

O princípio da autonomia local e a democracia cosmopolita

Entrevista com
Augusto Trujillo Muñoz



 AUGUSTO TRUJILLO MUÑOZ é professor universitário, membro da Academia Colombiana de Jurisprudência, da Associação Colombiana de Direito Constitucional e Ciência Política, da Casa de Pensamento Político Darío Echandía, da Associação Colombiana de Historiadores e da Academia de História do Tolima. Foi colunista dos jornais *El Espectador* e *El Tiempo*, de Bogotá, e senador da República. É autor, entre outros livros, de *Democracia y territorio: el ordenamiento territorial entre el derecho y la política* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2007), *El Estado y el Derecho* (Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2001), *Descentralización, regionalización y autonomía local* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001).

Esta entrevista foi concedida ao editor científico desta publicação.

Prisma Jurídico – O senhor estudou as ligações entre direito público, democracia e a organização do território, com destaque para o princípio da autonomia local. Em sua obra *Democracia y territorio: el ordenamiento territorial entre el derecho y la política*, afirmou que o Poder Judiciário colombiano não tem dado eficácia àquele princípio. Pode-se pensar, neste caso, que esse problema decorre de não se dar a devida importância às dimensões culturais e institucionais do princípio democrático?

Augusto Trujillo Muñoz – Os princípios e as regras contidos em uma Constituição se desenvolvem não apenas por meio do direito legislado, mas também pelo direito jurisprudencial. Na Colômbia, nenhum deles esteve à altura do compromisso que exige uma Carta Política como a de 1991, na qual o ordenamento do território tem a chave para promover mudanças fundamentais ao aprofundamento da democracia. A jurisprudência colombiana privilegia o princípio da unidade política sobre o da autonomia territorial. Decerto assim é o clássico Estado unitário descentralizado. No entanto, quando a Constituição incorpora em seu texto, como elemento novo, a autonomia das entidades territoriais, com ênfase na autonomia local, é preciso incorporar tal elemento ao exercício hermenêutico, mas não como um princípio brando, enquanto se mantém como princípio duro, o da unidade política. Nesses termos, não se opera mudança alguma.

O novo conceito de autonomia territorial é eminentemente político, e não apenas administrativo. Por isso, as entidades territoriais elege, agora, suas autoridades para gerir interesses próprios. Vale a pena recordar as sentenças C-517, de 1992, e 004, de 1993, da Corte Constitucional colombiana, das quais foi relator o magistrado Ciro Angarita, já falecido, um jurista da maior idoneidade profissional, cuja marca, no alto tribunal, ainda se recorda. Nessas sentenças, que inauguram uma linha jurisprudencial mantida pela Corte até hoje, lêem-se afirmações como a de que o

novo conceito de autonomia “implica uma mudança substancial nas relações centro-periferia”. É evidente que tal afirmação deve ser entendida não apenas de acordo com o marco do Estado unitário, mas também segundo um conceito novo que transforma a tradicional relação de dependência em uma de cooperação.

As considerações da Corte enunciam importantes visões reformistas da sociedade e oferecem grandes potencialidades ao direito jurisprudencial. Contudo, na linha mencionada, a generosidade dos *obiter dicta* contrasta com o sentido restritivo de cada decisão concreta. Os colombianos reconhecem, em sua Corte Constitucional, um organismo sério, idôneo, responsável que, ademais, costuma interpretar o direito no sentido progressista. No entanto, isso não ocorre quando se trata de suas decisões em matéria de organização territorial.

PJ – Durante a monarquia (1822-1889), o Brasil foi um Estado unitário. O federalismo somente veio com a República, inspirado no modelo dos Estados Unidos da América. A autonomia dos Estados, no entanto, não trouxe, pelo menos em boa parte do século XX no Brasil, conquistas democráticas, e sim o fortalecimento das oligarquias locais. O professor verificou processo semelhante na Colômbia, com a dominação regional de oligarquias. Apesar dessa tradição histórica, a democracia colombiana pode, hoje, ter eficazes bases locais? Qual seria o papel dos movimentos sociais na consolidação do princípio da autonomia local?

ATM – Nos países de nossa América, o Estado não foi produto da evolução histórica. Por essa razão, ele serviu mais para o fortalecimento das elites – nacionais ou regionais – do que para a construção de instituições democráticas. No entanto, na Colômbia, o velho município espanhol, que chegou trazido pelos conquistadores, soube sintonizar-se com o velho clã

dos indígenas e logrou alcançar um alto grau de legitimidade institucional tanto na colônia quanto na República. Perdeu importância durante o federalismo (1863-1866) e no transcorrer dos períodos de maior centralização política. Contudo, a segunda metade do século XX traz consigo uma lenta, porém firme, recuperação da vocação local, garantida, finalmente, pela Constituição de 1991.

Com efeito, hoje, o município está consagrado no texto superior não apenas como a entidade fundamental do Estado, mas também como eixo de uma estratégia múltipla. A nova Carta Política da Colômbia é municipalista e dela surgem as três direções fundamentais do município como unidade estratégica: a eficiência da administração pública, objetivo que se inscreve no marco geral das regras do mercado; o desenvolvimento econômico e social, no qual aparecem coincidências entre as reivindicações das empresas e de diversos setores contestadores, e a transformação institucional, que tem um evidente conteúdo democrático e convoca os decididos partidários da tendência social do direito e do Estado. No livro que mencionou, permite desenvolver, com amplitude, esse planejamento.

A democracia local é a base da municipalização de que a Colômbia necessita para relegitimar suas instituições. Se o âmbito do público se reconstrói desde o cenário local, será mais fácil construir um tecido social que não reproduza vícios do passado, e sim que constitua opções democráticas para repensar a sociedade. A respeito disso, é fundamental a ação dos movimentos sociais em geral e dos setores básicos dos entes territoriais. A ausência de maior participação na gestão pública obedece ao fato de que as previsões constitucionais não foram regulamentadas com exatidão. Existe uma brecha entre a fronteira das instituições e a da vida cotidiana dos cidadãos.

PJ – A eficácia do direito público é problemática em boa parte da América Latina. O senhor tratou do pouco impacto das leis de desenvolvimento territorial na Colômbia. Seria

razoável pensar que se trata de um problema de legitimidade democrática dessas leis?

ATM – Em meu país, há uma frase atribuída ao mestre Darío Echandía, um jurista extraviado na política, que foi presidente da República em 1944: “as leis não devem estar escritas somente nos códigos, e sim na consciência dos cidadãos”. Apenas dessa forma as leis terão legitimidade. Em quase todos os países de nossa América, as instituições são mais legais que legítimas. Como observo no livro, há excesso de legalidade, mas carência de legitimidade. Isso afeta o funcionamento do Estado social de direito e restringe as possibilidades criadoras de uma sociedade democrática. Entretanto, creio que, em boa medida, a possível superação dessas dificuldades esteja subjacente às potencialidades da democracia local.

PJ – O professor reiterou afirmação de William Ospina de que o Estado colombiano, simultaneamente, não existe em absoluto e existe infinitamente. Algo muito parecido pode ser verificado no Brasil: ao lado de imensa carga tributária e sufocante máquina burocrática, temos um Estado que se mantém ausente ou inoperante na prestação de serviços públicos, como o acesso à justiça, à educação, à saúde, à segurança pública... Na Colômbia, esse processo também está ligado à apreensão do Estado por interesses particulares, com menosprezo aos princípios mais basilares do direito administrativo, como a moralidade pública, a impessoalidade e a legalidade?

ATM – Sim. Essa é uma das grandes tragédias do Estado na América Ibérica. Entre nós não se pensou o Estado. Ele chegou como produto da imposição das grandes potências do século XIX. Suas formas e os sistemas de nossos governos tiveram como fonte de inspiração a Europa e

os Estados Unidos; por isso, crescemos “com o centro de gravidade situado fora”. Tanto os conservadorismos quanto as revoluções nos chegaram de outras latitudes. Claro que é necessário ser universal, mas não podem ser construídas instituições sem apelar aos materiais de nossa história. Por essa razão, a única revolução possível hoje, na América Latina, é a de encontrar-se a si mesma.

PJ – O professor sustenta que a Constituição colombiana, de 1991, não esclareceu a nova concepção do Estado e do país, o que permitiu a “neutralização dos conceitos” constitucionais pelo Poder Judiciário. No Brasil, existe problema análogo em relação às regiões metropolitanas, cujas competências e organização não foram definidas pela Constituição de 1988. Como essa indefinição, na Colômbia, tem afetado a administração pública?

ATM – Ao incorporar o conceito de autonomia, a Constituição de 1991 enunciou seu interesse em avançar para bem mais além do conceito de descentralização, sem ultrapassar o marco da unidade política. Provavelmente à Carta faltou ser um pouco mais explícita. No entanto, a neutralização dos dois conceitos é um produto ulterior à legislação e à jurisprudência. Na constituição, existem normas progressistas que foram regulamentadas por leis restritivas e, no caso do tema territorial, interpretadas também de forma restritiva pela jurisprudência.

Contudo, mais ainda do que os prejuízos para o funcionamento da administração pública, o que se afeta é a transição da descentralização à autonomia, assumida como uma preocupação fundamental da constituinte de 1991. Sustento que a constituição quis abrir a porta para uma forma de Estado com regiões autônomas, porém as regulamentações legais e a jurisprudência a impediram, com o argumento de que a Carta mantém o princípio da unidade política. Claro que o mantém. O Estado com regiões

autônomas também é unitário, embora equilibre os princípios da unidade política e da autonomia territorial e não subordine um ao outro.

PJ – O professor defende uma democracia cosmopolita com bases locais, inspirado em Ulrich Beck. Na Colômbia, contudo, o Estado mantém-se ausente de boa parte do território, que é dominado pela guerrilha e pelo narcotráfico. Como dar eficácia a uma democracia local, se o próprio Estado de direito não se consolidou? Como pensar no cosmopolitismo e no pós-nacional, se nem mesmo o nacional foi plenamente constituído?

ATM – A Colômbia logrou consolidar certa tradição jurídica. Com exceção de uma década, o século XX foi estéril para as ditaduras. Na Colômbia, não apenas se manteve uma democracia formal, mas os colombianos a incorporaram a seu patrimônio político. Essa democracia formal não evitou o aparecimento de grupos armados, mas impediu o colapso do Estado de direito, numa época em que isso ocorria em quase toda a América do Sul. Para o cidadão médio, a justiça é um ideal, amiúde longínquo, porém a lei é uma realidade cotidiana que, na condição de legalismo, sufoca e, ao contrário, serve de vacina contra o autoritarismo. Na linguagem popular dos colombianos, tudo aquilo que está bem, incluindo a maneira de ser das pessoas, costuma ser denominado “legal”.

A Colômbia cresceu como um país de “terra adentro” cujo hábito era mirar mais para si mesma que para o resto do mundo. Seus eixos foram a costa caribenha e a zona andina. Seu litoral Pacífico e a imensa área que se conhece como Orinóquia e Amazônia ficaram longe não apenas dos principais centros urbanos, mas também da própria cultura de uma sociedade que se acostumou a ignorar a existência dessas regiões que sempre foram uma espécie de terra de ninguém. Por essa razão, ali nunca houve presença do Estado, o que levou ao assentamento, na área, de grupos que pegaram

em armas havia uns cinqüenta anos, no meio das contradições nacionais, da gesta heróica da revolução cubana e do marco político da guerra fria.

No entanto, nas condições atuais, com uma política clientelizada e um conflito armado pervertido, não é possível levar instituições a esses territórios, salvo por meio da construção de governos de proximidade. Isso pressupõe municipalizar a Colômbia e propiciar formas de organização institucional por meio da democracia local. No livro, transcrevo o cartaz que Beck leu em uma manifestação: “Aqueles que elegemos não têm poder, e os que têm poder nós não os elegemos”.

Semelhante queixa expressa a perplexidade política do cidadão comum em meio à globalização, ante a qual é impotente o Estado nacional. Por isso, a idéia não é consolidar algo que, antes de oferecer as soluções esperadas, acusou a crise dos paradigmas modernos, mas pensar em um Estado pós-nacional, em que o cidadão assuma uma cultura cosmopolita, isto é, do cosmos e da pólis, do global e do local.

PJ – Carlos Santiago Nino, o grande jurista argentino, chegou a caracterizar a situação da Argentina como “anomia”, em razão da falta de uma cultura cívica de respeito à lei. No Brasil, essa cultura também é fraca. Na Colômbia, como ocorre esse problema?

ATM – O problema é similar em todos os países de nossa América. Não existe uma cultura cívica que faça interiorizar, nos cidadãos, o acatamento das regras de jogo que suas sociedades lhes deram. Isso ocorre porque tais instituições têm sido mais impostas do que pensadas, pelo que carecem da legitimidade suficiente para criar uma forte cultura cívica. Sobre o tema existe um debate que se relaciona com a origem de nosso constitucionalismo. Roberto Gargarella, um dos principais discípulos de Nino, aproximasse dele em um interessante livro intitulado *Los fundamentos legales de la desi-*

gualdad. Em todo caso, creio que seja possível criar cultura cívica a partir do esforço das comunidades locais e da dinamização da democracia local.

PJ – Como tem ocorrido, na prática, o reconhecimento constitucional do pluralismo jurídico em relação às comunidades indígenas na Colômbia?

ATM – A Constituição de 1991 “descobriu” a múltipla diversidade colombiana. Antes, esteve na moda a tese da mestiçagem, por meio da qual se pretendeu uniformizar nossa cultura. Nesse processo, o pluralismo jurídico, em relação às comunidades indígenas, obteve reconhecimento constitucional; por isso, creio não pecar pelo otimismo ao dizer que cada vez mais se incorpora à cultura da sociedade colombiana. Contudo, o pluralismo jurídico deve ir além do reconhecimento de uma diversidade étnica. Deve igualmente reconhecer a diversidade cultural que existe em um país de regiões, cuja diversidade local também é múltipla.

Esse visão supõe fazer avançar a assimetria institucional para o reconhecimento de diferenças estruturais em entidades territoriais que, por outro lado, podem ser semelhantes. Como reitero no livro, em um Estado com regiões autônomas se reconhece a existência de assimetrias internas impossíveis de harmonizar, a menos que se aceite que o conceito de autonomia territorial possa funcionar em um círculo distinto daquele que se refere à unidade política, sem que, necessariamente, operem com signos contrários. Isso também supõe uma forma de pluralismo jurídico, na medida em que supera a concepção monista do clássico Estado unitário descentralizado.

PJ – Considerando sua experiência nas mais diversas áreas, indago se poderia comparar, em relação às diferentes formas de atuação no espaço público, as atividades de professor, de jurista e de político.

ATM – De certa forma são atividades complementares, uma vez que a academia e a cátedra não só devem pesquisar, mas também iluminar o processo de tomada de decisões políticas. A universidade pode fechar-se em si mesma para ordenar seu pensamento, porém deve dedicar-se ao horizonte do país, do mundo e do homem, para elaborá-lo. Na América Latina, a universidade costuma evadir-se de seu ambiente. Seus membros escrevem para a academia ou para a militância, mas não para o conjunto da sociedade civil. Os políticos, por sua vez, reduzem sua gestão à atividade eleitoral, pensando, assim, na próxima eleição e não na próxima geração. É preciso romper essa fragmentação e construir vasos comunicantes. Sem esse fluxo, o âmbito público seguirá suscetível de apropriação por parte de interesses privados.