

## Tendências/Debates

Os artigos publicados com assinatura não traduzem necessariamente a opinião do jornal. Sua publicação obedece ao propósito de estimular o debate dos problemas brasileiros e mundiais e de refletir as diversas tendências do pensamento contemporâneo

### A questão urbana na Constituinte

CÂNDIDO MALTA CAMPOS FILHO

O grande esforço que devemos realizar é fazer chegar até 10 de agosto na Constituinte a proposta popular pró-reforma urbana com o máximo de assinaturas.

No caso em que os constituintes optarem por uma Constituição sintética, questão que está em debate, oferecemos a proposta que se segue, que incorpora os pontos essenciais da proposta popular e acrescenta as normas básicas relativas à reorganização com esforço e descentralização do poder local, à democratização dos conselhos, à autorização para edição de normas urbanísticas próprias a cada nível de poder, à garantia de registro documental dos atos de governo; e a diferenciação dos tributos referentes ao ganho especulativo dos referentes ao ganho produtivo.

Quanto à questão urbana a Constituição deve antes de tudo afirmar os direitos do cidadão à moradia, vista de forma completa, e à gestão democrática da cidade.

"Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar: 1º — Acesso a moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como a melhoria e a preservação do patrimônio ambiental e cultural. 2º — A gestão democrática da cidade."

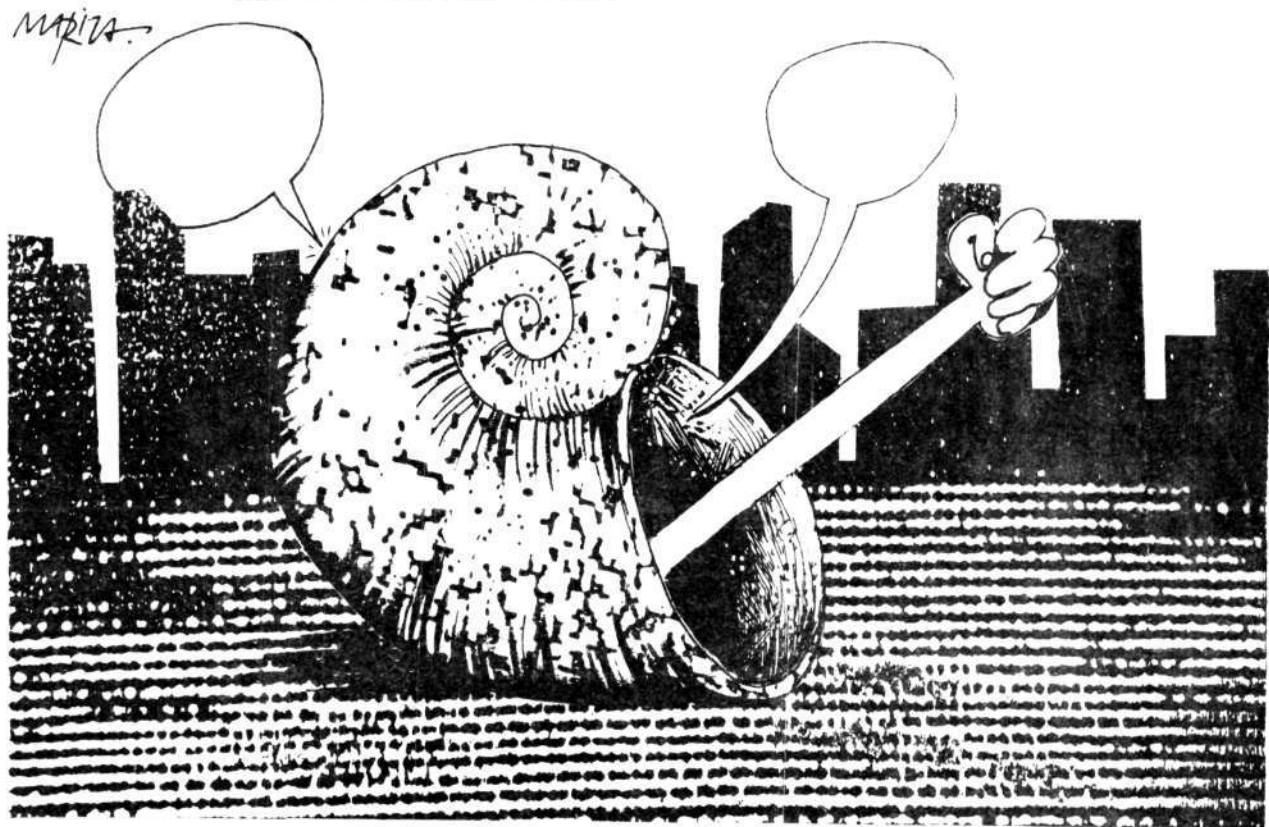
O segundo ponto essencial, instrumental para garantir os direitos antes afirmados, corresponde a garantir que a propriedade para fins urbanos não poderá cumprir função anti-social. Para assegurar o uso social ou produtivo da propriedade ou seja para habitação, comércio, indústria e serviços é fundamental assegurar que a propriedade não poderá ser instrumento da obtenção de ganhos por seu detentor de valorização que não seja por ele mesmo, através do seu capital e trabalho, produzida.

"O princípio da função social da propriedade cujo objetivo é a realização do desenvolvimento econômico e da justiça social, tem por fim assegurar o uso produtivo, para a sociedade, da propriedade imobiliária e a não obtenção pelos proprietários privados de ganhos decorrentes do esforço da comunidade."

No que se refere ao direito de propriedade é importante regular ao menos seus princípios básicos por sua importância para assegurar ao Estado capacidade para resolver a questão habitacional em seu sentido amplo que inclui os serviços urbanos, sem estimular a especulação imobiliária ou o uso anti-social do solo urbano. É preciso assegurar que alguns receberão em dinheiro, outros em títulos públicos, diferentemente da reforma agrária onde as propriedades improdutivas são detidas por cidadãos ricos que podem e devem receber indenização em títulos públicos descontada a valorização comunitária. No caso da reforma urbana é frequente a desapropriação atingir pequenos proprietários como na abertura ou alargamento de vias públicas, que devem receber em dinheiro a preço de mercado, para possibilitar aquisição de outra moradia ou pequeno negócio.

"Nos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, é assegurada aos desapropriados justa indenização em dinheiro ou títulos públicos. Parágrafo primeiro: Na promoção do desenvolvimento urbano a justa indenização a que se refere o artigo não incorporará, no todo ou em parte, de acordo com a lei, a valorização decorrente do esforço da comunidade. Parágrafo segundo: A lei estabelecerá os critérios sociais definidores da indenização em dinheiro ou em títulos públicos."

Para assegurar a gestão democrática da cidade é preciso fortalecer o poder decisório e executivo metropolitano já que a metropolização dos problemas é crescente porque a escala dos serviços urbanos de transporte, coleta e tratamento de lixo,



abastecimento de água, tratamento de esgotos, poluição ambiental em geral e especialmente a hídrica e atmosférica, de controle do desenvolvimento industrial, de oferta habitacional é cada vez mais metropolitana, em todo o país, não apenas nas grandes metrópoles, mas também nas médias conurbadas (como Campinas, SP), inclusive aquelas que podem ser chamadas de dispersas ou não conurbadas como Ribeirão Preto (SP) e Campina Grande (PB).

Como o tema não está amadurecido quanto à forma institucional do poder metropolitano havendo quem defenda um colegiado de prefeitos e vereadores municipais e quem prefira um prefeito e uma câmara especificamente metropolitanos, essa definição é remetida à lei complementar e às constituições estaduais.

"Regiões metropolitanas constituídas por agrupamentos de municípios poderão ser estabelecidas pelos Estados, mediante lei, para organização, programação e administração e execução de funções públicas de interesse comum, com poderes Executivo e Legislativo próprio. Parágrafo primeiro: Lei complementar, definirá os critérios básicos para o estabelecimento de regiões metropolitanas. Parágrafo segundo: A Constituição do Estado disporá sobre a organização e a competência da região metropolitana atribuindo-lhes delegação para: 1 — promover a cobrança de adicionais de impostos com fato gerador com base na região metropolitana, taxas, contribuições, tarifas e preços com fundamento na prestação de serviços públicos de interesse comum; 2 — expedir normas nas matérias de interesse comum da região metropolitana.

Não é suficiente reforçar-se a capacidade decisória e executiva das regiões metropolitanas. Os megamunicípios dentro e fora das regiões metropolitanas, aqueles com mais de quinhentas mil habitantes por exemplo, tem uma organização político-administrativa que muito dificulta o controle democrático pelas entidades da sociedade civil das suas decisões. Para enfrentar tal situação vêm alguns megamunicípios buscando desconcentrar sua máquina administrativa delegando algumas atribuições e recursos às chamadas administrações regionais. Tais iniciativas tem provado ser insuficientes. Só uma descentralização do poder e não uma desconcentração criará condições para a gestão democrática desses megamunicípios. Dois caminhos se apresentam. A divisão territorial dos megamunicípios em municípios de dimensão que possibilite a gestão democrática das atividades do governo municipal, via essa a ser

sempre assegurada ou a criação de prefeituras e câmaras de vereadores distritais, eleitos diretamente, com recursos e poderes próprios das pequenas comunidades. A descentralização do poder nos megamunicípios deve se tornar obrigatória a nível constitucional com sua solução específica a ser definida na lei complementar.

Nenhum município brasileiro poderá apresentar mais que quinhentos mil habitantes. Parágrafo primeiro: lei complementar estabelecerá normas instituindo áreas administrativas autônomas no interior das grandes cidades. Parágrafo segundo: Nos municípios com mais de quinhentos mil habitantes será obrigatória a realização de plebiscito no prazo de cinco anos para se decidir a forma institucional da descentralização político-administrativa de acordo com as normas legais vigentes."

Se no interior das metrópoles e das grandes cidades é preciso deixar clara a hierarquia de poder para resolver a hierarquia como se apresentam os problemas urbanos, de acordo com o princípio que cada nível de problema deve corresponder um nível claro da organização político-administrativa do Estado, no restante da rede de cidade é comum a existência de municípios pólos e municípios dependentes, sendo que os primeiros em geral apresentam maiores recursos institucionais (humanos, organizacionais e financeiros) que os segundos, mas é nesses que a predominância das populações pobres torna a insuficiência de recursos de todo tipo uma grave falha da estrutura político-administrativa do país pressionando ainda mais para que a migração se dê na direção das cidades centrais. A solução institucional é reconhecer a existência na prática de uma tipologia sócio-econômica de municípios que terá que ter correspondência em uma tipologia político-administrativa. Como essa tipologia terá que ser definida a partir de cuidadosos estudos regionalizados para esse nosso imenso Brasil estatui-se que lei complementar fará tal definição e as constituições estaduais adaptarão tal tipologia às peculiaridades regionais. A redistribuição dos recursos municipais de acordo com as novas competências e necessidades definidas será realizada pela lei complementar a partir dos recursos totais definidos para a figura genérica de município estatuida na Constituição.

Na ânsia de ampliação dos espaços de gestão democrática da ação do Estado, multiplicam-se os conselhos e comissões permanentes nos órgãos do Poder Executivo da administração direta e indireta como também

junto ao Poder Legislativo. É preciso assegurar a representação democrática da sociedade em tais organismos consultivos que em grande número tem muitas vezes poder decisório final.

Com esse objetivo deve se inserir na Constituição o seguinte princípio: "O Estado ao criar organismos de representação da sociedade, consultivos e deliberativos às decisões dos poderes Executivo e Legislativo, assegurará a participação igual de produtores e consumidores dos serviços objeto de deliberação e consulta."

Com o mesmo objetivo várias instituições da sociedade civil vem demandando a institucionalização de mecanismos de participação direta nas decisões do Estado. Para isso se inscreva na Constituição que: "Lei complementar criará os mecanismos de participação direta da população nas decisões do Estado, mediante: 1 — iniciativa popular de leis; 2 — veto popular a leis aprovadas; 3 — audiência popular pública; 4 — mecanismos de gestão de serviços públicos."

No que se refere a normatização urbanística é preciso atribuir à União, aos Estados, às regiões metropolitanas e aos municípios competência para definição de normas próprias, para a solução de seu nível próprio de problemas, respeitando-se, em nome do interesse coletivo mais geral as normas de instância superior. Para isso insere-se no texto da Constituição, onde couber, o seguinte dispositivo: "Compete a União, aos Estados e as regiões metropolitanas estabelecer normas gerais de desenvolvimento urbano em nível próprio e compete ao município o estabelecimento de normas específicas, respeitando-se sempre as hierarquias superiores."

Para assegurar que a tributação, elemento fundamental de política pública não só para a arrecadação dos fundos necessários à ação do Estado, mas também para regular a capacidade de poupança e seu direcionamento para o benefício do conjunto da sociedade, atinja tais objetivos um princípio geral deve na Constituição ser inserido.

"A tributação diferenciará os ganhos com origem na especulação financeira e imobiliária daqueles com origem no trabalho e investimentos produtivos taxando os primeiros mais que os segundos, de forma a estimular esses últimos e desestimular os primeiros."

CÂNDIDO MALTA CAMPOS FILHO 51, arquiteto e urbanista, é professor de Planejamento Urbano na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP, membro da Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese paulistana e foi secretário municipal do Planejamento de São Paulo (1976-1981).

### Constituição sintética

GERALDO ATALIBA

A discussão sobre se a Constituição deverá ser sintética ou analítica parece-nos deslocada. Não há virtude intrínseca ou mal congênito em nenhuma das duas fórmulas. A Constituição será boa ou má, segundo atenda ou não à necessidade de estruturação estável do governo, para bem servir à sociedade. A Carta Magna não pode ser boa só para a maioria. Deve ser boa para todos, porque todos são cidadãos e, pois, donos da república. A nosso ver, será boa ou ruim, não pelos objetivos concretos que postule em cada área ou setor de interesses, mas pela garantia que dê à democracia e à república. Quer dizer: sejam quais forem os problemas e caminhos de soluções, no futuro, a Constituição deve criar sólidos mecanismos e instrumentos republicanos: representatividade (legítima), periodicidade (implicando alternância do poder) e responsabilidade. Esse é o único meio de se assegurar o alcance dos objetivos que se quer propor. Tem-se notado — nas proposições que vão apaixonando a opinião pública e os constituintes — excesso de preocupação com fins últimos e descuido com os meios, o que inviabilizará a própria consecução daqueles. Há plethora de propostas sobre objetivos e desatenção para com os instrumentos para alcançá-los.

Isso se explica pela ignorância do que deve ser a lei constitucional, aliada à necessidade de dar vazão a desejos, anseios, frustrações e angústias muito tempo reprimidas, que se foram represando até um ponto contível.

Os adversários da Constituição

minuciosa invocam como paradigma a Constituição americana, esquecendo-se de que ela foi aprovada em 1787 e de que, hoje, seu texto foi enriquecido com inúmeras emendas. E deixam de atentar para que nela, em cada artigo — no estilo anglo-saxão típico — contem-se inúmeras cláusulas, abrangendo, à sua vez, diversos mandamentos. Se o mesmo conteúdo normativo fosse redigido de acordo com nosso estilo latino-americano, cada artigo da Constituição estadunidense desdobrar-se-ia em dez ou quinze enunciados, de tal modo que seria lícito, nesse sentido, qualificá-la como minuciosa. É, assim, falaciosa a afirmação de que a Constituição americana é sintética.

A grande virtude desse documento constitucional está — não na sua alegada síntese — mas, sim, na sólida, clara e bem tecida estruturação dos meios para garantia da obtenção de qualquer objetivo, sem perda para os valores básicos da representatividade, periodicidade e responsabilidade dos governantes (técnicas que, mediante emendas, foram aprimoradas ao longo do tempo).

Os órgãos de governo por ela estruturados — estritamente peçados pelos mecanismos asseguradores desses desdobramentos do princípio republicano — há duzentos anos têm sido compelidos a perseguir e obter todos os variados objetivos que a sociedade foi, por suas maiorias, se propondo.

Não se nega que, hoje, o Brasil deva consagrar, no texto constitucional, alguns valores básicos e permanentes; não deve, porém, elevar à rigidez da Lei Magna objetivos tran-

sitórios. O que se quer acentuar é que de nada adianta engordar nosso texto constitucional com 1.001 objetivos — atendendo às postulações e anseios de quase todos os segmentos sociais — se não se estruturar clara e adequadamente um sistema democrático (quer dizer: representativo) de governo, com sólidas instituições, dotadas de meios e instrumentos para realizar, com justiça e ordem, todos os objetivos que, hoje ou no futuro, o povo brasileiro venha a querer promover. Isto se obtém com rigidez na estrutura dos órgãos de governo e flexibilidade nos objetivos propostos, que hão de ser mutáveis ao longo dos tempos.

Em outras palavras: é decisivamente importante — preocupação absolutamente prioritária, que a tudo deve sobrelevar — plasmar instrumentos republicanos (eletividade, periodicidade e responsabilidade) firmes e robustos, modelando um verdadeiro Estado democrático de direito (como o propôs o senador José Richa), sob pena de a nova Constituição não oferecer perspectiva de duração.

Nessa ordem de pensamento, devem os constituintes ter consciência de que é mais importante ter em vista as próximas gerações, que o dia de hoje ou de amanhã. Se se estruturarem instituições de governo representativo, periódico e responsável, e um Judiciário efetivamente garantidor da supremacia da Constituição, tudo o mais ser-nos-á dado por acréscimo.

Assim, toda posição sectária ou radical, exclusiva de um grupo — por mais expressivo que seja — deve ser

relegada. As normas constitucionais devem ser o resultado do possível consenso. No texto magnó, os representantes do povo inscrevem só o que é comum a todos; só o que por todos (ou quase todos) pode ser aceito. Para a Constituição ser duradoura, deve exprimir o denominador comum da sociedade, tal como apurado em negociações, transações e entendimentos, de tal modo que não se converta em Lei Máxima só de grupos ou facções, mas de toda a nação.

As medidas concretas e específicas devem vir na lei ordinária, mutável por natureza. Esta refletirá a vontade da maioria, em um determinado momento. Com a garantia maior (porque constitucional) da alternância dos grupos do governo, as maiorias são substituídas, ao sabor das flutuações da opinião pública. Nova maioria muda a lei ordinária, que persistirá, enquanto tiver apoio popular. Se o texto constitucional não se compromete com soluções concretas e específicas, permanece indene diante de tais alterações legislativas. Por isso, dura mais.

E cada corrente partidária ou grupo político lutarão junto ao povo, para, ganhando as próximas eleições, fazer prevalecerem suas soluções. Tal é o "jogo democrático". É isso que a Constituição deve assegurar, de modo idôneo e equilibrado. Tal é o clima republicano de todo verdadeiro Estado de direito.

GERALDO ATALIBA 51, advogado, é professor titular da Faculdade de Direito da USP, diretor da "Revista de Direito Público" e autor do livro "República e Constituição".