

FOLHA DE SÃO PAULO

Autonomia dos municípios deverá ter amplo debate



Dos Sucursais e Reportagem local
Os municípios brasileiros deverão conquistar maior autonomia administrativa e financeira se os debates no âmbito da futura Assembleia Nacional Constituinte refletirem realmente a avalanche de reivindicações surgida em anos recentes a partir de movimentos municipalistas em todo o País. Tais movimentos preparam-se agora para fixar suas propostas, sempre em torno da autonomia, na nova Carta constitucional.

A autonomia municipal, no entender da maioria dos políticos com assento no Congresso Nacional, deverá passar por uma profunda reforma tributária. Alguns desses políticos divergem apenas quanto ao tempo: embora uns considerem a Constituinte como o palco próprio para essa discussão, outros, como o senador catarinense Jorge Bornhausen, presidente do Partido da Frente Liberal, defendem tal reforma antes da Assembleia Nacional.

O quadro que se pretende alterar é o seguinte: hoje o governo central fica com 60,2% dos recursos globais do País, os governos estaduais com 32,8% e os municípios com apenas 7,2%. Ao mesmo tempo em que defende um percentual maior para os governos locais, o deputado Irajá Rodrigues (PMDB-RS), presidente do Grupo de Ação Nacional Pró-Reforma Tributária, por exemplo quer uma descentralização de obrigações. "É preciso analisar — afirma — quem está fazendo o que e de que forma seria mais econômico. Pelo nosso levantamento, uma obra feita hoje pelo governo federal custa quatro vezes mais que a mesma obra realizada pelo município. Esta obra, quando entregue ao governo estadual, custa duas vezes mais. A participação da população e da mão-de-obra local e uma realidade que não podemos deixar de considerar. Os municípios estão aí para provar".

O deputado João Gilberto (PMDB-RS), relator da reforma constitucional da comissão interpartidária que deverá preparar o terreno para a eleição da Constituinte, observa que alguns serviços, como os de Saúde e de Educação, poderiam ficar a cargo dos municípios, adaptados às realidades locais. "Na Constituição atual — comenta o deputado —, a jurisdição é dupla. É preciso estabelecer regras claras. Quando o serviço for da União, por exemplo, ela não pode comprometer recursos locais".

Na mesma linha, o documento "Nova República", elaborado pelo PMDB e entregue ao presidente eleito Tancredino Neves, propõe uma descentralização do poder que começaria pela distribuição mais racional de recursos e de responsabilidades. Por este documento, que segundo previsão das lideranças peemedebistas também será discutido na Constituinte, caberiam aos governos locais algumas atividades que nem sempre estão no âmbito municipal, como alimentação nas escolas, habitação popular (urbana e rural), estradas vicinais, turismo e assistência médico-ambulatorial.

Prefeitos esperam conseguir "independência absoluta"

Reportagem Local

Na expectativa dos prefeitos brasileiros, a Constituinte deve ser "o ponto de partida maior para a revitalização da vida municipal no País", como afirma o prefeito de Curitiba, Mauricio Fruct, 45, para quem a nova Carta deve dar aos governos locais "independência absoluta" para legislar sobre todas as matérias que hoje são de responsabilidade federal.

Fruct considera "mais democrático", por exemplo, que as próprias municipalidades estabeleçam leis de trânsito ou de uso e costumes. Este tipo de autonomia, porém, deve estar fundamentada nas prerrogativas da área financeira, na opinião do prefeito de Curitiba. Ou seja: os municípios precisam ter assegurados os direitos de gerir todas as taxas e impostos.

Jaime Lerner, 47, ex-prefeito de Curitiba e presidente do PDT no Paraná, considera que "para não se repetir a tragédia das últimas duas décadas é preciso, em primeiro lugar, um projeto do País, tendo ao centro as pessoas". E explica: "Como as pessoas vivem nos municípios, é muito mais lógico garantir as necessidades básicas do indivíduo e planejar a distribuição de recursos a nível municipal". Estas são, para Lerner, as questões básicas que a Constituinte deve discutir.

Comissão

Para o petista Gilson Menezes, 35, prefeito de Diadema, na Grande São Paulo, será preciso formar uma comissão municipalista de nível nacional para discutir a questão dos municípios em torno da Constituinte. "É uma forma de abrir e ampliar o debate", acredita Menezes. Ele também defende a realização de uma reforma tributária desde já, mas considera que "a reforma tributária não somente ocorrerá com a Constituinte".

O deputado peemedebista Valdir Frigo, ex-prefeito de Sertãozinho, na região nordeste de São Paulo, afirma que, ao contrário de fortalecer ainda

Declarando-se atualmente um "estimulador de debates" em torno das questões que deverão frequentar a Constituinte, o secretário do Interior de São Paulo, Chopin Tavares de Lima, adverte que "sem participação popular não haverá discussão de nada". Ele considera a questão dos municípios como uma das mais importantes da Constituição, até pelo fato de o município ser "anterior ao Estado brasileiro". Mas hoje, segundo Chopin, a Carta "não tem nada a ver com a realidade brasileira".

O secretário paulista enfatiza que a relação Estados-municípios, dentro da futura Carta, deve ser estabelecida sobre novas bases, banindo o centralismo, "fruto do autoritarismo", que rege atualmente tal relacionamento. Chopin também concorda em que o Estado deve passar serviços hoje concentrados em suas mãos às Prefeituras, "germinando a semente de uma nova figura jurídica municipal, que deverá ser coroada com a reforma tributária".

O papel da Constituinte neste processo vai ser traduzido por um audiovisual que o secretário do Interior paulista mandou realizar para ser apresentado em todo o Estado. "Queremos que as comunidades e as lideranças políticas municipalistas tenham consciência de que o processo constituinte será uma forma de desenvolver a cidadania", afirma Chopin.

No recente Encontro Nacional de Secretários para Assuntos Municipais promovido em São Paulo pela Secretaria do Interior, a principal conclusão foi de que no processo constituinte o município "deverá ter um papel fundamental de mediação entre o Estado e as organizações populares". E, segundo a "Carta Municipalista" produzida durante o encontro, será preciso lutar pela promulgação de Cartas municipais próprias, "atendendo às características específicas de cada município".

A questão das "Cartas próprias" mereceu um longo e detalhado estudo do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam), da Fundação Prefeito Faria Lima. Diz o estudo que "a autonomia do município apesar de constituir uma realidade histórica e social e de assim estar consagrada nos textos constitucionais, foi sempre timidamente exercida, em virtude da tendência centralizadora de seus intérpretes". Assim, caberia "adequar a vida prática (dos municípios), ao texto escrito", a partir dos princípios estabelecidos pela Lei Maior, a Constituição Federal.

Experiência de elaboração de "Carta própria" foi realizada no início do ano pela Câmara Municipal de São José dos Campos. Ali, a "Carta" foi chamada de Lei Orgânica do Município, sendo debatida por sociedades de bairro, sindicalistas, associações de classe, juristas e lideranças políticas, a partir de proposta apresentada pelo vereador Luiz Paulo Costa, do PMDB. A lei resultante dos debates, porém, não pode ser promulgada, uma vez que a Constituição estadual não permite (no Brasil, apenas a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul permite a organização constitucional própria dos municípios).

mais os prefeitos, a Constituinte deve fortalecer as Câmaras Municipais. Para Frigo, o prefeito, hoje, é um "ditador de plantão", podendo tomar várias medidas sem consulta ao Legislativo municipal, como desapropriar terras, aumentar tarifas, fechar ruas, fixar o orçamento etc. O fortalecimento das Câmaras, segundo o deputado, poderá ocorrer também através das "Cartas próprias", que Frigo igualmente defende pelo fato de cada município ser "uma realidade diferente".

Na opinião de Luiz Tadeu Leite, 32, prefeito peemedebista de Montes Claros, no norte de Minas Gerais, a Constituinte deve visar a uma descentralização geral das atividades hoje concentradas junto aos Estados e a União, em detrimento dos municípios. Este, aliás, será um dos temas a serem discutidos brevemente, em Barbacena, por prefeitos dos vinte maiores municípios mineiros.

O prefeito de Montes Claros defende ainda a reforma agrária como um dos principais pontos da Constituinte, pois os municípios, a seu ver, são os que mais sofrem hoje com o fato de milhares de famílias abandonarem o campo em direção às cidades, ocupando terrenos municipais. Conseqüentemente, segundo Leite, aumentam os custos das Prefeituras na tentativa de minorar a pobreza nas periferias das cidades, com a criação de programas alternativos, como hortas comunitárias.

Tarcísio Delgado, 49, prefeito peemedebista de Juiz de Fora, na Zona da Mata mineira, afirma que a autonomia municipal, tanto do ponto de vista político, como financeiro e institucional, "é prioridade para a Constituinte". Delgado considera que os municípios devem ser responsáveis pela Saúde, Educação, Segurança e saneamento básico, "pois estão mais perto dos problemas terão condições de solucioná-los a um custo bem menor".

"O que aconteceu é que as pessoas não vivem na União ou nos Estados. Vivem nos municípios", afirma o prefeito.



Bornhausen quer reforma tributária antes da convocação da Constituinte



Centralismo deve ser banido da nova Constituição, diz Tavares de Lima

A lei admite a possibilidade do autogoverno

CARLOS ESTEVAM MARTINS
Especial para o Folha

Nossas Cartas constitucionais e a legislação em vigor relegaram ao esquecimento justamente aquilo que mais importa quando se discute a vida municipal: a relação entre os cidadãos (portadores de necessidades e aspirações) e o poder local (detentor da faculdade de atender aos reclamos da população). A imprecisão do conceito oficial de município redundou em resultados negativos: nem foram criados mecanismos institucionais que permitissem aos cidadãos participar do processo de definição do interesse público, nem foram dadas ao poder local as condições administrativas e financeiras indispensáveis ao desempenho daquilo que deveria ser o seu papel constitucional. A lei promete o direito ao autogoverno, mas não cumpre o que promete.

No que diz respeito à dimensão regional da vida municipal, o único passo significativo até agora dado restringe-se às Regiões Metropolitanas: sua existência passou a ser reconhecida, mas muito pouco foi feito para estruturá-las adequadamente como entidades político-administrativas, além do que nenhuma atenção foi dada ao fato de que a maioria dos municípios brasileiros faz parte de regiões que, por não serem metropolitanas, não são tratadas como regiões. Consta-se, assim, que o tratamento da questão regional não só tem sido insuficiente, como encontra-se marcado por preconceitos etnocêntricos que reforçam o modelo de desenvolvimento concentracionista e o capitalismo selvagem.

As modificações que serão introduzidas na futura Constituição dependem, em última análise, dos princípios que nortearam a atividade dos constituintes. Imagino que os princípios geradores de mudanças constitucionais serão, entre outros, os seguintes:

- 1) Descentralização do poder

Nova Carta poderá trazer a descentralização

GUSTAVO KRAUSE
Especial para o Folha

"O Município é a fortaleza e garantia da liberdade, não sendo possível a nenhum povo conservar-se livre por muito tempo sem uma forte organização municipal". (Santi Romano)

O processo de transição do regime autoritário para o regime democrático passará necessariamente por várias etapas. O ponto culminante será a Constituinte. A Constituinte reordenará institucionalmente a Nação. Consolidará conquistas no plano social e econômico. Balizará o futuro. No entanto, uma coisa é certa: a Constituinte não consolidará o regime democrático. Consolida, repita-se, a transição. É uma ponte. Uma passagem. Tão larga e tão mais segura quanto mais representativas forem as vozes e livres as forças da construção jurídico-constitucional.

O regime democrático consolida-se no dia-a-dia. Quando vira tradição cultural. Quando é rotina. Faz duzentos anos a Casa Branca assiste à rotina da mudança dos governantes

Mudanças passam pela revisão do conceito

ORLANDO M. CARVALHO
Especial para o Folha

Encontrei em velho tratado inglês do século 17 definição preciosa: o território do Município é aquela área que pode ser percorrida a pé em um dia; já o território do "shire" é aquela área que pode ser percorrida a cavalo em um dia. Portanto, o Município é uma organização administrativa criada para tratar de interesses de vizinhos, é uma entidade intrinsecamente urbana. As Ordenações do Reino de Portugal, que consolidaram as leis da época, confirmam o conceito. O Conselho português, como está nas Ordenações, destina-se a conciliar e ordenar os interesses e conflitos de moradores, é uma instituição urbana. Procura regular a vida das povoações, ordenando o cuidado das ruas, calçadas, fontes, poços, bueiros, chafarizes, lavadouros, cercas, divisas e muros. Mais ainda, preocupado com a salu-

(transferência de recursos e competência da esfera federal para a estadual e, de ambas, para a municipal);

2) Participação popular no exercício do poder municipal (criação de mecanismos que possibilitem o exercício de influência por parte dos cidadãos junto aos órgãos do poder);

3) Devoção social (transfêrencia de funções e de recursos públicos para organizações comunitárias e participação do poder local como parceiro das iniciativas coletivas voltadas para a resolução dos problemas existentes em qualquer campo de atividade);

4) Integração regional (institucionalização da dimensão supramunicipal e subestadual na qual se situam os problemas e as ações tipicamente regionais).

A aplicação desses e de outros princípios afins exige que o legislador repense a questão municipal à luz das transformações e defasagens ocorridas no cenário econômico, social e demográfico do País, mudando essas que atualmente não são levadas em consideração nem pelo texto constitucional, nem pela legislação que regula a organização dos municípios.

Um bom exemplo desse divórcio entre a lei e a realidade está no fato de que a Constituição presume que todos os municípios são iguais quando, na verdade, ao lado da tendência para a equalização das condições locais de vida, o que se verifica é que os municípios são diferentes quanto às funções que desempenham, às potencialidades que encerram e às dificuldades que enfrentam. No Estado de São Paulo, por exemplo, existem 572 municípios dos quais 154 possuem menos de 5 mil habitantes, 242 estão na faixa de 5 a 20 mil habitantes, 140 entre 20 e 100 mil habitantes e 36 possuem mais de 100 mil habitantes. Para atender a essa diversidade de situações, o governador Franco Montoro vem advogando a tese de que a futura Constituição deve estabelecer estatutos específicos para as diferentes classes de municípios. Assim

pela vontade soberana do povo. Sem qualquer interrupção. A superestrutura da democracia é a lei. A Carta Constitucional, às vezes, não precisa ser longa e sequer escrita. A sua estrutura, vem da prática política e da sociedade civil fortemente organizada, ativa e participativa.

No momento em que os representantes do povo estiverem no Parlamento para elaborar a Nova Carta, um tema deve ganhar dimensão transcendental: a afirmação da autonomia municipal. A autonomia municipal não se esgotará na inócua reiteração jurídica de um federalismo tripartite. Não se conceitua por um conjunto de atribuições constitucionais, hoje residual ou confundida na expressão restritiva do "peculiar interesse". Não se limita por uma discriminação de rendas mais justas. A autonomia municipal exige a concomitância destas providências. Mas é preciso encarar a autonomia municipal como precioso instrumento de afirmação da democracia.

como existe o estatuto da microempresa, também deveria existir uma legislação especial para os municípios de pequeno porte, que os liberasse de exigências descabidas e asfixiantes e os ajudasse a romper o círculo vicioso da pobreza e do esvaziamento.

No extremo oposto, não é concebível que as grandes cidades possam ser democraticamente governadas por meio apenas dos órgãos tradicionais da vida municipal (Prefeitura e Câmara Municipal). A partir de um certo ponto, o tamanho da população e do território ocupado, assim como a diferenciação das atividades sociais, acabam produzindo uma série de fenômenos indesejáveis: macrocefalia dos órgãos governamentais, divórcio entre os processos decisórios e a vida comunitária, desvirtuamento das funções públicas da vida administrativas.

Para enfrentar esses problemas, é preciso que a futura Constituição preveja a criação de novas instituições políticas e administrativas nos municípios com mais de 100 mil habitantes e naqueles cuja população, embora menor, se distribua em conglomerados relativamente isolados uns dos outros. O território desses municípios precisa ser dividido em subunidades que concentrem no seu interior o grosso das relações travadas entre os cidadãos e as agências do Estado (dos três níveis de governo e dos três poderes da República). Ademais, a democratização da vida municipal requer que em cada uma dessas subunidades, sejam criadas subprefeituras, câmaras distritais e foros que assegurem a participação direta das entidades sociais e dos diretores partidários, sendo que todas essas inovações exigem, por sua vez, um profundo processo de desconcentração dos diversos setores da máquina administrativa municipal.

Tudo o que até aqui foi dito decorre da seguinte proposição fundamental: a dependência da população às condições locais de vida é inversamente

proporcional ao seu nível de renda. Eis porque os constituintes devem ter presente que a organização político-administrativa da esfera municipal que não contribua para a melhoria das condições locais de vida é, ipso facto, uma organização que sacrifica a população de baixa renda.

Finalmente, temos o capítulo específico da questão regional. Nas Repúblicas federativas existem dois tipos de regiões: as nacionais (espaço subfederal e supra-estadual) e as estaduais (espaço subestadual e supramunicipal). Todo município, juntamente com seus vizinhos, faz parte de uma região estadual, seja qual for o grau de metropolização, conurbação ou polarização existente no espaço regional. Todavia, essa realidade só será reconhecida quando as regiões forem dotadas de seus próprios órgãos de auto-identificação, de expressão, de planejamento e de coordenação das ações setoriais desenvolvidas no âmbito regional.

Somente através da estruturação da esfera regional será possível implantar políticas conseqüentes de combate às desigualdades interregionais e intermunicipais. As disparidades não surgem por mérito dos municípios mais prósperos ou por culpa dos mais pobres: elas são produzidas por fatores macro-sociais, cuja atuação transcende a vida municipal. Por isso mesmo, o combate às desigualdades requer a adoção de políticas compensatórias por parte dos Estados e da União, na forma de transferências de recursos, seja a título de ajuda pura e simples, seja a título de remuneração pelos serviços não contabilizados que os municípios mais pobres prestam aos mais ricos. Tais políticos, entretanto, não caem do céu. Elas só se tornarão realidade se a população dos municípios (dentro das regiões) e a das regiões (dentro dos Estados) dispuser de órgãos apropriados para fazer valer as suas necessidades e prioridades.

CARLOS ESTEVAM MARTINS é cientista político e professor da Universidade de São Paulo

regra, constituem a grande escola da liberdade". Escola prática. Onde se respira a atmosfera da vida comunal, onde se enxerga a cor local, a verdadeira cor da existência humana.

Sem município forte, liberdade, participação, democracia são meras categorias político-jurídicas. Belíssimas construções teóricas.

No Brasil, o município, herança ibérica que já constituía legado romano, nasceu do abandono do colonizador, pelos primeiros povoados. Aliás cresceu, viveu e sobreviveu no abandono. Um triste destino marcado pelo apetite do centralismo, doença agravada pelo autoritarismo.

A hora da Constituinte é decisiva para a Nação brasileira. Para a reconstrução de um país. Desta vez, de baixo para cima. Começando pelo resgate do município. E aí três papéis políticos importantes, hoje precariamente desempenhados, podem ser exercidos. O município como instrumento de identificação das verdadeiras necessidades da popula-

ção, como instrumento de real descentralização do poder político e a mais nobre e fascinante função que é a de ferramenta da organização política das comunidades.

Por último é preciso lembrar, como fator de estímulo para luta municipalista, a consciência do abandono. Município, municipalistas, prefeitos, vereadores sofreram, ao longo dos anos, o rude golpe do desprestígio político, a erosão da sátira e da ridicularia e o estigma do preconceito. O pacto constituinte resulta de forças em jogo. Da capacidade mobilizadora de cada segmento restará a conquista de espaço. Naturalmente pressões serão exercidas. Logo os mais fracos deverão estar atentos e unidos. Os mais fracos são os pobres, os negros, as mulheres, os operários, as minorias de um modo geral... e os municipalistas.

GUSTAVO KRAUSE, é ex-secretário do Fossado de Pernambuco, ex-prefeito do Recife e atual vice-governador do Estado de Pernambuco.

em face da progressiva expansão das arrecadações destinadas aos cofres da União.

Na futura discriminação de rendas públicas, é necessário atribuir ao município os recursos que correspondam às suas responsabilidades administrativas, desprezando os entraves que a prática secular criou e manteve.

Deve ser anotada a situação nova que deteriorou a posição do município, resultante da criação das Regiões Metropolitanas. Por outro lado, eminentes cientistas políticos e economistas, como Paulo Bonavides e Celso Furtado, pleiteiam a instituição de um poder regional, por sobre Estados membros, Regiões Metropolitanas e municípios, cuja criação certamente afetará a renda municipal. Na luta entre o mar e o rochedo, quem paga é o marisco.

ORLANDO M. CARVALHO é ex-rector do Universidade Federal de Minas Gerais