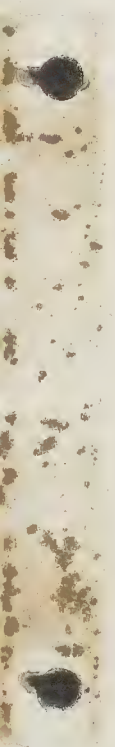


186
Original



Handwritten marks or scribbles in the bottom right corner, possibly initials or a signature.

FORUM DE CIÊNCIA E CULTURA
Curso de Atualização de Estudo de Problemas
Brasileiros.

A IMPORTÂNCIA DO MUNICÍPIO NA POLÍTICA

DE INTERIORIZAÇÃO DO PAÍS

LYGIA BARCELLOS

Professora Adjunta

Inscrição n^o 45

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Filosofia e Ciências Humanas - Escola de Serviço Social

GUANABARA, 1974

S U M Á R I O

- Introdução	i
1 - A instituição municipal no Brasil	1
1.1 - Origem do município e seus aspétos político-administrativos	2
1.2 - Teorias importadas e suas consequências	6
1.2.1 - A unidade nacional	6
1.2.2 - Missão cristã	6
1.2.3 - Leis	7
1.2.4 - Normas e atitudes	7
2 - Apresentação de um modelo	9
2.1 - Estrutura Social	9
2.1.1 - Aspétos históricos	9
2.1.2 - Aspétos econômicos	11
2.1.3 - Estratificação social	12
2.2 - Organização municipal	14
2.3 - Outras organizações locais	18
2.4 - O município, agente de interiorização	20
- Conclusões	I
- Bibliografia	II

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como finalidade atender às exigências do Curso de atualização de Estudo dos Problemas Brasileiros, realizado por iniciativa do Forum de Cultura da Universidade Federal do Rio de Janeiro e teve lugar de 8 de abril a 1 de julho de 1974.

A escolha do tema - A importância do município na política de interiorização do País - foi devido à convicção que temos da importância do problema, cimentada através de muitos anos de vivência em diferentes pontos do Brasil, voltada que estávamos aos problemas do meio rural.

Muitos aspectos do problema do município brasileiro não foram abordados em suas causas e consequências. É que tivemos a preocupação apenas de mencionar alguns deles, não sendo possível aprofundar mais o assunto porque isso exigiria maior tempo de elaboração.

Longe, portanto, de ter esgotado o assunto, foi nossa preocupação levantar apenas elementos no sentido de comunicar a necessidade de criar entre nós, brasileiros, uma mentalidade político-administrativa municipal atuante, isto é, no sentido de que as instituições que ali funcionam se unam de maneira interativa e globalizante diante de um mesmo objetivo - o bem comum.

O trabalho está dividido em duas partes. Na primeira parte foi dado um enfoque histórico sobre a origem do município no Brasil e as consequências de teorias em vigor em países já em fase de adiantado progresso e estruturados política e socialmente para a época, teorias essas importadas para o Brasil-Colônia. Esta parte constitui apenas de uma noção do muito que se poderia dizer sobre o assunto.

Nada melhor que um mergulho na história para melhor compreender o presente e refletir sobre o futuro.

Na segunda parte apresentamos um município como modelo, padrão de

referência, para um estudo da situação real de uma grande maioria de municípios brasileiros. Este modelo que recebeu o nome suposto de Morro Grande - foi observado em seus aspectos históricos, econômicos e estruturais.

Na abordagem dos aspectos estruturais detivemo-nos nas organizações locais, com suas debilidades e anacronismos.

Terminamos a segunda parte dizendo da importância do município como agente de interiorização do País.

Finalizando o trabalho, apresentamos as conclusões.

1 - A INSTITUIÇÃO MUNICIPAL NO BRASIL

O município (1), divisão fundamentalmente político-administrativa tem um papel de suma importância na formação nacional. Representa uma herança do município português que, por sua vez, é a sobrevivência do "MUNICIPUM" (2) romano, em combinação com o "CONVENTUS VICINORUM", germânico.

"O Município com jurisdição, liberdades e insignias de Vila, segundo o foro e costume dos meus Reinos" (3) O Rei de Portugal, D. João III traçou com essas palavras a vida político-administrativa do Brasil. E de tal maneira se revestiu de importância no desenrolar da história que suas características perduram até hoje no País.

Constitui, portanto, o Município um produto de formação histórica, tendo fundamento nos velhos ideais romanos, consagrados nas instituições de Portugal e daí transportados para o Brasil.

Caracteriza-se por agrupamentos de famílias interligadas por interesses políticos e econômicos e tipo tradicional de autoridade.

A proporção que o nível da sociedade brasileira foi se elevando e as gerações brasileiras se formando dentro de uma democracia de raça, surgiam grupos reagindo contra o modelo português importado, mas o que faziam então era trocarem esse modelo pelo francês, inglês ou americano.

Em 1824, no Império, o Brasil teve a primeira Lei Orgânica dos Municípios, dispondo sobre a Organização das Câmaras Municipais, dando uma organização-padrão para todas as cidades. "Fase verdadeiramente brasileira da história municipal do Brasil" (4)

(1) - A palavra município significava para os antigos romanos cidade que possuía o direito de governar-se pelas próprias leis. (Dicion. C.Aulette)

(2) MUNICIPUM - estatuto legal de cidade tipo romano (Dicion.C.Aulette)

(3) Trecho de uma das Cartas Régias escritas em 1534 in VANHAGEN, F.Adolfo

(4) Castro Nunes, José - citado por Villa Francisco Machado; "O município no regime constitucional vigente-Freitas Bastos/95

A Constituição vigente, no seu artigo 15^o assim dispõe sobre o Município: "Será assegurada autonomia municipal:

- I - pela eleição direta do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, realizadas simultaneamente em todo o País, em data diferente das eleições gerais para senadores, deputados federais e deputados estaduais;
- II - pela administração própria, no que respeita o seu peculiar interesse, especialmente quanto: a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e de publicar balancetes no prazos fixados em lei; b) à organização dos serviços públicos locais" (1)

1.1 - Origem do Município e seus aspétos político-administrativos

Foi visto como surgiu a instituição municipal no seu contexto legal; em seguida serão focalizados alguns dos aspétos político-administrativos, dentro de uma abordagem histórica.

O Brasil, habitado por índios selvagens, pouco depois da descoberta era governado por instituições as mais avançadas da época. Daí a afirmação de que no Brasil o Estado precedeu a sociedade.

As primeiras vilas não surgiram de u'a maneira natural, espontânea e desejada por seus habitantes. Foram predeterminadas pela Corte. Os colonizadores receberam do Rei de Portugal os preceitos jurídicos reguladores do município a serem implantados em terras brasileiras. O desenvolvimento, o crescimento, porém, dos povoados e das vilas, no tempo da formação do País se deram à beira das vias de comunicação, os rios de preferência e também perto de uma Igreja, que quase sempre se erguia nos lugares mais Altos, segundo muitos historiadores, por medida de segurança, por ser naturalmente um ponto estratégico para enfrentar um possível ataque de inimigos.

(1)

As populações nascem já com as instituições administrativas organizadas e os detentores do poder escolhidos.

Os conhecimentos da época, bastante rudimentares, mesmo entre os portugueses, não permitem um espírito crítico e seletivo. Ou seguiam as determinações da Corte, as Ordenações Manuelinas e as Filipinas (de Felipe III) feitas para serem executadas e obedecidas pelos próprios homens de Portugal ou das Colônias do Continente Africano ou adotar a organização tribal de seus vassallos tupis ou africanos.

A população nativa, por sua vez, na sua condição de selvagem, vivia a margem da política e da administração.

A instituição municipal brasileira data, portanto, do início da colonização, com origem nas primitivas feitorias da Coroa. Para execução de funções e poderes era designado o ouvidor para a função judiciária, o capitão-mór ou o governador geral para a função executiva e o poder administrativo ficava a cargo da Câmara Municipal.

A administração municipal não foi organizada numa base urbana, como se deu na Europa, porque no Brasil dominou na política, durante muitos anos, o proprietário rural. Ligados às atividades agrícolas, muitos municípios progrediam, outros estagnavam, outros até desapareciam no correr da história, dependendo dos ciclos econômicos dominantes na Região. (Ex: Cidades Fluminenses - Ciclo do Açúcar; no Vale do Paraíba, o ciclo do café).

O fenômeno administrativo, dizia Max Weber, está sujeito a condicionamentos histórico-sociais de variada natureza e o conhecimento sistemático desse fato é importante para a função do Administrador em qualquer sociedade (1)

(1) Freund, Julian - "Sociologia de Max Weber", Cia. Editora Forense, Pag. 12, Rio, 1966

A administração é sempre o reflexo da sociedade da época.

A organização municipal do Brasil-colônia foi a continuação da administração do reino ao tempo das Ordenações Manuelinas, início do século XVI, que era constituída pelo Rei que, como soberano absoluto, tinha poderes em todos os setores do Governo.

Devido a seus atos de força no poder, se diz que no Brasil o Estado, com sua estrutura jurídico-política foi constituída antes da sociedade brasileira e que a história do direito brasileiro é mais antiga do que a história do Brasil.

A vida do Município vem se processando, no Brasil, através de etapas históricas. Essa instituição, transplantada pelos colonizadores portugueses no século XVI, tendo sido implantada na primeira fase de ocupação no Brasil, foi um instrumento de colonização e de radicação. O conjunto de princípios, normas, métodos e sistemas de administração foi trazido por homens que já deviam conhecê-los e portanto habituados a segui-los e tomaram a incumbência de fazê-los cumprir.

O Município, no entanto, perdeu aos poucos as características de origem, tornando-se menos portuguesas à medida em que o Brasil progredia.

Guerreiro Ramos divide a administração no Brasil em tres períodos:

Da Independência do Brasil até 1930, englobando os regimes monárquico e Republicano.

Era um arquipélago de mercados regionais, mal articulados e de atividades administrativas de condições singelas, não exigindo preparo especial do servidor, bastando conhecimentos de leis e de regulamentos, porque predominava, nesse período, o espírito jurídico-legal.

De 1930 a 1945, a administração pública é compelida a exercer a função inexistente até então. A administração começa a perder um certo ca

ráter assistencial e ganha foros de instrumentalidade de Governo.

Pelo Decreto-Lei nº 379, de 30/7/38 é organizado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), peça mestra de um sistema racionalizador no âmbito federal. Nesse período houve modificações que atingiram as estruturas administrativas.

A partir de 1945 é importante ressaltar a tomada de consciência da necessidade de uma reforma radical na Administração Pública, em relação ao desenvolvimento atingido pelo País. As regiões são integradas num só mercado.

O progresso dos meios de comunicação exigem novos serviços. O centro dinâmico da economia nacional é transferido do exterior para o interior do País.

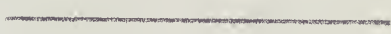
Caracteriza-se, ainda, essa fase por uma atitude de planificação.

O plano Salte, em 1947, constitui a primeira tentativa de planificação ou de planejamento no País. Surgiram vários órgãos de âmbito regional com a finalidade de planificar as atividades administrativas.

A fase atual integra ao critério jurídico, o da eficiência. (1)

É de salientar que o Brasil possui, a partir de 1964, o Ministério do Planejamento. Uma mentalidade mais racional de administração é aceita e seguida por muitos setores político-administrativos e também no setor privado do país.

A administração hoje procura ter uma visão globalizante, com interação das partes, dos sistemas. Leva, portanto, à cooperação e daí não terem as empresas atualmente, por exemplo, o objetivo somente de lucro.



(1) Ramos, Guerreiro, "Administração e estratégia do desenvolvimento" Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1966

1.2 - Teorias importadas e suas conseqüências.

As recomendações de Portugal ou teorias importadas, tão estranhas à realidade emergente, trouxeram conseqüências as mais diversas à história do País, como sejam:

1.2.1 - A unidade nacional

A unidade de território, de língua, de costumes e de religião como que estava prevista quando a Corte de Portugal se referia ao auto-governo municipal, a distribuição dos encargos defensivos da terra pelo serviço das armas - as Ordenanças - e o incitamento à expansão do território.

As primeiras preocupações do Brasil como colônia foram no sentido de povoá-lo.

Na Independência caracterizaram-se, então, pela formação natural, evolutiva, histórica e geográfica.

Os principais elementos para a formação do Estado podem-se destacar como:

- a) um povo nacional, que se unifica aos poucos, não só pela língua e pela religião, como também pelos seus próprios sentimentos comuns;
- b) um território nacional amplo;
- c) para afirmação completa do Estado, um Governo Nacional que se constituiu a partir de 1549, com a designação de Tomé de Souza para o Governo Geral da Colônia.

1.2.2 - Missão cristã

A preocupação do sentido evangelizador pela "igualdade das raças na salvação", como era lido nos documentos da época, ligada à índole dos portugueses e à necessidade e ao empenho de ordem política de povoar o novo território deram como resultado a democracia de raças; o equilíbrio

dentro do pluralismo cultural e social do Brasil de hoje. A admirável integração do índio, do preto e do branco.

1.2.3. - Leis

As leis que regem as instituições municipais têm ainda, de certa maneira, o mesmo espírito que lhes era comum no tempo do Brasil colonial.

O município tem autonomia política, administrativa, mas o Estado reserva a si o direito de intervir, sobretudo na área das finanças.

1.2.4 - Normas e atitudes

Em todos os tempos tem havido no Brasil uma discrepância entre as normas prescritas e as atitudes (condutas) observadas.

Isto porque as leis quase sempre estão acima da compreensão dos que as devem cumprir ou daqueles que devem fazer cumprir. Daí ter se haver criado uma lei para uso externo e outra de acordo com o que dita o interesse local ou até onde vai o seu entendimento. Essa atitude leva também ao célebre "jeitinho" do brasileiro.

Esse quadro é ainda do Brasil de hoje, mas não em sua totalidade.

Em muitas organizações oficiais e particulares, em muitas áreas, o problema consiste, para os que devem cumprir as leis, na dificuldade de seguir normas anacrônicas e rígidas e de sentirem-se cerceados por elas.

Não há a menor dúvida de que se necessita de normas de maior flexibilidade para uma aplicação de estruturas mais racionais nas organizações existentes.

Quanto às idéias e técnicas importadas, não se pode considerar mais conveniente e oportuna a mera transferência de cultura. Hoje a realidade do Brasil é que já existe em muitas áreas estrutura político-administrativa que permite absorver idéias importadas, adaptá-las, adotá-las, rejeitá-las e até mesmo optar para o nosso próprio "know-how", dentro de

um critério objetivo e aberto, sem preconceitos quaisquer, em condições de igualdade com muitos países desenvolvidos.

2 - APRESENTAÇÃO DE UM MODELO

O modelo apresentado neste trabalho, que chamaremos de Município de Morro Grande, foi escolhido por ser bastante representativo. Vive um período de transição, por isso mesmo contém aspectos do Brasil de ontem e de hoje.

Morro Grande dista pouco mais de 90 km das cidades de Niterói e do Rio. Possui uma área de 615 km², o que representa 1,50% da área do Estado do Rio, onde se encontra e tem uma densidade demográfica de 65 habitantes por km².

2.1 - Estrutura Social

Segundo Costa Pinto, "a estrutura social contém uma base histórica, sistema de estratificação social e o conjunto de instituições e de valores sociais." (1)

Compreende relações entre os grupos principais na sociedade. São as relações interdependentes formadas historicamente, quase sempre ligadas a atividades produtivas, de transformação ou de condições de sobrevivência de grupos.

Um pouco de história é indispensável, portanto, para melhor caracterizar o Município de Morro Grande.

2.1.1 - Aspectos históricos

Data de 1617 a concessão da área, quatro leguas de terra, pelos portugueses aos missionários da Companhia de Jesus (2)

(1) Pinto, L.A. Costa - "Sociologia e Desenvolvimento" - Companhia Brasileira, 1965.

(2) Lamego, Alberto - "A Terra Goitacá" - 3^o volume - 1913/1925 - L'édicion d'Art - Paris.

Os historiadores dizem que "à primitiva população indígena acrescen-
taram-se contingentes de forasteiros brancos atraídos pela boa qualidade das
lavouras e moradias sob o signo jesuítico. Com os brancos, chegaram em se-
guida os negros (1).

Com o correr dos tempos, a cultura do café foi se destacando das de
mais, seguidas da cana de açúcar e de cereais. "Até 1888 cresceu constantemen-
te a produção local. A libertação dos escravos e o conseqüente êxodo dos se-
nhores da terra causam a ruína destes campos. O mato reapareceu, surgindo a
miséria e a fuga do homem." (2)

No município focalizado, até a década de 50 os habitantes pareciam
retraídos, desanimados até mesmo apáticos. Após essa data o município come-
çou a emergir, em conseqüência das estradas de rodagem que o ligam a Niterói
e à Guanabara. Foi, então, quebrado o isolamento em que vivia.

A história ajuda a conhecer melhor uma comunidade no seu presente.
A história explica, por exemplo, as questões de terra surgidas até hoje na
área.

O Juiz que, até há pouco tempo, comparecia somente uma vez por se-
mana à sede do município, atendia, na grande maioria, questões ligadas à ter-
ra, tais como: posse indébita, questões de limites e explorações imobiliárias.

Ao contato com esses fatos concretos, sente-se a carência de uma
legislação rural adequada e o perigo de uma reforma agrária em bases demagó-
gicas. Se bem que necessária e oportuna, a reforma agrária deve atender aos
característicos próprios de nosso País.

Há proprietários que possuem escritura de 10 a 20 alqueires e des
frutam de 50 a 200 alqueires.

(1) Jornal "Diretrizes" - Rio de Janeiro, 22/10/43 - Artigo de Pereira Fi-
lho - IN Relatório SAGMACS.

(2) Jornal "Correio da Manhã" - Rio de Janeiro, 22/10/44 - In Relatório

A história demonstra que a terra nessa região foi abandonada, primeiramente, pelos Jesuitas, forçados pela política de Pombal, depois, em consequência da abolição da escravatura e, por último, pela queda do café.

Devido a medidas saneadoras do Governo, como a drenagem dos rios, a terra tornou-se mais habitável e mais tarde, com o traçado de estradas, ela tornou-se economicamente compensadora.

O proprietário, que mais se poderia chamar de posseiro, nem sempre tem entendimento e recursos para legalizar a propriedade de que desfruta.

A maioria das vezes acontece que as grandes propriedades hoje se encontram fracionadas em minifúndios. Existe predominância de pequenas propriedades rurais no município - 73% das propriedades têm menos de 100 Hectares de área. São elas, no entanto, na verdade, um prolongamento da área urbana, já que seus proprietários vivem mais de biscates ou de trabalho em construções, na sede do município ou em bares e ainda outras atividades urbanas, às vezes atividades não qualificadas. As terras estão exgotadas e não há preocupação de um trato adequado.

Existem no município, ao lado do minifúndio duas ou tres fazendas modernamente organizadas e produtivas, dedicadas à pecuária ou à fruticultura. O município é apontado pelos estatísticos como o primeiro do Estado do Rio em número de mudas de laranjeiras plantadas, ainda sem produzir.

2.1.2 - Aspétos econômicos

A maior parte da população ativa do município se ocupa em atividades primárias (1) - a agricultura e pecuária; em seguida, indústrias estrativas. Uma outra parte se ocupa de atividades terciárias. Isso devido ao grande número de bares, hotéis e demais serviços que atendem à população móvel, sempre em grande número no município.

(1) - População - Censo de 1970: urbana, 10.362 habitantes; rural, 29.822 habitantes. Total: 40.184 hab.

Os detentores de maior poder econômico, até há pouco tempo, eram os donos de indústrias estrativas (salinas - caieiras etc). Na sua maioria residentes em Niterói ou no Rio e, quando moram em Morro Grande, vivem isolados em casas sólidas e sem beleza. Hoje são apontados alguns comerciantes e alguns fazendeiros como elementos com boa situação financeira, estes últimos vivendo também, quase sempre, em centros maiores.

Nos últimos anos, surgem como pessoas em boa situação econômica, os corretores imobiliários, os que se dedicam à indústria de construção civil e ainda os que possuem frotas de caminhões.

A grande maioria, porém, tem o estritamente necessário para viver.

Existe um contraste de esbanjamento, de demonstração de poder aquisitivo entre os turistas e veranistas, em contraposição à vida sóbria e controlada dos habitantes da terra.

"In loco", é perfeitamente visível a "civilização visitante" e a "civilização participante".

A estrada trouxe o turismo e este deu vida à cidade. Hoje fazem parte da paisagem residências confortáveis, prédios de apartamento, hotéis e bons restaurantes.

2.1.3. - Estratificação social

Em 1927 a região sofreu mais uma grande depressão sócio-econômica, devida à crise aguda do café, crise essa a que já nos referimos anteriormente. Os cafesais foram abandonados e transformados em planícies pantanosas, proliferando o impaludismo entre a população.

Ante o inimigo comum - o impaludismo e a pobreza - todos os habitantes, pretos e brancos, filhos dos antigos senhores que não puderam emigrar e filhos de escravos, todos enfim se irmanaram para sobreviver.

Esse nivelamento social em diferentes modalidades, somado à índole herdada dos portugueses, à formação cristã e à influência política do povoamento ditado pela Coroa de Portugal, no passado, trouxe profundas consequências ao

longo da história. Resultou, na área estudada, na miscigenação e na formação de uma estrutura social bastante simples e nada rígida.

No município, o número maior é de pessoas pardas, seguidas dos brancos e depois de pretos, conforme tabela abaixo: (1)

Segundo a cor:	Homens	Mulheres
Pardos	5.128	5.522
Branco	4.893	5.119
Pretos	2.680	2.823
Amarelos	4	1
Total:	12.705	13.465

A mistura de raças é visivelmente generalizada, com tendência ao branqueamento.

A história, portanto, contribuiu para a formação do sistema de estratificação social reinante no município e que explica, de certa maneira, a mobilidade social ali existente.

A sociedade de Morro Grande hoje não é tão simples. Tornou-se mais complexa, e isso em grande parte devido a elementos externos que ali passaram a residir, incluindo filhos da terra que voltaram com outros hábitos e adotando do novo sistema de valores.

É impressionante a facilidade de adaptação do povo de Morro Grande, principalmente do jovem.

As boas estradas que ligam o município a diferentes pontos do País foram seguidas de outras estradas, estas municipais. Assim sendo, os moradores do interior do município se locomovem com grande facilidade para a sede do município ou cidades próximas, quando necessitam de tratamento de saúde, melhor instrução ou mesmo com a finalidade de fazer compras e efetuar negócios.

(1) Censo de 1950

As estradas trouxeram, portanto, aos filhos da terra, a facilidade de mobilização e o contato com outras culturas fora da municipal, ou então, no município, uma população flutuante que se desloca, quase sempre nos fins de semana, feriados, férias ou nos meses de verão.

Além das estradas, o rádio e a televisão trouxeram ao povo do município uma visão do mundo. Até há pouco tempo havia a democracia de raça, agora também se nota uma identidade maior com a grande cidade no que diz respeito aos costumes e à comunicação.

É surpreendente constatar como a moça do interior segue a moda. O mesmo modelo de vestido, o mesmo penteado há pouco tempo lançado nos grandes centros do País são seguidos tanto pela moça que mora na zona rural como pela moça da cidade. Ambas cantam as mesmas músicas recentemente lançadas.

O homem simples da roça, às vezes até analfabeto, através de seu rádio transistor, fica a par do que vai pelo Brasil e pelo mundo e, à sua moda, comenta com os vizinhos, na mesma hora em que o comerciante ou o político ouve na cidade as mesmas notícias.

Assim a mudança de valores vai sendo notada e a urbanização vai se pronunciando. Há mudanças quer nas relações na família, quer nos planos do futuro entre os jovens, quer quanto ao estudo, ao trabalho, ao casamento enfim, diante da vida.

2.2 - Organização municipal

Observando mais atentamente o sistema governamental no Brasil, sente-se que, o município ainda é o principal representante do poder no interior

Quando falamos em organização, queremos nos referir ao pensamento de Talcott Parsons, quando diz que "as organizações são unidades sociais intencionalmente constituídas a fim de atingir objetivos específicos". "Nascemos em organizações, somos educados por organizações".... "a maior de todas as organizações é o Estado." (Exemplos de organizações: exércitos, escolas, hospitais, igrejas etc) (1)

O poder é um fato que pertence ao mundo concreto, significa uma síntese de forças, um equilíbrio entre tensões contraditórias. "São elementos constitutivos do poder a ordem, que ele simboliza e o movimento que suscita para conquistá-lo, exercê-lo ou conservá-lo" (2)

Veremos, em poucas palavras, como tem sido exercido o poder político municipal em Morro Grande.

Há umas quatro décadas atrás, houve em Morro Grande uma luta partidária muito forte e apaixonada entre dois grupos locais. Como saída de um impasse, elegeram o único médico do lugar. Anos depois juntaram-se a ele mais dois médicos pertencentes à mesma família (hoje a cidade possui 18 médicos). Contam os mais velhos do lugar que muitas ruas de Morro Grande foram traçadas e rasgadas por trator dirigido pelo próprio prefeito. A paz política passou a reinar no município desde então. O Prefeito-médico e sua família dominaram a política do município. Os candidatos ao executivo e legislativo por eles apoiados sempre ganhavam as eleições. O que simbolizava o poder, então, era o pensamento liberal do século XIX. Agradava ao eleitorado de clientela o hábito de vida simples de seus candidatos, sempre presentes nos momentos importantes da vida da população, como bodas e falecimentos. Nunca

(1) Amitai, Etzioni - "Organizações Modernas" - Pioneiras Editora, SP,

1972

(2) Burdeau, George - "Methode de la Science Politique" - Dalos - In Francisco de Souza Brasil - Cadernos de Estudos Brasileiros, nº 4 - Forum de Cultura - U.R.F.J. - Rio, 1972

faziam discriminações e a todos davam atenção.

Quanto ao eleitor, no município existem tipos diferentes de eleitora
De do./carisma, que vota na figura do político e não no candidato do partido;
cartorial, aquele que vota em troca de favores prestados pelos políticos e
circunstancial, ou o eleitor^{circunstancial} que apresenta razões assistemáticas para o voto.(1)

Falta na organização municipal - a Prefeitura - até hoje, uma estru-
tura adaptada ao crescimento do lugar. Não existem planos globais, nem se-
toriais de governo e quando existem, são para serem mostrados e não seguidos.
A administração continua a ser feita de maneira empírica.

O prefeito tem uma forma de poder, uma vasta competência para tudo
fazer ou para nada fazer. Passa, então, a realizar aquilo que mais aparece
aos olhos dos que passam, aquilo que é mais do seu agrado realizar.

Quase sempre centraliza o poder em suas mãos, ao mesmo tempo que
receia assumir responsabilidades diante de grandes empreitadas. Não é fácil
encontrar-se hoje, um executivo municipal preparado para tomar decisões rá-
pidas e eficazes, diante da complexidade da administração.

A política adquire em cada momento histórico o colorido dominante
do meio social em que se desenvolve.

A base do poder político local, em suas raízes históricas, sempre
foi de proprietário da terra. No município estudado, no entanto, não segue
mais os antigos líderes. É de se ressaltar que os donos do poder econômico
nem sempre residem no município. Os dados levantados no cartório local de-
monstram que todos os prefeitos e uma grande maioria de vereadores eleitos
têm origem e mentalidade urbana, embora no município, como já foi visto, a
força do trabalho ainda continue a ser a agricultura.

Dos 47 vereadores eleitos nas seis últimas eleições, de 1954 a
1972 foram constatadas as seguintes percentagens:

(1) Santos, W.G. - "Eleição, Representação, Política Substantiva" - Revis-
ta "Dados" - Publicação do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio
de Janeiro, - n° 8, 1971

- Funcionários públicos estaduais ou municipais, quase sempre aposentados - 38%
- Comerciantes - 21%
- Lavradores - 19%
- Motoristas (surgidos dos pleitos de 70 e 72) - 10%
- Liberais (médicos e advogados) - 6%
- Industriais de construção e extração - 4% (1)

Um estudo mais atento do poder na área demonstra que, por traz de elementos de proa existem pessoas ou grupos de pessoas que realmente lutam para conquistar esse poder, e conservá-lo para seus chefes.

Esses grupos, que poderiam ser denominados de grupos de pressão, usam de todos os meios para alcançar seus objetivos, mas nunca uma luta aberta e violenta. Usam as armas da difamação, bloqueios em negócios a serem efetuados por adversários, boatos etc.

Em 1972 houve uma mudança na política de Morro Grande. Enquanto nos grandes centros o eleitorado se sentia como que frustrado, diante do processamento das eleições, sem grandes opções, em Morro Grande havia euforia e mudança de mentalidade no critério da escolha. A política de clientela, o voto para o amigo das horas difíceis não norteou, ao que parece, a escolha dos candidatos nas últimas eleições. A preocupação do eleitorado foi de mudar, votar em quem tivesse possibilidades de administrar, fazer algo de novo para o lugar.

O recurso de sub-legendas levou o município a ter quatro candidatos a prefeito. Assim sendo, houve disputa e oportunidade de escolha. O resultado foi que o grupo, dominante há quase meio século, perdeu as eleições.

(1) Estudo feito pela autora deste trabalho, em julho de 1973

2.3 - Outras organizações locais

Na sede do município é onde se encontram, onde se agrupam ou devem se agrupar todas as organizações básicas para a vida do município. Em Morro Grande, por exemplo, agrupam-se na cidade serviços estaduais e federais, escolas, postos de saúde, bancos, clubes etc.

A concepção moderna considera a "sociologia política a ciência do poder, dos governos, da autoridade, do mando, em todas as sociedades humanas (1)

A urbanização traz em si mesma grandes modificações para a cidade e novos aspectos de vida vão surgindo.

Um número bastante razoável de autoridades de mando exercem poder em Morro Grande.

Sendo uma área de transição de uma comunidade rural para urbana, existe no município discrepância entre as organizações locais. Encontram-se serviços que usam instrumentos administrativos rurais atualizados. Sente-se que seguem um planejamento, um melhor processo para aumentar gradualmente o nível de racionalidade das decisões do poder. A grande maioria, porém, continua a trabalhar empiricamente, de maneira improvisada, com ausência de qualquer racionalidade nas decisões e na sua execução. Moradores na mesma área como que estão separados por séculos. Brasil Arcáico e Brasil Moderno ali estão representados.

Ao lado de escolas desatualizadas, com professores que não têm o curso primário completo, de serviços médicos pouco atuantes, encontram-se hotéis, restaurantes e outras unidades bastante organizados e modernos, além de fazendas baseadas em uma organização empresarial.

Muitas organizações surgiram no município nos últimos anos e estão

(1) Duverger, Maurice - "Sociologia Política" - Editora Forense, 1966.

situadas naquilo que destacamos como civilização participante na área urbana.

Em 1960 só havia um banco, em 1973, quatorze e ainda uma cooperativa de crédito. Existia um hotel e duas pensões em 1973, quando, em 1973 já havia quatro hotéis, 5 pensões e 38 restaurantes. Na cidade há dois Hospitais, sendo que a Maternidade foi inaugurada em 1958, após 60 anos de construção até o término das obras. Ainda no campo da saúde, existe um Posto Médico que é sede do Distrito Sanitário do Estado, possuindo sete farmácias; além dos recursos citados, vê-se que o campo da saúde mereceu atenção.

Nos últimos sete anos aumentou consideravelmente o número de veículos no município. 387 carros de passageiros foram registrados em 1973; 320 caminhonetas; 208 caminhões de carga e 38 "jeeps". Foram instalados 5 postos de gasolina.

Nas escolas houve também aumento do número de estudantes. Em 1973 7.970 alunos foram matriculados no curso primário, 758 no curso secundário, 96 no comercial e 106 no normal.

As organizações têm aumentado, mas não ainda em proporção adequada às necessidades básicas dos moradores do lugar.

Não são elas nada atuantes ou atualizadas. São escolas, postos de saúde, um horto agrícola - incapazes de satisfazer a contento os objetivos para os quais foram criadas.

As instituições do município, de um modo geral, não estão em condições de atender às necessidades locais. São fechadas e impregnadas de interesses imediatos. Representam poder individual ou de grupos isolados. Vivem mais em torno de interesses pessoais do que de programas de atividades. Precários em sua maioria, materialmente considerados, têm o seu elemento humano improvisado.

2.4 - O município, agente de interiorização

Interiorização é progresso, desenvolvimento, vida no interior do Brasil.

Os polos naturais da política de desenvolvimento de regiões brasileiras são sem dúvida as organizações municipais; só elas poderão responder melhor e mais prontamente aos anseios da população da área sob sua jurisdição.

As organizações mais representativas do poder, porém, como sejam a prefeitura, a câmara municipal, o poder judiciário, como também escolas, hospitais - necessitam ser equipados, aperfeiçoados a fim de poderem realmente atender às necessidades da região de maneira satisfatória.

O modelo apresentado - o Município de Morro Grande, constitui o ponto de referência para um melhor conhecimento e compreensão da grande maioria dos municípios do País, porque realmente ele reflete a situação concreta do Brasil.

Nele se pode constatar:

- A formação histórica do País;
- A pobreza no Brasil, ligada frequentemente aos fatores:
 - a) atividades econômicas de subsistência apenas, porque muitos brasileiros sobrevivem através do chamado desemprego disfarçado;
 - b) disparidade econômica na própria região, ressaltando o desnível entre o setor agrícola e os demais setores de produção;
 - c) baixo nível de educação
 - d) fragilidade das organizações em seus aspectos político-administrativos.
- A importância da infra-estrutura no interior; pode-se constatar o que representa, por exemplo, uma estrada de rodagem, ou a melhoria dos serviços telefônicos, ou ainda o uso do rádio e

da televisão para quem vive no interior do País.

- A urbanização, fenômeno notado em quase todo o Brasil, que vai além dos limites geográficos traçados pelo IBGE como área rural. É que a mentalidade urbana invade cada vez mais a área chamada rural.

Urge capacitar o município brasileiro com instituições que possam atender às necessidades básicas de seus habitantes. É preciso que eles realizem fins determinados, atendam aos problemas surgidos no processo da vida social e resolvam problemas relacionados com a continuidade e a expansão da vida coletiva.

Para uma maior interiorização dos países é necessário vitalizar o município - proporcionar condições para que eles concretizem o que propõe a Carta Magna, no seu Art^o 15^o quando diz: "cabe ao município a organização dos serviços públicos locais."

Qualquer esforço para vitalizar e organizar recursos institucionais nos municípios deve obedecer a um planejamento integrado, um entrosamento com o governo estadual e federal e também com a iniciativa privada.

Isso porque o desenvolvimento de um município é o resultado de um processo acumulativo, de esforço e de reflexão de muitos.

Alguem já afirmou que "o desenvolvimento é o resultado da administração e não o contrário"... "Talvez se possa dizer que não há países sub-desenvolvidos, mas sim países sub-administrados." (1)

Só capacitando administrativamente o município com planejamento global, integrando todas as forças vivas do lugar, poderá ele ser um instrumento de interiorização nacional.

O Instituto Brasileiro de Administração dos Municípios (IBAM) muito tem feito no sentido de orientar administrativamente os municípios, formando-os e informando-os, numa ação altamente educativa. A situação, po-

(1) Lodi, João Bosco - "A crise da Organização" - Editora Vozes, 1971

rém, carece de uma ação mais intensiva e agressiva, no que concerne ao treinamento de pessoal.

Os técnicos deste Instituto vêm concluindo que a situação dos municípios, mais do que estruturais, são comportamentais.

O preparo de pessoal, a mudança de mentalidade, portanto, do elemento humano é básico para traçar planos, programas e projetos mais racionais.

O desenvolvimento do município, melhor agente de polarização da presença do governo no interior, é de grande importância, portanto, para a política de interiorização, o que levará conseqüentemente a um desenvolvimento equilibrado entre as regiões do País.

CONCLUSÕES

Houve preocupação, neste trabalho, de focalizar os seguintes aspectos:

- A unidade geográfica, a democracia de raça, assim como as distorções político-administrativas, encontradas ainda hoje no Brasil, têm geralmente suas raízes no Brasil-Colônia;
- Um município pode ser uma amostra do que é o país, com os seus problemas, suas deficiências, seus recursos e seus valores. É ele a célula do organismo nacional, nele se refletem os acertos e os desacertos da autoridade em todos os níveis do governo. Ele, pequeno ou grande, obedece aos mesmos dispositivos legais neste país continente;
- Além das medidas de grande alcance, que vêm sendo tomadas pelo governo em prol do desenvolvimento no interior do país, como sejam as de infra-estrutura, áreas metropolitanas, programas de organizações regionais e micro-regiões e o trabalho educativo do IBAM - o município carece de uma união de esforços - do governo e de particulares - a fim de que possuam organizações mais eficientes e melhor estruturadas.
- Dentro de uma política administrativa mais racionalizante e sistêmica seria mais indicado dar ênfase à melhoria do elemento humano que labuta no município, objeto e sujeito do processo de desenvolvimento.
- Assim sendo, o município será um elemento ativo na política de interiorização do país e por conseguinte para sua maior integração.

BIBLIOGRAFIA

- BURDEAU, GEORGE - "METHODE DE LA SCIENCE POLITIQUE" - In "Cadernos de Estudos Brasileiros, n° 4
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - 24/1/67
- DUVERGER, MAURICE - "SOCIOLOGIA POLÍTICA" - Editora Forense, 1966
- ETZIONI, AMITAI - "ORGANIZAÇÕES MODERNAS" - PIONEIRAS EDITORA, SP, 1972
- FREUND, JULIEN - "SOCIOLOGIA DE MAX WEBER" - CIA. EDITORA FORENSE, Rio, 1966
- GATLIM, G.F.G. - "O TRATADO POLÍTICO"
- IBGE - SINOPSE PRELIMINAR DO CENSO - 1950 e 1970
- LAMEGO, ALBERTO - "A TERRA DE GOITACÁ" - 3^o Volume - 1913-1925 - L'EDITION D'ART - Paris-Bruxelas - In "Relatório SAGMACS"
- LOBO, EULÁLIA, MARIA LAHMEYER - "PROCESSO ADMINISTRATIVO IBERO-AMERICANO" Biblioteca do Exército, Ed. 1962
- LODI, JOÃO BOSCO - "A CRISE DA ORGANIZAÇÃO" - EDIT.VOZES, 1971
- NUNES, JOSÉ CASTRO - In "O MUNICÍPIO NO REGIME CONSTITUCIONAL VIGENTE" de Machado, Francisco Villa - Freitas Bastos, 1952
- PINTO, L.A.COSTA - "SOCIOLOGIA E DESENVOLVIMENTO" - Cia.Brasileira, 1965
- PEREIRA FILHO - Artigo do Jornal "Diretrizes" - RJ. 22/90/43 - In Relatório SAGMACS
- RAMOS, GUERREIRO - "ADMINISTRAÇÃO E ESTRATÉGIA DO DESENVOLVIMENTO" - Fundação Getúlio Vargas, GB, 1966
- SANTOS, W.F. - "Eleição, Representação, Política Substantiva" - In Revista "Dados" - Publicação do Instituto Universitário de Pesquisa do R.J. N° 8, 1971

TORRES, ARTUR - "O PROBLEMA NACIONAL BRASILEIRO" - Imprensa Nacional, 1914

VARNHAGEN, FRANCISCO ADOLFO DE, - "HISTÓRIA DO BRASIL" - TOMO I - Ed.

Melhoramentos - 1948, 5^a edição.

Lygia Barcellos
Nis. 17/6/74

