

Número 29 - outubro/dezembro de 2000

Lei de Responsabilidade Fiscal

O Poder municipal e o papel dos vereadores

A maior abrangência na atuação das câmaras municipais depende de um novo entendimento dos municípios como entes federados, estendendo a eles novos direitos e impondo obrigações no território municipal, de forma a constituir uma ordem jurídica local

José Alfredo Baracho Júnior

Advogado constitucionalista e professor de Direito da UFMG

O papel das câmaras municipais e dos vereadores, que recentemente foram eleitos para nelas atuar, constitui uma reflexão que permite diversas abordagens no Direito Constitucional brasileiro. O Poder Legislativo, nos níveis federal, estadual ou municipal, tem duas funções, de acordo com a Constituição brasileira: a função de criar direitos e impor obrigações, exercida fundamentalmente por meio da elaboração das leis; e a função de promover o controle externo dos demais Poderes, sendo que, no caso dos municípios, tal controle ocorre apenas em relação ao Poder Executivo, dada a inexistência de Poder Judiciário local.

O exercício de cada uma dessas funções, no âmbito dos municípios, requer reflexões separadas, pois há aspectos específicos a cada uma delas.

O controle externo do Poder Executivo tem sido a função exercida com maior notoriedade pelas câmaras municipais, especialmente pela repercussão que o exercício de tal função tem nos chefes do Poder Executivo local.

Tal função é exercida com o auxílio do Tribunal de Contas e tem em vista os aspectos orçamentários, contábeis, patrimoniais, organizacionais e financeiros do município.

O controle do Poder Executivo sob tais aspectos tem sido um dos principais instrumentos de pressão e negociação de que dispõem as câmaras municipais, sendo por essa razão um dos momentos de atividade mais intensa das câmaras municipais.

É importante, entretanto, notar que a Constituição brasileira não limita a atuação das câmaras municipais ao controle externo do Poder Executivo, fazendo delas apenas um órgão de fiscalização.

Sob o ponto de vista da organização da ordem jurídica local, em sua relação com os direitos fundamentais dos municípios, as câmaras municipais podem exercer um outro papel de grande importância, que consiste no exercício de função legislativa.

O exercício da função legislativa pelos municípios, por intermédio das câmaras municipais, está diretamente relacionado com a posição dos municípios na estrutura da Federação brasileira, pois isso define a maior ou menor relevância da atuação legislativa das câmaras municipais e dos seus vereadores.

A doutrina do Direito Constitucional brasileiro tem interpretado de formas distintas a posição dos municípios na estrutura da Federação brasileira.

Alguns entendem que as declarações contidas nos artigos 1º e 18 da Constituição expressam o caráter mais importante e peculiar da Federação brasileira, ao estabelecer, respectivamente:

"Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito..."

Por seu turno, o artigo 18 estabelece:

"Art. 18 – A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição."

Tais dispositivos estariam a consagrar dois níveis federados: uma união de Estados e uma união de municípios.

Essa seria a expressão mais peculiar da Federação brasileira, constituindo um traço que se desenvolveu ao longo da história, que começa a ser construída com a Constituição de 1891, mas que tem suas raízes na marcante atuação dos governos locais ainda no período colonial.

Na compreensão de alguns constitucionalistas, os artigos 1º e 18 da Constituição definem os municípios como uma organização política autônoma, capaz de criar uma ordem jurídica própria a partir de sua lei orgânica.

A ordem jurídica municipal importaria a possibilidade de se atribuir direitos e impor obrigações, com incidência apenas no âmbito local, de forma autônoma em relação às ordens federal e estadual.

Uma tal projeção das organizações locais seria uma característica peculiar da Federação brasileira, visto que, em outros Estados que adotam essa mesma forma, as organizações locais teriam poucas ou mesmo nenhuma prerrogativa política, limitando-se a atuar como organizações administrativas, co-responsáveis pela efetivação de um quadro de direitos estabelecido no âmbito das organizações centrais ou regionais.

Aliás, se restringirmos a atuação das câmaras municipais ao controle externo do Poder Executivo, nos termos já indicados, estaríamos exatamente aproximando as organizações locais brasileiras daquelas existentes em outros países, perdendo de vista o caráter peculiar de nossa federação, pois, nesse caso, as câmaras municipais apenas fiscalizariam as atuações do prefeito na execução do quadro de direitos e obrigações estabelecido nos âmbitos federal e estadual.

Compreender os municípios dessa forma, conferindo às declarações contidas nos artigos 1º e 18 uma eficácia máxima, é uma perspectiva contestada por alguns outros constitucionalistas brasileiros, que indicam três fatores como responsáveis pela não-caracterização dos municípios como entes federados.

Considerando-se que há consenso na literatura de que as eleições, embora não sejam mecanismos suficientes, são indispensáveis para o exercício da cidadania democrática, a constatação de que parcelas significativas e crescentes de cidadãos estão abdicando do direito de votar é motivo de apreensões para aqueles comprometidos com o ideário democrático. Será essa uma tendência inescapável das democracias contemporâneas, ou poderá ela ser revertida via implementação de outros mecanismos institucionais que acenem com a possibilidade de obtenção de retornos mais compensadores do voto? Pizzorno (1966) afirma que a emergência do problema da participação política relaciona-se com a quebra da simetria entre posição política e posição econômica e social do indivíduo. Historicamente, tal fenômeno dá-se com o surgimento do capitalismo liberal, que desatou os laços de dependência extra-econômica e possibilitou que as posições políticas dos indivíduos se tornassem objeto de disputa.

Um problema requer soluções. Representação política, universalização do sufrágio e partidos políticos foram as soluções encontradas para institucionalizar a participação, transformando o intervalo compreendido entre meados do século XIX e meados do século XX no período de apogeu dos partidos e da competição partidária (Santos, 1985). Esse processo, no entanto, foi marcado por ambigüidades. Os liberais utilitários temiam que a universalização do sufrágio possibilitasse que os pobres – a maioria numérica da população – não apenas tomassem o poder, como o subvertessem, instaurando um governo classista (Macpherson, 1977). Sabe-se que tal temor não se concretizou. A extensão da cidadania política a todos os indivíduos, respeitado algum critério de idade, não resultou na "tirania da maioria".

Segundo Pizzorno (1966), o advento do voto universal liberou os indivíduos das adscrições decorrentes de suas posições econômicas e sociais, por conseqüência da adoção dos princípios democráticos de igualdade política – "cada cabeça tem direito a um voto" e "o voto de um tem o mesmo valor que o voto de qualquer outro" – e de soberania popular. No entanto, a organização dos instrumentos da ação coletiva foi responsável pela reintrodução do privado na política (Pizzorno, 1966), já que a possibilidade de participar da ação coletiva varia de acordo com os recursos controlados pelos diferentes indivíduos.

A universalização do voto não foi acompanhada de concomitante universalização do direito de vocalização de preferências, restando à maioria dos cidadãos apenas o direito de escolher entre alternativas que não foram formuladas por eles (Macpherson, 1977) e que, muitas vezes, não traduzem seus interesses. Indiferentes às alternativas apresentadas e não dispondo de recursos materiais e de poder para inserir suas preferências na agenda política, os cidadãos tornam-se apáticos e se retraem da esfera pública. A apatia, como diz Macpherson, não é uma variável independente. Ela depende das condições sociais.

Assim, a solução encontrada para o problema da participação nas sociedades modernas – representação política e competição partidária – garantiu o oligopólio do poder de agenda nas mãos das elites políticas, funcionando como um "filtro" (Macpherson, 1977) das demandas e reivindicações que poderiam ser admitidas na arena política e apreciadas pelos eleitores.

A crise de representação que atravessa as sociedades contemporâneas nesta segunda metade de século é evidência dos limites desse arranjo institucional. As crescentes complexidade e heterogeneidade sociais, a emergência de novos conteúdos e de novas identidades políticas e a multiplicação de clivagens sociais, econômicas e políticas atestam a incapacidade dos partidos de continuarem retendo, juntamente com o monopólio da representação, o oligopólio da participação (Santos, 1985).

De acordo com Offe (1984), verifica-se uma proliferação de "conteúdos contrários à forma partido", que pressionam pela organização de novas formas políticas capazes de expressá-los institucionalmente. O autor se refere aos "novos movimentos sociais", aos arranjos neocorporativos e menciona, na ausência de alternativas como essas, o recurso último à repressão desses conteúdos, com óbvias repercussões negativas no grau de democratização da ordem política.

Percebe-se, dessa forma, que o problema da participação é maior do que a solução propiciada pela representação. No entanto, a representação é condição inescapável da democracia nas sociedades de grandes números e vastas extensões territoriais (Dahl, 1993). Afinal, o método representativo permite, como assinala Sartori, reduzir os riscos externos (de opressão) sem alterar os custos decisórios (Sartori, 1994, p. 298). Se é assim, o desafio que se coloca para a democracia nesta virada de século e de milênio é aquele relativo à institucionalização de novas formas de participação política que venham acoplar-se aos mecanismos clássicos da representação e não substituí-los.

Assistiu-se, no século XX, à extensão da representação política a seus limites, por meio da universalização do sufrágio. O aprofundamento da democracia requer, agora, mais engenharia política, no sentido de facultar instrumentos institucionalizados que sejam capazes de reduzir a operação das desigualdades no processo político e de ampliar o direito de voz e o exercício do controle público dos governantes pelos governados.

Afinal, se a desigualdade social afeta negativamente o exercício da cidadania democrática (Marshall, 1977), vale indagar sobre o impacto das variáveis políticas sobre o padrão de desigualdades (Reis & Cheibub, 1993; Reis, 1988). Este é o desafio que está inscrito na agenda política das sociedades democráticas: o da construção de uma ordem que seja, ademais da resultante da ação e da interação de sujeitos autônomos, a condição para a constituição e a expressão desses mesmos sujeitos. Sujeitos que saibam que o valor do voto é inestimável e não pode ser trazido em preços. Cidadãos que compreendam que, na democracia, o valor do voto está no fato de que ele lhes faculta participar da constituição do poder político e fiscalizar o seu exercício.

Bibliografia

DAHL, R. Um Prefácio à Teoria Democrática. Jorge Zahar, RJ, 1989.
LIMA Jr., O B. & ANASTASIA, F. "A Participação Eleitoral: A Ampliação do Mercado, Indicadores de Participação e Monitoramento do Sistema Representativo". Revista Teoria e Sociedade, nº 4, outubro de 1999, pp. 33/104.
MACPHERSON, C. B. A Democracia Liberal. Origens e Evolução. Zahar, RJ, 1977.
MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status. Zahar, RJ, 1977.
OFFE, C. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Tempo Brasileiro, RJ, 1984.
PIZZORNO, A. "Introducción al Estudio de la Participación Política", in: PIZZORNO, KAPLAN e CASTELLS. Participación e Cambio Social en la Problemática Contemporánea. Buenos Aires, Ed. SIAPE, 1966.
REIS, Elisa P. & CHEIBUB, Zairo B. "Pobreza, Desigualdade e Consolidação Democrática". Dados – Revista de Ciências Sociais. Vol. 36, nº 2, pp. 233/259, 1993.
REIS, Fábio. "Consolidação Democrática e a Construção do Estado". Reis, F.W. & O'DONNELL, G. (orgs.) A Democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas. Vértice, São Paulo, 1988.
SANTOS, W. G. "O Século de Michel. Competição Oligopólio, Lógica Autoritária e Transição na América Latina". Revista DADOS, vol. 8, nº 3, 1985.
SARTORI, G. A Teoria da Democracia Revisitada. (1. O Debate Contemporâneo). Ed. Ática, SP, 1994.
SCHUMPETER, J. Capitalism, Socialism and Democracy. London: Allen and Unwin, 1976.
WEBER, M. Economy and Society, 2 vols., Berkeley: University of California Press, 1978.
Revista Veja, 8/10/2000.

Notas

- 1 Ver, a respeito, Revista Veja de 8 de novembro de 2000, págs. 52/53.
- 2 Idem.
- 3 Idem.
- 4 Folha de S. Paulo, domingo, 13 de setembro de 1998, Especial Eleições.
- 5 Fonte: TSE, Brasil, outubro de 1998.
- 6 Ver, a respeito, DAHL, R. Um Prefácio à Teoria Democrática. Jorga Zahar Ed., Rio de Janeiro, 1989. Págs. 84/85.
- 7 "Franklin sintetiza, de forma abrangente e simples, um conjunto de teorias que visam explicar o comportamento político, a que já nos referimos brevemente, classificando-as em três grandes grupos: teoria dos recursos, teoria da mobilização e teoria da motivação instrumental. A teoria dos recursos refere-se ao conjunto de recursos que as pessoas carregam consigo e trazem para o processo eleitoral, tais como escolarização, riqueza, conhecimento e tempo. O segundo grupo tem a ver com a capacidade de agentes tais como a mídia e os partidos de aquecerem a competição eleitoral, salientando o papel que o eleitor tem no processo. Finalmente, a motivação instrumental refere-se à avaliação, feita pelo eleitor, de sua capacidade de influenciar o resultado eleitoral, juntamente com outros que compartilhem de sua preocupação (Franklin, 1997, p. 219)". (Lima Jr. & Anastasia, 1999, págs. 55/57)
- 8 Analisando os processos políticos de auto-exclusão, que abrangem a abstenção eleitoral e os votos brancos e nulos, os autores afirmam que "...estamos subscrevendo a interpretação de que certos indicadores de participação política são explicados, diretamente, pela teoria dos recursos e outros, pela teoria da mobilização, entendendo ainda que essas interpretações levam à redução do valor esperado do voto, conceito síntese, portanto." (Lima Jr. & Anastasia: 1999, pág. 65).
- 9 Medido pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Organizações das Nações Unidas (ONU).
- 10 Folha de S. Paulo, 13/9/98.