



**A DINÂMICA COOPERATIVO-COMPETITIVA DO FEDERALISMO
BRASILEIRO: REFLEXOS NO DIREITO E NAS POLÍTICAS URBANÍSTICAS**

**THE COOPERATIVE-COMPETITIVE DYNAMICS OF BRAZILIAN
FEDERALISM: REPERCUSSIONS ON LAW AND URBAN POLICIES**

Sérgio Laguna Pereira¹

RESUMO: O objetivo deste artigo é analisar, à luz do sistema de repartição de competências previsto na Constituição Federal de 1988, quais são os desafios que se colocam diante da formulação de políticas públicas em âmbito urbanístico. Considerando a qualificação do direito urbanístico como hipótese de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, bem como a competência dos Municípios atinente à elaboração do plano diretor municipal, da ordenação do solo e outros assuntos de interesse local, busca-se identificar os parâmetros que devem reger as relações interfederativas nessa matéria. Apoiada em base lógico-investigativa orientada pelo método indutivo, a pesquisa se utiliza de pesquisa bibliográfica para concluir acerca da necessidade da pactuação e da institucionalização de instâncias de governança aptas a viabilizar, no âmbito do direito urbanístico, uma atuação coordenada e cooperativa de todos os entes federativos.

Palavras-chave: Estado Federal; Federalismo cooperativo; Governança interfederativa; Direito urbanístico.

ABSTRACT: The objective of this article is to analyze, in light of the system of distribution of competences provided for in the Federal Constitution of 1988, what are the challenges that arise in the formulation of public policies in urban planning. Considering

¹ Mestrando em Ciência Jurídica no PPCJ/UNIVALI. Especialista em Advocacia Pública. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRGS. Procurador do Estado de Santa Catarina.

the qualification of urban law as a hypothesis of concurrent competence between the Union, States and Federal District, as well as the competence of the Municipalities for the elaboration of the municipal master plan, land management and other matters of local interest, it is sought to identify which Parameters that should govern interfederative relationships in this area. Based on a logical-research base guided by the inductive method, the research uses a bibliographical research to conclude about the need of the agreement and the institutionalization of governance instances capable of making feasible, within the framework of urban law, a coordinated and cooperative action of all Federal entities.

Key words: Federal State; Cooperative Federalism; Interfederative Governance; Urbanistic Law.

INTRODUÇÃO

Para lidar com a organização político-territorial do poder, a Constituição de 1988, ao adotar uma concepção federal de Estado, concebeu um arranjo institucional substancialmente complexo.

Em primeiro lugar, a atual Constituição rompeu com a tradição dual do federalismo brasileiro (que historicamente somente se compunha de União e Estados-membros), incluindo um terceiro nível governamental nessa estrutura; elevou o Município à condição de ente federativo. Além disso, previu técnicas inovadoras de repartição de competências: além da competência privativa de cada ente, ela dispôs sobre a competência concorrente – em que à União compete a edição de normas gerais, enquanto aos Estados-membros se reserva a legislação suplementar – e sobre a competência comum – em que os entes de todos os níveis devem atuar cooperativamente em uma mesma matéria. Previu, ainda, a competência municipal para legislar e atuar em assuntos de interesse local.

Em suma, estabeleceu-se, na Constituição Federal de 1988, um verdadeiro “condomínio legislativo”, que demanda a atuação dos entes estatais de todos os níveis, ora de maneira privativa, ora de maneira articulada, seja por coordenação ou por cooperação.

O propósito do presente estudo é analisar a dinâmica cooperativa-competitiva do arranjo federativo adotado pela Constituição Federal de 1988, com ênfase nos desafios que, em razão disso, são verificados no âmbito do direito urbanístico. Procurar-se-á identificar quais são os parâmetros básicos que devem reger a relação entre os entes federativos na

formulação de políticas públicas urbanísticas, seja sob a perspectiva vertical – na relação da União com os Estados e Municípios -, seja sob a perspectiva horizontal – na relação entre entes de mesmo nível.

Na primeira seção, serão destacados os elementos caracterizadores do modelo de Estado Federal, suas razões determinantes e o modo de organização político-territorial de poder propugnado. Na segunda seção, haverá um exame mais específico da dinâmica cooperativo-competitiva do federalismo brasileiro, tanto em nível vertical quanto horizontal, ressaltando-se como se dá a repartição de competências e as conexões entre entes autônomos e não hierarquizados. Mais adiante, na terceira seção, traz-se à análise a competência legislativa em matéria urbanística, demonstrando-se que ela exige a atuação das três esferas federativas. Por fim, na quarta seção, serão investigados os parâmetros que devem reger a relação entre os entes federativos em sua atuação legislativa e de formulação de políticas públicas no âmbito urbanístico.

Recorrendo à pesquisa bibliográfica, o presente trabalho terá base lógico-investigativa apoiada no método indutivo², tendo sido utilizadas, ainda, as técnicas do referente³, da categoria⁴ e do conceito operacional⁵.

1. O MODELO DE ESTADO FEDERAL

Os Estados nacionais têm assumido duas formas básicas de organização: o Estado Unitário e o Estado Federal. No primeiro caso, há um poder central que concentra todo o poder político; no segundo, há a conjugação de vários centros de poder autônomos. Alguns autores afirmam existir uma terceira forma de organização – o Estado Regional -, que não seria tão centralizado quanto o unitário, sem consistir, no entanto, em uma forma suficientemente descentralizada para ser caracterizado como Estado Federal. Seriam

² **MÉTODO INDUTIVO:** base lógica da dinâmica da Pesquisa Científica que consiste em “pesquisar as partes de um fenômeno e coleciona-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral” (PASOLD, 2015, p. 91).

³ **REFERENTE:** “explicitação prévia dos motivos, objetos e produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para uma atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa” (PASOLD, 2015, p. 58).

⁴ **CATEGORIA:** “a palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia” (PASOLD, 2015, p. 27).

⁵ **CONCEITO OPERACIONAL:** “definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos” (PASOLD, 2015, p. 39)

exemplos dessa forma intermediária a Espanha e a Itália (STRECK; MORAIS, 2014, p. 177).⁶

“O sistema federal é uma forma inovadora de lidar-se com a organização político territorial do poder, na qual há um compartilhamento matricial da soberania e não piramidal, mantendo-se a estrutura nacional” (ABRUCIO, 2005, p. 42). Daí porque é possível se afirmar que, em substância, o “arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão do poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles” (ABRUCIO, 2005, p. 43).⁷

De acordo com Abrucio (2005, p. 43),

O princípio da soberania compartilhada deve garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles. (...) os níveis intermediários e locais detêm a capacidade de autogoverno como em qualquer processo de descentralização, com grande raio de poder nos terrenos político, legal, administrativo e financeiro, mas sua força política vai além disso. A peculiaridade da federação reside exatamente na existência de direitos originários pertencentes aos pactuantes subnacionais – sejam estados, províncias, cantões ou até municípios, como no Brasil. Tais direitos não podem ser arbitrariamente retirados pela União e são, além do mais, garantidos por uma Constituição escrita, o principal contrato fiador do pacto político-territorial.

A forma federal é assumida em razão de inúmeros fatores. Estão entre eles razões de geografia e de formação cultural da sociedade. Isto ocorre porque um território muito grande normalmente resulta em diferenças culturais, sociais, econômicas, políticas e

⁶ “O Estado Unitário acha-se submetido a um processo de renovação estrutural, que decorre da ampliação do grau de descentralização, para alcançar as formas mais avançadas de regionalismo. O Estado Unitário com descentralização regional, como ele se encontra organizado na Constituição da República Italiana de 1947, e na Constituição da Espanha Monárquica de 1978, representa o ensaio de nova forma estatal – o Estado Regional -, tipo intermediário, que se localiza nas fronteiras do Estado Unitário e do Estado Federal” (HORTA, 2010, p. 271)

⁷ “Pode-se caracterizar a experiência federativa a partir da criação de um Estado único, a partir da União, cuja base jurídica é uma Constituição – de regra escrita e rígida, não havendo direito de secessão, ou seja, o vínculo associativo é indissolúvel. Ainda, a soberania pertence e é desempenhada pelo Estado Federal – a União -, apesar de uma distribuição de competências feita por via constitucional com poderes próprios a cada um dos entes federados, que dispõem, ainda, de rendas próprias de cada esfera para poder fazer face aos encargos de que são titulares. O poder político é partilhado entre os governos federal e estaduais – e, se for o caso, as demais unidades federativas, tais como os municípios – e uma repartição bicameral no legislativo federal, onde é necessária a participação dos componentes da estrutura federal para a definição de seus comportamentos. Deve-se ressaltar, além disso que a cidadania é atribuída pelo Estado Federal – pela União. A federação aparece como bloqueio à concentração autoritária do poder, em face da descentralização de poder que fomenta. Há uma transferência de atividades do centro para a periferia. Dessa forma, federação e democracia têm uma tendência simétrica, embora tal não seja uma contingência inexorável (...).” (STRECK; MORAIS, 2014, p. 178)

mesmo étnicas, demandando governos atentos às peculiaridades locais (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 802).

Os Estados multinacionais e os grandes espaços territoriais reclamam a solução federal para manter o convívio das nações culturalmente diversificadas e o exercício do poder nos territórios continentais. (...) o federalismo não é exclusivamente um processo estrutural, um conjunto de normas de organização e de competências. É, também, um processo histórico e dinâmico. (HORTA, 1998, p. 102)

As competências, em um Estado Federal, podem ser repartidas de diferentes modos, podendo apontar para um modelo mais centralizador, ou prever uma distribuição mais ampla de poderes aos Estados-membros (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 799). Se houver inclinação pela concentração do poder central, tem-se o denominado federalismo centrípeto, também conhecido como federalismo por agregação ou associação; se, por outro lado, a opção for por um modelo em que se atribui protagonismo ao poder dos entes subnacionais, ter-se-á a configuração de um federalismo centrífugo (ou por segregação). Mas há ainda a via intermediária de concepção federal tendente a prever “o equilíbrio entre as forças contraditórias da unidade e da diversidade, do localismo e do centralismo”: nesse caso, emerge o federalismo de equilíbrio (HORTA, 2010, pp. 274-275).⁸

O modelo federal de Estado não é um fim em si mesmo, mas apenas um arranjo institucional destinado a garantir uma maior eficácia da atuação estatal. Daí porque, como contrapartida às atribuições que se outorga a cada ente – seja ele central, regional ou local -, devem ser asseguradas as condições necessárias, inclusive financeiras, para o exercício de suas funções. Parte-se da premissa de que “um tratamento localizado dos serviços públicos seria mais eficaz, em face das peculiaridades locais” (LEITE, 2016, p. 285).

O Brasil se constituiu, indubitavelmente, como um Estado Federal. A Constituição Federal de 1988, no seu art. 1º, estabeleceu que a República Federativa do Brasil é formada pela “união indissolúvel” de Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988). No

⁸ “A lógica de descentralização assume variação peculiar em cada espaço-tempo, apresentando-se, sobretudo, na forma de técnica de arranjo político ou de (re)desenho institucional do modelo federativo no plano constitucional, hipótese em que se tem em vista a distribuição do poder ou o (re)equilíbrio de forças dos diversos entes integrantes do pacto, por demanda ou por lógica inversa, mediante distribuição de competências, responsabilidades e poder político-econômico.” (PIRES; NOGUEIRA, 2008. p. 36)

art. 18, estabelece que a organização político-administrativa compreende União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos (BRASIL, 1988).

Conforme assinala Paulo Bonavides, a Constituição Federal de 1988, de “modo decisivo, inédito e inovador”, inseriu o município na organização político-administrativa da República, criando uma terceira esfera de autonomia, promovendo, desse modo, verdadeiro rompimento com a tradição dual do federalismo brasileiro (BONAVIDES, 2013, p. 357).⁹

A Constituição Federal de 1988, além disso, elevou a forma federativa de Estado à condição de cláusula pétrea. No art. 60, § 4º, inciso I, estabeleceu que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado. Consoante destaca Raul Machado Horta, trata-se de uma proteção ampla e substancial; não apenas se impede a validade de emenda à Constituição tendente a abolir a forma federativa, mas se proíbe a própria tramitação de matéria que tenha esse fim. E destaca: “Nessa tendência ou nessa inclinação abolitória introduziu-se a forma oblíqua, o procedimento dissimulado, a técnica de escamoteação, visando alcançar, numa ou outra hipótese, o objetivo vedado da abolição” (HORTA, 2010, pp. 418-419).

Nos arts. 21 a 25, 30 e 32 da Constituição Federal de 1988 é estabelecida a distribuição das competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988). Há as competências privativas de cada um, assim como há a previsão das hipóteses de competências comuns e concorrentes, em que ocorre um compartilhamento de atribuições e deveres, casos em que deve haver uma atuação cooperativa e complementar entre as diferentes esferas. Pode-se afirmar que há, assim, um programa político-normativo que vincula os “órgãos estatais aos ditames constitucionais no âmbito das atribuições e competências delineadas para cada esfera federativa estatal” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013, p. 57).

⁹ “Muitos sustentam que, a partir da Constituição de 1988, os Municípios passaram a gozar do *status* de integrantes da Federação (...). Embora seja essa a corrente predominante, há ponderosas razões em contrário. Veja-se que é típico do Estado Federal a participação das entidades federadas na formação da vontade federal, do que resulta a criação do Senado Federal, que, entre nós, não tem, na sua composição, representantes de Municípios. Os Municípios tampouco mantêm um Poder Judiciário, como ocorre com os Estados e com a União. Além disso, a intervenção nos Municípios situados em Estado-membro está a cargo deste. Afinal, a competência originária do STF para resolver pendências entre entidades componentes da Federação não inclui as hipóteses em que o Município compõe um dos pólos da lide”. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 815)

2. A DINÂMICA COOPERATIVO-COMPETITIVA DO FEDERALISMO BRASILEIRO

A adequada coordenação entre as esferas de governo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios - deve pressupor um equilíbrio entre as formas de cooperação e de competição. Ao passo que muitas das competências estão compartilhadas entre mais de um ente federativo, devendo ser exercidas de modo conjugado e articulado, o caráter dinâmico do processo de delimitação material dos âmbitos de competência de cada um produz uma tendência conflitiva.

Daí toda federação ter de combinar formas benignas de cooperação e competição. No caso da primeira, não se trata de impor formas de participação conjunta, mas de instaurar mecanismos de parceria que sejam aprovados pelos entes federativos. O *modus operandi* cooperativo é fundamental para otimizar a utilização de recursos comuns, como nas questões ambientais ou problemas de ação coletiva que cobrem mais de uma jurisdição (caso dos transportes metropolitanos); para auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes. Ainda é peça chave no ataque a comportamentos financeiros predatórios, que repassam custos de um ente à nação, como também na distribuição de informação sobre as fórmulas administrativas bem-sucedidas, incentivando o associativismo intergovernamental. (ABRUCIO, 2005, p. 44)

Como no modelo do Estado Federal há mais de uma “ordem jurídica incidente sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, impõe-se a adoção de mecanismo que favoreça a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e recursos” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 799). O instrumento que se presta a essa finalidade é justamente a repartição de competências.

Conforme destacam Abrucio e Soares (2001, pp. 38-42), no modelo federativo há dois tipos básicos de relacionamento intergovernamental: o competitivo e o cooperativo.

O primeiro atribui ênfase na separação entre os níveis de governo, aproximando-se do federalismo norte-americano. Há uma competição política que exerce controle entre os entes, impedindo avanços de caráter autoritário; além disso, incentiva inovação nas políticas públicas, possibilitando um experimentalismo democrático, e previne uma excessiva sobreposição de funções e espaço político, o que garante maior autonomia.

O relacionamento cooperativo, por outro lado, tem inspiração nos modelos alemão e australiano. Confere ênfase a um maior entrelaçamento entre as esferas de governo, a fim

de que o compartilhamento de tarefas possibilite uma interação entre os entes federativos. Nessa perspectiva, torna-se imprescindível mecanismos que viabilizem ações conjuntas nas políticas, garantindo a representação e participação de todos os entes federados.

A dinâmica de interação entre os entes pode ser classificada também sob a perspectiva da coordenação e da cooperação, o que se relaciona com as técnicas de repartição de competência utilizadas em cada caso, ou seja, das competências concorrentes e comuns.

A função de coordenação consiste em um modo diferente de atribuição e exercício conjunto de competências, no qual os integrantes da federação possuem relativa participação. Trata-se de procedimento no qual todos buscam um resultado comum, materializado através da técnica da repartição de competências concorrentes previstas no art. 24 da Constituição Federal de 1988. A função de cooperação, por sua vez, requer a atuação conjunta dos entes federados, ou seja, todos devem exercer suas competências conjuntamente. Significa dizer que não há prevalência de nenhuma das esferas de poder sobre outra, resultando em responsabilidades igualmente comuns. O pressuposto da coordenação e a estreita interdependência que existe entre inúmeras matérias e programas de interesse comum, correspondendo, na prática, às chamadas competências comuns previstas no art. 23 da Constituição de 1988. O que caracteriza a cooperação é o fato de que embora a decisão seja conjunta, a execução dos atos ocorre individualmente, cada ente executa suas ações, podendo estas, entretanto, serem realizadas também conjuntamente. (CABRAL, 2015, p. 127)

Ao se colocar o modelo federativo brasileiro em perspectiva, pode-se vislumbrar as dificuldades do arranjo institucional que devem ser problematizadas.

De um lado, a Constituição Federal de 1988 se utiliza de técnicas avançadas de distribuição de competências, que, por terem atribuído aos entes subnacionais funções em áreas importantes, haveriam de predispor os a se engajar no desenvolvimento de políticas públicas relevantes.¹⁰

¹⁰ “O deslocamento de matérias da competência exclusiva da União para o da legislação comum, a ser objeto de dupla atividade legislativa, a da União no domínio da legislação de normas gerais e a do Estado na complementação da legislação federal, representa um reforço quantitativo e qualitativo da competência estadual para legislar. Cada Estado-Membro afeiçoa às necessidades de seu ordenamento a legislação federal de normas gerais, desde que essa legislação não se torne exaustiva e integral. É da natureza da legislação de normas gerais a não exaustividade de seus preceitos, de forma a permitir o seu preenchimento na via da legislação complementar estadual. A ampliação do campo da legislação comum é particularmente adequada ao federalismo de dimensão continental, como o brasileiro, no qual as unidades federadas não se apresentam homogêneas e, ao contrário, exibem flagrantes disparidades de estrutura econômica, social, financeira e administrativa.” (HORTA, 2010, p. 282)

Por outro lado, entretanto, produziu-se uma espécie de “federalismo compartimentalizado’, em que não havia incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada”. Como explicam Pires e Nogueira (2008, p. 46), isso produziu um “jogo de empurra’ entre as esferas de governo, principalmente no terreno das políticas públicas, já que em uma Federação o entrelaçamento cooperativo dos níveis de governo é a regra básica na produção e no gerenciamento de programas públicos, especialmente na área social”.

A chave da questão, portanto, é o equilíbrio e a coordenação. Sem eles, o arranjo institucional pode resultar em caminhos opostos e extremos, dificultando, sobremaneira, a “execução de políticas efetivas e que gerem benefícios distribuídos”. Como advertem Longobucco e Novais (2014, p. 122),

(...) de um lado, podem-se vislumbrar relações intergovernamentais baseadas num modelo hierárquico de submissão e cooptação, sob as bases de um autoritarismo; de outro, vigora uma situação de separação, compartimentalização entre os níveis de governo, o que pode gerar uma competição interestadual e/ou intermunicipal, culminando em políticas descoordenadas e desajustadas.

Afigura-se importante afirmar, não obstante, o caráter cooperativo do federalismo brasileiro. Ainda que os entes federativos gozem de relativa autonomia, e que estejam caracterizados por diferenças sociais, econômicas, culturais e políticas, as quais coexistem em um ambiente institucionalmente confuso e por vezes conflitante (MOREIRA, 2015, p. 345, deve-se reconhecer que a Constituição Federal de 1988 previu que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem atuar de forma conjugada e articulada, notadamente nas competências comuns e concorrentes (arts. 23 e 24), promovendo a redução das desigualdades regionais, o que constitui, a propósito, um dos objetivos fundamentais da República Federativa (art. 3º, III) (BRASIL, 1988).¹¹

Essa atuação cooperativa, em primeiro lugar, deve se operar no plano vertical, na relação interfederativa que envolve o ente de maior abrangência e o ente de abrangência

¹¹ “A Constituição Federal de 1988 não interrompeu a política de desenvolvimento regional do federalismo cooperativo. Contemplou na União a competência para ‘elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social’ (art. 21, IX). A competência para elaborar planos nacionais e regionais de desenvolvimento constitui uma das formas ativas do federalismo cooperativo, inaugurado na Constituição de 1946, em procedimentos fragmentários, para atingir instrumentos de atuação mais consistentes na Constituição de 1988.” (HORTA, 2010, p. 422)

regional ou local. A União e os Estados, e estes e os Municípios, devem cooperar entre si no planejamento e execução das políticas públicas que lhe sejam comuns.

Não se pode olvidar, todavia, o dever de cooperação no plano horizontal, na relação interfederativa entre entes de igual nível. Os Estados ou os Municípios entre si também devem cooperar, eventualmente pactuando e institucionalizando novas instâncias de governança que otimizem esforços e recursos.

Por fim, o dever de cooperação não compreende apenas atos comissivos, ou seja, o engajamento efetivo nas políticas públicas que devam ser planejadas e executadas de modo articulado. Ele se estende também ao dever dos entes federados de se absterem de adotar medidas que possam inviabilizar políticas públicas que estejam a cargo de outra esfera de governo.

3. A COMPETÊNCIA URBANÍSTICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Já se disse que, segundo ensina Horta (2010, p. 218), a “repartição de competências é a técnica que, a serviço da pluralidade dos ordenamentos do Estado federal, mantém a ‘unidade dialética de duas tendências contraditórias: a tendência à unidade e a tendência à diversidade’”.

A legislação concorrente encerra apreciável conjunto de matéria legislativa, para ser objeto da atividade da União, dos Estados e do Distrito Federal, observadas as regras que a Constituição estabeleceu (art. 24, §§ 1º, 2º, 3º, 4º). Na legislação concorrente, cabe à União estabelecer normas gerais e aos Estados deferiu-se a competência de legislação suplementar, que poderá tornar-se competência legislativa completa, na ausência de lei federal de normas gerais. (HORTA, 2010, pp. 424-425)

Nos termos do art. 24, I, da Constituição Federal de 1988, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico (BRASIL, 1988). Isto significa que, em matéria urbanística, à União compete a edição de normas gerais, enquanto aos Estados fica assegurado a edição de legislação suplementar.

Aos Municípios, além das cláusulas gerais que lhe atribuem competência para “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30, I e II), há a previsão expressa de sua competência para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do

uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII); “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual” (art. 30, IX); e estabelecer a política de desenvolvimento urbano, em diretrizes fixadas em lei, tendo “por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182).

Quanto à competência municipal, merece destaque, ainda, a competência para editar o plano diretor, o qual constitui um importante protagonista, pois a ele é conferido o *status* de “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 1988).¹²

A União, no exercício de sua competência, editou a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, também conhecida como Estatuto da Cidade, que “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências” (BRASIL, 2001). De acordo com esse diploma normativo, compete à União “legislar sobre normas gerais de direito urbanístico” (art. 3º, I), bem como dispor sobre “normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”; prevê, ainda, que a União deve “instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana”, assim como “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. O Estatuto da Cidade, ainda, traz disposições gerais sobre os instrumentos da política urbana, sobre o conteúdo mínimo do plano diretor a ser editado pelos Municípios e sobre modos de efetivar a gestão democrática urbana.

Como se observa, há um verdadeiro “condomínio legislativo” em matéria urbanística, sendo atribuídas funções a todos os entes da Federação. O objetivo primordial da política urbana, não obstante, não é apenas delimitar posições jurídicas exigíveis do Estado, relativas a direitos subjetivos específicos. Ela tem relação com a própria

¹² O plano diretor, em sua vertente política, tem a função de atuar como verdadeiro instrumento de intervenção social, “reconhecendo a cidade como espaço de realizações da sociedade e prescrevendo caminhos para o seu desenvolvimento justo e sustentável”. (FERREIRA, 2008, p. 29). Daí porque se diz que, mais do que um instrumento técnico, o plano diretor consubstancia um “instrumento sociopolítico em que se define o conteúdo para o exercício de direitos individuais de propriedade imobiliária urbana”. (SANTOS, 2014, p. 573)

estruturação do ambiente urbano como um todo (REISDORFER, 2015, p. 178), visando à concretização de um direito fundamental à cidade. Os direitos fundamentais – em especial os econômicos, sociais e culturais - não são efetivados em abstrato, mas eles devem ser materializados no tempo e no espaço, ou seja, no meio urbano. Portanto, a efetiva apropriação do espaço urbano pelos cidadãos, de forma democrática e sustentável - visando atender à presente e às futuras gerações -, é condição para a efetividade dos direitos fundamentais.¹³

Nessa ordem de ideias, o programa constitucional urbanístico se estrutura em três vertentes: planejamento urbano, gestão democrática e solidarismo. No que tange aos dois primeiros aspectos, trata-se de deveres impostos ao Poder Público, o qual deve promover o planejamento urbano mediante um processo democratizado. Por outro lado, no que tange ao solidarismo, reconhece-se que há uma dimensão da estruturação urbana que demanda um comprometimento e uma atuação dos próprios cidadãos, que devem compatibilizar suas iniciativas sociais e econômicas com as diretrizes de desenvolvimento definidas no plano diretor (REISDORFER, 2015, p. 179).

O grande desafio que se coloca, nesse quadro, é desenvolver um arranjo institucional que contribua para a atuação coordenada e cooperativa dos entes federativos em matéria urbanística, aprimorando as relações intergovernamentais nas suas interações. Veja-se que a complexidade da matéria se torna ainda maior quando se percebe que a competência nessa área é atribuída, em perspectiva vertical, aos três níveis federativos – União, Estados e Municípios; além disso, em perspectiva horizontal, é muito comum que, em regiões de grande aglomeração urbana, tal como regiões metropolitanas, a atuação cooperativa deve ocorrer entre entes federativos de mesmo nível (vários Municípios), dentre os quais normalmente se verificam desigualdades econômicas, sociais e geográficas significativas.

¹³ O direito à cidade não constitui um conceito fechado. Ele diz respeito a um conjunto de necessidades humanas relacionadas à estruturação do espaço urbano; é um feixe de posições jurídicas de direito fundamentais. Trata-se, portanto, de uma construção histórica, própria de cada tempo e lugar. Embora muitos relacionem o direito à cidade com o direito à moradia, a isso ele não se restringe. Ele pressupõe o atendimento de condições mais amplas e não relacionadas a posições jurídicas individuais específicas. Logo, a realização do direito à cidade passa pela construção de um ambiente urbano sadio para a coletividade, que não realize apenas direitos individuais dos moradores, mas sim um conjunto de direitos coletivos como infraestrutura urbana, serviços essenciais e meio ambiente equilibrado.

4. UM NOVO MODELO DE ATUAÇÃO COOPERATIVA EM MATÉRIA URBANÍSTICA

De acordo com lição de Grau (2005, pp. 19-20), o direito “não é uma simples representação da realidade social, externa a ela, mas, sim, um nível funcional do todo social”. Assim, o direito “atua também como instrumento de mudança social, interagindo em relação a todos os demais níveis – ou estruturas regionais - da estrutura social global”.

No âmbito urbanístico, portanto, constitui tarefa relevante para o direito a formulação de um novo arranjo institucional “que arrefeça as autonomias e integre, de fato, horizontal e verticalmente, os atuais entes” (CAPOBIANCO, 2005, p. 38). Há que se almejar um aprimoramento das relações intergovernamentais, uma vez que,

(...) nos Estados Federais, onde convivem a autonomia dos governos subnacionais e a necessária interdependência e unidade que decorre do pacto constitucional federativo, a criação de instrumentos de articulação intergovernamental não é somente uma necessidade, mas condição estruturante, em função da recorrente demanda por comunicação, cooperação e colaboração entre governos autônomos e, ao mesmo tempo, interdependentes. (LOSADA, 2009, p. 41)

Conforme observa Paula Ravanelli Losada, deve-se valorizar a estrutura federativa de organização do Estado, dotando-a de flexibilidade, “institucionalizando e pactuando novas instâncias de governança regional e modelos de concertação territoriais, com geometria variável, diversos objetivos compartilhados entre esferas de governo e participação de uma grande variedade de atores públicos, sociais e privados” (LOSADA, 2009, pp. 41-42).

Para a formulação de um novo modelo, o primeiro aspecto a ser considerado é a democratização da gestão urbana. Nos termos do art. 29, XII, da Constituição Federal de 1988, há a previsão de “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (BRASIL, 1988), o que constitui um indicativo bastante claro a respeito do dever constitucional de pluralização do processo de elaboração das políticas públicas urbanísticas.¹⁴

¹⁴ Aliás, não é por outra razão que o Estatuto da Cidade, no art. 40, § 4º, prevê expressamente que, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, deve ser garantida a promoção de audiências públicas e debates, participação da população e de associações dos vários segmentos

Essa democratização deve ser reconhecida ao nível institucional – integrando e levando em consideração todos os entes estatais que tenham interesse na elaboração dessas políticas.¹⁵ Isso significa dizer, em perspectiva vertical, que os entes de maior abrangência, como a União e os Estados, devem levar em consideração os interesses locais dos Municípios na formulação de suas políticas, estabelecendo, para tanto, um diálogo institucional permanente. Por outro lado, em perspectiva horizontal, os Municípios vizinhos, notadamente em regiões metropolitanas, também devem estabelecer mecanismos de governança que lhe permitam formular políticas em conjunto, evitando atritos e otimizando recursos e soluções.¹⁶

A coordenação federativa pode realizar-se, em primeiro lugar, por meio de regras legais que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas – definição de competências no terreno das políticas públicas, por exemplo. Além disso, podem existir fóruns federativos, com a participação dos próprios entes – como os senados em geral – ou que eles possam acionar na defesa de seus direitos – como as cortes constitucionais. A construção de uma cultura política baseada no respeito mútuo e na negociação no plano intergovernamental é outro elemento importante. A forma de funcionamento das instituições representativas, tais como os partidos e o Parlamento, pode favorecer certos resultados intergovernamentais. (ABRUCIO, 2005, pp. 45-46)

De acordo com Castells e Borja (1996, p. 164),

(...) é preciso criar estruturas metropolitanas de planificação territorial e estratégia, de programação conjunta dos investimentos de desenvolvimento urbano e de gestão dos serviços de âmbito supramunicipal. O governo metropolitano deve ser entendido como uma relação contratual ou consorcial entre administrações e não como uma relação hierárquica, embora seus acordos sejam impostos a todos. O governo do território metropolitano não pode corresponder a um único nível do Estado, e sim a todos (central, estadual,

da comunidade, bem como publicidade e acesso quanto a documentos e informações produzidos. (BRASIL, 2001)

¹⁵ “Trata-se da análise do problema da coordenação intergovernamental, isto é, das formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações. Essa questão torna-se bastante importante com a complexificação das relações intergovernamentais ocorrida em todo o mundo nos últimos anos. Isso se deveu à convivência de tendências conflituosas e de intrincada solução”. (ABRUCIO, 2005, p. 41)

¹⁶ Conforme relata Losada (2009, p. 49), nos últimos anos, “A descentralização política, administrativa e fiscal foi igualmente acompanhada da tentativa de democratizar o plano local. Chama a atenção a instituição de canais de participação na gestão pública, que integrou novos atores sociais na formulação e execução de políticas públicas, tanto pela instituição dos conselhos setoriais de políticas sociais, previstos na Constituição de 1988, como pela criação de novos mecanismos de participação na gestão pública, cujo exemplo mais conhecido é o Orçamento Participativo. Porém, as conquistas da democratização não apagam os problemas dos governos locais brasileiros.

municipal). Paralelamente, a grande cidade deve ser descentralizada por distrito ou localidades, tanto no nível político como no nível administrativo.

E prosseguem dizendo que:

A reivindicação histórica de autonomia local que caracteriza o municipalismo, a exigência de levar mais longe os processos de descentralização política e administrativa da cultura democrática moderna e a atribuição de recursos públicos superiores no exercício adequado de suas competências não são, atualmente, o bastante. O governo local capaz de dar resposta aos atuais desafios urbanos e de construir um projeto de cidade, assim como de liderá-lo, tem de ser um governo promotor.

A autonomia local tem sido entendida como a proteção legal à capacidade de auto-organização, às competências exclusivas e específicas, ao direito de agir em todos os campos de interesse geral da cidadania e à disponibilidade de recursos próprios não condicionados. O princípio legitimador da autonomia é o da proximidade, o que permite estabelecer uma relação direta e imediata da organização representativa e da estrutura administrativa com o território e a população. O princípio da proximidade continua sendo válido assim como a reivindicação da autonomia local. (...) A questão da autonomia não está, portanto, superada. Porém, os tempos atuais exigem o estabelecimento de algo mais, pois cidade e governo local já não são o mesmo que antes. (CASTELLS; BORJA, 1996, pp. 158-159)

Nesse contexto, deve ser reconhecida a necessidade de se estabelecer um novo tipo de relação do nível municipal com as administrações públicas de abrangência superior. Mesmo que se reconheça a autonomia municipal, o exercício das competências urbanísticas demanda uma cooperação interadministrativa em áreas como transporte público, promoção econômica do território, políticas de meio ambiente e de combate à pobreza, entre outros. “Os contratos urbanos estão destinados a se converterem num novo paradigma de relacionamento entre administrações públicas” (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 159). Isto se dá porque, “no âmbito metropolitano, o governo do território exige, quase sempre, ir além da relação contratual, sem que isto redunde, necessariamente, na criação de um novo governo local ou departamental que elimine ou submeta os governos municipais” (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 159).

Já adotado a essa nova perspectiva, a União editou recentemente a Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que instituiu o Estatuto da MetrÓpole (BRASIL, 2015). O referido diploma normativo traz parâmetros interessantes e adequados à indução de políticas públicas cooperativas entre os entes federados.

O Estatuto da MetrÓpole dispõe, em primeiro lugar, sobre um modelo de governança interfederativa com vistas à “implantação de um processo permanente e

compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum”, ao “estabelecimento de um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas”, à “participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão”, bem como à “compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana” (BRASIL, 2015).

Prevê, além disso, instrumentos próprios para esse novo modelo, do que se destaca os planos de desenvolvimento urbano integrado aprovado em lei estadual, planos setoriais interfederativos, fundos públicos, operações urbanas consorciadas, zonas para aplicação compartilhada de instrumentos urbanísticos, convênios de cooperação, contratos de gestão, parcerias público-privadas e compensação por serviços ambientais ou de outra natureza (BRASIL, 2015).

Dentre os princípios de regem o Estatuto da Metrópole, colaciona-se o da prevalência do interesse comum sobre o local,¹⁷ o do compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado, o da autonomia dos entes da Federação, o da observância das peculiaridades regionais e locais, o da gestão democrática da cidade, o da efetividade no uso dos recursos públicos e o da busca do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2015).

Pode-se considerar, portanto, que o Estatuto da Metrópole, embora consista em diploma normativo direcionado à situação particular das regiões metropolitanas, constitui referência relevante para a formulação e implementação de um novo modelo de governança interfederativa, para o planejamento urbano integrado, otimização de recursos que concorrem para as políticas públicas urbanísticas e para a busca do desenvolvimento sustentável.

¹⁷ Dentre todos os princípios enumerados no Estatuto da Metrópole, esse é o de viés mais questionável. Conforme ensina Cabral (2015, p. 140), “as bases para qualquer sistema de cooperação devem ser horizontais e não verticais, não deve haver, de fato, prevalência do interesse de um ente político em detrimento de outro ou da coletividade, mas é indispensável possuir razões objetivas para fazer prevalecer este ou aquele interesse. É nisso que reside o conceito de ‘funções de interesse comum’ e é nesse sentido amplo de colaboração e de cooperação que devem ser compreendidos os princípios constantes do art. 6º, da Lei n. 13.099/2015, haja vista que enquanto princípios, devem orientar a interpretação constitucional no sentido da ponderação e efetiva aplicação da norma e não para a imposição de autoridade”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À vista das questões suscitadas no presente estudo, pôde-se verificar que o modelo de Estado Federal constitui um arranjo institucional ainda em construção. Ele não constitui uma fórmula pronta e acabada, mas sim decorre de um processo histórico e dinâmico de construção que deve levar em consideração os elementos sociais, econômicos e culturais de cada comunidade política regional ou local.

Foi possível analisar, ao longo do texto, a complexidade do modelo federativo multinível, com o emprego de técnicas de repartição de competência concorrentes e comuns. Ainda que de forma sucinta, foi possível discorrer, também, acerca da dinâmica cooperativa-competitiva do federalismo brasileiro, que revela a constante tensão institucional que há entre os entes federativos, seja na perspectiva vertical, entre entes de maior e menor abrangência territorial, seja na perspectiva horizontal entre entes de mesmo nível.

Considerando que a Constituição Federal de 1988 atribuiu a competência urbanística a todos os níveis federativos, imputando simultaneamente responsabilidades à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conclui-se que constitui um desafio importante a formulação de um modelo de governança interfederativa, de natureza cooperativa, que seja apto a produzir políticas públicas que sejam eficientes, efetivas e que prezem pelo respeito às peculiaridades locais e pelo desenvolvimento sustentável.

Se não há a possibilidade de indicação de uma fórmula pronta, tendo em vista a necessidade do reconhecimento das autonomias locais e da existência de diversidade de condições políticas, sociais, econômicas e culturais nas diferentes regiões do país, pode-se, não obstante, sustentar que o Estatuto da Metrópole traz parâmetros adequados a orientar a criação de fóruns permanentes de formulação de planejamento urbano integrado, bem como princípios e instrumentos a serem adotados nesse processo. Consoante previsto naquele diploma normativo, afigura-se indispensável uma fórmula que implemente um processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas urbanísticas. E nesse processo, volta-se a ressaltar, deve ocorrer de forma democrática, com a participação não restrita apenas aos atores estatais, mas envolvendo também a sociedade civil e a iniciativa privada.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, Luiz Fernando; SOARES, Márcia Miranda. **Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013. p. 357

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: <22.10.2017>.

BRASIL. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: <22.10.2017>.

BRASIL. **Lei n. 13.089**, de 12 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>. Acesso em: <22.10.2017>

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. Autonomia municipal e Estatuto da Metrópole: significados. **Revista Direito e Política**, São Paulo, v. 22, pp. 109-143, jan/dez. 2015.

CAPOBIANCO, Antônio Marcos. Relações Intergovernamentais na metrópole – adequação institucional para a ação. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, ano 50, n. 253, pp. 36-45, mai/jun. 2005.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 45, pp. 153-174, jul. 1996.

FERREIRA, Gabriel Luis Bonora Vidrih. Plano Diretor e Inclusão Social no Espaço Urbano. **Revista de Direitos Difusos**, Rio de Janeiro, v. 46, pp. 29-39, mai/ago. 2008.

GRAU, Eros Roberto. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5ª ed., atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HORTA, Raul Machado. Formas Simétrica e Assimétrica do Federalismo no Estado Moderno. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 26, n. 1, pp. 85-102, jan/mar. 1998.

LEITE, Fábio Augusto de Castro Cavalcanti Montanha. Análise do Federalismo anti-cooperativo brasileiro pós-Constituição de 1988: uma reformulação necessária. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, v. 3, n. 2, pp. 281-306, set. 2016.

LONGOBUCCO, Breno; NOVAIS, Matheus Guimarães. A concepção jurídica das regiões metropolitanas no Brasil: um estudo sobre o modelo institucional e o arcabouço legal da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, ano 15, n. 53, p. 119-139, jul/set. 2014.

LOSADA, Paula Ravanelli. O Comitê de Articulação Federativa: Instrumento de Coordenação e Cooperação Intergovernamental de Políticas Públicas no Brasil. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, São Paulo, n. 21, pp. 40-60, dez/jan. 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008.

MOREIRA, Allan Gomes. O Federalismo Cooperativo Brasileiro e o Problema do Planejamento Orçamentário: os repasses do FPE aos Estados-membros. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 121, pp. 335-357, mar/abr. 2015.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 13ed.rev. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coordenadoras). **Consórcios Públicos: Instrumentos do Federalismo Cooperativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. pp. 31-57.

REISDORFER, Guilherme F. Dias. Definição e concretização do direito à cidade: entre direitos e deveres fundamentais. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, São Paulo, ano 3, v. 19, p.177-197, jul/ago. 2015.

SANTOS, Juliana Cavalcanti dos. A função social da propriedade urbana sob o ponto de vista do Estatuto da Cidade. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (Org.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. A Competência Constitucional Legislativa em Matéria Ambiental: à luz do “federalismo cooperativo ecológico” consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 18, n. 71, pp. 55-116, jul/set. 2013.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan. **Ciência Política & Teoria do Estado**. 8ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.