

# A ressemantização da autonomia municipal em face dos desafios contemporâneos

Maria Coeli Simões Pires

## Sumário

1. Considerações preliminares. 2. Pontos de reflexão para a ressemantização do conceito de autonomia. 2.1. O princípio da subsidiariedade. 2.2. O princípio democrático e os múltiplos vetores do poder local. 2.3. A crise do Estado e a globalização: complexificação social e da trama urbana. 3. Breve visão comparativa do modelo de autonomia do Município brasileiro. 4. Releitura dos elementos da autonomia municipal. Conclusões.

### *1. Considerações preliminares*

Se, internamente, projeta-se a ruptura do pacto federativo pela onipotência da União, que ameaça a autonomia de Estados e Municípios, razões quase universais apontam para a necessidade de que se retomem esses entes sob novo prisma.

A realidade contemporânea, sensivelmente impactada, por um lado, pelo marcante fenômeno de complexificação social, em muito ditado pelos avanços tecnológicos a impor a densificação de demandas e relações, e, por outro, pela tendência globalizante da economia de traço capitalista e da cultura, está a invocar forte trama de proteção das comunidades contra a perda de identidade desses núcleos de vivência coletiva. O Município, especialmente, há de se afirmar como contraponto da tendência universalizante, como espaço de expressão do homem-sujeito, de significação do dado ou estatística e, ainda, há de ser visto como o *locus* de

Maria Coeli Simões Pires é Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da UFMG, doutoranda e professora junto à mesma Faculdade.

apropriação dos benefícios da civilização e de revelação de seus efeitos perversos e, portanto, como a base física que sustenta os efeitos das diversas políticas. Assim, o Município, tradicional objeto de investigação nos campos do Direito, da Administração Pública e do Urbanismo, emerge como desafio em outras áreas do conhecimento, colocando-se, sobretudo, como categoria funcional estratégica de garantia de referência e de identidade dos cidadãos e de superação da crise contemporânea.

Nessas circunstâncias, o próprio Direito, na tentativa de articular respostas satisfatórias para as perplexidades atuais, há de desenvolver ânimo criador de nova reflexão acerca dos conteúdos desse núcleo de estudos, na busca da releitura e da ressemantização de seus elementos, a partir de considerações outras, que, classicamente, refugiam ao plano comum de análise ou ao rigor da cogitação estritamente jurídica.

A autonomia municipal, tema estruturante das construções jurídicas nesse campo, há, pois, de ser retomada tendo em vista a nova contextualização e a contribuição multidisciplinar que se adensa no estudo de estratégias de gestão contemporânea e de compreensão da trama urbana e dos diversos atores que a tecem.

Sob esse aspecto, as questões relacionadas com as tendências internas, quanto à organização local e à composição de forças nas arenas de consenso, e com o comportamento social, os reflexos do cenário externo e as perspectivas do direito comunitário, em especial, assumem um papel fundamental na ressemantização do conceito da autonomia municipal no Brasil, o que está a demandar estudo específico.

## *2. Pontos de reflexão para a ressemantização do conceito de autonomia*

Do aporte feito por Horta sobre o tema, a partir de abalizados autores, especialmente da doutrina italiana, extrai-se rigoroso tra-

tamento jurídico do princípio posto como essencialidade da organização federal, cuja revelação se dá pela capacidade de edição de normas que estruturam o ordenamento dos entes da referida organização. Sustenta o constitucionalista que a *relação necessária entre autonomia e a criação de normas próprias, para construir ordenamento típico, é suficiente para justificar a noção jurídica de autonomia* (1995, p. 426).

Percebe-se, contudo, que a noção tradicional de autonomia é hoje insuficiente para sintetizar a compreensão de todos os vetores do poder local. Sua aplicação, circunstanciada por múltiplas variantes contemporâneas, deve estar informada por novos princípios e estratégias que lhe permitam uma adequada conformação ao contexto. Nesse caso, devem aportar nessa análise o princípio da subsidiariedade aplicado no contraste Estado-Sociedade e no próprio federalismo; o princípio democrático, que invoca a participação do cidadão nos planos de concepção, execução e controle de políticas públicas, impondo uma versão mais completa de poder local, sem exclusão da face atinente aos atores não-integrantes do poder oficial; a perspectiva da globalização, a ameaçar a permanência da individualidade, alçada à responsabilidade da esfera municipal; o desafio contemporâneo do ente local de se pôr como efetivo agente do processo internacional e de arrojarse em criatividade para superação da crise contemporânea.

É certo que várias dessas considerações perpassam searas metajurídicas, contra o que se coloca alguma reserva por parte de estudiosos. Horta, por exemplo, citando Francisco Campos, acena para a necessária depuração das influências dessa ordem para o tratamento jurídico da autonomia:

*“o conceito de autonomia ingressou no campo publicístico ‘pela porta escura da política, como um título de reivindicação das comunidades locais contra o absolutismo do poder central’, e essa origem obstava o tratamento jurídico da autonomia.”* (1995, p. 422)

Percebe-se, porém, que a sobrevivência dos Municípios e a construção da defesa das referências da cidadania estão a demandar a cogitação de elementos que, embora se apartem da esfera estritamente jurídica, possam interferir na reeleitura do princípio. Escusas são as pressões que avançam sobre o campo autônomo dos municípios em especial, fortes os impactos do macrocenário sobre a esfera de atuação do ente local, e renovadas são as inspirações de ordem democrática que impulsionam novas relações da cidadania no âmbito da vivência coletiva.

### 2.1. O princípio da subsidiariedade

O princípio enunciado, sob um ângulo, postula o respeito, por parte do Estado, às liberdades dos indivíduos e dos grupos, a pressupor a construção do plano de bem-estar em processo natural, a partir das ordens enucleadas no cenário de convivência coletiva. Requer, assim, a presença do Estado quando e onde necessária para subsidiar a ação dos indivíduos e grupos.

Vista assim, a autoridade estatal é, em última análise, desprovida de valor em si mesma, pelo que se dimensionam suas atribuições a partir da necessidade de atuação, que, por sua vez, deriva de outra instância, sendo, portanto, supletiva – para suprir as deficiências da sociedade – e subsidiária, capaz de sustentar medidas positivas.

Sob a perspectiva de aplicação às relações internas, sinaliza o princípio da subsidiariedade no sentido de que as ações evoluam dos cidadãos para as famílias, passando pelos grupos intermediários, até chegar ao plano mais coletivo, só admitindo a inversão da lógica em função da necessidade de suplência ou em caráter subsidiário e prospectivo.

Tendo em vista a aplicação ao federalismo, a subsidiariedade pressupõe o respeito às ordens federativas mais simples. Assentado na unidade federativa, o princípio invoca a ação paulatina e sucessiva das esferas locais, regionais e nacionais, tendo como referências básicas a necessidade ou a de-

manda de ação do poder público na sua localização primária e a capacidade de resposta do centro de poder envolvido. Igualmente, só se abrem ensanchas à inversão dessa sucessão quando se verifica a necessidade de suplência, vale dizer, o Município é o primeiro núcleo de poder que deve ser acionado e, na medida de suas condições, cabe-lhe desenvolver a ação correspondente. Transcendendo a demanda a referida esfera ou verificada a impossibilidade de atendimento naquele nível, o espaço abre-se à esfera intermediária até chegar ao plano nacional. Sob esse aspecto, o plano de competência formal se relativiza, e a indevida intervenção só restaria configurada em situações em que a instância mais complexa se arrogasse o espaço de ação do ente nela circunscrito, sem ocorrência da necessidade real de suplência ou de medidas positivas indicadas pela visão prospectiva de caráter mais transcendente.

Entre nós, a doutrina tem-se ocupado acanhadamente dessa matéria, valendo destacar a contribuição de Baracho, especialmente representada por sua obra *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*.

Mostra o constitucionalista que o princípio da subsidiariedade, conquanto tenha inserida sua doutrina no Direito Administrativo, no Econômico e no Constitucional, é tributário do Direito Canônico:

“A doutrina aponta antecedentes do princípio da subsidiariedade como na Encíclica Quadragésimo Ano, de 15 de maio de 1931, na qual o Papa Pio XI declarou que seria cometer injustiça, ao mesmo tempo que torpedear de maneira bem criticada a ordem social, retirar dos agrupamentos de ordem inferior e conferir a uma coletividade bem mais vasta e elevada funções que eles próprios poderiam exercer. Posteriormente, o princípio é regularmente reafirmado em outra Encíclica, sendo assim formulada: as relações dos poderes públicos com os cidadãos, as famílias e os corpos in-

termediários, devem ser regidas e equilibradas pelo princípio da subsidiariedade.” (BARACHO, 1995, p. 45)

Dissertando sobre o tema, destaca o publicista a tônica do princípio a partir da apreensão de seu papel na relação público-privado, sociedade-Estado. Alerta, contudo, para as repercussões da idéia de subsidiariedade no condomínio dos diversos entes da Federação. Nesse sentido, sustenta:

“Apesar de sugerir uma função de suplência, convém ressaltar que ele cumpre, também, a limitação de intervenção de órgão ou coletividade superior e pode ser interpretado ou utilizado como argumento para conter ou restringir a intervenção do Estado.” (Op. cit., p. 45)

Deve-se realçar que o princípio da subsidiariedade está profundamente enraizada na cultura política européia contemporânea.

## 2.2. O princípio democrático e os múltiplos vetores do poder local

A noção de poder local, notadamente informada pelo princípio democrático, deve ser apercebida sob uma nova perspectiva que permita a compreensão da articulação das diversas facetas com as quais aquele se apresenta e dos atores coletivos que se inter-relacionam na vivência das cidades.

Bava, mestre em Ciências Políticas e Presidente do Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – Polis –, inova na conceituação dessa categoria de poder:

“Poderíamos entender o poder local não estritamente como o poder da administração pública, mas o poder originário da consertação da negociação entre os atores coletivos que disputam os interesses na cidade e que produzem a cidade nas suas duas dimensões, no que diz respeito à qualidade de vida dos cidadãos e no que diz respeito à condição da cidadania.” (p. 81– 82)

Esse o conceito que se deve contrapor à idéia estruturada e excludente de poder local no quadro político brasileiro, a qual, consoante lembra aquele cientista político, sustenta *uma estrutura hierárquica vertical de comando nas prefeituras, de defesa de uma ideologia meio tecnocrática, que de alguma maneira exclui o cidadão da competência de discutir os destinos da administração pública.* (p. 84)

Busca-se um quadro renovado de forças do poder local, no qual seja possível conformarem-se novos pactos e novas negociações. Essa combinação de esforços de construção de um novo conceito de poder local é bem delineada por Bava, cuja compreensão aponta para uma nova interpretação do poder local, pressupondo

“... a iniciativa da administração pública na abertura do espaço público de negociação e (...), de outro lado, a presença ativa desses cidadãos que se organizam por interesses plurais nesse espaço de negociação, para fazer valer seus interesses.” (p. 83)

Dessa forma, o espaço político de âmbito local deve ser acessível aos distintos setores da sociedade para que possa efetivamente viabilizar a negociação, a regulação do conflito, podendo intervir o cidadão de forma propositiva na gestão da coisa pública, fazendo valer a advertência mexicana, a *concilia* traduzida nas seguintes palavras de ordem: *Protestar com propuestas.*

Somam-se a esses pressupostos os mecanismos de controle social, como forma de dar consistência e fazer conseqüente a filosofia participativa. Tais mecanismos devem assentar-se na transparência das ações públicas, na garantia de adequado fluxo de informações e, portanto, no próprio espaço da cena pública, no qual se explicitem as decisões, as circunstâncias, os eventuais fatores facilitadores e dificultadores, as responsabilidades e, ainda, na garantia de integração de representantes da sociedade aos centros decisoriais atuantes em todas as fases das políticas – concepção ou planejamento, execução e controle propriamente dito.

Adverte Borja para a insuficiência dos modelos tradicionais de organização e de gestão da instância local:

“Parece evidente que as atuais estruturas políticas locais, seus esquemas organizacionais e meios de gestão não são os mais adequados para construir essa liderança local e assumir as novas competências e funções propostas.” (1996, p. 95-96)

E completa:

“...um governo local promotor não pode funcionar segundo as formas de gestão e de contratação próprias da administração tradicional.” (1996, p. 95-96)

Com efeito, deve-se romper com a ditadura das simetrias e dos modelos de gestão. Como as cidades, pela realidade que lhes é imanente, invocam o princípio de diversidade, o poder local há de tomar conformação e teor próprio, em cada espaço, pois diferentes são as cidades, as populações, e diferentes devem ser seus atores e interlocutores e suas formas de atuação e de compreensão das vivências que nela têm lugar.

O poder local, portanto, revela-se também por meio dos diversos instrumentos de democracia semidireta postos expressamente pela Constituição à disposição do Município ou do cidadão, ou como simples decorrência da autonomia e do princípio democrático. Nesse sentido, enumeram-se: a consulta prévia mediante plebiscito, consoante o disposto no § 4º do art. 18 da CR e no art. 2º do ADCT, alterado pela Emenda Constitucional nº 2/92; a iniciativa popular para apresentação de projetos de lei, nos termos do art. 29, XI, da CR; o controle de contas, conforme o disposto no § 3º do art. 31 da mesma Carta; a ação popular, potente instrumento de controle jurisdicional posto à disposição do cidadão; outros meios por opção do Município, como o referendo popular, mecanismo de confirmação dos projetos ou de veto popular; o *Ombudsman*, instrumento de afirmação democrática; as formas de participação no planejamento, na

execução e no controle das políticas públicas; o direito de petição previsto no art. 5º, XXXIV, da CR e o controle popular deferido ao cidadão pelo art. 74, § 2º, daquele documento.

Já se verifica, na prática, uma nova tendência com vistas à densificação do poder local. As administrações democráticas, por um lado, têm buscado o reconhecimento de novos interlocutores, viabilizando espaço sócio-político para a representação coletiva, para a defesa de interesses e negociação das ações pelos diversos atores; por outro, a própria sociedade civil vem-se organizando em torno de interesses plurais das comunidades, o que ganha expressão fática por meio dos milhares de conselhos de saúde voltados para o acompanhamento da gestão dos serviços nessa seara, de conselhos de cultura que partilham entre segmentos nele representados a responsabilidade pela construção e proteção da memória coletiva, dos colegiados de política de proteção e apoio à criança e ao adolescente, entre outros.

Nota-se, também, uma acentuada mudança com o objetivo de acolher representações dos diversos movimentos sociais, nos órgãos do Poder Executivo e nas Câmaras Municipais, quebrando a lógica da política tradicional e da intermediação de índole clientelista. Desse modo, a própria relação do Poder Público, especialmente do parlamentar, com a sociedade civil organizada passa a se estabelecer sobre novas referências. Sob esse aspecto, o espaço legislativo já se abre à participação popular – mais de uma maneira fetichizada e emblemática, é verdade – para subsidiar técnica e politicamente o conserto formal da instituição na produção legislativa, na intermediação de conflitos e na concepção de políticas públicas. Ainda não se conseguiu, contudo, evoluir na direção da densificação social do poder fiscalizador. Entre nós, esses mecanismos apenas se esboçam, remanescendo o controle como um campo de acanhada eficácia da participação popular.

Dessa forma, o poder local não institucionalizado em Câmaras ou em Prefeituras, ou seja, o poder local de índole social e econômica, deve ganhar relevância nos diversos momentos da manifestação das ações de interesse coletivo por meio dos mecanismos disponíveis. A sintonia entre as forças componentes oficiais, sociais e privadas há de ser encontrada na experiência construtiva e projetiva de uma verdadeira cultura democrática que conjugue instâncias de governo inspiradas em adequada base principiológica e forças econômicas e sociais organizadas, conseqüentes e instrumentalizadas. Esse o desafio na estruturação do novo poder local.

A despeito da tendência democrática, persiste enorme distância entre a concepção ideal de poder local e sua conformação real, restrito que se encontra, na maioria dos Municípios, aos centros oficializados de competências, o que vulnera os próprios Municípios pela ausência da trama forte de proteção que se faz pelos laços da cidadania.

### *2.3. A crise do Estado e a globalização: complexificação social e da trama urbana*

Os indicadores econômicos e sociais decorrentes da crescente ameaça dos conflitos civilizacionais, das sociedades hipercomplexas, da emergência de interesses difusos, da persistência de um quadro de desigualdades inaceitáveis, da progressiva mundialização da economia, da mídia, da cultura e das relações, bem assim da revolução tecnológica evidenciam um grave estágio da Civilização e o desequilíbrio do Estado como um todo, desenhando uma crise multifacetada do setor público, resultante da convergência de vários fatores de pressão, internos e externos.

Esse cenário de dificuldades tão abrangentes joga reflexos sobre a trama urbana de uma forma geral, imediatamente alcançada pelos efeitos perversos daqueles fenômenos e processos. Tudo, efetivamente, acontece ou repercute nas cidades, impondo-lhes,

em especial às megacidades, desafios imensuráveis de superação da crise e das disfunções da política mundial.

Huntington, professor da Universidade de Harvard, ex-diretor de Planejamento do Conselho de Segurança Nacional do Governo Carter, autoridade em assuntos internacionais, desenvolvendo várias análises sobre a política mundial, assinala o conflito entre civilizações como a virtual ameaça para a paz mundial, projetando a estratégia de uma ordem internacional baseada nas civilizações, ou seja, na própria cultura, como salvaguarda contra a guerra. A partir dessa análise, aponta para um mundo multicivilizacional, assentado numa ordem internacional complexa, na qual figura, também, o ente local:

“Conquanto os Estados continuem sendo os atores principais nos assuntos mundiais, eles também estão sofrendo perdas de soberania, funções e poder. As instituições internacionais agora afirmam seu direito de julgar e de impor limitações ao que os Estados fazem em seus próprios territórios. Em alguns casos, sobretudo na Europa, as instituições internacionais assumiram funções importantes que anteriormente eram desempenhadas pelos Estados, e foram criadas poderosas burocracias que operam diretamente sobre os cidadãos num plano individual. De forma global, vem se verificando uma tendência para que os governos dos Estados também percam poder através da devolução de poder para entidades políticas abaixo do nível de Estado, nos âmbitos regionais, provinciais e locais. Em muitos Estados, inclusive nos do mundo desenvolvido, há movimentos regionais que estão promovendo uma autonomia substancial ou a secessão. Em grau considerável, os governos dos Estados perderam a capacidade de controlar o fluxo do dinheiro que entra em seus países e deles sai, e estão

tendo dificuldade cada vez maior para controlar o fluxo de idéias, de tecnologia, de bens e de pessoas. Em resumo, as fronteiras dos Estados se tornaram cada vez mais permeáveis. Todos esses desdobramentos levaram muitos a ver o fim progressivo do Estado sólido, tipo “bola de bilhar”, que supostamente foi a regra desde o Tratado de Westfália de 1648, e o surgimento de uma ordem internacional complexa, de múltiplos níveis, que se parece mais com a da Idade Média.” (1997, p. 36-37)

Destacando o professor a presença das entidades políticas de âmbito local nessa ordem multicivilizacional, nelas reconhece o *locus* verdadeiro de coexistência das pessoas, mostrando que em seu território se faz aparente a crise dos Estados fracassados e da anarquia crescente representada por

“... uma onda global de criminalidade, máfias transnacionais e cartéis de drogas, crescente número de viciados em drogas em muitas sociedades, um debilitamento generalizado da família, um declínio na confiança e na solidariedade social em muitos países, violência étnica, religiosa e civilizacional e a lei do revólver que predominam em grande parte do mundo. Numa cidade atrás da outra – Moscou, Rio de Janeiro, Bangcoc, Xangai, Londres, Roma, Varsóvia, Tóquio, Johannesburgo, Délhi, Karachi, Cairo, Bogotá, Washington –, a criminalidade parece estar subindo vertiginosamente, e os elementos básicos da civilização estão se esvanecendo. Fala-se de uma crise global de governabilidade.” (1997, p. 409)

Esse quadro de violência urbana, de ampla criminalidade é preocupante também para o Brasil, uma vez que pelo menos duas cidades brasileiras integram o rol das megacidades do mundo, no chamado *Mega Cities Project*: Tóquio, Cidade do México, Calcutá, Nova Iorque, Cairo, Nova Delhi,

Bombaim, Jacarta, Buenos Aires, Los Angeles, Londres, Moscou, São Paulo e Rio de Janeiro (*Jornal do Brasil*, 13 jul. 1992).

Mas se os problemas são mais contundentes para as cidades, se nelas ganham expressão, têm também nesse espaço a perspectiva mais aberta de solução mediante processos criativos.

As considerações registradas no tópico precedente denotam a importância do ente local como referência de cidadania e como espaço estratégico de enfrentamento da crise atual. A eminência das cidades é, por isso mesmo, enfatizada em diversas experiências de abordagem internacional e de tratamento de situações de crise.

Sob esse enfoque, eventos como a Conferência de Cidades Européias (Roterdã, 1986), inaugurando o movimento das eurocidades, consolidado na Conferência de Barcelona, de 1989; a criação do Comitê de Regiões (Maastricht, 1993), reconhecendo os governos locais como integrantes de sua rede institucional; a Conferência sobre População da ONU (Cairo, 1994); a Conferência de Prefeitos, em preparação para a reunião da Cúpula Social (Copenhague, 1995) e a Conferência sobre o Habitat (Istambul, 1996), a chamada “La Cumbre de las Cidades”, entre outras, destacaram o papel das autoridades subestatais e a necessidade de tratamento das questões sociais (emprego, pobreza, integração sócio-cultural) em nível local.

Borja, analisando esses eventos, mostra serem eles sinais do papel assumido pelas cidades em face das novas tendências mundiais:

“Os processos sociais, econômicos, culturais e populacionais tendem a globalizar-se, mas seus efeitos concentram-se nas aglomerações urbanas e requerem soluções integradas.” (1996, p. 79)

Relata o autor as estratégias dos governos locais especialmente em momentos de crise. Aponta, na Europa, a reação dos governos locais em conjunto com os diver-

atos econômicos e sociais urbanos à recessão dos anos 70, traduzida aquela em um desmedido esforço para atrair investimentos, gerar empregos e incrementar a base produtiva da cidade. Em continentes como a Ásia, evidencia-se o papel da cidade representado por uma forte complementariedade às ações do conjunto dos atores urbanos voltados para o mercado externo inserido na economia global. Entre as cidades asiáticas, dá realce a Seul, Taipé, Hong Kong, Cingapura, Bangcoc, Xangai, Hanói (1996, p. 79).

Adverte, no entanto, para os riscos do modelo asiático:

“... o poder político urbano, ao contrário do europeu, desenvolve um modelo de baixos custos gerais, mas de altos custos sociais. Não parece que esse modelo seja suportável por muito tempo; sua permanência introduz fatores que diminuem a atração pela cidade e não qualifica suficientemente os recursos humanos.” (1996, p. 80)

Relativamente às cidades americanas, realça o mesmo analista o seu importante papel na mudança política e na economia, relatando a reação local ao neoliberalismo das gestões Reagan e Bush por meio de ambiciosos projetos estratégicos:

“Cidades como Los Angeles, São Francisco, Detroit, Seattle etc. (assim como os estados da Flórida e Wisconsin), através do planejamento estratégico e da cooperação público-privada, demonstraram ao mesmo tempo a negatividade da aberrante política neoliberal e a capacidade de resposta das cidades.” (1996, p. 80)

Igualmente, relata Borja a importância política das cidades do Leste europeu nos processos de queda dos sistemas comunistas estatais e de reconstrução da organização democrática e da economia competitiva, com expressão evidente em Berlim, Budapeste, Praga, Varsóvia, entre outras (1996, p. 81).

Por fim, desenvolve o analista uma reflexão acerca do papel das cidades na Améri-

ca Latina, cuja síntese aqui se registra pela pertinência do caso brasileiro a esse contexto:

“Na América Latina, na década passada, os processos de democratização política e de descentralização do Estado revalorizaram o papel das cidades e os governos locais. No entanto, as limitações desses mesmos processos; os efeitos sociais das políticas de ajuste, que se somaram às desigualdades e marginalidades herdadas; a fragilidade do tecido sócio-cultural das cidades e os graves déficits de infra-estrutura e serviços públicos têm atrasado a emergência das cidades como protagonistas. Esta situação vem mudando na década de 90. Por um lado, a reativação econômica tem estimulado a implementação de projetos urbanos de grande escala (em alguns casos favorecidos pelas privatizações) e dinamizado o setor da construção. Por outro lado, aguçam-se as contradições e as carências herdadas: infra-estrutura física e de comunicações, insuficiência de recursos públicos e da capacidade de atuação dos governos locais, fraca integração social da cidade e escassa *cooperação público-privada*. Acrescentem-se ainda a consolidação dos processos democráticos internos e a crescente abertura econômica externa, que tem multiplicado as demandas sociais e acentuado a sensação de crise funcional nas grandes cidades.” (1996, p. 81)

Assimilando a importância das cidades, os organismos internacionais têm incorporado o esforço daquelas em seus planos de ação. Nessa linha, por exemplo, a filosofia da Organização das Nações Unidas. A ONU, criada logo após a Segunda Guerra Mundial com o objetivo de manter a paz e propugnar pelos direitos humanos, teve como estratégia de ação, desde meados da década de 60 até o final dos anos 80, a constituição de organismos e agências especializadas e a adoção de Convenções e Trata-



dos Internacionais. Contudo, grandes mudanças no contexto mundial, tais como a queda do muro de Berlim, a queda das economias planificadas, a globalização da economia capitalista, a intensificação do poder das corporações econômicas e financeiras transnacionais em prejuízo do espaço dos Estados nacionais, a crise fiscal dos Estados e a complexificação dos temas, a revolução tecnológica e o fim do regime de discriminação na África do Sul têm levado à redefinição do papel e da estratégia dos órgãos de cooperação internacional. Daí, a constatação de especialistas em reflexões desenvolvidas acerca do modelo de referência da ONU, que apontam no sentido da inadequação da abordagem em programas internacionais apoiados na suficiência dos Estados Nacionais:

“As noções de pleno emprego, de desenvolvimento econômico e de protagonismo total do Estado na resolução dos problemas sociais, que constituíam o modelo de referência da atuação da organização, não têm hoje mais vigência nem correspondência com a realidade das nações.” (RONULK; SAULI JÚNIOR, 1996, p. 14)

Essa mudança levou a ONU à realização de conferências relacionadas com temas globais emergentes segundo novos padrões de cooperação, incorporando, aos órgãos governamentais, setores mais amplos da sociedade, as Organizações Não-Governamentais, movimentos e associações comunitárias.

Sob essa nova inspiração, realizou-se, por exemplo, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – HABITAT II –, em Istambul, em 1996, voltada para as questões da habitação num mundo em urbanização, que tem seus precedentes em 1976, quando a preocupação ainda se dirigia para as situações críticas e emergenciais de moradia ocasionadas por desastres naturais, guerras e conflitos urbanos.

A Conferência, segundo os mesmos especialistas, enfrentou para a multiplicidade das questões urbanas, em especial:

“...a irregularidade e precariedade dos assentamentos populares em todo o mundo pobre, a necessidade de expansão das infra-estruturas e dos serviços urbanos, a nova escalada dos problemas de transportes e acessibilidades, o armazenamento, abastecimento e utilização de energia e água, o controle e tratamento de resíduos, a poluição ambiental atmosférica e sonora, a degradação ambiental decorrente da própria expansão urbana, o crescimento da pobreza, da falta de empregos e de renda, o aumento de violência, o acirramento dos conflitos de terra e despejos ilegais.” (RONULK; SAULI JÚNIOR, 1996, p. 15)

O grande avanço da Conferência no tratamento das questões, segundo reconhecem os especialistas, é representado pela integração de novos atores na formulação de propostas e no processo de solução de problemas internacionais, de setores governamentais e não-governamentais, público e privado, locais e internacionais, tensionando as posições:

“HABITAT II, ou a Cúpula das Cidades, é o produto desta evolução: pela primeira vez se definem e reconhecem os ‘parceiros’ – autoridades locais, ONGs e CBOs, academias e o setor privado – como interlocutores oficiais, admitindo que estes compunham as próprias delegações oficiais.” (RONULK; SAULI JÚNIOR, 1996, p. 15)

As iniciativas no âmbito da Conferência, incorporando temas urbanos de forma cada vez mais ampla, propiciaram a interlocução da agência internacional com as cidades como entes políticos. Volta-se o organismo para o investimento na capacidade de gestão municipal, ao mesmo tempo em que estimula a criatividade dos governos locais, promovendo a seleção das *Best Practices*, experiências inovadoras e exitosas, para possível aproveitamento por outras comunidades. Do acervo de cem experiências selecionadas pelo Comitê Internacional, qua-

tro são brasileiras: o Orçamento Participativo de Porto Alegre; o Programa CEARA Periferia de Fortaleza; o Programa de Atendimento à Criança de Santos e o Saneamento Ambiental de Jabotão. Entre as quarenta selecionadas para apresentação em Istambul, tiveram lugar a de Porto Alegre e a de Fortaleza.

De toda a experiência, emergem com clareza novos papéis dos poderes locais, a importância das parcerias, a preocupação com novos modelos de cooperação, a perspectiva das relações horizontais nas cidades, a participação popular e a necessidade de um novo enfoque para o tema de infra-estruturas urbanas assentado numa nova lógica integrativa que associa a gestão urbana e a política ambiental. Isso leva a um redirecionamento do Direito Internacional para o reconhecimento do poder local como sujeito dessas relações cogitadas por aquele ramo, ao lado dos Estados Nacionais e dos cidadãos.

Dessa forma, a Declaração de Istambul, integrando a Agenda HABITAT, propõe a descentralização da política urbana para governos locais democráticos, propugna pela parceria e participação, pelo fortalecimento da capacidade financeira e institucional dos municípios. Sem desconsiderar a importância dos Estados Nacionais nas relações internacionais, aponta os governos locais como elementos determinantes do êxito das relações naquele plano. Embora reconhecendo que as causas estruturais dos problemas urbanos tenham sede em plano nacional ou internacional, vislumbra a solução dos efeitos perversos a partir do Município, espaço de convergência das questões urbanas, de exteriorização da relação Estado-cidade na formulação e implementação de políticas urbanas, de formação de alianças, de compartilhamento de conhecimento e de aplicação de adequadas tecnologias. (RONULK; SAULI JÚNIOR, 1996, p. 16-17)

Essas anotações, por si, invocam uma reflexão mais profunda acerca do papel da

cidade no enfrentamento da crise contemporânea.

### *3. Breve visão comparativa do modelo da autonomia do Município brasileiro*

Hoje, a Doutrina e a Jurisprudência assinalam, com realce, avanço na conformação do modelo da autonomia municipal no Brasil. Quadripartida, pressupõe um poder local autônomo em termos político, administrativo, financeiro e auto-organizatório. Sob esse último aspecto, assimila prática excepcional, originariamente prevista na Constituição do Rio Grande do Sul, de 14 de julho de 1891, e absorve a Constituição Brasileira o modelo de Cartas Próprias do Sistema Americano (*Charter*), em que se assegura poder auto-organizatório ao ente local, unidade político-administrativa com alguma correspondência com o Município brasileiro.

A partir dos suplementos da clássica obra de Meirelles (1996, p. 41-61), podemos traçar ligeiro quadro comparativo da autonomia do Município brasileiro – tributário da comuna portuguesa cujo modelo se densifica por força da incorporação de traços bastante peculiares a partir da própria experiência comunitária brasileira ou de influências externas – em face dos principais modelos de organização do ente local, na tentativa de situar os principais pontos de identificação e de distanciamento.

Conquanto a Inglaterra tenha estruturado o sistema de Cartas Próprias, ela não influencia a organização local brasileira. Assim é que, por exemplo, o Constituinte de 1988 rejeita o traço de sujeição e unidade do modelo inglês, em que os burgos se submetem à autoridade controladora ou à censura do *Local Government Board*, órgão central vinculado à Coroa, com jurisdição sobre todas as municipalidades.

O modelo brasileiro de autonomia, incorporando alguns dos traços relativos a entidades locais de outros países, com nenhum se identifica. Não tem sua moldura nos *coun-*

try, cities ou Township americanos, apesar da tradição descentralizadora registrada nos Estados Unidos. A entidade local, sem ser objeto de qualquer alusão na Carta Política dos EUA, recebe sua autonomia do Estado-membro, com o que se coloca com acentuado nível de eficácia no plano de execução de serviços públicos, num País em que a tônica ou o desafio da administração local, sem o arrojo e a organização da burocracia de outros países, é a condição do poder público para proporcionar conforto material aos munícipes. Preocupação que levou à otimização da figura do *manager*, administrador municipal, registrando-se na Universidade de Harvard, a mais notável evolução direcionada ao treinamento e à preparação para os encargos de gerência de serviços públicos em âmbito local.

Não se filia tampouco ao modelo do *Gemeinde* alemão, com o qual não se reparte a competência legislativa, que fica adstrita à Federação e aos Estados-membros. E dele também se aparta, ao rechaçar o forte controle dos Estados sobre a atividade municipal, tão recorrente naquele país.

Não tem seu parâmetro na França, Estado Unitário, onde só se reconhece às comunas uma autonomia acanhada, em contraposição aos Departamentos, com descentralização das coletividades locais em caráter meramente administrativo, conquanto se verifique, na realidade francesa, completa identidade dos cidadãos com as respectivas comunas.

Do cotejo dos arranjos de autonomia prevalentes em diversos países, chega-se à conclusão de que, no Brasil, o modelo de autonomia, no plano de concepção, é arrojado e, com certeza, o mais completo para a instrumentalização dos governos locais.

De fato, o Brasil, um país de vocação municipalista, superando a política contraditória da Coroa, que criava Vilas e distribuía sesmarias e que buscava proporcionar o aparecimento do ambiente urbano e estimulava a vocação autárquica dos grandes proprietários, consolidou, principalmente, com

o apoio da Igreja, um regime municipal, paulatinamente aperfeiçoado, desenvolvendo, pelo menos no plano nominal, um lato campo de autonomia.

Essa tendência levou o Brasil a estruturar uma complexa base municipal, e Minas, mais intensamente que qualquer dos demais Estados da Federação, implementou essa vocação. Os números confirmam a proeminência desse Estado no cenário municipalista, detendo cerca de um quinto das municipalidades.

Tendo como referência os dados de 1993, do Banco de Dados do IBAM-Rio, num total de 4.972, Minas contava com 756, o que representava a participação mais expressiva nesse campo, posição seguida, à distância, por São Paulo, com 625, pelo Rio Grande do Sul, com 427, pela Bahia, com 415, e pelo Paraná, com 371.

O número de municípios brasileiros foi, recentemente, à larga, ampliado, como decorrência da disciplina da Constituição de 1988 sobre a matéria, que flexibilizou as exigências para a elevação das comunidades ao estágio da maioria. Assim é que o quadro mineiro exhibe, só em 1995, 97 novos municípios (Lei n° 12.030, de 21 de dezembro de 1995), dado que projeta a posição do Brasil nesse particular.

Contudo, deve-se registrar que, contra essa escalada emancipacionista no Brasil, houve forte reação do Congresso Nacional por meio da Emenda Constitucional n° 15/96, que definiu parâmetros mais rigorosos para a emancipação de comunidades.

Esses dados são relevantes, principalmente se se toma em conta o teor da autonomia municipal brasileira em confronto com o dos modelos estrangeiros, uma vez que a multiplicação de comunas em outros países é recorrente, mas naqueles não se atribuem às administrações locais os graus de poder que se deferem aos municípios brasileiros.

Na Alemanha, há também uma tendência de ampliação da base comunitária. Observa-se a criação de novos municípios,

numa inversão da anterior tendência fusional, que acabou rejeitada pela persistência das relações com as originárias comunidades fusionadas. Tem-se, aí, a preocupação com o fortalecimento dos laços de pertinência dos cidadãos à sua comunidade como fator de equilíbrio no ambiente nacional e a defesa da identidade dos grupos e da cidadania.

Já no Brasil, não se pode dizer que haja uma relação direta entre a prática emancipacionista e a efetiva valorização da esfera local.

A posição de relevância há de ser conseqüente, retratando-se, não apenas no plano nominal, mas no plano fático, pois os municípios, antes de simples arranjo de burocracias administrativas e organização política, constituem-se na personalização de valores e interesses maiores. Assim, reservam-se o papel de imprimir vigor real às diversas facetas de sua autonomia, para que os grupos territoriais sejam capazes de transcender os estreitos limites das relações primárias, na busca, seja no âmbito interno, seja no externo, de soluções para os complexos problemas da coletividade, de padrões de qualidade de vida compatíveis com a dignidade humana e, sobretudo, possam colocar-se com tramas de proteção e autodefesa contra injunções da União e do Estado sobre o campo autônomo dos Municípios.

Os Municípios poderão, assim, exercer uma autonomia material, de linha não isolacionista e excludente, mas integrativa das diversas facetas e cooperativa das diversas esferas de poder formal, econômico e social, buscando imprimir ao poder local um sentido novo, e usar a autonomia segundo os seus diversos desdobramentos, mas agora ressemantizados em razão dos múltiplos fatores que conformam o poder municipal.

#### *4. Releitura dos elementos da autonomia municipal. Conclusões*

Relativamente aos quadrantes que pluralizam as manifestações da autonomia e

destrinçam o referido princípio, pode ser registrado, em apertada síntese:

1 - No que toca ao seu aspecto político, o Município deve usar em toda a extensão o seu poder político, de modo a garantir posição equilibrada em face das entidades federativas, sem subserviência, sem hierarquização, sem sujeição. A maioria do Município não se garante pela simples escolha de seus representantes e dirigentes, mas pela efetiva capacidade do ente local de assumir a condução de seu destino, fugindo ao autoritarismo e às manipulações que escravizam a comunidade e catalizando os diversos vetores do poder local. As prescrições da representatividade não de ser entendidas na perspectiva do coletivo, na qual a autonomia foge, cada vez mais, ao controle das demais esferas da Federação, para se sujeitar ao controle social, à vontade do conjunto. Por outro lado, o Município há de desenvolver capacidade reativa, para que possa garantir posição de equilíbrio no contexto federativo.

2 - Quanto à autonomia organizatória, deve o Município exercê-la, para conceber, de acordo com as matrizes de preordenação, uma instituição municipal conformada aos paradigmas do Estado Democrático de Direito. É preciso que cada Município se descubra em suas peculiaridades, que a sua Lei Orgânica se consubstancie em instrumento conjunto do poder público e da sociedade, incorporando os avanços de um tempo que rejeita a relação autoritária do poder público e sinalize para a participação, e que se traduza em verdadeira Carta Constitucional da comunidade, traçada em observância à Constituição da República e aos princípios da Constituição do Estado, mas, também, segundo os imperativos e rumos da realidade local. Ela há de ser capaz de ditar diretrizes de modernização da vida da comunidade e projetar-lhe mudanças positivas, sem perder de vista o macrocenário no qual se insere o Município.

3 - Em relação ao teor financeiro da autonomia, lembramos que o Município não

pode ficar à mercê de transferências de recursos de outras esferas e que só lhe será assegurada sua dimensão autônoma pela propulsão de sua base econômica e pela adequada preparação do Município para o exercício de sua capacidade tributária de modo a garantir receitas próprias. Para tanto, deve investir na organização de base cadastral e na melhoria da capacidade institucional para que possa atingir a probabilidade máxima de renda e de produtividade. O Município terá de fugir aos “quadros mentais de conformismo providencialista”. Com efeito, hoje, rejeita-se o espírito conservador, que alimenta a dependência, e acredita-se no valor científico do planejamento do progresso municipal e da participação da comunidade como elementos do desenvolvimento. Por outro lado, a autonomia financeira pressupõe o avanço da entidade local na estruturação das bases de interlocução com setores públicos, com os organismos internacionais de financiamento e com os agentes econômicos privados internos e externos.

4 - No que diz respeito ao campo administrativo, assinalamos que não se pode perder de vista a perspectiva finalística da entidade municipal, de assegurar adequada prestação de serviços; a de variabilidade da organização, que se há de conduzir pelos princípios da razoabilidade, da moralidade e da instrumentalidade, porque a pior ditadura que se impõe ao Município é a de disfunção de sua máquina, situação em que este e a comunidade se tornam escravos de uma burocracia que absorve todo o recurso em processo voltado para ela própria, e, por isso mesmo, autofágico e egoístico. Ainda, em razão das tendências globalizantes, a Administração deve estar atenta aos padrões internacionais de racionalidade, buscando apropriar os avanços da tecnologia e as alternativas mais adequadas à realidade, acreditando no Município como instância de superação da crise contemporânea e barreira de proteção contra a ameaça dos valores de referência que constroem a identidade coletiva.

Não é exagerado afirmar que a reversão do quadro de crise que emoldura a realidade brasileira depende necessariamente da rearticulação das esferas federativas, com a clara redefinição dos papéis de cada uma e da assunção, pelo Município, de seu campo autônomo e, pela comunidade, das potencialidades de sua força transformadora.

Finalizando, a autonomia municipal, antesde privilégio, é o desafio que se apresenta a todas as municipalidades, que a devem estruturar no plano da realidade, sob pena, aí sim, de se tornarem os cidadãos, cada vez mais, reféns das burocracias estatais, em nítido processo de desrespeito ao verdadeiro interesse público e às coletividades, cada vez menos autônomas e sem referência.

### Bibliografia

BARACHO, José Alfredo. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Belo Horizonte: Movimento Editorial da Faculdade de Direito da UFMG, 1995.

\_\_\_\_\_. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. In: STUFTING, Konrad Adenauer. *Debates sobre subsidiariedade e fortalecimento do poder local*. [19\_ \_].

BAVA, Sílvio Caccia. *Participação popular e democracia representativa no fortalecimento do poder local*. In: STIFTUNG, Konrad Adenauer, *Debates sobre subsidiariedade e fortalecimento do poder local*.

BORJA, Jordi. *As cidades de planejamento estratégico: uma reflexão européia e latino-americana*. In: FISCHER, Tânia (Org.). *Gestão contemporânea cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro, 1996.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

HUNTINGTON, Samuel P. *O choque de civilizações*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1996.

ROLNUK, Raquel; SAULI JÚNIOR, Nelson. *As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente gestão hurbana nas cidades brasileiras*. In: BANDUKI, Nabil (Org.). *Habitat*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.