

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESFERA LOCAL E SUA INTERFACE COM O PRINCÍPIO FEDERATIVO E O ESTATUTO DA CIDADE

Claudine Freire Rodembusch*

Ricardo Hermany*

RESUMO

O presente artigo versa sobre os principais aspectos do Estatuto da Cidade, sobretudo dos instrumentos de gestão democrática da cidade, frente ao princípio federativo e a repartição constitucional de competências. Desta forma, em um primeiro momento serão analisados as principais características do Federalismo, da sua origem, conceito e princípios, posteriormente, discorrer sobre aqueles que, segundo as disposições da Constituição Federal, constituem os entes federativos brasileiros, bem como sobre a repartição constitucional de competências. Por fim, discorre-se sobre o fenômeno de reconhecimento da importância do poder local, sobretudo da inclusão do Município como ente federativo, para a consecução das demandas de interesse local, destacando-se, neste sentido, aquelas referentes à política urbana e à gestão democrática da cidade.

PALAVRAS-CHAVE

COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS; ESTATUTO DA CIDADE;
FEDERALISMO.

ABSTRACT

The present article turns on the main aspects of the Statute of the City, over all of the instruments of democratic management of the city, at the outset federative front and the constitutional distribution of abilities. In such a way, at a first moment the main characteristics of the Federalism, of its origin will be analyzed, concept and principles, later, to discourse on that, according to disposals of the Federal Constitution, constitute the Brazilian federative beings, as well as on the constitutional distribution of abilities.

· Advogada, especialista em Demandas Sociais e Políticas Públicas, mestranda pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

* Doutor em Direito pela UNISINOS, com estágio de Doutorado na Universidade de Lisboa. Professor do Programa de Mestrado em Direito da UNISC. Coordenador do Curso de Direito da UNISC.

Finally, it is discoursed on the phenomenon of recognition of the importance of the local power, over all of the inclusion of the City as federative being, for the achievement of the demands of local interest, being distinguished, in this direction, those referring ones to the urban politics and the democratic management of the city.

KEYWORDS

CONSTITUTIONAL ABILITIES; STATUTE OF THE CITY; FEDERALISM

Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, através das disposições dos artigos 1º e 18, manteve a recepção do Federalismo como forma de Estado, forma esta assumida já em 1889 com a proclamação da República, cuja origem advém da constituição norte-americana de 1787. Neste sentido, segundo a doutrina, podemos verificar que o princípio federativo é caracterizado pela união de diversas coletividades político-autônomas, sendo que, no Brasil, conforme as disposições constitucionais mencionadas, esta composição é efetivada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos incluídos na estrutura e organização político-administrativa brasileira.

Destacados os componentes que fazem parte da estrutura e organização político-administrativa da nossa República Federativa, importante realizarmos uma análise sobre a natureza ou não federativa de cada uma destas entidades, bem como, de forma a não esgotar o tema, sobre a repartição constitucional das competências que cabem a cada qual, caracterizando, desta forma, a autonomia federativa que existe entre as diversas coletividades político-autônomas que compõe o Estado Federal brasileiro.

Por fim, tendo em vista que o objetivo do presente artigo é o estudo dos principais aspectos sobre o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, frente ao princípio federativo e à repartição constitucional de competências, já analisados anteriormente, iremos discorrer sobre o tema da gestão democrática da cidade, sobretudo verificando a importância do Município, como ente federativo,

juntamente com a sociedade, na aplicação e efetivação das diretrizes e instrumentos do referido diploma legal.

1. Breves considerações sobre o princípio federativo

O princípio federativo, advém da expressão do Direito Constitucional denominada federalismo, que, segundo Ramos¹, embora seu gérmen seja encontrado em Platão, em *A República*, sua concepção é inerente ao Estado Moderno.

De acordo com Garcia-Pelayo², o Estado Federal aparece como forma intermediária entre a Confederação e o Estado Unitário, que eram as modalidades conhecidas no final do Século XVIII, quando as treze colônias norte-americanas tornam-se independentes. É, portanto, com a Constituição dos Estados Unidos, de 1787, que surge realmente o primeiro regime federalista do mundo, a partir de uma experiência inicialmente confederalista, logo após a independência.

A partir daí, seguem-se os modelos federalistas da Suíça (1848) e da Alemanha (1871), que se caracterizam como um federalismo por agregação, em que os estados, anteriormente soberanos, unem-se por um Pacto Federativo, chamada Federação por força centrípeta. Contrariamente, a federação brasileira, que surge de um estado unitário, que por uma decisão constitucional sua, confere autonomia às províncias, passando a ser uma Federação, denomina-se Federação por força centrífuga ou por desagregação.

Segundo José Afonso da Silva, o federalismo se caracteriza pela união de coletividades políticas autônomas, sendo, portanto, uma *forma de Estado*, denominada de *federação* ou *Estado Federal*.³ É extremamente complicada a questão relativa à conceituação do Federalismo, pois, como bem observa Dalmo de Abreu Dallari⁴, não há conceituação uniforme de estado federal.

¹ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 26.

² GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. 7. ed., Madrid: Manuales de la Revista Occidente, 1964, p. 216. In: RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Federalismo fiscal e reforma tributária*. Disponível na Internet em www.mundojuridico.adv.br. Acesso em 27 de julho de 2006.

³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 13. ed., revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional, São Paulo: Malheiros Editores Ltda., p. 101.

⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986, p. 77/78.

O que caracteriza o Estado Federal é que a repartição de competências entre a União (poder central) e os Estados (poder local), é estabelecida pela própria Constituição Federal, que deve garantir a possibilidade dos Estados participarem da formação da ordem jurídica central e a existência de órgão judiciário de cúpula capaz de garantir o primado do Pacto Federativo estabelecido na Constituição.⁵

Ainda, como forma de complementação, é de suma importante diferenciar federalismo de federação, distinção esta muito bem preconizada por José Alfredo de Oliveira Baracho:

O termo federalismo, em uma primeira perspectiva, vincula-se às idéias, valores e concepções do mundo, que exprimem uma filosofia compreensiva da adversidade na unidade. Quanto à federação, é entendida como forma de aplicação concreta do federalismo, objetivando incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases constitucionais rigorosas.⁶

A classificação das formas de Estado, doutrinariamente, não é pacífica. A tradicional classificação entre as formas de Estado faz a divisão entre Estado Unitário e Estado Federal. Alexandre Moraes⁷ afirma que o Estado Unitário se caracteriza pela centralização político-administrativa em um único centro de poder produtor de decisões. O Estado Federal, por sua vez, é definido pelo autor como a união de Estados, prevista na Constituição, em que estes possuem autonomia e participação política. Esta forma de Estado pressupõe a consagração de certas normas constitucionais para a sua configuração e para a manutenção de sua indissolubilidade. Como forma de complementação, Dircêo Torrecillas Ramos⁸ faz uma moderna classificação das formas de Estado, afirmando haver quatro formas de Estado, que são: Estado Unitário, Estado Unitário Descentralizado, Estado Constitucionalmente Descentralizado e o Estado Federal.

Cumpre-nos destacar uma importante distinção, qual seja, entre *soberania* e *autonomia*. Assim, o Estado Federal, como um todo e dotado de personalidade jurídica de Direito Público internacional, através da União é o único titular da soberania, que

⁵ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges, São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 451.

⁶ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. IN: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Vol. 12, n. 3, jul./set. de 1994, p. 32.

⁷ MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 7. ed., São Paulo: Atlas, 2000, p. 22.

⁸ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998, p. 29-32.

consiste no *poder supremo de autodeterminação*, enquanto que os Estados Federados, entidades federativas, são titulares, tão-somente, de autonomia, compreendida como o *governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal*.⁹

São, portanto, os Estados Federados as entidades que dão estrutura conceitual à forma de Estado federalista. Assinala José Afonso da Silva que não se deve confundir a Federação com a figura da União:

Estado Federal é o todo, dotado de personalidade jurídica de Direito Público Internacional. A *União* é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação aos Estados e a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. Os *Estados-membros* são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e também de personalidade jurídica de Direito Público interno.¹⁰

No Brasil, a forma federativa foi assumida já em 1889 com a proclamação da República, mantendo-se até o presente momento constitucional, sendo recebida pela Constituição Federativa do Brasil de 1988, conforme se assevera na declaração constante no artigo 1º: “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 e tem como fundamentos: [...] (grifo nosso).”

A doutrina destaca que, pelo princípio federativo, o *Estado Federal* ou *federação* é constituído, segundo os países em que é adotado, pela união de diversas coletividades político-autônomas, sendo que, no Brasil, esta composição é efetivada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos incluídos na estrutura e organização político-administrativa brasileira, segundo se verifica pelo artigo 18 que, em complementaridade ao artigo 1º, explicita um dos mais importantes princípios fundamentais do Estado Federal, qual seja, o *princípio da indissociabilidade*: “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”.

Ao lado do referido princípio, Raul Machado Horta¹¹ destaca, a despeito dos vários modelos federalistas, que são elementos essenciais formadores do regime

⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 13. ed., revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional, São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1997, p. 102.

¹⁰ *Ibidem*, p. 102.

¹¹ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 483.

federativo: a) indissolubilidade do vínculo federativo; b) pluralidade dos entes constitutivos; c) soberania da União; d) autonomia constitucional e federativa dos Estados; e) repartição constitucional das competências; f) intervenção federal nos Estados; g) iniciativa dos poderes estaduais para propor alteração na Constituição Federal; h) poder judiciário estadual distinto em sua organização e competência do poder judiciário federal; i) competência tributária da União e dos Estados, observada a particularização dos tributos de cada um deles.

Ainda, dentre as características básicas da Federação, destacamos: rigidez constitucional; distribuição do poder político no plano federal e estadual, concedendo soberania para o Estado Federal e autonomia para os Estados membros, autonomia essa, política; a base jurídica do Estado Federado é a Constituição, que fixa competências da União e dos Estados membros; composição do Poder Legislativo na forma Bicameral; e supremacia do Poder Judiciário.

Através de uma breve análise, podemos verificar que o Estado brasileiro está construído sobre tais princípios, assim como sobre os moldes característicos da federação, senão vejamos:

a) a Constituição brasileira é rígida (o artigo 60 determina as cláusulas pétreas – cuja alteração não pode se dar nem por Emenda Constitucional);

b) distribui o poder político entre os entes federados, discriminando suas respectivas competências: federal (artigos 21, 22, 153 e 154), estadual (artigos 25 e 155), municipal (artigos 30 e 156) e distrital (artigos 24, 32 e seus parágrafos, 147, final, 155 e 156), tema que iremos discorrer no tópico seguinte;

c) o Poder Legislativo é bicameral (artigo 44), representado pelo Congresso Nacional, dividido em Câmara dos Deputados e Senado Federal;

d) o Supremo Tribunal Federal funciona como o guardião da Constituição, nos termos do artigo 102, “caput”.

Ao destacarmos, de forma a não esgotar o tema, os principais aspectos do Federalismo, da sua origem, conceito, princípios e características, verifica-se que os mesmos possuem estreita ligação com a constituição do Estado brasileiro. Diante disso, a seguir, iremos discorrer sobre aqueles que, segundo as disposições da Constituição Federal, constituem os entes federativos brasileiros, bem como sobre a repartição constitucional de competências.

2 Os entes federativos e a repartição constitucional de competências

Discorridos os principais aspectos caracterizadores do princípio federativo, entre eles a existência da autonomia federativa, cujos elementos básicos são a existência de órgãos governamentais próprios e de competências exclusivas, todos configurados na Constituição Federal, destacaremos o relevante tema da repartição de competências entre as diversas coletividades político-autônomas que compõe o Estado Federal brasileiro.

Neste sentido, quanto aos entes federativos, já mencionamos anteriormente que o artigo 1º da nossa Carta Magna dispõe que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, fator este reforçado pelo artigo 18 do mesmo diploma legal, onde está disposto que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, característica básica das Federações, tendo sido destacado no nosso texto constitucional todos os entes que compõem a Federação Brasileira.

Afirma-se, na doutrina, a caracterização de uma federação trina no Brasil, que, segundo Paulo Bonavides, configura uma original experiência de federalismo tridimensional¹², onde o Município também é membro da Federação, recebendo sua competência diretamente da Constituição Federal, sendo que a autonomia dos Estados e dos Municípios se caracteriza por três elementos¹³:

a) Auto-organização: poder para elaborar sua própria constituição e legislação, a fim de exercer a competência que lhe foi definida pela Constituição. Os limites à auto-organização são os próprios princípios estabelecidos pela Constituição Federal;

b) Autogoverno: possibilidade de os entes federados escolherem seus próprios governantes sem qualquer vinculação com o poder central;

c) Auto-administração: é o livre exercício das competências administrativas, tributárias e legislativas deferidas pela Constituição Federal.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o Brasil retorna, depois dos anos de trevas institucionais, a um *federalismo cooperativo*, que se revela, entre outros aspectos, pela definição, no artigo 23, da competência comum para União, Estados e

¹² BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 322.

¹³ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 4. ed., São Paulo: Atlas, 1998, p. 244-247.

Municípios legislarem sobre um rol mais amplo de matérias, em relação às Cartas anteriores, levando em consideração, segundo o parágrafo único do mesmo artigo, normas para a cooperação entre eles, definidas em lei complementar, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar social em âmbito nacional, bem como pela previsão de competência concorrente entre União e Estados-membros.

Ao realizarmos uma análise dos entes que compõe o Estado Federal brasileiro, verificamos que os Estados constituem instituições típicas deste, dando a verdadeira estrutura conceitual da Federação. Neste sentido, os mesmos detêm competências próprias, conforme os artigos 25, § 1º, 145 e 155, além das competências comuns do artigo 23 e concorrentes do artigo 24. Ainda, possuem autoridades próprias determinadas pelos artigos 27, 28 e 125 (Poder Legislativo, Executivo e Judiciário). Possuem, ainda, um Poder Constituinte Derivado, outorgado aos Estados membros pela Constituição Federal para que possam elaborar suas próprias Constituições, dentro dos limites impostos pela Constituição Federal. Detém, ainda autonomia financeira e orçamentária, controle este, exercido pelo Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas dos Estados.

Importante destacar que, constitucionalmente, não há como formar novos Estados, resta a possibilidade de transformação dos existentes, através de incorporações, subdivisões ou desmembramentos com o intuito de se anexarem a outros ou formarem novos Estados, desde que obedecidos alguns preceitos, como a aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, bem como do Congresso Nacional, mediante lei complementar, sendo ouvidas as Assembléias Legislativas, tudo em conformidade com o artigo 18, § 3º, juntamente com o artigo 48, VI da Constituição Federal¹⁴.

Tratamento diverso é dispensado aos Territórios Federais que, ao contrário das constituições anteriores, na atual não são considerados componentes da federação, visto que, aqueles que ainda existiam antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, como Roraima e Amapá, foram, mediante o artigo 14 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, transformadas em Estados, considerando-os, quando existentes, segundo o artigo 18, § 2º, simples descentralizações administrativo-territoriais da União e integrantes desta.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 13. ed., revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional, São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1997, p. 449.

A Constituição vigente produz uma significativa revolução na natureza jurídica e política do Distrito Federal. A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e também do Distrito Federal. Verifica-se, pois, a novidade, não só o Distrito Federal, mas também os Municípios constituem parte da União. Não se trata de declaração meramente formal, visto que o artigo 18 lhe confere autonomia político-administrativa, como o faz com relação à União, aos Estados e aos Municípios, no mesmo pé de igualdade, estabelecendo-lhe competências comum e concorrente com a União e os Estados, nos artigos 22 e 23 da Magna Carta, além de haver reservado a Seção I, do Capítulo V, do Título III para o Distrito Federal.

Quanto aos Municípios, verificam-se algumas posições divergentes quanto da sua inserção ou não como ente federativo. Como já mencionado, na nova ordem constitucional, erigem-se como pilares estruturantes da federação brasileira os comandos expressos nos artigos 1º e 18 da Carta. Na interpretação dos referidos dispositivos, especialmente no que tange à posição do Município no quadro federativo, os doutrinadores divergem, sustentando alguns a categórica negativa de condição de ente federativo ao Município ou de absoluta inconsistência da tese de sua figuração na estrutura da federação, e outros, a integração da entidade local naquela estrutura.

José Afonso da Silva, embora reconheça que a Constituição Federal de 1988 tenha consagrado o entendimento de que o Município brasileiro constitui entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao sistema federativo adotado no País, afirma tratar-se de “tese equivocada”, uma vez que o fato de uma entidade territorial possuir autonomia político-constitucional não a torna, necessariamente, integrante do conceito de entidade federativa, o que existe é federação de Estados.¹⁵

Nesta mesma corrente, situa-se Baracho, que aduz, em abono à tese, argumentos como o de que o federalismo não pressupõe o Município como elemento essencial; o da não-participação do ente local na formação da vontade e das decisões do Senado e na prestação jurisdicional; o de que não se lhe reconhece o poder de apresentação de emendas à Constituição; o da ausência de controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República; a vinculação direta dos Municípios à entidade regional ou intermediária, pela possibilidade de intervenção do

¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9. ed., São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1993, p. 408-409.

Estado nos Municípios, o que afasta a vinculação dos entes locais à unidade federativa aglutinadora ou central, que é a União.¹⁶

Horta assinala que foram introduzidos, pela Constituição Federal de 1988, novos fundamentos e elementos para a modernização do federalismo constitucional brasileiro, sobretudo com a inclusão do Município entre os entes que compõem a união indissolúvel da República Federativa. A inovação da Constituição adveio do surgimento de um movimento municipalista, que rompeu o quadro da lógica constitucional, erigindo o Município autônomo em ente da República Federativa do Brasil.¹⁷

Trouxe, pois, a Constituição Federal de 1988, elementos inteiramente novos de reconfiguração do federalismo, apresentando um arranjo nominal *sui generis* no tocante ao Município, o que, antes de pacificar os entendimentos nos domínios teóricos da matéria, vem alimentando polêmicas no âmbito da doutrina pátria, cada vez mais desconfortável em face da teoria geral do federalismo e das principais federações do mundo, como Canadá, Austrália, México, Áustria, Alemanha, Venezuela, dentre outras, que não qualificam o Município como ente federativo.¹⁸

Neste sentido, destaca que o fato de que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios far-se-á por lei estadual, segundo requisitos previstos em lei complementar estadual (artigo 18, § 4º da CF), e de consulta das populações diretamente interessadas, através de plebiscito, corrobora o fato de continuarem a ser divisões dos Estados e não entes federados.

No Brasil os Municípios possuem autonomia política, eis que elegem seus governantes – prefeitos e vice-prefeitos e vereadores, em conformidade com o artigo 29 da Constituição da República Federativa do Brasil, além do poder que lhes é conferido para elaborar sua lei Orgânica (Constituição à nível municipal), bem como possuem, ainda, competência expressa (artigo 30), conjuntamente com a comum e concorrente (artigos 23 e 24). Ressalve-se que possuem, também, autonomias financeira e orçamentária, sendo tal controle exercido pelos Tribunais de Contas dos Estados, eis que a Constituição Federal veda a criação de Tribunais de Contas Municipais.

Analísada a natureza ou não federativa de cada uma das coletividades político-autônomas que compõe o Estado Federal brasileiro, bem como, sobre a repartição

¹⁶ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1982, p. 408-409.

¹⁷ HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 523.

¹⁸ *Ibidem*, p. 601-602.

constitucional das competências que cabem a cada qual, iremos, no próximo tópico, realizar um estudo dos principais aspectos sobre o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, frente ao princípio federativo e à repartição constitucional de competências, sobretudo o papel do Município, como ente federativo, na aplicação e efetivação das diretrizes e instrumentos do referido diploma legal.

3 O Estatuto da Cidade frente ao princípio federativo e a repartição constitucional de competências

O mundo vem assistindo, a partir da década de 80 do século passado, um crescimento das tendências de federalização de Estados, sobretudo devido ao fortalecimento da autonomia das esferas federativas já existentes, e de descentralização do poder político-econômico, fenômeno este reforçado com a queda do socialismo, com a ruptura da concepção desenvolvimentista do terceiro-mundo, com a falência do Estado Social e com o fenômeno da globalização.

Ao mesmo tempo, vislumbra-se uma tendência de fortalecimento do municipalismo, na qual o ente local figura como referência de cultura e cidadania, tornando-se importante espaço estratégico de atuação para a salvaguarda dos valores e interesses daqueles que residem nestes territórios.

Isso se deve, principalmente, porque, apesar do reconhecimento aos Estados nacionais da posição de atores principais nos assuntos mundiais, verifica-se, cada vez mais, a imposição, pelas instituições internacionais, de diversas limitações à sua atuação, fazendo com que seja necessário a diminuição das esferas burocráticas que lidam diretamente com os cidadãos e respectivas comunidades, favorecendo, cada vez mais, a devolução de poder dos Estados nacionais às entidades políticas de âmbito regional, provincial ou local, como forma de atuação eficiente destes no âmbito de seus territórios.¹⁹

É a partir da Constituição Federal de 1988 que se verifica uma inovação no tratamento até então dispensado ao ente local, ganhando, este, relevância, seja pela excepcionalidade do *status* a ele conferido, seja pela sinalização – pelo menos no plano constitucional – no sentido da inversão do movimento expansionista do poder central,

¹⁹ HUNTINGTON. Samuel P. *O choque de civilizações*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997, p. 36-37.

pela ampliação do campo de autonomia e participação do Município. Neste sentido, lembra Horta que “a ascensão do Município desfaz antigas reservas que se opunham às relações diretas entre a União e o Município”.²⁰

Com tal prestígio, o Município é contemplado com competências oriundas diretamente da matriz constitucional, não ficando à mercê do Estado-membro para a definição de sua autonomia, que não pode ser dilatada ou restringida por ele. Há, porém, a ressalva de que a mínima sujeição do Município ao Estado-membro ocorre quanto a princípios peculiares previstos na respectiva Constituição, a teor do artigo 29 da Constituição da República, sem olvidar a competência dos Estados para a criação, fusão e incorporação de Municípios.

Nesta nova perspectiva, o municipalismo no Brasil, passa a ser defendido sob enfoques diferentes: como *princípio democrático* e como *princípio de engenharia administrativa*, com vistas à construção da eficiência na prestação do setor público, que, segundo Melo, constituem o núcleo de sustentação do *consenso em torno da idéia do neomunicipalismo ou neolocalismo*²¹, apreendido segundo as seguintes conotações:

Na realidade, a idéia de descentralização é hoje lugar comum tanto em uma agenda neoliberal quanto em uma agenda histórica, identificada com a social-democracia [...]. Dentro de uma tradição neoliberal, a idéia da descentralização, da devolução de funções e competências a entes subnacionais, equivale a uma estratégia maior de retirada de parcela do poder do Governo central. Este é o *Leitmotiv* da idéia da descentralização. Da mesma forma, dentro de uma agenda social democrática, histórica, a idéia de descentralização é inteiramente diversa; aqueles que propugnam pela descentralização e pela autonomia local, em última instância, estão postulando a democratização da gestão e a ampliação do controle social²².

O certo é que a descentralização é mecanismo de reequilíbrio de poder, contando com o Município como elemento neutralizador das profundas dissintonias entre União e Estados. Desta forma, sob a ótica do desenvolvimento e planejamento da política urbana e da democratização da gestão, temos, através da estratégia de descentralização das decisões, a implementação da participação dos atores locais como condição de equilíbrio da relação Estado-sociedade.²³

²⁰ HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 523.

²¹ MELO, Marcos André B. C. de. O município na federação brasileira e a questão da autonomia. In: *SUBSIDIARIEDADE e fortalecimento do poder local*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Centro de Estudos, 1999, p. 65.

²² *Ibidem*, p. 63.

²³ MELO, Marcos André B. C. de. O município na federação brasileira e a questão da autonomia. In: *SUBSIDIARIEDADE e fortalecimento do poder local*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Centro de Estudos, 1999, p. 63.

Sob essa perspectiva, diante da complexidade de demandas e prestações, são igualmente importantes a reconstrução do federalismo e a defesa da ampliação do campo de autonomia do Município, sobretudo como instância de fortalecimento da sociedade e da esfera municipal de governo.

Como já mencionamos no item anterior, os Municípios possuem autonomia política, elegendo seus governantes, tudo em conformidade com o artigo 29 da Constituição Federal, bem como lhes conferindo atribuições legislativas e administrativas, para aferir decisões públicas nas diversas áreas de interesse local. Este poder, confere-lhes, ainda, a prerrogativa para elaborar sua Lei Orgânica, que possui *status* de Constituição a nível municipal, elaborada pela Câmara Municipal, bem como possuem, ainda, competência expressa (artigo 30), conjuntamente com a comum e concorrente (artigos 23 e 24).

Importante ressaltar que possuem, também, autonomias financeira e orçamentária, sendo tal controle exercido pelos Tribunais de Contas dos Estados, eis que a Constituição Federal veda a criação de Tribunais de Contas Municipais. Esta municipalização da gestão financeira e orçamentária, além de garantir a adequada utilização dos recursos próprios e daqueles advindos dos repasses constitucionais dos demais entes federativos, é essencial, segundo Hermany²⁴, para uma análise dos instrumentos de democratização da gestão fiscal e orçamentária a partir do poder local, sobretudo através daqueles inseridos no Estatuto da Cidade, e que serão alvo de nossa análise no decorrer deste artigo, destacando-se aqueles em que a participação social é obrigatória, como a realização de debates, audiências e consultas públicas para a elaboração das leis orçamentárias, bem como para discussão de assuntos de interesse urbano.

Objetivando o estudo dos principais aspectos sobre o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, frente ao princípio federativo e à repartição constitucional de competências, temos que destacar a importância do Município, como ente federativo, na aplicação e efetivação das principais diretrizes e instrumentos do referido diploma legal.

Neste sentido, respeitadas as competências exclusivas dos demais entes federativos, verificamos que as hipóteses das competências constitucionais dos

²⁴ HERMANY, Ricardo. *O município como espaço privilegiado de construção do direito social: a peculiaridade do federalismo brasileiro*. Tese de Doutorado, 2005, p. 287.

Municípios acabam esbarrando, para sua efetivação, em algumas expressões que geram debates doutrinários e jurisprudenciais, como é o caso da idéia de interesse local, prevista no artigo 30, inciso I, a qual define a linha de atuação dos Municípios nos assuntos de sua circunscrição territorial e até regional.

É necessário pois, dar importância não só a repartição de competências segundo os princípios constitucionais já destacados anteriormente, mas consolidar o Município, como ente federado, em principal ator para a consecução da política urbana, bem como dos objetivos de ordenar plenamente o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, segundo as diretrizes delineadas no artigo 2º do Estatuto da Cidade.

Para tanto, é de suma importância uma redefinição das relações entre o Município e os demais entes federados ao que tange as competências comuns, descritas no artigo 23 da Constituição Federal, como as de cunho suplementar, sob pena do Município ficar sempre a mercê da regulamentação destas matérias primeiramente através de normas da União, quanto dos Estados-membros.

Caracterizando-se a descentralização como princípio base do federalismo brasileiro, é a partir do ente local, o Município, que verificamos que a maior parte das ações públicas, tendentes a solucionar as demandas sociais existentes, deveriam ser consideradas de interesse local, sendo necessário, para tanto, o engajamento de todos os atores sociais no sentido de reivindicarem a municipalização das principais políticas públicas, como forma de efetividade das mesmas no espaço local.

Quanto à política urbana, preconizada em capítulo próprio da Constituição Federal, conforme artigos 182 e 183, podemos verificar que a mesma é de responsabilidade do Poder Público municipal, objetivando o ordenamento e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar da sociedade local, como podemos verificar:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes [...].

Porém, aduz ainda referido dispositivo constitucional, que as diretrizes gerais desta atuação do poder local devem ser fixadas em lei, denotando a necessária complementaridade infraconstitucional para sua efetivação, fato que logrou êxito, como

já mencionado anteriormente, com a promulgação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade.

Neste sentido, ao analisarmos os principais dispositivos do Estatuto da Cidade verificamos que, apesar do artigo 3º preconizar que compete à União legislar, de forma geral, sobre direito urbanístico, sobre normas de cooperação entre os diversos entes federativos, sobre programas habitacionais e de infra-estrutura urbana, sobre diretrizes para o desenvolvimento urbano e planos nacionais e regionais de ordenação e desenvolvimento territorial, econômico e social, verifica-se que os principais instrumentos para sua consecução encontram-se no âmbito municipal, conforme podemos destacar em alguns dispositivos do artigo 2º, os quais denotam a importância da atuação do poder local na consecução da política urbana, da participação popular na gestão democrática da cidade, da cooperação entre os entes federados na implementação de programas, bem como o alargamento das competências da atuação do Município, no sentido de efetivar o ordenamento, planejamento e desenvolvimento urbano de seu território, através da implementação de infra-estrutura e serviços, senão vejamos os seguintes incisos que destacamos abaixo:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do *Município* e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos *adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais*; [...]

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do *Município e do território sob sua área de influência*;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do *Município* e do território sob sua área de influência;

[...]

XIII – *audiência do Poder Público municipal e da população interessada* nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; [...] (Grifo nosso).

Para tanto, a Constituição Federal, no seu artigo 182, parágrafo 1º, bem como através do artigo 4º, inciso III, “a”, do Estatuto da Cidade preconizam o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento, planejamento e de expansão

urbana, asseverando a importância do Município, dentro do princípio federativo, para a consecução das demandas de interesse local quanto às matérias urbanas. Ainda, tal assertiva é reforçada pelas disposições dos artigos 39 a 42, que delineiam as características de implementação do Plano Diretor nos municípios brasileiros, inclusive preconizando a participação popular no processo de elaboração e na fiscalização de sua implementação (artigo 40, § 4º).

Esta importância da atuação municipal fica evidenciada nos demais instrumentos urbanísticos destacados no inciso III, IV, V e VI, do artigo 4º do Estatuto da Cidade, porque acabamos fazendo uma leitura que a competência, quanto à sua implementação e efetivação, só pode se dar a partir do Município, desde que regida por legislação própria, respeitadas as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade. O mesmo artigo, no seu parágrafo final, destaca não somente a importância do poder local na consecução dos instrumentos urbanísticos destacados no Estatuto da Cidade, mas também da participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, como forma de controle social, quando a implementação destes instrumentos demanda dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal, asseverando a importância da participação popular na gestão democrática da cidade.

Neste contexto, importante destacar a relação que se estabelece entre o poder público municipal e a sociedade no que tange aos instrumentos para a consecução da gestão democrática da cidade, estabelecidos no Estatuto da Cidade. Dentre eles, o artigo 43 destaca a utilização de órgãos colegiados para a consecução da política urbana, os quais deverão ter a participação de todos os segmentos sociais; bem como a realização de debates, audiências e consultas públicas, tanto na fase gestacional de avaliação das demandas sócio-urbanas, quanto na sua implementação e fiscalização, de conferências para assuntos de interesse urbano, e da iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, para uma efetiva participação popular no âmbito da política urbana de interesse local.

Estabelece, o artigo 44, no âmbito municipal, a realização de audiências, debates e consultas públicas sobre as propostas das três leis orçamentárias, fato este que alça a gestão orçamentária participativa ao nível de verdadeira condição de procedibilidade do orçamento. A não realização de tais providências à nível local, impede a aprovação das leis do orçamento pela Câmara Municipal. Podemos destacar o orçamento participativo,

implementado em Porto Alegre/RS como exemplo prático de gestão orçamentária participativa, operando uma forma inovadora de elaborar e executar um orçamento público, incorporando elementos como cidadania, democracia e participação popular não somente na gestão do espaço urbano, mas sobretudo das questões financeiras e orçamentárias de interesse local.

Por último, dispõe o artigo 45, que os Estados Federados, a quem cabe, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, que os organismos gestores destas tenham significativa participação popular e de associações civis, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania. Aqui, destaca-se não somente a importância da relação poder público municipal e sociedade, mas da relação entre as diversas municipalidades que compõe estas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, como forma de implementar instrumentos de política urbana comuns.

Considerações Finais

A recepção do Federalismo como forma de Estado através dos artigos 1º e 18 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, manteve a forma assumida já em 1889 com a proclamação da República, o que reforça a idéia defendida por Geraldo Ataliba, sobre a indissociabilidade entre federalismo e república, considerando o primeiro um dos pressupostos da segunda.

Ainda, mesmo diante da dificuldade de sua conceituação, podemos verificar que o princípio federativo é caracterizado pela união de diversas coletividades político-autônomas, sendo que, no Brasil, conforme as disposições constitucionais mencionadas, esta composição é efetivada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos incluídos na estrutura e organização político-administrativa brasileira. Apesar disso, é certo que o Federalismo se fundamenta na descentralização do poder, permitindo a democratização das decisões que passam a ser tomadas numa esfera mais próxima do cidadão, ou seja, segundo os interesses locais de cada ente federativo.

Importante destacarmos que, apesar de haver inúmeras discussões doutrinárias e jurisprudenciais a respeito da natureza ou não federativa do Município, vislumbra-se, no federalismo brasileiro, a importância do ente local como instrumento de consecução de

políticas públicas para a solução das demandas sociais existentes no âmbito de interesse local, sobretudo a partir do respeito e delimitação das competências constitucionais que lhe caiba, caracterizando, desta forma, a autonomia federativa, que existe entre as diversas coletividades político-autônomas que compõe o Estado Federal brasileiro, o suporte para a efetivação dos programas e projetos de interesse de cada ente federativo.

Neste sentido, o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, comprova a importância do Município, como ente federativo, na aplicação das principais diretrizes e instrumentos do referido diploma legal, destacando, ainda, que somente através da ampliação da idéia de interesse local e da efetivação da repartição constitucional de competências, sobretudo as concorrentes e suplementares, que se poderá executar a política urbana.

Esta nova corrente de descentralização, vislumbra uma tendência de fortalecimento do municipalismo, na qual o ente local figura como importante espaço estratégico de atuação para a salvaguarda dos valores e interesses daqueles que habitam seu território. Assim, conforme destacado no presente artigo, investir na democratização da participação da população na gestão das cidades, em conformidade com os instrumentos instituídos pelos artigos 43 a 45 do Estatuto da Cidade, constitui um atalho para a atuação do poder local na consecução da política urbana, inclusive através da cooperação entre os entes federados na implementação de programas, bem como o alargamento das competências da atuação do Município, no sentido de efetivar o ordenamento, planejamento e desenvolvimento urbano de seu território, através da implementação de infra-estrutura e serviços urbanos em nível local.

Uma ação efetiva entre o Poder Público local e a sociedade, sobretudo através da operacionalização dos instrumentos de gestão democrática da cidade, poderão alcançar a solução das principais demandas urbanas de interesse local, como a implementação de projetos de assentamento habitacional, bem como de dotar estes espaços urbanos de infra-estrutura e serviços, como água, esgoto, saneamento básico, bem como todo e qualquer equipamento e instalação necessários para alcançar-se o preconizado no parágrafo único do artigo 2º do Estatuto da Cidade, ou seja, o bem coletivo, a segurança e o bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Ao lado da utilização destes instrumentos, uma partilha eqüitativa dos recursos financeiros e orçamentários, que compõe um dos princípios da auto-administração,

destaca-se, juntamente com a participação popular, como importante meio de efetivação das diretrizes preconizadas pela política urbana do Estatuto da Cidade, operando-se como verdadeiras ferramentas a serviço da promoção dos interesses ligados à cidade.

Por fim, respeitadas as características do Federalismo, bem como a repartição constitucional de competências, conclui-se que, diante das diretrizes do Estatuto da Cidade e, sobretudo, dos instrumentos de gestão democrática da cidade, o Poder Público local, juntamente com a sociedade, são a chave mestra para a efetivação de políticas públicas descentralizadas, cujo objetivo principal é o interesse local.

REFERÊNCIAS

- ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. IN: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Vol. 12, n. 3, jul./set. de 1994.
- _____, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC/ UCMG, 1982.
- BASTOS, Celso; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. Vol. 1, São Paulo: Saraiva, 1988.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª edição, São Paulo: Malheiros, 1996.
- BORJA, Jordi. As cidades de planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana. IN: FISCHER, Tânia (Org.). *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986.
- GARCIA-PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. 7. ed., Madrid: Manuales de la Revista Occidente, 1964. In: RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Federalismo fiscal e reforma tributária*. Disponível na Internet em www.mundojuridico.adv.br. Acesso em 27 de julho de 2006.
- HERMANY, Ricardo. *O município como espaço privilegiado de construção do direito social: a peculiaridade do federalismo brasileiro*. Tese de Doutorado, 2005.
- HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução da 20. ed. por Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.
- HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- _____, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

- HUNTINGTON, Samuel P. *O choque de civilizações*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.
- KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges, São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- MELO, Marcos André B. C. de. O município na federação brasileira e a questão da autonomia. In: *SUBSIDIARIEDADE e fortalecimento do poder local*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Centro de Estudos, 1999.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 4. ed., São Paulo: Atlas, 1998.
- _____, Alexandre. *Direito Constitucional*. 7. ed., São Paulo: Atlas, 2000.
- RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998.
- _____, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- SANTANA, Jair Eduardo. *Competências legislativas municipais*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9. ed., São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1993.
- _____, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 13. ed., revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional, São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1997.
- _____, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed., revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional (até a EC nº 42, de 19.12.2003, publicada em 31.12.2003). São Paulo: Ed. Malheiros, 2004.
- VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. IN: *Boletim de Direito Administrativo*. vol. 09, n. 05, maio/1993.