



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

HELLOANA RAFAELA OLIVEIRA DE MEDEIROS

**PODER LOCAL *VERSUS* POLÍTICA LOCAL:
A CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPIPOCA (1824-2012)**

**FORTALEZA
2013**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- M439p Medeiros, Helloana.
Poder local versus política local : A Câmara de Vereadores de Itapipoca (1824-2012) / Helloana Medeiros. – 2013.
203 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Fortaleza, 2013.
Orientação: Prof. Dr. Danyelle Nilin Gonçalves.
1. política local. 2. Itapipoca. 3. associações comunitárias. 4. vereadores. 5. bases eleitorais. I. Título.
CDD 301
-

HELLOANA RAFAELA OLIVEIRA DE MEDEIROS

PODER LOCAL *VERSUS* POLÍTICA LOCAL:
A CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPIPOCA (1824-2012)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Área de concentração: Política local, Instituições políticas, Ceará.

Orientadora: Prof. Dra. Danyelle Nilin Gonçalves.

FORTALEZA.
2013

PODER LOCAL *VERSUS* POLÍTICA LOCAL:
A CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPIPOCA (1824-2012).

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociologia. Área de concentração: Política Local, Instituições políticas, Ceará.

Aprovado em: ___/___/_____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Danyele Nilin Gonçalves (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Valmir Lopes de Lima
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Jawdat Abul-el-Haj
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Josênio Parente
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

A minha irmã, Helloara.

Para que não se esqueça de que somos feitas da força e da delicadeza dos diamantes.

AGRADECIMENTOS

Aos vereadores e funcionários da Câmara Municipal de Itapipoca que me receberam com uma gentileza formidável, dispostos sempre a colaborar com o trabalho de pesquisa. Agradeço especialmente a Ita, Rose, Francisco Braga e Edson Braga Veras pela solicitude. Ao líder comunitário José Augusto, ao ex-vereador Germanias e a todos os meus interlocutores. Espero que este trabalho possa retribuir-lhes, ao menos, uma parcela de toda a confiança e generosidade que recebi ao longo de um ano e meio de pesquisa de campo.

À minha orientadora, Profa. Danyelle Nilin, pela liberdade, pela paciência e pelo carinho. Talvez o mais difícil de um trabalho desta envergadura seja descobrir quais são verdadeiramente nossas questões de pesquisa. As orientações incisivas e os ricos questionamentos proporcionados por essa parceria foram imprescindíveis para que eu não me perdesse neste caminho.

Ao Prof. Valmir Lopes, pela amizade. Mesmo a distância se disponibilizou a ouvir minhas inquietações e compartilhar as experiências de sua própria pesquisa comigo. Agradeço por ser um profissional sério e generoso, referência que espero guardar por muitos anos com grande carinho.

A meus colegas da turma de mestrado e todos os professores que me ajudaram a construir esse trabalho. Em especial, a Natália Ilka, por ter compartilhado discussões, projetos e descontrações. A minha querida amiga, Brenda, por ser uma companheira imprescindível na minha caminhada.

A meus pais, por todo o apoio financeiro, emocional e de “gestão” que carinhosa e gratuitamente me ofereceram nesta empreitada intelectual. A minhas irmãs, Helloysa e Helloara, a quem dedico este trabalho. A Gabriel Bomfim, companheiro nas idas e vindas da vida. Agradecimento especial a meu filho, Caio, pelas incontáveis horas de carinho e atenção roubadas.

“The faculty of re-solution is possibly much invigorated by mathematical study, and especially by that highest branch of it which, unjustly, and merely on account of its retrograde operations, has been called, as if *par excellence*, analysis. Yet to calculate is not in itself to analyze. The difference in the extent of the information obtained lies not so much in the validity of the inference as in the quality of the observation. The necessary knowledge is that of *what* to observe” (Edgar Allan Poe)

RESUMO

Esta pesquisa investiga o processo de institucionalização do poder local e a dinâmica da política local no município de Itapipoca. A análise se centra nos desenvolvimentos históricos da dinâmica política local ao longo do período de 1824 a 2012. Através da história da instituição buscamos resgatar o processo pelo qual o poder local foi institucionalizado nos regimes políticos brasileiros, revelando as características que a política local assume num contexto institucionalizado. Este processo culmina com a resolução de dois problemas principais: o regime de autonomia municipal e a criação de mecanismos horizontais de *accountability* no governo local. O conceito de autonomia municipal é definido com base em três dimensões: financeira, política e administrativa, sendo aplicado ao desenvolvimento histórico da estrutura política brasileira. O nível de *accountability* e os problemas de representação são abordados tendo como referência a pesquisa qualitativa realizada pela autora no município de Itapipoca ao longo dos anos de 2011 e 2012. Foca, especificamente, nos desenvolvimentos recentes da instituição, com a análise da Câmara Municipal de Itapipoca no novo contexto institucional. Aborda o desenvolvimento partidário, a produção legislativa e o perfil político dos representantes municipais na legislatura 2008-2012. A relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo é analisada através dos conceitos de agência e das estratégias de consolidação dos atores frente a conflitos na dinâmica municipal. Embora a competição política e os atores locais se institucionalizem cada vez mais, o sistema partidário encontra dificuldades para se consolidar na política local. O surgimento do político com perfil institucional se dá em paralelo ao aumento de gastos da campanha e à generalização dos mecanismos de compra de votos, o que leva os agentes a se comprometer cada vez mais com atores com maior capacidade de investimento.

Palavras-chave: governo municipal, legislativo, poder local, institucionalização.

ABSTRACT

Investigates the process through which local elites became institutionalized agents in local politics through the analysis of local government in the municipality of Itapipoca. The analysis focuses on the historical developments of the local political dynamics over the period 1982-2012. Throughout the history of this institution seeks to rescue the process by which local politics was institutionalized in Brazilian regimes, bringing to light how politics takes place in contemporary local context. The process of political institutionalization culminates with two major problems: the system of municipal autonomy and the creation of mechanisms of horizontal *accountability* in local government. The concept of local autonomy is defined based on three dimensions: financial, political and administrative, thus the concept is applied to the historical development of the Brazilian political structure. *Accountability* and representation issues are discussed with evidence from the qualitative research conducted by the author in the municipality of Itapipoca over the years 2011 and 2012. Focuses on the recent experience of Councilors Chamber in the new institutional frame. Discusses party development, legislative production and the political profile of local representatives in one legislature (2008-2012). The relationship between the Executive and the Legislative is examined through the analyses of agency setting and conflicts over the agents involved. Although political competition gets more institutionalized in local government, political party systems faces problems to consolidate in local context. An initial approach for comprehending this phenomenon is offered.

Keywords: local government, municipal councilors, institutionalization.

LISTA DE FIGURAS, TABELAS E GRÁFICOS

Figura 1.1 – O processo de produção de políticas públicas.....	p.62
Figura 2.1 – Mapa do Ceará 1800	p.74
Gráfico 1.1 – Curva de demanda para pacotes de serviços segundo níveis de concentração de renda.....	p.65
Tabela 2.1 – Número de candidatos eleitos a CMI por pleito (1950-1962).....	p.121
Tabela 2.1 – Configuração partidária dos candidatos a CMI 1947-1962.....	p.123
Tabela 2.3 – Desempenho partidário na CMI 1966-1978.....	p.130
Tabela 3.1 – Taxa de renovação CMI 1982-2008.....	p.161
Tabela 3.2 – Desempenho partidário CMI 1992-2008.....	p.163
Tabela 3.3 – Perfil legislativo CMI 1977.....	p.168
Tabela 3.4 - Perfil legislativo CMI 1997-2000.....	p.169
Tabela 3.5 - Perfil legislativo CMI 2009-2011.....	p.170

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

CIC – Centro Industrial do Ceará

CMI – Câmara Municipal de Itapipoca

CMVI – Câmara Municipal de Vila da Imperatriz

CEB – Comunidade Eclesial de Base

DNERu – Departamento Nacional de Endemias Rurais

DNOCS – Departamento Nacional de Operação Contra as Secas

LEC – Liga Eleitoral Católica

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOM – Lei Orgânica Municipal

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

ONG – Organização não governamental

PC – Partido Comunista

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDC – Partido Democrático Cristão

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Libertador

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido Republicano

PRC – Partido Republicano do Ceará

PRP – Partido da Representação Popular
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrata
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSP – Partido Social Progressista
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PTS – Partido Trabalhista Social
PV – Partido Verde
RC – Regulação Concentrada
RD – Regulação Difusa
TCR – Transferência Concentrada de Recursos
TDR – Transferência Difusa de Recursos
TRE-CE – Tribunal Regional Eleitoral do Ceará
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UDN – União Democrática Nacional
UFC – Universidade Federal do Ceará

SUMÁRIO

Introdução.....	p.11
1. Poder local <i>versus</i> política local: autonomia, representação e <i>accountability</i>...	p.23
1.1 Três dimensões de autonomia.....	p.33
1.2 Representação e <i>accountability</i> no governo local.	p.52
2. A Câmara Municipal de Itapipoca numa perspectiva sócio-histórica (1824-1988).....	p.70
2.1 Povoamento e poder local em Itapipoca no período Colonial.....	p.72
2.2. A Câmara Municipal de Vila da Imperatriz no Regime Imperial.....	p.76
2.3 Hegemonia política e concentração de poder: a Câmara Municipal de Itapipoca na Primeira República (1889-1930).....	p.98
2.4 A supressão da autonomia municipal: Revolução de 1930 e Estado Novo.....	p.109
2.5 A volta da autonomia municipal: Lideranças na Democracia de 1946.....	p.111
2.6 O Fechamento do sistema político: governo militar e tempo das chefias.....	p.123
3. A Câmara Municipal de Itapipoca no novo contexto institucional (1988-2012).....	p.135
3.1 De 1992 a 2008: novas lideranças no município?.....	p.136
3.2 Executivo e Legislativo no governo municipal: poder de agência e estratégias de consolidação.....	p.148
3.3 A Câmara Municipal em um novo contexto: desempenho partidário, produção legislativa e perfil político dos vereadores (2008-2012).....	p.159
Conclusão.....	p.180
Referências Bibliográficas.....	p.182

Anexos.....p.187

INTRODUÇÃO

Este trabalho procura compreender como as instituições políticas municipais atuam no contexto político brasileiro. Quais são as principais características do poder local? Como os atores políticos municipais orientam suas práticas e discursos? Estas são questões centrais para compreendermos o desenvolvimento histórico da política municipal e sua relação com as estruturas políticas dos diversos regimes brasileiros. O tema das instituições políticas locais é abordado a partir do estudo sobre a Câmara Municipal do município de Itapipoca.

Itapipoca é a maior cidade da macrorregião 2, “Litoral Oeste” (IPECE, 2011) e a sexta maior do Ceará (IBGE, 2010). Entre 1991 e 2011, a taxa de urbanização aumentou quase 30% em todo o município¹, o que revela uma maior complexidade econômica e social em Itapipoca. Atualmente, a cidade possui cerca de 130 mil habitantes distribuídos entre treze territórios (sede e mais doze distritos) e o oitavo maior PIB do estado (493 milhões de reais por ano, em média).

Em 2010, 62,36% da população do município possuía uma renda *per capita* de até ½ salário mínimo. 6,04% viviam com entre 01 e 02 salários; 5,10% não possuíam rendimentos e apenas 3,09% da população do município vivia com mais de dois salários mínimos *per capita*. No mesmo ano, a cidade possuía 8.523 postos de trabalho formais, sendo 2.675 (31%) concentrados no setor de indústria de transformação, 2.746 (32%) na administração pública, 1.564 (18%) empregos formais no setor de comércio e 1.052 (12%) no de serviços (IPECE, 2011). Em Itapipoca, a quantidade de empregos concentrados na máquina pública é um importante recurso utilizado pelos políticos locais. A maioria desses postos é gerada na estrutura da própria Prefeitura, e ainda que muitos sejam concursados, há um bom número de empregados terceirizados e comissionados na estrutura administrativa municipal.

A ausência de uma dinâmica econômica independente do poder público municipal torna os pequenos municípios dependentes das transferências governamentais, geralmente, comprometidas em grande parte com o pagamento de

¹ Em 1991, 44,9% da população se encontrava na zona urbana do município, índice que subiu para 57,7% em 2011(IPECE, 2011).

peçoal e a manutenção da própria máquina pública. Conforme estudo de Silva Filho et al. (2010) utilizando dados de 2008, os autores constataram que a capacidade de arrecadação própria dos municípios para todo o Ceará ia diminuindo conforme o tamanho das cidades do estado. Assim, apesar da grande autonomia política dada aos municípios pela Constituição de 1988 e da seguridade de rendas fixas e repasses governamentais, os orçamentos municipais são em grande parte insuficientes para realização de benfeitorias públicas de custos mais elevados. Para aplicar políticas públicas próprias e deixar sua marca nos municípios, os políticos locais precisam acionar sua rede de contatos nos governos estadual e federal para alcançar mais recursos.

Neste universo, deter pessoalmente uma parcela considerável de votos firmados segundo um “pacto de lealdade” não é mais suficiente para garantir a sobrevivência política de determinado ator, dada a fragmentação das lideranças locais, o alto grau de competitividade das eleições e o elevado custo de manutenção de tais bases (CARVALHO, 1999; LOPES, 2005). Seus adversários, a cada pleito, podem oferecer recursos e benefícios maiores para cada eleitor individualmente, ao mesmo tempo em que podem, a partir de sua conexão com políticos de outras esferas, prometer de forma mais consistente obras, benefícios públicos e melhorias para todo o município, utilizando sua ligação política (partidária ou não) como um prestígio. Estas relações complexas de competição, trazidas, principalmente, pelo fim do regime autoritário se dão num contexto especificamente local onde a estrutura agrária que “segurava” o eleitor por uma série de laços de compadrio e dependência (real ou imaginária) foi desestruturada ao longo dos anos 1970-1980 no Ceará. Além disto, a lógica da impessoalidade e da modernidade se impõe, também, como um recurso discursivo e de legitimação frente às lideranças tradicionais na competição política.

Neste contexto, a figura do vereador ocupa um lugar central para compreendermos as lógicas da ação política na sociedade brasileira contemporânea. Longe de estudá-lo isoladamente, procuro investigar as relações que este ator estabelece com eleitores e outros grupos políticos a fim de perceber as mudanças de padrão na sua atuação que possam revelar como, empiricamente, a política municipal se insere na democracia representativa brasileira e suas transformações.

Diversos temas e problemáticas teóricas permeiam uma análise empírica do Poder Legislativo de Itapipoca. Primeiramente, trata-se de refletir sobre como os atores políticos locais enfrentaram os dilemas trazidos pela consolidação do sistema democrático brasileiro, como se adaptaram às transformações do sistema político e como as instituições democráticas se consolidaram no ambiente especificamente local. Para tanto, analisarei a dinâmica política local numa perspectiva sócio-histórica, desde o século XIX até o século XXI.

Em segundo lugar, trata-se de compreender como funciona o poder legislativo numa cidade do interior do Ceará e como ocorre a distribuição de poder entre os atores políticos. Qual o papel do vereador no contexto municipal? Qual o poder de interferência do Executivo sobre o trabalho legislativo? Quais os mecanismos e as estratégias que os atores utilizam em situações de conflito?

Acredito estas questões nos ajudam a que identificar na prática como funcionam as instituições, compreendendo sua lógica interna de funcionamento e ampliando o conhecimento empírico das instituições políticas brasileiras.

O argumento

Ao pesquisar sobre o tema “política local”, grande parte da literatura na ciência política brasileira tende a identificar o sistema político municipal como uma ordem que contrapõe a lógica da modernidade; configurando um espaço político “atrasado”, permeado por disputas entre “facções” políticas não partidarizadas, personalismo político e tradicionalismo. No entanto, acredito que esta interpretação pode não resistir a uma análise empírica sistemática das dinâmicas políticas locais. Algumas razões para a sustentação desta hipótese serão apresentadas ao longo deste trabalho.

O estudo do sistema político municipal possui peculiaridades quando comparado ao sistema político estadual ou federal. Isto acontece porque a política assume características diferentes em cada uma dessas esferas que são distintas, mas também complementares e comunicantes. Esta divisão da política em esferas ou, de um modo mais teoricamente circunscrito, em “sistemas” de representação, procura trazer para a

esfera conceitual algo que as pessoas, de forma geral, compreendem: que cada ente federativo, por ser relativamente autônomo e específico, possui uma estrutura política de eleições, ações e poder bastante diferentes.

O estudo que proponho procura desvendar, empiricamente, o que acontece às instituições políticas municipais, contribuindo para o conhecimento de uma das dimensões menos estudadas na ciência política contemporânea. No passado, o poder local foi um tema bastante relevante no pensamento político brasileiro. Representava a preocupação dos autores com o universo essencialmente agrário, isolado e pouco dinâmico do interior brasileiro. No entanto, este retrato não condiz mais com a realidade de muitas cidades brasileiras – se é que foi, durante um amplo período, suficiente para explicá-la completamente. De forma paralela, a política local deixou de fazer parte do badalado *mainstream* das agendas de pesquisa em ciência política.

Por estarem “fora dos holofotes”, estas novas realidades escapam às interpretações anteriores e, talvez por isso, muitos equívocos venham sendo gerados por pesquisas que insistem em reproduzir as interpretações clássicas sem, contudo, verificar as especificidades e transformações de nossa atual conjuntura política.

Uma complexa rede de interações entre atores e instituições conecta os diversos níveis do sistema político brasileiro. Neste contexto, parece improvável que os municípios possam ter ficado incólumes às transformações democráticas. Já sucessivas interpretações parecem ter “congelado” no tempo. Este paradoxo precisa ser investigado por estudos que se debrucem sobre a temática a partir de novas realidades, atentos para o surgimento de novos fenômenos, ao mesmo tempo em que buscam conceitos e questionamentos imprevistos, ampliando o quadro teórico existente.

Através de minha pesquisa sobre o funcionamento do Legislativo municipal em Itapipoca, procuro compreender como os atores políticos locais enfrentaram os dilemas trazidos pela consolidação do sistema democrático no Brasil, confrontando a visão clássica dos estudos sobre o tema com os dados proporcionados por um estudo de caso contemporâneo.

A modernização institucional brasileira não avança somente com a democratização dos anos 1980, pois há uma tentativa de reforma do Estado ainda na década de 1960 que pretende aparelhar melhor os governos no Brasil. Mesmo que as

mudanças ocorridas na década de 1980 com a redemocratização possam ter gerado novos padrões políticos, é certo que não foi imediato nem generalizado para todos os municípios brasileiros. A onda de modernização pode ter avançado lentamente e chegado em alguns estados com pouca mudança efetiva. Assim, a antiga lógica tradicional pode ainda estar vigorando em muitos pequenos municípios. Contudo, pelo menos no contexto cearense, as capitais e médias cidades parecem ter esbarrado mais propriamente com estas mudanças. Seriam necessários mais estudos com maior escopo de análise para investigarmos as consequências do tamanho da população e do crescimento econômico municipal na esfera política, contudo, estas características parecem impactar significativamente o papel das instituições locais na vida política municipal.

Os processos e transformações políticas são lentos e complexos, e mesmo sua conceituação é limitada, porque envolve um recorte e o “congelamento” de fenômenos fluidos e movediços em tipos ideais “fixos” e imóveis. Um processo de racionalização produz construções abstratas que antes de replicar ou retratar a realidade, procura entendê-la e explicá-la através de modelos aproximados do real.

Uma complexa rede de atores e suas decisões estão contidas no conceito amplo de “política local”. Apesar de ser imediatamente compreendida como as relações políticas que se estabelecem no território circunscrito de uma cidade específica, a cadeia de personagens que efetivamente atua no gerenciamento dos conflitos e problemas municipais poderia ser virtualmente infinita: desde os 70 mil eleitores de Itapipoca até uma centena de funcionários públicos municipais, passando por atores políticos de dentro e de fora do município, todos, potencialmente, poderiam estar atuando na política municipal, buscando metas coletivas, comprometendo-se com ideais e objetivos de um grupo local, ao mesmo tempo em que buscam realizar seus desejos e metas individuais.

Seria impossível abordar esta complexa teia de atores em sua totalidade, o que torna imprescindível recortar esta realidade, pinçando um objeto de estudo específico que possa esclarecer as questões que levanto. Assim é que a Câmara Municipal me parece: um universo empírico mais adequado, através do qual pretendo discutir o papel das instituições na política municipal.

Para investigar a institucionalização das relações políticas em Itapipoca, é preciso definir de forma clara o que compreendo por “institucionalização”. Em sua

essência, o conceito de institucionalização remonta ao pensamento weberiano e sua preocupação com as mudanças sociais causadas pela ascensão de uma nova visão de mundo no sistema capitalista: a ética protestante. Para o autor, o surgimento de uma ética religiosa ascética, voltada para o mundo e para o trabalho teve como consequência um processo radical de racionalização da vida que culminou com a autonomização dos diversos campos e esfera sociais. A casa separa-se do local de trabalho, a vida privada se desvincula da vida pública, a política ganha autonomia frente à religião e a economia se torna um universo igualmente autônomo. Isto não quer dizer que um campo não interfira nos demais, mas sim que, diferentemente do que ocorria na Idade Média, cada um desses campos segue um conjunto de regras independentes das regras seguidas nos demais. Ao adquirir uma lógica própria, voltada para o cumprimento de estatutos e procedimentos burocráticos, o campo político entra na era moderna e se torna autônomo.

A institucionalização das relações se daria em paralelo à autonomização da esfera política. À medida que o campo político se tornasse autônomo, as relações seriam orientadas cada vez mais pelo cumprimento de regras e procedimentos, o que num determinado grau poderia esvaziar a política de seu conteúdo idealista e potencialmente revolucionário, substituindo-a por uma burocracia forte e rígida de políticos “profissionais”. A burocratização da esfera pública era considerada por Weber como um dos efeitos perniciosos deste processo de racionalização e desencantamento do mundo.

No que concerne ao papel dos partidos políticos, especificamente, uma nota é preciso ser acrescentada: muitos acreditam que a ausência de organizações partidárias sólidas no âmbito local seria uma prova de que as relações na política municipal seriam absolutamente não institucionalizadas. Contudo, mesmo numa democracia estabelecida como a estadunidense, a política partidária se mostra fraca no âmbito local, principalmente, em pequenas e médias cidades. Conforme Marschall (MARSCHALL, 2011), 77% das disputas municipais nos Estados Unidos são não partidárias, isto é, ganhas por prefeitos e conselheiros que não pertencem a nenhum partido. Este fenômeno chama atenção.

Segundo a teoria dos jogos, os partidos políticos são instituições importantes porque resolvem problemas de ação coletiva, minimizando o custo de decisão dos atores envolvidos. O controle das lideranças partidárias sobre os recursos políticos e

econômicos de seu partido permite disciplinar e a coordenar as ações individuais de seus filiados em larga escala, o que reduz o risco das negociações e torna o cálculo dos atores mais previsível. Ao invés de negociar com cada ator individualmente, os *players* podem negociar diretamente com os líderes do partido que, por sua vez, possuem mecanismos de disciplinar a ação de seus membros, uniformizando a ação de um grande número de indivíduos. Contudo, a política municipal se dá em escalas menores, o que por si só contribui para um maior grau de confiança nas preferências alheias. No âmbito local, as lideranças políticas efetivamente conhecem umas as outras, convivem individualmente no mesmo espaço político há certo tempo, já interagiram entre si em jogos anteriores e, portanto, sabem mais ou menos o que esperar uns dos outros, o que pode tornar os efeitos de superagência dos partidos parcialmente desnecessários.

Por que o legislativo municipal?

O poder legislativo municipal está na base da distribuição de poder nas instituições brasileiras. Os vereadores são os agentes políticos mais próximos dos eleitores – principalmente nas cidades do interior, onde geralmente todos sabem onde mora e *quem* são cada um dos legisladores municipais. Estar na base da pirâmide comumente coloca o vereador como um “*burro de carga da política*”, já que este ator possui, formalmente, a menor parcela de poder das instituições. Poucos estudos se interessam por este agente, tendo em vista os limites aparentemente “restritos” de sua ação.

Contudo, as eleições para vereador podem (e efetivamente têm) consequências mais amplas para o processo político. Principalmente em períodos eleitorais, outros atores como prefeitos, deputados e senadores barganham o apoio político dos vereadores, movimentando uma rede de captação de cabos eleitorais nos mais diversos municípios, pois ter um vereador trabalhando em determinada campanha pode fazer grande diferença nas urnas. O apoio dos legisladores municipais garante ao político *outsider*, atuante nas esferas políticas mais altas, uma inserção local, uma identificação com o eleitorado e suas insatisfações – o que representa de imediato uma grande vantagem para este agente.

Por outro lado, estas questões poderiam também ser pesquisadas utilizando-se como referência analítica não o Poder Legislativo Municipal, mas sim o Executivo. Centrado na figura do prefeito, o Poder Executivo é muito importante no nível local porque consagra a conquista de um determinado grupo político local e suas alianças. Contudo, a dinâmica própria desse poder e, principalmente, a concentração em um único agente, o prefeito, deixam poucas brechas para a emergência de vários atores e padrões de atuação no cenário político. Por ser formado por um colegiado, o Poder Legislativo mostra-se também mais aberto para o surgimento de diversos atores com perfis políticos distintos.

Esta breve discussão sobre a representação política municipal é suficiente para vermos a complexidade de relações que se estabelecem entre os atores políticos, mostrando a relevância do poder legislativo municipal no quadro mais amplo das dinâmicas políticas estaduais e nacionais. Explicitar estas relações, compreendendo o papel do legislativo municipal em toda sua complexidade é uma das contribuições inovadoras desta pesquisa, tendo em vista que existem poucos estudos realizados neste intuito.

A construção do trabalho

A característica que mais salta aos olhos na construção desse trabalho é a variedade das fontes e dos métodos de pesquisa utilizados. De certa forma, poderíamos dizer que as metodologias de três grandes áreas da ciência social se condensam para a elaboração dessa pesquisa: os métodos sócio-históricos, utilizados para compreender a história da Câmara Municipal, os dados eleitorais e métodos quantitativos (característicos da pesquisa em ciência política) e os métodos qualitativos de pesquisa de campo, como a observação participante, identificados mais comumente com a antropologia. Cada um desses métodos foi crucial para compreender faces diferentes do mesmo objeto, procurando assim abordá-lo da forma mais completa possível.

Os dados quantitativos sobre as eleições e sobre a legislação municipal foram importantes em diferentes momentos, e a principal fonte acessada foi o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE). Estes dados se concentraram até aqui no

desempenho eleitoral dos candidatos a vereador e prefeito e foram uma importante ferramenta para compreender o desempenho dos diversos partidos nos pleitos municipais, a quantidade de votos que um vereador precisa para eleger-se e aspectos mais gerais relacionados ao desempenho dos candidatos.

Entre dezembro de 2011 e janeiro de 2012, realizei uma pesquisa histórica no acervo da Biblioteca Pública Estadual Governador Menezes Pimentel, buscando livros e notícias de jornal sobre a história do município e dos grupos políticos para que pudesse incorporar uma perspectiva temporal mais ampla ao meu trabalho. Este esforço inicial, contudo, trouxe poucos resultados à pesquisa histórica. A reconstrução das dinâmicas políticas municipais da forma como a abordei aqui somente foi possível depois que descobri a Hemeroteca Digital Brasileira, projeto mantido pela Biblioteca Nacional. O rico acervo, as ferramentas de busca avançadas e de fácil utilização foram cruciais para que encontrasse as informações disponíveis ao longo do texto, especialmente sobre o período imperial e a primeira república. Na época, os jornais funcionavam um pouco como recursos de afirmação e propagação de determinados grupos políticos. São páginas que contam muito sobre a política estadual e municipal, e muitas vezes recorri às notícias veiculadas ali para compreender melhor diversos eventos do passado político de Itapipoca.

Entre outubro de 2011 e novembro de 2012, acompanhei cerca de vinte sessões legislativas da CMI realizadas no Plenário “Vereadora Leida Soares”, localizado na sede da própria Câmara. As sessões legislativas ocorrem semanalmente em Itapipoca e até dezembro de 2011 aconteciam às sextas-feiras às 20h. Desde fevereiro de 2012 (quando os trabalhos legislativos são retomados, pois janeiro é um mês de recesso) até o final da legislatura, as reuniões vêm acontecendo às quintas-feiras no mesmo horário. A proposta de mudança foi feita pelo Presidente da Casa, vereador Edson Braga, procurando com isso aumentar a audiência das sessões, já que muitos eleitores reclamavam de não acompanhar as sessões porque elas se davam “em clima de final de semana”. Estas observações realizadas em campo foram extremamente necessárias para que eu pudesse compreender um dos momentos mais importantes do trabalho legislativo, onde as decisões são tomadas e onde os debates e cisões internas ao grupo são *publicizados*.

Assistir às sessões legislativas me permitiu entrar em contato com os vereadores, fazendo-me um objeto menos estranho aos olhos de meus interlocutores – o que seria crucial para o sucesso de outras estratégias de coleta de dados, como entrevistas e questionário. Foi uma etapa importante também para que eu pudesse estabelecer uma rede de contato com os funcionários da Casa, cuja presteza e disposição foram essenciais para realização deste trabalho. Estou profundamente em débito com muitos deles pelos inúmeros favores e serviços prestados e também por terem me fornecido, em conversas informais durante minhas idas à Câmara, informações de bastidores sem as quais teria sido difícil acompanhar as voltas da dinâmica política em Itapipoca.

Este acesso aos bastidores administrativos da Câmara me permitiu ainda coletar dados importantes que estavam arquivados ou digitalizados no acervo da Casa. Consegui cópias das gravações de três sessões legislativas anteriores ao início da pesquisa (entre fevereiro e setembro de 2011), o que me permitiu comparar a dinâmica das sessões que assistia (já um pouco afetadas pela proximidade do ano eleitoral) e aquelas de um momento mais afastado, eliminando, por exemplo, a hipótese inicial de que a oposição de Itapipoca havia sido formada *apenas* para a disputa eleitoral de 2012. Ainda que o conflito entre oposição e situação tenha se tornado mais evidente com a proximidade do ano eleitoral, ele representa cisões mais profundas nos grupos políticos locais, como será abordado posteriormente. Foi-me disponibilizada também a cópia de uma importante audiência pública realizada numa data em que não pude estar presente, assim como o acervo de leis aprovadas pela CMI entre 1977 e 2011, existentes no arquivo da Casa.

A etapa seguinte foi de realização de entrevistas com alguns vereadores. Entre o dia 15 de março e 05 de abril de 2012 fiz entrevistas semi-estruturadas² com seis vereadores. Os vereadores foram escolhidos tanto por sua disponibilidade, quanto por seu pertencimento aos grupos políticos da oposição e da situação. Os entrevistados do grupo de oposição foram: Edson Braga, Dr. Dagmauro e Nildo Teixeira. Do grupo situacionista, entrevistei Rubem Braga, Fábio Pires e Rita Montenegro. Esta última vereadora era especialmente relevante porque recentemente havia saído da ala oposicionista e aderido ao grupo do prefeito. No entanto, este tema foi especialmente

² As entrevistas semiestruturadas são caracterizadas por seguirem de forma flexível um roteiro de perguntas estabelecido previamente pelo pesquisador. Apesar de não permitir a comparação estrita entre todos os atores, ela permite que, dependendo do interlocutor e do próprio ritmo, a conversa possa aprofundar-se em determinado aspecto relevante para a pesquisa.

delicado durante a entrevista, tendo em vista que a vereadora enfrentava severas críticas de seus adversários, sendo alvo de muitas discussões e comentários – o que a deixou relativamente reticente e hesitante frente a minhas perguntas.

Entre agosto e outubro de 2012, mudei-me para o município de Itapipoca com o objetivo de mergulhar mais profundamente na vida política municipal. Quais são os problemas que os moradores enfrentam no seu dia a dia? Como é a organização da cidade? Qual a qualidade do serviço disponibilizado? O que os eleitores pensam da política? Como funcionam as associações comunitárias? Estas inquietações me convenceram de que eu deveria, pelo menos por determinado período, experimentar a vida na cidade. Contudo, não são questões abordadas diretamente nesta pesquisa, mas foram de especial importância para que eu pudesse começar a entender quais são os resultados que a instituição legislativa fornece à população, e o que eles representam para o cidadão comum. Quando se mora dentro do objeto de pesquisa, atividades cotidianas como ir ao supermercado ou levar o filho à pracinha tornam-se momentos de investigação teórica.

No dia 17 de maio de 2012, foi aplicado um questionário com dez vereadores, presentes naquela sessão da Câmara Legislativa. As perguntas, tanto nas entrevistas quanto nos questionários, perscrutavam os seguintes temas: a biografia do vereador e sua inserção no universo da política; a relação dele com seu partido; a campanha eleitoral; relação entre o vereador e outros atores políticos (eleitores, deputados, prefeito, etc.); a influência dos meios de comunicação, associações e instituições (locais e de outras esferas) no desempenho do legislativo municipal.

Os diferentes métodos me permitiram uma visão abrangente não só sobre o funcionamento do poder legislativo municipal em Itapipoca, como também sobre a vida política local. O conhecimento necessário, diz Edgar Allan Poe, é aquele sobre o quê se deve observar. Para continuar com o raciocínio, quando eu comecei este trabalho eu não sabia onde a observação reside. E foi buscando as diversas faces desse objeto que consegui encontrar o meu olhar.

Os resultados desses diferentes métodos de pesquisa estão condensados nesta dissertação. No primeiro capítulo, procuro compreender o processo de institucionalização do poder local de modo teórico, distinguindo, conceitualmente, este termo daquele de política local e explicando quais são as consequências deste processo.

Dois aspectos desse processo de institucionalização são enfocados: autonomia municipal e *accountability* e representação. O objetivo do capítulo é inserir o objeto estudado num quadro teórico amplo, construindo certa linearidade e dando maior substância aos fenômenos encontrados ao longo da pesquisa de mestrado.

O segundo capítulo problematiza a história política da Câmara Municipal de Itapipoca (CMI), desde o povoamento do território (no final do século XVIII) até o final do regime militar, nas eleições de 1988. Já o terceiro capítulo se concentra na dinâmica política do município e nas tendências da CMI após 1988, focando especificamente na legislatura 2008-2012. É interessante observar que esta abordagem é praticamente circular: partimos de uma interpretação e procuramos fornecer elementos e substância capazes de sustentá-la mais adequadamente.

1. Poder local *versus* política local: autonomia, representação e *accountability*

O conceito de poder local é um dos muitos termos sociológicos cuja definição exige certos cuidados. Se considerado como o poder político tradicionalmente estabelecido em pequenos núcleos e agrupamentos humanos, existiu em todas as épocas e sociedades. Uma tribo indígena, por exemplo, se enquadraria perfeitamente no conceito. Mas há algo de inexato nesta definição. Oliveira Vianna, quando tratou do tema, de modo algum se referia à organização das tribos nativas do Brasil. Pelo contrário, falava de uma sociedade que encontrou no extermínio do gentio indígena o principal motivo de sua organização.

Pelo menos no que concerne a seu uso tradicional no pensamento político brasileiro, o conceito de poder local pressupõe pelo menos dois fatores importantes: monopólio de recursos e hierarquização política – características incompatíveis com as sociedades tribais. Poderíamos dizer que o conceito se refere quase sempre ao poder privado daqueles que ocupam o topo da pirâmide social e que exercem, através de seu poder econômico, um monopólio dos recursos políticos num determinado espaço. Como sinônimo de organização política do poder privado, o termo “poder local” está em constante contraposição ao poder eminentemente público, poder do Estado. Neste sentido, o conceito apreende uma zona mais ou menos difusa de pré-institucionalização do poder, na qual a organização política se assenta sob o poder tradicional dos senhores do território e não sob o poder centralizado do Estado nacional.

É na comunidade local que a vida social adquire os primeiros ares de institucionalização. Como formas de resolução de problemas de ação coletiva, as instituições políticas surgem naturalmente onde esses problemas aparecem de forma mais imediata e visceral: no cotidiano das disputas de poder dos territórios relativamente isolados e autônomos. Quando os senhores rurais se organizam em assembleias ou federações de forma mais ou menos espontânea, fundando a nação a partir do poder local que representavam, não há (pelo menos não inicialmente) conflitos muito dramáticos entre a constituição de uma nação e o poder local. Quando a fundação

de uma nação é projeto de apenas parte destes senhores ou de forças externas a eles, o conflito entre poder local e a centralização de poder é inevitável.

Os Estados-Nação europeus se constituíram a partir da centralização de poder que retirava dos senhores feudais prerrogativas importantes quanto a organização do território e administração. No Brasil, o movimento não foi muito diferente: às vastas prerrogativas de poder que as Câmaras Municipais gozaram no período colonial sobrepôs-se o poder do Imperador, tão logo a nação propriamente brasileira adquiriu seu caráter de independência. Victor Nunes Leal e Capistrano de Abreu afirmam que o movimento de centralização teria se iniciado ainda no século XVII, quando a Coroa Portuguesa passou a exercer um controle mais efetivo sobre as rendas do país, concentrando a maioria dos postos de administração pública e fazendária. De todo modo, a tensão entre as esferas nacionais e locais de poder pode ser vista como uma das mais dramáticas disputas que as nações tiveram de enfrentar para se consolidar no mundo moderno.

Em muitos países de democratização recente, o confronto entre poder local e poder centralizado, entre ordem pública e privada, é visto como crucial. Para esses países, principalmente os latino-americanos, o poder local é tratado como uma espécie de *entrave* social a ser superado pelo milagre da modernização. Muitos conceitos utilizados para analisar e qualificar o sistema político desses países encontram no termo “poder local” certo abrigo de causalidade: mandonismo, coronelismo, caciquismo, patronismo, etc. A lista é ampla e de modo algum poderíamos resumir estes conceitos uns nos outros: cada um, de forma bastante refinada, tenta explicar a seu modo porque o poder local, como organização política do poder privado, continua a persistir nas sociedades contemporâneas, corrompendo e desvirtuando a institucionalização do poder público nesses países.

Neste sentido, os autores procuram qualificar as relações entre o poder privado e o poder público, respondendo a questão de como os senhores do território foram inseridos no processo de institucionalização da esfera pública de um país – e como continuaram a existir *apesar* dela. As relações entre Estado e sociedade são um tema clássico na tradição sociológica. Sallum Jr. (2011), afirma que as raízes deste debate remontam aos primeiros desenvolvimentos da disciplina, quando os intelectuais perceberam que podiam ir além da filosofia política clássica, analisando o Estado não

como uma força autônoma sobreposta à sociedade, mas como uma entidade inevitavelmente forjada dentro dos limites de uma estrutura social previamente determinada (SALLUM JR, 2011. p.196). O Estado, assim como a própria atividade política, seria um elemento fundamentado na prática, e isto poderia também ser objeto de investigação científica.

No Brasil, duas matrizes de pensamento podem ser identificadas com relação ao tema. As discussões sobre as relações entre a ordem pública e a ordem privada se desenvolvem a partir de uma disputa entre intelectuais que, de um lado, viram num Estado forte e centralizado a única instituição capaz de manter unida a fragmentária e anárquica sociedade brasileira. Oliveira Vianna afirmava que somente um Estado forte poderia ser capaz de fazer frente às forças centrífugas dos potentados rurais que haviam se enraizado no processo de colonização brasileiro. De outro lado, estavam intelectuais como Raymundo Faoro e Tavares Bastos que consideravam que a centralização política minava a possibilidade de institucionalização do poder privado ao criar mecanismos que permitiam aos chefes locais sufocar a oposição. A ação do Estado sobre a sociedade e sua possibilidade de moldá-la é vista com desconfiança, acreditando-se que as leis e reformas institucionais devem ser implementadas no sentido de dar mais espaço à sociedade civil e sua representatividade, tornando-a autônoma e deixando florescer o livre associativismo entre seus pares.

Uma tentativa de conciliação entre as duas teses pode ser encontrada na tese de Victor Nunes Leal. Em sua análise, ele defende que o poder privado estava fortemente viciado pela estrutura agrária no país. De caráter altamente concentrado, a estrutura social e econômica das sociedades rurais excluía milhões de brasileiros do universo público. Carentes de mecanismos básicos para sua participação efetiva no sistema, e muitas vezes para sua própria subsistência, este exército de marginalizados encontrava nas benesses do senhor de terras sua única possibilidade de salvação. Por outro lado, a necessidade de centralização de poder demandava a criação de uma estrutura que retirasse do poder local parcela significativa de suas prerrogativas, diminuindo sua autonomia. Para o autor, quando a decadência da autonomia do poder local e ao modelo de concentração fundiária herdado do sistema de exploração colonial somou-se à extensão da representação política, o poder local se institucionalizou através do pacto coronelista.

Por um lado, Victor Nunes Leal pensava ser impossível a emergência espontânea do livre associativismo, dada a estrutura de concentração fundiária brasileira; por outro, considerava inúteis quaisquer tentativas do Estado em sufocar o poder dos coronéis dentro de um sistema representativo de ampla participação. Como o poder local estava assentado em bases econômicas e sociais fortes demais para ser suprimido pela pena dos legisladores, todos os mecanismos criados intencionalmente para tanto poderiam, na verdade, vir a torná-lo ainda mais hegemônico. Diminuir a participação política do regime, adotando o voto indireto, ou transformar a realidade econômica do país pareciam ser os únicos caminhos possíveis à construção da esfera pública no âmbito local.

A preocupação destes autores se referia às formas de institucionalização que o poder local adquire num contexto representativo. O grau de institucionalização da esfera política se assenta na probabilidade de que o exercício do poder e a disputa pelo poder se deem não mais através de membros dos grupos estamentais tradicionais, mas por meio de partidos e outras instituições que, competindo livremente pelo voto dos cidadãos em eleições regulares, passam a adquirir a legitimidade de representar o governo local. Neste sentido, o processo de institucionalização transforma o poder local em *política local*.

Esta é uma distinção importante, muitas vezes negligenciada nos estudos sobre o tema. A literatura que tratava do poder local procurava ressaltar a criação de uma nação, captando a necessidade de enfrentamento entre poder público e poder privado, a necessidade de um projeto nacional que minasse o poder dos senhores rurais. Nos estudos sobre política local, esta necessidade de construção de um projeto nacional é inexistente. Não há a intenção de interpretar as dinâmicas políticas locais como contrapostas a um projeto nacional, porque o poder local, como o poder tradicional dos senhores de terra, se institucionalizou.

Assim, muito distinto de seu ascendente teórico, o termo política local não necessita dos conceitos de “poder privado” ou “senhores de terra” para sua definição. Tem um sentido mais metodológico e geralmente busca identificar a política em sua esfera localizada, minimalista e particular. Pode significar tanto o conjunto formal de instituições e dinâmicas políticas municipais (sentido mais utilizado no campo da ciência política), como o conjunto de práticas, significados e dinâmicas políticas de um

bairro, de uma igreja ou outro grupo particular, entre outros espaços, sendo mais utilizado com esta conotação no campo da antropologia política.

Esta distinção teórica é importante porque retrata que a separação entre poder público e privado deixa de ser vista como problemática num sistema que consegue institucionalizar o poder local e democratizar a esfera pública. Quando institucionalizado e democrático, o sistema político do município passa a funcionar através de atores institucionais, como partidos, associações, assembleias etc, afastando-se de uma ordem legítima baseada no poder dos chefes tradicionais.

O processo de institucionalização do poder local se inicia no Brasil a partir do período imperial, quando os chefes locais passam a concorrer entre si através de partidos e eleições regulares. O caráter eletivo das instituições políticas do Império – ainda que as eleições não fossem isentas de fraudes e que apenas uma pequena parcela da população pudesse votar – incentivou a integração das três esferas de poder (nacional, provincial e municipal), por meio da criação de redes locais de apoio aos partidos que disputavam postos nacionais. Contudo, este processo de institucionalização caminha muito lentamente, até a forte aceleração provocada pela Revolução de 30 e pelo regime do Estado Novo. A partir dos anos 1930, o poder local se institucionaliza e deixa de representar uma ameaça à nação.

A consolidação da democracia no Brasil segue uma linha menos ascendente. Se analisarmos a partir das duas dimensões propostas por Dahl (2012) – competição política e participação – podemos dizer que enquanto a ampliação da participação segue uma trajetória mais ou menos ascendente, incorporando cada vez mais cidadãos ao sistema político (principalmente após a década de 1930, com a criação da justiça eleitoral), a competição política sofreu graves limitações ao longo do tempo.

Em praticamente todos os períodos anteriores a 1988, houve restrições quanto à livre competição de grupos políticos ao aparelho público. Na república de 1946, cabia impedir que os comunistas viessem a tomar as rédeas do país, tendo o Partido Comunista Brasileiro (PCB) sua licença cassada. Durante o Estado Novo, se fez necessário excluir as oligarquias do poder, ainda que, para tanto, a total supressão da representação política tenha sido justificada. Uma vez assumido o Estado, os grupos políticos vencedores parecem encontrar obstáculos não muito grandes para promover a eliminação de seus rivais, suprimindo a oposição.

O processo de institucionalização da livre concorrência política é bastante complexo. O principal problema, é que, a competição política, sendo uma disputa pelo monopólio do Estado, pode em si mesma gerar o sufocamento do sistema competitivo. Segundo Robert Dahl, em qualquer sistema onde os custos de tolerância da oposição sejam mais elevados que os custos de repressão da oposição, os governos terão incentivos para impedir que outros atores entrem na esfera pública, diminuindo a probabilidade de que um regime competitivo se institucionalize. Sem a consolidação dos mecanismos de livre competição, as instituições locais podem ser usadas de forma monopolista pelos atores políticos.

Na minha perspectiva, institucionalização e democratização são fenômenos intrinsecamente relacionados. Enquanto a democratização (e o caminho na direção de uma poliarquia efetiva) se dá através do fornecimento de garantias amplas de participação e competição num regime político, a institucionalização parece fornecer as bases de organização para que a universalização dos direitos dos cidadãos de fato exista.

Institucionalização significa que o ator político orientará sua conduta frente aos outros atores (institucionais ou não) de acordo com um padrão formal de relacionamento previamente estabelecido. Os agentes políticos, ao se submeterem a regras gerais de comportamento, estão mutuamente impedidos de mudar a baixos custos “as regras do jogo”, o que efetivamente aumenta os custos de repressão da oposição e diminui as chances de fechamento do sistema político. Por outro lado, a institucionalização das relações políticas retira dos senhores locais o poder para enfrentar o Estado, e a democratização, ao pulverizar o poder político e econômico, retira deles o monopólio sobre as instituições locais. Sem exercer o monopólio do poder em suas bases, os senhores rurais perdem seu principal recurso de sobrevivência, se desmobilizam e o poder local se transforma em política local.

A partir do momento em que mecanismos de proteção à livre competição são incorporados a instituições políticas fortes, as poliarquias³ têm mais chances de consolidação. Numa poliarquia efetiva, os atores se pré-comprometem às estratégias de não monopolização total dos recursos porque têm expectativas críveis de competir de forma justa e eventualmente serem bem sucedidos no acesso ao sistema político. Na

³ Para uma análise sobre a formação e consolidação de democracias contemporâneas, ver Robert Dahl “*Poliarquia*”.

ordem tradicional, os senhores locais necessitam controlar todas as esferas da vida local porque seu poder está baseado no monopólio dos recursos. Ao ampliar a participação e consolidar a competição política, a democracia torna insustentável o monopólio necessário para a existência do poder local.

Guilherme O'Donnell afirma que as poliarquias são complexas sínteses de três tradições históricas - democracia, liberalismo e republicanismo e suas relações com o Estado (O'DONNELL, 1998). De origens e sentidos diferentes, algumas vezes até mesmo contrapostos,

[a] democracia em seus impulsos de igualação, o liberalismo com seu compromisso com a proteção das liberdades a sociedade, e o republicanismo em sua severa visão das obrigações daqueles que governam apoiam, cada qual a seu modo, outro aspecto fundamental da poliarquia e do Estado constitucional que deve coexistir com ela: o império da lei. Todos os cidadãos têm direitos iguais de participar da tomada de decisões coletivas dentro do quadro institucional existente; uma declaração democrática à qual se acrescenta o preceito republicano de que ninguém, inclusive aqueles que governam, deve estar acima da lei; e a salvaguarda liberal de que certas liberdades e garantias não devem ser infringidas. Veremos, porém, que a efetividade do império da lei registra variações importantes nos diferentes tipos de poliarquias. (O'DONNELL, 1998,p.33)

O que o autor chama de “império da lei” pode ser entendido como o estágio final, mais avançado, do processo de institucionalização. O republicanismo e o liberalismo, como regimes de ideias disputados não só ideológica, mas também politicamente, concorrem para uma efetiva separação entre os poderes público e privado. A partir do momento em que a tradição liberal, preocupada com a defesa de direitos individuais, tornou as liberdades privadas o fim último do Estado, resolveu a ambiguidade inerente entre o estabelecimento de um poder público centralizado e forte e as garantias de liberdade dos indivíduos. A vida privada passou a ser entendida como a principal esfera de realização da vida, sendo a esfera pública um mecanismo acessório de garantia da felicidade individual.

Por sua vez, o republicanismo, ao enaltecer os fundamentos do serviço público, colocou sobre o agente público a necessidade de sujeitar-se e devotar-se ao interesse geral, mesmo que para tanto precisasse sacrificar seus interesses privados, ou daqueles que estivessem no poder. “Tenha ou não sido eleito democraticamente, espera-se daqueles que clamam pelo direito de governar, em razão de sua virtude superior, que

olhem para aqueles que se devotam às atividades menores da esfera privada.” (O'DONNELL, 1998.p.31).

Para O'Donnell, enquanto as novas poliarquias passaram por um processo de expansão das liberdades democráticas, incorporando instituições de *accountability* vertical (eleições, imprensa livre, partidos, etc.) com relativo sucesso, a *accountability* horizontal, relacionada fortemente com as tradições liberais e republicanas, encontra-se prejudicada. O termo *accountability* horizontal é definido pelo autor como uma rede eficaz de instituições capazes de garantir a fiscalização e a punição legalmente estabelecida de agentes públicos em todas as esferas de governo, desde que sua conduta possa ser considerada (e provada) como delituosa.

Por que reconhecer poderes outros que não o próprio quando se está, presumivelmente, tentando aproximar objetivos que levam a algum aspecto do bem público? E por que não beneficiar a si próprio, à família, ao clube, ou aos sócios nos negócios enquanto se está em um cargo público, se ao mesmo tempo se está (ao menos supostamente) buscando algum aspecto do bem público? Em incontáveis conversas por muitos anos e em vários países, fiquei impressionado o quanto a resposta a essas perguntas era, para meus interlocutores, a do senso comum. Note-se que não eram escroques, ou não respondiam como se fossem: eles estavam tentando contribuir para algum tipo de bem comum ao mesmo tempo em que ultrapassavam as fronteiras republicanas. Eles não estavam sozinhos: famílias, membros do partido e de clubes, e/ou sócios nos negócios presumiam que as autoridades iriam se comportar desse modo e os teriam condenado seriamente se esse não tivesse sido o caso - há fortes expectativas normativas de que ajam desse modo. Para todos esses atores, as regras informais prevalecem frente às formais como fato consumado, sem uma má consciência detectável. Mas as regras formais não são inteiramente imateriais; elas têm que ser levadas em conta para que sua violação ou burla não provoque conseqüências danosas para as autoridades e seus afilhados. (O'DONNELL 1998.p.41).

A existência de uma esfera de legitimação supralegal que naturaliza a apropriação privada de recursos públicos, para o autor, é um grave problema causado pela ausência de *accountability* horizontal, o que deprime também a *accountability* vertical do sistema, enfraquecendo a qualidade total do sistema poliárquico. Políticos corruptos podem existir em todas as poliarquias, e certamente representam um sério entrave ao avanço do regime democrático em todas elas, mas a inexistência de instituições de responsabilização eficientes é para ele a principal causa da “naturalização” de práticas corruptas ou serviços públicos de baixa qualidade.

Historicamente, muitas poliarquias hoje consolidadas também enfrentaram e enfrentam problemas semelhantes de *accountability*. Nos Estados Unidos, por exemplo,

até pelo menos a década de 1920, a corrupção é descrita como amplamente praticada e justificada pelos agentes, principalmente nas esferas estaduais de governo.

Accountability horizontal não pode ser considerada um sistema pronto em países que apenas recentemente adotaram um sistema político democrático, e não existem receitas para seu desenvolvimento: cada país, a partir de sua experiência política e econômica particular deve conduzir o complexo processo de criação e reforma institucional. A experiência acumulada até aqui releva que algumas instituições acrescentam bastante solidez ao processo, são elas: um judiciário independente; garantias de transparência de informação, principalmente sobre órgãos e negócios públicos; ampla defesa nos processos acusatórios, liberdade de expressão; tribunais de contas; mecanismos de contestação pública; existência de partidos de oposição, entre outros. Descrevê-las é bem mais fácil que consolidá-las, no entanto.

A discussão anterior é importante porque ressalta o quanto o processo de construção de instituições é complexo nas democracias modernas. É um sistema que para sobreviver demanda das instituições um alto grau de autonomia, mas também uma elevada interdependência mútua e uma estrita limitação a seus poderes. É como brincar de “corda-bamba” em dimensões quase infinitas, onde qualquer passo em falso poderá levar a uma queda vertiginosa num abismo autoritário. Ao mesmo tempo, a engenharia institucional, como um método racionalista e burocrático, pode ser pouco eficiente: há sempre uma esfera da vida social que escapa às regras instituídas. Os problemas e disputas que as pessoas efetivamente enfrentam na criação de novas instituições são complexos e seu equilíbrio democrático envolve não só questões técnicas, mas também problemas de *visão de mundo*: ideais, filosofias, confiança, experiências passadas, entre outros aspectos mais subjetivos da experiência humana. As novas poliarquias, inevitavelmente comparadas às antigas, certamente enfrentam problemas diferentes dos que suas irmãs mais velhas enfrentaram: só o fato de terem uma referência externa consolidada para perseguir já muda bastante as coisas. Mas também enfrentam problemas semelhantes que não podem ser vistos como diferentes apenas porque as outras já os superaram.

No processo de institucionalização do poder local, dois problemas, a meu ver, são cruciais: a questão da autonomia municipal e a questão da *accountability*. O primeiro se refere ao quantum de autonomia que as esferas subnacionais de poder

poderiam usufruir, considerando-se seu papel no conjunto do país. Como é possível criar um governo unificado e centralizado a partir de células descentralizadas de poder? E que parcela desse poder originário das comunidades deveria ser preservada no novo regime? São as principais questões envolvidas nesse problema. As definições em torno da autonomia dos governos municipais e também dos governos estaduais foi matéria de muita discussão durante os séculos XIX e XX no Brasil. Nos períodos de elaboração constitucional, adquiriu relevos dramáticos, envolvendo tensas disputas da construção política nacional.

É possível dizer que em momentos de abertura política, um elevado grau de autonomia aos governos subnacionais tende a ser priorizado pelos membros das constituintes. Aconteceu, por exemplo, nas constituições de 1947 e de 1988, no caso dos governos municipais. Em 1889, os amplos poderes concedidos aos governadores estaduais pela primeira constituinte republicana podem ser entendidos também dentro desse impulso federativo: como o regime republicano carecia de bases de apoio, ele se voltou para a ampliação de poderes das oligarquias estaduais com o objetivo de consolidar-se. As elites estaduais, que haviam sido sufocadas pelo papel que o Imperador exercia na formação dos gabinetes e nas eleições nacionais durante o império, puderam estabelecer, em cada esfera subnacional, regimes hegemônicos. Resultado mais de um processo de imposição de regime que de sua abertura, a primeira república deu lugar a um dos períodos mais autoritários da história brasileira no que concerne à política local.

O segundo problema que a institucionalização do poder local suscita é relacionado diretamente com o processo de democratização. Como é possível garantir a representatividade, ou seja, garantir que os governos locais sejam responsivos à livre preferência de seus cidadãos? A literatura contemporânea sobre o tema chama atenção para a distinção que existe entre o estabelecimento de uma democracia e os mecanismos de controle dos cidadãos sobre as políticas públicas. Democracia e *accountability* se dissociam, passando a ser entendidos como processos distintos, ainda que relacionados.

Este capítulo se volta para as discussões sobre a institucionalização do poder local a partir da investigação de como os problemas de *accountability* e autonomia municipal foram enfrentados ao longo da experiência política brasileira. No próximo tópico, apresento a minha definição de autonomia municipal. A partir dela, irei analisar

as formas pelas quais a autonomia municipal foi inserida nos regimes políticos nacionais. A análise, baseada num conceito tridimensional de autonomia, é importante porque nos permite comparar a evolução da autonomia municipal no contexto dos regimes políticos brasileiros, tarefa geralmente muito difícil. Sem um quadro teórico objetivo, é difícil não perder-se na elaborada teia de constituições, decretos, leis estaduais e nacionais que regularam o tema ao longo desses quase duzentos anos de construção nacional.

Na seção seguinte, analiso questões relacionadas ao processo de democratização e a gerência dos governos municipais no regime institucional contemporâneo. A análise, neste último tópico, será baseada em grande parte nas evidências de minha pesquisa de campo, realizada ao longo dos anos de 2011 e 2012 num município do interior cearense.

As Câmaras Municipais, tema principal da presente dissertação, são objetos de estudo privilegiados sobre o processo de institucionalização do poder local. Estas instituições têm uma importância histórica imprescindível, pois atravessam toda a história política nacional. As Câmaras existem desde os tempos do Brasil-Colônia, tendo sido suprimidas apenas durante o regime ditatorial do Estado-Novo. Ao longo desses mais de cinco séculos de história, as Câmaras municipais efetivamente deixaram de ser organizações políticas do poder privado para se transformar em instituições políticas locais.

Contemporaneamente, as câmaras municipais são importantes porque através das redes de relação que os vereadores estabelecem com outros atores políticos, como eleitores, líderes comunitários, deputados, etc., podemos compreender como se dá efetivamente as conexões entre esses atores, que instituições mediam suas relações e como eles se orientam – aspectos muito importantes do sistema político brasileiro atual. Este trabalho procura contribuir um pouco neste sentido.

Este capítulo busca uma reflexão mais generalizada e sistemática sobre duas questões relacionadas ao processo de institucionalização do poder local: a construção da autonomia municipal nos regimes brasileiros e a *accountability* no sistema político local contemporâneo. Nos próximos capítulos, a Câmara de Vereadores de Itapipoca, seus poderes e sua dinâmica política própria serão analisados e descritos de forma a demonstrar como se dão as relações políticas numa instituição local.

1.1 Três dimensões de autonomia

Ao nos depararmos contemporaneamente com um arcabouço legal e institucional bem definido, é difícil imaginarmos as inúmeras disputas que os políticos e intelectuais travaram sobre o tema da autonomia municipal ao longo dos séculos XIX e XX no Brasil. O problema do quantum de autonomia que deveria ser resguardado às instituições locais, compatível com as esferas de autoridade dos governos regionais e nacional, gerou um dos mais profícuos debates legislativos do período de construção nacional. Foi tema no Império, na Primeira República e em todas as constituintes brasileiras do século XX. Mesmo hoje, com as principais bases da autonomia definidas de forma clara pela Constituição de 1988, dificilmente poderíamos dizer que existe amplo consenso sobre o assunto.

As disputas pela autonomia municipal podem ser entendidas como disputas pelo caráter de uma nação porque a construção de uma entidade de poder centralizada se dá muitas vezes no confronto com unidades descentralizadas de poder e organização. Como uma entidade mais abrangente, o governo central monopoliza recursos e decisões que podem enfrentar uma determinada classe de senhores rurais. Estes, por sua vez, podem se sentir impelidos a quebrar o pacto federativo, desvinculando-se da nação. A Guerra Civil norte-americana não foi senão o desdobramento de um processo de imposição de políticas nacionais que o governo central tinha recursos e legitimidade para decidir e que os senhores de escravo sulistas, na sua perspectiva, tinham bom motivos (e recursos) para enfrentar.

O poder local, como um poder tradicional, amparado na força econômica e/ou militar dos senhores de terra, deve, em alguma medida, ser acomodado no processo de centralização política que caracteriza a unificação de uma nação. No processo de construção de um país, nação e senhores locais precisam solucionar o dilema entre centro e localidades para consolidar o sistema político nacional. As nações em construção não podem suprimir completamente o poder local, pois na base do sistema, os senhores locais são as únicas instituições de poder legítimas. Um enfrentamento militar aberto poderia elevar enormemente os riscos de uma guerra generalizada.

O impasse entre nação e poder local encontrou solução através da reserva de um espaço no qual as elites locais pudessem continuar a ser soberanas, mesmo dentro do regime político em construção. Este pacto, que representa uma concessão de poderes dos dois lados, resultou na garantia de autonomia aos governos locais tradicionalmente estabelecidos, ao mesmo tempo em que instituições políticas concorrentes iam surgindo e se consolidando, limitando a agência das instituições locais. Definir a autonomia do poder local, neste sentido, tem um duplo aspecto: por um lado, regula os direitos e competências privativos aos órgãos públicos; por outro, determina os espaços nos quais os senhores locais estariam impedidos de agir. No Brasil, como o poder local se organizou fortemente em uma base municipal, a definição de uma autonomia municipal passou a ser imprescindível para acomodação das elites locais no novo sistema.

O segundo problema que as garantias de autonomia procuram resolver se relaciona a um aspecto mais ideal que pragmático. Em todo o mundo, ideal de *self-government*, de um governo definido pela população que é também o principal alvo da ação do Estado, guiou ações e rendeu disputas importantes. O reconhecimento de um espaço no qual os grupos políticos locais possam concorrer livremente e definir as políticas públicas locais de forma autônoma é muitas vezes entendido como positivo e desejável. Ainda que, como no caso brasileiro, as forças políticas locais tenham sido vistas com certa desconfiança pelas elites nacionais, em períodos de abertura política, a autonomia política dos municípios foi ressaltada, tendo como base esse princípio democrático.

Assim, podemos definir a autonomia municipal como o grau de independência geral que as cidades gozam com vistas a sua própria organização política, econômica e social. É um conceito que visa medir o quanto as forças políticas propriamente locais efetivamente *podem* na definição dos rumos e possibilidades de seu próprio governo e administração, dentro de determinada estrutura de divisão de poderes. No contexto das formas contemporâneas de organização, a autonomia das esferas subnacionais pode ser medida ao longo de três dimensões: autonomia financeira, autonomia política e autonomia administrativa.

Estas dimensões não representam tipos diferentes de autonomia, mas de formas diferentes de medir a autonomia total que os municípios gozam dentro de determinada organização política. Nem sempre a eletividade da representação municipal foi

garantida pelo sistema nacional, isto veio acompanhado de garantias de receita próprias ou de competências amplas, e vice-versa. Muitos “pacotes” ou quantidades de autonomia foram possíveis ao longo de cada uma das dimensões, e quando estudamos a história da autonomia municipal no Brasil é fácil se perder no emaranhado de constituições, decretos, leis que regulam o assunto, ainda mais quando entre a legislação e a prática política havia também certas discrepâncias.

A autonomia municipal, da forma como a entendo aqui, pode ser definida como uma espécie de vetor resultante de um espaço tridimensional, onde um eixo representa o quantum de autonomia administrativa, outro a autonomia política e um terceiro, a autonomia financeira que o município goza para decidir suas matérias. Esta definição é importante porque nos ajuda a ter maior clareza e objetividade quando tratamos do assunto. Vale lembrar que estas dimensões não são exaustivas⁴, principalmente quando consideramos o conjunto das disputas travadas historicamente em torno da autonomia municipal. Contudo, elas me parecem pelo menos suficientes do ponto de vista da formulação de políticas públicas, que é o aspecto em foco na discussão, pois ressaltam pelo menos três aspectos através dos quais um governo local pode produzir políticas públicas independentes.

Em primeiro lugar, é preciso que o município, como esfera de governo subnacional, detenha alguma área específica de administração, algum poder de formular políticas públicas autônomas. Neste sentido, o que chamamos de autonomia administrativa se refere à quantidade de esferas nas quais os munícipes podem, efetivamente, decidir livremente quais são as políticas públicas mais necessárias a sua realidade local. Assim, a autonomia administrativa se refere às competências institucionais que cabem ao governo local quanto à administração de recursos e formulação de políticas públicas. Quando garantida de forma plena, impede que agentes externos tenham o controle sobre a máquina administrativa local.

⁴ Também poderiam ser consideradas dimensões da autonomia municipal o poder de repressão (uma polícia municipal autônoma) e o poder judiciário. De fato, em quase todos os períodos da história política nacional, tivemos um corpo repressivo próprio das municipalidades, e também algum órgão judiciário municipal (normalmente, de caráter eletivo), e muitos países ainda adotam mecanismos semelhantes. Contudo, assumo que as dimensões apresentadas (financeira, política e administrativa) são pelo menos necessárias para garantir um conjunto robusto de instituições municipais autônomas, capazes de formular políticas públicas independentes. A análise de outras dimensões de autonomia não será realizada neste trabalho.

Em segundo lugar, é necessário que existam dotações orçamentárias próprias da municipalidade, ou seja, que rendimentos próprios e suficientes sejam garantidos. Somente através de um orçamento próprio, o poder de formular políticas públicas do governo local será efetivo. A autonomia financeira ou econômica corresponde então à definição de uma esfera orçamentária própria das municipalidades, compatível com as responsabilidades que o município possui e seu desenvolvimento econômico. É a autonomia de não ser usurpado em suas receitas, ficando a cargo de outras esferas de governo a concessão ou não daquilo que seus dirigentes julgarem necessário para a vida local. Quando garantida de forma plena, ela é importante porque diminui a possibilidade de que os políticos de outras esferas se utilizem de sua posição de definidores do orçamento municipal para barganhar apoio político. Ao retirar o mecanismo de monopólio orçamentário de outras esferas de poder, principalmente quando este se localiza no Executivo, a garantia de autonomia financeira das esferas subnacionais reforça o pluralismo político.

Em terceiro lugar, é preciso que as disputas políticas que definem e gerenciam as políticas públicas tenham como princípio a livre concorrência política no âmbito municipal. A eletividade do governo municipal garante que, pelo menos em algum grau, os munícipes possam participar da administração municipal, tornando os poderes administrativos sensíveis às forças políticas próprias do município. Assim, a dimensão política da autonomia municipal se refere à possibilidade de formação de governo e à eletividade dos representantes locais, passando ainda pela garantia de lisura no processo eleitoral e pela universalidade do voto. A autonomia política plena do município exige que cargos importantes do sistema político local não sofram determinação de outras esferas de poder, sendo o sistema político uma emanção da preferência de seus eleitores.

A definição tenta incorporar a ideia de que os grupos políticos locais devem poder concorrer aos cargos de forma livre, que a competição se dê através de regras democráticas e que todos os eleitores possam votar de acordo com suas preferências e que estas, posteriormente, sejam refletidas na formação de políticas públicas locais. Pelo menos em tese, a autonomia política é entendida como importante porque, quando

garantida de forma plena, torna as políticas públicas definidas em âmbito local responsáveis às punições dos eleitores⁵.

As dimensões de autonomia apresentadas possuem um forte conteúdo interdependente. Por exemplo, a autonomia política representa muito pouco num contexto onde os municípios não dispõem de autonomia financeira ou quando sua esfera de administração é muito pequena. A dimensão política perde parte de seu sentido e de sua eficácia, pois os munícipes são capazes de eleger um governo, mas este governo não dispõe de orçamento ou de competências legais para gerenciar. Contudo, se perdessem também a prerrogativa de definir seus representantes políticos, os cidadãos perderiam uma parcela ainda maior de autonomia, ficando o governo municipal totalmente tutelado por outras esferas de poder. Deste modo, cada uma das dimensões de autonomia do município pode ser vista como uma escala contínua que nos serve para avaliar a autonomia total que a esfera municipal goza com relação a outras esferas na definição de políticas públicas próprias.

Como instrumentos de análise para a autonomia municipal, vamos utilizar não só as três dimensões definidas, mas vamos também distinguir três escalas em cada um dos eixos contínuos das dimensões apresentadas: autonomia plena, autonomia parcial ou inexistente. O conceito de autonomia inexistente representa o conjunto de elementos mais próximos de zero em cada eixo; a autonomia parcial representa um conjunto intermediário e a autonomia plena a quantidade mais elevada que o município poderia ter dentro de cada dimensão. Abaixo, temos um quadro que procura elucidar comparativamente os conceitos apresentados.

Quadro 1.1.1 Dimensões da autonomia municipal.

Dimensões da autonomia	Plena	Parcial	Inexistente
-------------------------------	--------------	----------------	--------------------

⁵ Existem problemas práticos e teóricos quanto à possibilidade de responsividade do governo às preferências dos eleitores, ou seja, à possibilidade de punição eleitoral efetiva dos maus governantes. Em outro tópico deste capítulo, estes problemas serão discutidos mais apropriadamente. Para as discussões metodológicas em relevo, vamos assumir que isto seja verdadeiro.

Financeira	<p>O município é dotado de fontes de receita regulares e suficientes para suas despesas e necessidades, via tributação própria ou transferência de recursos. As transferências de recursos de outras esferas podem ser compatíveis com a garantia de autonomia plena desde que estejam definidas legalmente de forma geral, não dependendo de negociações pontuais para seu cumprimento.</p>	<p>Existe uma garantia de dotação orçamentária regular, mas o valor é sub-ótimo do ponto de vista dos municípios, não chegando a cobrir todas as suas despesas correntes com os serviços básicos que deve garantir. Para garantir mais recursos, o município necessita acionar uma rede de pressão política, ou sobretaxar seus municípios.</p>	<p>O município não dispõe de receita própria, dependendo totalmente de uma eventual barganha com outros poderes para organizar a estrutura institucional da municipalidade.</p>
Política	<p>Existem instituições locais de representação e governo cuja fonte de poder são as eleições. A competição eleitoral é aberta, as eleições acontecem regularmente e são, em geral, isentas de fraudes e coação política. Além disso, o voto é um direito garantido a maioria da população.</p>	<p>Existem órgãos de deliberação e/ou representação, mas as eleições não se dão de forma regular e isonômica, sendo comuns fraudes e coações eleitorais. Através desses mecanismos de sub-representação, outras esferas de poder interferem na disputa política municipal.</p>	<p>As disputas locais de poder são irrelevantes para definição do governo local: ou não existem órgãos eletivos de deliberação ou representação na esfera local ou estes são sobredeterminados por outras esferas.</p>
Administrativa	<p>O município possui uma ampla estrutura institucional de decisão na esfera administrativa, livre da coação por poderes de outras esferas. Pode decidir entre construir um hospital ou uma rede de escolas públicas, por exemplo. Pode ainda decidir isentar impostos de determinados setores da economia, doar prédios, construir estradas, etc.</p>	<p>Existe uma estrutura institucional limitada de poder administrativo. Isto pode ocorrer ou quando a esfera administrativa é muito pequena, tornando-se quase irrelevante ou quando existem regras rígidas quanto a sua área de atuação e possibilidades de decisão. A margem de criação de políticas públicas locais é parcial e limitada.</p>	<p>Não existem instituições locais de administração a cargo dos próprios municípios, ficando os órgãos locais de administração (quando existem) subordinados a outras esferas de administração.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Vale ressaltar que com o conceito de autonomia plena não quero dizer que os agentes municipais encontram-se desimpedidos, em suas ações, da interferência de agentes externos. O governo municipal, mesmo quando dispõe de uma estrutura institucional robusta que o capacite a formular e aplicar políticas públicas independentes continua a fazer parte de esferas mais abrangentes de poder, o que inevitavelmente representa algum grau de sobredeterminação⁶. A noção de autonomia plena significa que, dadas a divisão de poderes entre as esferas subnacionais, o município encontra uma estrutura institucional que o capacita a exercer sua autonomia, definida constitucionalmente, de forma plena. A ideia de autonomia parcial busca captar as situações nas quais os municípios, apesar de serem dotados de alguma liberdade, não encontram mecanismos institucionais capazes de fazê-los plenamente autônomos. Existe alguma autonomia, mas outros mecanismos institucionais dão a esferas exteriores de governo poder de agência real sobre as políticas públicas locais.

Na ausência de uma estrutura institucional autônoma, os municípios se veem completamente constrangidos por poderes estaduais ou nacionais na determinação de seu governo, quer na esfera política, administrativa ou econômica. Isto pode ocorrer quando o município não foi contemplado com poderes constitucionais autônomos na divisão de poderes, ou quando a constituição se exime de determinar o que deve caber ao município, abrindo precedente para que poderes acima da esfera municipal criem mecanismos para limitar substantivamente a definição autônoma das políticas públicas locais.

É muito difícil definir metodologicamente esses termos. Como tipos ideais, eles não existem efetivamente no mundo empírico, e também não contemplam todas as nuances da vida social. Tudo o que fornecem é uma aproximação rudimentar que, apesar de suas imperfeições, pode nos ajudar a entender melhor as formas pelas quais a autonomia municipal foi incorporada em determinado sistema político e fiscal. Os conceitos formulados aqui têm uma relevância especial no caso brasileiro, pois foram formulados a partir da história de suas instituições. Se tomados como hipótese, acredito que poderiam servir também para a análise de outros sistemas políticos, o que certamente contribuiria para o posterior enriquecimento da análise.

⁶ Um projeto de saúde, por exemplo, de iniciativa federal ou estadual, poderia ter como objetivo mobilizar os municípios a aderir a determinadas campanhas de redução da mortalidade infantil ou do número de doenças infectocontagiosas. Esta situação hipotética, apesar de seu conteúdo interventivo, não constrange a autonomia municipal.

Escapa aos objetivos desta pesquisa determinar quais deveriam ser as matérias legítimas de interesse do município. O que me interessa é compreender o que foi incorporado como matéria de interesse municipal ao longo da história brasileira e, uma vez definido o impasse sobre aquilo que deve ou não ser de competência municipal, quanta autonomia os municípios puderam efetivamente gozar na resolução de suas matérias administrativas, políticas e econômicas.

Com relação à autonomia das esferas municipais no Brasil, o regime constitucional variou significativamente. Muitas vezes a constituição, ao determinar apenas de forma vaga o que deveria ser entendido como matéria de especial interesse do município, deixou a prerrogativa de definição destes poderes a cargo da legislação estadual, o que geralmente foi utilizado contra o município e a favor do grupo dominante na política estadual.

Podemos dizer que o município brasileiro esteve sob um período de maior supressão de autonomia no período que vai desde o império até o Estado Novo. A partir da constituição de 1946, os municípios brasileiros gozaram de relativa autonomia, garantida de forma constitucional, mesmo no período do regime militar. Foram responsáveis por essa estabilização os órgãos de auxílio econômico e fiscalização de contas municipais, que foram criados a partir dos anos 1930, com a experiência dos departamentos de municipalidades.

Do ponto de vista administrativo, os departamentos de municipalidades, como instituições de fiscalização e auxílio administrativo, possibilitaram uma grande expansão da autonomia municipal. Parece paradoxal, mas a verdade é que havia muita desconfiança quanto à possibilidade de gestão eficiente nos governos municipais. Os problemas gerados no âmbito municipal pelas dívidas públicas, pelas improbidades administrativas, pelo mau uso de dinheiro público e pelo abuso de poder econômico eram amplamente conhecidos, e isto preocupava os legisladores.

A partir do momento em que uma estrutura institucional de fiscalização e controle técnico das contas municipais se tornou possível, a confiança na administração local aumentou. Quando os políticos viram que poderiam ampliar os poderes municipais e ao mesmo tempo modernizar os instrumentos fiscalizadores, o municipalismo (como defesa da autonomia plena municipal) se tornou uma causa plausível no âmbito nacional, o que veio a ocorrer na Constituinte de 1946.

O quadro abaixo procura resumir a evolução da autonomia municipal no contexto histórico brasileiro a partir do império até a constituição de 1988.

Quadro 1.1.2 Evolução da autonomia municipal nos regimes políticos brasileiros.

Período	Dimensões de Autonomia		
	Administrativa	Política	Financeira
Império (1824-1889)	INEXISTENTE	PARCIAL	INEXISTENTE
I República* (1889-1930)	INEXISTENTE	PARCIAL	INEXISTENTE
Governo Provisório e Estado Novo** (1930-1945)	INEXISTENTE	INEXISTENTE	INEXISTENTE
II República (1946-1964)	PLENA	PARCIAL	PARCIAL
Ditadura Militar (1964- 1988)	PARCIAL	PARCIAL	INEXISTENTE
Nova República (1988 -)	PLENA	PLENA	PLENA

Fonte: Elaboração própria

* Como a organização dos municípios ficou a cargo de cada estado, as definições apresentadas dizem respeito a uma visão geral, baseada em dados e pesquisa bibliográfica.

** O regime democrático instaurado pela Carta de 1934 foi excluído da análise porque durou apenas três anos, não chegando de fato a gerar um governo democrático.

No Império, a autonomia administrativa foi definida como inexistente, pois praticamente não havia margem para uma regulação autônoma no âmbito municipal em todas as dimensões (LOPES, 2005; NUNES LEAL, 2012). As câmaras municipais, principais órgãos da vida política local no império, agregavam funções deliberativas e executivas e eram regidas pelo código de posturas, mecanismos similares às atuais leis orgânicas municipais, que regulavam a relação entre os munícipes e o poder público local. Como havia uma minuciosa legislação imperial quanto ao conteúdo dos códigos de posturas, na prática, “[a]o poder público municipal, via Câmara, cabia apenas a vigilância, o policiamento, para que as normas fossem respeitadas.” (LOPES, 2005.p.33).

Mesmo as eventuais expedições autônomas das câmaras ficavam sob o julgo de outros poderes, pois a legislação que expediam tinha validade de apenas um ano enquanto não fosse confirmada pelo governo provincial⁷. Assim, a autonomia administrativa do período imperial é caracterizada como inexistente porque, apesar da existência de instituições políticas locais responsáveis pelo governo administrativo local, estas funções se realizavam apenas formalmente, na prática não havia espaço para administração autônoma. As câmaras se limitavam a organização da cidade, nomeando ruas, parques e praças das cidades.

Com relação à autonomia financeira, a situação não era mais favorável ao governo local. Conforme Nunes Leal, a receita e a despesa dos municípios, a fiscalização financeira, a criação, a supressão, o provimento e a remuneração dos empregos municipais ficaram a cargo de leis provinciais que não necessitavam mais da sanção do presidente das províncias. “Com tais poderes sobre a vida das comunas, podia a corrente preponderante na assembleia adquirir, em toda a província, uma grande influência, capaz de lhe dar a desejada autoridade nos entendimentos e desavenças com o governo central.” (NUNES LEAL, 2012.p.89). Em matéria de finanças, o principal poder que cabia às câmaras municipais no Império era o de solicitar (NUNES LEAL, 2012.p.145).

No âmbito de sua autonomia política, os municípios se encontravam prejudicados porque a disseminação das fraudes eleitorais e as restrições ao direito de voto tornavam impossível a existência de autonomia plena. Contudo, Jairo Nicolau afirma que no quadro geral das eleições imperiais⁸ as eleições para vereador podiam ser consideradas relativamente limpas, porque eram diretas e relacionadas a poderes mais circunscritos. A intervenção dos poderes centrais no sentido de coagir eleitores, fraudar mesas e resultados eleitorais parece ter sido mais incisiva nas eleições para deputados e senadores. Com relação à participação, existem muitas dificuldades na coleta dos dados. Utilizando medidas aproximativas, o autor apresenta um quadro onde, nas maiores cidades, entre 6% e 12% da população total participavam das eleições (NICOLAU, 2012.p.29).

⁷ Prerrogativa introduzida pelo Ato Adicional de 1831.

⁸ Os seguintes cargos eram disputados: deputado geral, deputado provincial, senador e vereadores.

Com relação à legislação eleitoral, os regimes adotados no período imperial variaram substancialmente, principalmente no que se refere às eleições gerais. No regime imperial, mecanismos institucionais de lisura, como o alistamento prévio, a adoção de cédulas oficiais, a inscrição prévia de candidatos foram sendo introduzidos e aperfeiçoados. Ao mesmo tempo, enquanto os instrumentos de participação iam se consolidando, a competição política tinha pouca relevância para o contexto geral das instituições políticas, pois “as eleições não geravam governo, mas serviam para dar sustentação parlamentar ao gabinete escolhido pelo imperador” (NICOLAU,2012.p.45).

No geral, o quadro político brasileiro do regime imperial constitui o que poderíamos classificar como um regime misto entre o que Robert Dahl chama de uma hegemonia fechada⁹ e oligarquia competitiva¹⁰: havia cargos eletivos, existiam grupos políticos competindo pelo acesso à esfera pública, mas a participação era restrita à classe política dos notáveis e a competição não chegava a gerar governo, sendo muito determinada pelo grupo dominante no gabinete imperial. Por outro lado, as discussões públicas, realizadas pelos jornais da época, iam se fortalecendo, representando um mecanismo eficiente tanto para a oposição quanto para o governo. Havia algo que escapava ao Imperador, que o fazia rotacionar constantemente as forças políticas do gabinete, como uma forma de diminuir os conflitos e dar sustentação ao regime. Na esfera local, onde a competição política talvez tivesse mais bases para se consolidar, as instituições foram privadas de qualquer poder efetivo de gestão autônoma. Ao mesmo tempo, as fraudes eleitorais permitiram que os governos locais trocassem a aprovação das matérias de seu interesse, o envio de recursos, por apoio político.

O regime republicano, inaugurado em 1891, possui uma relação de continuidade com o regime imperial, pelo menos no que se refere à autonomia municipal. Apesar da efervescência federalista, os princípios de descentralização política da administração encontraram barreiras enormes para se efetivar, principalmente do ponto de vista estadual. Passado a euforia inicial do novo regime,

[...] entrou a retrair-se o espírito liberal dos legisladores de alguns Estados. As reformas surgiram cerceando os direitos dos municípios, ora determinando taxativamente as condições segundo as quais podiam gerir os

⁹ Uma hegemonia fechada é um regime no qual tanto a competição quanto a participação são restritas.

¹⁰ Uma oligarquia competitiva é caracterizada quando existe competição entre grupos e facções políticas, mas apenas um pequeno grupo, membro de uma elite, possui o direito de participar do sistema político.

seus negócios, ora tirando-lhes a faculdade de eleger o chefe do seu Poder Executivo. (NUNES LEAL, p.91).

Em pouco tempo, a lei que permitiu aos Estados organizar de forma centralizadora os municípios, limitando ao máximo a autonomia municipal, “transformava-os em meros apêndices administrativos, órgãos locais de aplicação das atribuições públicas estaduais. (LOPES, 2005.p.36). Não havia assim, autonomia administrativa no âmbito municipal. Com relação à economia, também não existiam garantias próprias à municipalidade, inexistindo também a dimensão de autonomia financeira dos municípios. O município ficava subordinado nesta dimensão às decisões do governador estadual.

Pela primeira vez na estrutura política brasileira, o poder executivo e o poder legislativo foram separados no âmbito municipal. Os intendentess, chefes do executivo local, inicialmente deveriam ser membros da própria câmara, eleitos entre seus pares para o cargo¹¹. Posteriormente, em doze dos vinte estados brasileiros, o cargo de intendente passou a ser exercido por alguém de livre nomeação pelo governador estadual, tornando o poder Executivo um órgão de interferência do governo estadual na esfera municipal.

O sistema institucional que se construiu ao longo da primeira república capacitou os governos estaduais a exercerem um domínio autoritário em seus territórios, o que, por sua vez, se refletiu nos governos municipais. Crimes, coações eleitorais, fraudes e outras formas de violência caracterizam o que Victor Nunes Leal identificou como o período por excelência do coronelismo. Fortemente centralizado, o poder das oligarquias estaduais se tornou sufocante. Nos municípios, aqueles que estivessem no lado governista, apesar de possuir poucos poderes formais, possuíam amplos poderes informais, controlando a estrutura administrativa, jurídica e política local.

Em Itapipoca, município do interior do Ceará, mesmo quando um grupo armado depôs à força o chefe coronelista local, o líder oposicionista foi impedido de exercer qualquer cargo público. Apenas em 1912, com a queda definitiva do governador Accioli no Ceará, e o desmonte de sua máquina política, as forças políticas locais alcançaram expressão eleitoral¹².

¹¹ Lei Estadual do Ceará no. 93 de 1892.

¹² Ver a seção 2.3, no segundo capítulo desta dissertação.

Na minha leitura, a autonomia política do município na primeira república se encontra num limite entre a inexistência e a parcialidade. Apesar de existirem poderes eletivos no âmbito local, estes são impedidos de gerar um governo desvinculado da esfera estadual. As eleições, assim como a administração municipal, eram controladas pelo grupo situacionista através da nomeação de intendentes, que exerciam discricionariamente o poder no município. Optei por classificar como parcial a autonomia política no período, com o objetivo de demonstrar mais claramente a ideia de certa continuidade entre a primeira república e o regime imperial, no que se refere à autonomia total dos municípios. Esta classificação, no entanto, deve ser relativizada, tendo em vista que o regime republicano, em muitos aspectos, pode, também, ser considerado politicamente um período mais autoritário e hegemônico que o regime imperial. Podemos dizer que enquanto no império havia uma dinâmica política que escapava às correntes dominantes no gabinete, na primeira república, pouca coisa escapava às oligarquias dominantes em cada estado.

Durante o governo provisório e o regime do Estado Novo, em todas as dimensões a autonomia municipal foi inexistente. A revolução de 1930 dissolveu todas as assembleias estaduais e municipais. O governo provisório, que se instaurou após a revolta, passou a exercer discricionariamente os poderes legislativo e executivo no país. Com relação aos estados, determinou que interventores estaduais fossem nomeados pelo presidente. Os interventores estaduais, por sua vez, nomeavam interventores municipais que deviam reger o município segundo uma série de normas estabelecidas pelo poder estadual. No Ceará, foi criado um Conselho Consultivo para os negócios do estado e um órgão de supervisão das contas municipais, o Departamento dos Negócios Municipais (LOPES, 2005.p.37).

Atendendo, aparentemente, aos dois objetivos principais – de um lado, desmontar a máquina política corrompida e, de outro, moralizar e dar eficiência à administração municipal – a legislação do Governo Provisório, além de instituir em cada município um prefeito nomeado, assistido em regra de um conselho consultivo, estabeleceu um sistema de recursos, que subia do prefeito ao interventor e deste ao chefe do governo nacional. (NUNES LEAL, 2012.p.94).

Sob muitos aspectos, a ascensão de Getúlio Vargas ao poder é entendida como um rompimento com os governos precedentes. Creio que podemos dizer que se tratou de um período no qual as instituições de fato passaram a fazer parte da vida dos brasileiros, incluindo milhões de trabalhadores que antes estavam completamente

ausentes da esfera pública. Muitas transformações possibilitaram tal feito e ele proporcionou um grande avanço no sentido da modernização do país. A popularização do rádio, a extensão de voto às mulheres e aos analfabetos (excluídos do sistema político até então), a adoção do voto secreto e obrigatório e a criação da Justiça Eleitoral – instituição responsável pelo cadastro de eleitores e regulação do processo eleitoral – foram avanços inequívocos do período, no que se refere ao ambiente político.

A Constituição de 1934 (que chegou a ser aprovada, mas não foi posta em prática) foi um marco importante na história da autonomia municipal. Reconheceu o município como um ente federativo, isto é, com poderes iguais aos dos estados no que se refere à organização autônoma de seu governo. A Constituição mantinha a separação de poderes entre executivo e legislativo e tornava os dois poderes de caráter eletivo obrigatoriamente. Contudo, o golpe liderado por Vargas suprimiu o regime recém-inaugurado, antes que pudesse surtir efeitos práticos. Durante onze anos – entre outubro de 1934 e dezembro de 1945 – não ocorrem eleições no país para nenhuma esfera de governo.

O decreto nº 13 de 14 de dezembro de 1937 traz nova regulamentação no que se refere aos municípios. Entre 1930 e 1945, pela primeira vez na história brasileira, as câmaras municipais deixam de existir no sistema político. A administração municipal passou a ser exercida por um prefeito de livre nomeação do governo estadual, suprimindo o princípio eletivo da função. Os departamentos de municipalidades foram criados e aperfeiçoados para fiscalizar as contas municipais. Em todas as dimensões, a autonomia municipal foi inexistente.

É interessante observar que um dos períodos de maior reforma da estrutura institucional do país tenha sido também um dos maiores períodos de supressão política. O regime varguista, de caráter populista e corporativo, mostrou as classes populares que as instituições públicas poderiam funcionar em seu benefício, incluindo-as na esfera pública; ao mesmo tempo, esse projeto político demandava a criação de uma burocracia e de um estado eficientes, que pudessem funcionar hierárquica e eficazmente.

Ao se amparar fortemente na relação direta com suas bases, Vargas ficou praticamente desimpedido de prestar contas a outros grupos políticos. O regime político brasileiro deixa de ser uma hegemonia fechada para tornar-se uma hegemonia

inclusiva¹³ (DAHL, 2012) no regime do Estado Novo, afastando-se de um caminho para a poliarquia¹⁴, apesar de incluir cada vez mais brasileiros aos benefícios do Estado. Segundo Marcus André de Melo,

Embora o projeto político das elites autoritárias da Era Vargas se caracterize por uma profunda centralização política, administrativa e financeira - e, portanto, contrária ao conceito de autonomia que é subjacente ao municipalismo -, ele se baseia numa concepção plebiscitária e corporativa de representação política. Nessa concepção, o município - matriz básica da sociedade política - está orgânica e simbioticamente entrelaçado com o poder central. Sem mediações - de instâncias territoriais ou político-partidárias - que distorçam essa identidade de fins, a articulação entre os dois níveis está assegurada pela centralização, que aproxima e reúne os dois pólos. 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.p.15).

Como uma forma de reação ao regime excessivamente tutelar e cerceador da autonomia municipal, característico do Estado Novo, a Constituinte de 1946 emerge como amplamente defensora da autonomia municipal. “O seu enternecimento municipalista manifestou-se principalmente na solução dada ao problema tributário e seguiu, no mais, os mesmos rumos evidenciados na Constituinte anterior” (NUNES LEAL, 2012.p.103).

A intervenção estadual na esfera de autonomia municipal foi expressamente proibida no texto constitucional de 1946, e o artigo nº 28 assegurou ainda a autonomia política dos municípios, através da eleição de prefeitos e vereadores, a administração independente dos serviços públicos municipais e a autonomia financeira municipal, pela primeira vez definida num texto constitucional brasileiro – cinco impostos foram considerados privativos do município, além de 10% sobre o imposto de renda dos municípios (FELISBINO, 2011), que seriam transferidos via governo federal. Além do imposto de renda, os três níveis de governo partilharam ainda os impostos únicos sobre combustíveis e lubrificantes, e os estados ficaram obrigados a repassar aos municípios 30% de quaisquer arrecadações excedentes sobre o total de impostos.

¹³ Dahl (2012) define como hegemonia inclusiva um regime onde a participação é ampla, mas há poucos mecanismos de garantia à competição política.

¹⁴ A poliarquia é o regime político real que mais se aproxima do ideal democrático. É um sistema que garante ampla participação ao mesmo tempo que uma ampla competição entre os grupos políticos.

A repartição das receitas tributárias iria fortalecer o município frente a outras esferas subnacionais. No entanto, Felisbino (2011) afirma que isso pode ter sido mais formal que efetivo.

Para começar, somente Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo repassaram a seus municípios o excesso da arrecadação dos impostos sobre as rendas municipais. Nenhum outro fez. A União continuou a ser relapsa em pagar as cotas do imposto de renda, sempre atrasadas e, não raro, dependendo de influências políticas para serem liberadas. (FELISBINO, 2011. Disponível em http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp_codartigo=471)

O autor afirma que existem evidências de que o respeito à autonomia financeira dos municípios não seguia rigorosamente os preceitos constitucionais. Se verdadeira, esta interpretação ajuda a explicar o surgimento e a consolidação de uma ampla rede de lealdades políticas, que iam dos vereadores e prefeitos municipais até deputados federais e governadores, justificando o fenômeno que ficou conhecido como “o tempo das chefias políticas”¹⁵.

Um dos principais efeitos do regime de 1946, no âmbito municipal, foi o surgimento do vereador de bairro (nas capitais) ou de distrito (nos municípios do interior). O vereador de bairro tem um perfil assistencialista, geralmente é um membro destacado da comunidade no qual se elege e é responsável por pressionar o Executivo para a concessão de serviços públicos destinados a sua base eleitoral. Saneamento, calçamento, quadras poliesportivas, eletricidade, pavimentação, construção de escolas, postos de saúde e estradas são as principais demandas as quais o vereador de bairro procura atender.

É na década de 1950 que este perfil político se consolida. A municipalidade, pela primeira vez verdadeiramente livre da tutela administrativa e política, passa a representar um poder muito maior nos municípios. O poder de administrar recursos e implementar políticas públicas passou a se exercer em larga medida através de políticas de cunho assistencialista e clientelista. A ampliação da participação política também foi um elemento muito importante no surgimento deste ator político.

No regime militar, a autonomia se caracterizou como parcial na dimensão administrativa e política e como inexistente na dimensão econômica. Com a

¹⁵ Para uma reflexão mais específica sobre a política no tempo das chefias, ver segundo capítulo desta dissertação.

Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 01, os poderes políticos se concentraram em torno do governo federal. Esta centralização objetivava fortalecer o governo federal frente aos governos estaduais, eliminando a tendência descentralizadora da segunda república. Os estados, fortalecidos, poderiam representar uma ameaça ao regime militar. A principal estratégia no sentido da centralização de poderes foi a concentração de recursos no Executivo federal. Com relação à matéria financeira, os militares concentraram recursos tributários, deixando os estados e os municípios dependentes economicamente do governo federal. (FELISBINO, 2011).

No âmbito da autonomia política na esfera estadual, os militares procuraram controlar a esfera estadual através da introdução de eleições indiretas para governador nos estados. O mecanismo indireto buscava diminuir a representação das capitais, reduzindo a oposição ao regime implementado pelos militares. Nas capitais e territórios nacionais, o poder Executivo não era exercido por um prefeito eleito, mas sim por interventores indicados pelo governo estadual.

Ao longo da consolidação do regime autoritário, muitas barreiras foram impostas à competição política, tanto nos municípios como no âmbito estadual e nacional, caracterizando uma autonomia política parcial. Segundo Valmir Lopes, principalmente a partir de 1970, “o círculo de competição municipal se fecha, pois a possibilidade de inserção de novas lideranças é reduzida, em decorrência do sistema político repressivo e da redução do número de vagas no parlamento municipal” (LOPES, 2005.p.89). O caminho para a poliarquia, aberto em 1946, se degenera novamente no sentido de uma hegemonia inclusiva.

A Constituição de 1988 ampliou as garantias de autonomia municipal. Em seu artigo primeiro, declarou o município um ente federado, capaz de agir na sua esfera territorial específica da mesma forma que a união e os estados. No novo contexto institucional, cada município ficou responsável por elaborar e aprovar sua Lei Orgânica Municipal, principal instrumento de sua organização. Com esta garantia, os municípios foram organizados de acordo com princípios verdadeiramente autônomos.

As subesferas de governo, inclusive os municípios, não são obrigadas a adotar medidas administrativas implementadas em outros níveis de governo (LOPES, 2005). Maior diversidade administrativa e mais independência ao governo local foram proporcionadas, e pela primeira vez na história administrativa brasileira, o município

pôde encontrar “suas próprias soluções para seus problemas específicos” (LOPES, 2005.p.40).

Um executivo singular e um legislativo colegiado, ambos obrigatoriamente eletivos, são assegurados na organização política municipal. Segundo Valmir Lopes, “no Brasil, o governo local segue o mesmo princípio organizador do Estado federal, pois conta com os mesmo órgãos administrativos e a mesma divisão de poder. O município é o Estado federal em miniatura”. (LOPES, 2005.p.40). Em todas as dimensões analisadas, a autonomia do município é plena no regime constitucional de 1988.

No entanto, ao priorizar competências concorrentes entre os entes federativos, a Constituição de 1988 abriu a possibilidade para que os recursos municipais passassem a ser vinculados a projetos de políticas públicas definidos em esferas exteriores aos municípios. Atualmente, a capacidade dos municípios de formular políticas públicas autônomas se encontra muito reduzida porque o orçamento municipal, que chega ao município através das transferências de renda do Estado e da União, se encontra significativamente estrangido pelo financiamento das políticas públicas a critério do Estado e da União, e não do município. Muitas políticas aplicadas na esfera municipal são desdobramentos de execução da política definida fora da esfera municipal, tornando os agentes políticos municipais mais executores que propriamente formuladores das políticas públicas locais.

O cidadão, no município, é sobrecarregado pelos impostos federais e estaduais que recaem sobre suas rendas. Ao município coube gerenciar principalmente o IPTU, que representa muito pouco do orçamento municipal (principalmente em pequenos municípios). Entre sobretaxar seus munícipes e pressionar outras esferas subnacionais de poder por rendas extras para o município, os políticos locais têm preferido a segunda opção. Enquanto a responsabilidade sobre o aumento de impostos locais cai diretamente sobre eles, descontentando a população e indispondo seus eleitores, o mecanismo complexo das transferências de impostos faz com que o eleitor perca o rastreamento dos impostos que paga (e para quê).

No município, os eleitores não exigem impostos menores, porque sabem que a responsabilidade sobre a maioria deles não está nas mãos dos vereadores e prefeitos. No entanto, exigem pacotes de serviços que consideram de responsabilidade do poder

público promover. Portanto, existe uma demanda real para políticas públicas municipais, demanda que é bastante explorada em épocas de eleição. Ao mesmo tempo, os agentes políticos locais necessitam pressionar o sistema externo ao município para que possam cumprir seu papel de promover políticas públicas locais. O financiamento fica então vinculado aos projetos políticos externos ao município, dependente das forças externas que compõem o sistema político estadual e federal. Poderíamos dizer que a autonomia financeira plena, garantida constitucionalmente, vai se tornando, aos poucos, um regime de autonomia mais cerceada, se aproximando de uma autonomia parcial.

Neste tópico, acompanhamos a evolução da autonomia municipal ao longo dos regimes políticos brasileiros. O processo de construção da autonomia municipal foi difícil e nem sempre seguiu uma trajetória regular. Em períodos de maior hegemonia do regime, foi reduzida, sendo novamente ampliada em momentos de abertura política. A classificação apresentada neste tópico é importante porque permite compreender o universo institucional no qual os atores políticos municipais tomavam escolhas, agindo sobre o poder público local. Podemos dizer que este conhecimento corresponde, em termos gerais, a uma análise da estrutura institucional do poder local e da política nos municípios. No próximo capítulo vamos acompanhar as disputas políticas de um município em cada um desses períodos, através de um estudo de caso realizado na Câmara Municipal de Itapipoca.

No entanto, a questão da autonomia municipal não é o único problema envolvido no processo de institucionalização do poder local. Quais são os efeitos da autonomia municipal no regime político? Existem problemas de gerenciamento, eficiência e responsabilidade com relação às políticas públicas locais, próprios de um governo representativo. Será que no atual contexto institucional os governos locais são capazes de promover o bem coletivo? Qual o nível de penetração clientelista das políticas públicas municipais? O próximo tópico é uma tentativa inicial de responder estas difíceis questões.

1.2 Representação e qualidade de governo na esfera municipal: mecanismos horizontais de *accountability*

No contexto contemporâneo, a autonomia municipal é importante porque relaciona as políticas públicas locais à representatividade das preferências dos cidadãos. Entretanto, a relação entre representatividade e produção de políticas públicas é problemática. Por um lado, o que a tese da representação defende é que, “se as eleições são concorridas livremente, se a participação é ampla, e se os cidadãos desfrutam das liberdades políticas, então os governos agirão em favor do interesse da população.” (MANIN, STOKES, PRZEWROSKI 2006.p.105). Por outro, a literatura da ciência política contemporânea tem apontado dissonâncias entre o pressuposto da representatividade e os problemas reais empiricamente enfrentados por políticos e eleitores na sua construção.

Acredita-se que eleições democráticas são importantes para fazer o governo responsável por suas escolhas. “Por anteciparem o julgamento dos eleitores, os governantes são induzidos a escolher políticas julgando que serão bem avaliados pelos cidadãos no momento da próxima eleição” (MANIN, STOKES, PRZEWROSKI 2006.p.106). Isto é o que torna a democracia (ou poliarquia) um sistema mais equitativo e justo.

O conceito de *accountability* significa que os eleitores sabem, ou podem fazer inferências aproximadas sobre, o que os partidos fizeram no governo e recompensá-los ou puni-los por essas ações. *Accountability* nos sistemas democráticos significa que os eleitores podem impedir os governantes de comportamentos desviantes, pressionando os governos a serem mais responsivos às demandas dos cidadãos. (STOKES, 2005). O autointeresse dos políticos e o autointeresse dos cidadãos levariam a sociedade a resultados pareto-eficientes¹⁶, garantindo o bem-estar comum da coletividade.

Manin, Stokes e Przeworski (2006) argumentam que sob muitos aspectos esta é uma concepção equivocada. Em primeiro lugar, não leva em consideração a assimetria de informação que envolve a relação entre os eleitores e seus representantes. Em segundo, faz suposições que podem não ser observadas empiricamente.

Representação é um tema de discussão porque os políticos têm objetivos, interesses e valores próprios, e eles sabem coisas e tomam decisões que os cidadãos não conseguem observar ou só podem monitorar com certo custo. Mesmo se, uma vez no cargo, os políticos possam não querer fazer nada a não ser atuar a serviço do interesse público, para serem eleitos eles podem ter que, em primeiro lugar, satisfazer certos interesses. E uma vez eleitos, podem

¹⁶ Eficiência de Pareto significa que todos os atores se encontram numa situação em que nenhum deles pode melhorar sua utilidade sem diminuir a utilidade dos demais agentes. Num resultado pareto-eficiente, os atores maximizam sua utilidade individual e ao mesmo tempo alcançam a situação que é mais favorável ao conjunto de atores envolvidos.

querer dedicar-se aos seus objetivos pessoais ou a alguns interesses públicos que diferem daqueles dos cidadãos. Se eles tiverem tais motivações, eles vão querer fazer outras coisas distintas de representar a população. E os eleitores não sabem tudo o que precisariam saber [...]; se os cidadãos não tiverem informações suficientes para avaliar o governo em exercício, a ameaça de não ser reeleito é insuficiente para induzir os governantes a agirem de acordo com os interesses dos cidadãos. (MANIN, STOKES, PRZEWORSKI, 2006.p.106)

Por outro lado, mesmo quando assumirmos que o representante de fato sabe qual é a preferência dos cidadãos, e que os cidadãos sabem quais foram as escolhas dos governantes, será que temos efetivamente um crescimento espontâneo do bem comum? Na verdade, não. Quando deputados, por exemplo, se preocupam apenas com o beneficiamento de suas bases eleitorais, produzem políticas públicas nacionais de baixa qualidade. O problema é que, no atendimento de demandas isoladas, que representam altos ganhos imediatos e baixos rendimentos de longo prazo, as políticas públicas de grande escopo, como reformas institucionais e investimentos públicos, podem ser deixados de lado – tanto pelos políticos quanto pelos eleitores¹⁷. Para funcionar adequadamente, o sistema necessita ser claro quanto à responsividade dos governos e de pelo menos um conjunto de eleitores que valorizem o investimento em políticas públicas de longo prazo.

Outra dificuldade, apontada por Jorge Vianna Monteiro (2010) é que a relação entre eleitores e políticos se dá através de superagentes que podem, eventualmente, se dissociar das demandas de suas bases. O eleitor isolado possui pouco poder de influenciar as decisões dos representantes, pois não oferece ganhos substantivos para o político em termos eleitorais. Para fazer pressão sobre o agente público, o eleitor necessita recorrer a entidades coletivas (superagentes) capazes de tornar suas demandas atraentes, do ponto de vista eleitoral¹⁸.

Superagentes concentram recursos e mecanismos que podem afastar suas preferências daquela de seus membros. Um líder comunitário, por exemplo, pode preferir apoiar um candidato a eleição não por suas propostas para a cidade, mas pela

¹⁷ Brow, Ivkovic e Weisbenner (2010) constataram que num grupo de aposentados ucranianos (encarados com a opção de aceitar como indenização judicial uma pequena quantia imediata e um contínuo de pagamentos maiores de longo prazo) 70% dos indivíduos preferiram os rendimentos imediatos. Os autores demonstraram que a escolha por um benefício menor no presente pode ser explicada pelo baixo nível de confiança geral que os indivíduos depositavam no governo. Quando a confiança no governo é alta, os atores tendem a valorizar mais seus ganhos futuros, descontando o futuro a taxas maiores. Por outro lado, quando a confiança dos indivíduos é baixa, as escolhas que geram lucros imediatos são consideradas preferíveis.

¹⁸ Certa vez, após uma sessão legislativa na Câmara Municipal de Itapipoca, um eleitor solicitou a um vereador que determinado requerimento fosse apresentado à Câmara. Este se voltou para o eleitor e disse: “Faça, mas só se você me trazer um abaixo-assinado. Não posso fazer requerimento à toa.”.

concessão de um benefício pessoal imediato, como dinheiro, um emprego público, algum material de construção, entre outros atendimentos pessoais. O benefício X será concedido apenas a ele, que trabalhou¹⁹ para o candidato Y; enquanto os benefícios advindos de melhores escolas, ou de uma política de saúde mais adequada seriam compartilhados com todos os munícipes.

O dilema é que, enquanto o ator racional suporta sozinho o custo de sua ação, investindo recursos pessoais na campanha do candidato escolhido, os benefícios são apropriados coletivamente, de forma que muitas vezes os ganhos individuais não compensam os custos envolvidos. Se o ator tem a oportunidade de maximizar seus ganhos, concentrando os benefícios que seriam destinados à ação coletiva, é mais vantajoso para ele escolher o candidato que lhe ofereça benefícios concentrados no lugar do candidato que oferece um pacote de políticas públicas de benefícios difusos. Como os membros da associação não sabem de suas preferências, nem observam a negociação, ele pode ainda defender o candidato que oferece serviços clientelistas *com se fosse* o que sustenta as melhores propostas do ponto de vista das preferências comunitárias.

Mesmo quando os eleitores preferem individualmente políticas públicas de ganhos difusos, a *accountability* não pode ser tomada como uma evidência ou resultante final do regime democrático. Isto ocorre porque podem existir muitos entraves no que se refere ao controle dos cidadãos sobre o processo de produção de políticas públicas.

Neste tópico, procuro levantar algumas questões sobre *accountability* nos governos municipais contemporâneos, tendo como base minha pesquisa de campo realizada no município de Itapipoca.

É necessário começar esclarecendo três aspectos extremamente relevantes para a análise da *accountability* no governo local: a definição dos agentes (e superagentes) envolvidos, o monopólio dos recursos e a rede de distribuição de benefícios concentrados.

¹⁹ “Trabalhar para o candidato” é uma categoria nativa muito utilizada pelos eleitores e políticos. Significa participar ativamente das campanhas, mobilizar recursos pessoais e convencer outros eleitores de apoiar o candidato. A maioria dos atores políticos de Itapipoca se insere no sistema político formal trabalhando para outros candidatos, pois é aí que eles aprendem os mecanismos de manutenção das redes de apoio, vencem a timidez, se apresentando abertamente para o eleitor e se tornam conhecidos nas comunidades. Ser bem-sucedido no trabalho de campanha para outros candidatos o torna consciente de seu próprio capital político, fazendo com que considere a própria candidatura. “Eu comecei na política trabalhando pra um deputado. Como nossa votação foi muito boa e o meu trabalho [como radialista] deu certo, eu achei que tinha chance na eleição pra Câmara.” (vereador Fábio Pires, em entrevista à autora em janeiro de 2012).

A definição dos agentes envolvidos no processo de construção de políticas públicas é importante porque nos ajuda a compreender entre quem a negociação se dá efetivamente. De início, podemos distinguir dois atores institucionais relevantes: o poder executivo e o poder legislativo do município. Os Tribunais de Conta dos Municípios, órgãos estaduais de controle externo, apesar de serem responsáveis por supervisionar e fiscalizar as prestações de conta do executivo e do legislativo municipais, não atuam efetivamente na produção de políticas públicas locais.²⁰

O Executivo é o órgão por excelência de produção das políticas públicas municipais. Cabe a este poder a iniciativa de elaborar o orçamento municipal e o plano plurianual de administração, instrumentos importantes na definição das políticas públicas locais. Contudo, o poder efetivo que o prefeito dispõe para produção de políticas públicas é limitado pelas dotações orçamentárias e pelas obrigações administrativas a que o Executivo municipal está sujeito²¹. As responsabilidades legais do poder executivo, limitadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ocupam praticamente todo o orçamento constitucionalmente garantido para o poder executivo municipal. Para implementar políticas públicas de maior vulto, o prefeito necessita acionar sua rede de conexões políticas, acionando atores políticos regionais e nacionais para o envio de mais verbas ao município. Esta característica levou a dissociação, no âmbito municipal, do trabalho de gerência da administração, delegado a um secretário-geral que exerce as funções de gerente administrativo do município, e do trabalho político²², a cargo do prefeito.

Por sua vez, o legislativo, representado pela câmara municipal, é responsável por discutir e aprovar os projetos orçamentários elaborados pelo Executivo, sendo-lhe facultada a apresentação de emendas ao orçamento. Como o Executivo municipal é quem concentra os recursos de produção das políticas públicas, para representar a

²⁰ Dado o caráter burocrático da instituição, ela funciona mais como um mecanismo externo de disciplina fiscal, que de produção de políticas públicas. Ainda que sua ação disciplinadora não possa ser ignorada, não chega a exercer participação ativa do ponto de vista aqui analisado. No terceiro capítulo falarei mais sobre o papel desta instituição no que se refere à Câmara Municipal de Itapipoca.

²¹ Destas, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) é o instrumento mais importante de limitação da estrutura administrativa das prefeituras. Ao determinar elementos obrigatórios das Leis de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal limitou em muito a liberdade de ação dos prefeitos com relação à alocação de recursos. *“Naquele tempo era muito diferente, não tinha a Lei de Responsabilidade Fiscal. Querendo ou não o prefeito tinha muito poder”* (esposa de ex-prefeito sobre as mudanças na administração municipal em entrevista à autora em fevereiro de 2012).

²² O trabalho político do Executivo municipal consiste em fazer a câmara aprovar os projetos de lei e o projeto orçamentário de seu interesse e garantir, através de deputados, secretários estaduais e outros atores políticos externos, mais verbas para o município.

vontade dos eleitores, os vereadores geralmente possuem duas opções: atuar no lado situacionista e trocar apoio aos projetos do Executivo ou fazer, eles mesmos, conexões fora do município para o financiamento de determinados serviços²³. Cabe ainda ao legislativo a fiscalização e aprovação das contas dos prefeitos, cujo parecer é encaminhado aos Tribunais de Contas Municipais.

Executivo e legislativo existem para cumprir as demandas de um terceiro ator: os eleitores. Portanto, os eleitores do município são o terceiro agente na definição das políticas públicas locais. Não só no período eleitoral, mas também durante o tempo regular de governo, os eleitores participam da definição de políticas públicas através de superagentes capazes de exercer pressão política. Nas esferas estaduais e nacionais de governança, os superagentes costumam ser os partidos políticos (MONTEIRO, 2010). No município, são, principalmente, as associações comunitárias.

Segundo dados da Receita Federal, existem 37.819 associações comunitárias no estado do Ceará. A grande maioria destas, em torno de 40% do total, se concentra na Região Metropolitana de Fortaleza. No município de Itapipoca, havia 661 associações comunitárias em 2012. Em parte, o elevado número de associações comunitárias se deve porque, para efeitos de cadastro fiscal, a Receita Federal não distingue as associações que possuem movimentações correntes (ou seja, que estão em *atividade*) e aquelas que, na prática, são inativas²⁴.

Ainda assim, a relevância das associações comunitárias na política local deve ser considerada. Segundo José Augusto, presidente da Associação de Líderes Comunitários de Itapipoca, existiam pelo menos 180 associações plenamente ativas em 2012 no município - cerca de 27% do número registrado pela Receita Federal. Se levarmos em conta esta média para o estado, pode haver em torno de dez mil associações operando ativamente no Ceará, quatro mil delas só na região metropolitana de Fortaleza.

As associações são importantes porque é através delas que os eleitores pressionam o poder público por benefícios e políticas públicas, especialmente no

²³ A análise da atuação dos vereadores será abordada mais propriamente no capítulo três desta dissertação.

²⁴ Segundo o cadastro da Receita Federal, não existem nenhuma associação inativa no estado do Ceará, o que é evidentemente impossível. Como as associações só podem deixar de existir via baixa oficial ou suspensão judicial, elas continuam cadastradas como pessoas jurídicas apesar de na prática não existirem, o que explica porque as associações inativas aparecem como ativas nos números oficiais.

período de funcionamento regular das instituições²⁵, quando a distância entre políticos e eleitores (mesmo no âmbito municipal) é relativamente maior. As associações podem ser consideradas, portanto, a unidade fundamental tanto no que se refere à distribuição de benefícios²⁶ quanto à formulação de base das demandas públicas locais.

Como superagentes, as associações comunitárias surgem no período de redemocratização, pós-1988. No início, em Itapipoca e também em muitos municípios do interior, estavam vinculadas ao projeto político de uma parte da Igreja Católica. A teologia da libertação, ideologia inspiradora das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), buscava inserir no trabalho de catequização religiosa, conceitos de educação política e conscientização social para as populações mais carentes. No interior, as CEB's introduziram o trabalhador do campo num processo de mobilização social, procurando fomentar uma compreensão mais ampla sobre os processos históricos que determinavam sua condição material. Ao mobilizar socialmente os trabalhadores, as CEB's abriram espaço para a organização coletiva no campo. Dentro desse movimento, que se inicia no final dos anos 1970, surgem as primeiras lideranças comunitárias²⁷ que, posteriormente, vão formar as primeiras associações comunitárias autônomas.

Na década de 1980, as associações comunitárias paulatinamente se desvinculam da Igreja e passam a atuar de forma mais incisiva na política local. Na função de superagentes, as associações fornecem duas coisas ao sistema político: por um lado, representam uma espécie de inserção capilar, específica e localizada para os candidatos em campanha eleitoral; por outro, pela relevância que adquirem como agentes de mobilização social, fornecem aos anseios e expectativas da comunidade uma forma de organização e expressão públicas. Principalmente durante os primeiros anos de abertura democrática, as associações comunitárias foram as instituições que lograram capturar o eleitor, tornando possível que suas preferências pudessem ser melhor representadas no sistema político formal.

²⁵ Os períodos eleitorais constituem uma espécie de momento especial da política local. Para saber mais sobre os efeitos disso na relação entre eleitores e vereadores, ver o capítulo três desta dissertação.

²⁶ Alguns benefícios que envolvem a destinação direta de recursos financeiros (como a construção de casas de farinha, a reforma de um edifício, etc.) só podem chegar até o eleitor através de personalidades jurídicas. Por exemplo, enquanto é lícito que determinado deputado envie verbas (conseguidas através de emendas parlamentares) para as associações comunitárias, é legalmente proibido que ele faça o mesmo para indivíduos. Nas palavras de um dos entrevistados, "*em política, tem coisas que só um CNPJ resolve*".

²⁷ O líder comunitário é um ator que se destaca na mobilização da sua comunidade. Em linhas gerais, possui boas relações com seus pares e é bastante articulado politicamente. Por suas habilidades e conexões políticas (com o padre, com lideranças partidárias, etc.) o líder comunitário se destaca no seio da comunidade local e passa a servir de referência para outros atores.

Nos centros urbanos, desenvolvem um papel semelhante os partidos e os sindicatos. Os motivos pelos quais os partidos políticos não alcançaram o mesmo sucesso, em termos de inserção política localizada, que as associações ainda precisam ser estudados. Intuitivamente podemos dizer que, de forma geral, eles se concentraram numa linguagem política muito distante daquela do eleitor dos municípios interioranos²⁸ e das periferias das grandes cidades.

Talvez tenham olhado para eles como uma massa iletrada que não poderia compreender as grandes causas. Ou talvez os diretórios locais tenham sido apropriados pelas elites locais, que já tinham algum grau de inserção na política local antes da abertura do regime. Com o controle sobre os candidatos e das pautas dos partidos locais, estes atores consolidados podem ter impedido a entrada de novos atores no sistema político local, o que fez com que os indivíduos que buscavam se inserir no sistema procurassem outros mecanismos de participação. *“Eu sou desestimulado dos partidos, material bom mesmo é a pessoa. Partido tem muito compromisso, a pessoa é mais livre, mais aberta. [...] O partido não tem tanta influência, não.”* (líder comunitário).

De todo modo, no interior, os partidos políticos parecem funcionar como uma ponte entre políticos e candidatos locais e aqueles de outras esferas. Neste clube de socialização, os políticos locais entram em contato com deputados, secretários, empresários, etc., se inserido nas disputas políticas nacionais e regionais, abrindo canais de pressão política externos. Isto faz com que os atores passem a orientar sua ação em níveis múltiplos, jogando partidas que se imbricam umas nas outras²⁹. Partidos (apesar de serem cruciais para o estabelecimento de relações fora do município) não condensam a representação dos eleitores na esfera política de muitos municípios, ficando a cabo das associações comunitárias este papel.

Contudo, ao longo da década de 1990, a função das associações como agentes de mobilização social parece ser suplantada por seu papel como conectores eleitorais. José Augusto, presidente da Associação de Líderes Comunitários do município de Itapipoca, afirma que, ao longo da década de 1990, as associações do município se fragmentaram, perdendo parte de seu poder frente aos políticos locais.

²⁸ O Partido dos Trabalhadores (PT) parece ter sido uma das poucas exceções. No Ceará, no início da década de 1990, o partido já estava inserido politicamente em muitos municípios, chegando a ganhar a prefeitura em alguns municípios do interior do estado.

²⁹ O conceito de *nested games*, de George Tsebellis, procura analisar estas situações nas quais o agente joga em diversos níveis. Neste caso, ele precisa considerar os resultados de uma ação não só do ponto de vista do jogo principal, mas também dos jogos ocultos que estão sendo jogados por outros atores.

Um vereador chegava lá no sujeito que tinha perdido a eleição [para presidente da associação] e dizia: *Por que tu vai ficar aqui? Se tu me garantir apoio, eu te ajudo a montar uma associação e a gente ganha desses outros aí.* Aí não teve jeito: todo mundo começou a criar uma associação e daqui a pouco os vereadores é que tavam mandando em tudo. (JOSÉ AUGUSTO, entrevista dada à autora em outubro de 2012).

Ao se fragmentar politicamente, as associações perderam seu poder de barganha nas decisões políticas. Passaram a exercer cada vez mais a função de distribuir recursos localizados e apoiar políticos em campanhas eleitorais, funcionando como escritórios políticos em campanhas eleitorais e redes de clientela e distribuição de pequenos benefícios coletivos fora do tempo da política. Em Itapipoca, muitos assessores dos vereadores haviam sido presidentes de associações comunitárias antes de exercer o cargo. Outros se elegeram vereadores e passaram a atuar formalmente na vida pública³⁰. Em muitos casos, as associações passaram a conectar, através de trocas clientelistas, políticos e eleitores no universo local.

O processo de produção de políticas públicas municipais, numa conceituação ideal, poderia ser descrito como próximo à configuração da Figura abaixo:

Figura 1.1 O processo de produção de políticas públicas



Se funcionassem ainda como superagentes, as associações substituiriam os partidos políticos no processo de produção de políticas públicas. Os eleitores se reuniriam em associações coletivas para apresentar demandas aos vereadores e ao prefeito, pressionando por leis e pacotes de serviços de sua preferência. Os vereadores, por sua vez, através de seu poder de legislar e fiscalizar a administração municipal, pressionariam o poder executivo pela produção de políticas públicas que representassem

³⁰ O motivo apontado é que a atuação dentro da associação é quase sempre um investimento de baixos retornos, que com o passar do tempo desestimulam os atores a continuar trabalhando só para a comunidade. Como não são instituições do sistema político formal, não há a profissionalização dos líderes comunitários. Do ponto de vista pessoal, é um trabalho muito desgastante e o presidente, principal encarregado das funções de uma associação, geralmente não recebe nenhum pagamento pelos seus serviços.

as preferências de seus eleitores, e o poder executivo elaboraria pacotes de serviços que fossem de acordo às necessidades dos eleitores municipais. Num sistema perfeito de *accountability*, somente as demandas que representem a vontade geral do eleitorado seriam transformadas em pacotes de serviços, sob pena de sanção eleitoral do prefeito e dos vereadores nos próximos pleitos.

Contudo, não é assim que o processo acontece. Para analisar os motivos pelos quais a *accountability* é prejudicada no sistema político municipal, precisamos entender quais mecanismos dificultam a responsabilização do processo de produção de políticas públicas no município. O primeiro fator é que as associações não possuem mecanismos para atuar de forma coesa, em bloco, como mostrado na figura acima. São agentes descentralizados e possuem poucos mecanismos de agregar suas ações, funcionando como um sistema altamente fragmentado e facilmente cooptável. Por outro lado, enquanto o poder executivo decide sobre políticas públicas cotidianamente, enquanto os vereadores possuem sessões regulares para discutir leis municipais e mecanismos anuais de controlar o orçamento, enquanto o líder da associação dispõe de mecanismos para se inserir no sistema político (formal ou informalmente), o eleitor dispõe de apenas um instrumento para avaliar o conjunto geral dos serviços fornecidos pela complexa interação entre esses atores: o voto.

O processo de produção de políticas públicas começa ainda nas campanhas eleitorais, quando os grupos políticos locais disputam a preferência dos eleitores. Vamos dizer que existam dois grupos políticos locais, o grupo situacionista S e o grupo de oposição, O. Cada um destes atores dispõe de recursos diferentes para alcançar a preferência dos eleitores. Neste momento, os jogadores do sistema majoritário estão disputando pelo eleitor mediano, tentando aproximar suas plataformas o mais próximo possível daquelas da média da população. Suas plataformas acabam se aproximando muito, e tornam difícil a identificação dos eleitores com relação às especificidades de cada candidato.

A identificação entre eleitores e políticos é maior no órgão colegiado. Durante a campanha, vereadores não necessitam se aproximar do eleitor mediano porque necessitam de votos circunscritos para sua eleição, não do voto da maioria. Eles podem disputar a identificação com grupos de eleitores isolados, revogando para si mesmos o monopólio da representação de determinada categoria profissional ou determinado grupo político. Neste sentido, eles buscam apoio de setores localizados, funcionários

públicos, moradores de um bairro, mulheres, idosos, religiosos, etc., procurando demonstrar que têm capacidade para representá-los na esfera pública (LOPES, 2005).

Por ser um órgão colegiado, o poder legislativo permite um vínculo maior entre eleitores e vereadores na esfera local.

Os candidatos querem demonstrar que são capazes de trazer algum benefício à população. Durante a campanha, os candidatos ressaltam ligações políticas com governador, senadores, deputados federais, secretários de Estado, entre outros atores políticos para mostrar que podem ser bem sucedidos na captura de recursos para o município³¹, pois sabem que as limitações orçamentárias são um dos principais entres à execução de políticas públicas locais. Os candidatos apresentam também propostas de organização e regulação para a cidade, assim como propostas de benefícios concentrados para determinados bairros e distritos do município³².

Por outro lado, a preferência dos eleitores se dá principalmente por benefícios concentrados. A demanda de benefícios concentrados pode ser explicada pela concentração de renda do município.

Os eleitores querem que os recursos do Executivo sejam distribuídos num determinado pacote de serviços sociais, P . Eles se organizam em associações comunitárias para informar suas preferências aos governantes, fazendo pressão para que o pacote de serviços de sua preferência seja fornecido pelo Estado. Este pacote de serviços pode ser classificado em dois tipos, de acordo com a distribuição de benefícios: distribuição concentrada (P_c) e distribuição difusa (P_d).

A demanda por serviços de distribuição difusa possui uma relação negativa com a concentração de renda. Em cidades onde existe uma alta concentração de renda, as classes são segregadas espacial e socialmente de uma forma que cada indivíduo possui poucos incentivos para investir em políticas públicas de ganho difuso. Como uma ampla classe de desfavorecidos necessita mais urgentemente de recursos, eles vão demandar um pacote de serviços de distribuição concentrada (cujos valores são menores, mas

³¹ As estratégias de marketing político são um material especialmente interessante para se analisar este fenômeno. Nas eleições de 2012, em frente ao comitê do candidato a prefeito do PT (oposição em Itapipoca), o banner de divulgação era uma montagem que mostrava sua foto de perfil, ao lado do deputado federal Guimarães (PT), do senador Pimentel (PT), do governador do estado Cid Gomes (PSB); da presidente Dilma (PT) e do ex-presidente Lula (PT). Um dos slogans da campanha era: “*com Dilma, Lula e Cid pelo bem da Itapipoca*”.

³² O município de Itapipoca possui 12 distritos, fora a sede, distribuídos por um grande território. Nos distritos mais distantes, a população demanda mais diretamente benefícios concentrados em seu território.

recebidos de forma imediata). Ao mesmo tempo, como a classe dominante concentra um contingente de recursos muito superior aos das classes populares, o pacote de recursos solicitado pelos eleitores pode ser disponibilizado a um baixo custo. Nesta situação, os governantes tendem a distribuir pequenos pacotes de serviços imediatos para as classes menos favorecidas e um pacote de serviços de valor mais elevado para os membros das classes dominantes, reforçando ainda mais a concentração de renda³³.

Por outro lado, quando a distribuição de recursos econômicos é mais equitativa, os atores têm mais condições de suportar os custos de investir em pacotes de serviços difusos, que representam ganhos menores do ponto de vista imediato, mas ganhos esperados maiores quando considerados em longo prazo. A confiança no governo e a expectativa de que irão ser recompensados no futuro aumenta, elevando a taxa com que descontam seus pagamentos futuros³⁴.

Além disso, em sociedades mais igualitárias, as barreiras entre os grupos sociais diminuem, o que pode levar as pessoas a se identificar umas com as outras de forma mais abrangente (menos setORIZADA), razão pela qual elas podem também deixar de preferir pacotes de serviços com benefícios concentrados a serviços que beneficiem a cidade como um todo³⁵.

Assim, as demandas por P_c e P_d podem estar intimamente relacionadas com a distribuição econômica de uma cidade. O gráfico abaixo procura elucidar a relação entre as curvas de demanda dos pacotes de serviços públicos e a concentração de renda:

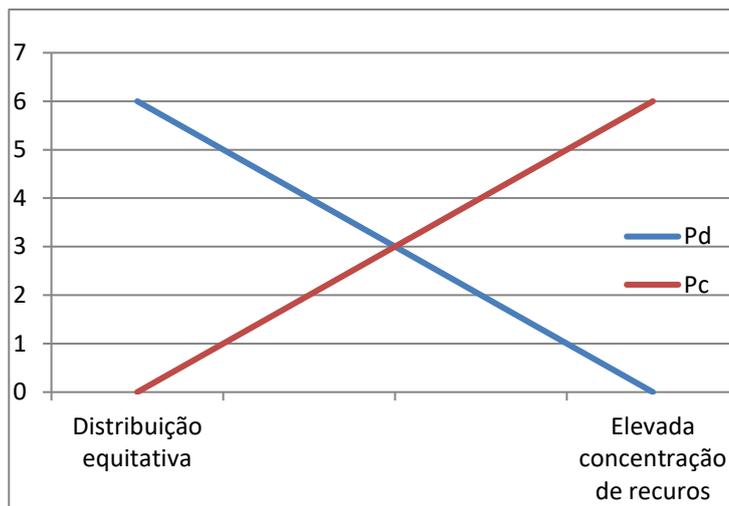
Gráfico 1.1: Curva de demanda para pacotes de serviço diferentes segundo níveis de concentração de renda³⁶

³³ Para uma discussão mais aprofundada sobre o assunto, ver Susan Stokes *"Is vote buying undemocratic?"*.

³⁴ Quando os atores têm uma taxa de decréscimo do futuro mais próxima de um, valorizam o pagamento de amanhã praticamente como se o estivessem recebendo hoje. Isto significa que entre receber R\$ 50,00 hoje e R\$ 100,00 em dois anos, será mais racional preferir a segunda opção. Em contextos de incerteza, ou de baixa confiança no futuro da relação, quando as taxas de desconto do futuro se aproximam de zero, pode ser mais racional preferir R\$ 50,00 hoje a qualquer valor amanhã.

³⁵ Nas recentes manifestações por mais segurança pública em Fortaleza, um integrante do grupo Fortaleza Apavorada, quando questionado sobre o caráter elitista do movimento, respondeu que *"se os moradores do Bom Jardim ou do Conjunto Ceará querem mais segurança, eles é que se mobilizem por lá. A gente aqui tá preocupado com a nossa realidade."* (via redes sociais). Segundo o relatório da ONU *"State of World Cities"*, publicado em janeiro de 2013, Fortaleza foi a quinta capital mais desigual do mundo.

³⁶ A relação apresentada no gráfico é hipotética, derivada do raciocínio indutivo e não da observação de dados empíricos. Victor Nunes Leal, em seu estudo sobre coronelismo, já sugere a relação entre concentração de recursos econômicos e a política local. Autores contemporâneos, como Robert Dahl (2012), Adam Przeworski (2005) e Amartya Sen (2010), em estudos específicos, também fornecem



A partir de determinado nível de concentração de renda, os indivíduos têm muitos incentivos para demandar do Estado serviços concentrados, ao invés de serviços difusos e de longo prazo. Assim, a concentração de renda pode ajudar a explicar porque vemos a distribuição de benefícios clientelistas (pacotes de serviços concentrados) de forma generalizada em municípios pequenos e na periferia das grandes cidades. A partir de um determinado nível de renda, os atores podem ter mais incentivos para preferi-las. Nos comícios em distritos que acompanhei durante a campanha de 2012 no município de Itapipoca, tanto os candidatos da oposição quanto da situação procuravam ressaltar as propostas específicas que tinham para cada distrito, isoladamente³⁷. Além dos baixos níveis de renda dessas comunidades, cujas atividades econômicas se centram na agricultura, na pecuária e na pesca, o relativo isolamento e a deficiência do aparelho público nestas aumentam a demanda dos eleitores por pacotes de serviços concentrados.

A demanda por pacotes de serviços de benefícios concentrados possuem um forte componente territorial. Por um lado, os vereadores, membros do legislativo municipal, possuem um incentivo a se coligar às associações que concentram as demandas por serviços dos eleitores localmente. Contudo, o Executivo possui recursos muito limitados para de fato distribuir estes benefícios por todo o município. A separação de poderes no âmbito municipal, não auxilia a prestação de contas e a

fundamentos à hipótese. Contudo, estudos empíricos se fazem necessários para investigar exatamente *como* a concentração de renda impacta a demanda por benefícios concentrados no âmbito municipal.

³⁷ Num comício realizado no distrito de Baleia, por exemplo, o candidato da situação prometeu que forneceria uma máquina de gelo para as associações de pescadores, para que eles pudessem congelar o pescado e agregar valor ao seu produto no mercado.

transparência sobre a responsabilidade de fornecimento dos serviços públicos entre eleitores e políticos no âmbito municipal.

É comum, nas entrevistas com eleitores, que as responsabilidades entre executivo e legislativo sejam confundidas pela população. O eleitor que viu o candidato a vereador se comprometer com a representação da comunidade (que desejava a construção de uma creche ou de um posto de saúde para o distrito, por exemplo) cobra dele a responsabilidade pela promessa. Por outro lado, tudo o que o vereador pode fazer, no melhor dos casos, é solicitar ao prefeito que isso seja feito. O prefeito, por sua vez, se comprometeu com outras demandas para ser eleito e pode ser que o vereador e a associação tenham se aliado a seus opositores, durante a campanha – logo, ele não se sente muito inclinado a dar-lhes preferência.

Se o benefício não é alcançado pela população, o prefeito pode dizer que ele não se comprometeu com aquela promessa. Por outro lado, o vereador dirá que ele fez tudo o que podia, mas o prefeito foi negligente com a demanda daquele distrito, que se eles tivessem conseguido eleger o candidato da oposição iria ser diferente. A responsabilidade se torna um “jogo de empurra-empurra” e fica difícil visualizar quem, de fato, é responsável pelo fornecimento do serviço. O vereador, que foi quem fez a promessa sem a certeza de que de fato poderia cumpri-la, é o ator mais imediatamente responsabilizado.

Neste sistema, os eleitores se desestimulam da política e podem ter muitos incentivos para não acreditar nas promessas de campanha. Como a incerteza se generaliza, eles não sabem se serão beneficiados ou não, ganhe o candidato escolhido ou não, consiga o prefeito eleito os recursos prometidos ou não. Os eleitores tendem então a exigir benefícios não para depois que o candidato for eleito, mas para o período de campanha. A compra de votos, como um fenômeno generalizado, surge quando os eleitores deixam de acreditar que suas demandas podem se transformar em políticas públicas que os beneficiem e quando os partidos possuem alguma forma, ainda que imperfeita, de monitorar o voto do eleitor.

No contexto político brasileiro, os mecanismos de monitoramento de votos são pouco eficientes. Entretanto, mesmo de modo imperfeito, eles existem. Muitos vereadores, no período eleitoral, fazem a contabilidade de seus votos por seção eleitoral. Como os vereadores firmam acordos seguindo também uma base territorial (diretamente

com o eleitor ou via líderes comunitários), esta contabilidade serve para que ele saiba quantos votos esperar por urna. Quando a quantidade esperada de votos se descola de forma muito discrepante dos resultados eleitorais, ele pode saber que determinado líder comunitário não “trabalhou direito”, que ele trabalhou para outro candidato, ou seja, que determinado grupo de eleitores “quebrou sua palavra”. Ao perder a confiança no líder comunitário, ele pode tentar inserir alguém de sua confiança na associação, incentivando a criação de uma organização rival ou a ascensão de algum aliado. Se eleito mesmo sem aqueles votos, ele pode também penalizar os eleitores que quebraram sua confiança, não atendendo suas demandas, fazendo com que parentes ou familiares sejam demitidos de cargos temporários ou comissionados da prefeitura, entre outras formas de coação.

Susan Stokes chama de *accountability* perversa (*perverse accountability*) os mecanismos pelos quais candidatos e partidos políticos podem ser informados, ainda que de forma imperfeita, do que o eleitor fez na cabine de votação (STOKES, 2005). No seu modelo, a autora descreve o funcionamento da máquina política tentacular que o Partido Peronista possui na Argentina. Ela afirma que poucos partidos têm interesse e recursos para manter essas máquinas políticas porque elas exigem uma hierarquização e uma distribuição de recursos que custam muito alto do ponto de vista do partido. No entanto, no Brasil, os partidos não precisam arcar com os custos de uma máquina política clientelista fixa porque as associações comunitárias podem fornecer este serviço a baixos custos a (pelo menos virtualmente) qualquer partido.

Como um sistema partidário informal, as associações podem funcionar como um sistema movediço, fragmentado e, portanto, imperfeito de agregação de preferências. A existência dessa rede de líderes comunitários permite que os políticos não se comprometam com suas promessas de campanha, porque eles podem trocar de bases eleitorais com facilidade e continuar sendo eleitos.

Não há recursos para disciplinar a ação do grande número de associações comunitárias, pois elas não foram feitas para funcionar assim. Elas foram pensadas como mecanismos desvinculados do Estado, para funcionar no pressionamento dos agentes públicos de forma livre, garantindo que o pequeno produtor, que uma localidade afastada ou qualquer outro grupo de indivíduos pudesse ter uma forma de organização e expressão de suas demandas. No entanto, com o passar do tempo, estes mecanismos de

representação de interesses da sociedade civil foram inseridos no sistema político no lugar dos partidos políticos, que foram ineficientes em se aproximar das demandas da população. Ao se fragmentarem e serem cooptadas pelo poder público, as associações produzem distorções no sistema político.

Do ponto de vista formal, as associações possuem baixos custos de entrada no sistema. Não estão submetidas aos mecanismos de controle dos partidos, nem possuem uma estrutura de hierarquização ou disciplina quando encaradas no seu conjunto. Decerto um líder comunitário, para criar uma associação efetivamente ativa, que possua credibilidade junto aos eleitores, necessita de alguns anos de trabalho junto à comunidade, de capital social acumulado. No entanto, do ponto de vista formal, elas não demandam grandes investimentos, nem impedem a entrada de novas associações no sistema, permitindo elevados níveis de fragmentação. Fragmentadas, as associações perdem seu poder de pressão sobre o poder público e passam a ser cooptadas para dentro dele, exercendo a função de cabos eleitorais.

Não são entidades políticas profissionalizadas, o que desestimula seus líderes, que arcam com os maiores custos de manter a organização e as atividades da associação. Estes concentram informações e tomam decisões que os associados não podem monitorar, ou só podem fazê-lo com certos custos (com o passar do tempo, por exemplo), o que os torna mais vulneráveis às ofertas dos políticos. Se estas inferências estiverem corretas, os presidentes de associação têm bons motivos para vender seus serviços livremente no mercado eleitoral. Monetizando seus serviços de apoio eleitoral, as associações tornam possível a existência de um amplo sistema de bases eleitorais moveáveis na atual política brasileira.

O raciocínio foi apontado inicialmente por Valmir Lopes (2005). Ao venderem seus serviços de apoio eleitoral, a rede de líderes comunitários possibilita o surgimento de um político descolado das demandas de suas bases, com maior independência frente ao Executivo, e maior liberdade de atuação institucional. É o candidato que aparece na comunidade no tempo da política, faz promessas e, se não for capaz de mantê-las ou de fornecer algum pacote de serviços com os quais possa “fidelizar” seus eleitores, ele muda facilmente de bases, acionando os líderes comunitários de outra localidade e pagando adiantado pelo serviço.

Por sua vez, o líder comunitário pode encontrar dificuldades para convencer o eleitor de que o candidato irá cumprir suas promessas, pois o eleitor tem incentivos para desacreditar das promessas de campanha e vender seu voto individualmente. Então grandes contingentes financeiros são necessários para garantir o sucesso eleitoral dos candidatos. O dinheiro não é o único recurso utilizado e pode não ser o mais importante, principalmente nas eleições para o legislativo municipal. Contudo, é certamente um elemento importante dentro da atual política brasileira³⁸ e se torna mais importante para esferas mais elevadas, onde o candidato tem poucas chances de inserção capilar na comunidade local.

Apesar de não se comprometer com as demandas do eleitorado, que o levaria a um governismo inevitável, o político institucional necessita de recursos cada vez maiores para vencer as eleições. Pesquisas eleitorais, elevados custos de marketing (instrumentos próprios de uma sociedade midiática e moderna) e a compra de votos pulverizados encarecem enormemente as campanhas. O político passa então a comprometer-se com empresários e grupos privados (ou com outros políticos de maior recurso) para cobrir gastos de campanha cada vez maiores – o que, por sua vez, gera mais problemas de *accountability*.

Isto ajuda a explicar porque o sistema partidário brasileiro possui uma configuração dual. Por um lado, é um sistema que atua de forma coesa, onde os líderes partidários detêm mecanismos de coordenação e disciplina da ação de seus membros, mas na base o sistema funciona de forma fragmentada e dispersa. A esfera pública se burocratiza, mas nesse processo os eleitores perdem cada vez mais de vista quem são os candidatos e os partidos responsáveis por boas (ou más) práticas políticas.

Este é um problema sério que terá de ser enfrentado (conscientemente ou não) se quisermos alcançar um sistema democrático mais sólido e amplo. Se os indivíduos perderem de vista que a democracia pode trazer melhorias para suas vidas, que suas demandas podem ser atendidas e que eles podem responsabilizar os políticos por suas ações no governo, então podemos enfrentar sérios riscos na consolidação democrática do país.

³⁸ Muitas vezes aqueles que foram políticos em outras épocas não compreendem esta monetarização do sistema político. “Minha filha, hoje a política é o dinheiro. Olhe, eu fui vereador por quase trinta anos e nesse tempo todo eu não ganhei nada com a política. Hoje em dia, um candidato se elege aqui e em quatro anos fica rico. Eu não entendo isso.” (Germanias, ex-vereador).

Este capítulo procurou condensar de forma sucinta os dados obtidos durante minha pesquisa de mestrado. Procurei dar uma unidade a minhas preocupações, esclarecendo minhas questões de pesquisa e relacionando-as com a bibliografia pertinente. É uma tentativa de, a partir de um estudo de caso realizado no município de Itapipoca, analisar tendências mais gerais da política brasileira. *Nenhum homem é uma ilha*, diria John Donne. Também não o são os municípios, nem a política local.

2. A CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPIPOCA: PERSPECTIVA SÓCIO-HISTÓRICA

Este capítulo procura abordar as dinâmicas do poder em Itapipoca a partir de uma perspectiva sócio-histórica, procurando identificar personagens e movimentos políticos importantes que envolveram o município e a Câmara Municipal, contando parte de sua história. Além de recuperar uma memória por vezes desprezada, essa abordagem permite perceber as clivagens da política local ao longo dos anos, suas tendências e alinhamentos a movimentos políticos regionais e nacionais.

A pesquisa histórica envolve muitas dificuldades. Os dados (quando estão disponíveis e preservados) encontram-se dispersos em fontes variadas, o que dificulta a busca e a recuperação das informações e histórias. Sempre que possível, procurei me valer dos registros orais sobre a política municipal, associando os relatos de políticos e moradores a dados bibliográficos e estatísticos.

Meu interesse na Câmara sempre esteve mais voltado para o período atual, sendo a reconstrução de sua história um elemento importante, mas subsidiário da pesquisa. Procurei trabalhar com os dados mais diretamente acessíveis e contar, através deles, uma narrativa satisfatória sobre a história da dinâmica de poder no município. Acredito que esta narrativa, por mais lacunas que possa apresentar do ponto de vista propriamente histórico, é importante porque nos permite revelar as tendências políticas do município ao longo sua história, esclarecendo e lançando luz sobre o período político atual.

Quando um observador atento se dedica ao estudo de uma instituição, inevitavelmente se depara com perguntas e indagações que o remetem ao passado. É um processo quase espontâneo: como poderia alguém explicar os “comos” e “porquês” de uma fotografia, desconhecendo completamente as histórias dos personagens e o contexto que a compõe? Conhecer os processos históricos, ainda que de forma parcial, me permitiu adquirir uma noção de profundidade com relação ao objeto pesquisado.

Neste capítulo, descrevo mais de dois séculos da história municipal, passando pelos 166 anos de existência da Câmara Municipal. O primeiro tópico se concentra em estabelecer as linhas gerais sobre a ocupação do território, ainda no século XVIII, desde o povoamento da província do Ceará até a criação da vila de Imperatriz em 1824,

primeira denominação do município Itapipoca. O segundo tópico descreve o ambiente político e as lutas de poder no município ao longo do regime imperial, no século XIX. Os três tópicos seguintes se concentram no estudo das dinâmicas de poder do município a partir do final do século XIX e ao longo de todo o século XX, desde a Primeira República até o final da ditadura militar nos anos 1980.

O século XX, no Brasil, foi marcado por movimentos cíclicos de centralização e descentralização política, principalmente no que concerne a estrutura institucional do poder municipal. A tarefa de construir uma nação desvinculada do poder imperial, que havia sido o sustentáculo da unificação nacional desde a Independência, levou os políticos brasileiros a sérios dilemas sociais que se refletiram imensamente na dinâmica de poder local. Os projetos de centralização e unificação se fizeram em parte contra o poder político local, com a criação e o estabelecimento de poderes intermediários entre o centro federativo e os estados, o que acabou por minar a própria autonomia municipal. Por outro lado, este movimento se fez sempre com algum grau de penetração das elites locais no aparelho público, tendo em vista que estas elites sustentavam a representação política do país em suas bases locais. Ataques a autonomia municipal parecem ter sido acompanhados de uma maior dependência econômica das elites com relação ao aparelho estatal, pelo menos no caso aqui estudado.

Distinções gerais são muito difíceis quando observamos a política a partir do microscópio das relações sociais. Em 1910, no auge da política dos coronéis e da hegemonia política das oligarquias estaduais, veremos em Itapipoca um movimento de deposição do grande coronel local, por forças de oposição. Na época, o coronel Mindigueira, aliado do governador Nogueira Accioli no município, é deposto, e outro personagem passa a exercer o controle político local, o coronel Anastácio Saranhão. Este movimento antecipou em Itapipoca o declínio da oligarquia acciolina no município, o que só ocorreria dois anos mais tarde na estrutura de poder estadual. Este evento exemplifica como o tecido da política local é complexo e que de modo algum ele se presta às definições fáceis que por vezes somos tentados a adotar.

Procurei ressaltar neste capítulo essas nuances da política, para que as grandes descrições em preto e branco pudessem ser enriquecidas dos diversos tons que compõem o mundo real dos atores sociais. Na esfera da política local, os atores são diversas vezes contrapostos a estruturas políticas definidas exteriormente, por

movimentos sobre os quais não exercem controle. Mas eles não somente se adaptam passivamente a elas, também criam novas formas de interagir com essas estruturas externas de poder, respondendo criativamente às transformações políticas e sociais. Procuram, sempre que possível, uma forma de sobreviver politicamente, se reinventam e utilizam todos os recursos que possuem para tanto – às vezes logram algum sucesso, às vezes não. A história, como um registro dessas lutas e reinvenções pela sobrevivência, capta apenas uma parte ínfima de tantas vidas e significados. Como uma construção *pós-facto*, possui o enorme defeito de escutar demais os vencedores, obscurecendo a versão dos vencidos. Neste capítulo, procurei retrair parte dessas tensões, abrindo possibilidade para novas interpretações sobre o estudo do poder político local.

2.1 Povoamento e poder local em Itaipoca no período colonial.

Figura 2.1- Mapa do Ceará 1800.



Mapa do Ceará de Gregório Amaral, 1800

Detalhe à direita: sítio São José e sua paróquia, na Serra de Uruburetama.

O mapa acima é de autoria de Mariano Gregório Amaral, elaborado a pedido do Governador da Capitania do Ceará, em 1800. A Província do Ceará havia se tornado autônoma de Pernambuco um ano antes, em 1799. O povoamento da capitania se desenvolveu principalmente no século XVIII, motivado pelas correntes migratórias que

vinham da Bahia e de Pernambuco. A economia da capitania, que até então se limitava a pequenos e isolados núcleos de subsistência, passou a se expandir com a comercialização, primeiro, do gado verde, e depois, do charque, para outras províncias (GIRÃO, 1984). Conforme Valdelice Carneiro Girão,

A instalação das charqueadas propiciou transformações econômicas, sociais e políticas de grande importância para a Capitania. As charqueadas marcaram o encontro do homem do litoral com seu irmão sertanejo; contribuíram com o primeiro impulso monetário para desenvolver as fazendas de gado com as divisas de sua própria indústria possibilitaram o surgimento de núcleos urbanos e início de um mercado interno, tornaram efetivo um comércio marítimo com os centros consumidores mais desenvolvidos da Colônia, abrindo com eles também as importações; além de tornarem mais afetivos os laços administrativos entre as duas zonas: sertão e litoral. (GIRÃO, 1984, p.130)

A comercialização da carne-seca foi a principal atividade econômica da província até o último decênio do século XVIII, quando a necessidade dos mercados internacionais pelo algodão, a entrada do Rio Grande do Sul na competição pelo fornecimento de charque e as estiagens de 1777-1778 e 1790-1793 extinguíram o ciclo do charque no Ceará.

Rompido o exclusivismo pastoril, a economia do Ceará se voltou para a agricultura de exportação, com foco na produção de algodão. Conseqüentemente, “[...] aumentou [na capitania] a necessidade de uma comercialização direta com Portugal, intensificando-se as solicitações neste sentido pelas autoridades representativas da Capitania à Coroa” (GIRÃO, 1984. p. 133). A importação de mão de obra escrava também se intensificou, motivada pelo cultivo do algodão no sistema de *plantation* (CALHOUB, 2012).

“A desvinculação político-administrativa de Pernambuco [...] possibilitou um comércio direto com a Metrópole, criando um mecanismo independente de administração financeira” (GIRÃO, 1984. p.134). Concentrada em Fortaleza, a Junta da Fazenda permitiu à Província suprir as necessidades de matérias primas de Portugal e, após 1808, de outras nações do globo, inserindo-se diretamente no mercado internacional. Durante todo o período colonial, foram as Câmaras Municipais que detiveram a autonomia política para a representação junto à Metrópole. Primeiras instituições propriamente nacionais, as Câmaras Municipais foram em todo o país os únicos centros políticos e econômicos brasileiros.

No detalhe do mapa acima (Figura 2.1), pode-se ver a localização do Sítio São José, encravado na serra da Uruburetama. Acredita-se que é na formação do Sítio São José que encontramos os primeiros vestígios da ocupação portuguesa na região do município que hoje conhecemos como Itapipoca. O estuário do Rio Mundaú hoje corresponde aos distritos de Baleia e Marinheiros, distantes aproximadamente 10 km da atual sede do município. Sua barra é considerada um porto natural cuja localização já constava nas cartas náuticas de franceses, holandeses, portugueses e ingleses do século XVI que o usavam para escambo de matéria prima (MACIEL, 1997). O Sítio São José situava-se em cima da serra, onde hoje se localiza o distrito de Arapari (também chamado de Vila Velha).

Pesquisas indicam que o Sítio São José foi fundado por volta de 1744, quando a primeira sesmária foi oficialmente doada na região. Soares Bulcão (BULCÃO, 1935) registra como patriarcas das primeiras famílias portuguesas na região Jeronymo de Freitas, Francisco Pinheiro do Lago (dono da primeira sesmária) e Tomé de Pires Queiroz. No final do século, outros portugueses fixaram residência na povoação de São José, são eles: Miguel Antonio da Rocha Lima, José de Agrela Jardim, Francisco Moreira de Sousa, Domingos Rodrigues Chaves, Antonio Manoel Alves, Gregório Pires Chaves, João de Agrela Jardim, Antonio José dos Santos, Antonio Barroso de Sousa, Manoel de Oliveira Dias, Luiz Antonio Alves Cordeiro e Francisco Barroso de Sousa Cordeiro.

Esses sobrenomes irão estabelecer os núcleos familiares “tradicionais” em torno dos quais os mais proeminentes políticos locais irão referenciar-se no futuro, como uma de suas “marcas” de distinção. Muitas gerações e troncos destas “respeitáveis” famílias vão dar aos seus filhos nomes iguais ou semelhantes ao dos primeiros habitantes oficiais do território, evocando o mito da fundação.³⁹

Em abril de 1744, já consagrado como sargento-mor, o português Francisco Pinheiro do Lago requereu ao capitão-mor João de Teive Barreto Meneses, Governador da Capitania do Ceará, a posse oficial de uma sesmária em seu nome, onde já exercia

³⁹ O mito da fundação é um símbolo evocado no discurso político como marca de distinção e prestígio. Por um lado, é uma construção fictícia no qual a sinalização “*minha família descende dos fundadores*” equivale a dizer se é membro de um grupo de prestígio, mostrando-se *distinto* e *confiável*. Por outro lado, se é possível verificar, empiricamente, uma continuidade de poder muito acentuado em torno de um mesmo grupo familiar coeso, ao longo de um período extenso de tempo, seria a sinalização de uma tendência à concentração de poder e à monopolização dos recursos em torno por esse grupo.

atividades agropecuárias. A sesmaria, de três léguas de terra, situava-se na serra e foi dividida em dois sítios: Sítio São José e Sítio Santo Amaro. Em torno destas duas localidades, o povoado desenvolveu-se, atraindo forasteiros e outros membros das famílias assentadas.

Em 1772, Jeronymo de Freitas construiu uma capela próxima ao povoado de São José, onde a partir de então se instalou a Freguesia de Nossa Senhora das Mercês. A Capela foi inaugurada em 1777, quando o então vigário da Freguesia de Amontada realizou o primeiro batismo. O primeiro padre da Freguesia de Nossa Senhora das Mercês foi Francisco José Rodrigues Pereira. Em 1800, a freguesia é transferida para o povoado de São Bento de Amontada, fixando sede numa capela construída pelo fazendeiro Manuel Gomes do Nascimento, permanecendo nessa localidade até 1846.

Durante o século XVIII, a povoação cresceu rapidamente. A economia - baseada no cultivo e na comercialização de produtos agrícolas como a mandioca, o feijão, o milho e o algodão - impulsionou o crescimento do município. O crescimento da produção de sal na Barra do Mundaú (MACIEL, 1997) sugere ainda um crescimento da indústria do charque na região, principal destinação da produção de sal. No período vai de 1795 até 1824, o município gozou de ascensão econômica, tornando-se o principal núcleo de cultivo do algodão da Província (POMPEU SOBRINHO, 1873). Produzia também açúcar, gado e cereais. Contudo, sucessivas secas impuseram restrições a esse período de prosperidade. Em 1824, acometido pela seca e pelas epidemias de varíola e febre amarela, o prejuízo das safras dos agricultores em Itapipoca foi de mais de 50% (MACIEL, p.100).

No período que vai de sua fundação em 1720 até 1773, o povoado, incluído na categoria de termo, pertencia à Fortaleza como parte de sua jurisdição. Em dezembro de 1773, passou a pertencer a Sobral até sua emancipação em 1823, um ano após a Independência do Brasil.

A Resolução Imperial de 17 de outubro de 1823 (ANEXO 1), elevou a povoação de São José à categoria de vila. A distância de 30 léguas que tinha de ser transposta para o acesso aos serviços da administração pública,

lhes occasionava [aos moradores] gravissimos incommodos, assim nas suas dependencias civis, como criminaes, de que resultava tambem o detrimento do bem publico, pela dificuldade de se punirem os delictos com a promptidão que convem, e de se executarem igualmente muitas, e importantissimas

diligencias do serviço nacional; ao mesmo tempo que, sendo a sobredita serra de uma povoação numerosa, o vantajoso commercio, ella se augmentaria cada vez mais pelos progressos da agricultura consideravelmente adiantada, uma vez que se lhe abrisse, e facilitasse o caminho da sua prosperidade, erigindo-se na referida povoação de S. José uma villa na fôrma que supplicavam, em a qual os povos com a creação das respectivas justiças achassem o amparo e recursos das leis, sem se verem obrigados a ir demandal-os a tão grande distancia, desamparando para este fim as suas casas e lavouras. (RESOLUÇÃO IMPERIAL DE 17 DE OUTUBRO DE 1823)

Os incômodos, possivelmente eram mais de ordem civil que propriamente criminal. Thomaz Pompeu, em estudo estatístico sobre o Ceará na primeira metade do século XIX, afirma que o número total de crimes na Província e nos distritos estava bem acima daqueles julgados oficialmente: “os particulares, ou porque não confiam nos tribunaes ou para evitarem despesas ou intrigas, não se queixam; por isso é tão limitado o numero desses crimes nos mappas, quando na verdade elle é abundante.” (BRASIL, 1861. p.815). O autor sugere que para boa parte dos crimes a solução se dava de forma privada, e não pública. Assim, apesar do tom de apelo da petição, é possível desconfiar de que o problema não estivesse especificamente na ausência de varas criminais.

Poderíamos dizer que a autonomia das instituições locais foi parte importante do projeto político de uma elite em ascensão, que passava a ter ao seu alcance um aparelho político, administrativo e judicial próprios, que foram muito importantes na consolidação e manutenção de seu domínio. Na administração colonial portuguesa, um povoado, ao ser elevado a categoria de vila, adquiria automaticamente o direito de ter organizada uma Câmara Municipal, símbolo do poder local. E isto, muito mais que a formalização do aparelho jurídico, pode ter sido o principal motivo pelo qual as elites locais buscaram a autonomia política.

2.2 A Câmara Municipal de Vila da Imperatriz no Regime Imperial

Em 1823, o Sítio São José foi elevado à categoria de vila, com o nome de Vila da Imperatriz. Sua sede estava localizada inicialmente no distrito de Arapari, região serrana de Itapipoca. Quarenta anos depois, em 1862, a sede foi transferida para o atual distrito, no arraial de Itapipoca. Em 1889, com a Proclamação da República e a extinção das denominações de vilas, termos e logradouros, cujos significados remetessem ao regime imperial, a Vila da Imperatriz passaria a chamar-se Itapipoca.

Como vimos, a cronologia da ocupação da região da serra de Uruburetama indica uma ocupação no território do município já no século XVIII, entretanto, a história política, propriamente dita, do poder local começa por ocasião da elevação do povoado à categoria de vila e com a criação da Câmara Municipal, órgão de poder do município no regime imperial.

Os rendimentos das Câmaras Municipais na época eram auferidos através de impostos municipais sobre o abate do gado, aferição de pesos e medidas e exploração agrícola nos territórios da municipalidade. Segundo Maciel, no ato de instalação da Câmara Municipal de Vila da Imperatriz (CMVI) estabeleceu-se ainda um acordo entre a administração e os munícipes de contribuírem com cento e sessenta réis mensais durante dez anos, com o objetivo de construir prédios públicos, como a sede da Câmara e a Cadeia Pública, mas este acordo não foi cumprido. Ao longo do período imperial o regime fiscal municipal sofreu modificações, diminuindo os recursos das Câmaras que passaram a concorrer com o poder provincial (LOPES, 2005).

No período que vai desde a instalação da Câmara Municipal em 17 de julho de 1824 até 30 de dezembro de 1889, por ocasião da sua dissolução em face à mudança de sistema político, a CMVI funcionou regularmente, sob a regulação do Regime Imperial Brasileiro. A Constituição de 1824 estabeleceu os componentes políticos do sistema imperial. Criou uma estrutura política em três níveis (municípios, províncias e governo central), com cargos eletivos nas três esferas, definiu regras que regularizaram o direito ao voto e adotou um sistema eleitoral misto, com eleições indiretas para as Câmaras dos Deputados, para o Senado e para as Assembleias Provinciais e eleições diretas para as Câmaras Municipais e os Juízes de Paz, que eram responsáveis por resolver pequenas rixas entre os moradores, alistar eleitores (até 1881), controlar os “vadios e os mendigos”, presidir o inquérito preparatório em processos criminais e vigiar a conservação de matas e florestas públicas (NICOLAU, 2012.p.22).

A Câmara dos Deputados e o Senado formavam a Assembleia-Geral, órgão legislativo nacional. Os deputados exerciam o mandato por quatro anos, eleitos na circunscrição das províncias, enquanto os senadores possuíam um mandato vitalício. O Poder Moderador possuía a prerrogativa de dissolver a Câmara, o que ocorreu em onze das 21 legislaturas eleitas no Império (NICOLAU, 2012). Nas províncias, o presidente era nomeado pelo imperador e um Conselho-Geral da Província foi criado como órgão

de representação regional. Em 1834, o Ato Adicional reformou os órgãos provinciais, transformando-os em assembleias, com deputados eleitos para mandatos de dois anos pelo mesmo sistema indireto aplicado aos deputados gerais.

A tradição, vinda da Colônia, de eleições nas cidades e vilas permaneceu ao longo do Império. Uma lei de 1828 regulou o processo de escolha para os dois cargos eletivos em âmbito local: os vereadores e os juizes de paz. A legislação inovou ao estabelecer uma listagem prévia dos eleitores aptos a votar. O juiz de paz da paróquia era responsável por organizar a listagem de votantes e afixá-la na porta das igrejas da paróquia até quinze dias antes do pleito. [...]. As normas particulares [(provinciais)] para eleições de vereadores e juizes de paz vigorou até 1846. A partir desse ano, a legislação eleitoral unificou o alistamento e as normas gerais de todas as eleições no país. (NICOLAU, 2012.p.19)

No contexto político do Primeiro Império, as Câmaras eram responsáveis pela organização administrativa das cidades e vilas. A manutenção de estradas, construção e manutenção de prédios públicos, a criação de escolas, políticas de saúde pública, a construção de estradas e todas as competências próprias da vida municipal eram de sua responsabilidade.

Cada legislatura era composta por sete vereadores nas vilas e nove nas cidades, eleitos diretamente pelos cidadãos qualificados do município. Os mandatos eram de um ano, sendo estendidos em 1830 a quatro anos. Em cada paróquia ou freguesia, unidades fundamentais da vida política e social das vilas e cidades, os votos eram contados e o resultado era submetido à Câmara Municipal, onde era feita a apuração final. “Na igreja matriz da paróquia eram realizados os alistamentos dos votantes e dos eleitores, e, até 1880, [elas] abrigavam também a votação e a apuração dos votos.” (NICOLAU, 2012.p.22). O vereador mais votado pelos eleitores era empossado Presidente da Câmara – cargo que representava o Poder Executivo Municipal na época. Segundo o registro no livro de Atas da Câmara, em Itapipoca, havia 1747 votantes qualificados em 1855 e 36 eleitores qualificados.

Miguel Antonio da Rocha Lima foi o primeiro presidente CMVI. Advogado natural de Lisboa, ele chegou ao Ceará no último decênio do século XVIII, instalando-se primeiro na capital. Ali, participou do Governo Provisório da Província de 1822, organizado por Pereira Filgueiras e Tristão de Alencar durante os primeiros anos após a independência. Pereira Filgueiras e Alencar eram representantes dos *patriotas*, movimento político que representava os interesses dos proprietários de terras e da elite urbana, que viam com desconfiança a preponderância dos portugueses no controle do

comércio varejista e dos cargos públicos. Na oposição, militavam os *corcundas*, que defendiam os interesses da elite colonial (MONTENEGRO, 1980).

A oposição corcunda contra Tristão de Alencar se fez sentir até abril de 1824 no Governo Provisório, quando o primeiro presidente nomeado pelo imperador, Costa Barros, assumiu o cargo. Liderados pelo Senador Alencar (José Martiniano Pereira de Alencar), entre outros políticos liberais, os patriotas depuseram Costa Barros em julho de 1824, originando o movimento separatista de caráter regional que ficou conhecido como Confederação do Equador. A Confederação do Equador foi a principal manifestação contrária ao absolutismo de Dom Pedro I, que havia dissolvido a Constituinte de 1823, de acentuado caráter liberal, e outorgado a Constituição de 1824. De caráter centralizador, a Constituição representava um avanço institucional, na medida em que organizava a estrutura sócio-jurídica do país, mas concentrava muito poder na pessoa do Imperador, através da criação do Poder Moderador. A revolta republicana e federalista tinha se iniciado em Pernambuco e contou ainda com a adesão das províncias do Rio Grande do Norte e Paraíba, tendo sido derrotado pelas forças militares imperiais em novembro de 1824.

No Ceará, em 1824, assumiu o Governo da Província Tristão Gonçalves de Alencar, eleito pelo Grande Conselho formado após a adesão à República. Tristão de Alencar decretou a instalação da Câmara Municipal de Vila da Imperatriz, em 17 de julho de 1824, oito meses depois do decreto de criação do município. O atraso possivelmente se deve às dificuldades de transporte da época, pois em tal tempo não havia ainda o telégrafo e as correspondências demoravam para chegar a seus destinos. No ato de criação, Tristão de Alencar nomeou Miguel da Rocha Lima como presidente da CMVI, mostrando uma aproximação entre a política municipal e as forças revolucionárias de 1824, vinculadas principalmente à família Alencar, de origem cratense. Foram empossados ainda os seguintes vereadores: o coronel José de Agreia Jardim, o sargento-mor Manoel Oliveira Dias, Luiz Antônio Cordeiro, Francisco Manoel Alves e Anastácio Francisco Braga – todos portugueses. Mesmo com a derrota do movimento no Ceará, a forte influência liberal continuará presente no município de Itapipoca ao longo de todo o período imperial.

O coronel José de Agrela Jardim e o tenente-coronel Francisco Barroso de Sousa Cordeiro chegaram a ser acusados e presos pela participação no movimento de 1824, sendo indultados, posteriormente, de suas condenações à forca.

O perfil político de Rocha Lima⁴⁰ e o caráter de sua ascensão ao cargo, nomeado e não eleito, sugere que seu mandato como presidente camarista tenha sido muito mais uma decisão do governo provincial que uma manifestação do poder local.

Também natural de Portugal, o capitão Luiz Antonio Alves Cordeiro, segundo presidente camarista, foi eleito em 1825. Ligado por laços de família ao coronel Bento Antônio Alves, ao coronel José de Agrela Jardim e ao capitão Francisco Manoel Alves⁴¹, o capitão Luiz Antônio Alves integrava o núcleo da família Alves dos Santos, parte da elite política tradicional do município.

O clã Alves dos Santos concentrou 09 dos 24 mandatos de presidentes camaristas de Imperatriz entre 1824 e 1889. Durante todo o período, identificaram-se com as forças liberais em atuação na província. Descendentes diretos de ou eles próprios portugueses, possuíam fazendas de algodão e cana-de-açúcar na região serrana. Além de Luiz Antônio Alves Cordeiro, faziam parte desse grupo Francisco Manoel Alves, José de Agrela Jardim, Bento Antônio Alves e Antônio José dos Santos, presidentes camaristas ao longo do regime imperial.

O capitão Francisco Manoel Alves, empossado pela primeira vez em 1827, foi o terceiro Presidente da Câmara de Imperatriz e o primeiro brasileiro a ocupar o cargo. Foi presidente camarista em três legislaturas: 1827, 1833-1837 e 1841-1843. Seus três

⁴⁰ Miguel Antônio da Rocha Lima teve uma proeminente carreira política, sendo Ouvidor da Comarca em 1824, “e desde esse tempo até 1829 ocupou os logares de Juiz de Fora, pela Lei; Juiz de Paz; Presidente da Camara Municipal; Procurador da Coroa; muitos annos, Foi Conselheiro geral da Província, e Secretario da mesma; Conselheiro do Governo. Presidiu esta Província como 1.º Vice-Presidente em 1831, por se haverem excusado por doentes José de Castro e Silva e seu irmão João Facundo. Foi Administrador da inspecção de Algodão Inspector das Rendas Provinciaes; Deputado Provincial em varias legislaturas, sempre sendo o Secretario da Assembléa. Aposentado no logar de Inspector das Rendas Provinciaes, morreu em 1847.” (STUDART, 1915. Disponível em <http://www.ceara.pro.br/cearenses/listapornomedetalhe.php?pid=33884>). Um de seus filhos, o Padre Luiz Antonio da Rocha Lima, foi eleito por dois mandatos para a Câmara do Município, tendo sido também vigário da Província de Nossa Senhora da Conceição, em São Bento de Amontada e depois o primeiro vigário da paróquia de Nossa Senhora das Mercês, em Arapari, antiga sede da Vila da Imperatriz.

⁴¹ Sua filha, Luiza Antônia Cordeiro, havia casado, em 1813, com o capitão Joaquim Manoel Alves, irmão do coronel Bento Antônio Alves e do capitão Francisco Manoel Alves – mostrando a importância do matrimônio na sociedade da época. Por meio do matrimônio, as famílias consolidavam alianças e laços políticos, concentrando capital econômico e social em torno de um mesmo núcleo de indivíduos.

mandatos, atravessando as principais divisões políticas do regime imperial, marcaram momentos distintos da política regional e nacional.

O quarto presidente da Câmara, sargento-môr Manoel de Oliveira Dias, português, foi o primeiro representante de um núcleo familiar que ao longo do segundo reinado iria disputar o poder com o clã Alves, o clã Barroso Braga. O clã Barroso Braga é caracterizado por uma maior miscigenação com relação aos brasileiros nativos, possuindo menos patriarcas de origem portuguesa na sua origem⁴². Vinculados à agricultura e à pecuária, no início os dois clãs não eram adversários políticos. Tanto um como outro participaram dos movimentos liberais de 1824, por exemplo. Com o passar do tempo e o crescimento da rivalidade partidária ao longo do regime imperial, passam a atuar em lados politicamente opostos.

Desde a Independência, em 1824, até a abdicação do trono em 1831, o Primeiro Império enfrentou dificuldades políticas e sociais bastante periclitantes, que ameaçaram de forma crucial a unidade política e administrativa do país. Além de segregado entre raças – com uma minoria branca a ocupar o topo da pirâmide social; os mestiços, como uma confusa “massa de amortecimento” empobrecida, dependente e livre, ocupando o achatado meio; e o negro escravizado em sua base – o país estava também segregado intrarracialmente, no conflito de classe entre portugueses (reinóis) e brasileiros.

[A] rivalidade [...] manifestava-se em todos os patamares sociais, entre os brancos pobres, remediados e ricos, mas tomara contornos politicamente mais nítidos, antes e depois da independência, na oposição entre os senhores rurais, preponderantemente brasileiros, e os comerciantes urbanos, em geral portugueses. (COSTA E SILVA, 2012. p. 57).

Não somente um conflito de ideais políticos, mas também um conflito de interesses se interpôs às duas classes. No Ceará, o movimento republicano de 1824 congregava os patriotas na luta pela descentralização. Depois de sua derrota, foram suprimidos. Em março de 1825,

o presidente José Felix comunica ao “Ministro do Império os embaraços que encontrava para a realização das eleições [para deputados, senadores e conselheiros da Província], que só se efetuariam em 08 de agosto de 1825 quando foram eleitos os que não tinham a menor sombra de desafeição à integridade do império” (MONTENEGRO, 1980. p.17)

⁴² Sua filha casou-se com Francisco Barroso Braga, filho do major Anastácio Braga, português, e de Luiza Maria Santiago, brasileira, de longa ascendência em Imperatriz.

Os conflitos entre a família Alencar, do Crato, e Antônio Manuel de Sousa e Pinto Madeira, de Jardim foram ainda reflexos dessa oposição no Ceará.

Em âmbito nacional, constituída de cinquenta senadores e 102 deputados, a Assembleia Geral que saiu das urnas em 1825 e 1829 foi marcada por uma forte oposição a Dom Pedro I. Nas duas primeiras legislaturas (1826 e 1830), a instituição passou a ser um espaço no qual

[...] duas concepções de nação continuaram a se enfrentar. De um lado, aquela baseada na política tradicional de uma autoridade herdada por via dinástica; de outro, a visão liberal, que, estabelecia a igualdade entre nação e povo, derivava sua autoridade da vontade nacional. Elemento de tensão entre o imperador e a Assembléia, tal conflito atravessou os anos seguintes, até a abdicação em 1831. (COSTA E SILVA, 2012. p. 106).

Até a chegada da família real, em 1808, os proprietários de terras chegavam, no máximo, a vereadores, tendo em vista que os portugueses ocupavam os quadros da administração real de maior relevância. “O desvinculamento entre governo e povo correspondia à separação entre portugueses e brasileiros.” (MONTENEGRO, 1980. p.51). Esta separação, mantida irresolutamente por Dom Pedro I, foi um dos principais motivos para a derrocada de seu governo. Em Imperatriz, este conflito poderia ser explicado pela oposição entre o clã Barroso Braga, cujos patriarcas eram chefes locais, e o clã Alves dos Santos, cujos patriarcas eram portugueses. Mas esta oposição somente se concretiza a partir da segunda metade dos anos 1850, com o crescimento da rivalidade entre conservadores e liberais no Ceará, o que enfraquece a interpretação.

A crise entre a Assembleia e o Império não se dissipou ao longo dos anos de 1825 e 1831, tornando-se mais dramática. A intransigência e o absolutismo de Dom Pedro eram frequentemente criticados nos periódicos, onde a veiculação das ideias liberais deu base à formação de uma opinião pública desfavorável ao regime, aguçada pela crise financeira. Essa crise política culminou com a abdicação do trono em 1831 (COSTA E SILVA, 2012). A partir daí, surgiram dois partidos nacionais: o restaurador e o liberal. O restaurador propunha a volta de Dom Pedro I e a restauração do antigo regime; já o partido liberal ansiava por uma reforma federalista no Império. Ao longo do conturbado período regencial (1831-1840) esses dois partidos iriam enfrentar-se em todo o país.

Em Imperatriz, foi no mandato do coronel José de Agrela Jardim que essas mudanças ocorreram. Português, chegou ao Brasil no último quartel do século XVIII, acompanhado de seu irmão João de Agrela Jardim, do sargento-môr Antônio Manoel Alves e do capitão Antônio José dos Santos. Casou-se em 1800, com Mariana Pires Chaves, filha do capitão Gregório Pires Chaves. Fez parte do Governo Provisório de 1822, ao lado dos líderes liberais Tristão Gonçalves de Alencar e Pereira Filgueiras, tendo participado também dos movimentos revolucionários de 1824. Eleito para um período de quatro anos, assumiu a administração do município em 1829, enfrentando o final do primeiro império e os primeiros anos da regência, exercendo seu cargo até 1833.

Em seu mandato à frente da municipalidade, Agrela Jardim iniciou um movimento de reestruturação administrativa na Câmara Municipal. Em relatório ao Presidente da Província em 1829, o então presidente da Câmara descreve a situação de penúria da região após anos de seca e má administração. As dívidas contraídas pelos presidentes camaristas anteriores sufocavam as receitas do município, os impostos não eram coletados com regularidade e o pagamento dos funcionários públicos municipais (escrivães, um porteiro e um coveiro) estava atrasado. Não havia registros fiscais nos arquivos da Casa da Câmara com relação aos munícipes que estavam em dias com o imposto municipal, o que dificultava a cobrança retroativa do mesmo.

Nesse período, o coronel Agrela criou cargos de fiscalização fazendária e estendeu a cobrança de impostos a toda a circunscrição territorial do município, designando para cada termo e distrito funcionários fiscais e procuradores, organizando a cobrança de impostos e procurando garantir rendas para a Câmara. Com a recuperação da agricultura e organização da administração pública realizada por Agrela, o município voltou a crescer. Houve um surto populacional com a chegada de novos produtores de algodão. Somado ao crescimento na produção de algodão, a intensificação do plantio de cana-de-açúcar e seus beneficiamentos impulsionaram o comércio local e o crescimento urbano da sede, levando a Câmara a liberar terrenos públicos para moradias e comércio dos imigrantes, em 1829 (MACIEL, 1997).

Em agosto de 1829, a Câmara enviou um ofício ao Bispo da Diocese de Pernambuco pedindo a substituição do Padre Francisco Urbano Pessoa Montenegro, da freguesia de Itapipoca, justificando que “o padre Urbano manifesta opiniões políticas

divergentes da unanimidade do povo e faz pulhetas injuriosas aos membros da Câmara e a outras pessoas respeitáveis por sua conduta social e política” (MACIEL, 1997. p.113).

A “indisposição do vigário para com o povo e do povo para com ele”, de motivação claramente política, é um raro exemplo dos conflitos políticos da época, contados diretamente por, ao menos, uma das partes envolvidas. Talvez o Padre estivesse criticando a origem portuguesa de Agrela, envolvido pelo clima de antilusitanismo que se aguçava. É uma pena a história não nos ter legado um registro de sua versão dos fatos. Mas os apelos da Câmara foram em vão: o Padre Urbano permaneceu na freguesia de Imperatriz até seu falecimento, em 1833. Seu filho, Manuel Urbano Pessoa Montenegro foi tabelião do município, eleito vereador e presidente da Câmara em 1840.

José de Agrela enfrentou o conturbado período de transição política. Como português, pode ter se sentido acuado com o movimento de abdicação de Dom Pedro I, descrito por José Murilo de Carvalho como aquele no qual os brasileiros “tomavam posse de si mesmos”. Os anos seguintes foram de bastante efervescência política.

A saída do imperador e a ausência de um sucessor dinástico capaz de assumir o trono deram início a um período de grande agitação política. [...] [R]epresentou, para o Brasil, o que tinham sido os 15 anos entre 1810 e 1825 para a colônia espanhola da América, quando nela desaparecera a fonte de soberania localizada no monarca. [...] Houve no Brasil instabilidade, revoltas regionais, conflitos urbanos, secessões. O período pode ser dividido em duas partes. A primeira, que vai de 1831 a 1837, correspondeu à vitória do liberalismo moderado. A segunda, de 1837 a 1840, foi marcada pela reação conservadora. (CARVALHO, 2012. p. 87)

No Ceará, em 1834, o senador Alencar tomou posse na Presidência da Província do Ceará. Líder dos liberais, enfrentou a oposição dos conservadores (caranguejos) que tinham de publicar suas ideias e críticas em jornais fora da Província. Na Vila da Imperatriz, o capitão Francisco Manoel Alves (1833-1837) é eleito para seu segundo mandato como presidente da Câmara. Membro do clã Alves dos Santos, era irmão do líder do partido liberal em Itapipoca, coronel Bento Alves. O mandato do capitão Francisco Alves foi marcado por tentativas de mudanças na economia do município. A importação do besouro da seda e de amoreiras, com vistas à produção e exportação de fios de seda para Inglaterra e Holanda, foi incentivada. O projeto, que inicialmente logrou algum sucesso, foi abandonado posteriormente.

A Constituição de 1824, excessivamente centralizadora, foi reformada pelo Ato Adicional de 1834. Única reforma constitucional feita durante o Império, criou as Assembleias Provinciais, dando autonomia orçamentária às províncias e poder aos presidentes para nomear e transferir funcionários públicos, mesmo aqueles pertencentes ao quadro do governo geral. O Ato extinguiu o Conselho de Estado, retirou do Poder Moderador a prerrogativa de dissolver a Câmara Geral e “decretou a eleição popular de um regente único em substituição à regência trina” (CARVALHO, 2012, p.90). Os novos poderes concedidos às Províncias tiveram efeitos imediatos na configuração política regional.

Ao ampliar os poderes dos presidentes provinciais e das Assembleias, o Ato Adicional completou o projeto de centralização que havia se iniciado após a Constituição de 1824 e a Lei de 1º de outubro de 1828. Apesar de ter mantido a autonomia municipal, após 1824, as Câmaras perderam suas funções políticas, “tornando-se peças administrativas.” (LOPES, 2005, p.21). Depois do fortalecimento da centralização promovida pelo Ato Adicional, os Municípios se debilitaram ainda mais com a transferência de rendas e poderes às esferas provinciais.

Não sem resistência, a nova ordem política imperial suplanta as experiências autônomas dos governos municipais espalhados pelo território brasileiro. A construção de um poder intermediário, entre o Estado imperial e os dispersos governos municipais, representado pelo governo provincial, será o início de longo e conflituoso processo de tensão entre essas duas instâncias de poder local. O marco nessa disputa será a criação de uma função independente para a justiça, com a invenção do prefeito de polícia. (LOPES, 2005, p.22).

Em 1837, Manuel Felizardo de Sousa e Melo, partidário caranguejo, tomou posse na presidência da província. Nacionalmente, o regente Feijó, um liberal, era afastado do cargo, tendo ascendido o regente Araújo Lima, conservador. No mesmo ano, em Imperatriz, Antônio Ferreira Braga é o primeiro representante do clã Barroso Braga a ocupar o cargo. Antônio Ferreira Braga⁴³ rompeu com a tradição dos representantes liberais do município, centrados no clã Alves dos Santos. Representava o crescimento do partido conservador em Imperatriz, e permaneceu no cargo até 1840.

Em 1841, assumiu novamente a presidência da Câmara de Imperatriz o capitão Francisco Manoel Alves, para seu terceiro mandato, sendo o presidente camarista mais

⁴³ Filho do major Anastácio Francisco Braga e casado com Cosma Barroso Valente, filha do capitão Pedro Barroso Valente.

vezes eleito no período imperial. No mesmo ano, o chefe liberal João Facundo era assassinado em Fortaleza, iniciando o período de domínio do partido conservador.

A reação conservadora fez-se sentir após o assassinio de Facundo. As perseguições entre Russas e Cascavel atingiam as hostes liberais. Surgiam os *Majores Gonçalos*, partidários *caranguejos* [(conservadores)] que, à noite, assaltavam as residências dos *chimangos* [(liberais)], obrigando-os a dançar ao som da viola, sob pauladas, em torno de um espantalho preto que denominavam Major Gonçalo. (MONTENEGRO, 1980. p.24, itálicos no original).

Nacionalmente, o regresso conservador foi iniciado após a renúncia do regente Feijó, em 1837. Seu substituto, Pedro de Araújo Lima, era senhor de engenho em Pernambuco, um político profundamente identificado com os conservadores. Submetendo-se à nova eleição em abril de 1838, Araújo Lima é eleito com mais de quatro mil votos, perdendo em apenas três, das 18 províncias. “De posse do poder, os conservadores [...] fizeram aprovar no Parlamento uma interpretação do Ato Adicional que reduzia substancialmente os poderes dos presidentes de província” (CARVALHO, 2012. p.96). Os liberais, temendo novas reformas que os prejudicassem, recorreram à antecipação da maioria do imperador Dom Pedro II, então com quatorze anos, para prevenir o crescimento do poder conservador. O conturbado período regencial chega ao fim. Ao longo dos anos seguintes, o Poder Moderador irá funcionar com o fiel da balança, conciliando liberais e conservadores no poder.

No Ceará, o regresso conservador foi marcado pela violência e pelas fraudes eleitorais e se estendeu de 1840 a 1850 (MONTENEGRO, 1980), acompanhando a estabilização do sistema político nacional, também em torno dos conservadores. Regionalmente, dissidentes conservadores formaram o partido do meio, insatisfeitos com a política de violência praticada pela facção boticário-carcará dentro do partido. Na prática, o partido do meio (chamado de *maísta* ou *meísta*) compôs-se, alternadamente, de Presidentes liberais e conservadores ao longo da década de 1840, buscando participar da partilha de cargos públicos do corpo provincial.

A possibilidade de manutenção da máquina pública, sustentada pelo partido que detinha a Presidência, passou a ser um dos objetivos da política regional. Fraudes eleitorais, violência e crimes políticos marcaram a reforma proposta pelo Ato Adicional. O sistema eleitoral utilizado para as eleições à Câmara de Deputados passou a ser amplamente criticado, acusado, principalmente, de possibilitar “o processo de

esmagamento dos grupos locais pelos grupos dominantes da política provincial.” (NICOLAU, 2012.p.34). A contagem dos votos na esfera provincial facilitava o controle do processo eleitoral pelo governo, o que desequilibrava a competição a favor do partido dominante. “Nas eleições de 1849 todos os deputados-gerais (com exceção de um) foram eleitos pelo Partido Conservador; no pleito seguinte (1852), o partido elegeu todos os deputados” (NICOLAU, 2012.p.35).

A partir da década de 1840 e de forma ainda mais dramática após 1850, é possível ver uma clara identificação do clã Barroso Braga com o partido conservador em Imperatriz. O clã Barroso Braga, como um grupo político diretamente oposto e inimigo do clã Alves, foi resultado de um processo de diferenciação política que teve como causa principal as disputas entre conservadores e liberais pelo governo provincial no Ceará. O lugar de privilégio e a centralização que o governo provincial adquiriu ao longo dos anos no regime imperial, principalmente após o Ato Adicional de 1834, parecem ter sido cruciais para essa diferenciação de poder entre os clãs familiares do município, que no início não estava estabelecida de forma clara. Também chama a atenção o fato de a oposição entre liberais e conservadores se acirrar no município a partir do momento em que a legislação eleitoral passou a sofrer reformas que visavam institucionalizar o sistema eleitoral e garantir seu isolamento do controle governamental (NICOLAU, 2012).

O poder de determinar cargos, de influenciar a justiça e manipular as eleições gerou, no município, disputas violentas entre os dois grupos, principalmente em dias de eleição. A partir de 1860, são vários os episódios onde as mesas eram formadas por um dos partidos à base de uma escolta armada, com o objetivo de assustar eleitores e garantir vitórias nas urnas.

Em 1843 assumiu a presidência da Câmara Municipal de Imperatriz o tenente-coronel Francisco Barroso de Sousa Cordeiro, o último dos participantes do movimento de 1824 a ocupar o cargo. Nos movimentos da Confederação do Equador, o tenente-coronel Francisco Barroso, português, comandante de um contingente de 800 homens na serra de Uruburetama, foi convocado junto a seu destacamento de milicianos para a capital da Província por Tristão Gonçalves, com o objetivo de auxiliar as forças que deporiam Costa Barros. Foi preso e enviado ao Rio de Janeiro para julgamento, obtendo indulgência da condenação à força.

Na administração de Francisco Barroso de Sousa Cordeiro, Anastácio Francisco Braga (filho) é empossado subdelegado da vila por ordem do então presidente da província, brigadeiro José Maria da Silva Bittencourt. Os matadouros públicos são organizados no município, mas as despesas da Câmara Municipal tornam a crescer. A Câmara recorre a novos empréstimos junto às famílias mais abastadas da vila, multiplicando suas dívidas.

O coronel Bento Antônio Alves assume a presidência da Câmara de vereadores, em 1845. Filho de portugueses e genro do também português e presidente camarista coronel José de Agrela Jardim, foi chefe liberal no segundo reinado, tendo bastante influência em Imperatriz e na região da serra de Uruburetama, chegando a ser eleito Senador em 1880. Seus filhos e filhas, através de intercasamentos, deram origem à união entre o clã Alves dos Santos e o clã Barroso Braga no município.

Em sua administração, a Câmara se torna um veículo de disputa contra o poder conservador. São muitos os decretos versando críticas à administração Provincial. Em reunião extraordinária de primeiro de março de 1845, em documento destinado ao presidente da província e a Assembleia, podemos ver o estado de submissão fiscal a que tinham ficado reduzidas as Câmaras Municipais.

É o Município da Imperatriz um dos que mais corresponde com as despesas da Província, não só pelo dízimo dos gados grossos, miunças, exportação de coirama, como pelo grande ramo de algodão, de maneira que a Câmara ainda conserva a lembrança de que no ano de 1837 rendeu aos cofres provinciais seiscentos e oitenta mil, duzentos e setenta e nove réis, e um mil, trezentos e quatro mil e seiscentos e doze réis que ficou de arrecadar e posso afiançar sem receio de erros, que mais de um terço de algodão deste município e outra igual quantia que foi afiançado à Receita Geral.

Comparados, pois, os rendimentos do município da Imperatriz, com os de São João do Príncipe, Granja, Baturité, Crato, Jardim e outros, há de conhecer-se que nenhum deles reuniu ao meu ver metade do que rendeu a Imperatriz. Porém, todos esses municípios gozam das graças liberalizadas pelo Presidente da Província. (MACIEL, 1997. p. 134-139)

O documento passa então a listar uma série de verbas que haviam sido destinadas a outros municípios, como Quixeramobim e Jardim, cujos chefes políticos assumiam a posição conservadora. Vemos aqui o início de uma longa disputa entre Câmara Municipal e Governo Provincial por recursos, o que vai estender-se também ao mecanismo de solicitação de auxílio às secas. As graças liberalizadas pelo Presidente da Província passaram a fazer parte da receita do município, e os vereadores e munícipes não pareciam dispostos a abrir das receitas municipais, ainda que estivessem em lados

contrários em termos de política. Por um lado, o documento revela o poder que as Câmaras ainda possuíam, pelo menos como órgãos capazes de exercer alguma pressão política contra o poder provincial, por outro, revela também sua fragilidade econômica e dependência fiscal.

Entre 1853 e 1862, predominou no país uma política chamada de Conciliação Partidária. Jovens políticos conservadores e antigos chefes liberais foram chamados para compor o ministério de Honório Carneiro Leão, o marquês de Paraná. Houve reformas no sistema eleitoral, com a introdução do sistema distrital, o que permitiria uma maior representação da oposição na Câmara. Essas reformas caminharam no sentido do fortalecimento do poder dos liberais em todo o país. No Ceará, podemos dizer que este tipo de acordo já havia sido antecipado em 1849, quando boticários-carcará e maístas fizeram as pazes, unindo-se na presidência da província contra os liberais. De toda forma, a partir de 1855,

[a] ideia de conciliação [...] e a reforma proposta em 1855 não foram bem recebidas pelo partido conservador. [...] Dominavam, na província, os conservadores e, dentro do partido, a facção boticário-carcará. Senhora dos cargos e das posições, não interessava à facção dominante compor-se com os adversários. [...] O partido que dispusesse do presidente da Província não amargava o fel da derrota, nem perdia as posições. (MONTENEGRO, 1980. p.26)

Em janeiro de 1849, Antônio José dos Santos (cunhado do coronel Bento Alves) assumiu a presidência da Câmara Municipal de Imperatriz em seu primeiro mandato. A partir de 1848, o município finalmente goza das benesses introduzidas pelo dinheiro dos cofres provinciais. O projeto de construção de um açude e uma ponte, totalizando quinhentos mil réis, e o de uma estrada para o Porto do Mundaú (orçado também em quinhentos mil réis) receberam financiamento da Assembléia Provincial. Em outubro de 1852, a vila ganha outra batalha: sua elevação à categoria de comarca, com a presença de um juiz letrado no município.

O que teria motivado os chefes conservadores (então dominantes) a conceder esses benefícios ao município, de longa tradição liberal? Na verdade, a união de conservadores e maístas, em 1849, pode indicar um desgaste que o partido conservador, mesmo no poder, estava começando a sofrer. Diante da oposição liberal, cada vez mais presente, o partido deve ter suavizado sua administração, contemplando não só os municípios aliados, mas em alguma medida, também os opositores. Com a consolidação

da política no segundo império, pode ter acontecido uma aproximação entre os políticos das diversas facções, aproximação que irá consolidar-se nacionalmente na política da Conciliação introduzida pelo marquês de Paraná, em 1853.

Em edição do *O Araripe* de 09 de fevereiro de 1856, *Junios* faz o seguinte balanço da política da conciliação:

Os partidos nasceram naturalmente entre nós assim como em toda parte da luta das ideias opostas, do choque das ambições e interesses mais ou menos legítimos que tendiam a estabelecer-se e a dominar. No momento, porém, em que pela marcha natural das coisas essa luta perdeu de intensidade pelas concessões recíprocas, e os interesses foram mais ou menos satisfeitos em uma certa medida, os partidos como que ficaram em uma espécie de interregno, isto é, subdividiram-se e deixaram de convergir para o mesmo fim... Estava, porém, reservado ao tempo o poder de aproximar os dois partidos e para que se desse esse grande resultado, era preciso que cessassem as lutas materiais que assinalaram a subida de cada partido ao poder; essas lutas cessaram, e de 50 para cá começamos a gozar de uma profunda paz, cujos benefícios e efeitos se fizeram logo sentir por toda parte... Ora, a vista disso como era possível que os partidos voltassem a cena? Com as mesmas animosidades e recriminações de outrora? (O ARARIPE, 09 de fevereiro de 1856 apud MONTENEGRO, 1980. p.30)

O cessar fogo das “lutas materiais” foi alcançado graças à divisão dos recursos provinciais, mas ainda que tenha apaziguado os ânimos entre os chefes liberais e os chefes conservadores, conflitos continuaram a emergir entre os dois grupos.

Em 1856, sob a presidência do vereador Antônio Ferreira Braga, as eleições provinciais sofrem um atentado armado em Imperatriz. Aqui temos um precioso testemunho dos conflitos gerados pela reforma eleitoral de 1855. Através de suas indicações de magistrados, o partido conservador, então na presidência da província, tentou manipular as eleições. Em Imperatriz, o juiz da comarca, Raimundo Ferreira de Araújo Lima, alegando um grande julgamento de presos no mesmo dia das eleições, solicitou uma escolta policial da capital. Por ser candidato a deputado geral pelo partido conservador, os líderes locais desconfiaram que o julgamento fosse apenas um pretexto para obter uma tropa policial sob seu domínio e garantir sua eleição à força.

[O] Juiz de Direito à frente de duzentos a trezentos homens, muitos dos quais pertenciam a Freguesias estranhas, e acompanhado de sete soldados, que compunham o pequeno destacamento encarregado de guardar a cadeia da Vila, invadiu, ao amanhecer do dia da eleição, a Igreja Matriz, e na ausência do Juiz de Paz, dos Eleitores, e Suplentes, organizou uma Mesa extravagante, em cuja presidência colocou o Juiz de Paz de um dos distritos da próxima Freguesia de Santa Cruz, que para esse fim levava consigo, e começou, ou antes simulou o começo do processo eleitoral. Na hora designada pela lei compareceram o Juiz de Paz, Vigário, Eleitores, Suplentes, e grande número de pessoas contrárias ao partido do Juiz de Direito, que vinham dar principio

à eleição. [...] [A] resistência [(dos partidários locais)], que durou por algumas horas, exacerbou cada vez mais os partidos já irritados, e deu lugar a uma luta [...] entre as pessoas do povo que apinhavam a igreja. Entretanto, o Juiz de Direito e os que o seguiam, receando as conseqüências de uma luta desigual, porque achavam-se em uma grande minoria, retiraram-se da Matriz, deixando-a ocupada pelos seus adversários, e parecia que a desordem ia cessar, quando quatro soldados, que haviam acompanhado o Juiz de Direito, saem da casa deste, e dirigindo-se para o lado da Matriz, fazem fogo sobre o povo que nela se achava. Então estabeleceu-se uma nova luta mais terrível do que a primeira, resultando dela a morte de um indivíduo chamado Manuel Gonçalves, e o ferimento de dois soldados. (CONSELHO DE ESTADO, 23 de janeiro de 1857).

Nas palavras de José Antônio Soares de Souza,

Era atrabiliário o juiz e de uma feita, segundo informou o Presidente da Província, transformou a comarca em campo de batalha, por ocasião de se candidatar à deputação geral, em eleições realizadas em 1856. É interessante e esclarecedora a descrição, feita pelo Presidente da Província, das façanhas do juiz, para obter a ambicionada cadeira. É o *retrato vivo* das eleições no interior, com o seu rosário de arbitrariedade e, até, de assassínios. Também é digno de leitura, como amostra das cenas ocorridas, o ofício do Juiz da Comarca da Imperatriz, em que narrou, com certa ingenuidade, os sucessos verificados, principalmente, na matriz, onde se realizavam as eleições, inculcando das desordens o delegado chimango, seu rival. O juiz pertencia ao partido caranguejo. (SOUZA, 1978. Retirado do site do Senado Federal).

Natural de Lavras, o protagonista de nosso episódio seria um retrato vivo (imóvel, imutável) das eleições no interior ou o representante de uma ala regional que começava a perder força no segundo reinado? Raimundo Ferreira Araújo, que havia sido eleito em 1850, perdeu as eleições de 1856. Voltou a eleger-se Deputado Geral em 1861, perdendo novamente em 1864. A partir de 1869, com a volta do gabinete conservador em 1870, é eleito sucessivamente até 1875. Em Imperatriz, foi transferido da comarca ainda em janeiro de 1857, por resolução do Conselho de Estado, via pedido do Presidente da Província.

Os efeitos da reforma eleitoral de 1855 foram bastante amplos. O jornal O Araripe, em edição do dia 14 de setembro de 1860, comparava a situação pós-reforma àquela anterior, afirmando que até 1855

as localidades incapazes de um acordo temiam ser pilhadas em flagrante defecção, aceitavam resignadas suas imposições [(do partido no poder)] [...] A lei de 19 de julho de 1855 acabou com isto. Hoje, a situação é toda outra, os colégios escaparam ao ascendente dos chefes de partido das capitais, porque cada sede de círculo é um foco de combinações possíveis, houve emancipação, perfeita independência das localidades. (MONTENEGRO, 1980. p.33).

Na esfera política nacional, ao longo da década de 1850,

sucederam-se gabinetes sem caráter bem definido até que em 1862 foi criado um novo partido que reunia liberais moderados e conservadores dissidentes, a que se deu nome de Liga ou Partido Progressista. A década de 1860 foi toda ela tomada pela luta entre esse partido e os antigos liberais que voltaram à Câmara graças às reformas eleitorais [...].Tiveram início grandes disputas sobre a natureza do sistema político. Progressistas, liberais e, depois de 1869, radicais, começaram a colocar em xeque várias características do regime, algumas delas de matéria constitucional. (CARVALHO, 2012. p.103)

O decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855, estabeleceu novas regras para as eleições da Câmara dos Deputados. As províncias foram divididas em distritos eleitorais, cada círculo elegendo um deputado. Os eleitores de todas as paróquias que compunham o distrito se reuniam em uma delas e votavam em apenas um nome para a Câmara. “Os legisladores acreditavam que as eleições realizadas em unidades menores (círculos) diminuiriam a influência do governo e as fraudes eleitorais” (NICOLAU, 2012.p.35). A reforma surtiu efeito já nas primeiras eleições sob o novo regime: em 1856, o partido liberal logrou obter 17% das cadeiras na Câmara dos Deputados.

A consequência do novo sistema, no entanto, foi o enfraquecimento dos partidos, que agora haviam perdido a prerrogativa de elaborar a lista de candidatos. Novas regras foram adotadas já em 1860, “com o intuito de restringir a influência dos líderes locais no processo eleitoral, os distritos eleitorais (círculos) para a Câmara dos Deputados foram ampliados e passaram a eleger três representantes” (NICOLAU, 2012.p.36).

No Ceará, foram estabelecidos três círculos eleitorais: Fortaleza, Sobral e Crato, sendo Imperatriz subordinada a Sobral. Fortaleza e Sobral elegiam três representantes para a Assembleia Geral e doze para a Assembleia Provincial. A circunscrição do Crato elegia dois deputados-gerais e oito provinciais (NICOLAU, 2012. Imagem 3).

As eleições para deputado eram importantes porque foram a principal forma de articulação entre o poder local e a política nas outras esferas de poder. O crescimento do partido conservador nas esferas nacionais e provinciais de representação parece ter sido crucial para o crescimento dos conservadores no município de Itapipoca. A necessidade de ganhar as eleições localmente e a preocupação com a idoneidade das eleições – que cresce ao longo do período – pode ter impulsionado os líderes conservadores a se articular de forma mais intensiva com a elite política local, fazendo com que o partido crescesse também nos municípios. Ao mesmo tempo, o crescimento do cultivo do

algodão impulsionava o desenvolvimento da imprensa e do sistema de comunicação dentro da província e também em todo o país, o que pode ter ajudado a aproximar as disputas políticas locais daquelas que ocorriam em outras esferas políticas.

Em 1862, a sede de Imperatriz - que até então estivera localizada na serra, próximo ao primeiro núcleo de povoamento do município – se transferiu para a localização que até hoje sustenta, ao pé da serra, no arraial de Itapipoca. A solicitação, feita pela Câmara Municipal sob a presidência do coronel Antonio José dos Santos, foi aprovada em 03 de agosto pelo então Presidente da Província do Ceará, José Bento da Cunha Figueiredo (1862-1864).

Na época, a transferência da sede foi uma disputa ganha pelos comerciantes locais que se beneficiaram da localização dos serviços disponíveis na sede do novo núcleo de povoação do município. Entre 1844 e 1850, muitos armazéns haviam sido construídos no arraial, impulsionando o desenvolvimento do local. Os novos moradores não dispunham de casas em cima da serra, então sede do povoado. Vicente Xavier de Lima e Antônio Oliveira são reconhecidamente citados como articuladores da mudança, motivados ainda pela expectativa da construção de uma estrada estadual ligando Fortaleza a Sobral, que passaria próxima ao Arraial, o que elevaria potencial do município como centro comercial.

Sem residência fixa na serra, os ricos comerciantes tinham que percorrer uma légua e meia de ladeiras para ter acesso aos serviços públicos locais. Em suas memórias, o pároco da época lamenta a mudança, afirmando que na nova sede não havia estrutura para a fixação de uma sede municipal. Por falta de um prédio público apropriado, as reuniões da Câmara Municipal aconteceram por mais de um ano das dependências dos armazéns de Vicente Xavier de Lima, um dos articuladores da proposta. Rico comerciante, natural de Baturité, Vicente Xavier mudou-se para Imperatriz atraído pela comercialização do algodão.

Os anos de 1861 a 1865 foram de muita prosperidade econômica no município e em toda a província do Ceará. A Guerra de Secessão afetou a cotonicultura norte-americana, abrindo espaço para o algodão cearense no mercado mundial. Com o desenvolvimento da cultura do algodão em Imperatriz, os comerciantes imigrados enriqueceram ao monopolizar a distribuição de algodão do município, transportando-o para Fortaleza onde embarcava para os mercados consumidores europeus. A mudança

da sede definiu o caráter comercial da elite local. Até hoje os distritos da serra, como Assunção e Arapari, onde se localizava a primeira sede, permanecem fortemente ligados à economia agrícola, enquanto a sede funciona como um grande centro de comércio e serviços.

Durante a década de 1870, o clã Barroso Braga consolida sua hegemonia na Câmara de Imperatriz, ao mesmo tempo em que diminui a presença do núcleo familiar Alves dos Santos. Os dois mais importantes políticos do período são Domingos Barroso Braga e Inocêncio Francisco Braga, irmãos, netos do Major Anastácio Francisco Braga e primos do coronel Antônio Barroso Valente Júnior, considerado o homem mais rico da região. Os dois foram presidentes camaristas em 1877 e 1880, respectivamente, sendo Inocêncio Francisco Braga eleito deputado provincial em 1881. Seus primos, Antônio Tabosa Braga e Inocêncio de Agrela Braga, também foram eleitos presidentes camaristas: o primeiro em 1883 e o segundo duas vezes consecutivas, em 1884 e 1887.

Com o término da Guerra Civil estadunidense, os preços do algodão despencaram. Uma forte crise econômica instalou-se na Província, agravada ainda mais com as severas estiagens de 1877 e 1890. O aparelho público, que havia se ampliado ao longo do século XIX, tornou-se uma fonte de renda crucial para as elites locais.

Inocêncio Francisco Braga, irmão de Domingos, casou-se com uma das filhas do coronel Bento Antônio Alves, consolidando assim a aliança entre os dois clãs mais importantes do município⁴⁴. “Chefe do partido liberal ainda durante a Monarquia, conseguiu pacificar a família itapipoquense” (IBGE, 1953. p.129). Emergiu politicamente como pacificador, aliando liberais e conservadores, em uma época marcada pelo declínio do ciclo do algodão, cuja consequência foi o aumento da dependência da elite local com relação ao aparelho público. As solicitações de socorros públicos com vistas a amparar os efeitos das secas aumentam no período, o que sugere que a liberação de recursos vindos do Governo Geral e provincial pode ter se transformado numa fonte de renda no município.

A última década do regime imperial foi marcada, em Imperatriz, pelo crescimento da relevância econômica do poder público para as elites. Monopolizando não somente a esfera política, mas recursos econômicos importantes, a Câmara passa a

⁴⁴ Novamente o matrimônio emerge como um mecanismo utilizado pelas elites para fins políticos.

ser alvo da ambição da elite local, que havia entrado em decadência. Os socorros públicos parecem ter se tornado uma fonte de renda importante, pois eram constantemente solicitados – o que se agravou com as sucessivas secas do final do século XIX. O pacto pela pacificação, acordado inicialmente, não durou muito: com a morte de Inocêncio Braga, em 1882, a união entre os clãs chega a seu fim no município, com a vitória dos líderes conservadores Padre Antero, Anastácio Francisco Braga e Domingos Braga. A seca leva à ruína inúmeras famílias, cujos descendentes se dispersaram por outros territórios do país, buscando novas oportunidades de vida⁴⁵.

Na administração de Sabino Furtado Barbosa, último presidente camarista do regime monarquista, iniciam-se as obras de construção da Igreja Matriz de Imperatriz. Os conservadores ibiapinas estavam no governo da província, representados por Caio Prado. Este, a pedido do bispo Dom Joaquim José Vieira, autorizou a liberação das verbas para a construção da igreja, em dezembro de 1888. O Padre Antero, vigário de Nossa Senhora das Mercês desde 1870, foi um dos principais responsáveis por esse provimento. Deputado pelos conservadores em duas legislaturas, Padre Antero exercia em 1888 seu primeiro mandato como senador.

Mas a Igreja só ficou pronta em 1891. Com a mudança de regime, “se extinguiram os socorros públicos [...]. Restava [apenas] o concurso exclusivo dos fiéis” (MACIEL, 1997.p.218). “As casas de jogos e outros divertimentos foram convocados a contribuir com um percentual que era cobrado dos jogadores para ser aplicado nos serviços da Matriz” (MACIEL, 1997.p.220).

Durante o período imperial, o conflito entre liberais e conservadores se deu em Imperatriz entre as famílias Alves dos Santos e Barroso Braga, principalmente a partir da década de 1850. Apesar de ter me referido a esses núcleos familiares como “clãs” anteriormente, desconfio que este não seja o termo apropriado. É verdade que houve uma segregação marital mais ou menos estabelecida entre as duas famílias, principalmente no período inicial, com um número expressivo de casamentos intergrupais; mas não saberia dizer até que ponto eles se viam como grupos profundamente distintos e opostos.

⁴⁵ A marcha para o Norte, motivada pela descoberta dos seringais amazonenses, contou com um enorme contingente de cearenses.

Até 1860, e mesmo depois, em 1880, é possível encontrá-los compartilhando o mesmo lado em termos de política. Parece-me que a diferenciação política entre as duas famílias e o acirramento do conflito foi uma característica construída ao longo do tempo. O ódio entre os grupos foi certamente fermentado pelas violências mútuas de que ambos se valiam para garantir o poder e o uso de fraudes eleitorais, fortemente influenciadas pelas eleições para Assembleia Provincial e Geral. Muito mais que uma característica intrínseca desses grupos, a identificação dos Alves como liberais (e, depois da república, como democratas) e dos Braga como conservadores (e republicanos) é uma construção social, efeito inesperado de um período crítico da construção nacional.

No final do império, estas duas famílias se unem novamente. A aliança entre os irmãos Domingos, representantes do partido conservador, e Inocêncio, representante do partido liberal, marca o surgimento de um pacto político, onde as elites locais estabelecem um acordo com vistas a apaziguar os ânimos e garantir recursos governamentais para as duas facções, que haviam tornado-se economicamente dependentes da esfera pública após o declínio do algodão. Os jogos de azar, que existiram também no período imperial, passam a adquirir uma importância maior dentro do município, que era a maior cidade da região.

Para Valmir Lopes, a autonomia política e administrativa dos municípios “sempre foi mais formal do que real” (LOPES, 2005.p.16). Ao longo do regime imperial, além de perder parte importante de sua independência administrativa e política, as elites locais perdem também, em Imperatriz, sua autonomia econômica, tornando-se diretamente dependentes do Estado.

Este tópico se concentrou nos 65 anos da experiência política do município de Imperatriz que separam sua constituição formal, em 1824, e o declínio do regime imperial, em 1889. Sobre as eleições no período imperial, Jairo Nicolau afirma que

não geravam governo, mas serviam para dar sustentação parlamentar ao gabinete escolhido pelo imperador. Nesse sistema, era fundamental o papel desempenhado pelos presidentes de província. Por serem indicados pelo imperador e serem homens de confiança do presidente do Conselho (cargo equivalente ao do primeiro-ministro britânico), eles utilizavam todos os recursos (distribuição de cargos, fraudes eleitorais, violência) para garantir a vitória do partido convocado para chefiar o gabinete (NICOLAU, 2012.p.45).

Essa formação do governo “de cima para baixo” teve consequências importantes no sistema político municipal. Ao longo do período, o crescimento das forças conservadoras, no início ausentes da política de Imperatriz, foi uma das principais marcas do período. A construção e o acirramento da rivalidade entre as famílias Braga e Alves dos Santos parece ter sido um dos reflexos locais da configuração do sistema político nacional. O crescimento da dependência econômica da elite local, com relação ao aparelho público, motivado por eventos exteriores à esfera propriamente política, tornou mais dramática a necessidade de alinhamento com as forças políticas estaduais. No novo regime institucional que se inaugurou com a República, são as forças conservadoras do município que primeiro dão as boas vindas ao regime, e são elas também que passam a monopolizar de forma autoritária a política local.

Durante o século XIX, as famílias foram unidades políticas importantes na dinâmica do poder local. Tanto no que se refere à segregação quanto à aliança política, essa peculiaridade nos revela o caráter monopolista e concentrado que os recursos políticos tinham na época. A partir da segunda metade do século XX, com a expansão da participação e a consolidação da competição política, esse monopólio se torna insustentável. Ao mesmo tempo, já no final do século XIX, as famílias como núcleos de concentração de poder, perdem sua importância econômica devido à decadência de sua principal atividade, o cultivo do algodão. A análise sobre o poder local passa não somente pelo estudo das grandes estruturas e movimentos políticos, mas também sobre a reflexão de seu caráter mais cotidiano. Neste sentido, o estudo do poder local em Itapipoca nos revela as capilaridades do poder, as brigas de famílias, o monopólio dos recursos e a decadência de uma estrutura política que paulatinamente vai adquirindo seus primeiros ares de institucionalização.

2.3 Hegemonia política e concentração de poder: a Câmara Municipal de Itapipoca na Primeira República (1889-1930)

No período que vai de 1890 a 1930, o município não participava da federação, ficando submetido aos estados quanto a sua organização. Na ausência de uma ampla

base de apoio popular, a república brasileira inaugurou um regime federativo dentro do qual os governadores exerciam um poder ainda mais absoluto que o dos tempos do império (CARVALHO, 2012). Era um regime de descentralização federativa que, ao conceder aos Governadores de Estado amplos poderes, sufocava as instituições locais de poder. Em muitos estados, a municipalidade perdeu autonomia fiscal, administrativa e política pela primeira vez no regime brasileiro.

A lei que permitiu aos Estados organizar os municípios de acordo com princípios centralizadores, limitando ao máximo sua autonomia, transformava-os em meros apêndices administrativos, órgãos locais de aplicação das atribuições públicas estaduais. Foram separadas as atribuições de legislativo, deliberativo e executivo do governo municipal. A eleição do chefe do poder executivo municipal ocorreria apenas em oito Estados; nos demais doze este era nomeado; outras vezes, só nas capitais. Portanto, somente oito Estados asseguravam que a ocupação do cargo do executivo local fosse eletiva e não uma nomeação do Presidente do Estado. (LOPES, 2005.p.15)

Pela primeira vez no ornamento constitucional brasileiro, o poder executivo e o poder legislativo são separados na esfera municipal. A Constituição de 1892 criou o cargo de intendente, chefe do Executivo municipal, deixando a cargo das Províncias sua regulamentação. No Ceará, a legislação sobre a escolha dos intendentes variou ao longo do período. No início, os intendentes eram membros das Câmaras eleitos numa votação secreta para exercer esta função, inicialmente de caráter apenas administrativo. Contudo, uma lei estadual de setembro de 1895 estabeleceu que os intendentes da capital fossem nomeados pelo Presidente do Estado sem a necessidade de que fossem membros da Câmara. Em 12 de agosto de 1904, a Lei nº 764, “tornou todos os intendentes (denominados prefeitos por força da Lei n.º 1190, de 05 de agosto de 1914) de livre nomeação do governador do Estado.” (LOPES, 2005. p.22).

Enquanto a escolha dos intendentes estava subordinada ao poder das Câmaras, não houve conflitos entre os dois poderes. A partir do momento em que o governo estadual resolve fortalecer e ampliar os poderes do executivo municipal, centralizando a administração dos municípios, estes conflitos começam a ocorrer. Inicialmente pouco diferenciado do poder legislativo municipal, o poder executivo se consolida como uma nova forma de autoridade no município. Segundo Lopes,

[o] fortalecimento da função do intendente, executivo do governo local, ocorreu por causa do conflito entre a autoridade fiscal estadual e as Câmaras Municipais. As leis referentes à nomeação da função de intendente são tomadas como parte da estratégia de controle do Estado dos governos municipais. Para manter suas finanças em ordem, o Estado não poderia

permitir que parcela de suas rendas fosse arrecadada pelas municipalidades. Somente com a indicação direta de um intendente de confiança do Presidente do Estado, foi possível controlar a rebeldia orçamentária das Câmaras Municipais. (LOPES, 2005. p.20).

Os impostos sobre exportações constituíam as principais rendas do governo estadual, enquanto as rendas municipais recaíam sobre atividades locais. “A inexistência ou diminuta movimentação econômica local implicava o extrapolamento da autoridade do orçamento municipal, que entrava nas rendas do governo estadual.” (LOPES, 2005. p. 21). Pouco inclinados a sobretaxar suas próprias atividades econômicas, a saída para os representantes locais acabava sendo invadir a zona de tributação do governo estadual (LOPES, 2005).

Sobre o papel das eleições no sistema representativo nacional da Primeira República, Nicolau afirma que “seja por conta das fraudes ou dos arranjos prévios entre os diversos grupos políticos, elas eram pouco competitivas” (NICOLAU, 2012. p61), o que tornava o alistamento eleitoral e a representação da vontade dos eleitores pouco significativa.

Ao longo do período, um serie de mudanças foram realizadas na legislação eleitoral com vistas a diminuir as fraudes e garantir a representação das minorias no processo legislativo⁴⁶. Mas nos trabalhos sobre a época

as eleições são descritas como eventos nos quais as fraudes imperavam e o uso da violência era frequente. As fraudes aconteciam em todas as fases do processo eleitoral: alistamento dos eleitores, votação, apuração dos votos e reconhecimento dos eleitos. (NICOLAU, 2012.p.68)

A ausência de estudos sistemáticos sobre as fraudes eleitorais do período deixa de esclarecer se esses eventos ocorriam em todos os pleitos ou mesmo se haviam mecanismos de que a oposição pudesse se valer para alcançar sua representação. De todo modo, as mudanças introduzidas pelo regime republicano parecem ter produzido mecanismos através dos quais os governadores estaduais puderam em muitos casos exercer um domínio quase exclusivo de poder político. O barão de Ibiapina acusa:

Algumas famílias, por terem, por acaso, conquistado as graças do poder, nos primeiros anos da República, vêm alternadamente distribuindo entre os seus as posições mais eminentes da política, como se o mandato popular fosse uma delegação divina a esses aproveitadores da causa pública. [...] [O]s escolhidos não se caracterizam pela capacidade intelectual nem pelo valor moral, mas pela dedicação, pela subserviência, durante longo tempo

⁴⁶ Para um estudo mais detalhado sobre o tema, ver Jairo Nicolau, *Eleições no Brasil*.

comprovada, aos membros das famílias dominantes”. (IBIAPINA apud MONTENEGRO, 1980.p.107)

No Ceará, a oligarquia acciolina foi uma das marcas do primeiro período republicano. Em 1891, Nogueira Accioli foi escolhido para presidir os trabalhos da Assembleia Constituinte estadual. No ano seguinte, foi eleito vice-presidente no governo de Bezerril Fontenele. A partir daí ele passou a estar presente nas administrações estaduais até 1912, quando foi deposto do cargo de governador por uma revolta popular.

Em Imperatriz, que em breve passaria a chamar-se Itapipoca, o advento do regime republicano foi marcado pelo domínio das forças conservadoras que se tornaram republicanas, tão logo foram informadas da mudança de regime. Em 24 de novembro de 1889, Domingos Braga Filho, Inocêncio de Agrela Braga (presidente camarista em 1884 e 1887), Antonio Rodrigues Teixeira, Joaquim Antonio Alves, Henrique Cordeiro dos Santos e Raimundo da Costa Souto assinaram um telegrama enviado ao Jornal “Cearense” em apoio à República.

Parabéns. Aplaudimos a colaboração as ideias republicanas. Transmita ao governo provisório constituído, em nome da maioria dos cidadãos imperatrienses, sincera adesão à causa que vai regenerar a pátria. Está convocada para o dia 30 do corrente uma grande reunião para organizar o Clube republicano. (CEARENSE, 25/11/1890).

A direção do Partido Republicano (PRC) local foi consagrada a Domingos Braga Filho, o coronel Mindingueira⁴⁷. Filho de Domingos Francisco Braga⁴⁸, durante os próximos vinte anos é ele quem irá monopolizar o poder político em Itapipoca, instituindo um regime autoritário centrado nos republicanos acciolinos. Esse domínio foi caracterizado por seus opositores como “o de maior truculência e autoritarismo do município”, sofrendo forte oposição a partir de 1905. Apesar de ter ocupado o cargo de intendente apenas em 1893, o coronel Minguieira exerceu até 1910, de forma autoritária, o poder político municipal.

⁴⁷ O apelido têm várias grafias: Minguieira, Midingueira, Mindingueira. Não foi possível estabelecer qual destes era o uso correto.

⁴⁸ Presidente da Câmara Municipal de Vila da Imperatriz em 1877, irmão de Inocêncio Francisco Braga e líder do partido conservador no final do regime imperial.

No período, a ligação de Accioli com os jogos de azar parecia evidente. Ao menos, foi uma construção simbólica forte, presente em grande parte das críticas endereçadas ao governador. O jornal “O Libertador”, publicava em 1904:

No trabalho de inverter fatos, exagerar votações, simular eleições [...] o velho pajé da tribo dominante [...] desmoralizou nossa terra e as instituições republicanas pela roubalheira, pelo assassinato e pela jogatina. [...] O Sr. Accioly propaga a batota, desenvolve, anima e legaliza o jogo em todas as suas formas, de modo que tanto a folha oficial como o oficial da folha se dão as mãos para matar a pureza de nossos costumes. (O LIBERTADOR, 1904)

A prática de jogos de azar se popularizou no Brasil ao longo do século XIX, e até a década de 1880 não parecia haver um consenso na opinião pública quanto a seu caráter desmoralizador. Alguns pesquisadores indicam que a presença de estrangeiros protestantes, impulsionada após a segunda metade dos anos 1860, teria transformado simbolicamente o “divertimento” em “vício”.

Contudo, além de uma transformação doutrinária, no sentido de uma “civilização” ou higienização dos costumes, o surgimento da crítica aos jogos de azar pode também estar relacionado ao declínio econômico da província no final do século. Dizia “O Libertador”, em 1891: “Enquanto um operário julgar que com um bilhete de 1\$ pode adquirir 1:000\$ toda a economia nacional será impossível: a jogatina absorverá tudo.” (O LIBERTADOR, 10/06/1891).

A atividade, até então pouco organizada e dispersa, pode ter adquirido um caráter de atividade comercial organizada, atraindo membros da elite para a administração das casas de jogos. No âmbito político, a atividade passou também a ser debate de matéria fiscal, indicando o crescimento de sua regulamentação e organização.

É atribuído ao historiador Antonio Bezerra de Menezes a identificação da prática de jogo como um dos fatores da decadência econômica de Itapipoca (IBGE, 1953). Pode ser que o jogo, por lidar com a contração de dívidas e o exercício de uma violência física em muitos casos, possa ter influenciado a centralização de poder no período, pois o exercício da violência, monopolizado pelas elites locais com o aval do governador, pode ter reforçado o autoritarismo político das classes dominantes. Com o controle das dívidas e o controle do aparelho municipal, a máquina política local passa a ser caracterizada pela generalização da violência pelo acirramento dos conflitos locais.

No tempo dos coronéis, o autoritarismo se exercia de forma extralegal. Ao fornecer apoio às oligarquias no controle da máquina administrativa, o coronel local recebia carta branca do governo para indicar delegados, juízes, e concentrar de forma monopolista os recursos do município. Através do exercício desse monopólio, o coronel podia exercer um poder quase sem limites no âmbito local (NUNES LEAL, 2012).

Em Itapipoca, até 1910, o controle monopolista do Estado foi exercido pelo coronel Mindigueira. O coronel Mingueira era genro de Antônio José dos Santos, antigo líder liberal do município, presidente camarista em 1849 e 1857, casado com sua única filha, Margarida Abreu dos Santos. Segundo matérias publicadas entre 1904 e 1910 no jornal “O Libertador”, principal veículo de oposição a Accioli no estado, uma prática política de mandos teria provocado seus opositores, que se concentravam num dos distritos de Itapipoca, São Bento.

Uma disputa pela herança de sua esposa motivou a inimizade entre o coronel Mindigueira e Anastácio Alves Braga, conhecido como Anastácio Saranhão. Filho do antigo chefe liberal, Inocêncio Francisco Braga, em 1904, Anastácio acabava de voltar de um duro período na Amazônia. Era primo, por parte de pai, de Domingos Filho e sobrinho de sua esposa, Dona Margarida. Como outros cearenses, havia imigrado para a Amazônia procurando escapar às agruras da seca, campeando melhores condições de vida. Retornou porque achava que tinha direito ao espólio da tia, esposa do coronel Mingueira. Mas este “mandou comprar as heranças dos sobrinhos de dona Margarida Abreu dos Santos, ameaçando aos quatro ventos que aquele que não o vendesse não receberia nada” (O LIBERTADOR, 1905).

A denúncia, feita em 1905, dizia ainda que a tia teria deixado em seu inventário uma parte da herança para os sobrinhos, mas não foi possível averiguar a existência de tal documento. Anastácio Saranhão tinha amigos no periódico, o que lhe rendeu a publicação da denúncia contra Mingueira. Pelos próximos anos, ele iria articular-se a outros chefes da região da Uruburetama na oposição ao partido republicano.

Os frequentes atos de violência e autoritarismo motivaram inimizades e cimentaram ódios entre as elites locais, até que o conflito entre o coronel Mingueira e Anastácio Braga culminou com um atentado armado. Em janeiro de 1910,

Um telegramma procedente de Itapipoca, informa-nos que fôra deposto, alli à BALA, o chefe situacionista local, Sr. Coronel Braga Filho, mais conhecido

pelo delicadíssimo apellido de MINGUEIRA, com que os íntimos lhe attenuam a aspereza do nome de - Domingos, que recebera na pia baptismal quando ainda sugava biberons ([tipo de "mamadeira"]) de outra especie... Certo o Sr. Dr. Nogueira Accioly não terá um gesto de energia, para ergue-lo da sepultura moral em que se afundou. Muito fez sofrer o Sr. Minguieira áquella gente honesta e laboriosa, que, revoltada agora contra o jugo ferrenho de um desabusado, *usou do direito da Força, que, em casos taes, fala mais alto que a força do Direito.*

Conflitos de terras parecem ter motivado a emergência do um conflito armado entre Saranhão e Mindingueira.

[A] Fazenda Enxada [(propriedade de um aliado de Mindingueira)] foi tomada de um correligionário de Quincoló⁴⁹ e entregue a um correligionário de Saranhão. Desse dia em diante não houve mais sossego. A cidade enchia-se de cabras vindos de todos os recantos do município, e, como se achassem pouco, importaram jagunços de Juazeiro, além de outros [...]. Meu pai era estabelecido com uma casa de negócios na Rua do Fogo, onde diariamente recebia a visita da jagunçada do Juazeiro e de Aurora [...]. Certo dia, seis daqueles cabras voltavam desarmados – isto é, apenas sem os fuzis – de um passeio no bairro da Fazendinha. Quando chegaram no centro da cidade, um deles percebeu que a residência do coronel Saranhão estava bloqueada [...]. Quando um deles aponta para a referida casa, uma bala certa de fuzil enviada pelo cangaceiro Batata atinge em cheio o rosto do cangaceiro Medalha [...]. Com esse atrito, pegou fogo o estopim da guerra municipal. A cidade, enquanto se enchia de armamentos, esvaziava-se de famílias que procuravam as fazendas distantes para salvar-se da catástrofe. [...] O tiro passou a roncar em todas as direções, e no dia seguinte os urubus devoravam no próprio mercado público carne de inúmeros bois e caprinos que estavam expostos à venda, não tendo havido tempo para vendê-los. Sentindo a superioridade de gente do coronel Saranhão, Mindingueira recorreu a Fortaleza, tendo conseguido com o governador um bom contingente da polícia. (PONTES, 1970,p.30-32).

É interessante notar o termo “casa de negócios” substituindo a denominação de casa de jogos no texto acima. O autor, Antônio Barroso Pontes, nasceu em Itapipoca, em 1903, e através do relato de suas memórias podemos ver como eram complexas e violentas as disputas políticas da época. Todo o grupo estava vinculado por laços de honra a seus membros. As “desfeitas” ou “desaforos” feitos por um indivíduo a outro ganhavam caráter coletivo, pois a honra é eminentemente um sentimento de grupo. Na ausência de um aparelho público que pudesse proteger os indivíduos das tiranias do coronel local, apenas a força de outro chefe (e o poder da coesão grupal e militar) poderia fazer valer a justiça. Neste sentido, podemos dizer que o fechamento do sistema político reforçou ainda mais os valores coletivos de honra, violência e sangue no interior.

⁴⁹ Comerciante de tecidos e proprietário de fazendas de gado, aliado do coronel Mindingueira.

Este é o primeiro relato de um confronto armado no município motivado por desavenças propriamente locais, particularmente, por disputas territoriais. No império, todos os episódios de confronto armado que identifiquei, utilizando como fontes os jornais da época, estavam associados às eleições para deputados provinciais e gerais. Isto pode significar que os episódios de violência estavam de fato mais intimamente relacionados com disputas estaduais que locais no período imperial, ou pelo menos que eram mais prontamente noticiados nesses casos. Talvez o conflito puramente local fosse considerado um episódio particular e pitoresco, cuja publicação em jornal de Fortaleza ou Sobral não valia a pena. De todo modo, o conflito de terras se insere na disputa política de forma cabal, e é importante ressaltar que, até 1910, este tipo de disputa não parecia evidente no município. Se os conflitos de terras estiveram ausentes de fato ou não da política municipal, os dados alcançados até aqui não nos permitem determinar.

Este episódio não culminou numa guerra generalizada porque o padre Monsenhor Tabosa conseguiu sustar o clima de tensão e conciliar o conflito. Domingos Braga, que ocupava o cargo de deputado estadual, foi obrigado a se retirar do município e abdicar da cadeira. Passou a viver em Fortaleza, atuando como comerciante. Mesmo o governador Accioli não teve forças para assegurar seu poder no município, pois havia um clima generalizado de oposição contra os excessos que havia cometido no poder. Nos jornais e relatos de memorialistas, são muitas as críticas contra seu poder autoritário e sua forma violenta de se apropriar das terras de outros moradores. Em livro dedicado a Anastácio Braga, Soares Bulcão afirma que o coronel Saranhão havia agido “com a aquiescência da política dominante, servindo aos justos reclamos de uma população sequiosa de justiça” (BULCÃO apud MACIEL, 1997.p.229).

A partir de então, Anastácio Saranhão passa a exercer o domínio político no município, “embora a sua posição de oposicionista ao governo dominante não lhe permitisse assumir ostensivamente a direção política local; era ele [...] o poder consultivo naquilo que interessava à administração do município” (BULCÃO apud MACIEL, 1997.p.229). Após a deposição de Accioli, em 1912, Saranhão passa a ascender politicamente, sendo nomeado tabelião do município em 1913, e eleito deputado estadual em 1921. Aqui vemos que a autonomia política do município era praticamente inexistente no regime da primeira república. Sem o controle da máquina estadual, era virtualmente impossível aos políticos de oposição a vitória eleitoral,

mesmo que o clima no município fosse amplamente favorável às novas forças políticas, como no caso aqui estudado.

“Naquela época as eleições eram feitas à bico de pena, o que quer dizer, com votos a descoberto, sem cabine indevassável, de forma que o sistema de coação era absolutamente legal, afirmando-se como beleza excepcional a jurisprudência pacífica, a certeza de que “governo não perde eleição” (PONTES, 1970.p.28).

Sob muitos pontos de vista, o domínio de Anastácio Saranhão no município parece ter trazido mais melhorias ao município. A estrada de ferro, antiga demanda dos moradores, foi inaugurada em 1917, o que deu mais dinâmica à economia local, decadente desde o declínio do algodão. Ligado a Justiniano de Serpa, que foi eleito governador estadual em 1920, após sua ascensão política em 1912, o coronel Anastácio Braga deu ao município de Itapipoca

“moralidade administrativa, elevando-lhe os orçamentos, explorando-lhe as fontes de receita [...], restituiu-lhe na ordem civil os foros de honestidade, de moralidade, de respeito e austeridade de costumes, fundou-lhe um grupo escolar na sede [...], além de muitas escolas públicas por todos os povoados e lugarejos do seu vasto território” (BULCÃO apud MACIEL, 1997.p.229).

Desse período são atribuídos a ele também a usina de beneficiamento de cereais, que trouxe energia elétrica ao município em 1925, e a reforma de estradas e prédios públicos, entre eles a reforma da Praça da Igreja Matriz em 1922, com a construção de pavimento, jardins e baluartes⁵⁰ que separavam ricos e pobres no passeio da praça. Durante o domínio de Anastácio Braga, o abastecimento de água também foi regulado no município, por meio de chafarizes e fontes públicas que permitiam que as famílias abastecessem suas casas.

Em 1925, as eleições para uma vaga de deputado estadual são violentas no município. O candidato do Partido Republicano do Ceará (PRC), Olavo Câmara, e o médico Atualpa Lima, candidato do Partido Democrata, se enfrentam na segunda comarca eleitoral. Em telegrama ao jornal *A Imprensa*, de Sobral, Anastácio Braga comunica a vitória, em Itapipoca, do candidato democrata.

Apezar das selvagerias praticadas pelos soldados na véspera da eleição, nossos correigionários sufragam o nome do Dr. Atualpa B. Lima com 911 votos, contra 245 dados a Olavo Câmara. – Abraços, Anastácio. (A IMPRENSA, 30/12/1925).

⁵⁰ Os baluartes, signos da segregação social da época, só serão demovidos da praça em 1945.

O PRC era composto dos republicanos que tinham sido aliados de Accioly durante seu governo, sendo o partido de Domingos Braga Filho (coronel Minguieira). Os governadores, com o objetivo de fazer seus candidatos à Assembleia Legislativa, voltam a apoiar os líderes republicanos. Durante o governo do desembargador Moreira da Rocha, o confronto entre republicanos e democratas se torna mais acirrado: “fez-se o novo governo, apoiado pelas duas correntes em degladio, mas que desta vez continuaram contrapostas uma à outra” (A IMPRENSA, 15/07/1925).

Em 1928, às vésperas de novas eleições para deputado estadual, Anastácio Braga é assassinado por Quincoló em uma das ruas do município. Para Soares Bulcão, foram “seus adversários [que] arquitetaram um plano e lhe tiraram a vida [...] em 07 de janeiro de 1928” (BULCÃO apud MACIEL, 1997.p.229). Dois meses depois da morte de Saranhão, um sobrinho de Anastácio Braga, subdelegado de polícia de Itapipoca, vingou seu assassinato.

Mais uma victima tomba sacrificada a essa politica de sangue que se implantou no Estado semeando o luto e a orphandade, e trazendo após si um cortejo de vinganças.

Na manhã de hoje, num bond que se destinava ao Alagadiço, viajava sentado a um banco o cel. Domingos Braga Filho, chefe conservador de Itapipoca, quando d'elle se aproximou o jovem Prismilanco de Souza Teixeira, sobrinho do inditoso Anastacio Alves Braga, barbaramente assassinado em sua terra a 7 de janeiro ultimo, e vibrou-lhe duas facadas, tendo uma attingido um pulmão, provocando forte hemorragia.

Realizado o acto o agressor saltou do bond, sendo, então, preso por um policial do posto de bairro Octavio Bomfim [...].

Prismilauro [...] declarou que assumia inteira e unicamente a responsabilidade do seu acto, commettido tão somente como vingança ao assassinato de Anastacio Braga, de quem era sobrinho e quasi filho, e o fizera na pessoa do cel. Minguieira porque attribuia a elle coparticipação no attentado que victimou o chefe democrata de Itapipoca. (DIÁRIO DO CEARÁ, 12/03/1928)

Descrentes da justiça propriamente pública, no universo de valores tradicionais, *sangue se paga com sangue*, numa referência explícita ao primeiro código jurídico da humanidade: *olho por olho, dente por dente*. Este foi possivelmente o episódio mais dramático na história da política do município.

Infelizmente, a pesquisa sobre a Câmara Municipal foi especialmente prejudicada pela ausência de fontes de dados. Os arquivos da Câmara da época não foram localizados e os livros de memorialistas do município se concentram apenas nas biografias dos grandes chefes políticos locais, dando pouca atenção aos membros da Câmara. Nos jornais da época, a pesquisa mostrou-se igualmente reticente.

A ideia que se construiu sobre os vereadores do período pode ser sintetizada nas palavras de João Brígido:

os vereadores das Câmaras do Ceará, na maioria não constituem mais aquelas corporações que tinha estandarte... Agora é uma bandalheira só, a adulação de gente de beira de vila. Envergam paletós, calção, tamancos e trazem chapéu coco. São nomeados pelos intendentess, estes pelos presidentes de Estado [...]. O intendente é tudo pelos seus capangas retribuídos com dinheiro de tributos, ou à mercê de gente pior: - soldado de polícia, que se pede para a Capital (BRÍGIDO apud MONTENEGRO, 1980.p.78).

No imaginário antes e depois dessa época, a imagem do chefe político local substituiu a de grupos locais autônomos disputando os espaços políticos locais. Anastácio Saranhão dizia, em sua denúncia, em 1905, que “ser chefe político é ter direito a heranças em todos os inventários, é ser deputado, coletor, intendente e presidente de comarca ao mesmo tempo” (O CEARENSE, 1905).

A hegemonia política em torno das oligarquias estaduais, apoiadas no poder dos coronéis, sufocou o sistema político municipal. As câmaras passaram então a exercer um poder pouco relevante na dinâmica política local, pois o regime republicano fechou o sistema em torno das oligarquias estaduais e deu-lhes o controle sobre quase tudo na vida política municipal. Apenas os sentimentos de honra, lealdade e o poder armado de outros coronéis parecem ter escapado – e por muito pouco – aos mandos da política da época. No tempo dos coronéis, a política de Itapipoca foi sangrenta e autoritária.

Os principais partidos estaduais, PRC e Democrata, se inserem no município a partir das clivagens de poder que já haviam sido construídas ao longo do regime imperial, ou seja: em torno das disputadas de família e da identificação de um grupo de conservadores e outro de liberais. Neste sentido, podemos dizer há certa continuidade entre os dois regimes no que se refere ao poder local.

As forças alinhadas ao PRC mantinham relações de continuidade com as forças políticas do antigo partido conservador municipal, principalmente através de seu líder, o coronel Mingueteira, herdeiro político e filho do líder do partido conservador, no final do século XIX. O partido democrata, por sua vez, congregava as forças políticas que haviam se alinhado ao partido liberal, de longa tradição em Itapipoca. O chefe democrata, Anastácio Saranhão, era filho de Inocêncio Braga, revelando novamente a continuidade histórica de uma linhagem política no município.

Entre 1889 e 1910, o PRC exerce o domínio político no município de Itapipoca. Eram os tempos do coronel Mingueteira, nomeado inspetor escolar do município, em 1892, e suplente de juiz, em 1893. Na época, os juizes titulares normalmente não moravam no município, visitando apenas esporadicamente as comarcas mais distantes⁵¹. Isto dava aos juizes suplentes muito poder sobre as disputas locais, o que pode ter concorrido para o exercício autoritário que Domingos Filho (Mingueteira) passou a exercer no município.

Contudo, nos quase vinte anos que se seguiram à deposição de Accioly no governo do Ceará, um período de maior prosperidade e estabilidade política parece ter se consolidado no município. No período de domínio dos democratas, a cidade logrou muitos avanços, ainda que rixas e confrontos armados entre os dois partidos tenham continuado a ocorrer em Itapipoca, principalmente após 1926. Até que ponto o domínio do coronel Saranhão (aparentemente mais aberto que o de Domingos Filho) foi resultado de sua personalidade e de suas crenças e não de um sistema político menos monopolizado, não é possível dizer. Segundo os jornais da época, era um indivíduo de caráter único, tendo morrido pobre⁵² mesmo após seus dezesseis anos como coronel e chefe político da região.

Depois dos episódios dramáticos, no final da década de 1920, os filhos de Anastácio Braga e Domingos Braga Filho se dispersam pelo estado, desmotivados da política de sangue que havia se abatido sobre suas famílias. Contudo, a segregação entre conservadores e liberais no município continua a existir, na forma de redes de lealdade e “amizade” que separavam os grupos políticos locais. Em 1928, com a morte de Saranhão, um político conservador é indicado para o cargo de tabelião público: Hildeberto Barroso. Os conservadores voltam à cena política do município, mas em 1930, com a Revolução e o golpe do Estado Novo (sete anos depois), o município perde completamente sua autonomia, dificultando os canais de acesso ao poder para as elites locais. Hildeberto se elege deputado constituinte pela LEC, em 1934, e é o único político do município que se destaca no movimento. No regime pós-1945, ele retorna à cena pública, sendo eleito deputado constituinte em 1947 e logrando construir a carreira política de seus filhos, Antônio Danúsio Barroso e Gerardo Barroso.

⁵¹ Relatórios dos presidentes de província de 1893.

⁵² Após sua morte, sua família precisou ser auxiliada pelos partidários e amigos de Anastácio Braga para amenizar as dificuldades financeiras em que se encontravam.

2.3.2 A supressão da autonomia municipal: Revolução de 1930 e Estado Novo.

Uma das primeiras medidas adotadas pelos dirigentes que assumiram o poder em outubro de 1930 foi afastar de seus cargos todos os políticos eleitos na Primeira República. Um decreto de novembro estabeleceu que o Governo Provisório exerceria discricionariamente as funções e atribuições dos poderes Executivo e Legislativo até que a Constituinte estabelecesse a reorganização constitucional do país.

Em julho de 1934, foi promulgada uma nova constituição, mas sua vigência durou apenas três anos. Em novembro de 1937, o golpe de Estado comandado por Getúlio Vargas instaurou um regime autoritário, conhecido como Estado Novo, e somente as eleições de outubro de 1934 foram regidas pela Carta, já que em 1937, o Estado Novo interrompeu o regime institucional recém-inaugurado. Os partidos foram extintos, o Congresso Nacional, as Assembleias Estaduais e as Câmaras Municipais foram dissolvidas. Até dezembro de 1945 não houve eleições no país e, pela primeira vez na história brasileira, as Câmaras Municipais são oficialmente extintas do sistema político brasileiro. Entre 1930 e 1948, o município de Itapipoca passou a ser administrado por interventores nomeados pelo Governador do Estado.

Em Itapipoca, onze interventores foram nomeados no período. Não havia relação aparente entre a escolha desses interventores e a elite municipal. O intendente possuía poderes meramente administrativos e era auxiliado por um conselho formado por munícipes. Os departamentos de municipalidade surgem e passam a exercer o controle fiscal e tributário das contas municipais – foram as primeiras instituições criadas neste sentido. Após 1937, os conselhos são substituídos pelos departamentos de municipalidades tanto na orientação dos serviços e políticas públicas municipais, quanto na fiscalização das contas dos intendentes (NUNES LEAL, 2012).

De todos os intendentes de Itapipoca do período, nenhum construiu uma carreira política posterior no município, assim como não tinham relação com os grupos dominantes anteriores. Isto revela que o regime que se institucionalizou após 1930 não mantinha relação com as bases de representação local. Um dos mais proeminentes

políticos de Itapipoca do período posterior a 1946, Perilo Teixeira, foi indicado interventor de Aracati em 1932, durante a ditadura do Estado Novo.

Perilo Teixeira, nascido em 1913, em Itapipoca, foi nomeado para exercer o cargo de interventor quando ainda cursava direito na Universidade Federal do Ceará. Permaneceu no cargo até 1933, e concluiu seus estudos no mesmo ano. Passou a exercer a profissão de advogado, mantendo contato com o universo político. Partidário de Fernandes Távora, filiou-se a União Democrática Nacional (UDN) em 1946, sendo eleito deputado constituinte por esse partido em 1947. Ele pode não ter sido interventor em Itapipoca, mas sua vida política nascida no período das interventorias municipais o capacitou para se introduzir nos novos modos de fazer política que estavam surgindo. Após 1946, ele será um importante político do município, exercendo o papel de importante chefe político local.

Em todos os aspectos, a autonomia municipal foi inexistente durante o Estado Novo. O governo de caráter populista de Getúlio Vargas possibilitou uma vinculação direta com as massas, excluindo a representação política do governo local. Ao mesmo tempo, mudanças importantes foram realizadas no período. Sob muitos aspectos, o país que Vargas irá deixar em 1945 é bastante diferente daquele que ele encontrou quando ascendeu ao poder em 1930. As estradas, as rádios, a industrialização foram importantes mecanismos de integração e dinamização da sociedade brasileira. Ao mesmo tempo, a inovação institucional motivada pelo regime centralizador foi um elemento crucial para o posterior fortalecimento das instituições políticas no país. Podemos dizer que no regime varguista o trabalhador passa a ver no Estado não mais um órgão de opressão, mas sim um órgão que deve reconhecer seus direitos e prover-lhe serviços públicos.

A criação da Justiça Eleitoral e dos departamentos de municipalidades foi essencial para a posterior abertura do regime político, ampliando a participação política e para a volta do municipalismo. Ao criar um órgão externo de gerenciamento do processo eleitoral, o regime se torna menos suscetível aos mandos da elite no poder, tornando mais difícil a monopolização de recursos e controle sobre os resultados eleitorais.

Os departamentos de municipalidades, por outro lado, deram à administração municipal maior moralidade e fiscalização, permitindo que os governos locais fossem vistos não mais como máquinas políticas ineficientes e atrasadas, mas como órgãos aos

quais era possível garantir isonomia e eficiência. Isto foi fundamental para que os municípios pudessem contar com uma maior capacidade administrativa, a partir de 1946. Ao mesmo tempo, a “preservação da máquina estatal e dos mecanismos de policy-making nos moldes antipartidários” (SOUZA, 1976.p.171) podem ter sido sérios entraves a institucionalização dos partidos políticos e a estabilização do sistema democrático no período pós-1946.

2.4 A volta da autonomia municipal: República de 1946 a 1964.

Lopes afirma que é possível encontrar no sistema eleitoral de 1946 o surgimento dos principais elementos que compõem o atual sistema político municipal (LOPES, 2005). A Carta de 1946, considerada a mais municipalista das constituições brasileiras, ao garantir a autonomia municipal e estabelecer dois poderes eletivos para o município, forneceu as bases estruturais nas quais o poder público municipal se assenta contemporaneamente.

Até a Constituição de 1946, as Câmaras Municipais eram corporações deliberativas. Com as mudanças introduzidas, o governo municipal passa a ter um regime uniformizado, com representantes do legislativo e executivo eleitos no mesmo pleito, para igual tempo de mandato. (LOPES, 2005.p.49).

Neste momento, Executivo e Legislativo passam, também, a concorrer pelo poder no âmbito municipal. “Depois de estabelecida a competição entre as duas funções coincidentemente é o momento de decadência do poder da Câmara Municipal. O poder não mais passa a ser exercido diretamente por ela, mas sim pela figura do prefeito, monopolizador da função pública local”. (LOPES, 2005.p.23). Enquanto o executivo passa a concentrar o monopólio de recursos importantes no município, o legislativo dispõe apenas do controle da regulamentação municipal. “Esta desigualdade de recursos [...] impede a manutenção de um dos grupos sem o auxílio da máquina pública” (LOPES, 2005.p.23). No momento em que a autonomia municipal volta à cena política, a Câmara Municipal passa a ser ofuscada pelo Poder Executivo como órgão de deliberação da vida pública local.

Com relação ao sistema eleitoral, o período que se iniciou em 1946 foi um marco no regime institucional do país. A extensão do voto às mulheres, a garantia do

escrutínio secreto e o controle de alistamento para eleitores e partidos a partir de um órgão centralizado, a Justiça Eleitoral, revolucionaram as eleições no Brasil.

Entre dezembro de 1945 e março de 1964, o Brasil experimentou uma fase inédita em sua história eleitoral. Em uma série de aspectos, a política nessas duas décadas se distinguiu das fases anteriores. Quatro desses aspectos devem ser destacados: escolha via eleições diretas dos principais postos de governo nas três esferas [...] organização de um sistema de eleições no qual os partidos eram reconhecidos como unidades fundamentais, eleições limpas, [...] incorporação de um número expressivo de adultos com idade suficiente para votar.” (NICOLAU, 2012.p.93).

Apesar de terem podido votar desde 1930, como o regime no Estado Novo as eleições FORAM SUPRIMIDAS por um longo período, é apenas na república de 1946 que as mulheres brasileiras podem efetivamente exercer seu direito de ir às urnas. Entre 1945 e 1962, o percentual de votantes sobre o total da população brasileira saltou de 26% para 39% (NICOLAU, 2012.p.97). Este avanço foi muito significativo, já que durante todos os regimes anteriores mais de dois terços da população haviam sido sistematicamente excluídos do processo, afora as fraudes que desmotivavam uma parcela significativa do eleitorado apto de participar das eleições.

Por outro lado, a proibição constitucional do direito de voto aos analfabetos continuou a excluir parcela significativa da população. Em todo o país, mas principalmente no campo, os índices de analfabetismo eram altos. A ausência da representação de parcela do eleitorado, a interferência dos militares na cena pública e a cassação do registro do Partido Comunista Brasileiro (PCB), cuja força eleitoral e ideológica começava a se fortalecer; podem ser considerados entraves aos avanços democráticos alcançados pela segunda república brasileira (NICOLAU, 2012).

No ano de 1947, quando se realizaram as primeiras eleições pós-Estado Novo, as forças políticas, que nos municípios tinham feito oposição ao interventor Menezes Pimentel, foram articuladas na UDN (União Democrática Nacional) (CARVALHO, 1999). Os aliados de Menezes Pimentel e Getúlio Vargas foram agrupados no PSD (Partido Social Democrata), composto por forças integralistas. Ao longo do período, novos partidos vão surgir tanto no Estado quanto nos municípios, representando novas demandas de uma sociedade que passava por transformações profundas.

Em Itapipoca, desde a abertura do regime até metade da década de 1950, a política foi marcada pelo domínio da UDN. Sob a liderança de Perilo Teixeira, a UDN

teve especial força nos pleitos de 1947 e 1950, passando a perder espaço no município a partir de 1954. Bacharel em direito pela Universidade Federal do Ceará, Perilo Teixeira havia sido indicado pelo Tenente Edson da Mota Correia, interventor no município de Aracati em 1932. Foi eleito deputado constituinte em 1946, sendo líder do Governo de Faustino Albuquerque na Assembleia e presidente da Comissão Constitucional de 1947; eleito deputado federal pela UDN em 1954.

O PSD era liderado em Itapipoca por Hildeberto Barroso, tabelião público de Itapipoca desde 1928, e eleito deputado estadual constituinte, em 1934, pela Liga Eleitoral Católica (LEC). Nascido em 1894, era um fazendeiro e comerciante local, sendo eleito deputado estadual novamente em 1946. Era um dos mais antigos chefes políticos atuando no município no regime de 1946 e não possuía ensino superior. Ao longo do regime, as profissões de médico e advogado parecem ter tido um grau maior de penetração e relevância para a esfera pública.

Até 1954, o PSD foi o único partido na oposição municipal a UDN na câmara municipal. Tanto a UDN quanto o PSD representavam as forças conservadoras da política brasileira, que passaram a perder espaço após 1954. No município, os grupos vinculados à UDN mantinham certa conexão com a tradição liberal local, que vinha desde os tempos do império e que tinha em Anastácio Saranhão seu principal líder na primeira república. No PSD, os opositores se articularam à Saranhão e aos liberais, articulando-se as famílias que antes formavam o grupo político dos conservadores.

A característica mais facilmente identificável da política brasileira no regime de 1946 é a transformação de um sistema político que se fragmenta muito rápida e acentuadamente. No município de Itapipoca, os grupos políticos do início do regime, divididos entre varguistas e opositores, passaram a se fragmentar por diversas legendas, formando partidos e uma identificação ideológica própria. Os partidos conservadores perderam espaço, mas nenhuma força partidária conseguiu capitalizar o espaço deixado pelas elites decadentes. Com relação à fragmentação partidária da segunda república, alguns teóricos afirmam que ela levaria necessariamente ao travamento do regime democrático, por impossibilitar um governo de coalizão no presidencialismo recém-inaugurado.

Maria do Carmo Campello de Souza (1976) contesta essa tese. Para a autora, “o declínio dos grandes partidos conservadores - UDN e PSD - e a consequente dispersão

eleitoral induziriam, a médio prazo, a um processo de realinhamento do sistema partidário” (SOUZA, 1976.p.143). Se o sistema não tivesse sido interrompido pelo regime militar, a autora afirma que a UDN passaria a depender de forma mais crucial das camadas médias e altas das capitais “compensando, em parte, a escassez numérica dessa base com a regularidade de sua participação eleitoral e com sua fidelidade às bandeiras clássicas do udenismo.” (SOUZA, 1976.p.145). Já o PSD, precisava interiorizar suas bases, se tornando um partido político de bases agrárias ainda maiores. “Partido do interior rural, na linguagem de seus dirigentes, “ostra incrustada no casco da nau do Estado”, na linguagem da oposição, esse camaleão rural-burocrático cindia-se, a cada momento, entre esses dois futuros”. (SOUZA, 1976.p.146). Em Itapipoca, ao longo do regime, o partido que logra capturar de forma mais incisiva o espaço que deixado pela UDN e pelo PSD é o PTN (Partido Trabalhista Nacional).

Nas eleições de 1947, disputaram o cargo de prefeito Francisco Homerino Barroso (PSD) e José Romero de Barros (UDN). Para o cargo de vereador, a chapa da UDN era formada por Antonio Eliseu de Barros, Antonio Teixeira Filho, Antonio Sales Filho, Antonio Tabosa Braga, Geizi Barroso, Francisco Mota Filho, João Idálio Teixeira, José Maria Teles Lima, Moacir Félix Araújo e Raimundo Teófilo de Castro. Pelo PSD, foram registrados Aduato Barroso Braga, Manoel Vidal Sobrinho, Raimundo Teixeira Alves, Norberto Henrique de Oliveira, Elias Enéias Pinto, Francisco Barroso Valente, Vítor Monteiro de Oliveira, Lindolfo de Paula Braga, Francisco das Chagas Pinto, Pedro Alves de Aguiar e Jorge Pinto de Mesquita. A primeira legislatura da CMI foi composta de membros desses dois partidos apenas, não havia no município lideranças tradicionais da esquerda.

Concorriam a onze vagas para a Câmara Municipal, sendo necessário aos partidos apresentar a lista de candidatos previamente. A vitória do pleito tanto no executivo quanto no legislativo foi da UDN, que elegeu o prefeito e a maioria dos vereadores (07 das 11 cadeiras). Na mesma eleição, Perilo Teixeira (UDN) é eleito deputado constituinte. O PSD itapipoquense também alcança sucesso ao eleger Hildeberto Barroso (PSD) como deputado estadual. Assim, Itapipoca conta com dois políticos locais representando o município na Assembleia Constituinte estadual.

Durante todo o regime de 1946, o município de Itapipoca consegue eleger pelo menos dois deputados. Isto permitia que políticos municipais pudessem se lançar em

candidaturas de âmbito estadual mais facilmente, favorecendo a relação entre os líderes políticos locais e outras lideranças, incentivando a integração do município nas disputas políticas estaduais e federais.

O primeiro prefeito eleito em Itapipoca, José Romero de Barros (UDN) era um comerciante local, explorava o ramo de compra e venda de cera da carnaúba e outros produtos. Junto com seus irmãos Estevão, Joaquim e Murilo, José Romero formava um núcleo político que havia sido aliado de Anastácio Saranhão na década de 1910. Fazendeiros e comerciantes do distrito de Aracatiara (que hoje pertencente ao município de Amontada), após a morte de Saranhão eles vincularam-se a Perilo Teixeira na UDN. Na segunda metade da década de 1950, eles vão formar seu próprio núcleo político no PTN, sob a liderança de Rigoberto Romero de Barros, médico, eleito deputado estadual em 1954 pela UDN, em 1958 pelo PTB e pelo PTN em 1962.

Rigoberto Romero de Barros foi outra liderança importante do município de Itapipoca ao longo do regime de 1946. Formado, em 1943, pela Universidade Federal da Bahia, após a abertura do regime, vincula-se a Parsifal Barroso e rompe com Perilo Teixeira (UDN), em 1958. Foi secretário de saúde do Ceará entre 1961 e 1962, tendo sido eleito deputado estadual em 1954, 1958 e 1962.

Na CMI, na segunda eleição sob o regime democrático (1950), 64% dos vereadores de 1947 são reeleitos. No total, a UDN novamente fez maioria no plenário, elegendo 06 vereadores, com 4.715 votos ao todo; enquanto o PSD elegeu 05 vereadores, com 3.612 votos. A UDN venceu também a disputa pelo executivo municipal, elegendo José Airton Teixeira⁵³, com 4.695 votos.

Na administração de José Airton aparecem as primeiras obras de reestruturação urbana no município. A construção do açude Poço Verde, financiada com recursos do Governo Federal articulados por Perilo Teixeira (MACIEL, 1997), é iniciada. Aparecem também as primeiras obras de pavimentação e saneamento básico da cidade, inicialmente concentrados na sede. O surgimento dessas obras e a possibilidade de conseguir melhorias para os distritos do município vão incentivar o surgimento de um novo perfil de atuação na Câmara, o vereador distrital.

⁵³ José Airton Teixeira era advogado, cunhado de José Romero de Barros. Exerceu a profissão de contador até 1952, quando se formou em direito. Seu irmão, Dr. Juraci Teixeira foi um político influente nos governos de Adauto Bezerra e Virgílio Távora, sendo candidato a prefeito e a deputado federal (MACIEL, 1997).

Ao garantir autonomia política e administrativa ao município, e garantir uma autonomia pelo menos parcial no que diz respeito às rendas municipais, o sistema político permitiu que o Executivo concentrasse recursos para distribuir obras pela cidade. O vereador adquire então uma função inexistente até ali: o de garantir verbas para determinadas obras e benefícios da localidade. De bases territorialmente concentradas, o vereador não precisa mais ser um membro orgânico das elites locais, pois agora a força de sua representação se baseia nas demandas de cada distrito e nas benesses que pode trazer aos eleitores. Geralmente, ele é um membro da própria comunidade local que se destaca no relacionamento com chefes políticos estabelecidos e passa a exercer o poder de influenciar a distribuição de serviços e rendas do município.

Em 1954, a UDN elege Perilo Teixeira como deputado federal. No mesmo ano, seu irmão, João Idálio Teixeira (UDN) é eleito Prefeito de Itapipoca, com 8.431 votos. João Idálio Teixeira já havia sido vereador em 1947 e 1950. Pelo PSD, Danúsio Barroso (filho de Hildeberto Barroso) é eleito deputado estadual e Rigoberto Romero de Barros pela UDN. Um novo partido surge na cena política de Itapipoca: o partido social progressista (PSP), que não apresentou chapa própria ao cargo de prefeito, preferindo aliar-se ao PSD, mas alcançou 926 votos nas eleições para vereador. A chapa de Antonio Tabosa Braga (PSD/PSP) obteve 6700 votos no município. Este foi o último ano onde as chapas para prefeito não tinham o cargo de vice-prefeito.

Até 1958, os prefeitos eram substituídos pelo presidente da Câmara em casos de licenças ou ausências. Essa substituição era uma fonte de constantes atritos entre os dois poderes, pois na ausência de uma maioria favorável ao prefeito, seu afastamento daria plenos poderes à oposição. Com a criação do cargo de vice-prefeito, opera-se a separação completa entre os poderes legislativo e executivo no âmbito municipal.

João Idálio Teixeira foi o último dos “perilistas” eleitos em Itapipoca pela UDN. Agropecuarista, a partir de sua administração, a oligarquia perilista entra em declínio no município.

Cimentados por conflitos políticos de 12 anos de mando, cedo começaram os deslizamentos estruturais. Profundos sulcos têm sido cavados por entre as lideranças distritais. Próceres da mesma linha partidária se desentendem. Nasceram em Itapipoca novas lideranças, comandadas por: Padre Abelardo, Danúsio Barroso e Rigoberto Romero de Barros.(MACIEL, 1977.p.254)

O surgimento das lideranças distritais, que conseguiam votos ao alcançar melhorias urbanas para os territórios afastados do município, parece ter influenciado o declínio da UDN. Ao ser eleito para deputado federal e afastar-se de suas bases, Perilo Teixeira perde o domínio político do município. “No final da administração de João Idálio Teixeira, surgem os primeiros indícios de ruína. [...] Registra-se por comentários orais que o Presidente da Câmara Urbano Teixeira Barbosa passa mais tempo investido do cargo de prefeito, na interinidade, do que mesmo o próprio Prefeito” (MACIEL, 1977.p.254).

Antônio Danúsio Barroso (PSD), filho de Hildeberto Barroso (PSD), foi eleito para deputado estadual em 1950, 1954, 1958 e ficou na suplência em 1962. Agrônomo, formado pela Universidade Federal do Ceará, inicialmente dedicou-se ao sacerdócio, mas depois abandonou os estudos no Seminário da Prainha, e entrou na escola de agronomia. Herdeiro político de seu pai, passa a fazer forte oposição a Perilo Teixeira no município.

Na década de 1940, por iniciativa de Perilo Teixeira, inicia-se no município um movimento de expansão do protestantismo. Um missionário canadense, Reverendo Cecil David Fletcher, se instala em Itapipoca e inicia o trabalho de peregrinação e catequese evangélica. Em 1946, o primeiro templo da Igreja Presbiteriana é construído no município. Este crescimento da religião protestante descontentou em muito a Igreja Católica local. Em 1949, substituindo o padre José Edson Silva, o padre Abelardo chega ao município.

Padre Abelardo procurou estender as “bases sociais [da Igreja Católica] para além da elite e abrindo-se para as camadas médias e populares, no sentido de combater os movimentos de influência integralistas, comunistas e protestantes” (MACIEL, 1977.p.237).

Através de seu trabalho de base, junto com outras bem intencionadas lideranças do município, modifica a mentalidade do povo através da evangelização e mudanças nos costumes políticos, implantando escolas tradicionais e de capacitação profissional, tornando o ensino mais eficiente e o direito à cidadania mais popularizado. (MACIEL, 1977.p.239).

Ele saiu do município apenas em 1965 e apesar de nunca ter exercido nenhum cargo público, exerceu um importante papel de liderança, na oposição a Perilo Teixeira

no município e na organização do PTB local. Ao abrir o sistema político e ampliar a participação dos eleitores no processo, o sistema político da segunda república parece ter tornado necessária uma identificação maior dos eleitores com seus políticos, motivo pelo qual o trabalho de atendimento às bases se torna crucial para a política municipal.

O político que mais contundentemente revela esta necessidade de atendimento às bases é o político de bases territoriais fixas, representado, principalmente, pelo vereador de distrito ou de bairro. Em 1954, já há uma clara identificação distrital entre os vereadores de Itapipoca. Muitos deles passam a agir como intermediários entre o poder executivo, capaz de dispor sobre o orçamento e distribuir as obras públicas, e a população dos territórios itapipoquenses. Surgem os vereadores especializados na pavimentação de ruas, assim como aqueles que trabalham pela construção de escolas e implementação de saneamento. O impacto desse perfil de liderança será profundo no sistema político municipal. Ele atravessa todo o período militar, enfraquecendo-se apenas no contexto da nova democracia brasileira. Quando suas bases de reprodução desaparecem, a população fica a perguntar-se: “*pra que serve um vereador?*”, tamanha foi a identificação deste perfil com o caráter da função.

O surgimento deste novo tipo de liderança teve uma importância imediata nas eleições de 1954. Como podemos ver pela tabela abaixo, houve uma renovação enorme neste pleito. Apenas 18% dos candidatos eleitos em 1954 haviam sido eleitos em 1950 ou 1947. Infelizmente, não foi possível determinar quantos dos candidatos eleitos em 1947 e 1950 haviam de fato se candidatado em 1954 por ausência desses dados. De toda forma, a taxa de renovação sugere que novas lideranças haviam surgido no município, dinamizando a política local.

Tabela 2.1: Número de candidatos eleitos a CMI por pleito (1950-1962)

	1950	1954	1958	1962
Reeleitos	07	02	05	07
Já haviam se candidatado anteriormente	01	03	02	01
Não haviam se candidatado antes	03	06	07*	07*
TOTAL	11	11	14	15

*Os dados do TRE para as eleições de 1954 e 1958 no município não fornecem a lista de todos os candidatos, apenas dos candidatos eleitos. O cálculo foi feito tendo como base os anos anteriores, o que pode representar um aumento nesses números.

Em seu estudo sobre a Câmara Municipal de Fortaleza (CMF), Lopes (2005) afirma que desde 1954 é possível observar

a presença de um núcleo de vereadores com base territorial firmando sua liderança no atendimento ao eleitor e no mecanismo de alistamento eleitoral. O alistamento eleitoral já começava a se configurar como mecanismo crucial. Nos anos 1970, torna-se o instrumento mais eficaz para reeleição usado pelos vereadores com votos concentrados em bairro. (LOPES, 2005, p.61).

Através da concessão de benefícios públicos para determinadas áreas ou bairros, o vereador tradicional atua como um intermediário político entre a população e o poder público municipal. Este vínculo vai possibilitar a existência de uma política “feita dentro de marcos restritos, de uma base territorial definida e claramente identificada com segmentos sociais ou com uma área de trabalho determinada” (LOPES, 2005, p.66), nas quais as expectativas por bens e serviços de uma base eleitoral concentrada devem ser atendidas pelo vereador – que deveria negociar estas demandas com o Executivo em troca de apoio político. “Ao constituir uma base eleitoral definida [...] o vereador passava a agir não mais como um agente representativo dos interesses de toda a sociedade, mas unicamente dos seus eleitores.” (LOPES, 2005; p.70)

Em 1958, a UDN perde as eleições para prefeito em Itapipoca. A coligação “União Democrática”, sob o comando do deputado federal Perilo Teixeira e do deputado estadual Danúsio Barroso, líderes dos partidos União Democrática Nacional (UDN) e do Partido Republicano Trabalhista (PRT), tinha como candidato a prefeito Antonio Tabosa Braga, ex-vereador. O candidato eleito, Antonio Albuquerque Barroso⁵⁴ (PTB), tinha o apoio do PSD de Hildeberto Barroso e do PTB de Rigoberto Romero de Barros, que foi eleito deputado estadual. O ano de 1958 foi de grande seca na região. Frentes de serviços e recursos do governo federal são atraídos ao município como forma de atenuar os efeitos da estiagem.

⁵⁴ Antônio Albuquerque Barroso foi candidato a prefeito outra vez em 1976, quando perdeu as eleições para Geraldo Azevedo. Candidatou-se ainda a deputado estadual em 1994, perdendo novamente e, finalmente, aposentou-se da vida política. Bacharel em direito, exerceu pouco a profissão, atuando na administração pública. Aposentou-se pelo INPS, onde exerceu a superintendência. Em sua administração foi instalada uma estação de energia termelétrica com distribuição nos distritos de Miráima, Assunção e Deserto. O telefone urbano também chega a Itapipoca.

Em 1962, o PSD lança novamente uma candidatura a prefeito coligado ao PTB e ao PTN no município. O candidato da chapa foi Antonio Martins Carvalho (PTB), médico. A aliança PTB-PSD elegeu apenas dois vereadores no município, enquanto o PTN de Rigoberto Romero de Barros elegeu seis. Na câmara, a maioria é dividida entre o PTN (06 vereadores eleitos) e a coligação UDN-PRT (também seis eleitos).

Na legislatura de 1962, foram construídos 42.000 m² de calçamentos em Itapipoca (MACIEL, 1977). A construção de estradas vicinais ligando diversos distritos do município também é realizada. Lâmpadas a vapor de mercúrio são instaladas nas principais vias da sede e a energia da hidrelétrica de Paulo Afonso chega ao município.

A tabela 2.2 a seguir mostra a evolução partidária na Câmara Municipal durante o período de 1947 a 1962. Percebe-se claramente o crescimento do PTN e a decadência do PSD, mostrando um enfraquecimento do partido no município. Corroborando a tese de Campello de Souza (1976), a UDN perde cada vez mais espaço no município, tendo seus candidatos a prefeito sido derrotados em 1958 e 1962. A derrota na Câmara Municipal só não foi maior porque a união de forças entre Danúsio Barroso (PRT) e os líderes da UDN conseguiram garantir uma representação maior para a coligação, mesmo com a derrota do filho de Perilo Teixeira nas urnas⁵⁵. No município, Rigoberto Romero de Barros fundou seu próprio partido, desvinculando-se da UDN, em 1958, e formando o PTN. No pleito seguinte, ele se filia ao PRT e volta a aliar-se aos perelistas. A racionalidade dos atores os levava a esse tipo de acordo, próprio das disputas eleitorais, com vistas a diminuir a incerteza de sua eleição. Era necessário atingir o quociente eleitoral para garantir a vitória, e isto muitas vezes significava calcular com o máximo de exatidão possível qual seria a melhor coligação para seu partido.

Nas eleições de 1962, as últimas sob o regime democrático de 1946, as forças políticas de Itapipoca estavam reunidas em seis partidos: PTN, PTB, UDN, PRT, PSP e PL. Hildeberto Barroso (PRT) se alia aos perelistas da UDN⁵⁶, buscando conquistar o cargo de prefeito, mas é derrotado por uma diferença de quase mil votos pelo candidato do PTB, o médico Antônio Martins de Carvalho. Nesta eleição, o PTB havia se coligado ao PTN e ao PSD na disputa local, o que revela o crescimento do grupo de Rigoberto Romero de Barros (PTN), indicado secretário de saúde do estado em 1961.

⁵⁵ Candidato a vice-prefeito em 1962.

⁵⁶ O vice-prefeito de sua chapa era Antônio Teixeira Filho (Texeirinha), filho de Perilo Teixeira.

O Partido Social Trabalhista (PST) era liderado em Itapipoca por Geraldo Gomes de Azevedo, médico, que será um importante líder político local ao longo do regime militar. O PTB local era liderado pelo padre Abelardo, considerado um líder político progressista no município. Podemos ver que a expansão democrática permitiu que novos líderes políticos ascendessem à esfera pública, rompendo antigos laços de lealdade no município.

Tabela 2.2: Configuração partidária dos candidatos a vereador de Itapipoca 1947-1962*

PARTIDO	1947			1950			1962		
	CANDIDATOS	ELEITOS	VOTAÇÃO	CANDIDATOS	ELEITOS	VOTAÇÃO	CANDIDATOS	ELEITOS	VOTAÇÃO
UDN**	11	07	3901	13	06	4715	17	06	3337
PSD**	11	04	2306	14	05	3612	10	02	1241
PL	-	-	-	-	-	-	07	01	690
PST	-	-	-	-	-	-	08	-	355
PTN	-	-	-	-	-	-	15	06	3451
TOTAL	22	11	6207	27	11	8327	57	15	9074

Fonte: TRE-CE. Elaboração Própria.

* Para os anos de 1954 e 1958, o TRE-CE não forneceu o registro dos candidatos por partido.

** Em 1962, a UDN se coligou ao PRT e o PSD ao PTB nas eleições municipais de Itapipoca. Não foi possível fazer a dissociação partidária entre os candidatos coligados, pois os dados do TRE fornecem a identificação por candidato e coligação, não por partido.

Em Itapipoca, o PTN, sozinho, alcançou mais votos que a UDN, coligada ao PRT em 1962. “As circunstâncias em que se deu a morte de Getúlio Vargas ocasionaram um evidente enfraquecimento da UDN e uma reavaliação da aliança PTB-PSD” (SOUZA, 1976.p.146). Por outro lado, a aliança PTB-PSD apresentava inconsistências ideológicas particulares que podem ter dificultado seu êxito. Em 1955, um ano após a morte de Vargas, a aliança PTB-PSD a nível nacional é rearticulada, tendo como objetivo diminuir as incertezas do resultado eleitoral.

Esse prolongamento, ao nível institucional-partidário, da velha fórmula getulista, se redundou em ganhos políticos para os partidos vitoriosos, teve também seu preço em deslegitimação do sistema partidário e do poder legislativo. Sendo uma composição política em desacordo com as tendências seculares das filiações do eleitorado, ela estimulou no lustro seguinte a cristalização definitiva do discurso exclusivamente normativo em que o país legal – o sistema partidário especialmente – é considerado especialmente não representativo do país real. [...] Não dera o esperado realinhamento, e em seu

lugar, [...] recrudesceram os atritos entre os dois partidos, bem como as dissidências internas em ambos, adquirindo particular virulência nas eleições de 1958 e no processo sucessório de 1960. (SOUZA, 1976.p.147).

A fragmentação partidária a nível nacional possibilitou o acirramento do conflito localmente, e a cisão das lideranças políticas que anteriormente mantinham o sistema partidário coeso. A distribuição clientelista dos recursos, que levava os vereadores a um inegável governismo, concorria, também, para o esvaziamento do regime partidário. Estes mecanismos clientelistas, no período posterior de fechamento do sistema político, irão possibilitar o surgimento de um sistema sustentado por uma rede de lideranças locais que controlavam a concessão de benefícios clientelistas. O tempo de bases fixas e laços de lealdade se torna o tempo da arte da chefia política, característica importante do poder local no regime militar.

O regime democrático, instaurado pela Constituição de 1946 promoveu mudanças importantes no município de Itapipoca. Ao garantir autonomia administrativa e política ao governo municipal, aliado a uma autonomia financeira parcial, o sistema proporcionou o surgimento de novas lideranças e novos modos de fazer política. Os partidos foram incorporados no município como um reflexo das disputas históricas locais, revelando um aumento da institucionalização da política municipal. Contudo, este início de institucionalização não foi suficiente para garantir o fortalecimento dos partidos, que se fragmentam enormemente ao longo do período.

Maria do Carmo Campello de Souza (1976) argumenta que a improbabilidade da institucionalização do sistema partidário na república de 1946 se deve, em grande parte, à manutenção de uma máquina política autoritária e centralizadora que, apesar dos mecanismos formais de democratização, funcionava na base do sistema.

Esse acoplamento de mecanismos formalmente democráticos a mecanismos autoritários resultaria certamente no delibitamento, ou na existência meramente parasitário-clientelística, dos primeiros, [...] o mecanismo se pôs em marcha, forçando os partidos a um processo de reestruturação e realinhamento (SOUZA, 1976.p.171).

Antes que os efeitos dessa reestruturação de médio prazo pudessem emergir, o sistema se fecha novamente. A instabilidade política, provocada pelo governo reformista de João Goulart, levou os militares a intervir na política nacional, fechando o Congresso Nacional. Após 1964, um novo regime é inaugurado na política brasileira.

A ampliação da participação política, aliado à autonomia municipal, impulsionou o surgimento de um político mais próximo da população. Em Itapipoca, os vereadores passam a exercer um papel efetivo em suas bases, fomentado por laços de lealdade e troca de favores. Sua vinculação propriamente partidária era fraca porque seu poder estava vinculado à garantia de recursos do Executivo, o que o levava a se aproximar do líder no controle das receitas, o chefe do Executivo. Ao trocar o apoio político ao prefeito pelo atendimento das demandas de suas bases, fixadas num território particular, o tipo de atendimento localizado que este político presta se torna muito importante no sistema político local. É ele quem sobrevive aos partidos e ao próprio fechamento do sistema, tendo se enfraquecido apenas no regime democrático pós-1988.

2.5 O fechamento do sistema político: governo militar e tempo das chefias.

A experiência democrática da república de 1946 é interrompida em abril de 1964, quando os militares afastam o presidente João Goulart do exercício de seu mandato e fecham o Congresso Nacional. “Chegava ao fim o regime iniciado em fins de 1945 e que, pela primeira vez na história brasileira, havia combinado a realização de eleições regulares e competitivas com alta taxa de incorporação de adultos ao processo eleitoral.” (NICOLAU, 2012.p.104).

O sistema político organizado durante o regime militar combinava instituições representativas com mecanismos autoritários de coação política de uma forma ainda mais particular que no regime anterior. Se, antes, eram principalmente as políticas públicas que sofriam uma interferência maior do governo central, ao longo do regime, em todas as esferas de governo, o legislativo se enfraquece enormemente.

No nível nacional, o Congresso perde parcela significativa de suas prerrogativas, que passam a ser concentradas no Executivo, principalmente os poderes fiscais e orçamentários, além das muitas perseguições políticas, que se revelam no elevado índice de parlamentares cassados e cidadãos que tiveram suspensos seus direitos políticos. Foram mantidas as eleições diretas para os cargos de senador, deputado, vereador e prefeito – excluindo-se os das capitais de Estado e territórios nacionais – por

quase todo o período⁵⁷. O Presidente da República e os governadores eram eleitos indiretamente, e a partir de 1965 o pluripartidarismo foi extinto. Apesar de ser um fenômeno singular, a convivência de regimes autoritários e ditatoriais dentro de sistemas formalmente representativos não é exclusividade brasileira.

Segundo Lisa Blaydes (2011), que estudou o regime egípcio de Hosni Mubarak, a existência de eleições competitivas pode ser essencial para um regime político autoritário porque, desde que o grupo no governo tenha mecanismos (legais e extralegais) de controlar o crescimento da oposição, a incorporação de instituições de representação competitivas induz a uma distribuição de recursos do Estado que possui maior legitimidade frente à população e às elites. “[É] delegando decisões sobre a distribuição [de recursos] para o mercado político na forma de eleições competitivas que o regime efetivamente cria uma forma mais robusta de controle social⁵⁸” (BLAYDES, 2011.p.238).

Assim, ao fornecer às elites locais um mercado político relativamente aberto, através do qual elas pudessem continuar a competir pelos recursos do Estado, o regime militar brasileiro pode ter alcançado uma maior estabilidade do que se tivesse suprimido completamente o acesso dessas elites locais à esfera pública, pois a representação do regime político, em suas bases, funcionava cada vez mais no sentido das demandas por serviços públicos de uma população carente que se inseria, cada vez mais, no sistema político. Durante o regime militar, a participação política se expande enormemente no Brasil. Em 1966, primeiras eleições sob o novo regime, o número percentual de eleitores sobre o total da população adulta era de 41%. Em 1982, este número salta para 62%. O aumento da participação política foi um fenômeno muito relevante que “ocorreu mesmo após as disputas terem ficado menos competitivas, devido ao fechamento dos partidos e à cassação de lideranças de oposição” (NICOLAU, 2012.p.114).

O Ato Institucional 02, de outubro de 1965, extinguiu a experiência partidária iniciada duas décadas antes, no regime republicano de 1946. A partir das novas regras para a criação de “organizações com atribuições de partidos”, apenas duas legendas

⁵⁷ Em 1978, uma Emenda Constitucional de 1977 determinou que um dos senadores fosse eleito indiretamente pelo colégio de líderes responsável por eleger os governadores. “Essa foi a única vez na história da República que os senadores não foram eleitos em eleições diretas” (NICOLAU, 2012.p.109). Os senadores eleitos pelo colégio de líderes ficaram conhecidos como senadores biônicos.

⁵⁸ “[I]t is by delegating distributive decisions to the political marketplace in the form of competitive elections that the regime actually creates a more robust form of social control.”

conseguiram estruturar-se no Brasil: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido de apoio ao regime militar; e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – partido de oposição. A extinção do pluripartidarismo criou um problema de adaptação do ponto de vista das elites locais e estaduais.

Os partidos locais haviam sido estruturados na república de 1946 em torno de clivagens políticas históricas, a partir das quais adquiriram um desenvolvimento próprio ao longo do regime republicano. A inadequação do bipartidarismo à situação política de muitos estados e municípios, na qual antigas lideranças já haviam rompido entre si e começam a representar novas forças e interesses políticos locais, parecia evidente. A solução veio através do mecanismo de sublegenda.

Uma das invenções da legislação eleitoral do regime militar foi a sublegenda, mecanismo criado para que um mesmo partido pudesse apresentar mais de um nome para concorrer a um cargo em disputas majoritárias. [...] Os votos dos candidatos de cada partido são somados e aquele que obtiver mais votos é o vitorioso. (NICOLAU, 2012.p.108).

Introduzida em novembro de 1965, a sublegenda foi utilizada durante todo o período militar nas eleições para o Senado (1966, 1978 e 1982) e para as prefeituras, e permitia que o partido apresentasse até três nomes para cada cargo. O sistema partidário do regime militar durou até 1979, quando o Congresso aprovou uma lei que extinguiu a ARENA e o MDB e permitia a organização de novas legendas.

Nas eleições de 1982, cinco partidos concorrem ao pleito: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido Democrático Social (PDS), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido dos Trabalhadores (PT).

Com exceção do PDS (organizado pelos dirigentes da extinta Arena), os outros partidos contavam entre seus fundadores com expressiva participação de políticos cujos direitos políticos haviam sido cassados e de outros que voltavam do exílio (NICOLAU, 2012.p.11).

Tanto no seu início quanto no fim do regime, a ditadura militar convive com o pluripartidarismo no Brasil.

No entanto, sob muitos aspectos, o regime militar fecha o cerco da competição política. Ainda que no município de Itapipoca, tanto o legislativo quanto o executivo tenham mantido seu caráter eletivo, o fechamento do sistema político a nível nacional e

estadual, assim como a diminuição da autonomia fiscal do município, restringiram o desenvolvimento político autônomo dos municípios.

Nas eleições de 1966, se enfrentam pelo controle do Executivo em Itapipoca quatro candidatos: Geraldo Gomes de Azevedo (MDB-2), Francisco Pinheiro (MDB-1), Rigoberto Romero de Barros (ARENA) e Antônio Irís Marques (ARENA). Apesar de Rigoberto ter obtido maior votação nominal (2.879 votos), como os votos agregados do MDB (4.037) foram superiores aos da ARENA (3879), o prefeito eleito foi Dr. Geraldo, com 2117 votos.

Geraldo Gomes de Azevedo nasceu em 1925, em Itapipoca. Formou-se em dezembro de 1952, pela Universidade Federal de Pernambuco, exercendo a profissão inicialmente num posto médico em Umbuzeiro (PE). Em 1956, retorna a Itapipoca e ingressa no Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERu), candidatando-se a prefeito e vereador em 1962, pelo Partido Social Trabalhista (PST). “No seu primeiro governo construiu escolas em várias localidades distritais, fez a distribuição de energia elétrica nos bairros e iniciou em grande escala a pavimentação da cidade em pedra tosca.” (MACIEL, 1977).

A profissão de médico ganha cada vez mais relevância no contexto político local. O capital social adquirido no atendimento cotidiano da população é importante porque fomenta laços de lealdade entre os eleitores e esses profissionais, que podem ser utilizados para fins políticos. Ao salvar vidas e prestar atendimento aos necessitados, os médicos locais se projetam com muita força no cenário político local, e este foi o caso do Dr. Geraldo.

Um fenômeno semelhante ocorreu com os comerciantes, donos de armazéns locais.

No tempo que eu era menino era assim: qualquer pessoa que tivesse um terrenozím matava um boi e distribuía comida pro povo da região. Para ele, aquilo nem era muito, mas pro matuto que tava em casa morrendo de fome, com as plantação tudo destruída pela seca, aquilo era muita coisa. A fome mandava nos voto. E todo mundo saía agradecido. Aquele agradecimento não se apagava não: a pessoa levava pro resto da vida a lembrança de quem tinha lhe tirado do aperreio. A lealdade era muita. (José Augusto, líder comunitário de Itapipoca. Em entrevista à autora, em outubro de 2012).

As lealdades políticas, mantidas na base da distribuição de bens e serviços à população foram muito importantes para a manutenção das bases eleitorais dos chefes

políticos estaduais. Não se tratava de uma mera troca de serviços com fins eleitorais, pois o eleitor se via preso a laços de gratidão e reciprocidade ao comerciante ou ao médico que havia lhe salvado a vida, que tinha lhe tirado do “aperreio”. Durante o regime militar este caráter da política local será acentuado pelo fechamento do regime político. O cálculo das bases eleitorais se tornava possível porque, por meio do controle das lealdades pessoais, os políticos tinham o controle sobre o voto dos cidadãos.

O único filho de Hildeberto Barroso que consegue sobreviver politicamente no município durante o regime militar é Gerardo Barroso. Dono de armazém local, ao contrário de seu irmão Danúcio (deputado estadual), ele tinha uma carreira totalmente centrada no município, tendo sido eleito vereador pelo PSD em 1958 e 1962. Segundo um dos entrevistados, Gerardo Barroso era muito popular no município. “Ele mesmo ia buscar as sacas de algodão e farinha lá. Chegava no matuto e dizia: Fulano, me dá aí teu fumo. Depois ia no bar tomar uma dose no bar junto com todo mundo. Aí o povo simpatizava muito com ele.” (líder comunitário).

As taxas de reeleição para a CMI foram bastante altas durante o regime militar. Nas eleições de 1966, 46% dos candidatos eleitos nunca haviam sido eleitos antes e nem tinham se candidatado. As taxas de reeleição para 1966 foram consideravelmente baixas, já que apenas 35% dos vereadores de 1962 lograram sucesso nas urnas. O TRE não forneceu a lista dos indivíduos que se candidataram, não sendo possível identificar quais dos vereadores de 1962, de fato, se candidataram em 1966. Em 1970, quando a quantidade de vagas para a Câmara Municipal diminuiu de 15 para 13 assentos, a taxa de reeleição sobe para 54%. Em 1982, no final do regime militar, 59% dos eleitos, em 1976, se reelegeram. Isto pode estar relacionado ao fato de que após o fechamento do regime, o município, que entre 1946 e 1962 conseguiu eleger pelo menos dois representantes locais à Assembleia Estadual, não elege nenhum político municipal ao cargo. Após perder sua capacidade de eleger um deputado estadual próprio da região, os políticos locais passaram a depender mais crucialmente dos cargos disponíveis unicamente no legislativo e no executivo municipal. Ao mesmo tempo, passaram a depender de políticos aliados de fora do município para garantir o orçamento local. A tabela 2.3 abaixo mostra o desempenho partidário da CMI ao longo do sistema bipartidário, implantado em 1965 e que durou até 1979.

Tabela 2.3 Desempenho partidário na CMI 1966-1978.

Partido	Ano			
	1966 *	1970	1972	1978
MDB	4	2	2	2
ARENA	11	11	15	15

Fonte: TRE-CE. Elaboração Própria.

* Nas eleições de 1966, era possível apresentar sublegenda para os candidatos a cargo legislativo, como os vereadores. No município de Itapipoca, a sublegenda ARENA 1 agregava os partidários de Hildeberto Barroso, líder local do antigo PSD. A Arena 2 foi organizada por Rigoberto Romero de Barros, antigo líder do PTN.

Em 1970, nas eleições para prefeito, o grupo representado pela ARENA-2 ganha as eleições municipais em Itapipoca. O prefeito eleito é o capitão reformado Francisco Pinheiro. Nascido em 1914, aos 14 anos ele se muda para Fortaleza para completar seus estudos. Mais tarde, ingressa na Academia de Oficiais da Polícia Militar, onde se forma paramédico. De volta à Itapipoca, ele se estabelece como farmacêutico.

Com grandes conhecimentos práticos na área de saúde e em consequência de poucos médicos e uma grande demanda de saúde por parte da população já bastante numerosa, Chico faz às vezes de médico em sua farmácia, consultando, fazendo pequenas cirurgias e medicando quem lhe procurasse gratuitamente. Cobrava apenas os remédios, isto, quando não era época de eleições. Com o sucesso obtido na sua profissão ganhou credibilidade da população [...] e lhe credenciou a ingressar na carreira política. (MACIEL, 1977.p.266).

Na Câmara de Itapipoca, a ARENA elege 11 dos 13 vereadores, ficando o MDB com apenas duas cadeiras. Esta legislatura tem seu término antecipado pelas eleições de 1972, onde o governo federal decidiu “dissociar o calendário eleitoral municipal do estadual e federal.” (LOPES, 2005. p.91). Em 1972, Gerardo Barroso (ARENA1) foi eleito prefeito de Itapipoca. A CMI, contando agora com 17 assentos, possui 15 representantes da ARENA e apenas dois do MDB. Em 1976, com Francisco Pinheiro como vice-prefeito, Dr. Geraldo Gomes se elege novamente prefeito de Itapipoca. Nesta administração, o DDD e o DDI chegam aos telefones do município, estreitando os laços de comunicação entre o regional e o nacional.

O primeiro jornal oficial também é criado em Itapipoca, e uma torre de transmissão de televisão é instalada no município, permitindo a veiculação do “canal 10”. Em muitos distritos, constroem-se pequenas estações de atendimento pré-natal, as “minimaternidades”, com assistência médica quinzenal. Além disso, açudes, escolas e os primeiros cursos superiores (um de enfermagem, outro de pedagogia) chegam ao

município. Nesta época, Itapipoca tinha uma área de 3.124 km², divididos em 11 distritos cujo território abrangia ainda os municípios de Amontada e Miraíma, hoje emancipados.

Com o passar da década de 1970, a representação territorial se torna cada vez mais importante no município. Ao mesmo tempo, a necessidade de garantir recursos para o município leva os líderes locais ao estabelecimento de alianças com deputados aliados do governo, pois os recursos financeiros do município se tornaram muito escassos.

Rejane Vasconcelo Carvalho (1999) afirma que “concentrar a chefia política em uma determinada base territorial é parte da arte de garantir votos certos, o que dá ao seu detentor uma força própria e, portanto, autonomia para participar de acordos e manobras políticas com outros chefes políticos.” (CARVALHO, 1999, p.59). Esta aquisição de bases eleitorais se dava, principalmente, pelo domínio pessoal e delegado de tais votos, caracterizando, também, uma rede de lealdades políticas distribuídas territorialmente cujo vínculo entre eleitores e políticos era mantido por todo o mandato, não apenas acionado no período eleitoral (CARVALHO, 1999).

Nesse sistema de trocas, os políticos que tiveram melhor sucesso foram aqueles que lograram fixar, de forma bem definida, suas bases no município. Os comerciantes adquirem um importante mecanismo político por meio da venda a prazo (fiado). “Os comerciantes tinham muito poder porque vendiam fiado pro povo o ano todo. Os patrão fornecia tudo o que a gente precisava e quando era na colheita, a gente pagava com milho, algodão, mamona” (José Augusto, em entrevista à autora, em outubro de 2012).

No mesmo sentido, os médicos e farmacêuticos locais adquirem, também, uma importância fundamental, pois podiam manter relações de troca com seus clientes, o que lhes rendia um mecanismo eficiente de apoio político. Valmir Lopes identificou em seu estudo sobre a Câmara Municipal de Fortaleza três caminhos de acesso ao legislativo municipal na década de 1970: o trabalho de base territorial fixa, construído a partir da assistência à comunidade e do alistamento eleitoral; a herança de bases construídas pela família, e o prestígio profissional de favores prestador pelo gestor público. Apesar de terem perfis distintos, estes vereadores possuem “algo em comum: a liderança construída na base da troca de favores e de serviços prestados ao eleitorado” (LOPES, 2005.p.82).

Em Itapipoca o fenômeno pode igualmente ser observado. Gerardo Barroso claramente é o tipo de político que herdou as bases construídas por seu pai, mas ao mesmo tempo, precisou fortalecer seus laços com a população carente, principalmente com os agricultores, para alcançar sua própria carreira política. Ao longo da década de 1960, seu capital político cresce ao ponto de fazê-lo lançar-se ao executivo municipal, elegendando-se prefeito em duas administrações municipais.

Dr. Geraldo Azevedo, por outro lado, é um político cuja profissão fornece uma conexão com os eleitores, o que, por sua vez, também se torna um tipo de capital simbólico a ser trocado por apoio eleitoral. As trocas e a reciprocidade adquirem um caráter essencial na política local: pelo menos virtualmente, nenhum candidato consegue sobreviver politicamente sem oferecer em troca algo à população. Esta troca, vale ressaltar, ocorria não somente no período eleitoral, mas durante todo o mandato. Era essa permanência das relações de reciprocidade que garantia a lealdade dos eleitores.

Francisco Rodrigues de Matos (Germanias), por sua vez, eleito vereador pelo MDB sucessivamente em quatro legislaturas (1970-1982), é um vereador de bases territoriais fixas.

Germanias, filho de agricultores, morador do distrito de Cruxati, entrou para a política itapipoquense em 1962, candidatando-se a vereador.

Eu venho lá do campo. Era um homem muito revoltado com as coisas da política. E entrei na política pra ver se o meu distrito melhorava alguma coisa. Fui de oposição no regime militar, fui do MDB. E continuei na oposição durante todos os meus mandatos. (Germanias, ex-vereador).

Quando perguntado sobre como fazia para atender seus eleitores, Germanias aponta:

No meu tempo, eu construí muita escola, botei mais de trinta professoras leigas pra trabalhar no distrito. Quem não conseguia vaga nas escolas, eu arranjava também. Posto de saúde eu levei pro distrito. E alistava o cidadão. E isso tudo ia sendo somado, a gente ia garantindo amigos. Antigamente a lealdade e a amizade contavam muito no voto. (Germanias, ex-vereador).

Os sentimentos de gratidão, amizade e lealdade caracterizam o aspecto da dádiva que as relações políticas alcançam no período. Ao ampliar a participação política, o

regime militar permitiu que setores marginalizados da sociedade pudessem ter direito ao voto. A concentração de renda e de serviços em áreas muito restritas do município fazia com que houvesse uma demanda muito acentuada por serviços e empregos, especialmente em distritos distantes da sede (geralmente mais carentes).

Por outro lado, foi necessário que os políticos se aproximassem da população, se identificassem com ela, o que certamente fortaleceu a representação no município. Ser filho de um eminente chefe político local não bastou a Gerardo Barroso para sobreviver à herança de seu pai: era preciso simpatizar com o matuto, se aproximar dele e fazer com que ele se sentisse seu “amigo”. Ao ter sua participação ampliada, as instituições políticas foram incorporadas na base da representação através do mecanismo de redes de solidariedades e compadrio que, como vimos, podem ser identificadas no município desde o início do século XX.

Grande parte da população adulta ficou excluída do sistema político, desde o final do século XIX até a metade do século XX, sendo incorporada muito rapidamente a partir dos anos 1950. Ao mesmo tempo, nos anos de maior expansão da participação (décadas de 1960 e 1970), o eleitor convive com um sistema político fechado, montado em bases de competição fixadas na lealdade, no favor e na “ajuda”. É interessante notar que, paralelamente, os partidos e as instituições políticas municipais adquirem uma dinâmica própria que se racionaliza e, muitas vezes, se afasta da percepção dos cidadãos. Enquanto o universo simbólico se orienta por valores afetivos, característicos da relação de dádiva (honra, lealdade, amizade etc.), o universo da esfera política se compõe de atores racionais que passam a depender profissionalmente da esfera pública.

A década de 1980 foi de muitas transformações no Estado do Ceará. No início dos anos 1980, uma grave estiagem destruiu parte das lavouras do estado, e a praga do bicudo arrasou grande parte de produção de algodão que havia restado. Somado à crise inflacionária que assolava o país, esta conjuntura revelou ao esgotamento da agricultura em todo o estado. A sustentação de uma ampla rede de relações políticas, lealdades e compadrios fixos se tornou muito difícil num cenário movediço, onde as forças políticas à esquerda e mesmo os próprios trabalhadores ganhavam mecanismos de representação e competição política. Os anos 1980 já se iniciam sob o pluripartidarismo e anistia de presos políticos no Brasil e, em 1986, uma Assembleia Constituinte é eleita diretamente pelos cidadãos. O clima de abertura política criava muitas expectativas em torno do

retorno democrático. Este ambiente socioeconômico contribuiu em muito para o declínio de muitos chefes políticos no Ceará (LEMENHE, 1995; ABUL-EL-HAJ, 1997; LOPES, 2005).

Este contexto de erosão política e econômica que se agravou nos anos 1980, não exerceu efeitos mais diretos nas eleições de 1982. Neste pleito, o PDS (Partido Democrático Social) que abrigava boa parte das lideranças da ARENA, extinta após o fim do bipartidarismo, foi o partido vencedor em todo o estado. Em Itapipoca, três chapas que representavam os grupos políticos tradicionais disputaram o Executivo Municipal, encabeçadas por Francisco Juraci Teixeira, José Agenor Henrique e Gerardo Teixeira Barroso – candidatos pelo PDS (PDS-1, PDS-2 e PDS-3). Pelo PMDB, formaram-se duas chapas: uma ladeada por Euritônio Assunção e a outra por Antônio Iris Marques. Gerardo Barroso ganhou por uma diferença de três mil votos de seus concorrentes do PDS e de mais seis mil votos das chapas do PMDB.

Após seis anos sem a realização de eleições municipais em Itapipoca, 1988 chegou banhado numa alegria eufórica. Um clima de muitas expectativas em torno do retorno democrático e das eleições diretas deram o tom das campanhas em todo o país. Nas capitais e em algumas outras cidades, as eleições de 1985 já haviam representado o fim do poder dos coronéis. Em Fortaleza, o Executivo Municipal foi renovado com a eleição de Maria Luiza Fontenelle (PT) para prefeita e, no governo estadual, a derrota de Adauto Bezerra (PDS) para Tasso Jereissati (PMDB) marcou o fim do tempo da política tradicional. Contudo, em Itapipoca, não houve eleições municipais em 1985, o que retardou a disputa eleitoral aberta e democrática entre os diversos grupos políticos até 1988, quando foi eleito José Everardo Barroso (PFL) para prefeito.

De ascendência conservadora, o PFL (Partido da Frente Liberal), partido de Everardo Barroso foi criado em 1985 a partir de dissidências do PDS, e no Ceará representava o grupo ligado à liderança de Adauto Bezerra. Assim, apesar de ser um nome novo na política de Itapipoca, Everado estava ligado aos grupos políticos tradicionais e representava uma manutenção do poder de tais grupos em Itapipoca. Ele obteve aproximadamente nove mil votos, derrotando Francisco Rodrigues de Matos, candidato pelo PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e Vicente Antenor, candidato pelo PDS, que obtiveram sete e seis mil votos, respectivamente. Estas foram as primeiras eleições nas quais o novo contexto institucional se fez sentir,

com o surgimento de partidos novos na esfera local, como PT e PL, e novas lideranças disputando espaço na esfera política local.

Na Câmara, o partido de Everardo Barroso (PFL) contou ainda com maioria, elegendo dez vereadores, seguido do PDS, partido de Vicente Antenor, que elegeu seis representantes. O terceiro colocado foi o grupo abrigado no PMDB, com três assentos. Contudo, apesar da concentração de vereadores no partido que representava os grupos políticos tradicionais, a eleição de 1988 chama atenção pela alta taxa de renovação da CMI: mais de 81% dos vereadores eleitos nunca tinham exercido a função anteriormente. Este índice mantém-se alto durante toda a década de 1990, caindo para 38% apenas nas eleições municipais de 2000. Isto revela uma nova fase de acomodação do regime, com o esvaziamento das antigas lideranças e o surgimento de novos atores no contexto municipal.

Durante o período da ditadura militar, apesar da maioria dos candidatos se concentrar num mesmo partido, estes políticos não formavam um grupo único e coeso, pois disputavam a partir de clivagens de poder próprias do município, enquanto que o alinhamento partidário foi resultado de um alinhamento externo, característico do fechamento do sistema político. Nesse período, a principal marca de um político era a quantidade de votos que podia controlar através de laços de lealdade e gratidão. Os desafetos e inimizades eram orquestrados, afinados e administrados para garantir a coesão das bases eleitorais que o sustentavam. Isso explica a existência de acordos e pactos políticos como estratégias de minimizar desavenças e “ vaidades ” que garantiram o monopólio eleitoral de determinado distrito ou segmento para um grupo coeso. Tê-lo assim era uma questão de sobrevivência eleitoral para os políticos tradicionais.

Os mecanismos que haviam sido criados durante o regime militar para barrar a competição e administrar os votos, impedindo a fragmentação dos grupos políticos⁵⁹, foram paulatinamente retirados ao longo da década de 1980. Apesar de irem se adaptando aos novos tempos e buscando novas estratégias para a manutenção do poder,

⁵⁹ A existência das sublegendas não afetava a coesão das bases políticas amarradas pela lealdade do eleitorado e pelo favor prestado pelos políticos. Eram uma forma de expressão de cisões mais antigas nessas bases, dando chance para que políticos locais vinculados a chefes diferentes, que passaram a competir dentro do mesmo partido com o bipartidarismo, pudessem expressar-se politicamente como rivais, o que historicamente de fato eram. Como havia o impedimento (ou altos custos de entrada) para novos atores, as bases desses políticos locais permaneciam mais ou menos as mesmas durante todo o período. Permitiram uma maior representação de forças no Executivo municipal, mas não permitiam a fragmentação das bases políticas dos chefes locais.

a renovação política acabou chegando a Itapipoca, e muitos políticos tidos como tradicionais perderam seu espaço na política municipal – a maioria – para não mais voltar. Mas, mesmo os jovens políticos poderiam trazer consigo as marcas e o apoio das velhas elites. No movimento oposto, as lideranças que emergiram no município no novo contexto institucional, as novas elites, tiveram também de abrir espaço para os grupos políticos que tinham enfrentado, com vistas a sobreviver politicamente e enfraquecer grupos e forças políticas que tentavam disputar seu domínio. Em política, tentar eliminar ou barrar novos competidores é uma forma de assegurar sua vitória, aumentando as garantias de uma carreira política de sucesso.

3. A Câmara Municipal de Itapipoca no novo contexto institucional

Após 1988, com a introdução do novo regime constitucional, os municípios brasileiros passam a gozar de autonomia plena em todas as dimensões (econômica política e administrativa)⁶⁰. Estados, municípios e União tornam-se parte do pacto federativo da nação, possuindo competências próprias e um orçamento garantido constitucionalmente para a administração municipal.

Assim como nas outras esferas subnacionais, Executivo e Legislativo compartilham a responsabilidade pela concessão de benefícios à população. O Executivo, órgão eletivo majoritário que detém a prerrogativa de formulação de políticas públicas, se concentra na figura do prefeito e seus gabinetes. O Legislativo, órgão colegiado de representação, é responsável por aprovar a legislação dentro do território municipal, fiscalizar as contas municipais e a ação dos prefeitos.

No tópico seguinte, descrevo a dinâmica do poder em Itapipoca após 1988, os atores que se emergiram no cenário político e como os grupos locais se articularam no novo contexto institucional inaugurado pela Carta de 1988. No próximo tópico, procuro responder a questão: qual a relação do Poder Executivo com o Poder Legislativo no âmbito municipal? Será que os vereadores dispõem de recursos para exercer um poder autônomo frente ao prefeito? Qual o poder de agenda dos vereadores sobre a administração municipal? Qual o perfil da produção legislativa municipal de Itapipoca? No tópico, busco traçar o perfil dos vereadores municipais na legislatura 2009-2012, procurando entender os recursos e mecanismos que estes atores utilizam para se estabelecer no cargo.

3.1 De 1992 a 2008: novas lideranças no contexto municipal

Três fenômenos são importantes para compreendermos a política no município de Itapipoca no novo contexto institucional: a decadência das lideranças que haviam se

⁶⁰ Existem algumas complicações nesta definição, principalmente porque o poder público municipal, apesar de ter um orçamento garantido legalmente, encontra obstáculos para a produção de políticas públicas autônomas porque este orçamento em grande parte é vinculado à legislação específica. Para mais esclarecimentos quanto à classificação, ver a seção 1.1, no primeiro capítulo desta dissertação.

consolidado durante o regime militar, a inserção de Vicente Antenor no Executivo municipal, seu posterior declínio; e a emergência de João Barroso⁶¹ no cenário político local. Nas eleições de 2012 as lideranças de João Barroso e Vicente Antenor se esgotam, e então um novo período político se inicia no município, com a ascensão de Dagmauro⁶² e do grupo de oposição no governo local. Para compreendermos esses fenômenos que marcaram a política de Itapipoca no período 1988-2012, é necessário reconstruir, em parte, as disputas que marcaram o município, centradas, principalmente, na disputa pelo Executivo municipal.

Em 1988, se enfrentam na disputada pelo Executivo municipal de Itapipoca Everardo Barroso (PFL), Germanias (PMDB), Vicente Antenor (PDS), Wilson Batista Colácio (PL) e Francisca da Silva Góes (PT). Este é o primeiro pleito onde partidos ideológicos de esquerda (PL e PT) se lançam na disputa pelo Executivo municipal em Itapipoca.

A emergência dos movimentos sociais, ocasionados pela crise econômica da década de 1980 e o declínio da agricultura, mudou a estrutura social do interior cearense. Muitos sertanejos saíram de seus municípios em direção à capital do estado e outras cidades, em busca de emprego e condições melhores de vida (O POVO, 10/09/1992). Em Itapipoca, os agricultores se articularam em torno das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) e, posteriormente, formaram associações comunitárias, mobilizando politicamente a parcela mais carente da população. Este movimento de articulação política permitiu uma maior penetração dos partidos de esquerda no município, que teve reflexos já nas eleições de 1988.

Além disso, as condições econômicas do Ceará haviam mudado significativamente ao longo da década de 1980. Lopes (2005) afirma que

O colapso da economia algodoeira é apontado como um dos principais fatores explicativos para a impossibilidade de reprodução do poder tradicional ou pelo menos para sua crise de reprodução. [...] Sua crise significou igualmente a liberação dos indivíduos para outros setores de atividade e sua autonomia política. [...] A oligarquia de base agrária perde seu

⁶¹ João Ribeiro Barroso (PSDB), engenheiro, nasceu em 1962, em Fortaleza. Atualmente, é sócio da empresa Engexata e proprietário da Fazenda Rajada, distrito de Deserto em Itapipoca. Foi prefeito do município em 2004 e 2008, tendo concorrido ao cargo também em 2000, pelo PFL.

⁶² Dagmauro Sousa Moreira, médico, nasceu em 1971, em Itapipoca. Foi eleito vereador em 2008, com 2.280 votos, sendo 15% destes concentrados no distrito de Assunção e 25% no centro da cidade. Em 2012, foi eleito para prefeito de Itapipoca, com 41 mil votos. O candidato apoiado pelo prefeito, Roberto Leite (PMDB), obteve apenas 23 mil votos no município.

poder político no momento em que suas bases materiais de reprodução entram em crise. (LOPES, 2005.p.120)

No governo estadual, os candidatos ligados ao setor industrial ganham as eleições, já em 1986. O “Governo das Mudanças”, caracterizado pelo primeiro mandato de Tasso Jereissati ao governo do estado, através da reforma administrativa do aparelho público estadual, da eliminação do empreguismo e do saneamento das contas estaduais, fechou as portas para a manutenção da máquina clientelista de muitos políticos no estado. No entanto, demorou para que houvesse reflexos mais amplos do ponto de vista da política municipal.

O PFL e o PDS foram os partidos vencedores do pleito municipal no Estado, em 1988, portanto, indicando que a eleição [estadual] de 1986 não tinha ocorrido em razão de transformações tão significativas na estrutura social e econômica para que fossem liberadas de vez das formas tradicionais de voto clientelista. (LOPES, 2005.124).

Parente (1992) afirma ainda que “apesar da crise, o modelo clientelista e a compra de voto permanecem com significativo vigor” (PARENTE, 1992.p.27). Mas a política tradicional continua a se desgastar durante os anos 1990. Em Itapipoca, as lideranças políticas que tinham se estabelecido na década de 1960 e 1970 são incapazes de articular politicamente seus candidatos a prefeitura municipal, após 1992. Contudo, as lideranças políticas ascendentes ainda estavam muito impregnadas pelo modo tradicional de fazer política. É, principalmente, a partir das eleições de 2000 que atores vinculados ao empresariado da região surgem no município. Nas eleições de 2004 e 2008 é o novo modo de se fazer política que se insere cabalmente no município.

As eleições de 1988 são as últimas que os candidatos mais estreitamente vinculados à elite política herdeira do regime militar obtiveram sucesso nas urnas. Germanias, ex-vereador, representante do distrito de Cruxati, ficou em segundo lugar na disputa pelo Executivo municipal, com 7.309 votos. Everardo Barroso (primo de Gerardo Barroso e seu sucessor político nesta eleição) obteve 8.990 votos. Vicente Antenor, terceiro colocado na disputa, teve 6.582 votos.

Segundo Everardo Barroso, antes de 1987 ele nunca havia pensado em entrar na vida pública. Seu primo, Gerardo Barroso, então prefeito e impedido de disputar a reeleição em 1988, decidiu transformá-lo em seu herdeiro político.

Eu não queria saber de política [...]. Quando foi em 1987, a minha família chegou aqui, eu com 46 anos de idade, o Danúsio Barroso (ex-deputado estadual), o prefeito Gerardo Barroso e minha irmã Éubia Barroso, secretária,

e eu todo arredio, eu num queria saber de política, queria saber de engenharia, queria saber de política não. E eles disseram: “Everardo, tu vai ser nosso candidato agora”. Eu disse que não queria saber disso e mandei eles embora. Uma semana depois eles voltaram, os dois que eram meus primos. E eles disseram: “Tem que ser tu mesmo, e deixa de conversa”. A minha irmã disse “Eu sei porque você não quer aceitar, tu é metido a serio, metido a zangado, tu é metido a moralista e política é uma esculhambação só, mas eu sou secretária de ação social e se tu ganhar eu vou te ajudar muito”. Resultado que eu aceitei. A nossa mensagem foi muito forte, muito penetrante. Foi de encontro às necessidades do povo. Então eu mandei lenha em cima dos palanques dizendo que se eu fosse eleito ia governar a prefeitura com mão de ferro e não ia aceitar vagabundagem na minha prefeitura. E não aceitei (Everardo Barroso, ex-prefeito).

Neste sentido, Everardo Barroso representava um personagem de transição entre as elites tradicionais e as novas formas de fazer política no município. Por um lado, seu pertencimento familiar lhe vinculava a um grupo histórico do município, que desde a década de 1930 exercia um papel importante na disputa política municipal⁶³. Por outro, sua formação educacional e seu posto de funcionário do Banco do Brasil lhe davam um caráter de modernização, apesar de seus vínculos com as elites tradicionais.

Porque eu entrei no banco com 18 anos e três meses. [...] eu sempre digo que o banco foi meu pai de criação, foi ele quem me formou moralmente, socialmente, intelectualmente. E no banco é desse jeito: dois mais dois *tem que ser* quatro. Aí eu me bitolei naquilo ali. [...] Eu governei os quatro anos, abandonei filho, abandonei minha casa e me dediquei à prefeitura. Fiz uma administração agigantada. Os outros prefeitos fizeram um bocado de porcaria na cidade. Aí tudo o que tava errado, eu quebrei. Mande fazer tudo de novo. Porque eu sou engenheiro, entendia de obra. Foi uma administração muito grande. (Everardo Barroso, ex-prefeito)⁶⁴.

As eleições de 1988 marcaram o início de uma nova fase para o Executivo municipal. Com os recursos garantidos constitucionalmente, as prefeituras se tornaram alvo privilegiado das elites políticas: “todo mundo queria ser prefeito, porque agora as prefeituras tinham muitos recursos” (líder comunitário, sobre as eleições após 1988).

Em 1992, os grupos políticos tradicionais do município, representados por Gerardo Barroso e Geraldo Azevedo perderam a disputa pelo Executivo. Com a emancipação de Amontada, em 1985, o grupo de Rigoberto Romero de Barros e seus herdeiros políticos se desvincularam politicamente de Itapipoca, o que pode ter afetado

⁶³ Seu avô, Hildeberto Barroso foi deputado constituinte pela L.E.C em 1934 e pelo PSD em 1947. Na década de 1950-1960, seus primos Gerardo Barroso e Danúsio Barroso foram prefeito e deputado estadual, respectivamente.

⁶⁴ Em 1996, Everardo Barroso volta a se candidatar a prefeito, mas não alcança sucesso. Em 2000, foi eleito vice-prefeito de Vicente Antenor (PPS) e em 2004 e 2008 apoiou a candidatura de João Barroso (PSDB) à prefeitura de Itapipoca. Em 2012, dava apoio ao candidato Roberto Leite (PMDB), sucessor de João Barroso que perdeu a disputa nas urnas. Segundo ele mesmo, não tem pretensões de assumir cargos públicos, e prefere atuar no apoio aos candidatos que julga mais competentes ao cargo.

o poder desses antigos políticos, acostumados a serem rivais, mas também aliados nos pleitos eleitorais. Fenômeno semelhante aconteceu após a emancipação de Miraíma, em 1988⁶⁵. No pleito de 1992, formaram-se para o Executivo de Itapipoca três chapas: Vicente Antenor Ferreira Gomes (PSDB), Geraldo Azevedo (PSC) e Gerardo Barroso (PFL).

O número de votos que Vicente recebeu foi bastante superior ao dos dois outros candidatos, o que mostra a decadência das elites tradicionais do município. Dr. Vicente ganhou as eleições, com 18.559 votos, enquanto Gerardo Barroso recebeu 9.579 votos e Geraldo Azevedo, 5.071 apenas. Somados, os votos destas duas lideranças tradicionais representam 14.650 votos, apenas 78% dos votos alcançados por Vicente Antenor.

Eles já tavam muito desgastados, porque política é uma coisa que desgasta se a pessoa fica muito tempo. E eles tavam aí a o quê? Vinte, trinta anos? Por aí. O Gerardo foi vereador nos anos 50 ainda. Além disso, a Itapipoca também tinha mudado, as pessoas tinham televisão, tinha o Tasso no governo. E aquela coisa foi crescendo. Ninguém mais queria votar em coronel. (líder comunitário).

Eleito, pela primeira vez, para prefeito de Itapipoca, a administração de Vicente Antenor foi marcada pela ampliação da estrutura administrativa municipal e por investimentos do governo do estado no município. Dr. Vicente, é tio de Ciro Ferreira Gomes, eleito Governador do Ceará pelo PSDB em 1990; este vínculo familiar facilitou sua aproximação com o partido no governo e também garantiu acesso privilegiado aos projetos do governo do estado enquanto Ciro Ferreira Gomes foi governador.

Nascido em Sobral, em 1929, membro de uma família com forte tradição política neste município, a migração de Vicente Antenor para Itapipoca se deve ao seu cargo como deputado estadual. Vicente Antenor já havia sido eleito para deputado estadual pela ARENA em 1978, o que representa sua ligação com os chefes políticos do regime militar. Formado em engenharia, ele trilhou carreira no funcionalismo público como empregado do DNOCS, chegando também a ocupar postos de coordenação na entidade. O acesso privilegiado aos recursos e projetos do DNOCS, importantes principalmente nos combates aos períodos de estiagem, certamente impulsionaram sua

⁶⁵ Como dependem de lei estadual para serem criados, os novos municípios surgem a partir de uma grande articulação política entre vereadores, prefeitos e deputados estaduais. As elites que lutam pela emancipação saem na frente pela disputa da máquina pública recém-inaugurada. Com o passar do tempo e a consolidação da competição política, no entanto, tendem a perder o monopólio das forças locais.

carreira política na década de 1970. No final dos anos 1980, o deputado tinha bases na região do município e havia sido o autor dos projetos de lei que desmembraram os municípios Amontada e Miraíma.

Com a abertura do regime, decidiu se dedicar à política municipal, fixando bases no município. Em 1988, se candidata a prefeito, tendo sido derrotado por Everardo Barroso. Entre 1988 e 2008, disputou quase todos os pleitos a prefeito de Itapipoca, apenas em 1996 não foi candidato, pois atuava como suplente em exercício na Assembleia Estadual. Seu aliado, Sávio Sampaio Teixeira, médico, foi eleito nesse ano. Em 2000, 2004 e 2008, Vicente disputa o Executivo municipal, tendo como principal rival João Barroso (PFL/PSDB).

Ao longo dos anos 1990, a trajetória partidária de Vicente Antenor acompanha a de Ciro Gomes, quando este rompe com Tasso e sai do PSDB, em 1996⁶⁶. A partir de 1994, com a eleição de FHC (PSDB) para a Presidência da República, as forças políticas alinham-se no cenário estadual, nacional e municipal em Itapipoca.

O alinhamento político em torno do PSDB (FHC no nível federal, Ciro no governo estadual e Vicente em Itapipoca) aliado à conjuntura econômica favorável do período e à política econômica de atração de investimentos do Governo Tasso, ampliada no Governo Ciro, culmina com a instalação de uma unidade de produção da fábrica de calçados DASS, em Itapipoca (1996). A chegada de uma empresa de grande porte, que possui unidades distribuídas em outros quatro estados do país (além de estar presente também na Argentina e na China), foi um grande acontecimento em Itapipoca. Em pouco tempo, a cidade passa a dispor de mais de dois mil empregos para serem preenchidos por moradores do município e da região – um grande *boom* na força produtiva local.

Também é de seu mandato a primeira universidade de Itapipoca, a Faculdade de Educação, vinculada à Universidade Estadual do Ceará (1996). No mesmo ano, é inaugurado o Hospital Municipal Rigoberto Romero de Barros, importante centro de saúde do município e região. A concessão de todas estas benfeitorias, além de

⁶⁶ Apesar de hoje estar em outra legenda, o PSB, Ciro foi membro do PSDB até 1996, quando se filiou ao recém-criado PPS, buscando concorrer à presidência da República em 1998 e 2002. Em 2003, rompe com o PPS e filia-se ao PSB por discordar da atitude oposicionista do PPS frente ao Governo Lula. Mudando de legenda, passou para a base aliada do Presidente da República e assumiu então o Ministério da Integração Nacional, onde favoreceu repasses a prefeituras do Ceará – o que mais tarde foi objeto de uma investigação sobre possível desvio de dinheiro público.

transformar o perfil municipal, tornou possível a estabilização de Vicente Antenor e seu grupo político na política de Itapipoca.

Nas eleições de 1996, após a derrota dos dois chefes políticos tradicionais em 1992, as forças políticas tradicionais se articulam novamente em torno de Everardo Barroso, candidato pelo PSD em coligação com o PDT e o PFL. Pelo PSDB, o candidato é Sávio Sampaio Teixeira (PSDB), um político que já havia sido vereador e vice-prefeito e que representava a aliança de Vicente Antenor e políticos antigos. Neste pleito, uma aliança entre PSDB, PT, PMDB e PTB foi necessária para enfrentar os grupos de Gerardo Barroso e Geraldo Azevedo, que estavam unidos em torno de Everardo. Sávio foi eleito com a maioria esmagadora de 21.999 votos, em comparação aos 14.231 de Everardo.

Dr. Vicente é um personagem político muito relevante para compreendermos a política na cidade de Itapipoca ao longo dos últimos 20 anos. Muitos dos atuais vereadores foram inicialmente apadrinhados por ele e seu nome ainda é uma referência bastante presente nos discursos e falas dos atores políticos em Itapipoca.

Eu entrei pra política trabalhando pro Dr. Vicente, comecei na campanha dele. Ele foi muito importante pra mim e muita gente (ex-vereador).

Eu sou primo da primeira esposa do Vicente. Aí eu comecei ajudando ele, trabalhando pra ele na política. Meu tio era vereador antigo lá do nosso distrito, mas ele já tava desgastado. Apoiava o Geraldo Azevedo e eles perderam muito espaço depois de 1988. Aí o Vicente se candidatou em 1992 e mesmo contra meu tio eu trabalhei pra ele. Eu tinha um carro de transporte, uma D-20 velha. Subia e descia a serra, levando o povo de graça [de Assunção] pra Itapipoca. Fazia mais de 30 viagens por dia, com o carro lotado. Botava o som e saía fazendo propaganda pro Vicente e pra minha campanha [de vereador]. Foi assim que eu comecei na política. (Edson Braga Veras, ex-vereador).

O Dr. Vicente tem muito prestígio até hoje porque deu emprego demais pro povo. Não tinha quem fosse lá pedir emprego e não saísse pelo menos [como] servente de escola. (líder comunitário).

Vicente Antenor deixou uma marca política forte no município. Mesmo no contexto das eleições de 2012, onde se encontrava debilitado pela idade e pelas doenças, a lembrança de seu nome era importante recurso discursivo dos vereadores de oposição. Na fala dos vereadores (tanto da oposição quanto da situação, ainda que a oposição cultue mais sua imagem), ele aparece como um homem bom, debilitado pela idade e por doenças, mas a quem “*o povo respeita e quer muito bem*”.

Em 2008, quando disputou pela última vez a eleição para prefeito, Vicente Antenor declarou em entrevista ao jornal O Diário do Nordeste:

O povo não vai votar em mim pelo que irei fazer, mas pelo que fiz durante oito anos [...]. E a população sempre me procura para tudo, porque é um povo carente, somente hoje (dia 15/08) recebi a visita de 40 pessoas [...]. Eles sabem que minha vida é difícil porque moro em casa alugada e que faço isso (política) porque gosto. Eu não tenho dinheiro e não tenho nada. (Vicente Antenor, em entrevista ao jornal O Diário do Nordeste, 22/08/2008).

No entanto, esse modo de fazer política pelo favor prestado estava em franco declínio em todo o estado. O poder do político tradicional, de bases territoriais bem definidas, estava amparado no controle dos laços de lealdade de seus eleitores. Esta máquina clientelista fixa exigia dos políticos elevados investimentos pessoais, que possibilitassem o atendimento permanente de seus eleitores. O político tradicional

presta diariamente atendimento social à sua comunidade, isto é, atende todos os dias pessoas que o procuram solicitando algum tipo de ajuda. Auxiliando individualmente cada eleitor, em sua necessidade, [ele] espera ser retribuído com o voto de gratidão. [...] Na época da eleição este movimento de eleitores pedintes se intensifica, principalmente em torno de trocas materiais. Esta é uma razão para o seu desaparecimento [...]. Já não basta o atendimento cotidiano, esperando na época da eleição o voto de gratidão. Isto porque na época da eleição a troca deve se intensificar, já que não conta unicamente com os favores prestados fora do tempo de eleição. (LOPES, 2005.p.129).

Além disso, o aumento da competição política e da complexidade das relações sociais nos municípios, ocasionadas pelas transformações econômicas, contribui para que o modo tradicional de fazer política, recebendo o eleitor pessoalmente e atendendo suas necessidades individuais, se esgote. O crescimento da industrialização no município de Itapipoca, bem como o crescimento comercial da sede são apontados como fenômenos que tornaram o eleitor menos “preso” aos laços políticos tradicionais.

O povo era tão carente. O político é que ia na casa dele, falava olhando no olho, abria o sorriso e a porta, virava amigo do povo. Naquela época o político comia o feijão junto com o caboclo. E aquilo era suficiente, era um sentimento que se estendia, que durava. Hoje não. O eleitor vem atrás da gente no tempo da política, sempre pedindo algo. Um cimento, uma consulta, às vezes dinheiro. Às vezes recebe de dois ou três candidatos. E o último que der é aquele que ele fica. (vereadora).

Eu passo quatro anos ajudando meus eleitores, dou remédio, ajudo numa dificuldade, faço tudo. Mas chega a época da eleição, tem outro oferecendo cinquenta reais pelo voto dele. Se eu der vinte ele fecha comigo, mas se eu não der nada eu perco o voto. (ex-vereador).

O povo quer mais que gratidão. Quer saúde, educação, emprego. Ele pode até apelar pro político numa necessidade, mas sabe que aquela ajuda não é favor, é um direito. Antigamente ele ficava agradecido, hoje ele fica é com raiva. Se não tem um hospital bom aqui, ele vai ter que ir pra Fortaleza e vai precisar de carro pra levar ele. Mas o certo mesmo era ter hospital de qualidade aqui. (líder comunitário).

Em 2004, com uma diferença de 800 votos apenas, João Barroso (PSDB) é eleito prefeito de Itapipoca. Enfrentando o principal político do município, Vicente Antenor, nesta campanha ele introduz recursos modernos, pautados pela construção de uma imagem pública *mediatizada*, pelas pesquisas eleitorais e pelo marketing político.

O João Barroso foi quem primeiro começou esse negócio de campanha profissional, com advogado, marketeiro, com investimento pesado mesmo. Aqui na Itapipoca ninguém fazia isso antes. Hoje ninguém mais faz política sem isso. E não é todo mundo que tem capacidade [econômica] não. (ex-vereador).

Anteriormente, as campanhas eram feitas nos moldes tradicionais: orquestradas pelo próprio candidato e seu grupo de aliados mais próximo, não havia a profissionalização dos métodos de campanha e de mediação da esfera pública. Estes novos métodos permitem a captação de votos dispersos, desvinculados dos laços de lealdade territorial.

Antigamente a política era mais clientelista [...]. Hoje é melhor dar dinheiro pra pesquisa que distribuir de qualquer jeito. A gente tem que conquistar o jovem, as mulheres, o trabalhador; as campanhas têm estrutura jurídica, estrutura de marketing, de pesquisa. Não se ganha eleição sem isso. Mudou muito. A imagem tem um impacto na votação e antes não tinha isso. (ex-vereador, sobre as mudanças na política local).

Em 2004, na campanha de João Barroso, o uso de profissionais do marketing político foi o último golpe contra o modo tradicional de se fazer política em Itapipoca. Todos os vereadores entrevistados comentaram que após esta mudança, as campanhas não mais foram as mesmas. Isto significa que o comportamento daqueles renovaram a política de Itapipoca nos anos 1990 e tinham se consolidado politicamente, principalmente o grupo de Vicente Antenor, teve de atualizar suas práticas a partir de 2004 para sobreviverem na política local.

João Barroso introduziu-se na política de Itapipoca ainda em 1988 quando foi Secretário de Infra-estrutura do município na administração de Everardo Barroso⁶⁷. Engenheiro civil e empresário, sócio da empresa de construção Engexata (fundada em 1985), João Barroso acumulou capital suficiente ao longo dos anos 1990 para lançar-se à disputa pelo Executivo Municipal. Seus recursos econômicos, utilizados para financiar uma campanha de grande vulto, foram muito importantes na política municipal.

Na sua administração, a prefeitura passou por reformas administrativas importantes. Ele sanou as contas municipais, conseguiu atrair recursos para Itapipoca e construir muitas obras, como estradas, reformas de praças, parque de exposição e etc. “Eu voto no João Barroso porque ele trouxe muitas obras pro município. No tempo dele saúde, educação e a cidade mesmo melhorou muito.” (eleitora)

Uma distinção diversas vezes apontada pelos eleitores entre a política antiga, praticada até Vicente Antenor e a moderna, representada pela administração de João Barroso, é a importância que o dinheiro adquire na política municipal.

“A política da amizade acabou-se, agora é só a política do dinheiro” (eleitor). O encarecimento das campanhas é identificado como um dos aspectos que mudaram muito a política municipal, não somente no Ceará, mas em todo o Brasil. Nos bastidores, estima-se que um candidato a vereador em Itapipoca precise hoje de, pelo menos, 300 mil para ter chances de ser eleito. Para prefeito, este valor pode chegar a dois ou três milhões.

Por outro lado, o perfil institucionalizado e moderno da política de João Barroso o afastou da população.

O prefeito hoje vive isolado. Nunca foi a uma reunião com as associações, com os trabalhadores. Só aparece pra discursar [em época de campanha]. Ele não tem contato com o povo, e isso é muito ruim. Até os conselhos que deveria funcionar com os líderes comunitários só tem empregado temporário da prefeitura. Ninguém fala nada com medo de perder o emprego, aí parece que tá tudo uma maravilha. Mas não tá. O povo gosta de simpatizar com o político, de ter um canal pra levar os problemas dele. Assim isolado ele [o político] perde muito. (líder comunitário).

Se não for alguém que tenha emprego nessa administração, todo mundo fala mal. Na Avenida Perimetral [em reforma], o serviço tá parado. Mas só de olhar a gente já sabe que é de péssima qualidade. O dinheiro investido vai ser perdido nas primeiras chuvas, porque o serviço é muito ruim [...]. Aquilo ali é

⁶⁷ Apesar a coincidência de sobrenomes, a família Barroso é muito extensa em Itapipoca e os dois são parentes apenas de forma distante.

o que dá retorno pra ele [(João Barroso)]. Antes de ser prefeito, a empresa dele tava quebrada. Hoje é o quinto homem mais rico do estado. (Edson Braga Veras, ex-vereador, sessão legislativa do dia 16/08/2012).

Em 2011, o episódio da “ponte do bode”, no qual uma ponte recém inaugurada pela prefeitura caiu após poucos meses de uso, foi um dos muitos desgastes que o prefeito João Barroso sofreu no último ano de sua administração. Os conflitos com o grupo da oposição se acirraram com a aproximação do ano eleitoral.

Desde 2011, com o impedimento de João Barroso à reeleição e as complicações na saúde de Vicente Antenor, a expectativa de se tornar a nova liderança política do município rondava todos os grupos políticos. A expectativa era de que o novo líder municipal fosse construído nas eleições de 2012 e isto fez com que os cálculos próprios ao jogo político se tornassem ainda mais cruciais.

O fortalecimento do grupo de vereadores da oposição ao longo de 2011 culminou com um pacto de união das forças oposicionistas, firmado pelos pré-candidatos em abril de 2012. Intermediado principalmente pelos vereadores, este pacto objetivava construir uma chapa única no seio do grupo oposicionista. Quatro pré-candidatos disputaram a direção da chapa: Dr. Dagmauro (PT), Edísio Pacheco (PSB), Geraldo Azevedo Filho (PDT), e Dra. Jocélia (PHS). No dia 20 de abril, ficou firmado que os nomes da chapa de oposição serão os que ficaram mais bem colocados numa pesquisa com o eleitorado do município. Os dois primeiros colocados seriam indicados prefeito e vice-prefeito, respectivamente. Nos bastidores, comenta-se que este acordo foi costurado com o total aval do atual Governador do Estado, Cid Gomes (PSB) e que os outros dois pré-candidatos de Itapipoca ganhariam cargos na atual administração estadual. O candidato a prefeito escolhido, Dr. Dagmauro havia sido eleito vereador em 2008. O vice, Geraldo Filho, já havia sido vice-prefeito de João Barroso nas eleições de 2008.

A decadência do PSDB em nível nacional e federal, acompanhada da ascensão do PSB, afetou diretamente a configuração da disputa para prefeito de Itapipoca, em 2012. Aliado a essa conjuntura, a ausência de um herdeiro político forte, tanto no grupo de Vicente Antenor, quanto no grupo de João Barroso, tem um efeito de esvaziamento do pódio, o que faz com que muitos candidatos se apresentem a ele na esperança de garantir o seu lugar ao sol. Enquanto o grupo oposicionista tem estreitado seus laços

com o Governador do Estado e deputados do PT; os líderes situacionistas têm se valido de suas conexões com o PMDB de Eunício Oliveira (senador) para conseguir apoio fora do município. Apesar de terem sido eleitos numa mesma coligação, Cid Gomes e Eunício sustentam hoje forças contraditórias na política municipal de Itapipoca. Isto é possível porque ao período eleitoral sucede-se um novo conjunto de regras de relacionamento entre os atores, sendo possível que os mesmos atores possam ser aliados em um nível de disputa (neste caso, o estadual) e opositores em um outro, o local.

O período de 1988 a 2012 no município foi palco de muitas transformações políticas. A emergência de uma ideologia política modernizante parece ter influenciado a decadência dos políticos tradicionais, representados aqui pelo declínio de Geraldo Azevedo e Gerardo Barroso na disputa pelo Executivo municipal. O ator que ascende e logra capitalizar inicialmente as forças políticas de Itapipoca, Vicente Antenor, ainda estava preso a um modo tradicional de fazer política, principalmente no que se refere a sua relação com o eleitorado. Nos anos 2000, este modelo tradicional se esgota com a eleição de João Barroso (PSDB) à prefeitura. Os métodos profissionais de campanha, a elevação dos gastos e o compromisso com o empresariado fazem parte dessa forma moderna que se insere na política municipal, principalmente em médios e grandes centros urbanos. Contudo, ao longo de seu mandato, ele não é capaz de construir a continuidade de seu mandato, chegando o candidato da situação – Roberto Leite (PMDB) – a perder as eleições de 2012.

Ao longo desses vinte e quatro anos de regime constitucional, o PSDB, partido que abrigou as duas principais lideranças do período, entra em declínio. Esta tendência alinha-se com o fenômeno em âmbito estadual e federal. Ao perder o controle da máquina pública, o PSDB perde sua capacidade de articular recursos para o município, principal componente para o apoio dos governantes municipais. Os candidatos do PSDB local se vinculam ao PMDB, partido da base aliada do governo, para garantia de recursos. Já a oposição, se alinha em torno do PT e do PSB, alcançando o sucesso nas últimas eleições. Em 2012, pela primeira vez no novo regime constitucional, um vereador é eleito prefeito de Itapipoca. É também o primeiro candidato do PT a ocupar o cargo. Espera-se dele um vínculo mais forte com suas bases, assim como maior atenção à saúde pública e à educação municipal – suas principais plataformas de campanha. Os resultados dessa nova experiência política para o município caberá ao tempo dizer.

3.2 Executivo e Legislativo no governo municipal: poder de agência e estratégias de consolidação

A CMI é composta por 11 vereadores, além de aproximadamente 20 funcionários que se encarregam das funções políticas (vereadores e assessores), administrativas e operacionais (servidores) da sessão. A mesa diretora é composta pelo Presidente da Câmara, pelo Vice-Presidente e pelos Primeiro e Segundo Secretários. Em 2011, o orçamento da CMI foi de R\$ 2,5 milhões aproximadamente, o que representa 1,7% do total do orçamento do município. O orçamento da CMI é definido no ano anterior a cada exercício, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), motivada, exclusivamente, pelo Poder Executivo Municipal e aprovada pelo próprio plenário por maioria simples. No ano de 2012, a casa legislativa era composta por representantes de oito partidos, sendo os que possuem maior representação PSDB e PT, com dois vereadores cada. Os partidos PDT, PP, PV, PSC, PRP e o PSD possuem um representante cada.

A Mesa Diretora é um órgão importante da Câmara Municipal. Suas funções são concentradas na figura do presidente, a quem compete administrar as sessões e representar a Câmara. A Mesa Diretora possui competências exclusivas, como a proposição de projetos e resoluções que criem, transformem ou extingam cargos e empregos da CMI, assim como os projetos relativos à fixação dos subsídios do prefeito, vice e vereadores. Também de forma exclusiva, deve propor concessões de licenças para o prefeito e para os vereadores e elaborar a proposta de orçamento da CMI que, mesmo na hipótese de não aprovação pelo Plenário, deve prevalecer sobre as demais. Este é um poder importante porque concede apenas aos três líderes a decisão sobre os recursos da Câmara, podendo prejudicar ou privilegiar determinados atores.

As sessões seguem uma estrutura bastante formalizada. No início, o Primeiro Secretário lê a ata da sessão imediatamente anterior e, após essa leitura bastante rápida e formal (onde vereadores e público prestam pouca ou nenhuma atenção), o presidente abre um espaço para a sua votação, que ocorre sem transtornos. Após a leitura da ata, a sessão é aberta para que cidadãos previamente inscritos possam subir à tribuna e

proferir discursos. Para inscreverem-se à tribuna, os cidadãos necessitam enviar, antes da realização da sessão, um ofício solicitando a palavra ao Presidente da Câmara, que aprova ou rejeita o pedido. Este momento é caracterizado como “Pequeno Expediente”, em oposição ao “Grande Expediente”, reservado unicamente para a fala dos vereadores.

Nas sessões que assisti, o perfil dos eleitores que se utilizavam do Pequeno Expediente foi bastante variado. Lideranças de movimentos estudantis, representantes de associações comunitárias, um padre, representantes de distritos e suplentes de vereadores falaram em plenário. Contudo, apesar da diversidade de personagens, a tônica dos discursos foi bastante semelhante em todos os casos: reivindicações e denúncias dirigidas ao Executivo municipal. O padre e os dois suplentes foram os únicos a tratar de temas diferentes: o primeiro foi solicitar dos vereadores apoio para a reforma da Catedral Nossa Senhora das Mercês e os suplentes agradeceram o tempo em que passaram como titulares na Câmara, lançando suas pré-candidaturas ao Legislativo, em 2012.

A recorrência de denúncias no Pequeno Expediente indica que o poder de aprovar os requerimentos daqueles que desejam subir ao púlpito é uma das ferramentas de que dispõe o Presidente da Câmara para privilegiar determinado discurso político. Ao romper com o prefeito, ele pôde utilizá-la para favorecer seu grupo político e consolidar o discurso oposicionista na atual legislatura.

A marca própria de uma sessão é ser um espaço *formalizado, ritualizado* de interação. Os elementos dessa ritualidade são muito presentes, ainda que não absolutos, já que muitos cochichos e burburinhos parecem contrapor a ordem ritual. Como pude observar em entrevistas e eventos, as falas e atitudes dos vereadores são bem menos espontâneas nas sessões que em outros espaços. É o momento de interlocução dos vereadores com o *público* e, mais do que a seus pares, é ao eleitor que seus discursos se reportam, como uma forma de *feed-back* aos seus representados. Ao iniciar suas falas, é comum que os vereadores digam: “*gostaria de mandar um alô pro Fulano, morador do Distrito X, que eu tenho certeza está me ouvindo neste momento*”.

O ouvinte desde o início de 2011 pode escutar as sessões da CMI no conforto de sua sala ou calçada, pelo rádio. Isto porque as sessões são transmitidas ao vivo para Itapipoca e outros municípios próximos, como Miraíma e Tururu, através da FM *Rádio*

Líder de Itapipoca. O sistema de rádio é muito popular em Itapipoca, assim como em muitas outras cidades do interior do estado ou mesmo na periferia das grandes cidades, principalmente porque é barato e acessível a uma ampla parcela da população, além de alcançar longínquas localidades com equipamentos de baixo custo. A popularização de celulares capazes de transmitir as emissoras de rádio endossa também este fenômeno. Segundo os próprios vereadores, em torno de 40% da população do município costuma ouvir as sessões legislativas pelo rádio.

A negociação da transmissão das sessões pela rádio foi um ponto decisivo no apoio dos vereadores da oposição à candidatura de Edson Braga Veras à presidência da Câmara em 2010⁶⁸, motivo pelo qual somente em 2011 as transmissões se iniciaram. Ao longo de 2011 e 2012, as sessões têm se tornado um espaço privilegiado das denúncias direcionadas ao Prefeito pela oposição.

Para serem aprovadas pela CMI, as matérias dependem de três tipos de maiorias: maioria simples, onde o número de votos a favor deve ser superior ao número de votos contrários; maioria absoluta, onde 50% mais um representante da Casa devem votar a favor da proposta; por último, existe também a maioria de 2/3, onde o número de vereadores a favor da matéria deve ser de 2/3 do total de representantes da CMI.

Com relação ao método de aprovação das matérias no Legislativo, a ampla maioria dos projetos discutidos na CMI necessita apenas de maioria simples do Plenário e o método de votação das proposições mais utilizado é o simbólico, onde o Presidente pede aos demais vereadores para que permaneçam sentados se favoráveis à matéria ou se levantem em caso contrário. Os votos são contados e o resultado da votação é anunciado pelo Presidente.

Quaisquer matérias que versem sobre alienação de imóveis públicos, contração de empréstimos a entidades privadas, rejeição de parecer prévio do Tribunal de Contas Municipal e concessão de serviços públicos dependem obrigatoriamente de maioria de 2/3 para serem aprovadas. Já o Código de Obras e Posturas, o Código Tributário e o Estatuto dos Servidores Municipais dependem de maioria absoluta dos vereadores para serem aprovados. Qualquer cassação de vereador se dá por voto aberto e maioria de 2/3 da CMI, bem como as propostas de emendas a Lei Orgânica Municipal (LOM).

⁶⁸ Revelado por um dos vereadores da oposição em entrevista

As propostas de emenda à LOM devem ser feitas por 1/3 da Câmara, pelo prefeito ou por 5% do eleitorado municipal. As propostas de alteração ou criação das demais leis podem ser apresentadas por qualquer vereador, pelo prefeito ou igualmente por 5% do eleitorado.

Todas estas exigências legais servem para distinguir matérias ordinárias, cuja aprovação não representa risco aos poderes instituídos, dos estatutos e temas legais de onde a instituição retira sua força e validade simbólica e regimental. Estas “travas” institucionais isolam as matérias mais relevantes para as instituições dos eventuais desejos oportunistas dos indivíduos que as constituem. Ao exigir maiorias mais rígidas, os legisladores que projetaram a instituição protegem-na de si mesmos e criam constrangimentos e custos para sua ação futura.

A Lei Orgânica do Município define as competências e a organização administrativa dos poderes municipais, estabelecendo formalmente os mecanismos e instrumentos que podem ser utilizados por cada um dos atores políticos municipais. Nas competências exclusivas da CMI encontramos importantes atribuições que concentram os poderes de veto de que dispõe a instituição. São elas: julgar as contas do prefeito, deliberando sobre parecer prévio do Tribunal de Contas do Município (TCM), fixar o subsídio dos vereadores, autorizar a alienação de bens imóveis do município, a aprovação de convênios onerosos com entidades de caráter público e privado e de contratos de concessão de serviços públicos e de usos dos bens municipais. Numa primeira impressão, poderíamos pensar que sem o apoio do Legislativo quase todos os projetos do Executivo seriam paralisados. Por que isto não ocorre?

Na verdade, longe de representar um poder frágil e debilitado, dividido entre a captura de seu orçamento pelos desejos dos legisladores e a total paralisação de seus projetos, o Executivo possui bastante força e coesão quando comparado ao Legislativo no âmbito municipal. O Chefe do Poder Executivo possui, em Itapipoca e na maioria dos municípios brasileiros, duas prerrogativas que são decisivas em sua relação com o Legislativo: a iniciativa exclusiva sobre o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o poder de veto das matérias legislativas.

Em um questionário⁶⁹ aplicado com os vereadores de Itapipoca na legislatura 2009-2012, 80% apontaram que a principal tarefa do Executivo é gerenciar recursos do orçamento público. A LDO, aprovada no fim de cada ano com vigência para o seguinte, e o Plano Plurianual, aprovado a cada dois anos, são os instrumentos através dos quais esta competência do Executivo se exerce. O controle orçamentário do Executivo cria um efeito de centro gravitacional para o grupo situacionista local, atraindo alguns legisladores para dentro do apoio ao prefeito e fortalecendo seu poder de decisão sobre as matérias aprovadas pela Câmara.

O poder de veto significa que, para qualquer projeto aprovado pela Câmara, deve haver a promulgação do prefeito. O veto deve ocorrer no prazo máximo de 10 dias após o recebimento do projeto, caso contrário a não manifestação implica a sanção da medida. O veto do prefeito deverá ser levado para votação na CMI em até 20 dias e só pode ser rejeitado por maioria absoluta dos vereadores. O prefeito pode ainda expedir decretos e regulamentos, o que lhe confere instrumentos para prescindir de aprovação da CMI em muitos de seus projetos cotidianos. No fim, apenas as matérias cuja aprovação da CMI é obrigatória por lei acabam passando pela Casa, como a contratação de convênios e aprovação de empregos públicos. Boa parte do gerenciamento dos projetos do Executivo nem sequer envolve a Câmara.

Em todos os 10 questionários aplicados junto aos vereadores de Itapipoca, a função de fiscalizar o Executivo e criar leis para o município foi citadas como umas das principais atribuições do Poder Legislativo Municipal. Apenas três vereadores afirmaram que “encaminhar as reivindicações da comunidade” seria também uma competência da Câmara, o que indica um enfraquecimento da ideia de que os legisladores serviriam também para distribuir serviços e bens públicos, pelo menos num nível formal.

Os vereadores deixam de se considerar como distribuidores de serviços públicos porque sabem dos limites de sua atuação, principalmente num contexto onde o orçamento municipal se encontra muito comprometido por responsabilidades já estabelecidas em lei federal⁷⁰. No entanto, são unânimes em dizer que a população muitas vezes não compreende isso. *“Às vezes a gente se sente servindo dois senhores ao*

⁶⁹ Para ler o questionário aplicado, ir até o Anexo I do presente texto.

⁷⁰ Principalmente na Lei de Responsabilidade Fiscal.

*mesmo tempo: de um lado, o povo; do outro, o prefeito. O prefeito quer que a gente aprove os projetos dele, do jeito dele, e cortar gastos. [...] O povo quer que a gente consiga mais projetos pra comunidade. Contra um e contra outro o vereador pode muito pouco*⁷¹.

Os dados demonstram uma aproximação entre a representação que os vereadores de Itapipoca têm de si mesmos e a representação regimental de sua função, indicando uma penetração entre o discurso da instituição e o discurso que eles apresentam publicamente sobre sua própria atuação. Isto revela a força das instituições públicas locais no disciplinamento de sua ação e de seus discursos. Por outro lado, releva também a acomodação a um estado de coisas onde os dois poderes se veem limitados em suas ações no âmbito municipal, já que o orçamento municipal se torna cada vez mais limitado pelas responsabilidades legais da máquina administrativa⁷².

Entre o exercício de suas competências formais e a prática política, vereadores disputam espaço entre si e procuram alcançar objetivos e desejos pessoais. Ser vereador é um equilíbrio muito difícil de sobrevivência política. De uma forma especialmente curiosa, estando uma vez no púlpito do Plenário, estes desejos se voltam para a construção de sua figura pública e para o fortalecimento de sua relação com o eleitorado. Os altos índices de audiência das sessões transmitidas pela *Rádio FM Líder* são uma vantagem à disposição da oposição, que procura enfraquecer a liderança de João Barroso no município com um projeto claro de disputar para o Executivo Municipal em 2012.

O Executivo possui o poder de influenciar efetivamente a agenda do Legislativo, e em muitos municípios esta característica é tão exacerbada que poucos vereadores conseguem sobreviver politicamente estando na oposição. Contudo, o caso da Câmara Municipal de Itapipoca na legislatura 2009-2012 nos revela que não é somente possível para os vereadores constituir um grupo autônomo, como é possível também que este grupo cresça e chegue a ganhar as eleições municipais – o que ocorreu nas eleições municipais de outubro de 2012.

⁷¹ Vereadora, em entrevista cedida à autora em fevereiro de 2012.

⁷² Sobre as restrições legais impostas ao orçamento municipal e seus efeitos na política local, ver o primeiro capítulo da presente dissertação.

A publicização das sessões foi um recurso essencial na consolidação do grupo de oposição no município de Itapipoca ao longo dos anos 2011 e 2012. No final do ano de 2009, os vereadores aprovaram alterações na Lei Orgânica Municipal que permitiu ao Presidente da Câmara ser reeleito. Esta mudança foi muito significativa, pois permitiu uma concentração de poderes maior em torno do cargo. O vereador Edson Braga Veras, presidente durante 2009 e 2010, afirma que o prefeito havia lhe prometido apoio se ele considerasse candidatar-se novamente ao cargo. No ano seguinte, no entanto, ao se aproximarem as eleições, o prefeito decide apoiar a candidatura de outro vereador para o cargo. O vereador procura então a oposição para apoiar sua candidatura:

O pessoal da oposição me garantiu que se eu botasse as sessões pra rádio, eles me davam apoio. Aí já eram 03 votos. Eu tinha também o voto do meu irmão, que é vereador, e o voto de outro vereador que um deputado segurava pra mim. Por isso eu antecipei as eleições. Se deixasse pra depois das eleições [para deputado] eu perdia.(Edson Braga Veras, ex-vereador).

Num confronto com a chapa do prefeito, em janeiro de 2011, ele não conseguiria eleger-se, tendo em vista que tinha a seu favor apenas o voto dos três vereadores da oposição, o seu e o de seu irmão, Luiz Veras (PSDB). O grupo da oposição era composto por Flailton (PDT), Gustavo Barroso (PV) e Dr. Dagmauro (PPS até 2010, depois PT). O voto segurado pelo deputado lhe garantiu vitória mesmo contra o grupo situacionista.

Por decreto legislativo, em outubro de 2010, ele antecipou as eleições internas para dali a uma semana. Na semana seguinte estava agendada uma reunião entre os vereadores Flailton, Gustavo, Dagmauro, Fábio Pires, Edson Braga e Luiz Veras e o deputado Téo Menezes em Fortaleza, para discutirem o acordo e definir a mesa. Nesta reunião eles firmaram o acordo de eleger Edson para a Presidência da Casa, junto com Gustavo Barroso e Fábio Pires como secretários. No entanto, entre a reunião e a votação ainda faltavam dois dias. Neste intervalo, Edson sabia que o Prefeito poderia fazer uma contraproposta aos outros vereadores e sua vitória estava por um fio.

Ao invés de voltarem para Itapipoca após a reunião em Fortaleza, Edson levou todos os vereadores de seu grupo para uma pousada, numa praia próxima a Fortaleza. *“Ninguém ficou nem com o celular, pra num ter perigo”*. Eles chegaram a Itapipoca no momento exato da sessão de votação e Edson foi novamente reconduzido à Presidência, vencendo a chapa que tinha o apoio do prefeito João Barroso (PSDB). Germanias, ex-

vereador eleito sucessivas vezes durante os anos 1970 e 1980, revelou que os chefes políticos de sua época se utilizavam de uma estratégia muito parecida: a negociação acontecia poucos dias antes da eleição de presidentes e depois disso ninguém saía da casa do chefe político antes das eleições. “*Um dia antes da eleição pra presidente os chefes prendiam todo mundo. Até a hora da votação, num tinha quem saísse da casa deles!*” (Germanias, ex-vereador). Como os atores são racionais e buscam maximizar seus ganhos, os vereadores irão fechar o acordo com aquele político que lhe fizer a melhor oferta. Se a cada proposta que o candidato X fizer, o candidato Y puder fazer uma contraproposta, os valores necessários para cooptar apoio serão cada vez maiores – e podem, inclusive, nunca ter fim. “Prender” os vereadores em casa ou isolá-los das formas de contato com o outro candidato é a forma de assegurar que não será “traído” por ofertas melhores. Até o último momento, se as ofertas ficarem se repetindo infinitamente, há sempre o perigo dos atores mudarem de lado.

Ter um presidente na oposição foi uma reviravolta importante no cenário político pré-2012 em Itapipoca. As prerrogativas e recursos da Mesa estavam agora nas mãos de um grupo de oposição, e foram amplamente utilizados no intuito de enfraquecer o prefeito. Além da publicização das sessões, demanda antiga do grupo, este passou a contar também com as verbas da Câmara e com prerrogativas administrativas que poderiam barrar ou retardar a aprovação de projetos de interesse do prefeito.

Através da transmissão das sessões plenárias, os vereadores de oposição (que detinham o controle das pautas legislativas) conseguiram um instrumento fantástico de aproximação com a população. Quase sempre, a institucionalização da esfera pública leva ao afastamento entre eleitores e políticos, tornando os espaços onde estes circulam praticamente invisíveis para o cidadão comum.

Ao transmitir as sessões, os vereadores foram capazes de mostrar a população que discutiam coisas do seu interesse, que estavam efetivamente fiscalizando os atos do prefeito e que eram capazes de construir um mandato eficiente. Neste sentido, a transmissão das sessões legislativas aproxima eleitores e seus representantes, tornando as pautas do legislativo tema de uso comum. Se as transmissões das sessões pela rádio são mecanismos eficientes para levar aos eleitores as pautas do legislativo, o contrário

não acontece. Os eleitores e suas demandas aparecem no plenário da Câmara de forma mediada, através dos discursos dos líderes de associação.

Ao mesmo tempo, as sessões são muito controladas pelos mecanismos do presidente da Casa. Quando o grupo no controle da Câmara se opõe ao Prefeito, os pronunciamentos tendem a ser contrários à gestão municipal; aparecem denúncias de mau uso dos recursos públicos, abuso de poder, falhas em projetos da prefeitura, a distância entre as promessas e as realizações de campanha. Quando o grupo é situacionista, estas pautas tendem a se esvaziar. O vereadores apontam também que a transmissão das sessões melhorou a performance parlamentar de muitos indivíduos: *“antes poucos vereadores se importavam de ir à tribuna. Agora não, todo mundo vai, quer falar e mostrar pro eleitor que tá presente.”*. A apresentação dos projetos de lei adquire também um caráter público, neste sentido eles passam a ser utilizados como uma forma de medir o prestígio do vereador entre seus eleitores e entre seus pares. *“Até agora eu fui o que mais apresentou projetos de lei pra cidade, se você for contar, quase toda sessão eu levo um.”*.

Em 2012, muitos projetos de iniciativa do Prefeito foram vencidos pelos vereadores na Câmara. Com a entrada de Rita Montegro (PSB) na oposição, este grupo formou maioria na Câmara ao longo de quase um ano. Ao longo dos anos de 2011 e 2012, como o avanço da força da oposição no plenário, o prefeito foi acusado por deixar de repassar à Câmara parte do orçamento previsto. As tensões entre oposição e situação se exacerbam e o clima por muitas vezes se tornou bastante acirrado no município. Em dezembro de 2012, com a volta de Rita Montenegro para o grupo da situação, a oposição volta a ser minoria no Plenário.

Os poderes concentrados principalmente na Presidência da Casa, como a definição do orçamento da Câmara, o direcionamento dos discursos no Pequeno Expediente e a aproximação com a população através da transmissão das sessões têm sido constantemente acionados para barrar a agenda do Executivo. Em novembro de 2011,

o prefeito encaminhou um projeto de lei à Câmara, solicitando a abertura de vagas de trabalho temporárias no serviço público municipal. Eram mais de 700 vagas, algumas com salários de apenas R\$ 350,00. Apesar de já possuir maioria na Casa, o grupo da situação não foi capaz de aprovar este projeto. A oposição fez muita pressão

contra o projeto, ressaltando a inconstitucionalidade do mesmo, os baixos salários e o interesse eleitoral (tudo isso sendo transmitido ao vivo, comentado e debatido pela população). Além das discussões em sessão, foi realizada também uma audiência pública com especialistas para discuti-lo. No fim, como a situação continuava insistindo na votação da matéria, o Presidente da Casa disse: *“vocês não vão aprovar porque não podem. Vou encaminhar este projeto pra Comissão de Justiça e nem tão cedo ele sai de lá!”*.

Neste momento, o Presidente da Casa deixou claro qual é sua autoridade e quais são suas prerrogativas. Quando os conflitos se exacerbam, os mecanismos de negociação dos vereadores com o Poder Executivo ficam claros. A primeira vista, o cotidiano do trabalho dos vereadores nos revela pouco sobre que mecanismos eles poderiam, se quisessem, realmente utilizar para contrapor o Executivo, porque em muitas cidades não existe estímulo para o conflito emergir: através do seu poder de definir a agenda do legislativo, o Executivo passa a exercer um controle sobre as pautas legislativas. Mas o relacionamento com atores fora do âmbito municipal, a aproximação de legisladores e eleitores por meio das transmissões das sessões e outros mecanismos de controle podem levar uma situação na qual a oposição não só exista, mas como também se aproprie do Executivo futuramente. Nesses momentos de exacerbação do conflito, vemos todas as “cartas” da retórica cortando o baralho dos jogos de poder.

No entanto, a questão é saber por quanto tempo isso pode durar: uma vez que as eleições para prefeito sejam ganhas pelo novo grupo, se há uma ampla maioria a seu favor, existem poucas chances de que a nova oposição consiga se fortalecer imediatamente dentro do sistema. Isto pode levar novamente a um período de apatia política, pois ao não dispor da Presidência da Câmara, o grupo, agora na oposição, encontra poucos meios de se consolidar (e poucos recursos para garantir sua sobrevivência independente). Apenas através de uma atuação fora do município, com deputados estaduais e federais será possível conseguir os recursos necessários para sua sobrevivência política. Se fora do município os espaços estão minguando para esse grupo (como ocorre com o PSDB), eles se encontram num dilema: abandonar a oposição ou aumentar o risco de não se eleger novamente.

A vida política no governo local não se faz na base da organização partidária, mas no uso clientelista dos recursos disponíveis pelo governante. Ele pode facilmente compor sua base de sustentação parlamentar. O alinhamento político com as posições do poder executivo é uma questão de sobrevivência

política para o vereador, pois sem o uso político da estrutura da administração municipal, não há como contemplar seu eleitorado e manter sua complexa rede de atendimento e prestação de serviços. A troca de favores, o atendimento de pequenas demandas coletivas, faz a atuação do vereador se voltar unicamente para a manutenção dos laços de confiança junto ao eleitorado. Ele desempenha seu mandato parlamentar na expectativa de tirar algum tipo de proveito para seus representados. (LOPES, 2005.p.177).

No entanto, novas estratégias podem aumentar os recursos dos vereadores de oposição no município. A relação com outros atores, exteriores ao município, foi fundamental para a eleição de uma mesa diretora de oposição ao prefeito no município de Itapipoca. A publicização das sessões, por meio das transmissões radiofônicas das discussões em plenário, também aumentou os recursos capazes de fazer o vereador sobreviver na oposição. Contudo, são mecanismos frágeis, se o contexto político fora do município se torna hegemônico. Podemos dizer que a mudança no governo federal e no Governo Estadual do Ceará, ao longo da primeira década dos anos 2000, favoreceu (e muito) o sucesso de tais estratégias. Na ausência delas, é possível supor que o quadro continue muito concentrado no poder de agenda do Executivo.

3.3 A Câmara Municipal em um novo contexto: sistema partidário e produção legislativa

Existem muitas variáveis através das quais é possível analisar uma instituição. No tópico anterior, concentrei-me em aspectos mais normativos, questionando quais são as prerrogativas e os efeitos da configuração institucional sobre o poder dos atores envolvidos na dinâmica de poder da Câmara Municipal de Itapipoca, investigando seus mecanismos de funcionamento, a relação dos atores que a compõe e como se dá o equilíbrio político entre eles. No entanto, outros aspectos são relevantes para se compreender o funcionamento do legislativo municipal.

Sistema partidário, a relação dos vereadores com suas bases e a análise da produção legislativa são objetos classicamente estudados. Neste tópico, irei me concentrar em apenas dois desses aspectos. Apesar de não serem exaustivos, acredito que eles são muito importantes para compreendermos a dinâmica política da Câmara

Municipal de Itapipoca ao longo do novo regime constitucional, porque revelam determinadas tendências e questões importantes para compreensão da função legislativa no município. São eles: o desempenho partidário e a produção legislativa.

Com relação ao sistema partidário, o período estudado se concentra nos vinte anos após a constituição de 1988, e concentra na análise das tendências partidárias presentes na câmara. Esta abordagem releva que partidos ganham força no município, quantas cadeiras eles concentram no legislativo ao longo do tempo e em que medida essa dinâmica acompanha a mudança de poder no Executivo municipal. É comumente apontado na literatura que os vereadores não possuem uma dinâmica política própria, permanecendo vinculados aos grupos no controle da máquina política local. Esta hipótese será testada ao longo da análise, procurando entender como, e se, as eleições para vereador dependem da disputa política pelo Executivo municipal. De forma análoga, procuro entender qual é o papel do partido na política municipal. Qual a importância que os atores atribuem a seus partidos? Como o partido interfere na dinâmica política da CMI?

A análise da produção legislativa se concentra no conjunto de leis aprovadas pela Câmara entre 2009 e 2011⁷³. Utilizo a tipologia proposta por Fabiano Santos (1995) para classificar a legislação municipal e responder à questão: qual é o resultado da atividade legislativa? Que produto os vereadores entregam efetivamente a seus municípios? Para efeitos comparativos, a produção legislativa do ano de 1977 e do período de 1981-2000 será levada em consideração. Esta análise é importante porque levanta questões importantes sobre porque determinados tipos de leis podem ser priorizados pelo legislador. Quais são os jogos que o vereador joga no exercício de sua função? Com que atores ele interage? Serão questões subsidiárias da análise.

Por último, será traçado um perfil para os vereadores de Itapipoca da legislatura 2008-2012. Este aspecto é extremamente relevante porque nos permite saber quem é o legislador de Itapipoca, quais são seus valores e como ele identifica sua profissão.

Um fenômeno que chama atenção no estudo do poder legislativo municipal no novo regime constitucional é o alto índice de renovação na Câmara, principalmente no pleito de 1988. O fenômeno que Lopes (2005) chamou de “a degola de 1988”, foi muito

⁷³ Os dados foram coletados em fevereiro de 2012, portanto, a análise não inclui a produção legislativa do último ano da legislatura.

importante para as mudanças no padrão de política municipal que emergiram ao longo da década de 1990. A tabela 3.1 abaixo apresenta os índices de renovação na disputa eleitoral para o período de 1982-2008.

TABELA 3.1 Taxa de renovação CMI 1982-2008

1982	1988	1992	1996	2000	2004	2008
41%	81%	67%	76%	38%	45%	36%

Fonte: T.R.E-CE.
Elaboração própria.

Lopes (2005) afirma que a abertura da competição política no novo regime é o principal elemento para entendermos as altas taxas de renovação política na Câmara, que foram observadas de maneira análoga para Câmara Municipal de Fortaleza.

A competição eleitoral levou à renovação da Câmara Municipal de forma jamais vista em outras eleições. Há ainda o fato de que nesta eleição os candidatos enfrentavam um quadro institucional novo de multipartidarismo onde a posição dentro de uma coligação é fundamental para assegurar o quociente partidário. (LOPES, 2005.p.136).

O novo regime institucional foi acompanhado de mudanças profundas também na estrutura econômica dos municípios. A crise econômica do final dos anos 1980 e a reestruturação administrativa e financeira do estado também influenciaram a decadência das lideranças que haviam se consolidado no regime anterior, diminuindo a probabilidade de distribuição de recursos para municípios e localidades. Ao “fechar as torneiras” dos recursos, o principal mecanismo de reprodução da máquina política dos vereadores tradicionais se esvazia.

82 foi um ano muito ruim pra gente aqui [(vereadores)]. A gente quase não tinha recurso, não tinha como construir nada. Foi um ano parado. Aí, em 1988, muita gente sentiu o baque. Eu não, porque me candidatei a prefeito e consegui mais de sete mil votos. Mas depois disso a política mudou muito e foi difícil voltar. Ainda fui eleito em 2000 e concorri em 2004 e 2008, mas não deu mais certo. (Germanias, ex-vereador).

A política é uma droga, vicia. E você só sai quando o povo te tira de lá. Meu filho queria que eu parasse hoje. Mas eu não vou. Vou deixar o povo me julgar. (Rita Montenegro, vereadora).

Paralelamente, com a redemocratização, surgem novas formas de organização que ganham cada vez mais força no município.

Tudo começou com as CEB's nos anos 1980. Na localidade, o padre organizava o grupo de oração, mas as pessoas não iam só pra reunião rezar. Elas iam discutir os problemas da comunidade, discutiam a questão da terra. Porque o pobre não tinha terra e tinha que produzir no terreno alheio, com medo de ser expulso a qualquer hora. Aí eles foram à luta pela terra. Esse era um movimento que amedrontava os políticos. O Tasso mudou tudo porque trouxe a ideia de associações organizadas. No Projeto São José [(de expansão da rede elétrica)] os moradores só podiam se inscrever com o CNPJ da associação. A associação era organizada com o povo organizado pra conseguir recursos pra comunidade. (José Augusto, líder comunitário).

As associações e os líderes comunitários surgem como uma forma de organizar as demandas dos moradores de distritos, carentes de serviços básicos. Também funcionam para agregar categorias profissionais, como servidores públicos municipais, professores, agricultores, comerciários; além de servirem para a organização de minorias, como jovens e mulheres, grupos de promoção ao esporte e à cultura, etc. Neste sentido, as associações funcionam como agentes para agregação de interesses em comum e demandas de setores diversos da sociedade civil.

Esta mudança revelou-se importante, já que com a abertura do regime, os indivíduos não precisavam mais estar subordinados a uma liderança para representá-los. Ele podia agora participar diretamente de uma organização e pressionar diretamente pelas políticas públicas de seu interesse.

Antes dos sindicatos, das associações, a gente não tinha meio de reivindicar. Dependia dos poderosos pra tudo. Meu tio era agricultor, minha família todinha é de agricultores. Eu comecei no sindicato dos trabalhadores rurais, porque meu tio era delegado sindical e presidente da associação. Depois que a comunidade se organizou, a gente teve como reivindicar, elegendo candidato nosso. Ser vereador é poder reivindicar mais pra comunidade. (Nildo, vereador).

Segundo Robert Dahl, “Na medida em que um sistema torna-se mais competitivo ou mais inclusivo, os políticos buscam o apoio dos grupos que agora podem participar mais facilmente da vida política.” (DAHL, 2012.p.43). As estratégias de aproximação entre eleitores e políticos podem incluir: a apresentação de candidatos com uma identificação maior com o eleitorado, a adaptação da imagem, da retórica e do programa de partidos que buscam captar o novo perfil dos eleitores e a mudança na organização dos partidos (DAHL, 2012).

A necessidade de mobilizar um eleitorado maior aciona o desenvolvimento de organizações partidárias “modernas”. Isto porque, na medida em que o eleitorado cresce, os arranjos tradicionais, geralmente informais, [...] são

simplesmente inadequados. Para um partido sobreviver numa nova situação de competição, ele precisa alcançar seus membros, seguidores e potenciais eleitores com organizações ao nível do bairro, seção, célula, e coisas assim. [...] A mudança na organização dos partidos e sua crescente penetração em áreas urbanas e rurais provocam mudanças ainda maiores na vida política. [...] Na medida em que os partidos nacionalmente organizados se lançam na mobilização de seus eleitores [...] a competição por membros, simpatizantes e eleitores aumenta a politização do eleitorado, pelo menos nos estágios iniciais (DAHL, 2012.p.45).

Assim, poderíamos esperar dois fenômenos no que diz respeito ao sistema partidário municipal, a partir da abertura do regime e da consolidação da competição política. O primeiro deles é o aumento do número de partidos na esfera municipal, ampliando as bases da representação, pois “quanto maiores as oportunidades de se expressar, organizar e representar preferências políticas, maior a variedade de preferências e interesses passíveis de representação política” (DAHL, 2012.p.46). O segundo é a penetração dos partidos no seio da sociedade. A tabela 3.2 abaixo mostra a evolução da representação partidária na CMI entre 1992 e 2008.

Tabela 3.2 Desempenho partidário na CMI 1992-2008.

PARTIDO	NÚMERO DE VEREADORES ELEITOS POR PARTIDO E PLEITO									
	ANO ELEITORAL									
	1992****		1996		2000		2004		2008	
PSDB	5	24%	8	38%	6	29%	2	18%	2	18%
PFL	11	52%	2	10%	2	10%	1	9%	0	0%
PMDB	0	0%	3	14%	3	14%	2	18%	1	9%
PDT	2	10%	2	10%	0	0%	0	0%	1	9%
PPS	0	0%	3	14%	3	14%	3	27%	1	9%
PSD	0	0%	2	10%	3	14%	0	0%	0	0%
PT	0	0%	1	5%	0	0%	0	0%	1	9%
PST	0	0%	0	0%	1	5%	0	0%	0	0%
PPB	0	0%	0	0%	3	14%	0	0%	0	0%
PP	0	0%	0	0%	0	0%	2	18%	1	9%
PAN	0	0%	0	0%	0	0%	1	9%	0	0%
PSC	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	9%
PRP	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	9%
PSB	2	10%	0	0%	0	0%	0	0%	1	9%
PTB	1	5%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
PV	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	9%
TOTAL	21	100%	21	100%	21	100%	11	100%	11	100%
Fonte: TRE-CE										
Elaboração própria										
*** Dados aproximados										

Como podemos ver, o desempenho partidário ao longo da década de 1990 e 2000 encaminhou-se no sentido de uma presença mais diversificada dos partidos na Câmara. Enquanto, em 1992, os 21 assentos eram distribuídos entre apenas cinco partidos, em 2008, temos 11 assentos distribuídos entre nove legendas. Com a consolidação da nova experiência institucional, os atores passam a compreender melhor as regras políticas e a utilizar sua racionalidade no sentido de diminuir as incertezas envolvidas no pleito eleitoral. Isto significa que utilizam critérios racionais para guiar suas escolhas partidárias, procurando partidos e coligações nas quais possam ter mais chances de vitória.

No entanto, o desempenho partidário dos vereadores na CMI também está diretamente relacionado ao desempenho do partido no controle do Executivo. A trajetória do PSDB é especialmente relevante para compreendermos o fenômeno. Em Itapipoca, o partido concentrou quatro dos cinco mandatos a prefeito de Itapipoca, abrigando tanto Vicente Antenor (1992-1998) quanto João Barroso (2004-2008) – principais lideranças do município. No período, o partido formou maioria na Câmara em 1996, 2000 e 2008, quando o partido do prefeito anterior ao pleito também era o PSDB. Por outro lado, os pleitos em que o PSDB não obteve maioria na Câmara, 1992 e 2004, correspondem aos pleitos nos quais o partido no controle da máquina política não era o PSDB. Em 1992, o PFL, partido que elegeu a maioria dos representantes à Câmara (52%), o prefeito era também do PFL. As eleições de 2004, por sua vez, são um reflexo da mudança de partido de Vicente Antenor, então no PPS, que elegeu 27% dos representantes à Câmara.

Conquistar o Executivo fortalece a representação do partido na eleição seguinte. Fazer parte do partido do prefeito eleito traz benefícios aos candidatos, mesmo quando o grupo da situação não consegue vencer novamente as eleições para o Executivo. Em 2004, apesar de ter perdido a disputa pelo Executivo municipal, o partido vencedor reflete a força do partido anterior no controle da máquina política, o PPS. O que poderia explicar este curioso efeito de alinhamento retardatário?

Em primeiro lugar, estar no partido do prefeito garante ao candidato a vereador recursos de campanha. Para financiar suas campanhas, os candidatos contam apenas com seus próprios recursos econômicos e com as transferências de campanha dos comitês eleitorais para eleição majoritária, quase exclusivamente. É muito difícil

veremos empresas financiando a candidatura de vereadores, enquanto é comum que doem recursos para as campanhas majoritárias.

O partido dá apoio logístico aos candidatos, é isso que ele faz. E o partido do prefeito tem mais recursos pra fazer isso, né? Às vezes é uma impressão, um carro de som, um palanque a mais pra você subir e se apresentar. Se for só com recurso próprio, a maioria não faz campanha (vereador).

Por estar no controle da máquina pública, o partido do prefeito tem mais recursos para distribuir entre as candidaturas dos vereadores, porque conta com maior financiamento e uma estrutura logística que pode ser utilizada por seus candidatos. Após perder as eleições 1992, a representação do PFL se reduz a um quinto nas eleições seguintes. Um fenômeno semelhante ocorre com o PPS entre 2000 e 2004. Ao perder o controle do Executivo, o partido perde também sua capacidade de distribuir recursos, por conseguinte, não consegue oferecer apoio financeiro as candidaturas dos vereadores e perde sua capacidade de atrair candidatos competitivos nas eleições seguintes.

Por outro lado, o partido detém poucos mecanismos de fidelizar seus candidatos entre uma eleição e outra. Para os vereadores eleitos por um partido diferente do prefeito, não existe impedimento de mudar de partido ao longo do novo mandato, alinhando-se, novamente, ao partido no controle da máquina pública. Isto faz com que a decisão sobre que partido filiar-se para competir a uma vaga à câmara possa dissociar-se de uma perspectiva de longo prazo. Neste cenário, os indivíduos se focam unicamente no cálculo para seu sucesso eleitoral, deixando para depois do pleito a decisão sobre em que partido vão estar no futuro.

Quando seu candidato, mesmo sendo do mesmo partido, perde as eleições para o Executivo, os vereadores eleitos se encontram num dilema entre ficar na oposição e apoiar o novo prefeito. Como o partido tende a ser controlado pelas lideranças anteriormente consolidadas no município, é virtualmente impossível para o vereador permanecer no mesmo partido e “passar” ao grupo da situação.

Estar vinculado a determinado partido é alinhar-se com determinados grupos e líderes na disputa política municipal. Apesar dos partidos serem ineficientes no que diz respeito à representação de demandas do eleitorado no âmbito municipal são responsáveis por agregar determinadas lideranças que os eleitores reconhecem como legítimas ou de prestígio político.

Os partidos abrigam antigos líderes do município, principalmente aqueles que perderam a capacidade de eleger-se, mas continuam mantendo relações políticas de prestígio com outros atores, como líderes comunitários, deputados estaduais, suplentes, entre outros. Assim, o partido, no âmbito local, opera como um vínculo de pertencimento a determinados grupos e políticos (dentro e fora do município). Quando o seu grupo perde a disputa pelo Executivo, o vereador tende a rejeitar seu pertencimento anterior e apoiar o partido da situação. Contudo, isto só pode ser feito rompendo com seus vínculos anteriores e trocando de partido. Permanecer no mesmo partido e passar para o grupo da situação somente é possível para aqueles que são líderes de prestígio identificados com o partido. Nestes casos, o grupo histórico da disputa local, identificado pela legenda partidária, se alinha de forma integral às novas forças no controle do Executivo.

A ampliação da participação política, que ocorreu principalmente a partir dos anos 1960, no contexto do regime autoritário dos militares, socializou lideranças locais que, por meio do atendimento especializado a suas bases, podiam monopolizar a competição política a partir do controle dos laços de gratidão e lealdade. Na base da política local, o sistema produziu uma rede de lideranças cuja legitimidade estava amparada por instituições e condições econômicas que literalmente ruíram no final dos anos 1980.

A ineficiência das elites em continuar no poder entrava em choque com os significados que a política local tivera até então. Estes atores continuam a ter legitimidade, mas são incapazes de expandir seu capital político num contexto amplo de competição e de mudanças econômicas e sociais. Ao mesmo tempo, uma parcela da população continua a reconhecer na política do passado os verdadeiros valores da política.

Hoje a política não tem moral, não tem dignidade. Antigamente a gente tinha o nosso vereador e ele é resolvia tudo, ajudava numa dificuldade, fazia tudo. E ele tinha palavra: se promettesse, podia ir que era certo. Hoje tem vereador aí que eu nem sei onde mora. Só querem saber da gente no tempo da política [(campanhas)], prometem tudo, não cumprem nada e vão embora. É uma política agressiva e sem respeito: o dinheiro compra o voto e o emprego, ninguém tem mais contato com nada. (eleitor).

No sistema político local, os partidos organizam os vínculos com políticos de prestígio, mas são ineficientes para incorporar em seus programas as demandas do eleitorado, que continuam muito vinculadas a projetos e benefícios voltados para a

comunidade local. Conforme explorado no primeiro capítulo, as associações é que funcionam, tendo como base a demanda a demanda da população.

As pessoas querem formar uma associação porque têm uma demanda na comunidade. Querem uma barragem, uma estrada, eletrificação, água encanada. E a associação resolve isso porque sempre faltar alguma coisa. O básico hoje é abastecimento d'água, antes era eletricidade na zona rural. [...] A gente [associação] funciona com projetos. Faz parceria com deputados, com secretarias do governo do Estado, com fóruns da Assembleia. Quem puder ajudar, a gente busca (José Augusto, líder comunitário).

No novo contexto institucional, as Câmaras perderam parcela significativa dos recursos com os quais poderiam atender à demanda do eleitorado. Estes entraves institucionais para a concessão de benefícios concentrados têm um reflexo direto na produção legislativa da Câmara.

Segundo Fabiano Santos (1995), a produção legislativa pode ser analisada a partir de duas dimensões: a forma das leis e alcance a que elas se propõem. Quanto a sua forma, uma lei pode regulamentar atividades (regulação) ou pode transferir bens e recursos para a população (transferência). Quanto ao escopo de seu alcance, uma lei pode produzir efeitos para um determinado grupo, localidades, empresas ou indivíduos (concentrada) ou pode estender seus efeitos a toda a sociedade (difusa).

A partir dessas dimensões, a produção legislativa se classifica em quatro tipos de leis: transferência concentrada de recursos, transferência difusa de recursos, regulação concentrada e regulação difusa. As transferências concentradas (TCR) se pautam pela concessão de benefícios e recursos a determinados grupos sociais, realizados, principalmente, através da autorização, via Câmara, de convênios com associações, de construção de escolas e postos de saúde, etc. As transferências difusas (TDR) tratam, geralmente, da concessão de terrenos e convênios com outras instituições, para a instalação de órgãos públicos e programas de governo que tenham um alcance difuso sobre a população do município – estes serviços tendem a se concentrar na sede do município, enquanto a concessão de benefícios concentrados se dispersa por vários distritos.

As formas de regulação concentrada (RC) dizem respeito às leis que regulam atividades de determinados grupos ou setores da economia no município. Podem conceder benefícios de status, como o título de cidadão a determinados moradores ou

colaboradores do município, além de regular o salário mínimo dos servidores, o regime de previdência, etc. A regulação difusa (RD) diz respeito a atividades mais gerais, como alteração no código de posturas da cidade, a organização dos serviços municipais, etc.

No ano de 1977, 50% das leis aprovadas pela Câmara Municipal de Itapipoca foram transferências concentradas de recursos. Construção de chafarizes, convênio para pagamento de consultas, compra de trator, construção de oficina mecânica são alguns dos conteúdos das leis aprovadas. Até a isenção da taxa de iluminação pública para todos os munícipes chegou a ser autorizada. A tabela 3.3 abaixo apresenta a classificação da legislação municipal no ano de 1977.

Tabela 3.3 Perfil legislativo CMI 1977: número de leis por tipo.

Tipo de Lei	Quantidade de leis aprovadas	
	RC	09
RD	06	19%
TCR	16	50%
TDR	01	3%
TOTAL	32	100%

Fonte: Acervo Câmara Municipal de Itapipoca.
Elaboração Própria

No contexto da nova democracia, a maioria dos projetos de transferência concentrada de recursos se torna impossível. As fontes de financiamentos desses se esgotam a partir de 1986, assim como o fortalecimento das agências de fiscalização (como os Tribunais de Contas Municipais) produzem entraves para a distribuição concentrada de recursos no nível local. A ampla legislação a nível federal e estadual que disciplina os tipos de gastos e as formas permitidas para o gasto dos recursos municipais constringe a ação dos políticos locais, tornando muito difícil que projetos desse tipo possam ser aprovados de forma generalizada.

Dois fenômenos parecem estar relacionados na proposição de leis de transferência de recursos: primeiro, a disponibilidade dos recursos em questão, onde contextos de crise econômica provocam o saneamento das contas públicas e, portanto diminuem os recursos disponíveis para ser distribuídos. Em segundo lugar, estão os

impedimentos legais para a concessão desse tipo de benefício, que impõem custos aos atores. Na legislatura de 1997-2000, das 80 leis que de TCR que foram aprovadas pela Câmara, apenas duas são do ano 2000. A chegada da Lei de Responsabilidade Fiscal parece ter sido responsável por esse impacto tão imediato na concessão dos benefícios concentrados pela Câmara.

Tabela 3.4 Perfil legislativo CMI 1997-2000

Tipo	Quantidade de leis aprovadas	
	RC	82
RD	44	20%
TCR	80	36%
TDR	16	7%
TOTAL	222	100%

Fonte: Acervo Câmara Municipal de Itapipoca.
Elaboração Própria

Como podemos ver, nesta legislatura o acumulado das leis revela forte enfraquecimento das leis de transferência concentradas de recursos. Os índices, que no ano de 1977 foram de 50%, caem para 36%, apenas. Por outro lado, a regulação concentrada aumenta significativamente, as leis de transferências de recursos também se tornam mais importantes, revelando o crescente número de parcerias entre as instituições locais e as instituições estaduais e federais de governo. Liberação de terrenos para a construção de delegacias, de órgãos da justiça e outras instituições são os principais responsáveis por esse tipo de transferência. A regulação difusa, no entanto, permanece num nível percentual estacionário. Esta tendência se mantém constante ao longo das legislaturas, e pode ser observada, também, nas leis aprovadas entre 2009-2011.

Tabela 3.5 Produção legislativa 2009-2011 – total acumulado

Tipo	Quantidade de leis aprovadas	
	RC	83
RD	40	20%
TCR	64	31%
TDR	17	8%

TOTAL	204	100%
-------	-----	------

Fonte: Acervo Câmara Municipal de Itapipoca.
Elaboração Própria

Com relação às leis de transferência de recursos, o ano de 2009 representou uma elevação atípica no número de leis aprovadas. Do total acumulado, 66% das TCR são de 2009. O número acentuado se deve a aprovação de convênios e projetos com associações de moradores, que somaram 15 das 40 leis TCR aprovadas naquele ano. O que poderia explicar o fenômeno?

As eleições de 2008 apresentaram o menor índice de renovação na Câmara: apenas 36% dos eleitos nunca haviam sido vereadores anteriormente. O orçamento que o governo municipal dispõe para executar é definido um ano antes, o que no caso de 2009 coincidiu com o ano eleitoral. Isto indica que pode ter sido possível para os vereadores candidatos a reeleição negociar seu apoio político à candidatura do prefeito em troca de recursos maiores para suas bases, o que pode ter sido responsável pelo aumento do número de leis TCR aprovadas em 2009.

Estes projetos, no entanto, nem sempre se traduzem em benefícios dados à população de determinado distrito. A fragmentação das associações, ao longo da década de 1990, fez com que elas também deixassem de representar as demandas legítimas do eleitorado. O que ocorre é que os projetos se tornam formas de distribuir recursos para seus próprios apoiadores, não se revertendo necessariamente em serviços públicos para as comunidades.

Ser vereador é diferente do que eu pensava. O legislador resolve pouca coisa, a função dele é mais debater, disputar ideias. Só que ele tem a obrigação de arrumar emprego, de tapar buraco. O vereador é que sofre a pressão da população, mas ele não pode fazer quase nada. Meus assessores funcionam como assistente social da população, agendando cirurgias, marcando consultas. Os projetos que a gente consegue são mais políticos, pra melhorias da associação mesmo. (Dr. Dagmauro, ex-vereador).

Eu tenho pessoas que são referências na comunidade, meus colaboradores. Cada localidade que eu represento tem pessoas [ligadas a mim] que representam a comunidade. (Rubens, vereador).

Os vereadores atuam, portanto, entre as demandas da população, seus próprios interesses e as regras institucionais as quais estão submetidos. Para 100% dos vereadores tanto as associações comunitárias quanto os eleitores exercem muita influência sobre o trabalho legislativo. Para 90% deles, as rádios comunitárias também

exercem muita influência, apenas 20% consideraram que os jornais exercem influência sobre o trabalho legislativo. Quando perguntados de forma aberta sobre suas principais atividades de campanha, 90% dos vereadores citaram reuniões e visitas nas comunidades. A prática de caminhadas e comícios ficou em segundo lugar, citada por cinco dos dez vereadores que responderam ao questionário. Nenhum deixou esta pergunta em branco. Com relação a suas propostas, também numa questão aberta, seis deles citaram metas gerais, tais como a melhoria dos serviços do município, luta pela comunidade ou pela democracia. Um citou a qualificação dos jovens, e outro fiscalizar o executivo. Três entrevistados não responderam este item do questionário.

O permanente calendário eleitoral torna crucial aos vereadores manter uma relação intensa com os eleitores. No final de todo ano ímpar eles já começam a se articular para as eleições estaduais ou municipais, que ocorrem em anos pares. Por exemplo, no final de 2009, os vereadores já estavam se articulando com o prefeito e com os deputados para as eleições de 2010; em 2011, era a vez de começar a se preocupar com sua própria candidatura e futuro político. Este calendário os mantém em atividade constante, e fornece incentivos para estar em contato íntimo com os líderes comunitários.

Como os vereadores avaliam a influência de outras instituições nas atividades da CMI - números percentuais			
Instituições Avaliadas	Grau de Influência		
	Muita influência	Alguma influência	Nenhuma influência
Emissoras de Rádio	90%	10%	*
Executivo Municipal	50%	30%	20%
Tribunal de Contas dos Município**	70%	10%	10%
Associação de Vereadores	20%	50%	30%
Jornais	20%	50%	30%
Blogs/ Redes Sociais	30%	50%	20%
Eleitores	100%	*	*
Associações Comunitárias	100%	*	*
Sindicatos	50%	20%	30%
Televisão	30%	30%	40%

Fonte: Elaboração Própria

Apesar da penetração do discurso institucional na construção das imagens públicas, o vereador deve ainda dispensar recursos e tempo no atendimento das necessidades individuais do eleitorado, dando atenção aos problemas de cada um.

O vereador é a figura política do povo, é quem enfrenta os problemas cotidianos da população carente. Quando a gente se elege [vereador] a sua vida se torna pública, você vira uma figura pública. E dar atenção ao eleitor é muito importante. Às vezes você nem pode fazer nada [para ajudar], mas só estar ouvindo, aquilo já conforta o cidadão. Eu costumo dizer que a política é um jogo de atenção. (Fábio Pires, vereador).

O vereador é médico, advogado, assistente social, monitor de creche, a gente faz de tudo... só que tudo o que ele pode mesmo é pedir, solicitar (Rita Montenegro, vereadora).

Não temos poder de decisão, não temos acesso a recursos. O que a gente faz é ajudar a pedir. [...] O vereador absorve os problemas da comunidade, não tem capacidade de solucionar e passa a ser um pedinte. (Rubens Braga, vereador).

Apesar de suas possibilidades para aplicar recursos e influenciar sua distribuição serem bastante limitadas, a população continua vendo isso como uma referência para solução de seus problemas cotidianos, sendo persistente o uso da distribuição de benefícios privados para a manutenção do cargo.

Este aspecto do cargo, com o qual ocupam boa parte de seu dia-a-dia, parece frustrar muitos vereadores e constitui-se no principal encargo de seu ofício, segundo sua própria visão. Todos os vereadores entrevistados citaram como principal atividade e, ao mesmo tempo, principal defeito do cargo, a manutenção de uma rede de assistência ao eleitorado. Contudo, é de onde retiram também parte de sua força no contexto político local.

O vereador é a base de tudo: ou ele está lá, batendo na porta do eleitor ou está com a porta aberta para recebê-lo. Nenhum político chega lá sem o vereador. (Rita Montenegro, vereadora).

Uma nova lógica de se aproximar dos eleitores ascendeu com a democratização: a conquista do eleitor. Seja através de recursos financeiros, seja por ferramentas ideológicas e de *marketing*, o eleitor é objeto não mais de mando, mas de sedução e cooptação. Dependente desta relação para sua futura reeleição, o vereador se encontra suspenso de sua atividade no período eleitoral e busca todas as estratégias possíveis para garantir o sucesso eleitoral: seja reafirmando o pacto de confiança que lhe foi delegado no passado, (fidelizando seus eleitores); seja para conquistar novos indivíduos dispostos a apoiá-lo.

O que distingue esta lógica do relacionamento atual entre vereadores e eleitores daquela que operava no passado é a ausência de um vínculo de lealdade. Motivados

agora por uma lógica mercadológica, a maioria dos vereadores, ao conquistar o voto de determinado grupo, não necessita mais manter esse vínculo assistencialista durante todo o mandato. Ainda que tenham que dispensar ainda certa atenção ao eleitorado, podem também estar mais livres durante o período de sua atuação institucional. O grau com que se utiliza de cada uma dessas lógicas depende de seu perfil de atuação.

Segundo Valmir Lopes (2005), “nenhum candidato se lança numa campanha política sem respaldo de um grupo social. [...] A candidatura ou a história da candidatura passa sempre pela referência ao grupo social ao qual pertence ou com o qual se identifica”. (LOPES, 2005.p.166).

Eles investem em pesquisa, marketing político, falam com associações corporativas, com associações de moradores, prometem voto, emprego, compram voto e discursam em comícios. Nas campanhas, os vereadores procuram os grupos que têm mais inserção política e através deles estes atores políticos procuram aumentar suas chances de serem novamente eleitos.

Quando perguntados se houve transformações na relação entre os vereadores e os eleitores nos últimos 30 anos, todos os vereadores responderam afirmativamente. Como motivos que causaram esta mudança, eles apontam que hoje o voto é mais direto, há mais cobrança pelo eleitor, além de existir uma melhor avaliação do trabalho da Câmara. Para eles, os eleitores são mais esclarecidos e atentos; são mais livres e isto contribui de forma positiva para o município em sua avaliação.

Na atual legislatura, a idade média dos vereadores é de 47,7 anos. Seis dos onze vereadores encontram-se abaixo da média e representam o segmento mais jovem da CMI. Com relação à distribuição de gênero, nove membros da CMI são homens e dois, mulheres. Seis declararam-se católicos, todos os outros não responderam ou afirmaram não possuir religião, o que surpreende, tendo em vista a força cada vez maior das igrejas evangélicas em Itapipoca. Este grupo religioso, que em muitas cidades vem adquirindo relevância na esfera pública, parece não exercer até o momento uma expressão política forte em Itapipoca.

De forma geral, os vereadores de Itapipoca se dedicam à política partidária em média há 15,6 anos, se candidataram três vezes e se inserem na vida pública por volta dos 30 anos. Nenhum deles havia se candidatado a outro cargo na administração pública

e apenas três afirmaram desejar pleitear outros cargos, como prefeito e deputado estadual (citado apenas uma vez). Cinco vereadores afirmaram ter participado de outras organizações (partidárias ou não) antes do ingresso na CMI. Os cargos ocupados fora da CMI foram: presidente de associação e direção de partido (citados por dois vereadores, cada) e condução de ONG, citado por apenas um vereador.

Com relação à participação de familiares na política municipal dos últimos 30 anos, as respostas do questionário novamente entraram em contradição com os dados coletados pela pesquisa de campo. No questionário, apenas três vereadores citaram o pertencimento de familiares na política, quando, nas entrevistas, pelo menos quatro haviam afirmado possuir uma “herança política”. Esta contradição pode ser explicada porque, nas entrevistas, mesmo laços políticos distantes, como tios e primos foram citados, enquanto que no questionário apenas relações mais diretas foram priorizadas, como esposo e irmão. Esta contradição indica ainda que a ideia de elites políticas familiares, constituindo uma herança política, é bem mais um recurso discursivo que uma realidade empírica da política local.

Quando perguntados sobre sua motivação inicial para entrar na política, numa questão de múltipla escolha, sete vereadores apontaram “Ideologia” e outros seis, “Continuar em um processo de luta”. As opções disponíveis eram: “Ideologia”, “Querer ser candidato”, “Querer continuar em um processo de luta”, “Por influência de amigos”, “Por influência de parentes políticos ou já filiados”, “Outros”.

Apenas um vereador marcou a opção “influência de parentes”, outro apontou “influência de amigos” e dois marcaram “Outros”, especificando este item como “Contribuir com o crescimento do município”. Quando questionados sobre suas perspectivas futuras para sua carreira política, a maioria acha que não contribuiu tudo o que poderia e por isto deseja se candidatar novamente ao legislativo municipal.

Quando perguntados se houve transformações na relação entre os vereadores e os eleitores nos últimos 30 anos, todos os vereadores responderam afirmativamente. Como motivos que causaram esta mudança, eles apontam que hoje o voto é mais direto, há mais cobrança pelo eleitor, além de existir uma melhor avaliação do trabalho da Câmara. Para eles, os eleitores são mais esclarecidos e atentos; são mais livres e isso contribui de forma positiva para o município em sua avaliação.

Sobre as mudanças na relação entre o executivo e o legislativo, as respostas foram menos unânimes. Três vereadores consideram que esta não mudou significativa e outros sete afirmam que esta também se modificou. Os motivos apontados são maior transparência, menos corrupção e esclarecimento da população. Quando perguntados especificamente sobre sua relação com o Poder Executivo, dois qualificaram-na como “Boa”, três como “Regular” e outros três afirmaram ter uma relação “Ruim” com o Executivo. Dois vereadores não responderam este item do questionário.

Atualmente, cinco vereadores se dedicam a atividades econômicas paralelas à vereança: um deles é radialista e comerciante, o outro bancário, um é médico, um é empresário do ramo de construção e o outro, fazendeiro. Todos os aposentados (três, ao todo) foram servidores públicos, uma professora municipal, uma auxiliar de enfermagem e um engenheiro da Coelce. A maioria dos vereadores não considera positivo depender economicamente do cargo, dado a instabilidade das eleições e o alto custo das campanhas.

Para muitos dos vereadores entrevistados, ter outro tipo de renda é necessário, tendo em vista que boa parte de seu subsídio se destina à manutenção do cargo. Os principais custos envolvidos se referem a demandas do eleitorado, concentradas especialmente em distribuição de remédios, transporte para Fortaleza (quando surge algum problema ou enfermidade), e todo tipo de “ajuda” individual ao eleitorado que muitas vezes eles têm de atender. Isto demonstra que com relação a suas bases os vereadores mantêm uma relação de duplicidade: por um lado, procuram conquistar uma determinada base e se manter dispostos a atender os eleitores (principalmente no período eleitoral), por outro, procuram um eleitorado mais disperso, uma base com custos fixos menores para sua manutenção.

O discurso dos vereadores sobre suas bases é muito distritalizado em Itapipoca. Parte dos vereadores se diz representante de determinadas comunidades e distritos, nas quais possui moradores e lideranças comunitárias *de confiança*. Mas a maioria tem hoje uma votação dispersa em todo o município. No questionário, quando perguntados sobre que comunidades representam, nenhum deles deixou de citar a sede do município. A concentração de moradores na zona urbana de Itapipoca, após o declínio do cultivo do algodão e da agricultura local, pode ser um dos motivos pelos quais a dinâmica da CMI transformou-se nos últimos anos.

Um dos vereadores mais antigos da casa afirmou que no início de sua carreira, suas bases eleitorais eram muito concentradas em determinado distrito rural, mas com o passar dos anos, elas foram se tornando mais dispersas. Enquanto que em sua primeira candidatura mais de 70% dos seus votos concentravam-se em uma região específica, hoje ele obtém mais de 50% dos votos somente na sede do município.

Para ele, a diferença entre um e outro é que “*o voto de sede é solto*” quando comparado com o do eleitor das zonas rurais, mais facilmente “*amarrado pelo favor*”. Aqui vemos uma clara distinção que estes atores fazem com relação ao perfil de uma política urbana em contraposição ao universo rural. Os significados e a dinâmica de cada um destes espaços políticos são distintos, contudo, como a maioria deles necessita dos dois redutos para eleger-se, acabam utilizando estratégias duplas, situadas entre o modo tradicional de fazer política e o modo moderno para relacionar-se com seus eleitores e aumentar suas chances de ser novamente eleito. Modernizar-se é saber conquistar esse novo eleitor (urbano, “antenado”, jovem), mas é também manter os laços com os “antigos”, principalmente com os agricultores e a parcela da população mais carente do município.

A maioria dos vereadores de Itapipoca possui relações com deputados estaduais. Apenas dois responderam manter contato com senadores ou ministros e nenhum deles afirmou não possuir relações com atores políticos de esferas fora do município. O deputado estadual mais citado foi Antonio Granja (PSB), com quatro vereadores de Itapipoca se colocando como seus aliados políticos. Téo Menezes (PSDB) ficou em segundo lugar, com dois apoiadores entre os vereadores. Foram citados também Moésio Loiola (PSDB), José Albuquerque (PSB), Camilo Santana (PT) e Fernanda Pessoa (PR), cada um uma vez.

Cinco vereadores afirmaram ainda manter relações com deputados federais. José Guimarães (PT) foi mencionado por três deles, Danilo Forte (PMDB) foi citado por dois e Gorete Pereira (PR), por apenas um. O único senador mencionado foi Pimentel (PT), assim como Leônidas Cristino (PSB), atual Ministro-Chefe da Secretaria Nacional de Portos.

Os vínculos com políticos cuja atuação se volta para além das fronteiras municipais são relevantes para a atuação política dos vereadores. É através destes contatos que os políticos locais podem pressionar o governo estadual e o governo

federal por obras e recursos, assim como conseguir, por meio das emendas parlamentares, recursos diretos para a execução de obras de menor vulto, como casas de farinha e reformas em associações.

A *amizade* foi apontada como a principal motivação destes vínculos, marcada por oito dos dez vereadores que responderam esta questão de múltipla escolha. O conceito de amizade em política é diversas vezes citado como sinônimo de apoio e cooperação. Ao nos remeter a uma dimensão pessoal de aceitação e ajuda incondicional e desinteressada - afinal um “amigo” não deve esperar nada do outro; este conceito encobre relações de troca interessada de benefícios. O amigo é aquele que nos dá apoio e incentivos, mas ao mesmo tempo, aquele para o qual se *deve* algo: a fidelidade e a reciprocidade. No caso dos vereadores, ao trabalhar para o candidato nas eleições, emprestando-o parte de sua base eleitoral, ele pode “contar” com seus “amigos” para a concessão de benefícios federais e estaduais, atendendo demandas de suas bases eleitorais, expandindo ou somente mantendo o apoio de seu eleitorado.

O segundo motivo mais citado para a motivação de suas relações políticas foi o *partido*, tendo sido apontado por cinco vereadores. Este dado nos revela que paralelo à lógica da reciprocidade envolvida no conceito de amizade, a lógica institucional e partidária também atuam no estabelecimento de relações políticas extramunicipais. Os partidos seriam também uma ferramenta de acesso a esses políticos, uma forma de estreitar seus laços e assim conseguir recursos adicionais para contemplar as demandas de suas bases, ampliando suas chances de reeleger-se. Neste âmbito da política local, os partidos podem interferir na atuação parlamentar, incentivando ou desmotivando determinadas práticas.

O estabelecimento de relações profissionais com o deputado foi apontado por três vereadores como motivação para seu vínculo. Na opção “outros”, “ter votado” no candidato foi a motivação citada por dois vereadores, e ter trabalhado com ele, uma. Em tal colocação, o sentido de “trabalhado” pode ser entendido como “trabalhado em campanha”, tendo em vista que o campo “relação profissional” não havia sido marcado. Vale ressaltar o quanto é discursivamente distinta a relação de trabalho e a de amizade. Apesar de terem efeitos similares na prática, no sentido de uma relação de troca e benefícios, a relação de trabalho é bem mais clara que a de amizade. Enquanto que numa relação de trabalho podemos nos remeter a uma espécie de contrato entre partes, a

relação de amizade é ambígua e envolve sentimentos de fidelidade e reciprocidade que não estão completamente claros. Não se pode negociar a dádiva, ela é um bem que deve ser obrigatoriamente representado como voluntário (MAUSS, 1974; BOURDIEU, 1996), uma troca que se representa como *doação*.

Os vereadores responderam ainda se estes políticos haviam trazido benefícios ao município e, se sim, quais haviam sido. Classifiquei as respostas afirmativas em duas categorias: benefícios específicos, como obras, casas de farinha, rede elétrica e saneamento para determinados distritos; e conquistas genéricas, como “melhoria do município”. A maioria dos vereadores (80%) afirmou que o político apoiado por ele trouxe benefícios específicos para o município. Conquistas genéricas foram apontadas por apenas 20% dos vereadores. O sentimento, com relação a benefícios dispersos, é o de que, na prática, nada foi feito.

Porque assim, se eu levo uma escola pra um distrito, todo mundo dali sabe que fui eu que trouxe. Se a escola cresce, ganha mais professor, quadra nova, também. Mas se eu proponho uma lei pra organizar uma coisa assim genérica, quem vai lembrar que fui eu que ajudei? A gente precisa de coisas concretas porque o povo quer mesmo é coisa que ele possa ver. No geral a gente pensa, e tem muita lei aí sobre isso, mas o retorno às vezes é muito baixo. (vereador, sobre leis de regulação difusa).

O dilema, mais uma vez, é o de que o vereador porta sozinho os custos de sua ação, propondo leis, negociando apoio político, mobilizando a sociedade civil. Quando os benefícios são apropriados de forma difusa não há meios de particularizar ou fidelizar a representação, porque ele se afasta das demandas de seus eleitores. Por sua vez, a concentração de renda atua segmentando a cidade, criando núcleos de desenvolvimento e urbanização e grandes bolsões dispersos de miséria e carência de serviços públicos básicos. É muito difícil incentivar a preocupação dos eleitores com a cidade como um todo quando a concentração de renda atua dividindo eleitores e segmentando, de forma muito discrepante, a qualidade de vida nos diversos bairros e distritos. A identidade dos eleitores se fragmenta, suas demandas se fragmentam e os atores institucionais tendem a particularizar o atendimento dessas demandas básicas, principalmente das que podem ser atendidas com baixos custos de investimento. Ao atender demandas particulares das associações e dos eleitores, ele minimiza seus custos e eleva os lucros esperados de sua ação.

Contudo, como vimos, esta capacidade de atender demandas individuais é cada vez menor no novo contexto institucional. As travas institucionais impedem a divisão localizada dos recursos públicos e isto influenciou o surgimento de um novo ator no ambiente político municipal, o vereador institucional. Em Itapipoca, nas eleições de 2008, apenas dois dos vereadores eleitos concentravam 50% ou mais de sua votação num único bairro. Quatro deles mantinham bases entre 30 e 40%, e cinco possuíam entre 20 e 30% de seus votos concentrados em apenas uma localidade. Apenas um tinha uma votação completamente dispersa com, no máximo, 9% de seus votos concentrados em um mesmo bairro. Esta configuração da dispersão eleitoral somente se tornou possível através da conexão entre vereadores e líderes comunitários, pois ainda existe na estrutura da população municipal um forte apelo para as demandas por serviços concentrados territorialmente.

Um dos efeitos dessas novas relações é o fortalecimento de grupos opositoristas, que podem decidir não apoiar o prefeito sem pôr sua sobrevivência política completamente na berlinda. Contudo, num município de 70 mil eleitores, as possibilidades de mudar de bases são restritas: existe um sistema de comunicação espontâneo, baseado no boca-a-boca, que informa de modo mais eficaz a reputação dos candidatos, construída ao longo do mandato. Se os vereadores eleitos falham de forma grave com determinada grupo de moradores, existe uma chance de que ele seja efetivamente punido nas próximas eleições. Mas o que as pessoas definem como “falha grave”, além de ser bastante variável, é considerado de forma relativa, comparativamente. Se todos os outros cometem os mesmos erros, então não pode ser uma falha individualizada. É uma falha do sistema, que como tal, diminui a confiança dos eleitores na representação de seus interesses, fazendo com que se afastem da política e percam as esperanças de ver suas demandas serem atendidas pelo poder público.

Neste capítulo acompanhamos parte da dinâmica de poder do município de Itapipoca ao longo do novo regime constitucional. A concentração do poder de agenda em torno do executivo produz um efeito de esvaziamento do poder legislativo. Ao mesmo tempo, a conquista do Executivo tem um efeito de alinhamento político retardado na dinâmica da própria Câmara. Os vereadores acreditam que a política mudou muito nos últimos anos, tornando o eleitor mais livre para fiscalizar e pressionar a Câmara por suas demandas. Contudo, esta pressão é exercida por agentes fragmentados que não

dispõem de recursos para disciplinar ou profissionalizar sua atuação, as associações comunitárias.

Em Itapipoca, os vereadores continuam atendendo individualmente suas bases, mas este movimento entra em franco declínio após a década de 2000. Suas bases também se dispersam, perdendo o caráter fortemente concentrado que os vereadores detinham no passado. Um novo político ascende, e com ele novas práticas e significados emergem no contexto político local, sobrepostas às práticas anteriores.

CONCLUSÃO

Na adolescência, ouvi certa vez uma conversa num ônibus na qual um dos locutores dizia que entre um político que ele conhece, mas rouba, e outro que ele nunca ouviu falar, ele sempre preferiria o primeiro. “*Pelo menos eu sei o que ele faz*”, justificava. Na época não consegui entender o raciocínio, que ficou marcado em minha mente como uma grande incógnita. Ouvi muitas falas dos eleitores de Itapipoca que levavam diretamente ao mesmo significado, reativando essa memória. As pessoas querem saber o que o político faz, querem ter algum tipo de acesso a ele, querem se sentir pessoalmente próximas do poder. Ao mesmo tempo em que o raciocínio revela esses desejos, ele também condensa todo o ceticismo e a descrença que a classe política sofre no Brasil. Por muito tempo, tentei compreender porque as pessoas se sentiam tão descrentes e afastadas da esfera política.

Acredito que esse sentimento possa estar fortemente relacionado a nosso passado político, onde a esfera pública e a participação política foram largamente ampliadas em contextos autoritários de centralização, que se baseavam alimentando os sentimentos de lealdade, pessoalidade e honra, fomentando a coesão de grupos políticos. Ao quebrar de forma brusca o antigo regime, o novo contexto institucional e as mudanças na estrutura econômica do país forneceram as bases para que um novo período se iniciasse na política brasileira, mas este período atua de forma relativamente descolada das demandas do eleitorado.

Depois de um período inicial de efervescência e mobilização social, as formas políticas propriamente de base foram tragadas para dentro do sistema político, generalizando a compra de votos. Ao mesmo tempo, o contexto autoritário continua concentrando recursos nas esferas de poder acima dos municípios, fazendo com que os atores locais tendam a se alinhar a movimentos políticos extramunicipais. É curioso notar que na interpretação dos próprios atores políticos, enquanto os vereadores dizem ter apoiadores nas comunidades, eles encontram amigos na Assembleia, nas empresas e no Congresso Nacional.

Neste sistema complexo, os partidos funcionam, mas têm sua ação muito restrita à própria instituição. Nas bases, as demandas são articuladas em associações

comunitárias e não em torno das bandeiras partidárias. Conforme analisado no primeiro capítulo, a *accountability* do sistema é prejudicada neste novo contexto, de forma que os eleitores têm muita dificuldade em responsabilizar os políticos pelas decisões que tomam ao longo do mandato.

No contexto municipal, o poder de agência se concentra no Executivo, ainda que algumas estratégias possam ser utilizadas pelos vereadores para fortalecer o grupo oposicionista – principalmente quando contam com os recursos de outros atores políticos. Uma regra que poderia ser utilizada para fortalecer o papel dos vereadores seria a concessão formal de recursos para que eles possam atender às demandas de suas bases, tais como verbas de gabinete voltadas, especificamente, para projetos das comunidades.

Outro mecanismo que poderia ser utilizado para aumentar a transparência da responsabilidade é a definição de um poder político único no âmbito municipal. Talvez se o chefe do Executivo fosse eleito dentro da própria Câmara, seria mais fácil disciplinar a ação dos legisladores e atribuir-lhes a responsabilidade que os eleitores identificam com o cargo. Contudo, essa mudança é improvável, em vista de que o movimento político do último século foi muito mais no sentido de um fortalecimento do poder dos prefeitos que dos vereadores no ambiente institucional.

Já o fortalecimento dos partidos poderia ser incentivado a partir de algumas regras, como a proibição das coligações para cargos proporcionais, a definição de circunscrições eleitorais específicas, etc. No entanto, em último grau, a aproximação com as bases é algo que depende dos próprios líderes partidários se conectarem com as demandas da sociedade onde vivem. Se o sistema fosse introduzido dessa forma, hoje, poderíamos esperar uma maior concentração em torno de lideranças tradicionais, o que poderia minar a experiência recente de alargamento da competição política nos municípios.

Mudanças institucionais são processos complexos, porque envolvem o desejo pela emergência de determinadas práticas políticas, a crença em um sistema de leis específico e a resposta dos atores a sua adoção. Antes de serem efetivamente adotadas, tudo o que podemos dizer a seu respeito são conjecturas. Seus efeitos se desenvolvem na prática, no cotidiano dos atores e suas disputas de poder. E são visíveis apenas a

posteriori, o que pode gerar custos ainda maiores daqueles que enfrentamos no presente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, José Capistrano. Capítulos de história colonial. São Paulo. EdUSP, 1988.
- ABUL-EL-HAJ, Jawdat. Classe, poder e administração pública no Ceará. In PARENTE, Josênio; ARRUDA, José Maria (org.). *A Era Jereissati: modernidade e mito*. Fortaleza: Ed. Demócrito Rocha, 2002.
- _____. Neodesenvolvimentismo no Ceará. *Revista Econômica do Nordeste*. Vol. 28. N. 3. Fortaleza, setembro de 1997. p. 327-345. Disponível em http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=31
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.
- BEZERRA, Marcos Otávio. *Em nome das "bases"*. Rio de Janeiro. Relume Dumará, 1999.
- BLAYDES, Lisa. Elections and distributive politics in Mubarak's Egypt. Nova York. Cambridge University Press, 2011.
- BOURDIEU, P. Marginália. Algumas notas adicionais sobre o dom. *Revista Mana*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 1996.
- BRASIL. *Resolução 21.803 de junho de 2004 do Tribunal Superior Eleitoral*. Dispõe sobre os critérios de fixação do número de vereadores nos municípios, de acordo com o disposto no art. 29, IV, da Constituição Federal. Disponível em http://www.tre-mg.gov.br/noticias/21803/RESOLU%C7%C3O%20N%BA%2021_803,%20DE%208_6_2004%20-%20TSE.htm
- BRASIL, Thomaz Pompeu de Souza. *Diccionario Topográfico e Estatístico da Província do Ceará*. Rio de Janeiro. Eduardo & Henrique Laemmert, 1861.
- BRASILEIRO, Ana Maria. *O município como sistema político*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.
- BROW, Jeffrey R.; IVKOVIC, Zoran; WEISBENNER, Scott. Political Risk and Discount Rates: Evidence from the Croatian Pension System. The National Bureau of Economic Research. 2010. Disponível em <http://www.nber.org/programs/ag/rrc/NB10-07%20Brown,%20Ivkovich,%20Weisbenner%20FINAL.pdf>
- CALHOUB, Sidney. População e sociedade. In CARVALHO, José Murilo (coord.). *A construção nacional: 1830-1889*. Coleção História do Brasil Nação: 1808-2010, vol.02. São Paulo. Ed. Objetiva, 2012
- CARVALHO, José Murilo. A vida política. In _____ (coord.). *A construção nacional: 1830-1889*. Coleção História do Brasil Nação: 1808-2010, vol.02. São Paulo. Ed. Objetiva, 2012.
- CARVALHO, Nelson Rojas. *E no início eram as bases: geografia do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro. Ed. Revan, 2003.

CARVALHO, Rejane Vasconcelos Aciolli. *Transição democrática brasileira e padrão publicitário midiático da política*. Campinas: Pontes Editores/ Fortaleza: Edições UFC, 1998.

_____. (org.). *A produção da política em campanhas eleitorais: eleições municipais de 2000*. Campinas, SP. Pontes Ed, 2003.

CEARÁ. Resolução nº 08 de 1998. Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Fortaleza: Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, 1998.

CHAVES, Christiane de Alencar. Eleições em Buritis: a pessoa política. In PALMEIRA, Moacir e GOLDMAN, Márcio (coord.). *Antropologia, voto e representação política*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1996.

COSTA E SILVA, Alberto. População e Sociedade. In _____ (coord.). *Crise Colonial e Independência (1808-1830)*. Coleção História do Brasil Nação: 1808- 2010, vol.01. São Paulo. Ed. Objetiva, 2012.

DAHL, Robert. *Who Governs? Democracy and power in an american city*. 2ª Ed. New Haven/London: Yale University Press, 2005.

_____. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo. EdUSP, 2012.

DIOCESE DE ITAPIPOCA. *A caminhada da diocese de Itapipoca 1971-1996*. Itapipoca, julho de 1996.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo. Ed. Globo, 2008.

FELISBINO, Riberti de Almeida. Os municípios brasileiros nas constituições federais 1824 a 1988. *Revista Evocati*. São Paulo, n.63, 2011. Disponível em http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp_codartigo=471.

GIRÃO, Valdelice Carneiro. *Oficinas ou Charqueadas no Ceará*. Fortaleza. Secretaria de Cultura e Desporto, 1984.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores Sociais Municipais: uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010*. Brasília: IBGE, 2011.

_____. *Revista Brasileira de Municípios*. Rio de Janeiro, vol.15, n.01. 1953.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. *Perfil Básico Municipal 2011: Itapipoca*. Fortaleza: IPECE, 2011. _____. *Perfil Básico Regional 2011: Macrorregião do Litoral Oeste*. Fortaleza: IPECE, 2011.

ITAPIPOCA. *Lei Orgânica do Município*. Itapipoca: CMI. Disponível em http://camaradeitapipoca.com.br/lei_organica.pdf

ITAPIPOCA. *Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores*. Itapipoca: CMI.

- KUSCHNIR, Karina. *Eleições e representação no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Relume Dumará, 2000.
- LEMENHE, Maria Auxiliadora. *Família, Tradição e Poder*. São Paulo: Annablume/UFC, 1995.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- LOPES, Valmir. *As lógicas da representação política: o processo de mudança de lideranças políticas em Fortaleza*. Tese de doutorado em Sociologia. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2005.
- LOPEZ JR., Felix Garcia. *As relações entre Executivo e Legislativo no município de Araruama*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, 2001.
- MACIEL, Paulo. *Itapipoca: 314 anos de sua história*. Ed. Premium. Itapipoca, 1997.
- MARSCHALL, Melissa. The Study of Local Election in American Politics. In LEIGHLEY, Jan (ed.). *Oxford Handbook of American Elections and Political Behavior*. Londres: Oxford University Press, 2011.
- MANIN, Bernard; STOKES, Susan; PRZEWORSKI, Adam. Eleições e representação. *Lua Nova*, n.67, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>
- MAUSS, M. Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In : _____. *Sociologia e Antropologia*. v. II. São Paulo : Edusp, 1974.
- MELO, Marcus André. Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil. *Rev. bras. Ci. Soc.* v.8 n.23 São Paulo out. 1993. Disponível em http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=214:rbcs-23&catid=69:rbc&Itemid=399
- MOISÉS, José Álvaro; ALBURQUERQUE, J.A. Guilhom (org.). *Dilemas da consolidação da democracia*. São Paulo. Ed. Paz e Terra, 1989.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. *Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.
- MONTENEGRO, Abelardo. *Os partidos políticos no Ceará*. Fortaleza. Fundação Demócrito Rocha, 1980.
- MORAES, Filomeno; HERMANNNS, Klaus (org.). *Reforma do Estado e outros estudos*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.
- NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil*. Rio de Janeiro. Zahar, 2012.
- NUNES LEAL, Victor. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro. Companhia das letras, 2012.
- NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, 1998. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso.

PARENTE, Josênio C. *A fé a razão na política*. Fortaleza: Ed. UFC, 2000.

_____. *Construindo a hegemonia burguesa: as eleições municipais de 1986 no Ceará*. Fortaleza: UFC/NEPS, 1992.

_____. *Projetando a hegemonia burguesa: organização e expressão política dos industriais cearenses*. *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza, v.20-21, n.1-a, 1989-1990.

PONTES, Antonio Barroso. *Mundo dos coronéis*. Rio de Janeiro, 1970.

PRZEWORSKI, Adam. Democracy as na equilibrium. *Public Choice*. Nova Iorque. vol.123, 2005.pp.253-273.

SALLUM JR., Brasílio. Estado e sociedade: uma relação problemática. In BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia (org.) *Agenda Brasileira: temas de uma sociedade em mudança*. Rio de Janeiro. Companhia das Letras, 2011.

SANTOS, Fabiano. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.38, 1995, pp.459 a 496.

_____. (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo. Companhia das Letras, 2010.

SENADO FEDERAL. *Atas do Conselho de Estado Pleno*. Brasília. Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. Disponível em [http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS13-Indice Onomastico e de Assuntos.pdf](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS13-Indice_Onomastico_e_de_Assuntos.pdf)

SILVA FILHO, L. A; QUEIROZ, S. N; SILVA, W. G. SILVA, A. O. F. Receitas Correntes em Municípios Cearenses: Autonomia ou Dependência? *Revista Controle*, Nº 1, vol. VIII setembro de 2010.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1945)*. São Paulo. Alfa ômega, 1976.

SOUZA, José Antonio Soares. In SENADO FEDERAL. *Atas do Conselho de Estado Pleno*. Brasília. Terceiro Conselho de Estado (1850-1857). Centro Gráfico do Senado Federal, 1978. Disponível em [http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS13-Indice Onomastico e de Assuntos.pdf](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS13-Indice_Onomastico_e_de_Assuntos.pdf)

STOKES, Susan. Perverse accountability: a formal modelo f machines politics with evidence from Argentina. *American Political Science Review*. Vol.99, n.03. Agosto de 2005.

STUDART, Barão. Dicionário Bio-bibliográfico cearense. 1915. Verbetes Miguel Antônio da Rocha Lima. Disponível em <http://www.ceara.pro.br/cearenses/listapornomedetalhe.php?pid=33884>.

TSEBELIS, George. Jogos ocultos. São Paulo. EdUSP, 1998.

VIANNA, Oliveira. Instituições políticas brasileiras. Niterói. EdUFF. Vols. 1 e 2.

ANEXO I

RESOLUÇÃO IMPERIAL DE 17 DE OUTUBRO DE 1823

Erige em villa, com a denominação de - Imperatriz - a povoação de S. José do termo do Sobral, comarca do Ceará, e crêa os cargos de governança, e officios que lhe são necessarios.

Eu o Imperador Constitucional, e Defensor Perpetuo do Brazil. Faço saber aos que este alvará virem: Que em consulta da Mesa do Desembargo do Paço me foi presente a representação dos habitantes da serra da Uruburetama, em que expunham que sendo parte da mes a serra que se denomina - Povoação de S. José - do termo da villa do Sobral, e a outra parte que se denomina - Povoação de Santa Cruz - do termo da villa, hoje cidade da Fortaleza, da comarca do Ceará, medeiando para cada uma das villas mais de 30 leguas; esta tão longa distancia lhes occasionava gravissimos incommodos, assim nas suas dependencias civis, como criminaes, de que resultava tambem o detrimento do bem publico, pela dificuldade de se punirem os delictos com a promptidão que convem, e de se executarem igualmente muitas, e importantissimas diligencias do serviço nacional; ao mesmo tempo que, sendo a sobredita serra de uma povoação numerosa, o vantajoso commercio, ella se augmentaria cada vez mais pelos progressos da agricultura consideravelmente adiantada, uma vez que se lhe abrisse, e facilitasse o caminho da sua prosperidade, erigindo-se na referida povoação de S. José uma villa na fôrma que supplicavam, em a qual os povos com a criação das respectivas justiças achassem o amparo e recursos das leis, sem se verem obrigados a ir demandal-os a tão grande distancia, desamparando para este fim as suas casas e lavouras; E Tendo consideração ao exposto, ás informações que se houve do antigo Governo da Provincia do Ceará com audiencia do respectivo ouvidor, e das Camaras da dita villa do Sobral e cidade da Fortaleza, e aos mais que, sendo ouvido o Desembargador Procurador da Corôa, soberania, e Fazenda Nacional, se me expendeu na referida consulta, com o parecer da qual me conformei: Houve por bem, por minha immediata Resolução de 3 de Fevereiro do corrente anno, erigir em villa a sobredita povoação de S. José, com a denominação de - Villa da Imperatriz - que comprehenderá, no seu territorio desde a costa do mar entre as barras dos rios Aracaty-assú, e Aracaty-merim, procurando-se pouco mais ou menos o rumo do sul, até á serra denominada - Machado - com todos os terrenos das aguas vertentes para o rio Aracatyassú, até ás suas cabeceiras na mencionada serra do Machado, termo da villa do Sobral: isto é, por um lado; e por outro no termo da referida cidade da Fortaleza toda a ribeira com as aguas vertentes do rio Caxitoré; as cabeceiras do rio Curú com as suas aguas vertentes até o lugar onde o rio Caxitoré faz barra no mesmo rio Curú; e cortando-se deste ponto para o norte, procurando-se os meios entre o rio Curú e o rio Traizi com todos os terrenos até o mar, que tiverem aguas vertentes para o rio Traizi, comprehendendo-se neste territorio a serra denominada - Jatobá - sem embargo da pretensão contraria da Camara da villa do Sobral acerca da mesma serra; convindo aliás em tudo o mais, bem como a dita cidade da Fortaleza que são as confinantes, de cujos termos e territorio se ha de desmembrar o da nova villa, visto constar pelas informações e averiguações, a que se procedeu, que a mencionada serra de Jatobá dista da villa do Sobral 44 leguas, e da sobredita nova villa sómente 34; ficando esta com justiças proprias, e nunca annexa á jurisdicção do Juiz de

Fóra da cidade da Fortaleza; afim de não perigar a boa e prompta administração da justiça, que a prol daquelles habitantes torna urgente a necessidade desta criação.

Haverá para o regimen da dita nova villa dous Juizes ordinarios, e um dos orphãos, tres Vereadores, um Procurador do Conselho, e dous Juizes Almotacés, e assim mais dous officios de Tabellião do publico, judicial, e notas, um Alcaide e o Escrivão do seu cargo; ficando annexos ao officio de 1º Tabellião os de Escrivão da Camara, Almotaceria, e sizas, e ao de 2º Tabellião o de Escrivão dos orphãos; e as pessoas, que forem providas nos referidos empregos, os servirão na fôrma das leis e regimentos que lhes são respectivos.

A' mesma Camara ficará pertencendo a parte respectiva dos rendimentos e contribuições, que até agora pertenciam igualmente á dita villa do Sobral, e á cidade da Fortaleza; além de uma sesmaria de uma legua de terra em quadra conjuncta ou separadamente, no caso de que hajam terras devolutas, para patrimonio da dita Camara, que a poderá aforar para esse fim em porções pequenas, e em perpetuo fateosim pelo preço e fôro que fôr justo, e com os laudemios da lei; observando-se a respeito de taes emprazamentos o Alvará de 23 de Julho de 1766. E ficará a dita villa gozando das prerogativas, privilegios, e franquezas de que gozam as demais villas deste Imperio; e far-se-ha levantar pelourinho, casa da Camara, cadêa, e as officinas do Conselho, as quaes o Ministro, que fôr encarregado do levantamento da dita villa, effectuará debaixo das ordens da Mesa do Desembargo do Paço, e á custa dos moradores da mesma villa, e seu termo; fazendo-se as necessarias posturas como pedir o bem dos povos, e utilidade publica, dando-se conta á mesma Mesa com a cópia dellas para a sua confirmação.

Pelo que mando á Mesa do Desembargo do Paço, e da Consciencia e Ordens, Presidente do Thesouro Publico, Conselho da Fazenda Nacional, Regedor da Casa da Supplicação, Junta do Governo Provisorio da Provincia do Ceará, e a todas as mais deste Imperio, Ministros de Justiça, e quaesquer outras pessoas, a quem o conhecimento deste alvará pertencer, o cumpram, guardem, e façam cumprir, e guardar, como nelle se contém. E valerá como carta passada pela Chancellaria, posto que por ella não ha de passar, e o seu effeito haja de durar mais de um anno, não obstante a Ordenação do Livro 2º Tit. 40 em contrario. Dado no Rio de Janeiro aos 17 do Outubro de 1823, 2º da Independencia e do Imperio.

Imperador com Guarda.

Manoel Corrêa Fernandes o fez. - José Caetano de Andrade Pinto o fez escrever.

Por immediata Resolução de Sua Magestade Imperial de 3 de Fevereiro de 1823, tomada em consulta da Mesa do Desembargo do Paço de 13 de Janeiro do mesmo anno.

ANEXO II

Ata da Sessão Extraordinária n.21, de 05 de dezembro de 1856.

Comunicado ao Presidente da Província.

Exmo. Senhor – Esta Câmara não participou a V. Excia., logo no dia dos acontecimentos, que tiveram lugar nesta Vila, neste dia, porque depois de restabelecida a ordem pública, se procedeu a formação da Mesa Paraoquial, dois membros desta Câmara e o secretário fizeram parte daquela mesma, portanto, só hoje é que podemos nos reunir antes que a Câmara entre em exposição dos fatos que V.Excia. já há de estar informado.

Permita V.Excia. que esta Câmara assevere que ela não tem expressões com que possa agradecer a V.Excia. o benefício que fez a este Município, atendendo o que esta Câmara êxpos em seu ofício de advertência do dia 10 passado, sob o n.18, pois se V.Excia. não se dignasse a atendê-la e mandasse os presos, esta Vila, teria naquele dia nadado em sangue, pelo que essa Câmara e todos os seus munícipes, faremos fervorosos votos ao Todo Poderoso pela conservação da vida e saúde de V.Excia. e continuação na Administração desta Província.

Senhor, pelas oito horas daquele deplorável 3 do corrente, seguiu o Dr.Juiz de Direito Raimundi Ferreira de Araújo Lima, com uma porção de ente de aproximadamente 200 pessoas e mais os praças do destacamento desta Vila que são unicamente sete. Armados e municidados e tomando conta da Igreja, postou sentinelas nas portas e também na mesa que a Câmara tinha mandado levar para o corpo da Igreja e uma outra mesa sendo Presidente dela o Srs. Juizes de Paz de Santa Cruz, Coronel José Joaquim Borges, de Amontada, Francisco de Assis Melo, Mariano Cavalcante Rocha e José Vicente Monteiro, subdelegado de Santo Antonio, tendo mais assentado o Dr. Promotos Frutuoso Dias Ribeiro e Miguel Martins dos Santos, Manoel Tomé de Sousa, subdelegado de São Bento, José de Sousa Ferreira primeiro suplente de subdelegado desta vila e um soldado chamado Mariano.

Às 10 horas de costume chegaram à Igreja o Juiz de Paz, Presidente da Mesa Paroquial, os eleitores, os suplentes e outros cidadãos dos que não se envolvem na massa geral dos votantes, e querendo ocupar os seus lugares nos topo da mesa foram impedidos pelo dito Juiz de Direito e seus sócios, porém aquele era quem mais gritava.

É escusado dizer a V.Excia. as persuasões e prudentes admoestações que foram empregadas para eles desistirem de tão louca pretensão. Porque disto, V.Excia. já deve estar informado por participações de outras autoridades, mas a Câmara assevera que nesta polêmica se empregou bem três horas, até que o dito Juiz de Direito resolveu puxar de uma pistola e um punhal batendo na mesa e gritando, mandava que os soldados atirasse naquela gente, se ele tivesse obedecido teria morrido muita gente que se achava na Igreja para votar sem que nenhum se encontrasse armado, mas que dispunham apenas de pedaços de tijolos e com eles reprimiram para a porta da Igreja e fizeram o Juiz de Direito desalojar da Igreja e ceder a mesa, entregando a pistola e o punhal do dito Juiz, assim como outros punhais foram tomados de seus proprietários, porém, pelo barulho que houve e entre mais de mil pessoas não se pode saber quem deles reapossaram, e que só existe um punhal de palmo de folha que foi entregue ao subdelegado ficando neste Conselho a mesa e cinco cadeiras despedaçadas, um banco e uma escrivanhinha da Câmara, e o que o Juiz de Direito e sua gente correram, o soldado Mariano e Manoel Tomé de Sousa, procuraram a casa de Antônio de Freitas Guimarães que é defronte e perto da Igreja, aquele ficou de fora e este entrou em casa, onde se achava agasalhado José Antônio Uchôa, criminoso de morte em Canindé, e amestrado em matar gente em eleição, pois ele foi um dos que mataram em Canindé o infeliz Manoel Mendes da Cruz Guimarães, e que foi mandado vir de propósito para esta Vila, e este criminoso como dito Manoel Tomé foram os que começaram o fogo, atirando para os que estavam na frente da Igreja, porém a Virgem Mãe de Deus foi servida de desviar as balas das pessoas, fazendo com que elas fossem impregnadas na parede da Igreja dessa Santa Casa, que ficou crivada de balas e munições que não puderam contar. Depois correu arrombou as portas da Igreja e o povo fugiu pelas janelas com medo de ser assassinado os que ali se encontravam. José Antonio Uchoa, quando fugiu levou consigo a arma e nessa luta foram tomadas quatro granadeiras dos soldados, as quais foram entregues ao Delegado.

Logo que o Dr. Raimundo chegou a sua casa mandou quatro soldados do destacamento armados e municiados atirar no povo, dando-lhes ordens para matar,

segundo confessou o soldado Manoel Gonçalves, que foi um dos quatro por ele mandado, contestando uma testemunha, cujos soldados, tendo dado bastante tiros, correram atropelados pelo povo, para a casa do Juiz de Direito tornando-se nesse segundo barulho outra granadeira e o referido soldado Manoel Gonçalves atirou e matou um pobre rapaz casado e morador nesta Vila.

Tendo o Dr. Juiz na tarde desse mesmo dia seguido para Santa Cruz, correu aqui o boato, que ele estava juntando gente para voltar, o que não se realizou, mas o Delegado mandou passar o mandado, para serem varejadas as casas de José de Sousa Ferreira Júnior e Canuto José de Freitas, confiando a diligencia o subdelegado Manoel de Melo Montenegro e foi achado na casa de José de Sousa; 170 cacetes e na do Canuto, quatro armas, uma cabaça de pólvora e quatro balas daquelas que o Delegado remeteu a V.Excia.

Aqui Senhor, nunca tinha acontecido isto. Tudo referente à eleição foi realizado pelo Juiz de Paz, Presidente da Mesa.

Deus Guarde V.Excia.,

Vila da Imperatriz,

Sessão Extraordinária de 05 de dezembro de 1856.

ANEXO III

POLITICA DE SANGUE

Vingando o assassinio de Anastacio Braga, um sobrinho deste dá duas facadas no cel. Minguiera

Mais uma victima tomba sacrificada a essa politica de sangue que se implantou no Estado aemeando o luto e a orphandade, e trazendo após si um cortejo de vinganças.

Na manhã de hoje, num bond que se destinava ao Alagadiço, viajava sentado a um banco o cel. Domingos Braga Filho, chefe conservador de Itapipoca, quando delle se aproximou o jovem Prismilanco de Souza Teixeira, sobrinho do inditoso Anastacio Alves Braga, barbaramente assassinado em sua terra a 7 de janeiro ultimo, e vibrou-lhe duas facadas, tendo uma attingido um pulmão, provocando forte hemorragia.

Realizado o acto o agressor saltou do bond, sendo, então, preso por um policial do posto de bairro Octavio Bomfim, que lhe deu voz de prisão, conduzindo-o para a Delegacia Central, onde prestou elle o seu depoimento, bem como outras pessoas que allegama ter presenciado a scena.

Prismilauro, segundo consta pois que quando estivemos na Delegacia ainda prestava seu depoimento, incommunicavel, declarou que assumia inteira e unicamente a responsabilidade do seu acto, commettido tão somente como vingança ao assassinato de Anastacio Braga, de quem era sobrinho e quasi filho, e o fizera na pessoa do cel. Minguiera porque attribuia a elle coparticipação no attentado que victimou o chefe democrata de Itapipoca.

O cell. Minguiera se encontra em tratamento na Santa Casa, para onde foi transportado em estado grave, logo após o crime, fazendo o dr. Amadeu Furtado, medico da Policia, o corpo de delicto ali.

O autor das duas facadas no cel. Minguiera é um moço de optimos precedentes, de familia distincta, e até pouco tempo foi estudante nesta capital, tendo cursado o Collegio S. Luiz e depois o Lyceu do Cear'pa. Hoje reside em Itapipoca, onde é agricultor como os seus demais parentes, e ha pouco tempo foi nomeado supplente de delegado de policia, estando no exercicio deste, e possui cerca de 24 annos.

Na policia foi aberto o cempetente inquerito.

Fonte: O DIÁRIO DO CEARÁ, 12 de março de 1928. p. 08.

ANEXO IV

Lista de presidentes camaristas, intendentess, interventores e prefeitos de Itapipoca (1824-2012).

Presidentes Camaristas - Itapipoca 1824 - 1889

NOME	NACIONALIDADE	PARTIDO	ANO
Miguel Antônio da Rocha Lima	portugues	liberal	1824
Luiz Antônio Alves Cordeiro	portugues	liberal	1826
Francisco Manoel Alves	brasileiro	liberal	1827; 1833; 1841
Manuel Oliveira Dias	portugues	liberal	1828
José de Agrela Jardim	portugues	liberal	1829
Antonio Ferreira Braga	brasileiro	conservador	1837; 1854
Francisco Urbano Pessoa Montenegro	brasileiro	conservador	1840
Francisco Barroso de Sousa Cordeiro	portugues	liberal	1843
Bento Antonio Alves	itapipoquense	liberal	1845; 1873
Antonio José dos Santos	itapipoquense	liberal	1849; 1857
José de Agrela Jardim (sobrinho)	itapipoquense	conservador	1853
Raimundo Vóssio Brígido	brasileiro	conservador	1876
Domingos Francisco Braga	brasileiro	conservador	1877
Inocência Francisco Braga	brasileiro	liberal	1881
Antônio Tabosa Braga	brasileiro	conservador	1882
Inocência de Agrela Braga	brasileiro	conservador	1884; 1887
José Angelo de Aguiar	brasileiro	conservador	1886
Sabino Furtado Barbosa	brasileiro	conservador	1888

Fonte: MACIEL, 1977.

Intendentess de Itapipoca 1890-1930

NOME	FORMA DE DESIGNAÇÃO	ANO
João Nepomuceno de Carvalho	votado	1890
Antonio Pontes Franco	votado	1892
Domingos Francisco Braga	votado	1893
Domingos Pontes Franco	votado	1894
João Tomé Pires	nomeado	1896
Antonio Rodrigues Teixeira	nomeado	1898
Domingos Tabosa Braga	nomeado	1905
Pe. Joaquim Franklin Gondim	nomeado	1906
Sabino Furtado Barbosa	nomeado	1908
Antonio Rodrigues Teixeira	nomeado	1911
João Barroso Valente Sobrinho	nomeado	1912

Firmino Martins da Silva	nomeado	1912
Firmino Martins da Silva	nomeado	1915
Francisco Ribeiro da Cunha	nomeado	1916
Firmino Martins da Silva	nomeado	1919
Joaquim Barroso Braga	nomeado	1926

Fonte: MACIEL, 1977.

Interventores municipais de Itapipoca 1930-1947

NOME	ANO
Astolfo Ribeiro da Cunha	1930
Francisco das Chagas Fales	1932
Jeferson de Albuquerque Sousa	1933
Raimundo Teófilo de Castro	1934
Joaquim Rogrigues Teixeira	1935
Porfírio Lima	1943
Jurandir Correia de Lima	1945
Francisco Pirineus Montenegro	1945
Antonio Mentros dos Santos	1946
Francisco Filgueiras da Cruz	1946
José Carneiro Soares	1947

Fonte: MACIEL, 1977.

Prefeitos eleitos em Itapipoca 1947-2012

NOME	PARTIDO	VOTAÇÃO OBTIDA	ANO DO PLEITO
José Romero de Barros	UDN	3817	1947
José Airton Teixeira	UDN	4695	1950
João Idálio Teixeira	UDN	-	1954
Antonio Albuquerque Barroso	PTB	-	1958
Antonio Martins Carvalho	PTB	3.011	1962
Geraldo Azevedo	MDB-2	2117	1966
Francisco Pinheiro Alves	ARENA-2	7604	1970
Gerardo Barroso	ARENA-1	9037	1972
Geraldo Azevedo	ARENA-1	12977	1976
Gerardo Barroso	PDS-1	9842	1982
Everardo Barroso	PFL	8990	1988
Vicente Antenor	PSDB	18559	1992
Sávio Sampaio Teixeira	PSDB	21991	1996
Vicente Antenor	PPS	23018	2000
João Barroso	PSDB	21332	2004
João Barroso	PSDB	31106	2008
Dr. Dagmauro	PT	41217	2012

Fonte: TRE-CE. Elaboração Própria.

ANEXO V

Modelo do questionário aplicado com os vereadores de Itapipoca em 17 de maio de 2012.

Nome: _____

Idade: _____ Estado civil _____ Grau de escolaridade: _____

Formação _____ Profissão _____

Cidade: _____

Religião: _____

1. Partido político _____

2. Suas atividades políticas sempre se desenvolveram no partido político ao qual pertence atualmente? Sim () Não ()

2.1 Se não, em quais outros partidos políticos atuou anteriormente? _____

3. Quantos anos faz que se dedica à política partidária? _____

4. Já ocupou:

a) Cargos partidários. Sim () Não (). Se ocupou, qual/quais? _____

b) Cargos Legislativos. Se ocupou, qual/quais? _____

c) Cargos Executivos. Se ocupou, qual/quais? _____

d) Secretarias municipais. Se ocupou, qual/quais? _____

e) Condução em outras organizações (acadêmicos, em ONGs, organizações sindicais, profissionais, movimentos sociais, etc.)? Sim () Não (). Se ocupou, qual/quais? _____

5. Algum familiar seu exerceu ou exerce um cargo público ou partidário nos últimos 30 anos?

Sim () Cargo público () Partidário () Não ()

5.1 Se sim, qual (s) o (s) cargo(s)? _____

5.2 Se sim, qual o grau de parentesco? _____

6. Quais foram suas motivações iniciais para se dedicar à política em geral? Pode marcar mais de uma opção.

a) Ideologia ()

b) Querer ser candidato ()

c) Querer continuar em um processo de luta ()

d) Por influência de amigos ()

e) Por influência de parentes políticos ou já filiados ()

f) Outros () Quais? _____

7. Quantas vezes você se candidatou? _____

8. Para quais cargos você se candidatou? _____

9. Em que ano(s) você se candidatou? _____

10. Por que você decidiu se candidatar ao legislativo municipal? _____

11. Você considera ter havido pressão por sua candidatura? Sim () Não (). Se sim, por parte de quem? _____

12. Algum grupo ou movimento específico apoiou sua candidatura? Sim () Não (). Se sim, quais? _____

13. Como você avalia a participação do seu partido na sua campanha política? Imprescindível () Boa () Razoável () Ruim () Indiferente (). No período eleitoral, qual o papel do partido? _____

14. Quais foram as atividades de campanha? _____

15. Quais foram suas propostas na campanha? _____

16. A que você atribui o seu êxito eleitoral? _____

17. Que comunidades, bairros, associações e/ou grupos você representa? _____

18. Na sua opinião, quais as principais funções do Executivo? _____

19. Na sua opinião, quais são as principais funções do Legislativo? _____

20. Em que medida, a atuação da Câmara Municipal contribui com a cidade de Itapipoca? _____

21. Existe alguma (s) causa (s) específica(s) pela qual gostaria de demarcar sua atuação na política municipal? Qual (is)? _____

22. Como você avalia a sua relação com o Executivo municipal?

() Ótima ()Boa ()Regular () Ruim () Péssima.

Por quê? _____

23. Vai se candidatar a reeleição? () Sim () não.

Por quê? _____

24. Após deixar o legislativo municipal, pretende se candidatar a outros cargos? () Sim () Não

24.1 Se sim, a quais? _____

24.2 Se não, por qual motivo? _____

25. Nos últimos 30 anos você considera que houve transformações na relação entre eleitores e vereadores? () Sim () Não

25.1 Se sim, quais? _____

26. Nos últimos 30 anos você considera que houve transformações na relação entre o poder executivo e o legislativo no município? () Sim () Não

26.1 Se sim, quais? _____

27. Você mantém contato com algum deputado estadual? () Sim () Não

27.1. Qual? _____

27.2 O que motiva esta ligação? Pode marcar mais de uma opção.

() Partido () Parentesco, qual? _____ () Amizade () Relação profissional

() Outros, qual? _____

27.3 Ele trouxe algum benefício para a cidade? () Sim () Não. Qual? _____

28. Você mantém contato com algum deputado federal? () Sim () Não

28.1. Qual? _____

28.2 O que motiva esta ligação? Pode marcar mais de uma opção.

() Partido () Parentesco, qual? _____ () Amizade () Relação profissional

() Outros, qual? _____

28.3 Ele trouxe algum benefício para a cidade? () Sim () Não. Qual? _____

29. Você mantém contato com algum senador ou ministro? () Sim () Não

29.1 Qual?

29.2 O que motiva esta ligação? Pode marcar mais de uma opção.

() Partido () Parentesco, qual? _____ () Amizade () Relação profissional

() Outros, qual? _____

29.3 Ele trouxe algum benefício para a cidade? () Sim () Não. Qual? _____

30. Como você avalia a influência desses agentes e instituições no trabalho da Câmara Municipal?

Emissoras de Rádio () Muita influência () Alguma influência () Nenhuma influência

Executivo Municipal () Muita influência () Alguma influência () Nenhuma influência

Tribunal de Contas dos Municípios () Muita influência () Alguma influência () Nenhuma influência

Associação de Vereadores () Muita influência () Alguma influência () Nenhuma influência

Jornais () Muita influência () Alguma influência () Nenhuma influência

Blogs/ Redes sociais () Muita influência () Alguma influência () Nenhuma influência

Eleitores () Muita influência () Alguma influência () Nenhuma influência

Associações comunitárias () Muita influência () Alguma influência () Nenhuma influência

Sindicatos () Muita influência () Alguma influência () Nenhuma influência

Televisão () Muita influência () Alguma influência () Nenhuma influência

31. Avalie a sua experiência na vereância.

Fonte: LEPEC/UFC.

Elaboração Própria.