

BRASIL, UM PAÍS DE PONTA-CABEÇA? AS PROPOSTAS CONSTITUCIONAIS DE MODESTO CARVALHOSA

Paulo Roberto de Almeida¹

Resumo:

O último (sétimo) processo de elaboração constitucional do Brasil se fez em circunstâncias similares aos anteriores, sempre como resultado de uma ruptura de um determinado regime político e a inauguração de um novo. A despeito de todos os objetivos idealistas da CF-1988, a atual carta constitucional brasileira não logrou reduzir, como pretendido por muitos dos constituintes, os inúmeros privilégios ainda contidos ou implícitos ao texto constitucional, ou ampliar as oportunidades para a maioria do povo trabalhador. Estes dois conceitos, privilégios e oportunidades, situam-se no âmago do livro publicado pelo jurista Modesto Carvalhosa, em 2021, *Uma nova constituição para o Brasil: de um país de privilégios para uma nação de oportunidades*, é em torno deles que se situa o presente texto analítico, mas de um ângulo bem especial: a perspectiva municipalista, que segundo o autor, deveria estar na base do sistema político brasileiro, mas que se tornou um mero apêndice de estados e da própria União. O propõe Modesto Carvalhosa é a regeneração do Brasil pela sua base.

Palavras-chave: reforma constitucional. Sistema administrativo. Produtividade. Municípios. História política brasileira.

BRAZIL, AN UPSIDE-DOWN COUNTRY? MODESTO CARVALHOSA'S CONSTITUTIONAL PROPOSALS

Abstract:

The last (seventh) undertaking of constitutional reform in Brazil was done in similar circumstances to the previous exercises, always the outcome of a disruption of a former political regime, and the inauguration of a new. Despite its idealistic objectives, the 1988 Federal Constitution did not reach an optimistic result, as expected by the members of the Constitutional Assembly: the reduction of privileges still embedded in the chart, and the enlargement of opportunities for the whole working people. These two concepts, privileges and opportunities, are at the core of the work published in 2021 by the jurist Modesto Carvalhosa, *A new Constitution for Brazil: from a country of privileges to a nation of opportunities*, it is from that perspective that departs this analytical essay, but

¹ Diplomata, doutor em Ciências Sociais pela Universidade Livre de Bruxelas (1984); Mestre em Planejamento Econômico pela Universidade do Estado de Antuérpia (1976) Diretor de Relações Internacionais no Instituto Histórico e Geográfico do DF. pralmeida@me.com

from a special angle: a municipality approach, which should be at the founding layer of the Brazilian political system, according to this author, albeit turned into a mere appendix of states and the Union itself. What Modesto Carvalhosa conversely proposes is the regeneration of Brazil taking support from its very basis.

Keywords: constitutional reform; administrative system; productivity; municipal circumscriptions; Brazilian political history.

No Brasil o Estado é hegemônico, não restando à cidadania nenhum papel em nossa construção civilizatória. A sociedade civil é dominada por um Estado que se estruturou para preencher todos os espaços.

Esta dominação é fundada numa oligarquia que tem como instrumento a Constituição de 1988, que outorga privilégios institucionais à classe política e ao estamento burocrático, em detrimento daqueles que trabalham e empreendem no setor privado (Carvalhosa, 2021, p. 27).

1. O Brasil de ponta cabeça?

Karl Marx, num de seus trabalhos mais pretensiosos da juventude – possivelmente na *Ideologia Alemã*, obra composta com a colaboração de seu amigo Friedrich Engels –, se vangloriava de ter colocado o sistema hegeliano sobre os seus pés, ou seja, invertido a filosofia dialética, que, supostamente, estaria de ponta-cabeça na concepção do filósofo prussiano, ao colocar a razão do Estado como elemento fundacional da nação. Para Marx, o substrato básico de toda formação social estaria nas forças produtivas da nação, e sua organização social seria determinada, em grande medida pelas relações de produção; estas, por sua vez, seriam determinadas pela luta de classes, que, para ambos, seria o

"motor da história", como está registrado em outro trabalho de juventude, o *Manifesto Comunista*.

Essa concepção determinista da História foi há muito confrontada, contestada, negada e praticamente excluída das modernas interpretações do processo histórico por muitos intelectuais, historiadores ou analistas dos sistemas políticos, entre eles o grande filósofo da Escola de Viena Karl Popper, notadamente em dois de seus livros clássicos: *The Open Society and its Enemies*, publicado no imediato pós-Segunda Guerra (1945), e *The Poverty of Historicism* (1957). O filósofo liberal de origem letã Isaiah Berlin também se pronunciou diversas vezes sobre a inconsistência da interpretação marxista da História, cuja principal contribuição a determinadas concepções políticas acadêmicas foi, paradoxalmente, o reforço da centralidade do Estado nos processos de estruturação política e social das nações. Os argumentos marxianos e marxistas sobre o "ulterior desaparecimento do Estado", na fase comunista da construção socialista, se revelaram, assim, uma pretensão totalmente contrária ao que ocorreu, de fato, em todas as sociedades "socialistas"; ou seja, a concepção marxista sobre o desenvolvimento futuro do "modo de produção socialista" também estava assentada sobre sua cabeça, isto é, sempre esteve de ponta-cabeça, ou de pernas para o ar.

Tais considerações histórico-filosóficas não parecem ter muito a ver com o Brasil e com sua organização constitucional, tal como a realmente existente – a Constituição de 1988 –, ou aquela proposta pelo jurista Modesto Carvalhosa, exposta em seu livro *Uma nova constituição para o Brasil*: de um país de *privilégios* para uma nação de *oportunidades* (2021). Elas se situam, no entanto, no âmago do processo brasileiro de formação estatal e institucional, na medida em que nossa estrutura constitucional – de resto, toda a nossa história – também

se apresenta de ponta-cabeça, ou seja, não está assentada sobre os pés, mas sobre sua cabeça, o Estado. As razões para tal conformação são tanto de natureza histórica-sociológica, ou seja, de ordem geral, quanto especificamente vinculadas ao processo nacional de conformação de um Estado no território da antiga colônia portuguesa da América do Sul.

Mas, não se trata simplesmente de uma oposição entre teoria e prática, no caso a “filosófica” relação entre Estado e sociedade, como discutido na *Ideologia Alemã*, de Marx-Engels; estamos falando de um processo real e concreto de conformação institucional da nação, de sua organização constitucional, que preserva a postura invertida da nação, que parece organizar-se de ponta-cabeça, necessitando, talvez, uma inversão “marxiana” no sentido de colocá-la sobre os seus pés. Vejamos essa questão de modo mais detalhado, antes de ingressar numa revisão das propostas de Modesto Carvalhosa para uma nova organização constitucional para o Brasil.

2. Como ficamos de pés para cima?

Todas as comunidades humanas, praticamente todas as sociedades relativamente organizadas, depois da pré-história, começaram a se estruturar de baixo para cima: das tribos de caçadores e coletores para os sedentários agrícolas, daí para as primeiras formas de organização política, chefes de clãs, caciques de tribos, líderes militares ou religiosos a partir de aglomerações mais extensas, algumas até de caráter “urbano”, as formas primitivas de “Estado” foram progressivamente sendo “construídas” desde suas bases, em arranjos iniciais de caráter puramente “jurídico”, como o Código de Hamurabi, que pode ser considerado, talvez, como a primeira “constituição” da história. O Estado, na sua

modalidade dos últimos quatro ou cinco séculos, é algo relativamente recente, uma vez que a maior parte das sociedades viveu sob o domínio de algum império organizado. Impérios geralmente não possuem constituições, mas os Estados da era moderna e contemporânea tendem a se estruturar a partir desse “pacto de não agressão recíproca” que são as constituições. Até a sociedade global pode ser considerada como possuindo uma, atualmente: depois do fracasso da Liga das Nações, grandes potências (algumas ainda “imperiais”) e Estados nacionais reconhecem na Carta da ONU (1945) uma modalidade de “constituição” que visa organizar relações de cooperação, e não permitir atos de agressão, como nos tempos primitivos (pelo menos é isso o que se espera das nações contemporâneas).

Uma Constituição é, justamente, uma espécie de pacto entre as diferentes classes e setores das sociedades relativamente complexas, algumas até dispensando a forma escrita desse “contrato social”, a maioria, porém, aderindo ao um formato elaborado de maneira sistemática, com o objetivo de evitar um cenário hobbesiano nas relações entre os diferentes estratos sociais. As sociedades chegam a esse pacto de não agressão ao longo de um lento e demorado processo de construção tentativa de formas estatais, que vão adotando normas e regulamentos experimentados de maneira consensual ou através de conflitos e rupturas – com algumas revoluções pelo caminho, golpes e derrubadas de governos, eventual decapitação de soberanos –, cujo resultado final se apresenta sob a forma dos Estados nacionais tal como os conhecemos atualmente, depois de quatro ou cinco séculos de estruturação estatal no mundo.

Desde a Magna Carta (1215), passando pelo Bill of Rights da Revolução Gloriosa (1688-89), chegando na Declaração da Emancipação americana (1776) e na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa

(1789), até a Carta da ONU e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a construção de uma sociedade regulada pela Lei, não pela vontade dos homens, com suas paixões e interesses, representa o que chamamos de “Estado de Direito”, o modo consensual de administrar os conflitos e disputas setoriais entre os cidadãos e grupos organizados (em sindicatos, partidos, movimentos). Esse caminho pode ser reformista – ou seja, uma progressiva adequação dos interesses dispersos na sociedade, de maneira pacífica – ou revolucionário, ou seja, passando por rupturas da ordem pré-existente, de forma geralmente violenta. Em todo caso, o Estado daí resultante espelha e sintetiza as fricções e acomodações entre os diferentes estratos da sociedade, num documento que geralmente passa por acatamento geral (de tipo plebiscitário, por exemplo).

Existe, no entanto, uma diferença básica na forma de construir esse edifício estatal, como discutido, entre outros especialistas na matéria, por Samuel Huntington – em sua obra *Political Order in Changing Societies* (1968), publicado no Brasil como *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança* – e por seu “discípulo” contemporâneo, Francis Fukuyama, na obra dupla: *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution* (2011) e *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy* (2015). Àquela obra seminal de Samuel Huntington pode-se acrescentar o volume coletivo que ele organizou com Lawrence E. Harrison, no final dos anos 1990: *Culture Matters: How Values Shape Human Progress* (2000). A diferença radica precisamente no terreno cultural, ou “societal”, e tem a ver com o tipo de organização política que se constitui a partir do “direito costumeiro” ou que é implantada a partir do alto, o que também pode ser interpretado com a ajuda dos conceitos marxistas de infraestrutura material da sociedade e de superestrutura política e estatal: essa diferença também tem a ver com as origens

da construção estatal nos países nórdicos ou anglo-saxões e as demais formações sociais da Europa continental, a primeira baseado no “mores” e na chamada “grass-roots democracy”, a segunda partindo da tradicional tripartição à la Montesquieu dos poderes do Estado, ou seja, a organização pelo alto, não emergindo naturalmente da própria sociedade.

Por qualquer ângulo que se observe a formação política do Brasil, de suas “origens” coloniais à construção do Estado nacional, no início do século XIX, a partir do processo revolucionário francês e da evolução constitucional da Europa continental – com destaque para a Constituição de Cádiz (1812), seus reflexos na Revolução do Porto (1820) e para as Cortes de Lisboa (1821-1822) –, ela sempre foi feita pelo alto, originalmente pela via da ocupação donatária e sesmarial dos descobridores portugueses, seguida pela designação de um Governador Geral, sucedido por um vice-rei e, finalmente, pela instalação da própria Corte metropolitana na capital da colônia, o “Estado do Brasil”, desde o século XVIII, o Rio de Janeiro, logo elevado à condição de “Reino Unido ao de Portugal e Algarves”, no quadro do Congresso de Viena (1815), a primeira reformatação do sistema internacional europeu desde os acordos de Vestfália (1648). O Brasil foi construído pelo alto desde os albores de sua “descoberta” por Pedro Álvares Cabral, aliás desde antes de seu “nascimento”, por uma certidão de batismo que antecede em seis anos o desembarque dos portugueses, o tratado de Tordesilhas (1494).

A estrutura do poder no período pré-constitucional era largamente descentralizada, fundada nas câmaras municipais, que, no entanto, nunca tiveram o grau de liberdade política e econômica desfrutada pelas vilas e condados – *villages and counties* – das formações anglo-saxãs, sobretudo na Inglaterra. A autonomia administrativa, já existente nas aldeias medievais, prolongou-se

durante toda a história política da Inglaterra, passando pela invasão normanda, sendo reforçada pela Magna Carta, sobrevivendo ao absolutismo dos Tudors e dos Stuarts, alcançando a nova dinastia dos Windsors (uma designação tardia, pois que a origem verdadeira provinha do continente, holandesa e germânica) e continuando até a atualidade: ela se manifesta, por exemplo, na eleição dos xerifes de aldeias e nos juízes de condados. Esta é a democracia de aldeia, a mais importante no sistema anglo-saxão e, no sentido contrário, relativamente desimportante no tocante aos poderes centrais. Eleições locais são decisivas para a vida dos cidadãos, inclusive em áreas prosaicas, como conselho de pais e mestres nas escolas locais, que são inteiramente financiadas no contexto da própria comunidade.

Em Portugal, e no Brasil, a centralização sempre foi a norma da administração, com base no princípio da representação reservada aos “homens bons”, ou seja, proprietários e detentores de cargos públicos designados pela Coroa. Esta é um dos fundamentos do fenômeno largamente estudado por Raymundo Faoro em seu clássico livro sobre os donos do poder, não apenas o chamado estamento burocrático, mas sobretudo as elites econômicas, que eram igualmente as elites dirigentes, praticando o velho patrimonialismo em suas diferentes modalidades. A trajetória constitucional de Portugal e do Brasil tem início somente a partir de 1820, quando o governo provisório saído da Revolução do Porto adota, preliminarmente, a Carta de Cádiz como base temporária do funcionamento da administração, até a conclusão dos trabalhos das Cortes, ou Assembleia Constituinte. A adesão das capitânicas do Brasil – que já começavam a ser chamadas de províncias – ao movimento culmina nas primeiras eleições geral do Brasil, a dos representantes às Cortes de Lisboa, que, no entanto, não seriam “deputados do Brasil” e sim representantes de suas diversas províncias.

Aparentemente, estávamos começando a ficar com os pés plantados no chão, uma vez que esses deputados levavam as reivindicações de cada uma das províncias, algo como um equivalente dos *cahiers de doléance* para a Assembleia Constituinte depois da Revolução francesa. José Bonifácio, de retorno ao Brasil em 1819, depois de três décadas na Europa, se encarregou ele mesmo de redigir as instruções para os representantes de São Paulo. Como informa Otávio Tarquínio de Souza, no primeiro volume de sua *História dos Fundadores do Império do Brasil* (2015), todo ele dedicado à figura de José Bonifácio, entre os seis deputados de São Paulo se encontravam seu irmão Antônio Carlos, recém-saído da prisão na Bahia, por causa de sua participação na revolução de 1817, o padre Diogo Antônio Feijó, futuro regente, depois da abdicação de D. Pedro I, e Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, depois senador e também membro da Regência provisória de 1831 (p. 133). José Bonifácio redigiu praticamente sozinho as “Lembranças e Apontamentos”, que deveriam guiar os deputados paulistas nas Cortes de Lisboa. Como informou a esse respeito o mesmo historiador:

A parte mais desenvolvida das instruções dizia respeito ao Brasil, em doze itens, todos ferindo questões diretamente ligadas aos seus destinos, num golpe de vista que revelava o conhecimento de sua formação étnica e econômica, e de sua evolução histórica. As bases da nação que começava a constituir-se eram lançadas com um critério realista e objetivo, na verdade excepcional em época tão propícia a meras construções teóricas.

A primeira preocupação voltava-se para o problema político da unidade brasileira: era conveniente que se estabelecesse um governo geral executivo no reino do Brasil, a cuja autoridade ficassem sujeitos os governos provinciais, definidas as raias dessa subordinação. Esse interesse pela unidade do país significava como eram profundos os sentimentos brasileiros de José Bonifácio e de seus companheiros da junta governativa paulista. A unidade do Brasil passava por uma crise terrível, nem sempre bem percebida pelos que viviam o drama da independência

nacional, e não faltava quem a pusesse em risco por afeições bairristas ou devaneios doutrinários (Souza, 2015-I, p. 137).

Não cabe adentrar aqui sobre quais teriam sido os destinos do Brasil, e de Portugal, se a Constituição elaborada pelas Cortes tivesse previsto a continuidade do Reino Unido, o que era a expectativa de estadistas como Hipólito da Costa e José Bonifácio, assim como o desejo de muitos dos representantes naquele primeiro experimento constitucional, o que no entanto não foi confirmado pela maioria dos deputados portugueses e por vários representantes de algumas capitanias do próprio Brasil. Em todo caso, quando a primeira Constituição de Portugal foi aprovada, em setembro de 1822, o Brasil já tinha declarado a sua independência.

Em meados desse ano, aliás, no próprio Brasil, já se tomavam providências, via um Conselho de Procuradores eleitos pelas províncias, para a convocação de uma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa para o Reino do Brasil, do qual Pedro era o regente, tendo constituído, ainda no mês de janeiro, um gabinete do qual fazia parte, pela primeira vez, um ministro brasileiro, o próprio José Bonifácio, designado ministro do Reino. Em 19 de junho, José Bonifácio redige instruções sobre a eleição indireta de cem deputados para uma Assembleia Constituinte do Brasil; o mesmo estadista redigia, em agosto seguinte, um “manifesto às nações amigas”, assinado e publicado pelo príncipe regente, o que, de certa forma, já inaugura as relações exteriores do “Reino do Brasil”, independentemente do que pudessem pensar o gabinete provisório de governo em Lisboa ou as próprias Cortes. Bonifácio, por sinal, despacha representantes para as principais cortes europeias, assim como para Buenos Aires, a pretexto, os primeiros, de defender os interesses do Brasil num período de grandes

indefinições, e o último, com o status de cônsul, com o objetivo de restabelecer as trocas comerciais no Rio da Prata, que sempre foram bastante intensas.

Já a partir de setembro deputados começam a ser eleitos por algumas províncias para uma futura Assembleia Constituinte do Brasil, mas muitos daqueles anteriormente eleitos para as Cortes de Lisboa, mas que ainda não tinham tomado conhecimento, na capital portuguesa, da independência do país, acabaram jurando a Constituição portuguesa promulgada pelas Cortes em 23 desse mês. Treze deles se recusaram a jurá-la, e alguns fugiram de Lisboa, mesmo sem passaporte. Apenas em abril de 1823 é que, finalmente, reúne-se no Rio de Janeiro a primeira Assembleia Geral Brasileira Constituinte e Legislativa. Tinha início, a partir daí, uma “rica” trajetória constitucional, resumida no quadro seguinte, quase tão abundante em cartas constitucionais quantas foram, no século XX, as sucessivas moedas do Brasil a partir dos grandes impulsos inflacionários dos anos 1970 em diante.

Constituições e regimes políticos no Brasil, 1824-2022		
Constituições	Tipo de instituição	Características
1 ^a : 1824	Outorgada; longa duração, 65 anos de regime parlamentar	Pedro I dissolve a Constituinte; quatro poderes, inclusive o Moderador, exclusivo do imperador, podia dissolver a Câmara; voto censitário; emendas;
2 ^a : 1891	Promulgada; emendada, eleições fraudadas	Regime republicano federativo, autonomia dos estados; presidencialismo de 4 anos, sem reeleição; voto restrito aos alfabetizados; Estado laico;
3 ^a : 1934	Promulgada; representação corporativa	Centralização, nacionalismo econômico; direitos sociais e laborais; direito de voto às mulheres; analfabetos continuam excluídos;

4 ^a : 1937	Outorgada; fecha o Congresso	Autoritária, inaugura o Estado Novo: fechamento do congresso, dissolução dos partidos; centralização;
5 ^a : 1946	Promulgada por Assembleia Constituinte	Tensão entre a maioria presidencial e o Congresso, de base proporcional, fragmentado pelo aumento do número de partidos e coalizões heteróclitas;
Emenda: 1961 Plebiscito: 1963	Regime parlamentar; Volta ao presidencialismo	Crise política de substituição presidencial contornada por um governo de gabinete: instabilidade; plebiscito opera retorno ao presidencialismo; novas crises;
Golpe 1964; Ato Institucional	Primeiro Ato (sem número), seguido de outro: 1965	Regime autoritário iniciado com golpe militar em 1964; novo ato dissolve os partidos políticos; eleições indiretas para presidente e governadores;
6 ^a : 1967	Outorgada; Comissão Juristas	Decretos-leis diretamente aplicáveis; eleições para presidente por colégio eleitoral: gerais presidentes
Emenda: 1969	Outorgada por Junta Militar	Novas restrições no sistema político, por meio de atos institucionais outorgados pelo regime militar;
7 ^a : 1988	Promulgada: 315 artigos, 573 parag.	Retorno ao regime democrático, descentralização; voto do analfabeto; extremamente prolixa;
Plebiscito consultivo: 1993	Tipo de regime e forma de governo	Previsto nas disposições transitórias da CF-1988: confirma regime republicano e presidencialismo;
Emenda: 1997	Reeleição uma vez;	Cargos majoritários; mandato presidencial de 4 anos.
1988-2022	+ 128 emendas	Acréscimos e correções; detalhamento excessivo.

Elaboração: Paulo Roberto de Almeida (atualizada até 22/12/2022).

72

A Carta atualmente em vigor, ademais de extremamente prolixa, já é propriamente “centenária”, pelo menos no que respeita o vasto número de emendas adotadas, existindo ainda centenas de outros projetos sobre os mais variados assuntos, alguns provavelmente ridículos do ponto de vista de seus objetivos mais apropriados à legislação infraconstitucional do que a uma Carta supostamente Magna.

Pois foi por meio dessa miragem de uma cornucópia da qual jorrariam o desenvolvimento e a prosperidade, e também alguns privilégios inaceitáveis do ponto de vista dos valores republicanos, que o Brasil foi colocado de ponta-cabeça, a partir de um Estado babá, intrusivo em todas as esferas de atividades e, na verdade, incapaz de prestar os serviços básicos a boa parte da população (relembrando, por exemplo, que praticamente a metade da população não dispõe, ainda, de saneamento básico, mais de três décadas depois da promulgação da “Constituição cidadã”. Como ainda resumiu Modesto Carvalhosa:

No Brasil não existe uma classe econômica dominante, mas, sim, uma classe política dominante. Não é dos quadros dos empreendedores, dos industriais, dos comerciantes ou dos banqueiros que se formam os parlamentos e os governos. As instituições políticas (governo, Congresso, assembleias, câmaras de vereadores) são ocupadas pelo estamento oligárquico, que se autogera, que se reproduz incestuosamente, e que se vende, a preço de ouro, caso a caso, para os grupos de interesses na formulação de leis e de políticas que nem de longe atendem ao interesse público.

Tanto a elite empresária, como a ‘população’ ignara são vassalos, servos dessa oligarquia política extremamente corrupta e

atrasada. A sociedade civil depende dela em tudo (Carvalhosa, 2021, p. 28).

3. Como fazer o Brasil apoiar-se sobre os seus próprios pés?

O exercício intelectual que se propõe a seguir parte do anteprojeto de constituição proposto pelo jurista Modesto Carvalhosa, acompanhado de suas “razões” e “considerações”, com o objetivo de fazer com esse gigante liliputiano que se chama Brasil possa assentar-se solidamente, talvez pela primeira vez em sua história, sobre suas bases reais, a vida no município, que deveria ser o centro da vida em sociedade e da própria organização social e política, sem os terríveis e pesados liames que atam cada um dos cidadãos brasileiros à proliferação de obrigações – e alguns poucos direitos – que emanam desde cima, a partir do Executivo, do Congresso, da Receita Federal, das agências reguladoras setoriais. O saudoso parlamentar (parlamentarista), deputado, senador, ministro, governador e estadista Franco Montoro tinha uma frase muito simples, que ele repetia cada vez que tentava explicar sua visão do mundo aos seus muitos eleitores de São Paulo: “ninguém vive na União, todos vivemos num município”, como a sinalizar que era a partir dos municípios que deveriam partir todas as normas de convivência, de trabalho e de organização política e social.

Com base nessa concepção municipalista – talvez mais próxima da *Idealpolitik* do que de uma elaboração constitucional caracterizada pela *Realpolitik*– caberia empreender, portanto, uma leitura das propostas do jurista Modesto Carvalhosa com o objetivo de repetir uma espécie de exercício marxiano, tendente a inverter a dialética da supremacia estatal em benefício das

bases reais da vida em sociedade, que se situam bem mais no plano local do que no nacional. Assim como o verdadeiro núcleo da atividade econômica encontra-se no plano micro – ou seja, o da atividade produtiva empresarial, os contratos de trabalho, as decisões de investimento e de consumo, a criação e a acumulação de riquezas – e não no plano macro – que é, em grande medida, uma abstração keynesiana –, a base real da vida em sociedade deveria se situar no plano municipal, em nível de “aldeia” e de “condado”, antes que no plano dos estados e no da União.

O autor destes argumentos tem plena consciência de que a essência fundamental de uma concepção e de uma organização municipalista são tributárias bem mais da

cultura, do “mores” de uma sociedade, do que de sua forma de organização constitucional, que, de certa maneira, também é

...repartir de um texto mais enxuto e mais coerente, como o proposto neste novo pacto, que quer transformar um “país de privilégios” em uma “nação de oportunidades”.

implementada e implantada *von Oben*, ou seja, pelo alto. Mas, tendo em vista a prolixidade do atual “contrato constitucional”, assim como a proliferação inesgotável de penduricalhos, de puxadinhos e de adaptações da mesma ordem, as dezenas e dezenas de emendas já registradas, e as que ainda estão por vir, caberia mesmo tentar reverter a “marcha da insensatez”, inverter o Gulliver atualmente de pés para o alto e repartir de um texto mais enxuto e mais coerente, como o proposto neste novo pacto, que quer transformar um “país de privilégios” em uma “nação de oportunidades”.

Ainda que seu autor seja uma espécie de “contradição nos termos” – uma vez que um carvalho não é jamais modesto –, o exercício pode portar boas

sombras e solidez para o desenvolvimento futuro do Brasil, levando em consideração que as árvores dessa espécie podem atingir 30 a 40 metros de altura, com um tempo de vida estimado entre 500 e 1000 anos. Não se espera que uma constituição dure tanto tempo – embora a dos Estados Unidos já tenha chegado a $\frac{1}{4}$ dessa “esperança de vida”, com um número bastante limitado de emendas –, mas é de se presumir que ela tenha flexibilidade suficiente para arrostar ventos e marés, com um mínimo de mudanças substantivas, o que representa justamente um requerimento de sua durabilidade, pois que remetendo grande parte das disposições específicas à legislação infraconstitucional. É o que se deduz, por exemplo da proposta básica da concepção “municipalista” de Modesto Carvalhosa, como revelado nos artigos 88, 91 e nos parágrafos terceiro e quarto do artigo 92, que a seguir se transcrevem, como forma de introduzir a discussão dialética assentada sobre seus próprios pés como a que aqui se pretende:

Art. 88 – Compete aos Municípios legislar sobre o Direito Orçamentário, Tributário, Administrativo, Urbanístico, notadamente sobre o plano diretor, e Ambiental.

A cidadania participará da formulação do orçamento e do plano diretor.

(...)

Art. 91 – Os Municípios, no exercício de sua soberania interna, organizam-se livremente quanto ao seu regime administrativo e rege-se pelas leis que adotarem, observados os princípios normativos desta Constituição.

(...)

Art. 92 – (...)

A prefeitura não terá secretarias, mas somente três departamentos: administrativo, de obras e de educação. Esses departamentos não poderão ser ocupados por detentores de cargos eletivos, devendo ser preenchidos por especialistas de cada uma dessas três áreas administrativas do Município.

O prefeito terá seu gabinete formado apenas de servidores municipais (Carvalhosa, 2021, p. 56-57).

Tais dispositivos do projeto de Constituição de Modesto Carvalhosa para um futuro “ereto” do Brasil são absolutamente eloquentes quanto à importância dos “pés” para essa reversão dialética de nossa organização institucional nos últimos dois séculos, quando a centralização estatal continuou impávida desde o Império até a atualidade. Registre-se que o imaginativo jurista atribui aos municípios o dever e a missão de legislar sobre questões orçamentárias, sobre disposições tributárias, sobre a organização administrativa e até sobre o ordenamento urbanístico, o que parece absolutamente normal e necessário do ponto de vista da vida dos cidadãos. Ele também sugere que os municípios não contem com mais de três unidades de gestão: um departamento administrativo, outro de obras e, finalmente, apenas mais um, encarregado da educação. Falaremos disso mais adiante. Mas o que nos diz a história sobre a importância dos municípios em nossa história pregressa?

4. O que nos diz a história sobre o papel dos municípios na administração do Brasil?

Por acaso, foi um grande, talvez o maior, historiador diplomático do Brasil, o pernambucano de educação portuguesa Oliveira Lima, quem primeiro ressaltou a importância dos cabildos da América espanhola e as câmaras municipais do Brasil na organização inicial da colonização da América Latina, justamente num livro originário de uma série de seis conferências que ele fez em 1912, nos Estados Unidos, a convite da Universidade de Stanford, repetidas em português em 1913,

na Escola de Altos Estudos do Rio de Janeiro. Elas foram publicadas em inglês pela Universidade de Stanford, em 1914, sob o título de *The Evolution of Brazil Compared with that of Spain and Anglo-Saxon America*, depois publicadas em português algumas vezes, sendo a edição mais abalizada, pois que anotada pelo historiador e diplomata pernambucano André Heráclio do Rego, aquela publicada pelo Senado Federal em 2010 sob o título de *América Latina e América Inglesa: a evolução brasileira comparada com a hispano-americana e a anglo-americana*. Essa série de palestras feitas nos Estados Unidos – repetidas em várias outras universidades daquele país-continente, seguiam a uma primeira série que Oliveira Lima havia feito na Sorbonne, quando já estava servindo como ministro na Bélgica, e que deram origem ao livro *Formação Histórica da Nacionalidade Brasileira*, na qual ele retoma, segundo André Heráclio,

... essa visão, digamos, comparatista, pois, além de fazer a síntese da história política do Brasil até o Segundo Reinado, coloca o exemplo de modelo de paz, ordem e prosperidade do Brasil monárquico diante do caos da América Espanhola republicana. (Rego *apud* Lima, 2010, p. 11)²

Mas o que dizia Oliveira Lima sobre os cabildos e as câmaras municipais, consideradas por ele como as células políticas por excelência na América espanhola e na América portuguesa, respectivamente? Eis o que ele disse em sua segunda palestra na Sorbonne, segundo capítulo de seu livro sobre as duas ou três Américas:

As câmaras municipais do Brasil e os cabildos da América espanhola foram com efeito a sementeira colonial das franquias liberais: por mais que o obscurecesse a sombra do despotismo

² Rego, “As três Américas” in: Oliveira Lima, 2010, p. 11, citando como fonte do seu argumento a historiadora Teresa Malatian, 2001, p. 232-33.

real, privando-o da luz radiante da liberdade, constituíram o terreno onde aquelas franquias germinaram e acabaram por florescer. Aliás, tais corporações, populares na sua índole, senão em muitos casos na sua composição, porquanto disposições coevas e sobretudo ulteriores lhes adulteraram a natureza, foram pelas duas metrópoles outorgadas às suas possessões no século XVI, quando semelhantes organismos ainda refletiam na península uma significação e uma realidade que se traduziam por uma relativa autonomia. Fazia-os caminhar o impulso adquirido, apesar da barreira oposta pelo trono e sua pujança.

Na Espanha um momento tinha mesmo havido em que, há frase de um escritor, ao lado da feudalidade senhorial se organizara uma espécie de feudalismo urbano, tantas foram as comunas mais que tudo em território conquistado aos mouros e cuja vasta jurisdição se exercia sobre vilas e aldeias. Em Portugal os forais dos concelhos já não gozavam mais dos seus primitivos privilégios, tão grandes como os espanhóis e recompensa igualmente dos serviços prestados nas guerras contra os muçulmanos; mas continuavam a ser os vizinhos ou burgueses desses municípios a matéria-prima da representação parlamentar, pois que foram eles os fornecedores dos impostos até a coroa absorver todas as regalias (Lima, 2010, p. 65).

Destaca-se aí, portanto, a importância das câmaras municipais para, não apenas “favorecer a colonização das possessões acrescentadas ao seu domínio [da coroa] pelos navegadores e descobridores”, como também para “promover a organização *constitucional* dessas longínquas porções da nacionalidade pátria, ligadas por uma comum soberania (Lima, 2010, p. 67, ênfase acrescida). Oliveira Lima ainda destaca a importância das câmaras para nossa evolução política, no sentido da independência, pois como ele argumenta,

... sendo mister não esquecer que, mesmo no Brasil monárquico, o Império nasceu de um movimento de convergência de juntas provinciais eleitas por aclamação popular, e que a proclamação e mais tarde a constituição dependeram da ratificação das

municipalidades, o que envolvia o mais significativo preito à soberania popular (Lima, 2010, p. 69)

Ele também destaca o papel decisivo dessas câmaras no processo da conquista da autonomia política:

Nessa conjuntura [a da pré-independência]..., as câmaras municipais do Brasil, encarnando a resistência local e que se ia felizmente converter em nacional graças ao centro de atração existente com o trono, promoveram sobre a base mais ampla das juntas provinciais a permanência de dom Pedro no seu posto supremo, a princípio com o título e a honrosa missão de defensor perpétuo do Brasil, logo em seguida com a categoria e a dignidade de soberano. Foram, portanto, aquelas corporações que em suma levaram a termo com a maior soberania e sem qualquer efusão de sangue a independência do país. O papel da Câmara Municipal do Rio de Janeiro foi, sobretudo, eficiente na fundação do império democrático que era o do Brasil: em certo sentido cabe-lhe mesmo a iniciativa de tal movimento (Lima, 2010, p. 70)

O grande historiador, um dos mais argutos observadores e analistas das tradições e da história da América espanhola, da América inglesa – um de seus primeiros livros, feitos a partir dos artigos preparados quando de seu segundo posto diplomático, a legação em Washington, *Nos Estados Unidos, impressões políticas e sociais* (1899), em nova edição preparada por Paulo Roberto de Almeida para o Senado Federal (2009) –, assim como do próprio Portugal e da vizinha Espanha, foi, portanto, um fino defensor da importância da instância municipal – cabildos e câmaras – na organização política e administrativa da América Latina colonial, em especial do Brasil português.

Essa importância foi depois se perdendo, sobretudo a partir da centralização republicana, todo o contrário do sentido supostamente federalista que lhe tinha sido dado pela primeira constituição republicana, supostamente a de um “Estados Unidos do Brasil”, mas cujos fundamentos organizacionais já estavam longe do modelo americano que pretendia lhe imprimir um admirador da democracia de base anglo-saxã que era Rui Barbosa. Nossa federação – e Rui, um monarquista na origem, se converteu em republicano justamente por pretender uma “monarquia federal” – nunca conseguiu se modelar na “grass-roots democracy” do seu presumido modelo inglês ou americano, nem mesmo quando se transformou em “República Federativa do Brasil”, exatamente quando do regime militar, o mais centralizador de todos os nossos regimes políticos, juntamente com a ditadura do castilhistas Getúlio Vargas. Essa centralização foi, provavelmente, um fator negativo na criação de um ambiente de negócios caracterizado pela plena liberdade de empreendimento, com base em mercados livres, o que retardou, a partir de certo ponto, nossos ganhos de produtividade, o principal fator do crescimento econômico e do desenvolvimento social.

5. O diferencial de produtividades como indicador crucial de desenvolvimento

Qualquer análise que se faça, a partir da história econômica mundial, sobre processos comparados de crescimento e de desenvolvimento econômicos, revela que os exemplos mais exitosos de desempenho nos indicadores de produtividade, de inovação, de transformação produtiva e de progressos tecnológicos podem ser encontrados no plano microeconômico, ou seja, no nível de agentes econômicos diretos ou unidades relativamente limitadas no escopo e

nas dimensões de suas atividades especificamente econômicas. Estados constituídos ou países organizados do ponto de vista da intervenção racional e deliberada na vida econômica têm um papel a cumprir nesse processo, geralmente no plano regulatório – respeito aos contratos, solução de conflitos entre particulares, etc. – ou, de forma ainda mais importante, na área da infraestrutura, como pontes, canais fluviais (na antiga China, por exemplo), portos e aduanas, estradas e comunicações, ademais, eventualmente, dos meios de pagamentos.

Em todas as formações sociais historicamente registradas, o abastecimento alimentar, as manufaturas, o comércio local e nacional, e até o internacional, e mesmo algumas moedas de troca usadas nos pagamentos recíprocos, sempre estiveram a cargo dos agricultores, dos artesãos, de comerciantes e banqueiros privados, com uma intervenção mínima, se alguma, dos poderes constituídos, do líder político, do príncipe, do soberano nas antigas monarquias absolutas, ou até dos oligarcas das cidades-Estado dispendo de relativa liberdade com respeito a impérios vizinhos. Monarquias centralizadas costumavam cunhar moedas, com a efígie do soberano, para coletar o que modernamente se chama de direitos de senhoriagem, que complementam os impostos cobrados pelo Estado. Até a segunda revolução industrial, quando os países mais avançados começaram a regular as atividades – inclusive relações contratuais entre patrões e empregados – de grandes unidades produtoras, mobilizando centenas de trabalhadores, não existia um papel muito ativo do Estado na vida econômica, sequer bancos centrais (no sentido verdadeiramente monopólico), que foram sendo criados mais recentemente.

A carga fiscal dos países avançados na *belle époque* não passava, aproximadamente, de 10% do PIB, quando a média atual se situa acima de 34%.

Tudo mudou a partir da Grande Guerra (1914-1918), que, no plano econômico, alterou irremediavelmente o papel do Estado nas formações contemporâneas, em todas as áreas de importância relevante: produção de alimentos, capacidade industrial – inclusive no setor bélico –, meios de pagamentos, fixação dos juros de referência e do regime cambial, regulação setoriais, fornecimento de energia e controle dos grandes setores de infraestrutura, notadamente transportes e comunicações. A macroeconomia, de suposta paternidade keynesiana, foi formada na prática, pelo crescente papel do Estado na vida econômica, algo que já era bastante conhecido no Brasil e em outras formações coloniais, desde os tempos do mercantilismo e mais além. Voltando, porém, às origens da prosperidade contemporânea – e o mundo não mudou muito nos últimos séculos –, não ocorreram grandes mudanças de escala nos níveis de desenvolvimento nacional: países já relativamente “desenvolvidos” na época da primeira e da segunda revoluções industriais, continuaram assim, no século XX e até a atualidade, com alguns poucos “saltos” de barreira: Japão, em primeiro lugar, Coreia do Sul no pós-Segunda Guerra Mundial e poucos outros.

Por outro lado, os países que empreenderam processos de modernização econômica e social pela via estatal – e o socialismo centralizado foi o exemplo mais conspícuo dessa via *von Oben* para a modernidade – conseguiram, de certo modo, se industrializar, pois é a indústria que se identifica com a modernidade, mas a centralização econômica e as formas estatais de propriedade foram incapazes de criar os níveis de prosperidade alcançados sob as economias de mercados livres e propriedade privada (uma instituição reconhecida há menos de duas décadas na China). O Brasil foi, provavelmente, um dos países aparentemente capitalistas com um dos maiores graus de estatização, sobretudo durante a ditadura militar, e de intervencionismo estatal dentre os países

emergentes, a ponto de indicadores de liberdade econômica – utilizados mediante rigorosa metodologia classificatória, por entidades como a Freedom House e o Fraser Institute – colocarem o Brasil atrás da China em termos de liberdade econômica, o que parece surpreendente à primeira vista.

Mas, qualquer que seja o grau de intervenção do Estado na economia – e ele varia tremendamente, mesmo nos países de economia de mercados livres – os principais fatores de crescimento econômico e de desenvolvimento social estão fundamentalmente baseados nos indicadores de produtividade (sobretudo do capital humano), e eles ocorrem basicamente no nível microeconômico, consideradas algumas externalidades que podem ser facilitadas pelos estados, ou governos: educação da mão de obra produtiva, infraestrutura de qualidade, grau de abertura da economia e ambiente de negócios de maneira geral. Um outro elemento que ganha importância nessa “confrontação” micro-macro é que, a despeito da globalização da economia – visível até nas mais remotas aldeias africanas, onde mesmo camponeses analfabetos passaram a contar com celulares que os vinculam a parceiros, trabalhadores e consumidores nos mercados locais –, as pessoas vivem, se deslocam, fazem compras e convivem com familiares e parceiros de trabalho numa dimensão local, num município, no qual elas esperam contar com serviços básicos – saneamento, água potável, eletricidade, transportes, segurança – e diversas outras facilidades (inclusive lazer) através das quais elas conseguem ser, justamente, mais produtivas. Como dizia o saudoso governador Franco Montoro, as pessoas vivem nos municípios, não na União, e um pouco menos nos estados.

Finalmente, a diferença básica entre países avançados e países emergentes ou em desenvolvimento não está – como sustentaram, durante muito tempo, e talvez ainda sustentem, os marxistas, assim como “desenvolvimentistas terceiro-

mundistas – numa suposta “dependência econômica” ou até, numa visão ainda mais distorcida, na “exploração” dos segundos pelos primeiros, ainda que tal tipo de interação assimétrica tenha existido e ainda exista nas relações internacionais, assim como em qualquer relação “centro-periferia”, como existe em qualquer dimensão rural-urbana, ou entre regiões de um mesmo país. A única, ou a principal, diferença básica entre um grupo e outro de países se situa no diferencial de níveis diferentes de produtividade, em especial na produtividade do capital humano, não necessariamente na produtividade do capital. Tal condição não pode ser vista unicamente a partir de níveis conjunturais de produtividade, ou seja, uma série histórica limitada a alguns poucos anos, ou na contemporaneidade recente. Os diferenciais de produtividade registrados entre um e outro grupo de países – embora tal tipo de separação seja cada vez mais tênue, na atualidade e, concretamente, as expressões diferenciadas desse fenômeno entre os países se situem muito mais num *continuum* do que em polos opostos – se manifestam como um indicador cumulativo de um longo processo de crescimento (mesmo a taxas modestas) que aparece como o resultado de transformações produtivas e inovações que são parte integrante do desenvolvimento a longo prazo dos diversos países.

Consideradas todas essas digressões de natureza sociológica e de história econômica, cabe, portanto, enfrentar agora, aquele que me parece o principal problema da organização institucional brasileira, essa característica básica já várias vezes apontada aqui, a de um Gulliver amarrado por disposições liliputianas, a de um Prometeu acorrentado pela sua própria Constituição, que é esse gigante de ponta-cabeça. Dos três grandes problemas brasileiros – de natureza sistêmica, ou estrutural, e não apenas conjuntural –, que são a não-educação, a corrupção política e a insegurança jurídica –, um caminho possível

para sua minimização e progressiva solução seria, justamente, a proposta pelo jurista Modesto Carvalhosa em seu projeto de nova Constituição, que se pretende focalizar, neste ensaio, pelo lado “municipalista”. Vejamos o que poderia ser argumentado a esse respeito, procedendo a um recorte do projeto formulado e publicado na citada obra (Carvalhosa, 2021). Não cabe ilusões quanto à transformação rápida do Brasil num gigante lépido com os pés no chão, a partir dessa “inversão dialética”, mas pode-se, pelo menos tentar indicar algumas possíveis mudanças graduais a partir de uma orientação “municipalista”, a partir dessa proposta.

6. Um manual para colocar o Brasil sobre os pés, a partir de Modesto Carvalhosa

Caberia, antes de penetrar nas propostas feitas por Modesto Carvalho a partir de sua proposta de uma nova Constituição para o Brasil, depois comentadas em detalhe na parte expositiva de seu livro, formular uma pequena síntese quanto aos elementos municipalistas que ele apresenta nas páginas 30-33 em torno de das propostas estruturais básicas relativas a essa questão. No “plano político”, ele propõe, antes de qualquer outra proposta, a “proibição de eleição ou reeleição dos mandatários em exercício pra qualquer cargo eletivo” (p. 30). A proposta mais relevante, porém, está contida em nova proposta, duas linhas adiante: “Os Municípios têm plena liberdade de organização administrativa, vedada a remuneração aos vereadores” (idem). Tal proposta, que pode parecer pretensiosa, ou virtualmente impossível no Brasil atual, era, no entanto, uma realidade que existiu durante todo o período colonial e durante boa parte da fase independente, até a reestruturação da política federal na era Vargas.

Uma outra “proposta estrutural”, esta, sim, inovadora em face da atual Lei Eleitoral – que preconiza a existência de “partidos nacionais” e estabelece requerimentos a esse respeito –, mas que era admitida até a República Velha, apresenta-se da seguinte forma: “Haverá três categorias de partidos políticos: partidos com atuação nacional, estadual ou municipal, sendo inteiramente autônomos e independentes entre si” (idem, ibidem). Na República Velha, havia um Partido Republicano praticamente em cada um dos estados mais importantes; bem mais tarde, o próprio Congresso estabeleceu os principais critérios, entre eles a exigência de estarem os partidos organizados nacionalmente, como condição para seu reconhecimento oficial pelo TSE. Conseqüentemente, em função da nova tripartição partidária estabelecida na proposta de Modesto Carvalhosa, cada uma dessas categorias apresentaria candidatos para suas respectivas jurisdições.

Mas, o mais importante, talvez, do ponto de vista do poder dos eleitores sobre a representação política é a sua proposta de *recall*, ou seja, a possibilidade de perda de mandato de deputados, prefeitos e vereadores, o que, entretanto, não se aplicaria a senadores, governadores e, a mais forte razão, ao presidente. Dotada de menor impacto na esfera municipalista, mas marginalmente relevante também nesse âmbito, é a sua proposta, mais do que necessária, da eliminação dos fundos partidário e eleitoral, que constituem o principal conduto e mecanismo do controle dos partidos por seus respectivos caciques. Desse ponto de vista, a proibição pelo STF dos financiamentos corporativos criou um enorme problema de racionalidade orçamentária ao induzir os políticos e os partidos a literalmente “sugarem” todas as possibilidades de “nacos” do orçamento para seus objetivos de financiamento político (e provavelmente pessoal), ao lado das

muitas emendas parlamentares, que Modesto Carvalhosa também se propõe eliminar.

No seu primeiro capítulo do livro, que contém o “Texto do anteprojeto de constituição” (p. 35-71), Carvalhosa apresenta os diferentes dispositivos que estão aqui selecionados do ponto de vista municipalista, a começar pelo Art. 21, que adota o voto majoritário para as eleições de prefeitos (e demais cargos executivos, e também senadores) e o voto distrital puro para os representantes do povo nos três níveis, e, portanto, igualmente para vereadores. Estes poderão sofrer perda de mandato, caso 5% dos eleitores do distrito decidam convocar um plebiscito, ou 5% dos eleitores do município no caso do prefeito. Nosso jurista também pretende reduzir as chances de qualquer tipo de fisiologismo, ao propor, no Art. 30, que “as funções de membro nomeado da administração pública são incompatíveis com o exercício de qualquer mandato eletivo” (p. 43). Uma das propostas mais radicais figura no Art. 25, que reza, peremptoriamente:

Os vereadores não serão remunerados pelo exercício de suas funções, sob nenhuma forma, título ou circunstância, sendo os serviços de assessoria legislativa prestados pelos servidores da câmara municipal. (p. 42)

Mas, nas demais esferas, algo similar está previsto: “Os serviços de gabinete dos parlamentares federais e estaduais serão prestados pelos servidores da respectiva casa legislativa” (Art. 26, p. 43). Tal tipo de redução radical em todos os tipos de despesas do “estamento político” – milhares de cargos em comissão, escritórios locais dos parlamentares, gastos com assessores, gasolina, “correios” (numa era digital), passagens aéreas, etc. – representaria uma pequena revolução nos maus hábitos adquiridos nas últimas décadas, praticamente desde que

Brasília foi fundada; mas o mesmo ocorre desde o mais humilde gabinete de vereador em modestas cidades do interior até o mais poderoso Senador da República; é bastante conhecido o expediente das “rachadinhas”, expediente ilegal feito para aumentar os rendimentos dos representantes do povo.

Os extensos comentários que Modesto Carvalhosa faz, no terceiro capítulo de seu livro – que está todo ele voltado para suas minuciosas considerações sobre cada um dos artigos do anteprojeto –, ao “Art. 25 - Não remuneração dos vereadores”, constituem uma verdadeira aula sobre as deformações que foram sendo acumuladas ao longo do tempo pelo nosso estamento político, toda elas consolidadas na CF-88, que criou, em suas palavras, “um arcabouço de Estado que trouxe uma grande deturpação cultural e estrutural no tocante às funções de representação do povo nas três esferas federativas” (p. 207). Não é o caso de repetir neste ensaio – voltado apenas ao objetivo de destacar a importância de um retorno à centralidade da base municipal de um futuro sistema democrático no Brasil – a descrição completa que ele faz dos abusos contra a cidadania que foram sendo construídos desde a ditadura militar e “legalmente” consolidados na Carta atualmente em vigor (Almeida, 2018). Mas pode-se retomar uma passagem de suas considerações que nos remetem ao que já dizia Oliveira Lima sobre a formação da sociedade colonial brasileira:

A ... vereança é a mais antiga forma de representação política existente no Brasil, tendo a sua história mais de 400 anos. Ocorre que ser vereador, desde os primórdios de nossa colônia, no século XVII, sempre foi um múnus público que se exerce voluntariamente, a favor da comunidade, sem a expectativa de qualquer recompensa material, sem remuneração, sem pompa, sem aparato, sem subsídio algum. Na tradição de todos os países, inclusive o nosso até meados do século passado, é inconcebível

que um vereador receba qualquer remuneração pelo exercício desse múnus público (p. 208)

Modesto Carvalhosa, a propósito deste artigo, como em diversos outros, labora a contrário senso das tendências mais deletérias de nosso sistema político-partidário, mas ele tem toda a razão ao indicar que a remuneração dos vereadores constituiu “um grave desvio de finalidade do exercício da gestão municipal e do papel dos vereadores”, que ele acredita que poderia “ser corrigido com as candidaturas independentes, que deverão esta voltadas para a melhoria dos serviços municipais e a eliminação do desperdício das verbas públicas” (p. 210) Pode-se apontar aí – sem qualquer falso otimismo de que seja uma tarefa fácil ou simples – um começo de regeneração do sistema político brasileiro, uma vez que, como já apontado em diversos estudos técnicos, a maior parte dos municípios não tem condições de suprir, com seus próprios recursos, todas as despesas em que foram incorrendo ao justamente enveredar, em nível local, na reprodução mimética da gastança operada em escala estadual e federal.

Na seção sobre os partidos, figura o Art. 68, aquele que trata das três categorias de partidos, “de âmbito federal, estadual ou municipal”, sendo “vedadas as coligações para as eleições distritais”, o que parece uma medida necessária para tentar corrigir a esbórnica partidária que contaminou o sistema eleitoral brasileiro (p. 52). Nesse mesmo artigo, figura a obrigação de cada uma das categorias de partidos expressarem “programas referentes a políticas públicas nas suas respectivas esferas”, o que é uma excelente medida para evitar a falta total de responsabilização das agremiações (que é uma forma de *accountability*). Nessa mesma seção, no Art. 72, se pretende instituir, nos municípios, “o regime de democracia participativa ao lado da representativa na

discussão, elaboração e fiscalização do plano diretor, do orçamento e de todas as questões urbanas permanentes e relevantes” (p. 53). Mais adiante, no capítulo das considerações a cada um dos artigos de seu anteprojeto, Carvalhosa qualifica o município como sendo, na prática, “uma cidade-Estado, em cujo território a liberdade se traduz pela participação direta e permanente dos munícipes na vida política e administrativa” (p. 304). Nessa mesma seção, ele enfatiza a importância decisiva das consultas plebiscitárias e dos referendos no debate e implementação das principais questões relevantes para a vida dos municípios, sobretudo através do orçamento participativo; este, escreve ele, deve ser institucionalizado, tendo em vista a implementação de políticas públicas e a indicação de prioridades nas alocações de recursos” (p. 305).

As disposições mais relevantes na perspectiva “municipalista” aqui privilegiada figuram na seção sobre o “regime federativo”, na qual se pode ler, no Art. 88, que “Compete aos Municípios legislar sobre Direito Orçamentário, Tributário, Administrativo, Urbanístico, notadamente sobre o plano diretor, e Ambiental”, que vem seguido de um parágrafo único: “A cidadania participará da formulação do orçamento e do plano diretor” (p. 56). A este respeito cabe destacar, a partir do segundo capítulo de seu livro – 2. Razões para uma nova constituição (p. 76-114) –, este comentário sobre a “Participação da Sociedade Civil na Vida Pública”:

... a constituição deve criar para a sociedade civil um papel fundamental na luta pela educação, pela saúde, pelas condições urbanas e habitacionais – papel esse compartilhado com o Poder Público. Essa estreita e permanente colaboração evita a politização dos serviços essenciais prestados à coletividade e reforça a posição da própria sociedade civil diante da inercial tendência hegemônica do Estado.

Cabe, portanto, à sociedade civil não apenas propor a adoção de políticas públicas, como efetivamente intervir e assumir, em

determinados setores essenciais, a liderança na prestação de serviços públicos. Assim, a escola pública deve ser frequentada, gerida e conduzida pelas famílias dos seus alunos com as orientações e o permanente apoio das instituições civis. E deve haver uma proximidade efetiva entre as escolas públicas e as escolas particulares. Na saúde, os hospitais da rede particular devem assumir um grande papel na prestação dos serviços ambulatoriais, de exames, de internação e no setor de alta complexidade. (p. 100)

Em seu capítulo explicativo sobre o mesmo artigo 88, Carvalhosa repete, com razão, que as pessoas vivem nos municípios, e que a União e os Estados “são ficções político-administrativas, que não interferem diretamente na vida de cada um e de todos” (p. 325). Ele acredita que se deve superar a “Lei Orgânica dos Municípios”, considerada, de forma equivocada, uma espécie de “constituição municipal”, ao impor regras iguais a todos eles:

Deve ser eliminada essa padronização da estrutura municipal, que é a própria negação da soberania e da autonomia, próprias do federalismo. Não é a União que molda o município, mas o município, como célula *mater* da vida individual, social e econômica, que molda a União. Também nesse aspecto a Constituição de 1988 é a própria negação do Estado federativo. (...)

Essa competência do município, de legislar sobre o seu orçamento, tributos municipais, sua administração e seu plano diretor, constitui a própria base do regime federativo (p. 325 e 326)

Na seção de comentários sobre o tema da democracia participativa – “A Participação da Sociedade Civil na Efetivação de Políticas Públicas” (p. 107-108) – , Modesto Carvalhosa insiste nesse mesmo objetivo, apontando a necessidade de serem constituídos “fóruns permanentes no seio da sociedade civil sobre temas específicos, congregando o profundo conhecimento que as entidades privadas

possuem sobre os assuntos socioeconômicos relevantes para a sociedade brasileira” (p. 107). Ainda que estes comentários não se refiram explicitamente aos municípios, está claro que essa participação cidadã nos assuntos de educação e saúde, pelos exemplos tomados acima, é evidente que tal participação só pode ocorrer em nível local, até em nível de bairro, no caso das grandes metrópoles, como soem ser as capitais dos estados.

Mas, dito assim, com essa normalidade diretiva, as novas ou reafirmadas competências parecem ser atividades correntes e já existentes, que possam ser organizadas, ou reorganizadas, a partir de simples determinações constitucionais e mera vontade política dos prefeitos e vereadores, quando elas representariam uma pequena-grande revolução na forma de funcionamento de grande parte, talvez a imensa maioria dos mais de 5.600 municípios brasileiros, metade dos quais não apresenta qualquer viabilidade orçamentária própria para prover os serviços que são, ou deveriam ser, estritamente locais. Carvalhosa acredita que “a participação da sociedade civil organizada na formulação das políticas e na prestação de serviços quebraria a dominação oligárquica do Estado sobre a coletividade” (p. 107), o que revela, provavelmente, alto grau de idealismo, ou de crença otimista, quanto às possibilidades de que tal tipo de postura cidadão venha a ocorrer facilmente no Brasil. Ao mesmo tempo em que o jurista traça um conjunto de atribuições recorrentes ou inovadoras para cada um dos municípios, ele pretende extinguir todos os tribunais de contas municipais (quarto parágrafo do Art. 90, p. 56), o que parece ser uma medida correta para os pequenos municípios, mas talvez arriscada para as capitais, que correspondem geralmente a metrópoles urbanas relevantes em cada estado.

Essas disposições são complementadas pelos dois artigos seguintes, que fecham esta seção sobre o regime federativo. O Art. 91 pode parecer excepcional,

quando se conhece o estado administrativo, sobretudo de capital humano, de boa parte dos municípios brasileiros, e este talvez seja o processo mais longo a ser incorporado ao “mores” cultural e político brasileiro, na perspectiva de uma “normalização” do funcionamento futuro da democracia brasileira. Ele reza, numa simplicidade que pode parecer ingênua, mas que é absolutamente estratégico na conformação “ideal” de sua organização política: “Os Municípios, no exercício de sua soberania interna, organizam-se livremente quanto ao seu regime administrativo e regem-se pelas leis que adotarem, observados os princípios normativos desta Constituição” (p. 56). A prescrição, talvez mais recomendatória do que compulsória, em absoluto, é tanto mais surpreendente quando o parágrafo único a tal dispositivo indica que “os vereadores eleitos por voto distrital puro [serão] em número de 03 (três), nos municípios com até 10.000 habitantes; em número de 05 (cinco), nos municípios com até 100.000 habitantes; [e] em número de 07 (sete), nos municípios com até 300.000 habitantes... (p. 57). Daí segue-se um vereador por cada 400 mil habitantes, nos municípios com mais de 300 mil habitantes.

Pode parecer surpreendente tal enxugamento radical do número de vereadores em face da pleora atual desses representantes em praticamente todos os municípios brasileiros – com todas as prebendas e penduricalhos que se sabe existirem, numa reprodução fiel dos abusos perpetrados nas assembleias e no Congresso –, mas ela me parece essencial para um início de correção das principais deformações que fragilizam a governança no Brasil, cujos vetores principais são constituídos pela preservação do famoso patrimonialismo estudado por Raymundo Faoro em seu clássico *Os Donos do Poder* (1958). Um dos problemas principais não está apenas na preservação dessa característica herdada da antiga administração lusa – que Faoro seguiu retrospectivamente até

a Idade Média portuguesa –, mas, sobretudo, na “evolução” do patrimonialismo para suas formas “modernas”, que podem ser corruptas, quando não gangsteristas. Um outro problema, este sim intransponível no curto e médio prazos, é o da total dependência financeira de pelo menos metade dos pequenos municípios seja da transferência de verbas federais, atendendo a disposições constitucionais, seja, do ponto de vista do consumo e das atividades de varejo, das remessas a título de aposentadorias ou de assistência social, cujos valores mantêm famílias inteiras numa dependência bizarra, pois que invertendo, pelo menos no Brasil, a pirâmide etária no quesito rendimentos.

Outro dispositivo aparentemente “inimplementável” é o que figura no parágrafo terceiro do Art. 92, cuja redação propositiva é tão inatacável quanto provavelmente de difícil concretização: “A prefeitura não terá secretarias, mas somente três departamentos: administrativo, de obras e de educação. Esses departamentos não poderão ser ocupados por detentores de cargos eletivos, devendo ser preenchidos por especialistas de cada uma dessas três áreas administrativas do Município” (p. 57). O idealismo constitucional de Modesto Carvalhosa é realmente admirável na perfeita indicação daquilo que é verdadeiramente estratégico para a organização da vida dos cidadãos onde eles vivem, onde eles trabalham, mas eu inverteria a ordem: a educação, em primeiro lugar, as obras públicas, em seguida, a administração (serviços públicos, segurança, etc.) finalmente, para permitir tudo isso. A razão desse tipo de proposta se fundamenta na constatação de que os municípios passaram a reproduzir a “fisiologia política do governo central, na distribuição de dezenas de secretarias aos partidos de apoio ao ‘Chefe do Poder Executivo’, distribuindo cargos de confiança e em comissão a centenas de correligionários e de prepostos pessoais dos vereadores” (p. 329).

Todos os comentários feitos às páginas 328-331. a propósito do Art. 92, devem ser lidos e relidos com atenção, pois eles condensam o festival de abusos cometidos contra os cidadãos brasileiros por máquinas municipais que se espelham no ambiente ostentatório que existe em Brasília, aliás típico do mesmo estamento político predatório que perpassa todos os poros da vida pública nos três níveis da federação. Essa mimese do que vai pelo alto, como modelo para o que deve ser reproduzido embaixo, foi segundo Carvalhosa, a maior perversão criada pela CF-88 ao regime federativo:

Essa deformação chegou ao paroxismo. Há municípios médios (entre 10 e 300 mil habitantes) que têm 30 ou mais 'Secretarias Municipais', inclusive uma Secretaria de Relações Exteriores, sob a disfarçada denominação de 'Secretaria de Relações Internacionais', numa fictícia extensão da soberania externa, reservada à União, ao âmbito municipal. Todos os prefeitos têm uma Casa Civil e um portentoso gabinete, com dezenas de assessores legislativos, secretários particulares, assessores de imprensa, de comunicação, de relações com o Estado e com Brasília, onde, inclusive, os prefeitos mantêm dispendiosos escritórios de representação. As 30 ou mais secretarias municipais são criadas para acomodar os próprios vereadores, que pulam do grandioso 'Poder Legislativo' para o portentoso 'Poder Executivo, tal e qual ocorre com os deputados federais e senadores.

Prevalece em toda a Administração municipal o critério político-partidário, o que causa a disfuncionalidade permanente dos serviços públicos, em toda e qualquer área ou setor. Tudo igual a Brasília. E o objetivo é o mesmo: reeleição do prefeito e dos vereadores. (p. 329)

Uma das últimas disposições “municipalistas” diz respeito, na verdade, à ordem pública de maneira geral, e está relacionada, no Art. 105, à intervenção da União nos estados e, no seu segundo parágrafo, a dos Estados, que “intervirão em seus respectivos Municípios no caso de grave conflito entre dois ou mais deles, bem como para manutenção da ordem pública e da segurança pública, na hipótese de incapacidade manifesta das autoridades municipais” (p. 61). Ainda que extremamente raros em nossa história política – os tempos do Marechal Hermes da Fonseca, que mandava bombardear os palácios de governadores de oposição, estão longínquos –, a intervenção nos municípios é mais suscetível de ocorrer do que na esfera estadual, geralmente por fraudes eleitorais ou irregularidades administrativas e corrupção provada; ainda assim, são procedimentos mais de ordem administrativa do que de natureza político-institucional. No período recente, governadores foram afastados pelas próprias assembleias legislativas – usualmente por corrupção, mas envolvendo lutas políticas igualmente –, e, no caso de intervenção federal, o exemplo mais flagrante foi o do Rio de Janeiro, que virou praticamente um território livre miliciano e do crime organizado.

Adicionalmente, ainda que como um dispositivo de caráter geral, ou nacional, figura no anteprojeto de Modesto Carvalhosa a subseção “dos tributos” na seção “Do sistema fiscal, orçamentário, tributário e das finanças públicas”, um dos mais importantes no plano institucional, mas também no contexto conjuntural, tendo em vista o descalabro atual nas contas públicas do país. O Art. 108 prevê que “A União, os Estados e os Municípios poderão instituir impostos diretos e indiretos, taxas e contribuições de melhoria, estas últimas decorrentes de obras públicas de interesse da coletividade” (p. 62). É evidente que a maior parte destas últimas se dá, ou deveria ser feita, nos próprios Municípios, mas

também é um fato que a pirâmide tributária no Brasil é singularmente invertida, com a maior parte das receitas indo diretamente à União, mesmo quando devem ser repartidas ulteriormente com os Estados e Municípios (cotas proporcionais determinadas constitucionalmente segundo indicadores demográficos e econômicos oferecidos pelo IBGE e outras agências públicas). Como ele diz nos comentários explicativos: “Conforme permite a Constituição de 1988, a maior parte das receitas tributárias é retida pelo Estado a favor dos seus agentes, pouco restando para a prestação satisfatória dos serviços públicos, que são de péssima qualidade e, por isso, estruturalmente disfuncionais” (p. 359).

Entre os “princípios da imposição tributária”, que deveriam ser seguidos pelos entes federados (estados, certamente, mas municípios também, presumivelmente), como constantes do terceiro parágrafo desse Art. 108, figuram os seguintes [com comentários próprios]:

(I) liberdade dos Estados federados de adotarem tributos sobre a renda e sobre a produção e a circulação de bens e serviços [o que compreenderia, no sistema atual, o IPI federal e os impostos sobre renda sobre pessoas físicas e jurídicas, assim como o ICMS estadual e o ISS municipal]; (II) equidade tributária, mediante prevalência dos impostos progressivos sobre os regressivos [o que significa privilegiar os impostos diretos sobre renda e patrimônio, em lugar dos impostos indiretos sobre o consumo, que atinge desproporcionalmente os mais os mais pobres]; (III) isonomia tributária [o que já está previsto no Código Tributário nacional, mas nem sempre é seguido, com inúmeras isenções e subsídios estritamente setoriais, ou até por ramos da economia, quando não dirigidos diretamente aos “amigos do poder”]; (IV) imposição tributária às pessoas físicas e jurídicas com base no patrimônio e na renda, independentemente de exercerem atividades lucrativas ou não lucrativas [trata-se de uma reafirmação da progressividade tributária proposta acima, mas com muito maior alcance, capaz de tocar, por exemplo, a imoralidade da não tributação de “indústrias religiosas” e algumas outras atividades supostamente beneméritas, quando

isso pode servir à evasão e elisão tributárias, assim como à lavagem de dinheiro por essas entidades não vistoriadas devidamente pela Receita Federal, e dispendo de notável “apoio” no Congresso]; (V) vedação de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de qualquer origem, motivo ou justificação, a pretexto de regulação econômica ou do exercício de atividades religiosas, cívicas, de benemerência ou assemelhadas [importante disposição, pois que medidas desse tipo acabam beneficiando entidades fraudulentas, quando não empresas e indivíduos que fazem chantagem, por meio de parlamentares, contra o Estado, ao aprovarem abatimento de dívidas, impostos ou obrigações incorridas pelo conjunto da sociedade]. (p. 63)

Outras disposições importantes relativas ao orçamento e ao processo orçamentário constam dos artigos 110 e 111, inclusive quanto à proibição de despesas que excedam os créditos orçamentários, assim como a vedação de créditos orçamentários sem prévia autorização do Congresso; mas essas, presumivelmente, pertencem mais ao domínio do orçamento federal, do que aos orçamentos que possam ser aprovadas pelos, nos municípios. O Art. 112, por exemplo, se dirige aos três entes da federação, ao prever que o aumento da remuneração de servidores públicos ou criação de novos postos de trabalho dependerão “de prévia dotação orçamentária” (p. 64), o que se aplica às municipalidades igualmente.

Finalmente, o anteprojeto de Modesto Carvalhosa contém mais de uma dúzia de artigos adicionais, tratando de assuntos tão diversos quanto a cultura, o desporto, a ciência, a tecnologia e a inovação, a comunicação social, o meio ambiente, a família, os povos indígenas, quilombolas e tradicionais, ademais das “disposições gerais”, que preveem aprovação da eventual nova Carta por meio plebiscitário, assim como sua reforma mediante aprovação por dois terços do Congresso.

Em suma, trata-se de um anteprojeto completo de nova Constituição, iniciativas que anteriormente tinham sido conduzidas por um comitê de personalidades, a exemplo da “Comissão do Itamaraty”, dirigida em 1934 por Afrânio de Melo Franco, então chanceler do governo provisório de Getúlio Vargas, e, meio século depois, pelo seu filho, na “Comissão de Sábios”, dirigida pelo Senador Afonso Arinos de Melo Franco, em 1987. Nenhum dos dois projetos constituiu a base dos trabalhos dos dois Congressos Constituintes, o de 1934 e o de 1987-88, mas esses exercícios foram muito úteis ao compilarem a média das opiniões bem-informadas para o reordenamento constitucional do país, depois de rupturas em processos políticos anteriores. Não se sabe se o anteprojeto de Modesto Carvalhosa servirá de base a um esforço de correção necessária das deformações atuais da estrutura do Estado e do funcionamento de seu sistema político; mas seu subtítulo oferece plena convicção quanto a seus objetivos últimos: “de um país de privilégios para uma nação de oportunidades”!

7. Há salvação para o Brasil com seu atual sistema político? A regeneração pela base

Mais de oitenta anos atrás, tendo oferecido ao Brasil, em 1941, seu livro otimista quanto ao futuro do Brasil, o famoso escritor austríaco – mas personalidade de prestígio mundial – Stefan Zweig se suicidava, no Carnaval de 1942, na sua modesta casa-refúgio de Petrópolis. Ele não estava descontente com o excelente acolhimento que encontrou no Brasil, desde que aqui esteve pela primeira vez em 1936, tanto que resolveu homenagear seu país de exílio com um livro basicamente favorável ao progresso desse país novo, tolerante no plano racial, que ele julgava capaz, inclusive, de acabar com as favelas do Rio de Janeiro, que naquela época já tinham invadido os morros urbanos. Ele estava deprimido

com o mundo, com a tomada de sua Áustria natal pelos nazistas, pela guerra vitoriosa que Hitler havia conduzido contra a França e logo em seguida contra a própria União Soviética, aliada no espartilhamento da Polônia logo no começo da guerra europeia, e sentia que a guerra se aproximava também do Brasil, com os primeiros torpedamentos de barcos brasileiros pelos submarinos nazistas.

Ao planejar instalar-se no Brasil assim que a guerra tocou a Inglaterra, ele já tinha decidido escrever sua primeira biografia de uma nação inteira, ele que já tinha feito as biografias das mais dramáticas e importantes figuras da história e da literatura mundial – Balzac, Dickens, Dostoiévski, Maria Antonieta, Erasmo, Mary Stuart, Fernão de Magalhães, e até de um personagem execrável como Fouché –, mas que rompeu essa tradição para traçar as perspectivas mais favoráveis ao país, que mesmo naquele período sombrio do Estado Novo, parecia predestinado a um grande futuro, como ele consignou ao final do seu prefácio:

E hoje, que o Governo é considerado uma ditadura, há aqui mais liberdade e mais satisfação individual do que na maior parte dos nossos países europeus. Por isso na existência do Brasil, cuja vontade está dirigida unicamente para um desenvolvimento pacífico, repousa uma das nossas melhores esperanças de uma futura civilização e pacificação do nosso mundo devastado pelo ódio e pela loucura. Mas onde se acham em ação forças morais, é nosso dever fortalecermos essa vontade. Onde na nossa época de perturbação ainda vemos esperança de um futuro novo em novas zonas, é nosso dever indicarmos esse país, essas possibilidades. (ZWEIG, 1941, p. 21)

O título do livro – a despeito do condicional *ein Land*, e não “o país” – acabou, finalmente, se convertendo numa cruel ironia com a nação que se esforçou, continuamente, por desmentir o seu autor, tanto quanto, e sobretudo, os próprios brasileiros. Oitenta e um anos depois, caberia, talvez, apor pelo

menos uma interrogação ao final do título. O Brasil de Stefan Zweig, a despeito de suas observações realistas sobre nossas muitas deficiências – que ele acreditava sanáveis, com a tecnologia europeia e os capitais americanos, continuou sendo, desde a sua época, o país de um futuro indefinido, ou talvez até pior, o de um futuro indefinível e incerto. Stefan Zweig realmente gostava do Brasil, e não apenas por ser sua terra de exílio, mas por ser uma realidade que não existia em nenhuma outra parte do mundo, a mistura de cores, de etnias, de religiões, o sincretismo natural de seus habitantes, e aquela flexibilidade de costumes e de modos de vida que ele nunca tinha encontrado na rigidez social da Europa central e nas nítidas sobrevivências das estruturas estamentais do Antigo Regime, ainda bem visíveis na maior parte do velho continente.

Por isso, Zweig lançou um olhar simpático aos cenários, paisagens naturais e humanas, aos comportamentos que ele observava no Rio de Janeiro, em São Paulo, nas costas do Nordeste, em todos os lugares por onde andou, não apenas nas casas e prédios elegantes das capitais, mas também nas favelas, nos subúrbios, na pobreza do interior entre uma fazenda e outra de grandes proprietários. Ele assistiu a muitas festas e folguedos populares, e talvez tenha sido simbólica sua despedida do mundo em pleno Carnaval do Rio de Janeiro, mas em Petrópolis, seu último refúgio de uma vida bem vivida, entre os sucessos da produção literária e as homenagens que recebia, em qualquer lugar que fosse. O Brasil e os brasileiros, sobretudo suas elites dominantes e suas elites dirigentes, se esforçou por desmentir Zweig, e todos aqueles que se empenharam em traçar grandes projetos para o seu desenvolvimento econômico e social.

O livro de Modesto Carvalhosa, seu anteprojeto de uma nova constituição para o país, oferece mais uma oportunidade para a nação repensar seu passado recente, identificar, pelo excelente diagnóstico que ele fez de suas mais evidentes

deformações, os problemas e os obstáculos mais graves à retomada do crescimento e do processo de desenvolvimento. Esses óbices não são todos de natureza institucional, mas é no vértice da organização política do Estado que se encontram os escolhos de maior densidade letárgica. De fato, o Estado, que já foi, num passado de mais de meio século, um poderoso indutor do crescimento econômico, e até promotor do desenvolvimento social, transformou-se, já desde algumas décadas, num formidável obstrutor de ambos os processos, como magnificamente demonstrado em suas considerações de ordem geral, ao início e ao final de seu anteprojeto de nova constituição. Não sabemos se será possível a convocação de uma nova Constituinte, pois tais tipos de reconstrução fundamental do contrato social costumam ocorrer apenas ao cabo de graves rupturas da ordem política e social, com reflexos na vida econômica.

Persistem, portanto, fundadas dúvidas sobre as chances reais de um processo de reconstrução institucional da nação da magnitude como esta apresentada neste livro-síntese de toda uma vida de reflexões e propostas sobre as reformas estruturais necessárias ao progresso da nação. Daí a opção deste ensaio de focar na base, na infraestrutura política do Estado, na sua origem primeira, que começou pelas câmaras municipais, que hoje participam desse verdadeiro saque contra os cidadãos criadores de riqueza, mas que estão, quase todas, fragilizadas em suas fundações essenciais, que são as estruturas fiscais e a capacidade de viver primariamente com seus próprios recursos. Um estrangulamento financeiro de grande parte, senão a maioria, das municipalidades, caso uma crise fiscal inviabilize de vez o financiamento de sua viabilidade – seja pelo lado das transferências federais, seja pelo lado do esgotamento das possibilidades assistências, previdenciárias ou outras –, pode, por um lado, representar uma tragédia social para os cidadãos – em primeiro

lugar para os servidores públicos dos municípios –, mas também pode, por outro lado, oferecer a possibilidade de empreender a construção de uma nação de oportunidades, e não um país de privilégios.

Será difícil conquistar a Bastilha da União, o Estado omnívoro, que se converteu num ogro famélico que devora os recursos da nação produtiva; talvez se deva partir do elo mais fraco, como recomendaria um estrategista político num estilo similar ao de Sun Tzu para a Arte da Guerra. Esse elo mais fraco se encontra na base, que justamente tem pés de barro e que não consegue sobreviver com seus próprios recursos. O projeto restaurador de Modesto Carvalhosa não é uma estratégia de conquista do Estado, e sim uma proposta de *Idealpolitik* para uma nova organização institucional, tocando em todas as válvulas e engrenagens de seu funcionamento, supondo-se que seja realmente possível convencer aqueles que se beneficiam das disfunções atuais de que será preciso repartir em novas bases. O autor deste ensaio não está convencido de que um projeto de tal magnitude seja possível, a menos de um declínio tão formidável do país que seja capaz de precipitar uma crise fatal na sua atual arquitetura política e no seu substrato econômico. A menos de um desenlace fragoroso desse tipo, cabe empreender a reconstrução a partir dos elementos mais suscetíveis de serem atacados pelos próprios cidadãos, a partir de seus espaços de vida e trabalho. Este livro também ofereceu, ao lado da grande arquitetura monumental do Estado central, um diagnóstico sobre o que está errado a partir de sua base e uma prescrição sobre as formas pelas quais se há de reconstruir a nação de oportunidades. *Aux armes citoyens!* Este livro é uma bandeira de combate e um manual de engenharia social a partir das peças pequenas da sociedade, como recomendava o grande combatente pela democracia que foi Karl Popper.

Modesto Carvalhosa também é um combatente pela liberdade e ofereceu-nos o guia para a reconstrução da nossa democracia.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A Constituição Contra o Brasil*: ensaios de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988. São Paulo: LVM, 2018.

CARVALHOSA, Modesto. *Uma nova constituição para o Brasil*: de um país de privilégios para uma nação de oportunidades. São Paulo: LVM Editora, 2021.

FUKUYAMA, Francis. *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.

_____. *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Nova York: MacMillan, 2015.

HUNTINGTON, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968 (publicado no Brasil como *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*).

_____; Harrison, Lawrence E. *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. Nova York, Basic Books, 2000.

MALATIAN, Teresa. *Oliveira Lima e a construção da nacionalidade*. Bauru: Edusc; São Paulo: Fapesp, 2001.

OLIVEIRA LIMA, Manuel. *América Latina e América Inglesa*: a evolução brasileira comparada com a hispano-americana e a anglo-americana. Brasília: Senado Federal, 2010; introdução e notas de André Heráclio do Rego.

POPPER, Karl. *The Open Society and its Enemies*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1945, 2 vols.

_____. *The Poverty of Historicism*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1957.

REGO, André Heráclio do, "As três Américas" introdução a: OLIVEIRA LIMA, *América Latina e América Inglesa: a evolução brasileira comparada com a hispano-americana e a anglo-americana*. Brasília: Senado Federal, 2010, p. 9-25.

SOUZA, Otávio Tarquínio de. *História dos Fundadores do Império do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2015, 5 vols., vol. 1. José Bonifácio de Andrada e Silva.

ZWEIG, Stefan. *Brasil País do Futuro*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1941.