

A lei admite a possibilidade do autogoverno

CARLOS ESTEVAM MARTINS

Especial para a 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. Constatou-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 nortearão a atividade dos constituintes. Imagino que os princípios geradores de mudanças constitucionais serão, entre outros, os seguintes:

1) Descentralização do poder

(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) Devolução social (transferência 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, mudanças 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 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

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 diretórios 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 consequentes 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 macrosociais, 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) dispor de órgãos apropriados para fazer valer as suas necessidades e prioridades.