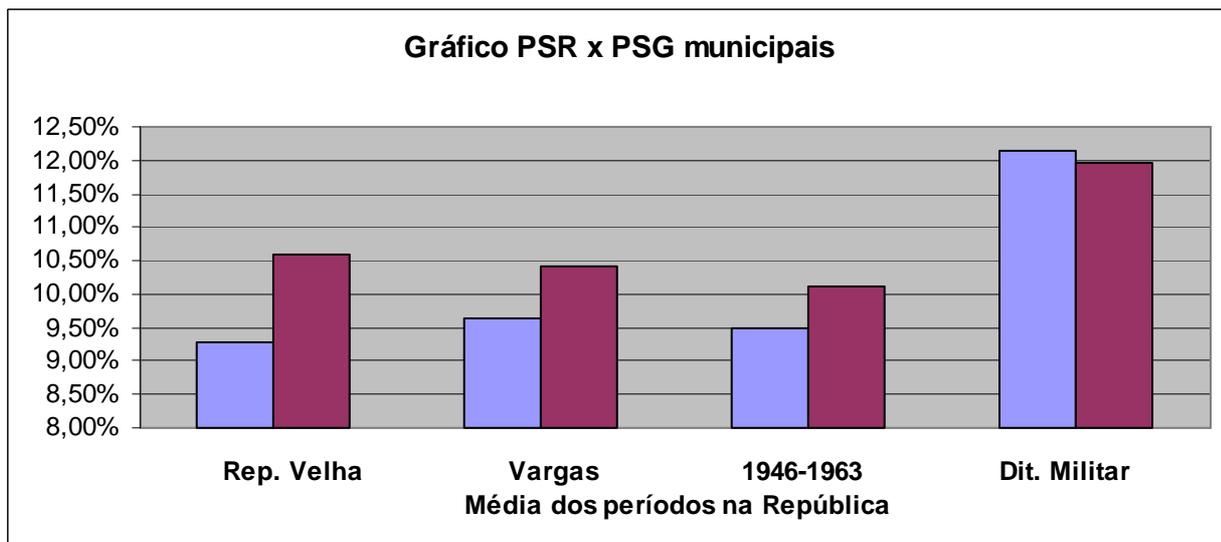
A primeira informação relevante que exsurge diz respeito à variabilidade do padrão daquele que, intuitivamente, aparece como o principal elemento da autonomia local: a elegibilidade do executivo municipal.

A eletividade municipal foi suprimida em períodos autoritários (1931-1934, 1937-1945), limitada em períodos democráticos (1934-1937 e 1946-1964) e viveu em um regime dúplice no período do autoritarismo militar, com nomeações para as capitais e alguns outros municípios, mas com eletividade nos demais, o que demonstra que não há conexão entre esse elemento e a vigência de um regime democrático ou autoritário. A variação desse elemento revela a capacidade da União de manipular a formatação da política local durante todo o período, mas expressa, também, a relativa importância do fator para a interferência do centro.

Isso porque, no período em exame, há uma clara intensificação dos mecanismos de intervenção na política local por meio da imposição de atores políticos concorrentes, principalmente por meio da variável administrativa. Nesse sentido, como já foi examinado, o período Vargas se notabilizou pela criação dos *Daspinhos* e dos Departamentos de Municipalidades, que, como órgãos dos governos federal e estadual, respectivamente, tinham atuação direta sobre a gestão municipal, compartilhando o poder político dos executivos. De modo semelhante, ainda no regime provisório do golpe de 1930, inicia um processo de determinação dos gastos municipais, sistema que é ampliado com o regime de 1934. O Estado Novo não formata normas legais sobre a determinação dos gastos municipais; todavia, o sistema é retomado em 1946 e é tornado elemento chave das relações federativas no período militar.

Este aprendizado, isto é, a evolução e o aperfeiçoamento dos mecanismos do sistema, ocorreu também sob o aspecto da repartição das receitas tributárias. Passado o período autoritário inicial do golpe de 1930, a Constituição de 1934, além de conceder competência para os municípios instituírem determinados tributos, criou um sistema de repasse de receitas intergovernamental. A Constituição de 1946 mantém, com algumas alterações, o sistema de repartição de receitas do Estado Novo. Surpreendentemente, o período registra média de arrecadação e de gastos municipais ligeiramente inferiores às daquelas do período Vargas (10,13% e 9,50% contra 10,41% e 9,64%, respectivamente). Dado que o regime democrático de 1946, ostensivamente, pretendia ampliar a capacidade financeira municipal, os dados revelam um fracasso da política de distribuição de receitas. O regime autoritário militar altera a fórmula, por meio da concentração dos recursos e dos repasses na União. O sistema logra êxito do ponto de vista dos acréscimos financeiros, chegando à média das receitas no período a 11,96% e a média das despesas a 12,14%.

O gráfico abaixo apresenta as médias das finanças (**PSG** e **PSR**) municipais por período, a partir da República Velha.



O gráfico demonstra, igualmente que sob o ponto de vista financeiro, não há relação entre descentralização, federalismo e fortalecimento do municipalismo. O período da ditadura militar, sabidamente contrário ao fortalecimento da federação, apresenta os maiores índices de repasses financeiros. Já o período que lhe antecede, ostensivamente favorável à autonomia, subsidiou, sobretudo aos estados e as receitas municipais apresentam as médias mais baixas de todo o período republicano.

A variação existente nos percentuais das receitas e das possibilidades de gastos municipais dentro dos grandes períodos, também reforça a hipótese de que, sejam períodos considerados centralizadores ou autonomistas, as receitas tem forte oscilação.

**Gráfico da variação da PSR municipal**

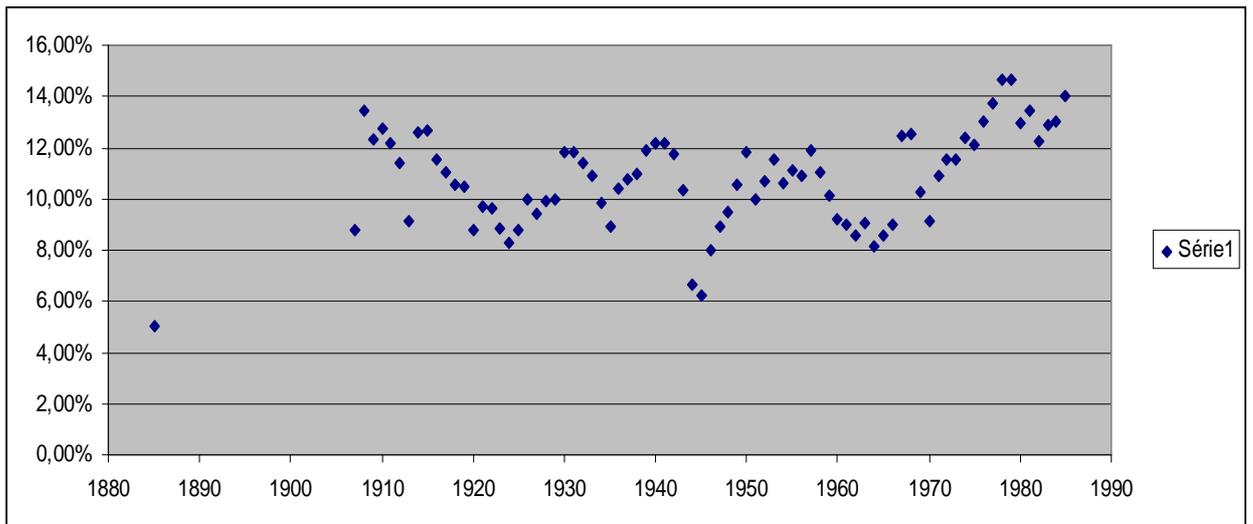


Gráfico elaborado pelo autor.

### Gráfico da variação da PSG municipal.

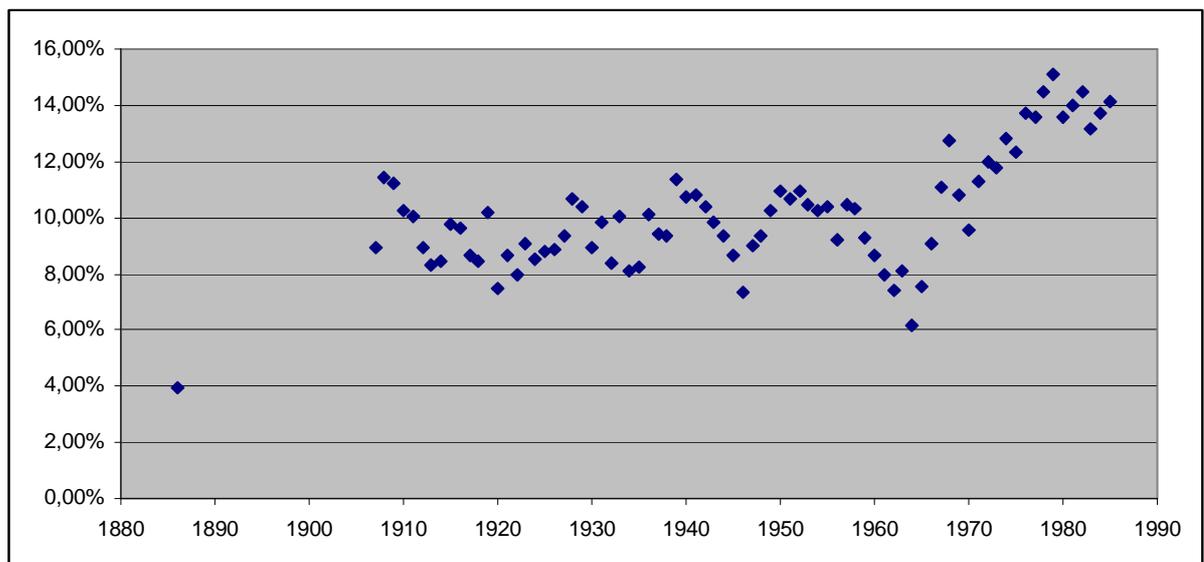


Gráfico elaborado pelo autor.

Em termos finais, a soma dos elementos demonstra que, no período posterior à República Velha, o poder central atuou em duas linhas fundamentais: de um lado, a ampliação das capacidades financeiras dos municípios e, de outro, a ampliação de mecanismos de controle para além da questão propriamente eletiva. Todavia, o controle passa por dois momentos: no ciclo Vargas e no período imediatamente posterior, o foco reside nas agências burocráticas de fiscalização, ao passo que, em um segundo momento, alia ao controle burocrático um dirigismo pelo alto, mediante a definição dos objetivos de investimento, os *loci* nos quais deveria ser desenvolvido o poder infra-estrutural.

Em síntese, aprimora o modelo de controle, um híbrido, distante, mas sempre presente. Atualizando a figura de Faoro para o período colonial, não mais o pelourinho, mas a placa da obra pública demonstra que o *Leviatã* existe e marca presença.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação consiste na tentativa de entendimento do papel que cumpriu o município no sistema federativo brasileiro sob o ângulo da autonomia. Com as ressalvas de que no estágio atual da pesquisa sobre as instituições, a relação entre federalismo e descentralização está longe de ser incontroversa ou simples (ALMEIDA, 2005), o trabalho pretendeu focar a dinâmica existente entre o federalismo e autonomia municipal.

Para a realização da proposta, inicialmente foi buscada uma definição instrumental que possibilitasse continuidade no exame do período colonial, do período monárquico, unitário com cores federativas, e o período republicano em que, por diversas vezes, o poder central obteve absoluto domínio das instâncias subnacionais. Para isso, foi feita uma rápida revisão no conceito de federalismo, retendo apenas os aspectos que dizem respeito às relações entre o centro e a periferia. Nesse sentido, no trabalho, federalismo foi tratado como a dinâmica das relações intergovernamentais entre o centro e a periferia, sob o ângulo das finanças e da intervenção política e administrativa.

Em seguida, foi feita uma revisão da literatura acerca da autonomia local no período colonial. Ao examinar interpretações que conflitam o excesso de autonomia local na colônia com o predomínio do centro, representado pela Coroa, a conclusão que se impõe é que, mesmo existindo uma duradoura e exagerada autonomia exercidas pelas câmaras locais, que manteve focos de autonomia mesmo após o período centralizante iniciado com a Restauração portuguesa e aprofundado no ciclo da mineração, o poder local no período foi refém dos interesses do reino, na medida em que expandia o território habitável e institucionalizava, de forma incipiente, a presença do Estado. A metáfora do *Leviatã* à distância sintetiza as duas interpretações: ao passo que os poderes locais, apropriados ou não pelos potentados locais, gozavam de uma liberdade à revelia do sistema legal, nos aspectos que lhe eram interessantes, a Coroa exercia seu poder despótico de maneira incontestável.

Em um segundo momento, foi analisado o período imperial e primeira república. O objetivo foi descrever os processos havidos no período imperial como palco de um esforço de centralização, na tentativa de submeter as elites locais, manter o território e construir o Estado nacional do ponto de vista infra-estrutural. Com esse norte foi cerceada a autonomia local, sobretudo por meio da regulação, em 1828 das atividades das câmaras. Todavia, ao contrário das conclusões correntes na literatura, a análise demonstrou que a legislação de

1828 e as reformas da década de 1830 ao revés de aniquilarem a autonomia local, buscaram submetê-las às elites regionais, dentro da lógica de construção do Estado e de cooptação das elites provinciais em uma monarquia formalmente unitária, mas com traços federativos.

De outro lado, a restrição da atuação das câmaras ao cenário local implicou na imposição de um conjunto de serviços públicos locais a serem desenvolvidos pelas municipalidades. Todas essas medidas, em conjunto, dão a tônica do projeto de restrição das municipalidades ao espaço local, submissão às províncias e com uma crescente intervenção do centro, ou seja, a hierarquização das relações intergovernamentais.

Do ponto de vista das finanças, o exame dos balanços financeiros do império apenas confirmou a opinião dos comentaristas sobre a penúria em que viviam os municípios. A comparação entre eles revelou indícios de que houve, progressivamente, uma ampliação das capacidades financeiras municipais. Todavia, a ausência de continuidade dos dados não permitiu afirmar se eles revelam uma tendência ou momentos episódicos. Uma informação relevante coletada sobre o período diz respeito à variação da renda entre as províncias. Uma vez que as receitas municipais estavam vinculadas às províncias, a extração de renda pelas municipalidades dizia respeito menos à capacidade de renda provincial e mais à sua capacidade frente às elites regionais.

Instaurada a república, e com ela o federalismo, as relações das demais esferas com a municipalidade não tiveram mudança substancial na República Velha. Em que pese as diferenças na formatação do Estado no Império e na República, é mantido o padrão de hierarquização: transação do centro com os estados, submissão política dos municípios e incipientes serviços públicos municipais. No entanto, a par da forte descentralização das rendas para os estados, as municipalidades foram beneficiadas com um melhor aquinhoamento financeiro, em comparação com os balanços analisados do império.

De outro lado, uma vez que o regime de 1891 delegou aos estados a formatação das normas referentes aos municípios, as constituições estaduais regularam de forma variada as instâncias políticas municipais e, em sua maioria, passaram ao largo das imposições de serviços públicos municipais.

Em que pese as já citadas divergências de regime, o império e a república velha, têm como característica a vinculação das municipalidades às elites provinciais, no que ficou consagrado como *doutrina da tutela*. Nesse período, em face das dificuldades do centro de

cobrir os espaços mais distantes, negociou com as elites provinciais o controle das instituições municipais em troca da integridade territorial e do domínio político de cada estado/província por parte das elites regionais.

O modelo de relações traçado entre centro e periferia é alterado a partir do término do pacto oligárquico da República Velha, por meio da revolução de 1930. a conclusão é que a partir de então, as relações federativas passam estar sob total controle da União, que distribui entre si, os estado e os municípios o conjunto de recursos políticos, financeiros e administrativos com ampla autonomia.

No período Vargas, a autonomia política dos municípios foi a exceção. Tanto pelo fato de a eletividade municipal ser mantida apenas no curto período da Constituição de 1934, quanto pelo fato de o processo de institucionalização do Estado ter como contrapartida a criação de mecanismos de controle, agentes administrativos que tinham capacidade de interferência na administração municipal, como os Departamentos de municipalidades, já na Constituição de 1934 e estes e os *Daspinhos*, no Estado Novo.

À centralização política do período Vargas, correspondia a tentativa de fortalecimento do Estado em vários sentidos. Aqui, importa uma leve ampliação das parcelas subnacionais de receita e de gasto municipal, sobretudo no período do Estado Novo, e o início de um efetivo processo de imposição de políticas públicas às municipalidades a partir do centro.

Estas características gestadas no período Varguista vão nortear as relações intergovernamentais a partir de então: manutenção de um nível baixo, mas crescente de gastos e receitas municipais, intermitente intervenção na eletividade municipal, progressivo controle da administração pública local, em um primeiro momento, mediante a interferência de órgãos administrativos e posteriormente mediante o condicionamento da administração local a diretrizes originárias do centro.

Este processo foi aprofundado na ditadura militar e o instrumento fundamental para tanto foi a alteração da repartição de receitas. Por meio dos Fundos de Participação, a União aperfeiçoou o controle da administração das municipalidades, condicionando os repasses ao atendimento de requisitos e adesão a programas determinados pelo poder central.

No início do trabalho, três hipóteses foram colocadas como guias da pesquisa: **a)**

que a dinâmica federativa no Brasil foi sempre controlada pelo centro, disso decorre que **b)** mesmo em ciclos de descentralizadores o poder central pode escolher qual ator da federação e qual elemento da descentralização vai privilegiar, conforme seu interesse em fortalecer ou enfraquecer algum ente e **c)** não há relação linear entre descentralização, fortalecimento do municipalismo e fortalecimento do federalismo.

Em seu conjunto, a conclusão que emerge, confirma as hipóteses iniciais, demonstrando a predominância do centro sobre ambas as unidades subnacionais em todos os períodos analisados. A primeira hipótese foi demonstrada pela análise efetuada durante todo o trabalho, que buscou sublinhar que o centro possuiu historicamente o controle sobre os processos de centralização e descentralização, nos quais, os municípios atuam apenas como recebedores de normas e instituições criadas pelo poder central.

A segunda hipótese foi igualmente confirmada. Na história das relações institucionais brasileiras, o poder central, por possuir o controle dos processos de descentralização, foi capaz de jogar com três tipos de autonomia e entre si e mais dois atores concorrentes, privilegiando uma ou outra autonomia e/ou ator.

De igual modo, o exame demonstrou que não há relação entre descentralização e fortalecimento do municipalismo, entendido como maior equalização dos poderes entre o centro e os municípios. Nesse sentido, é adequada à experiência brasileira a explicação de Falleti (2006a, 2006b), que sugere que a origem dos processos de descentralização pode condicionar seu resultado e que processos descentralizadores não necessariamente significam atribuição de maior autonomia aos entes subnacionais, ou seja, mesmo por meio de processos de descentralização o poder central pode aprofundar o seu poder.

Em síntese, mesmo que, a princípio, pareçam demonstrar reviravoltas e contradições, uma análise mais detida das várias alterações federativas demonstra que as condições para as mudanças são ínsitas às próprias estruturas institucionais, ou seja, há uma linha condutora fundamental: os sistemas manifestam “a opção por um arranjo federativo com forte protagonismo do governo nacional [...] mesmo quando a retórica predominante é a descentralização (ALMEIDA, 2007:17).

Em outra vertente de análise enfocando a própria formação do Estado, essa capacidade de manutenção do nível de poder do centro mesmo após processos de descentralização pode ser explicada por meio de um constante aumento do poder infra-estrutural do Estado, aliado a uma alta reserva de poder despótico. Em outras palavras, o

processo formação do Estado no Brasil é responsável pela criação do Estado e, pela sua expansão, e em certa medida, por meio da expansão do poder infra-estrutural, pela dinamização da sociedade.

Assim, as rebeldias das câmaras do período colonial podem ser explicadas como reflexo do altíssimo nível de poder despótico e nível mínimo de poder infra-estrutural. Em que pese a virtual capacidade do estado português de impor qualquer decisão, essa capacidade era limitada pela distância e ausência de uma efetiva burocracia. O poder da Coroa quando se manifestava, o fazia principalmente mediante a violência. Sob outro enfoque, porém, a própria atuação das câmaras foi expandindo a infra-estrutura e criando uma incipiente burocracia estatal.

No período imperial, unitário e centralizador, o Estado dispunha de forte poder despótico, mas mantinha baixo poder infra-estrutural. Essa é uma das alegadas justificativas para os processos de descentralização dos liberais na década de 1830.

No entanto, mesmo mantida alta durante todo o império, a reserva de poder despótico foi aos pouco sendo limitada, entre outros fatores, pela apropriação das capacidade infra-estruturais por parte da sociedade. A clássica análise de Cardoso (1977) sobre as alterações nas relações sociais no fim do império pode ser lida como uma descrição desse processo.

A república impõe um novo pacto de dominação. Anárquico em um primeiro momento, encontra sua mecânica de funcionamento nas elites regionais, o que leva a uma nova equação dos níveis de poder despótico e infra-estrutural: no sistema federativo, o poder despótico é partilhado e não consegue mais alcançar o patamar do período imperial. O aumento do gasto nos níveis estadual e municipal reflete o fortalecimento do Estado no nível da infra-estrutura. E ao reforçar a capacidade dos estados e atrelar a eles a sorte dos municípios, fortaleceu o poder infra-estrutural do Estado no interior do território.

O que se vislumbra a partir daí, como constante em ambos os períodos, é uma contínua limitação do poder despótico e um igualmente contínuo crescimento do poder infra-estrutural do Estado, cuja concentração no centro lhe possibilita manejar a distribuição por entre as unidades subnacionais.

## BIBLIOGRAFIA

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: Os governadores e a redemocratização brasileira.** São Paulo: DCP/USP-Hucitec, 1998.

\_\_\_\_\_. **Para além da descentralização: Os desafios da coordenação federativa no Brasil.** In: Federalismo, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. FLEURY, Sonia (Org). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006

\_\_\_\_\_. e COSTA, Valeriano. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro.** São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Pesquisas, n. 2, 1998.

\_\_\_\_\_. e COUTO, Claudio Gonçalves. **O impasse da de federação brasileira: o cenário político e suas conseqüências para o processo de descentralização.** Cadernos Cedec – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea: Cedec, 1996.

\_\_\_\_\_. e FILIPPIM, Eliane Salete. **Quando Descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense.** Revista de Administração Contemporânea, Curitiba, v.14, n. 2, art. 2, pp. 212-228, Mar./Abr. 2010.

AFONSO, José Roberto Rodrigues, RAMUNDO, Erika Amorim, , e araújo: **Breves notas sobre o federalismo fiscal no Brasil** (1998). Disponível em:  
<[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/bf\\_bancos/e0000168.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0000168.pdf)>. Acesso em: 2 de maio de 2012.

\_\_\_\_\_, ARAUJO, Erika Amorim e KAIR, Amir: **Federalismo fiscal no Brasil: a importância dos governos municipais** (2001). Disponível em:  
<<http://www.joserobertoafonso.com.br/attachments/article/1450/EALRF.pdf>>. Acesso em 2 de maio de 2012.

ALMEIDA, Maria Hermína Tavares de. **O estado no Brasil contemporâneo.** In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara. (Org.). **A democracia brasileira. Balanços e perspectivas para o século 21.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

\_\_\_\_\_ **Recentralizando a federação?** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta. **Continuidades e Descontinuidades na Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol. 52, n. 2, p. 377-423. jun, 2009

\_\_\_\_\_ **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo.** Rev. bras. Ci. Soc. [online]. vol.14, n. 40, pp. 111-141, jun. 1999.

\_\_\_\_\_ **The Veto Power of Subnational Governments in Brazil.** Brazilian political Science Review, vol 2, Rio de Janeiro, dez. 2007. Disponível em: <[http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-38212007000200002&lng=pt&nrm=iso&tlng=en](http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212007000200002&lng=pt&nrm=iso&tlng=en)>. Acesso em: 3 de nov. de 2011.

\_\_\_\_\_ **Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, nº 3, pp. 431 a 458, jan. 2002.

\_\_\_\_\_ **Federalismo e democracia no Brasil. A visão da ciência política norte-americana.** São Paulo em perspectiva, v. 15, nº4, , pp. 23-31, 2001.

\_\_\_\_\_ e RODDEN, Jonathan. **Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, pp. 549 a 576, 2004.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil.** Rev. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 36, n.1, p. 389-402, jan./abr. 2010.

BARBOSA, Rui. **Organização das finanças republicanas.** 1890. Disponível em: <[http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui\\_barbosa/p\\_a2.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/p_a2.pdf)> Acesso em: 3 de nov. de 2001.

BACKES, Ana Luíza. **Fundamentos da Ordem Republicana. Repensando o Pacto de Campos Salles.** Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2004

BAKOS, *Margaret Marchiori*. **Marcas do positivismo no governo municipal de Porto Alegre**. Estudos Avançados, vol. 12, n.º 33, 1998.

BICALHO, Maria Fernanda. **A Cidade e o Império: O Rio de Janeiro no século XVIII**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BARRIENTOS, Miguel. **Federalismo comparado entre Brasil e Argentina: O poder dos governadores desde a redemocratização**. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

CABRAL, Dilma (Org); CAMARGO, Angélica Ricci. **Estado e Administração: a corte joanina no Brasil**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2010.

CAMARGO, Aspásia. **La Federacion sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática**. In: CARMAGNANI, Marcello. (Org). **Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**. Fideicomiso Historia de las Américas, 1993.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. **Estados e partidos políticos no Brasil; prefácio de Victor Nunes Leal**. Alfa-Omega, 1976

\_\_\_\_\_ KERBAUY, Maria Teresa M. e TRUZZI, Oswaldo Mário S. **Do clientelismo coronelista ao clientelismo de Estado: a ascensão de imigrantes na política do interior paulista**. Perspectivas, São Paulo, v. 26, pp. 11-34, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Dos governos militares a Prudente – Campos Salles**. In: FAUTO, Boris (Org.). História Geral da Civilização Brasileira. O Brasil Republicano. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1977, p. 13-51.

CARVALHO, Orlando M. **Política do município : (ensaio histórico)**. Rio de Janeiro: Agir, 1946.

CARONE, Edgard. **A República Liberal – II (Evolução política)**. São Paulo: Difel, 1985.

\_\_\_\_\_ **A República Velha. (Instituições e classes sociais)**. Difusão Européia do Livro. São Paulo: 1970.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem :A elite política imperial; Teatro de sombras : a política imperial**. 2. ed. Rio de Janeiro. Ed. UFRJ,1996

CARREIRA, Liberato de Castro. **História Financeira e Orçamentária no Brasil**. 1980

CASTRO, Paulo Pereira de. **A “experiência republicana”, 1831-1840**. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. História geral da civilização brasileira. Tomo II, 2º vol. 4ª ed. São Paulo: Difel, 1978, p. 9-67.

CODATO, Adriano. **Elites políticas e processos decisórios: processos e divisão do trabalho político e burocrático no estado pós-oligárquico**. 33ª encontro anual da Anpocs, 2009. Disponível em:< [www.nusp.ufpr.br/download.php?ac=acervo&id=122](http://www.nusp.ufpr.br/download.php?ac=acervo&id=122)>. Acesso em 30 de abril de 2012.

COUTINHO, Maurício C.; SZMRECSÁNYI, Tamás. **As finanças públicas no Estado Novo, 1937,45**. Revista de economia política. v.10, nº 2, abril-jun. 1990.

DEVEZA, Guilherme. **Política tributária no período imperial**. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. História geral da civilização brasileira. Tomo II, 4º vol. 2ª ed. São Paulo: Difel, 1974, p. 60-84.

DUARTE, Nestor. **A ordem privada e a organização política nacional**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1966.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no século XIX**. São Paulo: Globo, 2005.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro**. 3ª. Ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FREIRE, Felisberto. **As constituições dos estados e a Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898.

FLEURY, Sônia. **Democracia, descentralização e desenvolvimento**. In: **Federalismo, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. FLEURY, Sonia (Org). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p.23-75.

FALLETI, Tulia G. **Una Teoria Secuencial De La Descentralizacion: Argentina Y Colombia En Perspectiva Comparada**. Desarrollo Económico, v. 46, n. 183, pp. 317-352, Oct. - Dec. 2006.

FALLETI, Tulia G. **Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada**. Sociologias, ano 8, nº 16, p. 46-85, jul/dez, 2006.

GASPARINI, Carlos Eduardo; MIRANDA, Rogério Boueri.. **Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo fundo de participação dos municípios**. Texto para discussão 1243, IPEA, 2006.

HOLANDA. Sérgio Buarque de. **A herança colonial – sua desagregação**. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (Org.) História geral da civilização brasileira. Tomo II, 1º vol. 4ª Ed. São Paulo: Difel, 1976, p. 9-39.

HAMILTON, Alexander; MADISSON, James e JAY, John. **O federalista**. 2ª ed. Campinas: Russell Editores, 2005.

IBAM, Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Municípios do Brasil. Organização e atividades governamentais**. Rio de Janeiro: GB, 1960.

IBGE. **Estatísticas históricas do Brasil. Séries econômicas, demográficas e sociais**. Vol. 3, 2ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

\_\_\_\_\_. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: O município e o regime representativo no Brasil**. 4ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LESSA, Renato. **A invenção republicana. Campos Salles, as bases e a decadência da Primeira República brasileira.** São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.

MANN, Michael. **El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados.** Revista Académica de Relaciones Internacionales, n. 5, nov. 2006.

MELO, Marcus André B. C. de. **Municipalismo, Nation-Building e a Modernização do Estado no Brasil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, nº8, 1993. Disponível em: < [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_23/rbcs23\\_07.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_23/rbcs23_07.htm)>. Acesso em 2 de maio de 2012.

\_\_\_\_\_ **O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social.** *Dados, Rio de Janeiro*, outubro-dezembro, ano/vol. 48, número 4, pp. 845-889, out/dez. 2005.

\_\_\_\_\_ **Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”:** Efeitos Perversos da Descentralização? *São Paulo em Perspectiva* vol. 10, nº. 3, 1996, pp. 11-20.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Finanças do Brasil. Receita e despesa da União, Estados e Municípios. Exercícios de 1965/1975.** Vol. XXIII. Brasília, 1981.

\_\_\_\_\_ **Finanças do Brasil. Receita e despesa da União, Estados e Municípios. Exercícios de 1976/1978.** Vol. XXIV. Brasília, 1983.

\_\_\_\_\_ **Finanças do Brasil. Receita e despesa da União, Estados e Municípios. Exercícios de 1979/1980.** Vol. XXV. Brasília, 1983

\_\_\_\_\_ **Finanças do Brasil. Receita e despesa da União, Estados e Municípios. Exercício de 1982.** Vol XXVII. Brasília, 1984.

\_\_\_\_\_ **Finanças do Brasil. Receita e despesa da União, Estados e Municípios. Exercício de 1983.** Vol XXVIII. Brasília, 1985.

\_\_\_\_\_ **Finanças do Brasil. Receita e despesa da União, Estados e Municípios. Exercício de 1984.** Vol. XXIX. Brasília, 1986.

\_\_\_\_\_. **Finanças do Brasil. Receita e despesa da União, Estados e Municípios. Exercício de 1985.** Vol XXXI. Brasília, 1993.

NETO, Brasília Machado. **O município no Brasil.** Revista brasileira dos municípios, nº 41-42, ano XI, janeiro/junho, 1958, pp. 1-14

OLIVEIRA, Franciso de. **A crise da federação: da oligarquia à globalização.** (In) A federação em perspectiva. Ensaios selecionados. Orgs. AFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barroso. São Paulo: FUNDAP, 1995.

PANDOLFI, Dulce. **Os anos 1930: as incertezas do regime.** (In) O tempo do nacional estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo. Orgs. FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, pp. 13-38.

PRADO JÚNIOR. **História econômica do Brasil. 32ª ed. atual.** São Paulo: Editora Brasiliense S.A., 1985.

\_\_\_\_\_. **Evolução política do Brasil e outros estudos.** 5ª ed. São Paulo, Editora Brasiliense, 1966.

RUSSEL-WOOD, A. J. R. **Centros e periferias no mundo luso-brasileiro,1500-1808.** Rev. bras. Hist. [online]. 1998, vol.18, n.36, pp. 187-250. ISSN 1806-9347. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-01881998000200010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-01881998000200010&script=sci_arttext)> Acesso em: 23 de set. de 2011.

SALLUM JUNIOR, Brasília. **Federação, autoritarismo e democratização** Tempo Social – Revista de Sociologia da USP, S. Paulo, vol. 8, nº 2, out. 1996; pp. 27-52.

SERRA, José, AFONSO, José Roberto. **Finanças públicas municipais – trajetórias e mitos.** Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro: FGV, v.45, n.º 10, pp. 44-50, out. 1991.

\_\_\_\_\_. A Constituição e o gasto público. Planejamento e políticas públicas. Nº 1, junho, 1989. Disponível em: <http://serraescreve.blogspot.com/1989/06/constituicao-e-o-gasto-publico.html>. Acesso em 3 de nov. de 2011.

RÉGIS, André. **O novo federalismo brasileiro.** Rio de Janeiro, Forense, 2009

SILVA, Golbery do Couto e. **Conjuntura política nacional: o poder executivo e geopolítica do Brasil**. 2ª .ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.

SOARES, Gláucio. **Sociedade e política no Brasil. Desenvolvimento, classe e política durante a segunda república**. São Paulo: Difusão européia do livro, 1973.

SOUZA, Celina. **Federalismo; Teorias e Conceitos Revisitados**. BIB, vol. 65, 2008, p. 27-48.

SOUZA, Celina. **Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização**. *Ciênc. saúde coletiva* . vol.7, n.3, pp. 431-442, 2002.

STEPAN, Alfred. **Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos**. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, abril. 1999.

TAUNAY, Afonso d'Escragno. **São Paulo nos primeiros anos: ensaio de reconstituição social. São Paulo no século XVI: história da Vila Piratininga**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

VIANA, Oliveira. **Populações Meridionais do Brasil**. In: *Intérpretes do Brasil*. SANTIAGO, Silviano (Org). Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2ª ed. 2002, p. 918-1.188.

VIEIRA, Dorival Teixeira. **A política financeira**. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (Org). *História geral da Civilização Brasileira*. Tomo I, 2º vol., 4ª ed.

VARGAS, Getúlio. **A nova política do Brasil**. Vol. 5, Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. **História geral do Brasil**. Antes da sua separação de Portugal. Tomo III. 6ª ed. 1959.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro no século: anotações e reflexões para futura reforma**. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 27, nº 1, abr. 1997.

WEHLING, Arno. **Formação do Brasil colonial**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

ZENHA, Edmundo. **O município no Brasil: 1532-1700**. São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1948.