

A alternativa transformadora (10) O ideário constitucional: a descentralização antioligárquica

ROBERTO MANGABEIRA UNGER

21 FEV 1985

FOLHA DE SAO PAULO

Constituição
Direito x Const.

As principais forças políticas que-rem descentralizar, ou dizem que querem. Restaurar a Federação, sobretudo pela reforma tributária, passou a ser um objetivo quase universalmente acatado. Ainda não se compreendeu, porém, que a descentralização pode seguir pelo menos duas trajetórias radicalmente diferentes nos métodos e nas consequências. Uma, tradicional, deixaria as estruturas atuais da sociedade brasileira ainda mais seguras contra qualquer tentativa de mudá-la. A outra, transformadora, não foi ainda formulada pelos que querem democratizar, de verdade, o Brasil. E por não a haverem imaginado estão intelectualmente desarmados diante do que será talvez a mais sutil e perigosa investida do novo projeto conservador.

As duas concepções contrastantes de descentralização levam a resultados também opostos em todas as áreas do debate a respeito da reconstrução federativa. Sobretudo na área mais importante, que é a competência das diferentes unidades hierárquicas da Federação para inaugurarem experiências novas de vida social. Preocupações tributárias dominaram até agora a discussão. Mas essas preocupações são relativamente fáceis de serem equacionadas desde que esclarecidos os objetivos políticos a que deve servir a distribuição da receita. Basta estabelecer três grandes impostos — sobre a riqueza, a renda e o consumo. E repartir o conjunto da receita entre a União, os Estados e os municípios de acordo com critérios fixos e variáveis que correspondam à divisão de responsabilidades. A política, em primeiro lugar.

O programa tradicional de descentralização baseia-se em dois princípios: a subsidiariedade e especialização funcional. A subsidiariedade determina que a unidade federativa menor — a mais próxima ao indivíduo e aos seus problemas — seja sempre a titular preferida da competência para legislar. Atribui-se ao Estado-membro da Federação só o que o município não pode fazer bem (mas quanta evasão nesse "bem") e a União só o que o Estado-membro não pode executar com eficiência. De acordo com o julgamento que se faça das

eficiências comparativas, esse critério pode ser usado para justificar no Brasil uma gigantesca devolução aos municípios, e aos Estados de poderes hoje reservados à União.

A especialização funcional estende à República o tipo de racionalidade de uma grande empresa. Opõe-se à duplicação de funções entre níveis hierárquicos da Federação. Também estica ou encolbe, segundo a classificação de funções. A assistência médica pública, por exemplo, deve ficar a cargo da União, dos Estados ou dos municípios? Ou de todos desde que participem de forma diferente? Mas, embora elástico, esse princípio pode ser invocado para justificar uma coordenação global de políticas federativas que limitem drasticamente o que cada unidade da Federação pode fazer, não só por causa da especialização explícita mas também por causa da dependência recíproca entre as funções especializadas.

A descentralização federativa fundada na subsidiariedade e na especialização de funções fortalece as oligarquias locais. Ajuda a imunizar as estruturas consolidadas da sociedade brasileira contra as contestações, que crescem mais facilmente na política nacional. E faz com que a coordenação federativa tome mais ou menos como dada a ordem social existente. Se o Poder Central tem sido no Brasil o parceiro privilegiado dos poderosos e abastados, também tem servido como o único agente capaz de ameaçá-los e de abrir espaços para a criação de contra-modelos de organização social.

Os que querem destruir os mecanismos de opressão e de exclusão no País não podem, portanto, aceitar o programa descentralizador tradicional. Mas, à medida que se comprometem com a auto-organização de base e rejeitam o paternalismo burocrático, não devem, também, repudiar, esse estilo de descentralização sem adotar outro. Falta às esquerdas independentes e democráticas um programa alternativa de descentralização. Só ele pode resolver o dilema.

A Constituição facultaria dois métodos, inversos e complementares, de descentralização federativa. Métodos que juntos comporiam uma maneira de

relacionar um Estado flexível e inovador como uma sociedade auto-organizada e contestadora. Tanto a estrutura federativa como o sistema de organização popular dariam realidade à idéia que os liberais compartilham com as esquerdas: a idéia de uma sociedade livre de qualquer hierarquia pré-determinada que condene os indivíduos a desempenharem papéis também pré-determinados. De uma sociedade que engaje o cidadão comum, até agora mudo e espeznhado, na construção de mundos sociais alternativos e que o faça pelos mesmos meios com que lhe alivia o sofrimento e a insegurança. Basta levar essa idéia a sério para ter que refazer as formas institucionais com que nos habituamos a identificar a democracia.

O primeiro método descentralizador dentro desse programa é o da legislação concorrente. A União legisla amplamente. Desenvolver uma política que procura realizar de forma específica os dois objetivos primordiais de qualquer governo democrático. Dar ao indivíduo as garantias físicas, políticas e econômicas de que precisa para participar sem medo dos conflitos de seu país, de seu local de trabalho, de sua comunidade de moradia. E reorganizar a vida prática — as relações de trabalho, de troca e de família — de forma cada vez mais igualitária e experimental. Permite-se aos Estados-membros, aos municípios ou até a entidades submunicipais criar estatutos opcionais alternativos àqueles estabelecidos por lei federal. Os Estados e os municípios podem, em outras palavras, fomentar, juridicamente e economicamente, pequenos modelos alternativos de produção, de troca ou de família. Os cidadãos (ou grupos de cidadãos) podem optar por tais alternativas, e portanto se excluem da legislação federal concorrente, desde que a opção seja substancialmente livre dos efeitos da dependência social, econômica e cultural. Seria o caso, por exemplo, de mútuo produtivos fundados com apoio público ou de relações de troca e cooperação entre empresas, grandes ou pequenas, de porte comparável. O Judiciário apreciaria, em casos de litígio, a realização do pressuposto da liberdade substancial.

E da parte do direito privado que trata de coerção e da captação como vícios de vontade sairia todo um ramo de prática e pensamento jurídico capaz de servir à resolução de tais problemas.

A outra técnica descentralizadora, que substitui e complementa o sistema de legislação concorrente e estatutos opcionais, é a devolução qualificada de poder. Através de legislação ordinária, a União devolve responsabilidades para legislar em certas matérias aos Estados e aos Municípios, aumentando-lhes de forma proporcional sua participação na receita. Mas a cada parcela de poder devolvido corresponde uma garantia contra o risco de que ela seja usada para consolidar privilégios e para criar situações que se tornem na prática imunes ao desafio eleitoral naquela unidade federativa. Revoga-se a devolução por lei ordinária. E cabe aos cidadãos recursos a um quarto poder, incumbido de desestabilizar e reconstruir, por iniciativa popular, organizações cuja estrutura interna autoritária ou excludente seja incompatível com as exigências mínimas da ordem democrática. E assunto de outra parte desse ideário constitucional.

A Constituição não especifica o peso relativo a ser dado a cada um dos dois métodos de descentralização. Os partidos dominantes no Congresso e na Presidência o fazem de acordo com seus programas e com as lições da experiência. Conforme a decisão, modificam também a repartição da receita.

Tudo isso significa inventar instituições. Por que não? Por que havemos de ficar atrelados ao reduzido e acidental acervo de idéias institucionais que os fundadores das democracias liberais nos legaram? Por que não pode nossa Constituição ser tão surpreendente, tão bem adaptada aos nossos problemas e ao mesmo tempo tão fecunda para as outras nações quanto foi a Constituição dos Estados Unidos? Temos, e dos países grandes só nós temos, nosso futuro institucional imediato em aberto. A humanidade, desesperançada, não vê nada pela frente. Demo-lhe nós o exemplo que sacode, levanta e liberta.

ROBERTO MANGABEIRA UNGER, 37, professor da Universidade de Harvard (EUA), redigiu o manifesto de fundação do PMDB.

ANC 88
Pasta 82/85
064/1985