

Do federalismo das regiões às regiões metropolitanas: reflexões federativas à luz da política urbana brasileira

Betânia de Moraes Alfonsin

Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora e pesquisadora do mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP-RS). Diretora Geral do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU, 2020/2021) *E-mail:* betaniaalfonsin@gmail.com.

Mateus Côrte Vitória

Mestre em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP-RS). *E-mail:* mateus_vitoria@hotmail.com. ORCID: 0000-0002-7648-0317.

Resumo: O presente artigo aborda duas concepções extraídas da realidade do Estado brasileiro: o federalismo e a política urbana. A ideia do estudo é abordar, paralelamente, ambos os temas e situá-los no campo do debate federativo, iluminando a investigação com aspectos da política urbana brasileira. O objetivo do ensaio é o levantamento de reflexões acerca das possíveis conexões entre os dois conceitos, investigando-as, assim como proporcionar uma visão crítica sobre os problemas relacionados ao desenho federativo adotado na Constituição de 1988, à luz, especialmente, da política urbana nacional. A investigação tomará como parâmetro o formato federativo desenhado na Constituição de 1988, caracterizado pela centralização de competências nas mãos da União em detrimento dos entes periféricos, e buscará averiguar eventuais inadequações e incompatibilidades entre o desenho teórico e a realidade federativa, as quais podem se refletir em muitos dos problemas de ordem urbanística. O método de abordagem adotado será o método jurídico tradicional, e o procedimento utilizado será o histórico-comparativo, já que investiga os institutos com base em sua origem no passado para o fim de compreender sua natureza e função. As conclusões serão ressaltadas ao longo do texto e resgatadas e organizadas ao final.

Palavras-chave: Federalismo. Descentralização. Direito Urbanístico. Política urbana.

Sumário: 1 Introdução – 2 A política urbana brasileira e o federalismo centrípeto – 3 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A realidade dos diversos problemas experimentados na vida em sociedade constitui um argumento imperativo de força inegável, mesmo para aqueles que tentam, conscientemente ou não, negá-la. Embora o Direito tenha como pilar teórico a (eterna) busca pela adequação social a partir da regulamentação abstrata de comportamentos, ou seja, do que se pode e do que não se pode fazer, poucos conseguem negar que, em determinados assuntos e circunstâncias, os resultados

mais proveitosos advirão das construções de pensamento que tomam por base a realidade como ela é, sem descurar, evidentemente, do visado “dever ser”. No caso da Federação brasileira, verifica-se, com bastante clareza, que o desenho constitucional que divide os entes federativos entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, atribuindo-lhes competências definidas, não se compatibiliza, ao menos em um grau significativo de adequação, à forma como o Estado brasileiro efetivamente se divide e funciona no dia a dia, constituindo, em muitos aspectos, uma tentativa, no âmbito normativo, de modificar a estrutura de uma Federação que já tem seu rascunho bem desenhado na realidade, mas de forma significativamente diferente. Nesse contexto, as regiões metropolitanas constituem um exemplo da peculiaridade federativa brasileira.

No âmbito doutrinário, é corrente a afirmação de que os Estados-membros são dotados de autonomia, enquanto a União possui uma característica mais significativa que a diferencia dos demais entes federativos, qual seja, a soberania. Embora paradoxal, essa distinção decorre do fato de que o Estado Federal é “um sistema em constante tensão, equilibrando fatores de convergência e, também, contradições”.¹ Trata-se de uma modalidade associativa que, para além da existência de um único centro de poder político, viabiliza a multiplicidade de centros de poder.² É dizer que os entes locais possuem sua autodeterminação limitada pelas competências atribuídas à União, que as exerce com a missão de manter a unidade associativa. No entanto, não seria razoável pensar que, em um território de proporções continentais como é o Brasil, a autoridade central possua os instrumentos necessários para estabelecer parâmetros particulares a serem observados por cada unidade política da Federação em determinada situação, porquanto não tem o mesmo conhecimento das peculiaridades e das demandas locais que os respectivos governos estaduais e prefeituras municipais possuem.

É nesse contexto que se permite pensar, em razão da vastidão do território brasileiro, em novas formas de organização do Estado, as quais não necessariamente desnaturariam a forma de Estado adotada pelo país, mas teriam o condão de aprimorar o funcionamento da Federação, melhor adequando-a à realidade. Nesse sentido, o conceito de federalismo das regiões, investigado por Bonavides, parece ter uma estrutura teórica baseada em uma realidade similar àquela verificada nas regiões metropolitanas, porém em sentido inverso. Enquanto ele buscava uma concepção baseada na ampliação da autonomia para um quarto ente federativo que compreendesse mais de um Estado-membro (a região), a análise das regiões metropolitanas toma-as como realidades federativas a serem objeto da mesma preocupação, restringindo o âmbito territorial da concepção.

¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 59.

² *Ibid.* p. 60.

Ademais, verifica-se que, embora o Texto Constitucional e o Estatuto da Cidade – principais marcos normativos do Direito Urbanístico brasileiro – coloquem um vasto catálogo de instrumentos de política urbana à disposição dos gestores públicos, o problema da inefetividade dessas políticas persiste, e, no recente aniversário de vinte anos do Estatuto da Cidade, o balanço da implementação dos instrumentos trazidos pela lei federal de desenvolvimento urbano deixa isso cada vez mais claro. Assim, é possível visualizar pontos de conexão entre o problema federativo e alguns dos principais problemas urbanísticos, de modo que, ao menos do ponto de vista teórico, é possível pensar-se no aprimoramento do federalismo vinculado à efetividade das políticas públicas orientadas pelos instrumentos de política urbana. Nesse aspecto, busca-se, a título meramente exemplificativo, uma aproximação entre as concepções teóricas do federalismo das regiões e as regiões metropolitanas, haja vista que o planejamento destas foi previsto como instrumento de política urbana naquele que é considerado o mais importante marco normativo do Direito Urbanístico desde a Constituição de 1988.

2 A política urbana brasileira e o federalismo centrípeto

A forma de Estado adotada pelo Brasil, desde a primeira Constituição republicana, é a federativa. Essa previsão perdurou ao longo de todas as Constituições seguintes, ao menos do ponto de vista formal, e foi mantida na Carta de 1988. Entretanto, o modelo federativo brasileiro nunca se mostrou fiel à construção teórica e prática que deu origem ao conceito contemporâneo de federalismo, ao menos consoante a experiência federativa norte-americana, de modo que se observa, no país, uma realidade em que o poder central aglutina demasiado poder, especialmente em termos de competências legislativas, em detrimento dos entes periféricos, quais sejam, Estados-membros e Municípios.³

Paralelamente a essa problemática, uma das principais preocupações atinentes ao desenvolvimento da política urbana brasileira relaciona-se à sua efetividade, mais propriamente às dificuldades encontradas para que os instrumentos de política urbana viabilizem resultados efetivos no dia a dia das cidades, de modo a transformá-las e desenvolvê-las nos termos idealizados pelas diretrizes que

³ Aprofundando o estudo sobre o tema, Bonavides afirma que “As reflexões críticas acerca das origens de nosso federalismo apontavam sempre esse aspecto tantas vezes mencionado pelos expositores do tema: nossa Federação se fez a partir de um Estado unitário que se desmembrou e não de uma Confederação que se dissolveu”. Nessa linha de investigação sobre um modelo centrípeto de federalismo, o autor segue: “Mas logo se patenteou o desencontro da realidade com a lei, da doutrina com os fatos, do federalismo que se pusera na Constituição com o federalismo que se veio a exercitar” (BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 17, n. 65, jan./mar. 1980. p. 118).

norteiam as legislações constitucional e infraconstitucional que tratam do tema.⁴ Exemplificativamente, a teor do artigo 182⁵ do Texto Constitucional, a política de desenvolvimento urbano é atribuição do ente público municipal, mas não se vislumbra uma efetiva e intensa atuação das municipalidades no exercício do poder de polícia administrativa em matéria urbanística, embora estejam previstos na Carta Maior e regulamentados pelo Estatuto da Cidade instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos, tais como o parcelamento e a edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e, ainda, a desapropriação.⁶

Nesse aspecto, é pertinente o estabelecimento de algumas relações entre as duas problemáticas, partindo-se da premissa de que uma é reflexo da outra. Explica-se: em um país de proporções geográficas continentais, como é o caso do Brasil, não parece razoável que os entes públicos que se encontram mais próximos das realidades locais não tenham, em suas mãos, poder político suficiente para estabelecer programas de urbanização adequados à sua realidade e torná-los efetivos através da execução, do acompanhamento e da fiscalização das políticas públicas correspondentes. Nesse sentido, a noção de poder político relaciona-se, estreitamente, com as ideias de autonomia legislativa e orçamentária. É possível constatar, portanto, que a descentralização de competências, no pacto constitucional de 1988, não foi acompanhada de uma distribuição de recursos financeiros capazes de responder adequadamente às demandas geradas pelo novo arranjo interfederativo, em especial no tocante à matéria urbanística.⁷

⁴ Para um balanço a respeito desse tema, ver a “live” organizada pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) e a Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (EDEPE), com as avaliações de Betânia Alfonsin, Edésio Fernandes e Nelson Saule Júnior (VINTE anos do estatuto da cidade: balanço e perspectivas. [S. l.: s. n.], 2021. 1 vídeo (138 min). Publicado pelo canal IBDU Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=kapVHYI7Ldc&t=1008s>. Acesso em: 9 ago. 2021).

⁵ “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” (BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2021).

⁶ “§4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais” (BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2021).

⁷ Para uma discussão aprofundada desse tema, com ênfase na política habitacional, ver: CARDOSO, Adauto Lúcio. Política habitacional: a descentralização perversa. Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade. *Cadernos IPPUR-UFRJ*, 2001/2 - 2002/1.

Assim, quando se discute o tema do federalismo, percebe-se uma despreocupação por parte de muitos autores quanto ao aprofundamento do tema, talvez por conta de um (falso) entendimento de que a forma de Estado já se encontra sedimentada no contexto jurídico-constitucional brasileiro há muito tempo, não havendo modificações ou aprimoramentos a serem pensados e realizados. A previsão da forma federativa de Estado como cláusula pétrea, a teor do artigo 60, §4º, inciso I, do Texto Constitucional,⁸ pode reforçar essa (má) compreensão acerca da matéria. A adjetivação feita nas últimas linhas em relação à displicência com que grande parte da doutrina trata essas questões tem duas razões de ser: a primeira é que a vedação, que consta do Texto Constitucional, à deliberação de proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado não significa que esta não possa ser repensada e aprimorada dentro da moldura delineada pelos pilares federativos; e a segunda é que o desenho federativo influencia sobremaneira a realidade normativa e fática que se manifestará no dia a dia dos mais diversos e distantes rincões do país, de modo que deveria ser séria e permanentemente (re)pensado com a finalidade de produzir reflexos em distintos campos do Direito.

Por outro lado, quando se fala em cidade sustentável no âmbito urbanístico, está se falando em Direito à terra urbana, em moradia, em saneamento ambiental, em infraestrutura urbana, em transporte, em serviços públicos e, até mesmo, em trabalho e em lazer, conforme redação do artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade.⁹ Nesse aspecto, a sustentabilidade urbana não deve ser vista como um conceito meramente abstrato e desprovido de significado, mas como um objetivo palpável no dia a dia e concretizável a partir da atuação firme e constante dos agentes públicos responsáveis pelo desenvolvimento das políticas urbanas. É a partir dessa concepção que os instrumentos de política urbana podem (e devem) ser privilegiados no contexto federativo. Vale dizer, ainda, que o Estatuto da Cidade constitui, além de um marco normativo de imensurável importância para o Direito Urbanístico, um verdadeiro catálogo de instrumentos colocados à disposição dos entes públicos para o desenvolvimento efetivo da política urbana, com vistas à

⁸ “§4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;” (BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2021).

⁹ “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:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;” (BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 13 jul. 2021).

concretização adequada das diretrizes relacionadas ao tema que constam do Texto Constitucional.

Em uma brevíssima análise, já é possível perceber que a Constituição Cidadã manteve a forma federativa de Estado, conforme assinalado na cabeça do artigo 1º¹⁰ do Texto Constitucional, mas inaugurou uma grande novidade no contexto federativo brasileiro: os Municípios foram alçados ao grau de entes federativos no plano constitucional, criando uma espécie de “federalismo de segundo grau”.¹¹ Aliás, a opção do constituinte no sentido de promover os Municípios a entes federativos, ao lado de União, Estados e Distrito Federal, é uma peculiaridade brasileira que diz muito sobre a realidade que remonta aos tempos anteriores à própria Federação.¹² O artigo 18¹³ do Texto Constitucional não deixa dúvidas a respeito do *status* de ente federativo ostentado pelos Municípios quando faz menção expressa à autonomia de cada um dos entes que compõem a organização político-administrativa do Brasil.

Ademais, o artigo 22¹⁴ da Carta Maior estabelece as competências legislativas privativas da União, enquanto o artigo 24¹⁵ prevê as matérias de competência legislativa concorrente entre União, Estados-membros e Distrito Federal. Por seu turno, o artigo 30¹⁶ dispõe um rol de competências municipais, dentre elas a possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Fechando esse arcabouço normativo de competências, os §§1º a 4º do artigo 24 dispõem que, em se tratando de competência concorrente, a União estabelece as normas gerais acerca da matéria, podendo os Estados-membros apenas suplementar essas disposições, mas em conformidade com elas, e somente podendo exercer competência legislativa plena quando não

¹⁰ “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: [...]” (BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2021).

¹¹ MARTINS, Flávio. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 287.

¹² DALLARI, Dalmo de Abreu. Auto-organização do município. *Doutrinas essenciais de direito constitucional*, v. 3, p. 889-902, maio 2011. p. 889.

¹³ “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” (BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2021).

¹⁴ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...]” (BRASIL, 1988).

¹⁵ “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]” (BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2021).

¹⁶ “Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]” (BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2021).

houver lei federal tratando do tema. Ainda assim, a superveniência de lei federal suspende a eficácia da lei estadual naquilo em que lhe contrariar.¹⁷

Com relação, especificamente, aos Municípios, foram atribuídas, dentre diversas outras, atividades relacionadas ao desenvolvimento urbano, a exemplo do inciso VIII do artigo 30¹⁸ da Constituição, que estabelece a promoção do adequado ordenamento territorial. No entanto, as dificuldades de implementar, na prática, essas atribuições são manifestas, o que contraria a autonomia política formalmente ostentada por esses entes federativos. Muitas dessas dificuldades certamente se relacionam com limitações orçamentárias, haja vista a já tradicional situação de escassez de recursos que, gestão após gestão, sufoca as prefeituras de todo o país e serve de justificativa para a (não) atuação de muitos agentes públicos no atendimento das mais diversas demandas dos cidadãos. É nesse particular que se pode afirmar que “a autonomia financeira é correlata à autonomia política dos entes integrantes da Federação”.¹⁹ Ao analisar o caso específico das políticas habitacionais, uma das políticas públicas mais relevantes para o desenvolvimento urbano do país, Aduino Cardoso conclui:

[...] a nova Constituição estabeleceu, para o campo temático da moradia, o que parece ser um modelo *ambíguo* de descentralização, pois amplia as competências e atribuições municipais, mas mantém uma superposição de atribuições entre os níveis de governo. Ao mesmo tempo, a retomada das eleições dos governos locais nos estados e nas cidades, após o período autoritário, gerou um processo espontâneo de formulação e desenvolvimento das políticas habitacionais locais, cujo alcance real e capacidade concreta de implementação não são claros, independentemente dos rumos da política federal. Esse processo seria limitado, em princípio, pela limitação financeira dos municípios.²⁰

¹⁷ “§1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. §2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário” (BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2021).

¹⁸ VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano [...]” (BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2021).

¹⁹ DIAS, Daniella S. *A efetividade do direito urbanístico após vinte anos da promulgação da Constituição brasileira*. Brasília, ano 47, n. 186, abr./jun. 2010. p. 80.

²⁰ CARDOSO, Aduino Lúcio. Política habitacional: a descentralização perversa. Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade. *Cadernos IPPUR-UFRJ*, 2001/2 - 2002/1. p. 116.

É preciso sublinhar, entretanto, que as limitações verificadas não se restringem à esfera financeira ou orçamentária, já que parecem decorrer do desenho de atribuições de competências estatuído constitucionalmente. Esse formato reflete-se, inclusive, na posição de verdadeira dependência dos entes periféricos em relação à União, de modo que o modelo construído para conformar um federalismo cooperativo entre os entes federados acaba resultando em um modelo centrípeto de federalismo, no qual a força exercida pelo excesso de competências nas mãos da União suga a efetiva autonomia dos demais entes federados.²¹ Os reflexos, evidentemente, repercutem no âmbito do desenvolvimento urbano, estagnando o campo de atuação dessa área a ponto de ser possível vislumbrar a política urbana como um objetivo bastante desafiador para os municípios brasileiros. Aliás, tais reflexos podem passar, para alguns, a (falsa) impressão de que o problema da inefetividade estaria na própria estrutura normativa que comporta o Direito Urbanístico brasileiro.

É nessa linha de raciocínio que Bonavides, já em 1980, antecipava a envergadura da problemática federativa para a organização política nacional, tratando-a no contexto da crise econômico-financeira, social e política que atingia a estrutura interna do país à época e ressaltando o que ele denominou de “insensibilidade federativa”²² no âmbito nacional, a qual já estava enraizada numa tradição de praxes unitaristas. Segundo o autor, a reformulação do projeto federativo estaria vinculada a uma solução institucional mais profunda, com vistas à estabilidade, ao equilíbrio e à harmonia do sistema político brasileiro, de modo a afastar o “fantasma unitarista”²³ que assombra a República e que faz com que esta seja apenas uma “ilusão semântica”.²⁴

Nesse aspecto, os instrumentos de planejamento municipal estatuídos pela Lei nº 10.257, de 2001,²⁵ levam em consideração, não por acaso, a formatação

²¹ Nas palavras de Bonavides, “Abriu-se, assim, essa nova fase em que os Estados cortejam o Poder Central, suplicam a intervenção econômica, os investimentos, os subsídios, os incentivos, sem nenhuma consciência do sacrifício e do tributo que significa a contrapartida política dessa presença unitarista da União nos Estados-membros, arrasando-lhes, com o ônus da sujeição econômico-financeira, a esfrangalhada autonomia constitucional e federativa” (1980, p. 121).

²² BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 17, n. 65, jan./mar. 1980. p. 115.

²³ *Ibid.* p. 119.

²⁴ Ainda, Bonavides afirma que “O que existe é o Estado unitário, de 90 anos, nascido a 15 de novembro de 1889 sobre as ruínas da monarquia. O unitarismo do Império fora incomparavelmente mais verídico e autêntico, na sua projeção histórica, do que aquele trazido pela distorção republicana de 89” (*Ibid.* p. 119).

²⁵ “[...]”

III - planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;

federativa desenhada na Constituição de 1988, partindo-se da premissa de que a autonomia formalmente ostentada pelos Municípios seria reproduzida e efetivada na prática. Aliás, o *status* de entes federativos a que os Municípios foram alçados no plano constitucional torna coerente essa premissa. Por essa razão, os instrumentos estabelecidos, tais como o plano diretor e o zoneamento ambiental, teriam o condão de servir ao desenvolvimento de cidades mais sustentáveis caso fossem utilizados de forma adequada e sistemática. Para além disso, um dos grandes méritos desse diploma normativo é o de estabelecer as diretrizes para o tratamento da questão urbana em nível nacional, tornando menos esparsas e mais efetivas as iniciativas locais.

Portanto, a abordagem crítica do modelo federativo brasileiro se faz cada dia mais urgente. O federalismo pressupõe, como forma de Estado, a possibilidade de coexistência, no mesmo campo constitucional, de duas esferas de poder: a central e as periféricas. Nesse aspecto, o modelo concilia as vantagens da pequena dimensão, na qual os indivíduos têm maior participação na tomada das decisões políticas e no controle do poder, com as vantagens da grande dimensão, vinculadas às necessidades de desenvolvimento econômico e independência política.²⁶ Por conta disso, os reflexos do desenho federativo brasileiro repercutem nos mais diversos campos do Direito, dentre eles, e com especial ênfase, no Direito Urbanístico. Considerando-se que é nas cidades onde se manifestam os resultados das políticas públicas adotadas em cada uma das infindáveis localidades brasileiras, a relação que se pode estabelecer entre o aprimoramento da Federação e o incremento da política urbana é diretamente proporcional.

Nesse sentido, é possível e desejável falar-se em aprimoramento da Federação. A ideia de um “fenômeno agregativo potencializado nas Regiões” teria, ao menos sob o prisma teórico da época em que foi pensado, bastante potencial de melhoramento do funcionamento federativo brasileiro, resultando em um “federalismo tetradimensional”, que agregaria União, Estados-membros, Municípios e Regiões.²⁷ Atualmente, tendo-se em conta que essa concepção não foi levada adiante – ao menos não da forma idealizada, em que as Regiões assumiriam autonomia política formal e constitucional –, é possível, ainda, pensar-se na aplicação de suas diretrizes em âmbito territorial mais reduzido, qual seja, o das regiões metropolitanas. Essa

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;” (BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 13 jul. 2021).

²⁶ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. p. 482.

²⁷ BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 17, n. 65, jan./mar. 1980. p. 121-122.

ideia, caso levada adiante, teria o condão de repercutir em diversas esferas do Direito e, com grande ênfase, no Direito Urbanístico, até porque os delineamentos constitucionais e infraconstitucionais relativos ao Direito Urbanístico comportam essa possibilidade. Em que pese a promulgação da Lei nº 13.089/2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole, são bastante tímidos os avanços em sua implementação, repetindo as dificuldades já enfrentadas pelo Estatuto da Cidade.

Ao contrário do que o federalismo das regiões apregoa, para o desenvolvimento de novas concepções federativas que levem em consideração a realidade urbana brasileira, não haveria a necessidade de que se estabelecesse uma autonomia formal e constitucional às regiões metropolitanas na condição de entes federativos. Bastaria que a descentralização de poder e atribuições da União para os Estados-membros e Municípios, efetuada através de uma estratégica redistribuição de competências constitucionais, em especial as legislativas, fosse levada adiante para a finalidade de revitalizar o federalismo brasileiro, possibilitando, assim, a verificação de importantes resultados no âmbito das localidades e das regiões metropolitanas. Considerando-se que, no âmbito urbanístico, as regiões metropolitanas já são uma realidade, é possível e desejável o seu reconhecimento a partir de medidas que visem ao fortalecimento da autonomia dos Estados-membros.

As justificativas para uma nova abordagem do sistema federativo brasileiro, com vistas ao melhoramento da política urbana, são inúmeras, mas se pode ressaltar, em especial, algumas delas, tais como o fato de que o Brasil sofre de uma longa tradição política autoritária em que predomina um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático. Desse modelo, resultaram malefícios tais como a marginalização das classes populares, sujeitas ao populismo e ao clientelismo em um contexto de privatização da esfera pública por parte das elites patrimonialistas.²⁸ É a partir dessa perspectiva que se vê uma forte conexão entre os problemas oriundos de um regime federativo excessivamente centralizado e uma realidade urbanística que, em muitos aspectos, é fruto dessa aglutinação de poderes, viabilizando, portanto, uma abordagem crítica com o objetivo de entregar aos cidadãos uma cidade mais sustentável, em linha com as concepções urbanísticas contemporâneas.

Sob essa perspectiva, inclusive, foi editado o Estatuto da Cidade. O projeto de lei que deu origem ao texto legal foi protocolado ainda em 1990, vindo a ser promulgado somente em 2001, e suas diretrizes tinham como norte a concretização do ideário de reforma urbana que permeou o processo constituinte. Houve, inclusive, a positivação no texto do direito à cidade, representando um marco para todo o Direito Público brasileiro, na medida em que estabelecia orientações

²⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2002. p. 458.

a gestores públicos para a finalidade de concretizar o acesso das populações urbanas a direitos tais como a moradia e o meio ambiente ecologicamente equilibrado.²⁹ Entretanto, os grandes esforços normativos não foram suficientes para a implementação significativa desses e de outros direitos urbanísticos, haja vista que dependem de modificações estruturais bastante profundas nas instituições e na sociedade brasileiras.

Nesse ponto, é importante destacar as dificuldades que o Brasil encontra para implementar uma efetiva participação democrática nos processos decisórios. Novamente, aparecem aqui as características centralizadoras e autoritárias que marcam a construção da República brasileira. Quando se fala em gestão democrática das cidades, é sintomático que, a cada reestruturação democrática, o Brasil tenha de reafirmar, no âmbito normativo, “a essencialidade da participação popular direta nas decisões públicas”.³⁰ Em poucas palavras, “mecanismos e instrumentos há. O desafio diário e constante é internalizá-los e torná-los realidade”.³¹

Verifica-se que a comunicação entre os temas do federalismo e do Direito Urbanístico fica mais clara à medida em que se aprofunda o estudo de ambos os temas, havendo infindáveis pontos de conexão. Quando se fala, por exemplo, em democratização da política urbana, trata-se da possibilidade de, a partir da experiência vivida no cotidiano, engendrar soluções eficazes a partir de avaliações realistas das alternativas disponíveis, com vistas à efetividade das políticas públicas.³² Em outras palavras, a democratização da política urbana está umbilicalmente vinculada ao grau de efetiva participação dos cidadãos nos processos decisórios de sua cidade. E essa participação será maior e mais efetiva à medida em que os entes públicos locais – Estados-membros e Municípios – ostentem relevante autonomia política, legislativa e orçamentária para levar a cabo as construções deliberativas e decisórias que tiverem lugar nos seus limites territoriais, o que, além disso, permitirá uma maior e mais efetiva fiscalização das ações que estão, ou não, sendo tomadas pelo poder público.

Neste passo, a diminuta autonomia dos entes federados locais, responsáveis pelo manejo dos instrumentos de política urbana, acaba enfraquecendo a efetividade dessas políticas. Exemplo disso pode ser visto nas operações urbanas consorciadas, previstas no Estatuto da Cidade para efetivar transformações urbanísticas estruturais,

²⁹ ALFONSIN, Betânia de Moraes. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana – Habitat III. *Revista de Direito da Cidade*, v. 09, n. 3, p. 1.214-1.246, 2017. p. 1.220-1.221.

³⁰ *Ibid.* p. 1.232.

³¹ *Ibid.* p. 1.229.

³² BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. *Política urbana e princípios de direito urbanístico: repercussões no estado contemporâneo*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 176.

melhorias sociais e valorização ambiental,³³ através de uma concertação de esforços entre os setores público e privado. Embora tenham por escopo o interesse social no sentido de corrigir distorções urbanísticas, é muito frequente a ocorrência de desvirtuamentos que beneficiam apenas o setor privado, economicamente mais relevante, não logrando os benefícios visados para o restante da população.³⁴ Essa problemática certamente está relacionada a inúmeros fatores, inclusive de ordem cultural. Ainda assim, não é difícil visualizar, dentre esses fatores, a posição de fragilidade política que os entes locais ocupam no edifício federativo, carecendo os instrumentos normativos de força impositiva no campo de aplicação.

Ainda nessa linha, a Lei nº 13.089, de 2015, inseriu no Estatuto da Cidade a possibilidade do manejo das operações urbanas consorciadas interfederativas no âmbito das regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual,³⁵ o que demonstra a importância do instrumento e a valorização normativa dessas circunscrições territoriais. Para além disso, o Estatuto prevê que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas devem incluir a participação da população no controle das atividades, de forma significativa e obrigatória, a fim de cumprir com objetivo de gestão democrática da cidade.³⁶ Tomando-se esse arcabouço normativo específico em conjunto com a previsão constante do artigo 4º, inciso II, do Estatuto, que prevê o planejamento das regiões metropolitanas, das aglomerações urbanas e das microrregiões como

³³ “Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 13 jul. 2021).

³⁴ ALFONSIN, Betânia de Moraes. Operações urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 6-7.

³⁵ “Art. 34-A. Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas.

Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no *caput* deste artigo, no que couber” (BRASIL. *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm#art24. Acesso em: 13 jul. 2021).

³⁶ “Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania” (BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 13 jul. 2021).

instrumentos de política urbana, pode-se ter presente a relevância desses âmbitos territoriais para a consecução dos objetivos de política urbana previstos na legislação constitucional e infraconstitucional. O seu reconhecimento normativo, portanto, reflete uma realidade que não pode (ou não poderia) ser ignorada pelos gestores públicos, sobretudo quando se considera que o Brasil já conta hoje com 74 regiões metropolitanas, com centenas de municípios conurbados.³⁷

Diante desse contexto, conclui-se que as relações que se pode estabelecer entre os problemas resultantes do desenho federativo constitucional brasileiro e aqueles verificados na realidade urbanística são inescotáveis, dada a íntima conexão causal entre as duas temáticas existente na estrutura institucional brasileira. Trata-se de problemas de difícil solução e que envolvem uma imensa gama de circunstâncias jurídicas, políticas, sociais e culturais, as quais compõem uma tradição histórica de negligência dos gestores públicos em relação ao desenvolvimento de estratégias urbanísticas de longo prazo e, também, uma tradição unitarista herdada dos tempos do Império que macula a Federação até os dias de hoje.

Nesse sentido, faz-se necessário lembrar as preocupações teóricas referentes ao aprimoramento da Federação, tais como a ideia do federalismo das regiões, para situá-las no contexto jurídico-constitucional contemporâneo e manejar suas diretrizes teóricas com a finalidade de desenvolver novas alternativas que fortaleçam e revitalizem o federalismo brasileiro. Uma redistribuição constitucional de competências legislativas, descentralizando parte do poder aglutinado pela União para os Estados-membros e Municípios, fortalecendo, assim, sua autonomia, parece ser uma medida capaz de impactar, positivamente, no desenvolvimento das políticas urbanas nas localidades e, em especial, nas regiões metropolitanas.

A legislação urbanística constitucional e infraconstitucional proporciona um vasto catálogo de instrumentos jurídicos aptos a viabilizar o desenvolvimento das localidades e das regiões metropolitanas, reconhecendo-as como uma realidade que se impõe. Basta que o Texto Constitucional caminhe no mesmo sentido e reconheça a insuficiência dos braços do poder central para fazer frente às demandas das mais variadas localidades, privilegiando a autonomia dos entes federativos periféricos e possibilitando, assim, a implementação de políticas públicas específicas e, em especial, o incremento das políticas urbanas mais adequadas às suas necessidades, fortalecendo, por fim, a participação democrática das populações locais na fiscalização dessas políticas.

³⁷ Conforme dados oficiais do IBGE, ver: BRASIL, Cristina Índio do. IBGE atualiza lista de municípios de regiões metropolitanas no país. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-11/ibge-atualiza-lista-de-municipios-de-regioes-metropolitanas-no-pais>. Acesso em: 9 ago. 2021.

3 Considerações finais

A partir do presente ensaio, verifica-se que algumas das principais dificuldades relacionadas ao problema da efetividade das políticas urbanas têm origem no próprio desenho normativo-constitucional que configura a Federação brasileira. Embora o Brasil adote, desde a sua primeira Constituição republicana, a forma federativa de Estado, o ente central sempre aglutinou imenso poder representado pelo demasiado número de competências que se encontram em suas mãos, em especial as legislativas, prejudicando, assim, o desenvolvimento da efetiva autonomia dos entes periféricos, quais sejam, Estados-membros e Municípios.

Nesse contexto, os instrumentos de política urbana previstos tanto na Constituição Federal quanto no Estatuto da Cidade e no Estatuto da Metrópole – os principais marcos normativos do Direito Urbanístico pátrio – têm sua aplicabilidade enfraquecida, não obstante seu grande potencial jurídico para implementar transformações na realidade social a partir do aprimoramento e do desenvolvimento de cidades mais sustentáveis. A insuficiência da autonomia legislativa ostentada por Estados-membros e Municípios, que se encontram em situação de verdadeira dependência em relação à União, prejudica a previsão, a instituição e a arrecadação de recursos orçamentários para implementar, com maior efetividade, os diversos instrumentos de política urbana dispostos na legislação federal.

O federalismo das regiões, tratado por Bonavides já em 1980, visava ao desenvolvimento da Federação brasileira de acordo com a realidade e a diversidade características de cada região do país. Atualmente, partindo-se das mesmas concepções teóricas, é possível vislumbrar, a partir de uma redistribuição constitucional de competências legislativas que descentralize parte do poder aglutinado pela União em favor dos Estados-membros e Municípios, o fortalecimento da autonomia dos entes periféricos e, conseqüentemente, o incremento do desenvolvimento das políticas urbanas nas localidades e, em especial, nas regiões metropolitanas, tais como reconhecidas no Estatuto da Cidade.

O referido Estatuto foi fruto de intenso e longo debate e, ainda, foi editado à luz das disposições constitucionais de 1988, colocando à disposição instrumentos de política urbana adequados e com grande potencial de modificação da realidade e desenvolvimento urbanístico sustentável. Nesse aspecto, a inefetividade das políticas urbanas em diversas localidades do Brasil poderia ser combatida, de forma mais contundente, dentre outras medidas também necessárias, com uma reformulação constitucional no âmbito das competências federativas que caminhe no sentido de reconhecer aspectos como a realidade das localidades brasileiras, a insuficiência da esfera central para promover as mais diversas políticas públicas demandadas e a posição de fragilidade política ocupada por Estados-membros e Municípios, estes últimos bastante combatidos também financeiramente. O paralelo

entre o federalismo das regiões, proposto por Bonavides décadas atrás, e o reconhecimento e fortalecimento jurídico das regiões metropolitanas, fica, assim, claro e explícito para aqueles que se interessam, efetivamente, pelo tema. Quando o problema federativo deixar de ser ignorado, será possível vislumbrar, ainda que à distância, uma saída na qual o fortalecimento da autonomia dos entes locais e a efetividade da política urbana se encontrem e caminhem de mãos dadas.

From the federalism of regions to metropolitan regions: federative reflections in the light of Brazilian urban policy

Abstract: This article addresses two conceptions extracted from the reality of the Brazilian State: federalism and urban policy. The idea of the study is to approach both themes in parallel and place them in the field of federative debate, illuminating the investigation with aspects of Brazilian urban policy. The objective of the essay is to raise reflections on the possible connections between the two concepts, investigating them, as well as providing a critical view of the problems related to the federative design adopted in the 1988 Constitution, in the light, especially, of urban policy. national. The investigation will take as a parameter the federative format designed in the 1988 Constitution, characterized by the centralization of competences in the hands of the Union to the detriment of peripheral entities, and will seek to investigate possible inadequacies and incompatibilities between the theoretical design and the federative reality, which may reflect in many of the urban problems. The method of approach adopted will be the traditional legal method, and the procedure used will be the historical-comparative, since it investigates the institutes based on their origin in the past in order to understand their nature and function. The conclusions will be highlighted throughout the text and rescued and organized at the end.

Keywords: Federalism. Decentralization. Urban Law. Urban policy.

Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana – Habitat III. *Revista de Direito da Cidade*, v. 09, n. 3, p. 1.214-1.246, 2017.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Operações urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 17, n. 65, jan./mar. 1980.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República,

2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm#art24. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. *Política urbana e princípios de direito urbanístico: repercussões no estado contemporâneo*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Política habitacional: a descentralização perversa. Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade. *Cadernos IPPUR-UFRJ*, 2001/2 - 2002/1.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Auto-organização do município. *Doutrinas essenciais de direito constitucional*, v. 3, p. 889-902, maio 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

DIAS, Daniella S. *A efetividade do direito urbanístico após vinte anos da promulgação da Constituição brasileira*. Brasília, ano 47, n. 186, abr./jun. 2010.

MARTINS, Flávio. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2002.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALFONSIN, Betânia de Moraes; VITÓRIA, Mateus Côrte. Do federalismo das regiões às regiões metropolitanas: reflexões federativas à luz da política urbana brasileira. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 23-38, jan./jun. 2022.
