O PODER REGIONAL — AUTONOMIA MUNICIPAL E CONSTITUINTE*

JOSÉ NILO DE CASTRO**

1. Introdução: 2. Os interesses regionais; 3. A ordenação constitucional da entidade regional; 4. Conclusão.

1. *Introdução*

Cultivo o poder regional dentro da perspectiva da descentralização. A descentralização, técnica jurídica de organização territorial de poderes estatais,[1] favorece-nos percuciente análise do poder regional, de vez que vai também referir-se às liberdades locais, dentro do novo redimensionamento dos poderes que se avizinha. Assim sendo, objetiva-se perseguir o poder regional numa visão política mais que administrativa, identificando-se-lhe os interesses próprios, isto é, os interesses regionais, segundo a técnica moderna de mobilização da periferia.

2. *Os interesses regionais*

2.1 Suas origens

2.1.1 A teoria do poder regional está a demonstrar igualmente a pujança do fenômeno da descentralização. É tão importante quão necessário atualmente descentralizar poderes e funções, porque, assim, se revelarão modalidades de organização territorial e de distribuição de poderes estatais, além de ressaltar — o que é relevante — o florescimento das liberdades locais que se confunde com o das liberdades individuais.[2] E para evitar, na lição de Lamenais, a apoplexia no centro e a paralisia nas extremidades é que se deve exercitar sempre a descentralização.

* Publicado originariamente na *Revista de Informação Legislativa,* Brasília, Senado Federal, *22*(88), out./dez. 1985.

** Procurador do município de Ipatinga (MG), à disposição do estado de Minas Gerais; consultor jurídico do governador do estado; consultor jurídico de administrações municipais; professor de direito econômico na Faculdade de Direito Milton Campos (BH); mestre deral, *22*(88), out./dez. 1985.

[1] Eisenmann C. *Cours de droit administratif*. Paris, LGDJ, 1982. t. 1, p. 257-83.

[2] Castro, José Nilo de. *Morte ou ressurreição dos municípios*. Rio de Janeiro, Forense, 1985. p. 1.

2.1.2 Se se toma a existência do poder regional como fenômeno característico da descentralização, há que salientar, por conseqüência, a existência de envolvimentos, de articulação, de associação e de apropriação de funções que suscitem interesses de outras coletividades públicas, tais como os municípios.

Ademais, é a nível municipal que em nosso direito produz-se mais aproximadamente a manifestação de interesses regionais. Breve informação histórica prova-o

2.1.2.1 Já nos albores da República Velha despertava-se a idéia do associativismo municipal. Azevedo Maio[3] indicava a necessidade de as municipalidades se organizarem para se reforçarem, "em face dos outros poderes que são habituados a incomodá-las, porque são fracas e vivem isoladas".

2.1.2.2 A Constituição da Primeira República, de 1891 (art. 65, 1.º e art. 48, n.º 16),[4] facultava aos estados a possibilidade de se lavrarem acordos ou convenções também intermunicipais.

2.1.2.3 Em 1933, a Comissão do Itamarati, encarregada da elaboração do anteprojeto da Constituição (art. 84, § 2.º) preconizava a criação da região com autonomia.

Em 1937, o art. 29[5] da Constituição do Estado Novo prescrevia a possibilidade de criação de agrupamentos municipais.

Outras iniciativas vieram à luz do dia: Emenda n.º 2.830 ao projeto da Constituição de 1946, de Lauro Montenegro, estatuía a criação de região autônoma, como é de se referir também a Fundação de Municípios, cuja criação foi defendida pelo então Ministro da Justiça Adroaldo Mesquita da Costa, sob o primeiro governo constitucional de 1946.

2.1.2.4 Embora a Constituição de 1946 não tivesse adotado, expressamente, comando prescritivo do agrupamento intermunicipal, Constituições dos estados previram-lhes a possibilidade de criação, como a do estado de Minas Gerais, de 1947, art. 95.[6]

2.1.2.5 Tentativas derradeiras tiveram lugar, em 1966, sob a presidência de Castello Branco, ao nomear comissão constituída pelos juristas Orozimbo Nonato, Levy Carneiro, Themístocles Cavalcanti e Seabra Fagundes.

[3] Azevedo Maio. *O município*. 1883. p. 320-1.

[4] Art. 65. É facultado aos estados: 1.º Celebrar entre si ajustes e convenções sem caráter político. Art. 48. Compete ao presidente da República: (...) 16. Entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso, e aprovar os que os estados celebrarem na conformidade do art. 65, submetendo-os, quando cumprir, à autoridade do Congresso.

[5] Art. 29. 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. Parágrafo único. Caberá aos estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração.

[6] Art. 95. Os municípios da mesma região, pelo voto de 2/3 dos membros componentes das respectivas câmaras, poderão agrupar-se, constituindo-se em pessoa jurídica, para instalação, exploração e administração de serviços comuns.

Após estudos, sugeriu a comissão duas alternativas ao texto constitucional.[7] Todavia, estas sugestões, exibindo preocupações quanto à preservação da autonomia municipal, não foram adotadas, sendo substituídas por outra, que apareceu no art. 157, § 10, da Constituição de 1967 e no art. 164 da Emenda Constitucional n.º 1/69, preconizando a criação das regiões metropolitanas.[8]

2.1.2.6 Percebe-se, portanto, que, ao lado da faculdade de se criarem entidades microrregionais de municípios, como se faz no estado de Minas Gerais e em outros, como recentemente em Pernambuco, pelo voluntariado, posta-se, de um lado, a ordenação constitucional do art. 164 respeitante às regiões metropolitanas para acudir a problemas, fruto do progresso e do desenvolvimento econômico e social, e, de outro lado, tem-se o comando normativo constitucional federal do art. 8.º, XIV, referentemente ao desenvolvimento regional pelas superintendências federais.

2.1.3 Está, aí, por conseguinte, evidenciada *quantum satis* a existência de interesses regionais — intermunicipais, metropolitanos — merecedores de proteção jurídica; tem-se, aí, também, assentada a projeção da teoria geral do poder regional.

2.2 A institucionalização do poder regional (urbano)

2.2.1 Ater-nos-emos, aqui, apenas, à prescrição das Leis Complementares n.os 14/73 e 20/74, concernentes às regiões metropolitanas, cuja criação se fez *ex vi legis*, querendo ou não os municípios delas participar.

A Lei Complementar n.º 14/73 veio reconhecer a existência real de serviços comuns e a tais serviços conferiu-lhes a denominação ou o *nomem juris* de interesses metropolitanos. Daí o conceito: interesse metropolitano constitui interesses comuns a vários e de vários municípios. São interesses intermunicipais e supramunicipais. Não-exclusivos. São, numa palavra, interesses regionais. Constituem também serviços e problemas comuns, regionais, a exigirem soluções comuns e regionais.

[7] A primeira alternativa: "A União ou o Estado poderá estabelecer temporariamente por lei, com a concordância da Câmara dos Vereadores e Assembléias Legislativas, áreas de desenvolvimento prioritário, nas quais realizará as obras e serviços necessários ao reerguimento sócio-econômico conveniente da região. Realizadas as obras e os serviços programados, voltarão as áreas à administração do município a que pertencer." A segunda alternativa: "Os estados poderão, mediante autorização de 2/3 dos membros de suas Assembléias Legislativas e das respectivas Câmaras de Vereadores, estabelecer administração conjunta de alguns municípios, visando à realização de obras ou serviços públicos ou a outros objetivos de interesse comum."

[8] Art. 157, § 10. A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum. Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica.

2.2.2 Sabe-se da dificuldade em identificar o que é interesse local ou municipal em face de interesses gerais, públicos, dos estados e da União e de interesses dos particulares envolvidos. Conhece-se igualmente espinhosa missão para situar interesses de vários municípios, como extensivos indiretamente aos estados e à União. É que há uma interpretação de interesses a exigirem definição legal ou interpretação coerente com a realidade fática apropriada.

2.2.3 Inobstante a constatação, o primeiro decênio de sua implantação está a revelar insucessos de atuação de entidade metropolitana em face da técnica de relações intergovernamentais insuficientes.

Estariam as dificuldades só nos aspectos sócio-econômicos das comunidades envolvidas? Ou na falta de receptividade das elites locais, na precária articulação de órgãos públicos concernentes ou na legislação, fruto de época autoritária de vicoso estatismo?

Evidentemente, afiguram-se-nos também comuns suas causas. É que não houve o preliminar envolvimento das comunidades de base envolvidas e interessadas no processo da metropolização. Inexistiu a democratização do instrumento novo ensejador do reconhecimento de realidades sociológicas a cobrarem tratamento consentâneo. Ora, na espécie, trata-se de reformas, e há sempre efeitos perversos numa reforma.[9]

2.2.4 No momento, o fenômeno metropolitano padece de acelerada conurbação policêntrica em nossa história urbana. A metrópole com seus problemas invade áreas vizinhas, como se fosse mancha negra, penetrante e inapagável, demonstrando-se, por outro lado, ser a região metropolitana grande *região urbana.* A entidade regional, como aí está, por ser criatura do estado, não goza da simpatia local, de vez que, embora se não quisesse em momento algum, foram confiscados aos municípios direitos e poderes próprios, circunstância esta embrionária de sintomas criadores de vicissitudes comportamentais e institucionais.

As dificuldades quanto aos problemas aqui elencados evidenciam que a experiência metropolitana carece ainda de amadurecimento, já que a alternativa perseguida pelo legislador federal não englobou as realidades regionais sociologicamente identificáveis e as que lhe foram ao conhecimento percorreram caminhos com desacertos do autoritarismo.

2.2.5 Ainda, a não-inserção das regiões metropolitanas no Título da Organização Federal (título I, capítulo III, da Constituição federal) — o que revelou a timidez do legislador constituinte —, refletiu existência de insegurança quanto à comunidade de meios e de prestação de serviços, que se objetivara criar, padecer de antecedentes concretos, na forma proposta, isto é, decidiu-se criá-la de cima para baixo, sem se atentar para os fatores reais e sociológicos do poder regional, como a identidade, a legitimidade, a penetração, a participação e a distribuição, elementos conformadores das relações centro-periferia.[10]

[9] Mény, Yves. *Revue Française d'Administration Publique,* (21):33, jan./mars 1982.
[10] Pye. *Aspects of political development.* Boston, Little Brown, 1967; Binder, Leonard et alii. *Crises and sequences in political development.* Princeton, Princeton University Press, 1971.

Inseriu-as o legislador constituinte, porém, no título III, da Ordem Econômica e Social, do Estado Social Contemporâneo, que teve como elemento precursor a Constituição mexicana de 1917, e como executante da nova ordem a Constituição de Weimar, de 1919, chegando-se, também, por sua vez, às Constituições brasileiras, de 1934 até a atual.

Destacável é, pois, a preocupação com o econômico e o social na implementação estrutural e legal das comunidades metropolitanas. Aqui, impõe-se o estado não apenas voltado à prestação de serviços, mas também, e sobretudo, à promoção do bem-estar social.

2.2.6 Mas a Lei Complementar n.º 14/73, deferindo aos estados competência para prover às despesas das regiões metropolitanas (art. 2.º, § 3.º),[11] assim como para unificar a execução dos serviços comuns (art. 3.º, parágrafo único),[12] não identificou, a contento e com suficiência, gestão autônoma das regiões, nem minimizou a concentração de decisões e de recursos. Os municípios integrantes da região e o estado estão sempre obrigados a negociar projetos para receber recursos. E o pior, na minha opinião, é que as regiões metropolitanas, com os instrumentos legais oferecidos, passaram a ser executantes de decisões, não muitas vezes intermunicipais, mas *centrais.*

À constatação acresce-se o fato de que as realidades sociais e econômicas não são iguais em nosso território nacional, de vez que a evolução não é linear. Aqui, porém, o tratamento manifesta-se *igual*, uniforme. Ora, a uniformidade é companheira inseparável da *centralização.* E o momento atual é o da *descentralização.*

Há outro aspecto a assinalar. Faço-o com certa ênfase, pela minha vocação e experiência municipalistas, pois entendo que toda pessoa que for estudar o fenômeno metropolitano deve conhecer previamente o fenômeno municipal: trata-se da desmunicipalização de funções dos municípios, de um lado, pela lei, que é uma *constante* e, de outro lado, do conteúdo normativo exercitável do art. 5.º, VII, da Lei Complementar n.º 14/73[13] ser permanente ameaça à autonomia municipal.

2.2.7 E, por fim, se se vai privilegiar o fenômeno regional e/ou metropolitano, vai-se debilitar mais a autonomia municipal, princípio constitucional estabelecido. Entretanto, confesso-o, não podemos, nem queremos nadar contra a correnteza. As realidades urbanas e de conurbação policêntrica são incontestáveis. Se se toma o poder regional como fator descentralizador, tolera-se a abdicação de poderes próprios municipais, de vez que o estado também deverá perder poderes a favor da região, como reconhecimento dos interesses regionais.

[11] Art. 2.º, § 3.º Incumbe ao Estado prover, a expensas próprias, as despesas de manutenção do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo.

[12] Art. 3.º, parágrafo único. A unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á, quer pela concessão do serviço a entidade estadual, quer pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos.

[13] Art. 5.º Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos municípios que integram a região:... VII. Outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

3. *A ordenação constitucional da entidade regional*

3.1 O direito positivo brasileiro

3.1.1 Defino a descentralização como a incessante busca de novo equilíbrio institucional. Por ser antes uma questão política do que meramente administrativa, a descentralização, fenômeno sociológico e meio de organização de poderes, é levada a foros de reflexão política, jurídica e institucional. O momento é propício e altamente fecunda a oportunidade. Portanto, a existência de nova figura de direito público interno resultará imprescindível para ancorar o fenômeno regional. O poder regional não é novo — a nossa história prova-o. A teoria do poder regional, estudo que empreendemos,[14] é uma realidade indiscutível. É realidade o poder regional, que como produto do progresso, no caso das regiões metropolitanas brasileiras, quer como fruto de carências, no caso das regiões pobres, deficitárias de desenvolvimento, como Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul) etc., quer como tributário das duas hipóteses, na proposta das associações intermunicipais voluntárias.

3.1.2 Reconhecer — repetimos — a existência do poder regional é conferir força ao fenômeno da descentralização de poderes estatais. Acreditamos muito na descentralização, forma de equilíbrio que buscamos na esfera institucional e política. Ora, descentralizar, em que pese ao regime próprio de liberdade vigiada,[15] significa afastar o estatismo e o autoritarismo que tanto mal fizeram às liberdades dos cidadãos e às liberdades locais, neste País.

3.1.3 Na assimilação institucional para implantar novo poder regional há que se privilegiar a regionalização do plano, com a sua efetiva democratização. Ter-se-á aí plano regional de desenvolvimento democratizado.

É que, nos albores da Constituinte, dever-se-á reconhecer às regiões, às entidades regionais, ou a outro *nomem juris* que se lhes der, em estágio mais avançado, um papel *federativo e integrativo* de municípios. Devem ser coletividades inter ou supramunicipais integradoras, nunca jamais exteriores ou superiores aos municípios. Seriam deles, para eles e não contra eles.

3.1.4 Evidentemente, sua criação dependerá de leis; será imperativa, desde que satisfeitas as condições e as exigências na ordem jurídica para a nova realidade econômica, administrativa e política, na mobilização da periferia. Neste patamar, far-se-á a substituição dos territórios artificiais por *territórios naturais* (geográficos, étnicos e sociais), a fim de que a organização territorial representativa mantenha e perenize o elemento territorial na vida política.[16]

A certa altura, talvez, poder-se-ia argumentar, na hipótese aventada, que as câmaras municipais — já que se lhes deverá competir no ordenamento novo a

[14] *Contribution à l'étude du pouvoir régional: les cas brésilien*. Thèse de doctorat d'État en droit, Université de Droit, d'Économie et de Sciences Sociales de Paris (Paris, 2).
[15] Burdeau, G. *Liberté surveillée*.
[16] Mény, Yves. *Revue Pouvoirs*, n. 19, p. 8.

atribuição — tornar-se-iam colégios eleitorais apenas para a escolha do conselho de entidade regional. Todavia perigoso, sintomático parece-nos o quadro atual, como no caso das regiões metropolitanas, pois que, além de serem exteriores aos municípios não raras vezes lhes são superiores, com sérios gravames à autonomia municipal.

3.2 O direito comparado

3.2.1 Estamos convencidos de que o fenômeno regional é real e, por isto mesmo, deve ser apreendido numa perspectiva *evolutiva e comparativa.* O fenômeno regional no Brasil pode ser muito bem confrontado com o de outros países, para que se descubram, na análise, os fatores comuns voltados ao sucesso e outros, se existentes, tributários de fracassos. Cumpre-nos então evitar tanto a tentação do narizismo como da importação artificial.[17] É que são extremamente valiosas as experiências alienígenas.

3.2.2 Convém, desde logo, referir-se às regiões italianas — arts. 114 e segs. da Constituição italiana de 1947. Sua institucionalização não foi obra do acaso e da improvisação. Resultou de trabalhos anteriores, da mobilização da periferia, do desencadeamento real e efetivo da descentralização.

Institucionalizadas apenas em 1968, pela Lei n.º 108, de 17 de janeiro de 1968, submeteram-se a um período crítico de sua formação. Mas, a sociedade estava motivada, conscientizada, porque, a par das lutas dos partidos políticos, como a Democracia Cristã (para quem a *garantia orgânica mais eficaz das liberdades será dada pela construção das regiões*), o Partido Socialista e o Partido Comunista italianos, as regiões italianas identificaram, na sua formação institucional, conquista do povo e não imposição ao povo, porque o regionalismo na Itália já estava no centro dos debates depois da criação do Estado italiano. Resultara ser a descentralização, como o é para nós, meio de crescimento da eficácia administrativa e, portanto, do desenvolvimento econômico e social.

3.2.3 Na França, a modernização do Estado passou pelo reconhecimento do regionalismo. As tipologias construídas a seu favor, nos quadros econômicos, administrativo e político, exigiram a institucionalização de novas relações entre o centro e a periferia. Não era suficiente apenas a transferência de recursos, mas também a transferência de poder. Assim como na Espanha, na França, a democratização e a regionalização contribuíram para a identificação de maior participação política com a nova repartição de competências.

Desde, pois, a década de 60, as regiões francesas pontificaram como realidades institucionais. O poder regional em 1969 mereceu ênfase a tal ponto de provocar a queda do General De Gaulle. Na década de 70, as regiões, pela Lei n.º 72.619, de 5 de julho de 1972, são reconhecidas como estabelecimentos públicos territoriais, isto é, são autarquias territoriais, com recursos próprios (*permis de conduire* e adicionais diversos). Na década de 80, tornam-se as regiões entidades públicas pela Lei n.º 82.213, de março de 1982. Consagrou-se, pois, o poder regional francês.

[17] Id. ibid. p. 3.

4. *Conclusão*

A análise que acabamos de fazer a respeito do poder regional, que envolve relevantes aspectos pertinentes aos municípios, traz-nos à colação imperiosa incumbência de modernização do Estado federal brasileiro, não no sentido de se guardar o poder, ali ou lá, mas no de entregá-lo ao seu legítimo dono, isto é, ao *povo*, para redimensioná-lo segundo sua vontade, na tradução dos componentes sociais da força sociológica.

Como bem adverte Ferdinand Lassalle,[18] encontram-se no *povo*, e somente nele, os fundamentos reais do poder. E o poder regional é realidade fundamental.

E agora, quando se vive o momento pré-Constituinte, de orgulho nacional nunca dantes visto em nossa história, é conveniente repensar as idéias na convicção de que o espírito é mais forte do que a espada, e alterar, para melhor, nossas mentalidades, a fim de que a Constituição que se almeja e que deve trazer a noção de uma *necessidade ativa*,[19] absorva o fenômeno regional como meio de levar o desenvolvimento econômico e social à periferia, minimizando senão afastando o êxodo rural e a massificação humana dos grandes centros urbanos.

A regionalização, conforme nos ensina Yves Mény,[20] não deve ser considerada como objetivo último, mas antes de tudo uma etapa a mais no processo de modernização política de nossas sociedades, à qual se reservará, na lição de Paulo Bonavides,[21] o papel de verdadeiro instrumento renovador e estimulante da reacomodação política e econômica de nosso sistema federal.

Summary

Having decentralization as his starting-point, the author focuses the problem of regional power. He examines the subject under a predominantly political view, identifying regional interests according to the modern technique of peripheral mobilization.

When discussing relevant aspects related to the municipalities, the author states inclination toward the modernization of the Brazilian State, implying that it means delivering the power to the people, to whom it legitimately belongs.

Now, just previously to the elaboration of a new Constitution, the moment seems ideal for debates on the regional phenomenon, as a means to promote economic and social development in the peripheral areas.

[18] Lassalle. Ferdinand. *A essência da Constituição*. Rio de Janeiro, Liber Juris, 1985. p. 11.
[19] Id. ibid. p. 10.
[20] Mény, Yves. op. cit. p. 18.
[21] Bonavides, Paulo. O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, 8(31):53 jul./set. 1971.