

Será por acaso anti-social alimentar a nação inteira, criar excedentes exportáveis, que geram divisas para melhor reaparelhamento industrial da nação, a criação de novos empregos nos centros urbanos, o suficiente sustento da família do trabalhador rural?

A primeira reforma agrária no Brasil pretendeu ser a abolição da escravatura, servindo, apenas, para multiplicar o número de escravos na cidade, despovoando-se o interior do País que, naquela época, abrigava 80% (oitenta por cento) da população e hoje não tem mais de 10 (dez por cento), para alimentar cento e trinta milhões de bocas.

Foi uma vitória do bom senso. A maioria deste Plenário é constituída de descendentes de lavradores e pecuaristas, enquanto alguns mantêm essa atividade. Do seu depoimento resultou a propriedade da terra e dando os lineamentos para a desapropriação, quando necessária.

Era o que tínhamos a dizer, Sr. Presidente.

O SR. LUIZ SOYER (PMDB — GO. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, a imprensa divulgo, com o conveniente destaque, a seguinte afirmação do Governador Henrique Santillo, de Goiás:

“O PMDB não deve e não pode ser confundido com o atual governo, que é fruto do pacto de transição para a democracia, construído por Tancredo Neves e pelos governadores daquela época. É diferente, por natureza e definição, do PMDB.”

Também a imprensa da Capital da República revela o destaque das posições do Governador goiano ao **Correio Braziliense**, no editorial “A crise é simples”:

“Um pouco de imaginação criadora e boa vontade podem encontrar soluções para a crise, como demonstra o Governador Henrique Santillo, com sua engenhosa proposta para um programa administrativo de emergência que una ao seu redor todas as pessoas responsáveis, a começar pelo Presidente da República.”

Assinala o jornal que, enquanto negocia sua proposta com os governadores, o chefe do Executivo goiano, uma das figuras mais eminentes do PMDB e um dos seus grandes estadistas, cuida do enxugamento da máquina administrativa do Estado, para demonstrar a possibilidade do saneamento financeiro sem demissões do funcionalismo. Assim, reduz as despesas públicas e anula o déficit, abrindo espaços para a iniciativa privada em setores onde, antes, vinha sendo aconselhada a estatização.

O problema do excesso de funcionários será resolvido com a sua lotação em outros órgãos carentes de pessoal.

Isso deve servir de exemplo aos demais governadores, como ao próprio Governo Federal. Se, na verdade, a União dispõe de mais de um milhão de funcionários da administração direta e indireta, eles representam um por cento da população e um universo familiar de mais de seis milhões de pessoas.

Esperamos que a “receita Santillo” seja considerada pelos Governadores e levamos ao Governador goiano nosso apoio e nossas congratulações.

Era o que tínhamos a dizer, Sr. Presidente. (Muito bem!)

O SR. JOAQUIM FRANCISCO (PFL — PE. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, a região metropolitana”, como figura constitucional, já não é novidade no direito brasileiro. A Constituição de 1937, embora não empregando a expressão, concebeu o “agrupamento de municípios da mesma região”, conforme consta do artigo 29 daquela Carta: “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”.

Nascia, assim, a nível constitucional, uma solução inspirada na eficiência administrativa que, ao certo, haveria de derivar dos procedimentos de cooperação, de trabalho conjunto para a prestação de serviços públicos comuns a vários municípios. Entretanto, aquela competência constitucional de “agrupar-se”, cuja regulação foi deferida aos Estados, não foi por esses exercida.

E foi então que, através de emenda aditiva do Senador Eurico Resende, ao Projeto de Constituição que o Presidente Castelo Branco submeteu ao Congresso, a “região metropolitana” foi inserida no texto constitucional brasileiro, vindo a questão a ser objeto do artigo 157, parágrafo 10, do Título III — Da Ordem Econômica e Social — da Constituição de 1967.

Desde logo é de observar-se que o preceito constitucional relativo à região metropolitana foi, desde então, desvinculada do problema da administração municipal ou da autonomia municipal. Foi o preceito localizado no Título da “Ordem Econômica e Social”. Tal colocação decorre de que o fato metropolitano vem de ser conceituado basicamente como um fato sócio-econômico. O texto do art. 157 parágrafo 10 da Constituição de 67, veio a ser reproduzido pelo art. 167 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, com a seguinte redação:

“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.”

Evidencia-se do texto, que o fundamento constitucional da região metropolitana reside na realização de serviços comuns aos municípios integrantes da mesma comunidade sócio-econômica. Logo, o que sempre se pretendeu ao institucionalizar a região metropolitana foi o planejamento integrado e execução dos serviços comuns. Jamais instituir-se — como se pensou minoritariamente durante algum tempo — uma circunscrição político-administrativa, um quarto nível de poder federativo.

É, entretanto, verdade que os debates que se processaram após a fixação do preceito constitucional e antes do surgimento da legislação complementar a ele atinente, foram extremamente divergentes e eu diria mesmo complexos, em face da necessidade de fixar-se o conceito de peculiar interesse municipal. Nesse debate, de um lado sempre se colocaram os “centralistas autoritários”, defensores de um governo metropolitano fortemente centralizado e, do outro lado, os “autonomistas” defendendo os municípios contra essa

entidade anômala — o governo metropolitano — constituído ao arpejo da norma constitucional.

A Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973 — em que pese a pecha de inconstitucionalidade a que sempre esteve submetida, em razão de sua ingerência (pelo menos aparente) nas competências privativas dos municípios — veio a dar certa orientação à questão metropolitana. É bem verdade que favorecendo concepções subjetivistas. E mais: autoritariamente ela não apenas estabeleceu mas também organizou as regiões metropolitanas, porquanto o legislador entendeu que no poder de estabelecer se inseria o de organizar. E, apenas residualmente delegou aos Estados — em matéria exaustivamente predefinida pela União — as tarefas de indicação dos membros dos conselhos deliberativo e consultivo (artigo 2º) e a constituição de empresa de âmbito metropolitano (artigo 3º).

Destarte, dentro do regime autoritário refletindo na Constituição de 1969, foram concebidas e implementadas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Belém e Fortaleza. Posteriormente a essas, também a do Rio de Janeiro.

Todas elas com o mesmo objetivo de realização dos denominados “serviços comuns de interesse metropolitano” dispostos no artigo 5º da Lei:

— Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

— Saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;

— Uso do solo metropolitano;

— Transporte e sistema viário;

— Produção e distribuição de gás canalizado;

— Aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental;

— Outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo, por lei federal.

Eis, em síntese, a região metropolitana no direito constitucional e na legislação complementar brasileira.

A configuração desse instrumento de coesão da comunidade sócio-econômica no título da ordem econômica, conforme estatuídos nas Constituições de 67 e 69, e que agora — no projeto de constituição sobre o qual nos debruçamos — continua localizado no título.

Tal colocação é suficiente para indicar os fins e os objetivos, a **intenção legis** do dispositivo constitucional. Sabiamente a constituinte atual abeberou-se em nossa válida, conquanto curta, experiência. A região metropolitana continua a encontrar na pluralidade de Municípios a sua base constitutiva, nos serviços comuns a finalidade imediata de sua criação constitucional, na solução dos mais graves problemas urbanos da metrópole, o seu objetivo. Reconhece o legislador constitucional a peculiaridade sócio-econômica de regiões densamente urbanizadas, a significação dessas regiões para a realidade nacional de País em acelerado processo de urbanização e metropolização em tais áreas, com efeito, nem todos os problemas são locais, nem todos os serviços públicos são locais; ao contrário, os municípios metropolitanos se interpenetram econômica, social e administrativamente, mormente nas áreas conurbadas. E, por isso mesmo, o preceito que inserimos no texto de nossa nova carta, aproveitando nossa experiência no tratamento da matéria

e introduzindo modificações operacionais e democratizadoras, virá a consolidar o nosso modelo de tratamento cooperativo intermunicipal.

Cabe observar, entretanto, que a experiência que até agora foi implantada, para a solução institucional da questão metropolitana brasileira, foi levada do vício original do autoritarismo centralizador:

a) — fixou, **numerus clausus** quais as regiões metropolitanas e delimitou peremptoriamente os municípios que as integravam;

b) — instituiu os conselhos consultivo e deliberativo, e sobre tudo neste último contemplou de forma minoritária a representação dos municípios. O Estado foi arvorado em entidade decisora em relação aos serviços que, na sua essência e maioria, eram de competência municipal;

c) — determinou quais os "serviços comuns" em todas as Regiões metropolitanas, sem considerar as peculiaridades de cada uma delas, deixando de referir "serviços" que, pelo menos em algumas Regiões, são claramente prioritários: habitação, saúde, segurança, abastecimento alimentar, para citar apenas alguns exemplos.

Também, a nível institucional, a legislação complementar não aclarou com a necessária precisão o papel fundamental do órgão metropolitano: a coordenação intergovernamental e intersetorial. Com efeito, esta a grande função do órgão metropolitano, vez que, como é demais sabido, é pela carência de coordenação que se superpõem atividades, se oneram atividades, se indefinem funções, se descompatibilizam ações. Essa coordenação tende a compatibilizar no tempo e no espaço as ações dos vários governos municipais metropolitanos, bem como as ações dos diversos órgãos estaduais e federais atuantes na área.

A solução brasileira para a problemática metropolitana foi, portanto, desde 1967, eivada de acertos e equívocos. Os equívocos, como já frisado, decorrentes do próprio espírito centralista e autoritário da legislação do tempo. Os acertos, que, numa visão analítica devem ser reconhecidos, decorreram sobretudo de que o legislador constitucional brasileiro não modificou a estrutura federativa, não criou quarto nível de poder, implantou apenas uma experiência de administração co-participativa e de planejamento integrado. E, embora os efeitos práticos não tenham sido de todo avulsos, criou-se nas regiões metropolitanas um acervo riquíssimo de estudos técnicos e conhecimento da realidade sob uma perspectiva multidisciplinar. Forjou-se uma equipe técnica de alto coturno. À evidência, mais em umas que em outras das nove regiões metropolitanas.

A partir desses dados de realidades, e da nova visão de Brasil que se instalou no País, o atual corpo de legisladores constitucionais que consubstanciam a constituinte, pôde elaborar um texto sintético, preciso, enxuto, no tocante à questão das regiões metropolitanas, inserindo-o dentro do Capítulo II (da política urbana), do Título VII (da ordem econômica e financeira). Diz o texto:

"Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum."

De logo, transparece o propósito de descentralização, no atual tratamento constitucional da matéria, ao retirar da União e conferir aos Estados a competência para criar regiões metropolitanas.

No mesmo contexto foi colocado também, como explícita competência dos estados a microrregionalização e a aglomeração constituídas por municípios limítrofes.

Não especifica explicitamente, o preceito constitucional, a natureza das regiões metropolitanas, das aglomerações urbanas e das microrregiões a serem criadas. Apenas aponta que os municípios que as integram devem ser limítrofes. Entretanto, a localização do dispositivo dentro do título da ordem econômica possibilita inferir que o elemento que justifica a aglutinação é de ordem econômica. Vale dizer que se trata aqui de microrregiões econômicas.

É também de se observar que, em obedecendo ao preceito constitucional, o legislador complementar deverá com acuidade; determinar com precisão quais as funções públicas reputadas como de interesse comum. Ou, para utilizar a expressão da legislação que ainda se acha em vigor, os "serviços comuns". Isto, para que não haja interferências nas competências privativas dos municípios.

Por fim, vale atentar para o fato de que a finalidade expressa da institucionalização, quer das regiões metropolitanas, quer das aglomerações e microrregiões, é "integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Isto vem a significar que a integração que se pretende deverá se dar a três níveis: de decisão política, de planejamento e de execução.

Está, assim, configurado constitucionalmente um caminho institucional para a integração, a co-participação, a racionalização, a eficientização da prestação de serviços no contexto metropolitano e microrregional.

Esta Assembléia Nacional Constituinte, com todos os percalços a que foi submetida, ordenou sintética e sabiamente a questão das regiões metropolitanas e das microrregiões. Instrumentou, com isto, um ponto dos mais relevantes para a reforma urbana, neste País que se desenvolve em processo acelerado de urbanização.

Não devemos, portanto, dar ouvidos aos radicalismos conservadoristas e às intransigências anti-reformistas. A TFP, por exemplo, em informe publicitário que teve ampla divulgação, diz que a aplicação simultânea da reforma agrária, reforma empresarial, reforma da saúde, reforma do ensino e reforma urbana, "equivaleria a empurrar para baixo, até o precipício do comunismo, esse dileto povo (o brasileiro)".

Ora, Srs. Constituintes, estamos aqui exatamente para promover reformas ou, do contrário, não tem sentido esta Assembléia. Não estamos mais no tempo em que, por força de interesses escusos ou de mentalidades medievais, toda mudança era tida como obra de comunistas ou de baderneiros. Precisamos das reformas — inclusive a urbana — exatamente para que o País não caminhe para soluções ideológicas radicais ou ações de desordem social.

Fui Prefeito do Recife e sei como há uma interdependência do município nuclear da região metropolitana com os outros municípios em seu redor, configurando-se uma verdadeira comunida-

de sócio-econômica. Sei que, sendo partícipe de um contexto, nenhum município poderá equacionar muitas das suas questões básicas a não ser de forma integrada e participativa.

A idéia e o tratamento dados pela Constituição que elaboramos no que respeita a esta matéria deve merecer de todos nós Constituintes a maior atenção. Atenção que também deverá merecer dos futuros Constituintes e legisladores estaduais. Para que possamos aprimorar a eficiência e a eficácia, na administração das questões urbanas (e em especial das questões metropolitanas).

Como ex-prefeito do Recife faço este depoimento de esperança. Como Constituinte preocupado muito especificamente com a problemática urbana — problemática da qual o Recife é um exemplo — aplaudo o espírito reformista e racional desta Assembléia, no que atinge à política urbana em geral e à questão metropolitana em particular.

Como um do povo, espero que as reformas e soluções que aqui se delineiam em matéria urbanística gerem frutos para a eficientização administrativa de nossas cidades e, assim, para a melhoria da qualidade de vida de nossa crescente população urbana. (Muito bem!)

O SR. FRANCISCO AMARAL (PMDB — SP. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, a Secretaria de Saúde de São Paulo, superiormente dirigida pelo professor José Aristodemo Pinotti, honra não apenas o valor desse grande cientista, mas também o desempenho do Governo Orestes Quércia, na solução de importantes problemas sanitários, próprios de um Estado cada vez mais urbanizado e cuja população se multiplica enormemente.

O ilustre sanitarista vem demonstrando, agora, que a descentralização é o verdadeiro caminho para solucionar os problemas sanitários paulistas, enquanto o programa a respeito está sendo conhecido como "Revolução Silenciosa".

Trata-se de mudança profunda e irreversível em métodos e processos de saúde pública, crescendo os índices de cobertura sanitária da população, otimizada a aplicação de recursos, eliminadas sobreposições de trabalho, ao mesmo tempo em que se obtém a co-participação da população nas iniciativas daquela Secretaria de Estado, fiscalizando o atendimento recebido, a nível de cidade.

A assinatura de convênios para implantação do SÚFS foi um largo passo, mas não se ficou aí, pois de nada adiantava descentralizar sem recursos e decisões de Brasília, para centralizá-las na Secretaria de Saúde.

Impunha-se uma segunda etapa de descentralização, a nível municipal, o que foi feito e, hoje, 414 dos 752 municípios do Estado aderiram ao programa, repassados quase cinco milhões de cruzados, destinados à construção, reforço ou ampliação de equipamentos de saúde, em benefício de mais de nove milhões de pessoas, prevenindo-se, para 1988, um total superior a 113.582 metros quadrados para a construção de novas unidades.

Cada médico, em determinada cidade, com a Secretaria de Saúde Municipal e o Prefeito estão examinando e realizando o programa local, para melhor atendimento aos usuários.

Se na saúde vive a nação, há muitos anos, situação peculiaríssima, como o Estado nem sempre