MUNICÍPIOS E REGIÕES METROPOLITANAS* (ANTES E DEPOIS DA CARTA MAGNA DE 1988)

João Gonçalves de Lemos**

1. Introdução; 2. Resenha histórica; 3. A Carta Constitucional de 1988, os municípios e as RM; 4. Conclusões.

Comparação entre a atual Carta Constitucional e as anteriores. Participação popular na elaboração da nova Carta. Análise histórica dos municípios. Análise das Regiões Metropolitanas (RM): criação e evolução. Fortalecimento dos municípios e, conseqüentemente, do federalismo. Necessidade de tornar efetiva a autonomia municipal.

1. *Introdução*

A nova Carta Constitucional do Brasil já está vigindo desde 5.10.88. Ela resultou de um processo elaborativo longo, cheio de controvérsias e mesmo de conflitos, no qual uns queriam muito e outros não queriam ceder quase nada. E se houve algumas frustrações, também se pôde contabilizar avanços significativos. O ambiente da Constituinte foi rico de sentimentos controversos e, por isso mesmo, participativo. Com efeito, vários segmentos da sociedade estiveram presentes nas diversas fases da elaboração constitucional, tendo uma participação direta nos trabalhos constituintes. A participação de gente de todas as camadas sociais e econômicas, *lobby* dos empregados e empregadores e de entidades de vários matizes exerceram uma efetiva ação sobre o corpo constituinte.

Nas outras seis Cartas Constitucionais anteriores essa participação popular não ocorreu, mesmo naqueles momentos mais destacados da vida nacional, ocasiões da nossa independência política e do movimento republicano. Em resumo, as Cartas anteriores decorreram de concessões das elites, enquanto esta é um pouco conseqüência da efetiva integração popular. A virtude da atual Carta Magna é, pois, corresponder, mais ou menos, à atuação de grupos sobre o processo político sem, contudo, se constituir em "fenômeno corporativo da sociedade contemporânea, porque a expressão corporativa se acha inteiramente desacreditada pelas suas conotações históricas de teor fascista, de teor autoritário".[1]

Já tivemos bastante experiência com Cartas Constitucionais outorgadas – 1824, 1937, 1967 e 1969; votadas – 1891, 1934 e 1946 (esta última com muitos avanços, embora alguns de seus dispositivos não tenham sido executados por falta de regulamentação). A participação popular que se observou na fase elaborativa da

* Artigo elaborado em dez. 1988.

** Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getulio Vargas (FGV); professor universitário e advogado. (Endereço do autor: Rua Padre Matos Serra, 180/604 - Fátima - 60.040 - Fortaleza, CE.)

[1] Bonavides, Paulo. *Constituinte e Constituição – a democracia, o federalismo e a crise contemporânea*. 2. ed. Fortaleza, Ioce, 1987.

atual Carta Constitucional precisa continuar na sua execução, especialmente nos casos em que sua aplicação depende de Leis complementares e ordinárias. Se não ocorrer essa ação pode-se repetir o vácuo jurídico-constitucional observado nas Cartas Constitucionais anteriores, principalmente na de 1946.

2. *Resenha histórica*

Nas Constituições anteriores à de 1988, exceção feita à de 1946, os municípios eram pouco expressivos. Eles foram lembrados pelos legisladores constituintes que os dotaram de "autonomia", mas ignorados pelos outros dois entes estatais – a União e os estados – dos quais fazem parte.

No passado, nos primeiros momentos de nosso processo de povoamento, o município foi o centro da vida colonial, desempenhando "as mesmas funções políticas, administrativas e judiciais, à semelhança do Reino, sob a vigência das Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas".[2]

Ao longo das diversas Cartas Constitucionais brasileiras, o município teve maior ou menor autonomia prática. Na Carta Constitucional imperial, por exemplo, as Câmaras das cidades e vilas exerceram "o Governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas" (art. 167, *in fine*). Na Constituição republicana cada estado-membro deveria assegurar "a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse" (art. 68, *in fine*). É o mesmo tratamento dado pela Carta Constitucional de 1934, embora melhorado, quando o próprio texto constitucional prevê "a eletividade do prefeito e dos vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta: decretação dos seus impostos e taxas, e a arrecadação e aplicação das suas rendas; organização dos serviços de sua competência" (incisos I, II e III do art. 13), pois sem rendas próprias não existe autonomia. Na Carta de 1937, o centralismo foi muito mais acentuado, não comportando maior comentário.

É na Constituição de 1946, quando o País retoma a normalidade democrática, que o município se fortalece na parte prática de sua autonomia, isto é, participação mais significativa na repartição das rendas. Até então a União arrecadava 63% dos tributos, os estados-membros 30% e os municípios apenas 7%, aproximadamente.[3]

Os acontecimentos de 1964 colocaram o País novamente num regime de exceção, sendo a Carta Constitucional de 1967 uma luz que, apesar de sua precariedade, clarearia o caminho para a normalidade democrática. A Carta de 1967 foi praticamente outorgada, pois o Congresso Nacional padecia de fragilidade. Infelizmente, veio a Emenda nº 1/69 e, antes, o Ato Institucional nº 5 (AI-5), este ficando praticamente acima dos textos constitucionais, interrompendo o frágil caminho da normalidade esboçada na Carta de 1967. A democracia tem sido vítima, devido às diversas expressões que os diferentes regimes lhe imputam como, por exemplo: "democracia relativa". A situação do município continuou como antes da Carta de 1946. A atual Carta Constitucional de 1988 coloca o município numa posição de grande importância e, já no art. 1º, estabelece que "a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito (...)". E, coerente

[2] Lemos, João Gonçalves de. *Em busca de modelos político - institucionais para as regiões metropolitanas:* o caso da RM de Fortaleza. Dissertação de mestrado. Rio de janeiro, EBAP (FGV) 1985. p. 49.

[3] Baleeiro, Aliomar. A Constituinte e a Constituição federal de 1946. In: *A Constituição de 1946.* Fundação Projeto Rondon, Ministério do Interior, 1987. p. 5.

com o art. 1º, declara o art. 18 que "a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, e Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição". Outra novidade é a faculdade do município elaborar a sua Lei Orgânica, "atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo estado..." (art. 29, *in fine*).

Mas, o que torna efetiva a autonomia municipal é a repartição de rendas. Os municípios, a partir da Carta Constitucional de 1988, contarão com mais recursos, sem dependerem da boa ou má vontade dos eventuais dirigentes do Poder Central. Constitui-se uma questão política e também uma questão técnica essa divisão tributária da nova Carta. Ela evitará ou minimizará a corrupção, como ocorreu recentemente na liberação de recursos, objeto de apuração de responsabilidades por Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Congresso Nacional. É claro que o problema de desonestidade não fica sanado com a nova Carta. A comunidade de cada município deverá ser vigilante, primeiro escolhendo bons administradores e legisladores e, depois, fiscalizando-lhes o desempenho, pois cada prefeito vai lidar com um grande volume de dinheiro e os vereadores, se não forem independentes e competentes, poderão comprometer a aplicação desses recursos, com prejuízo para o povo.

Enfim, pela primeira vez em toda a história constitucional brasileira, os municípios passam a fazer parte da federação indissoluvelmente (art. 1º da nova Carta). Nas Cartas Constitucionais anteriores, mesmo na de 1946, considerada municipalista, os municípios não tiveram esse *status:* apenas "os estados, o Distrito Federal e os territórios" integravam a federação, formando uma "união indissolúvel" (§1º do art. 1º, da Carta de 1946).

Quanto às regiões metropolitanas, elas começaram a existir constitucional e juridicamente na Carta de 1967, isto é, no §10 do art. 157, que faculta à União instituí-las mediante Lei Complementar e cuja redação é a seguinte:

"A União, mediante Lei Complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum."

Na Emenda nº 1/69, esse dispositivo é elevado ao *status* de artigo (art. 164), com redação praticamente idêntica. Antes, porém, a Carta Constitucional de 1937 estabelecia que "os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins" (art. 29).

Com base em preceito constitucional de 1967 e 1969 (art. 157, §10 e art. 164), o Congresso Nacional votou a Lei Complementar nº 14/73, instituindo as regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. Mais tarde, em 1974, através da Lei Complementar nº 20/74, que fundiu os estados da Guanabara e Rio de Janeiro no novo estado do Rio de Janeiro, instituiu a região metropolitana (RM) do Rio de Janeiro. A novidade da Carta Constitucional de 1988, em relação às RM, é a de facultar ao estado-membro a possibilidade de instituí-las (§3º do art. 25), através de Leis Complementares.

Aliás, antes da Carta de 1967 e da Emenda nº 1/69, o professor Hely Lopes Meirelles propôs ao então Ministro da Justiça, Dr. Milton Campos, segundo afirma

Eurico de Andrade Azevedo, um preceito mais completo[4], atribuindo ao estado-membro a faculdade de instituir as RM e indicando os meios financeiros para a realização dos serviços comuns aos municípios que integrassem a mesma comunidade sócio-econômica. E, voltando ao preceito constitucional de 1937, ao estado-membro caberia "regular as condições em que os agrupamentos de municípios poderiam constituir-se, bem como a forma de sua administração" (parágrafo único do art. 29). Portanto, a nova Carta Constitucional restabelece, de certa forma, o preceito constitucional de 1937.

3. *A Carta Constitucional de 1988, os municípios e as RM*

Os municípios brasileiros sempre tiveram autonomia, embora de um ponto de vista meramente legalista. Além dos estados-membros, "o Governo Central interfere no quadro político local às vezes liquidando com um dos princípios da autonomia – a capacidade de eleição dos vereadores e prefeito – e desenvolvendo, por outro lado, outros componentes políticos, como o chamado coronelismo".[5] Lordello de Mello, exemplificando um típico município brasileiro, aplica a análise sistêmica, propondo os seguintes elementos:

a) insumos – demandas (valores, aspirações, percepções e apoio material) – sob a forma de tributos; e material – sob a forma de prestígio que se dá à instituição);
b) mecanismo de conversão – ou sistema político (Câmara de Vereadores, prefeito e funcionários);
c) produtos – ou objetivos (prestação de serviços, realização de obras, controles, regulamentos).

Esse é o sistema, embora ocorra que "os munícipes pouco esperam dos governos locais como prestadores de serviços, realizadores de obras."[6] Para os munícipes "governo é sobretudo o governo central",[7] pois é do Governo Federal que "os cidadãos esperam a satisfação de suas aspirações no que diz respeito aos produtos do sistema".[8] Os mecanismos de conversões do sistema não são usados na realização de obras, prestação de serviços, etc., mas "para eleger candidatos".[9]

Não há dúvida que a nova Carta Constitucional tem tudo para reverter esse quadro. Em primeiro lugar, os municípios ficaram livres da sovinice do Governo Central – eles terão seus próprios meios financeiros assegurados constitucionalmente, face à nova organização tributária; em segundo lugar, existe um grau maior de consciência do povo, ou pelo menos começa a existir, haja vista os resultados das recentes eleições municipais; e, finalmente, apesar das decepções, das frustrações e até desesperanças, em relação aos políticos, por exemplo, as alternâncias no Executivo, as renovações no Legislativo, podem significar aperfeiçoamento do sistema. A participação popular, não apenas através da representatividade, mas também pelo *legitimatio ad causam*, por meio da chamada ação popular (art. 5º, LXXIII), será da maior importância. Não é que essa possibilidade não existisse anteriormente, mas o cidadão tinha muito receio de perder a ação e, com isso, responder pelas custas judiciais no caso de um insucesso. Isso inibia o cidadão a não agir mas, agora, desde que fique provada a boa-fé, a sucumbência não lhe acarreta custas judiciais.

[4] Lemos, João Gonçalves de. op cit. p. 57.
[5] Id. ibid. p. 33.
[6] Id. ibid. p. 33.
[7] Id. ibid. p. 33.
[8] Id. ibid. p. 33.
[9] Id. ibid. p. 33.

É claro que existe uma luta pela frente. Reinou tanta confusão durante o período de exceção e houve tanta incoerência, que os brasileiros adquiriram basicamente dois tipos de comportamento – o do descumprimento da lei, principalmente por parte do agente do poder, e da descrença na punibilidade, por parte do cidadão em geral. E, assim, os direitos sociais e individuais eram violados sem um reparo adequado, gerando insegurança no futuro. A esse respeito, Gilberto Caldas relata, a propósito da nova Carta, que "um grupo de funcionários públicos (...) foram impedidos de se reunirem pacificamente, sem armas, em local aberto, sob a alegação do policial de que aquele local era proibido".[10] E de nada adiantou o fato de que "à frente (...) um deputado aludia a este item (XVI) do art. (5º) e nem isso demoveu o impedimento do agente".[11] E conclui Gilberto Caldas: "São fatos como este que nos amedrontam, que reacendem o receio de que também esta Constituição (1988) comece a ser violentada e desrespeitada. Daí para o arbítrio e o autoritarismo é um passo."[12]

Não se deve esperar milagre, isto é, que, num toque de mágica, tudo aconteça de bom, tranqüilo e sem luta. É possível que a autonomia municipal, agora com possibilidade de ser efetiva, face aos dispositivos da nova Carta, possa trazer outra dimensão do municipalismo. Como premissa básica da autonomia municipal,[13] dentro do "Estado democrático de direito" (art. 1º da nova Carta Constitucional), o Governo fica mais perto dos governados, que participam através de vários meios democráticos e constitucionais como beneficiários da ação pública.

Outra questão da autonomia municipal diz respeito à localização do município. Em função das desigualdades regionais, talvez seja correto dizer-se que um município localizado no Sul do país seja mais autônomo do que outro no Nordeste, pois a autonomia não seria apenas legal, mas acompanhada de meios materiais mais efetivos.

É preciso lutar para corresponder à vocação autonomista do município; através de "formas de trabalho e cooperação, promover a riqueza e o progresso, despertar a consciência comunitária, fomentar a criatividade e a imaginação".[14] E, aí, deve-se considerar essa diferença regional como um problema de segurança nacional ou, como prefere Paulo Bonavides, "como essa imagem é suspeita (...) com mais propriedade (...) uma questão de unidade nacional".[15] O Brasil precisa deixar de ser império para se tornar Nação, como afirmou Joaquim Nabuco, isto é, com base nos "desequilíbrios regionais, na geografia do poder, no colonialismo que o Nordeste padece."[16] Paulo Bonavides compara a servidão do Nordeste em relação a outras regiões, pois Nabuco se referia à servidão do braço negro nas estruturas da sociedade de então.

As regiões metropolitanas passaram a existir muito recentemente na legislação brasileira. Primeiro, nos dispositivos constitucionais (arts. 157, § 10, e 164 da Carta de 1967 e Emenda nº 1/69), permitindo a instituição das mesmas. E, depois, nas Leis Complementares (14/73 e 20/74), instituindo nove RM.

Essas duas Leis Complementares foram criticadas por vários estudiosos da matéria, alguns argüindo a inconstitucionalidade das mesmas. Mas o que era in-

[10] Caldas, Gilberto. *Nova Constituição brasileira, anotada*. São Paulo, Leud/Universitária de Direito, 1989. p. 29.
[11] Id. ibid. p. 29.
[12] Id. ibid. p. 29.
[13] Lemos, João Gonçalves de. op. cit. p. 56.
[14] Bonavides, Paulo. op. cit. p. 352.
[15] Id. ibid. p. 352.
[16] Id. ibid. p. 373.

constitucional mesmo era a própria Constituição, na verdade a Emenda nº 1/69 baixada por uma Junta Militar.

O art. 164 da Emenda nº 1/69 reflete o espírito centralizador, atribuindo à União a competência para instituir RM, não tendo vingado a proposta do Prof. Hely Lopes Meirelles que admitia a possibilidade do estado-membro fazê-lo. Outros aspectos, de natureza técnica, foram levantados como, por exemplo, o da localização desse dispositivo no texto constitucional - Título III, Da Ordem Econômica e Social, ao invés de Título I, a Organização Nacional.[17] Na Carta de 1937 essa faculdade é atribuída ao estado-membro, isto é, "regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se" (parágrafo único, art. 29).[18] É questionado, também, o modelo único de estrutura dos Conselhos Deliberativos, seja na RM de Belém, com dois municípios, ou na de São Paulo, com 38 entes estatais. E como ficaria a capacidade processual e contratual das RM? Os críticos dizem que o texto constitucional não impondo aos municípios integrantes a perda da personalidade jurídica, as empresas de âmbito metropolitano teriam dificuldade para planejar, coordenar e executar os serviços de interesse metropolitano.[19]

Na Carta Constitucional de 1937, o agrupamento de municípios para a prestação de serviços comuns era voluntário. Entretanto, no texto constitucional de 1967 e 1969, por força do art. 160, a participação dos municípios integrantes de uma região metropolitana é vinculatória a fim de "realizar o desenvolvimento nacional e justiça social".

A nova Constituição de 1988, no seu art. 25, § 3º, estabelece que os "estados poderão, mediante Lei Complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum". Salvo na atribuição de competência do estado-membro para instituir RM, a nova Carta não trouxe novidade no caso dos níveis de governo, pois a federação continua tridimensional – União, estados e municípios. As RM, diferentemente dos órgãos regionais, como Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), que tratam da administração econômica, administram serviços.[20] A Sudene, por exemplo, veio como agente de desenvolvimento econômico, enquanto as RM já são conseqüência do crescimento urbano que, por sua vez, decorre do desenvolvimento.

O Prof. Paulo Bonavides fala num caminho para o federalismo das regiões, naturalmente não se referindo às RM. Ele faz uma pequena resenha histórica, a partir dos gregos, procedendo a uma teorização do federalismo. A federação grega era menos consistente, sendo uma aliança entre estados e, portanto, uma confederação. Modernamente, "o estado federal constitui fórmula vinculativa em que os laços políticos da união são mais apertados, têm mais força agregativa, não se desfazem ao sopro de uma conveniência superficial nem ostentam a simplicidade peculiar à relação meramente confederativa, em que as vontades contratantes estão longe de produzir um ente novo e autônomo, dotado de vontade própria, que não fique condicionado pela vontade de quem quer que seja."[21] Ele fala ainda do federalismo brasileiro, destacando três fases – da Primeira República até 1930; desta

[17] Lemos, João Gonçalves de. op. cit. p. 59.
[18] Id. ibid. p. 59.
[19] Id. ibid. p. 60.
[20] Id. ibid. p. 59.
[21] Bonavides, Paulo. op. cit. p. 446.

parte até os nossos dias, com o cortejo dos estados-membros ao Poder Central; e a terceira fase do federalismo brasileiro vem a ser, enfim, aquela que parece inaugurar-se com o fenômeno agregativo potencializado nas regiões, ou seja, por sua possível inserção dentro de uma nova moldura federativa do sistema institucional do País.[22]

Paulo Bonavides diz que "um eventual federalismo das regiões afigura-se um dos meios mais indicados com que ultrapassar a presente crise da Federação brasileira, constituindo uma idéia a um só tempo realista e inovadora".[23] Ter-se-ia, então, um federalismo tetradimensional – União, estados, municípios e regiões.

O governo regional – diz Paulo Bonavides – tiraria o País da crise em que se encontra, evitando "o intervencionismo e a capacidade decisória unilateral do Poder Central".[24] A Sudene serve como reflexão e base dessa sua teoria, comparando-a com o Mercado Comum Europeu que levou à Comunidade Européia.

As Regiões existem e são "uma palpitante realidade política e econômica",[25] mas "o país finge ignorá-las, recusando-lhes o reconhecimento jurídico que pudesse trazê-las para o âmbito da Constituição e da Federação, embora sociologicamente elas já existam, já estejam institucionalizadas".[26]

4. *Conclusões*

Os municípios saem mais fortes na nova Carta Constitucional de 1988, com isso fortalecendo o federalismo. Mas ninguém deve querer cruzar os braços, como se tudo estivesse pronto e acabado. Não. É preciso que o cidadão conduza a nova Carta no bolso, para fazer como fazia o saudoso ex-Presidente Eurico Gaspar Dutra que, em qualquer decisão política, consultava o "livrinho", como carinhosamente chamava a Carta Constitucional de 1946.

A possibilidade de revisão constitucional dentro de cinco anos provavelmente é uma oportunidade de verificação da implementação da nova Carta, pois não se pode desejar uma obra humana como esta não sujeita a imperfeições. É preciso ter em conta que o "mundo moderno caracteriza-se por mudanças rápidas, constantes e numa progressão explosiva".[27] Mas não se questiona, por isso, a sua validade, devendo todos – governantes, governados, magistrados, legisladores – se compenetrar de que estamos diante do direito vigente, *hic et hunc*, cabendo-nos cumpri-lo integralmente. O passado e o futuro devem ser encarados como tais.

As regiões metropolitanas continuam como antes, sem meios orçamentários próprios para realizarem o que se convencionou chamar de serviços comuns. Apenas não será mais a União competente para instituir RM, faculdade transferida aos estados-membros. Por mais que as RM sejam um fato relativamente novo nos textos constitucionais, mesmo porque o desenvolvimento industrial é relativamente recente, não existe o quarto nível de governo. Às nove RM instituídas em 1973 e 1974 não corresponderam, juntamente com os encargos, os meios materiais e financeiros. Elas não têm governos próprios. Atualmente existem, como entidades metropolitanas, três empresas públicas (Belém, Salvador e São Paulo), duas autarquias (Fortaleza e Belo Horizonte), três fundações (Recife, Rio de Janeiro e Porto Alegre) e uma entidade especial (Curitiba).

[22] Id. ibid. p. 447.
[23] Id. ibid. p. 447/8.
[24] Id. ibid. p. 453.
[25] Id. ibid. p. 455.
[26] Id. ibid. p. 455.
[27] Chiavenato, Idalberto. *Introdução à teoria geral de administração*. 3. ed. McGraw-Hill, 1982, p. 423.

Constitucionalmente, as RM eram tratadas no art. 164 da Emenda nº 1/69, que não estabelecia a entidade estatal com poder para organizá-las. E também as Leis Complementares não se referiam a essa matéria, lacuna preenchida pelas possibilidades que "advêm dos poderes residuais" dos estados-membros. A partir daí os estados-membros envolvidos criaram suas respectivas entidades metropolitanas. E, agora, quando também parece não definido esse problema, salvo melhor estudo da nova Carta, com ficam as entidades metropolitanas? O certo, é que a entidade metropolitana continuará a ser uma síntese da multiplicidade de autonomias, carecendo de uma definição daquilo que se caracterize como de peculiar interesse metropolitano, por força da contínua urbanização envolvendo um determinado número de municípios.

Summary

The author tries to establish a comparison between the present Constitution and the ones which preceded it, especially as concerns the municipalities and the Regiões Metropolitanas - RM (Metropolitam Districts). He also stresses the significant popular participation in the writing of the new Constitution.

His analysis of the above-mentioned municipalities is rather perfunctory, based upon a short historical review which covers the period from Brazilian colonial days to present times. As to the analysis of the RM, he comments on their institution and underlines their evolution, in terms of the new Constitution's context.

The article also points out that municipalities gained strength with the constitutional discussion, thus being revigorated the idea of federalism, although the consolidation of municipal autonomy is still to be fought, in order to become effective. As to the RM, no great changes occurred, exception made of the right ascribed to the member-states of instituting them.