

**POLÍTICA URBANÍSTICA NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA:
um federalismo que demarca responsabilidades na efetivação dos
direitos fundamentais na cidade.**

Rosangela Marina Luft*

RESUMO

As características das cidades e os efeitos – positivos e negativos – causados pelas permanentes relações travadas entre homens e espaço nessas cidades, são determinados substancialmente pelas opções políticas do Estado. Uma vez que a República Federativa do Brasil é formada por três esferas de poder, União, Estados-Membros e Municípios, e todos exercem competência urbanística, é preciso demarcar o que é dever constitucional de cada um, de modo assegurar a efetividade dessas políticas. Para tanto, são ponderados caracteres básicos do federalismo brasileiro, definidos os âmbitos de autonomia de cada unidade e qualificadas suas respectivas competências constitucionais – legislativas e materiais – em questões urbanísticas.

Palavras-chave: cidade; políticas urbanas, federalismo, autonomia, competências constitucionais.

ABSTRACT

Cities features and the effects – positives or negatives – caused by uninterrupted relationships between men and space within these cities, are mainly defined by a State politic options. Once the Brazilian State is built over three power columns (Union, States and Municipalities) which have their own urban planning attributions, it's necessary to clear up their respective constitutional obligations in order to guarantee the effectiveness of urban politics. Therefore, there will be studied Brazilian federalism basic characteristics, the limits of each federal unity's autonomy and their respective urban jurisdictions.

Keywords: city, urban politic, federalism, autonomy, constitutional jurisdiction

1. INTRODUÇÃO

A atividade urbanística tem por desígnio modificar duas realidades características: a do *espaço* e a do *homem*, sendo ambos encarados como indissociáveis e reciprocamente determinados. Quando se intervém no espaço, não são alterados apenas seus caracteres físicos, mas também são conformados os indivíduos que nele habitam e interagem.

* Professora da UNIBRASIL e da Universidade Tuiuti do Paraná, mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná – UFPR e doutoranda em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Cada brasileiro é, ao mesmo tempo, cidadão nacional e cidadão do Estado-membro e do Município em que reside ou realiza suas atividades. Seguindo semelhante lógica quanto aos espaços, atesta-se que estes não pertencem apenas às áreas de um único ente, eles estão situados simultaneamente em um Município, em um Estado-membro e no território nacional. Portanto, refletindo-se a partir da interação homem-espaço e considerando essas realidades sobrepostas e, em muitos aspectos coincidentes, as estruturas e funções firmadas constitucionalmente para o Estado devem ser concebidas e retratadas de modo a regular e intervirem com maiores níveis de eficiência e efetividade possíveis¹, garantindo a satisfação de necessidades e interesses públicos.

O modo como os legisladores e administradores públicos determinam suas decisões e ponderações no tratamento dos citados fatores nucleares – homem e espaço – são fundamentais para delinear conteúdo e forma de exercício das *funções públicas de urbanificação*, uma vez que aqueles se situam em posições estratégicas para a definição destas. As conseqüências de suas escolhas e decisões podem ter reflexos negativos se as intervenções mantiverem uma apreensão limitada e universalizadora da espaciossocialidade; mas elas podem ser positivas se abrangerem a pluralidade social e seus intercâmbios, incluindo em um ambiente de cidadania todos os indivíduos.

Considerado o mencionado efeito positivo, mudanças na realidade por intermédio de políticas públicas urbanísticas podem partir de dois

¹ No que diz respeito a essas duas idéias – eficiência e efetividade – e sua indissociabilidade, tratei-as, em minha dissertação de mestrado, como um princípio que deve nortear as políticas urbanísticas, nos seguintes termos: “o princípio da *eficiência-efetividade* é aqui ajustado como binômio, pois além da questão da legitimidade permear todas as atividades de planejamento, parte-se de uma visão que ultrapassa o economicismo, ou seja, a análise vai além da mera relação custo-benefício. Não se almeja planejar apenas para obter resultados ótimos em caráter econômico. Devem ser atingidos, também, efeitos sociais positivos, com a ampliação irrestrita de serviços e equipamentos públicos e com a melhoria na qualidade de vida de todos os habitantes. Logo, em função deste princípio, devem ser projetados os efeitos do planejamento urbano e, subseqüentemente, devem ser avaliados seus resultados a partir de indicadores econômicos e sociais, não podendo nenhum deles ser excluído. Avaliações positivas ou negativas neste sentido demandarão, respectivamente, o aprimoramento ou a modificação das decisões tomadas e dos métodos empregados”, pp. 141/142.

referenciais de atuação inerentes à realidade urbana: o *espaço* e o *desenvolvimento* (econômico e social). Por certo que estes são elementos indissociáveis, mas servem de parâmetros para a ação do Estado.

No que diz respeito ao **espaço**, as atividades de urbanificação referem-se ao planejamento físico – delimitação dos perímetros urbanos, identificação de vias e de fontes de recursos hídricos e demarcação do zoneamento. Refletir primeiramente sobre os aludidos ambientes significa estruturar os alicerces nos quais serão fixados padrões e mecanismos de desenvolvimento.

Qualificados e adequados os espaços da intervenção urbanística, mostra-se possível pensar a melhoria da realidade presente. Falar em **desenvolvimento** na cidade importa pensar caracteres urbanos fundamentais como a mobilidade, a habitação, o lazer, o saneamento, o trabalho, as atividades empresariais e a conservação de um meio ambiente sustentável. Estes devem ser visualizados não só a partir de critérios econômicos, mas tendo como referente a satisfação de necessidades humanas essenciais. Homens de todas as regiões e classes sociais, com condições espirituais e materiais para desenvolver livremente seus próprios projetos de vida, precisa ser o princípio e o fim de todas as políticas urbanísticas². Não se deve apenas empregar o meio de transporte mais moderno, mas sim disponibilizar mobilidade em todos os cantos e para as diferentes classes sociais. Não se pode almejar somente o melhor e mais eficiente sistema de tratamento de água, mas permitir que os serviços de saneamento sejam expandidos e que mantenham o mesmo nível de qualidade em todos os locais, garantindo universalmente condições mínimas de higiene e salubridade.

² Sobre a questão do elemento ético-material (factível) que deve nortear a realização das políticas públicas de urbanificação, o qual não pode estar separado da idéia do sujeito e suas necessidades essenciais, foram utilizadas como referência, sobretudo as obras HINKELAMMERT, Franz J. Trad Álvaro Cunha. *Crítica à razão utópica*. São Paulo: Paulinas, 1988. DUSSEL, Enrique. *Ética da Libertação – na idade da globalização e da exclusão*. Petrópolis, Vozes, 2000. MAX-NEEF, Manfred. *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro*. Santiago del Chile: Fundación Dag Hammarskjöld. 1986. SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. 4.^a edição. São Paulo: Nobel, 1998.

Desenvolver a sociedade não é incompatível com o crescimento econômico, muito pelo contrário, somente se pode sustentar o desenvolvimento em uma sociedade em que sejam reduzidas as diferenças. Segundo alerta Milton Santos “devemos partir do cidadão para a economia e não da economia para o cidadão”³. Não se pode olvidar que o crescimento econômico deve vir acompanhado de responsabilidade para com o outro e com o meio ambiente.

Deste modo, ao discorrer sobre a política urbanística, partir-se-á dessas duas categorias de análise que são *espaço* e *desenvolvimento*. É forçoso estudar algumas das principais características dos ambientes físicos e dos elementos que os compõem para, então, ser possível pensar o desenvolvimento social, econômico e cultural nos diferentes contextos. Feito isso, os esforços serão direcionados no sentido de circunscrever os âmbitos de ação dos entes federados – União, Estados-membros, Distrito federal e Municípios – na realização das políticas urbanísticas e, principalmente, no exercício do controle de seus resultados, para que os princípios e direitos fundamentais ultrapassem o plano do *dever ser*.

Não obstante se esteja versando sobre contextos em que a ciência ultrapassa a esfera do direito, ou melhor, em que o direito ocupa função acessória em cenas que demandam multiplicidades de atores, considera-se primordial destacar os papéis político-administrativos conferidos constitucionalmente às unidades federadas para o exercício de atividades urbanísticas. A identificação das atribuições das pessoas jurídicas de direito público interno é fundamental para não apenas se definir *o que cabe a quem*, mas, além disso, consolidar com mais clareza *o que se pode exigir de quem*. Dito de outra forma, demarcados os deveres constitucionais de cada ente, além de serem estabelecidas as atribuições político-jurídicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em questões de espacialidade e desenvolvimento urbano, pode-se marcar um caminho mais seguro para que os cidadãos exerçam seu direito público subjetivo de exigir a efetivação de direitos fundamentais, por intermédio de políticas urbanísticas.

³ SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. 3ª edição. São Paulo: Nobel, 1996, p. 05.

O isolamento das responsabilidades em cada esfera estatal dificulta a obtenção de resultados coletivamente positivos. Ao se circunscrever somente à esfera municipal os deveres inerentes ao exercício das funções públicas de urbanificação, ganha-se no aspecto proximidade das situações concretas, mas surgem manifestas insuficiências de caráter financeiro e técnico, vez que a maior parte dos Municípios brasileiros não tem condições de efetuar sozinho suas políticas e, ainda, limita-se em esfera micro a consumação de inúmeras ações que têm conseqüências em âmbito macro. Por outro lado, quando se centraliza o poder nas esferas federal e/ou estadual, o financiamento deixa de ser o maior entrave, mas, em contrapartida, obsta-se a realização de políticas condizentes com a pluralidade social e geográfica, que precisam ser determinadas localmente, bem como a participação da sociedade civil em processos político-democráticos.

Almeja-se, por conseguinte, transpor as fronteiras de uma análise descritiva de competências constitucionais que demonstraria o que pertence às esferas federal, estadual e municipal. O escopo é enfatizar os planos de atribuições urbanísticas *concorrentes* e *comuns*, onde as responsabilidades dos entes não se segmentam, mas sim se conectam, atuando todos desde a concepção das intervenções na sociedade e no espaço até o momento do seu controle. Acrescido a isso, as atividades devem ser ininterruptas, concomitantes e prospectivas, uma vez que se está a tratar de ambientes sem solução de continuidade, nos quais as respostas não se encerram em circunstâncias determinadas.

O exercício das funções públicas, nesse particular, deve lidar com o binômio *cooperação-autonomia*, ou seja, implementam-se atividades que exigem a integração dos entes, mas, ao mesmo tempo, não se pode perder de vista a esfera de competências de cada um, pois coordenação não pode ter como custo a supressão de competências constitucionais. Deve-se consolidar uma federação de solidariedade sem desrespeito ao seu “pacto constituinte”.

Prevalente em toda a narrada identificação de responsabilidades das unidades federadas estará o reconhecimento daquelas atinentes à institucionalização de mecanismos de *controle das políticas urbanísticas*. A articulação político-administrativa dos entes no desenvolvimento das cidades não pode prescindir do controle das ações e respectivos efeitos, caso contrário, os direitos fundamentais limitar-se-ão ao âmbito preliminar do planejamento, sem produzir resultados (reais) positivos.

Tem-se por propósito estruturar um raciocínio que siga uma orientação do tipo: *o que, por que e como*. Isto é, será identificado *o que* acontece na realidade das áreas urbanas que pleiteia a intervenção estatal; *por que* é possível exigir, com base no ordenamento jurídico, o controle das intervenções e dos resultados do planejamento urbano e; *como* efetuar este controle para levar a efeito os direitos fundamentais. O controle de políticas urbanísticas precisa ser refletido a partir da fixação de alguns elementos que são cruciais nas realidades urbanas, o *como* controlar pressupõe primeiro a percepção *do que* carece de controle. Acrescido a isto, partir-se-á de uma base jurídica que prescreve *por que* é possível impô-lo aos órgãos e entidades públicas.

Considerando o objetivo estabelecido para a proposição a ser defendida neste ensaio, entende-se mister a decomposição dos seguintes temas: a) forma federativa adotada para o Estado brasileiro; b) o papel que desempenham os entes federados, distinguindo seus campos de autonomia; c) desconcentração e descentralização de poder e de que forma são capitais em todos os processos inerentes à política urbanística; d) cooperação entre entes nas políticas urbanísticas sem que isso ocasione a usurpação de competências; e) cooperação que atue no controle da execução e dos resultados das políticas, visualizando os deveres constitucionais da União, Estados e Municípios de efetivar os direitos fundamentais mais manifestamente relacionados à vida nas cidades.

2. FORMA FEDERATIVA DE ESTADO

Compreender a forma federativa de Estado significa analisar como ocorre a distribuição dos poderes públicos em relação ao território de um país. Os gêneros de poder ora referidos são aqueles atinentes às principais decisões políticas – legislativas e executivas – de gestão, proteção e realização dos interesses da sociedade.

A gênese do federalismo (contemporâneo) é atribuída aos norte-americanos. Estes, no período posterior a sua independência, no século XVIII, por manterem uma organização confederativa integrada por estados independentes, deparavam-se com dificuldades em sustentar uma unidade política interna e uma organização forte externamente⁴. Após a Constituição Americana de 17/09/1787, foi feita a unificação dos estados norte-americanos em torno de um governo central, sem abrirem mão de uma série de atribuições pertencentes a cada um deles. Houve, portanto, um pacto federativo, uma *perfect Union*⁵ de diferentes unidades em torno de um poder central. Elas renunciaram a sua soberania, tornando-se entes autônomos⁶.

A organização federativa americana sofreu adaptações após o período da grande depressão de 1929. Seus estados, que até então tinham amplos poderes, passaram a sofrer maior ingerência do poder público nacional.

⁴ "Não obstante os defeitos desta, entre os quaes é muito para notar a carencia de um poder executivo, distinctamente organizado, – o governo da Confederação sustentou com vantagem toda a guerra da independencia até a victoria final, e continuou subseqüentemente a ser o laço commum da União. Mas, na marcha regular dos negocios e interesses publicos, tornou-se, cada dia, tão incapaz de bem servir,– que aos Estados pareceu indispensável uma revisão completa dos Artigos da Confederação, sob pena de ruina inevitavel da mesma". CAVALCANTI, Amaro. Regimen Federativo e a Republica Brasileira. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900, pp. 22/23.

⁵ Esta é a expressão empregada no preâmbulo da Constituição norte americana: "We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America". Quer-se referir que nos Estados Unidos houve historicamente um processo de unificação de estados, ao contrário da organização política brasileira.

⁶ "Quanto aos Estados federados, conservaram, elles, sem duvida, a mais completa autonomia nas materias de legislação, administração e justiça social; mas, em todo o caso, dependentes do poder central, segundo os princípios da nova organização feita" CAVALCANTI, Amaro. Regimen Federativo e a Republica Brasileira. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900, p. 24.

Sobre esta mudança na organização federativa norte-americana, discorre Fernanda Dias Menezes de Almeida que:

registrou-se, a partir daí, nos Estados Unidos, o surgimento de nova versão do federalismo, a do federalismo dito cooperativo, marcado pela interferência acentuada do poder federal em esfera de atribuições antes consideradas exclusivas dos Estados⁷.

Ou seja, até mesmo a (clássica) estrutura federativa norte-americana sofreu modificações em virtude de acontecimentos históricos que obrigaram a mudança na postura intervencionista estatal.

O federalismo brasileiro tem uma biografia bastante diferenciada do americano, até porque o poder e a organização social foram significativamente distintos em ambos os países. Nos Estados Unidos existiam as treze colônias inglesas e o desenvolvimento adveio muito da força de seus habitantes, principalmente dos comerciantes, em contraposição aos mandos e desmandos da coroa inglesa em questões (mormente) de tributação, vez que os impostos eram aleatoriamente modificados sem que os americanos tivessem seus interesses representados no Parlamento inglês. No Brasil, transitou-se por um colonialismo segmentado – as capitanias hereditárias – houve e ainda há inúmeras manifestações de práticas coronelistas e clientelistas e o poder político foi fortemente marcado por alternâncias de forças, sendo ora concentrado, ora mais disperso, mas não propriamente democrático.

O federalismo foi inicialmente inserido pelo governo provisório, chefiado pelo Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, por meio do Decreto nº 1 de 15/12/1889⁸ e consagrado na primeira Constituição republicana, de 22/02/1891. A despeito de o Brasil também ter optado pelo federalismo, não é

⁷ ALMEIDA, Fernanda Menezes Dias de. *Competências na Constituição de 1988*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, pp. 21/22.

⁸ O GOVERNO PROVISÓRIO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DECRETA: Art. 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa. Art. 2º - As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil. Art. 3º - Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais. Fonte: <http://www6.senado.gov.br>. Acesso em 09/08/2008.

possível equipará-lo aos Estados Unidos e, em função das divergências, afirmar que no país se está diante de um federalismo às avessas. Inadequado seria se o exemplar brasileiro não buscasse se ajustar à realidade para a qual é disciplinado, somente para manter a pureza de um arquétipo precursor (estado-unidense). Não se excluem as críticas apostas à estruturação poder-território do Estado brasileiro, muitas delas pertinentes às falhas cá identificadas. Não obstante, pensa-se que seja fundamental fazer uma leitura do federalismo nacional a partir da história e da cultura política brasileiras, o que torna mais coerente e apreensível o exemplar nacional.

Após a Constituição Federal de 1891, a política e a organização no país foram conduzidas por diferentes constituições taxadas de democráticas, progressistas ou centralizadoras de poder, porém em todas sempre foi preservada a forma federativa. O período de democratização ocorrido no país na década de 80, que teve seu auge histórico-político com a promulgação da Constituição da República de 1988, foi essencial para que se distribuíssem diferentemente os poderes tendo como referência o espaço territorial. Entre suas inovações, destaca-se que os Municípios assumiram um papel político de relevo, as competências tiveram novas configurações, os Estados perderam parte de sua ingerência sobre os Municípios, o compartilhamento das alçadas de atribuições passou a ser mais forte por meio das competências comuns e concorrentes.

Quando se discorre sobre a forma de Estado adotada pelo legislador constituinte de 1988, não se pode deixar de fazer menção aos artigos 1^o⁹ e 18¹⁰ da Constituição Federal, pois caracterizam o Estado brasileiro – com a denominação de República Federativa do Brasil – enquanto formação integrada por entes indissociáveis cuja organização político-administrativa compreende União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo delineadas

⁹ Art. 1^o 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:

¹⁰ 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.

constitucionalmente suas autonomias. Portanto, não obstante se critique ou se celebre a forma federativa brasileira, ela está consolidada na Constituição Federal e sua modificação somente seria possível em um novo sistema constitucional, visto que integra o chamado núcleo rígido da Carta Magna (cláusula pétrea).

O novo desenho federativo do Estado brasileiro, estabelecido a partir de três âmbitos autônomos, com simetria (formal) entre eles no que diz respeito às responsabilidades constitucionais, é e foi alvo de inúmeras críticas. A assimetria social e econômica do país, a incapacidade de alguns Estados e Municípios de se manterem sem o auxílio da União, o excesso de concentração de funções nesta e os desvios de poder recorrentes precipuamente em esfera local, a falta de representatividade dos Municípios no Poder Legislativo da União são algumas das razões pelas quais se afirma que o federalismo nacional não se encaixa propriamente em características que são inerentes a esta forma de estado.

É necessário salientar que independentemente dos modelos de federalismo de outros países e das opções feitas nas Constituições brasileiras anteriores – que servem mais de referenciais de compreensão do padrão hodierno – o que importa verdadeiramente são os caracteres do federalismo adotados na Constituição em vigor, pois, somente com fundamento nela – e não nas demais – que se deve pensar os deveres e responsabilidades do Estado na realização de políticas, sobretudo as urbanísticas. Conforme afirmou o então Ministro Sepúlveda Pertence:

‘forma federativa de Estado’ - elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República - não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição¹¹.

¹¹ Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2024/DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Julgamento 03/05/2007, publicação 22/06/2007, Tribunal Pleno.

Se se almeja discorrer sobre as possibilidades institucionais de mudança do espaço e da sociedade nos ambientes urbanos, as reflexões precisam partir da normatividade posta, sem, por óbvio, esquecer que sua posituação não significa engessamento ou interpretações singulares. O poder constituinte teoricamente não tinha limites para optar por uma ou por outra forma para o Estado brasileiro. Mas, assentadas suas escolhas na Constituição Federal, sendo algumas delas qualificadas como núcleo rígido e inalterável sequer pelo exercício do poder constituinte derivado – cláusulas pétreas – mudança radical no que foi constitucionalizado somente seria possível com a instauração de uma nova assembléia constituinte. Resta-nos, portanto, efetuar uma interpretação constitucional que seja mais condizente com as necessidades e interesses nacionais.

No âmbito do Direito Urbanístico, compreendem-se as conseqüências da opção política pela forma de estado federal quando se decompõe, nas questões disciplinadas por suas normas, quais são as entidades e órgãos responsáveis por exercer as atribuições de inovar o sistema jurídico e de executar as normas urbanísticas no que diz respeito ao planejamento, ao ordenamento, à fiscalização e ao controle das funções públicas de urbanificação.

Contudo, como será tratado, não basta apenas definir o que a Constituição demarcou separadamente para cada unidade federada, mas sim saber o que lhes é de responsabilidade compartilhada. As próprias falhas e insuficiências da organização política e da realidade concreta (assimétrica) reforçam a afirmação de que as atuações urbanísticas não podem ser fracionadas, mas devem operar coordenadamente no desenvolvimento das potencialidades de cada ente.

2.1 Entes federados e suas esferas de autonomia

Uma diferença essencial entre um estado unitário e um estado federal está nas escolhas feitas pelo constituinte originário ao atribuir a titularidade dos poderes político e administrativo. Se estes são concentrados

em uma única esfera, em um plano singular, está-se diante de um Estado unitário. Se a opção for por uma distribuição dos mesmos poderes no texto constitucional, criando-se, para tanto, âmbitos de poder que convivem simultaneamente, sendo as competências operacionalizadas com relativa independência e, nomeadamente, não podendo elas ser alteradas por reforma constitucional, identifica-se características de um estado federal disposto a partir de unidades autônomas.

A autonomia não é garantida apenas com a inserção de preceitos na Constituição que reconheçam que os entes integram a federação. Para que a autonomia seja real, para que seja efetivamente um campo de autodeterminação, precisa estar acompanhada de competências constitucionais próprias a cada integrante e estas devem ser exercidas sem a interferência desautorizada dos demais. Através dela permite-se afirmar que não há uma hierarquia entre os entes federados em matéria urbanística, mas sim que cada um tem um âmbito característico de ação definido conforme a predominância dos interesses envolvidos¹².

Autonomia diferencia-se de soberania e independência – estas definidas como irrestrito poder de autodeterminação – pelo fato de a República Federativa do Brasil ser um Estado e não uma união confederativa de entidades soberanas. No artigo 18 da Constituição Federal está expresso que a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios são autônomos *nos termos da Constituição*. Portanto, a autonomia enquanto esfera específica de liberdade e autodeterminação tem seus limites traçados pelos dispositivos constitucionais. Não podem os demais entes organizar seu espaço, dispor seus poderes e exercer o domínio sem uma correspondente coerência com a organização e os fundamentos de ação presentes na Constituição Federal.

Neste particular, destaca-se um princípio que traduz a idéia de uma autonomia consentânea com a organização federal e, de conseqüência, com as normas constitucionais: o *princípio da simetria*. Gilmar Mendes, Inocêncio

¹² O princípio da predominância do interesse, que norteia a divisão das competências constitucionais, será analisado na seqüência.

Coelho e Paulo Gonet discorrem sobre este princípio quando tratam das características dos Estados-membros. Definem que o princípio da simetria designa a “obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal”¹³. Conseqüência do referido princípio é que não só os princípios fundamentais e os direitos individuais e coletivos são a base para toda a normatividade nacional, mas também a organização federal deve servir de parâmetro de disposição e exercício do poder nas demais esferas.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho escreve sobre algumas situações em que os caracteres da organização nacional devem ser observados em outros âmbitos da federação, destacando-se nesse sentido: as hipóteses constitucionais que autorizam a intervenção de um ente no outro; as cláusulas pétreas presentes no art 60, §4º da Constituição da República; os chamados princípios implícitos que apesar de terem enfraquecida sua respeitabilidade científica, visto que apresentam variações entre os autores, vêm sendo indicados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal; as “regras de preordenação institucional” que definem a estrutura dos órgãos (ex: arts 27 e 28 da CF); as “regras de extensão normativa” (ex: art. 75 da CF) e; as “regras de subordinação normativa” como são os princípios que regem todos os âmbitos da administração pública¹⁴.

Nas atuações do poder público, com destaque aqui para as funções de urbanificação, as formas de arranjo e o exercício do poder, bem como os limites que norteiam sua realização, não podem desvirtuar (radicalmente) daquelas que o poder constituinte fixou para a arquitetura política federal e não podem desrespeitar valores constitucionais fundamentais¹⁵. A autonomia não

¹³ MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 814.

¹⁴ FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003, pp. 131/165.

¹⁵ Um exemplo ilustrativo seria a função das secretarias de estado e municipais. Ainda que os Estados-membros e os Municípios tenham autonomia para definir suas pastas, não se poderia atribuir a estas funções que não guardem coerência com as espécies de poder de auxílio que os ministros de estado exercem, ou seja, são eles uma *longa manus* do chefe do Poder

ultrapassa seus limites característicos se é exercida de acordo com os nortes fixados pela Constituição da República.

Os planos de autonomia das pessoas jurídicas de direito público são teorizados a partir de classificações que variam entre os autores¹⁶. Sem perder de vista que as classificações não podem ser taxadas de certas ou erradas, vez que se destinam a instrumentalizar a disposição do conhecimento científico, opta-se aqui pela análise da autonomia dos entes a partir de cinco categorias: *organizacional, legislativa, política, administrativa e financeira*.

A autonomia organizacional significa a detenção de poderes e, por conseqüência, de instrumentos que asseguram a livre organização de cada ente em seu espaço territorial e no exercício de suas funções. Essa esfera de autonomia é garantida primeiramente pela competência de elaborar, de acordo os interesses e necessidades próprias, documentos basilares de organização, que nos Estados são as constituições e no Distrito Federal e nos Municípios as leis orgânicas. E, sem esquecer da harmonia necessária em relação à organização federal, questões como as pastas para o exercício do Poder Executivo – com a respectiva instituição (ou não) de secretarias específicas para o tratamento das questões urbanísticas – à forma de distribuição das competências constitucionais e à criação ou não de entidade para cuidar de gestão de interesses urbanos, inserem-se no plano da autonomia organizacional. Verifica-se, nesta espécie de autonomia, que existe uma esfera de liberdade dos entes para definir seu arranjo institucional partindo de práticas de desconcentração ou descentralização.

Para que a autonomia organizacional seja cumprida, ela deve estar acompanhada de capacidade legislativa. Não é possível falar em poder de auto-organização se vêm de fora as leis responsáveis por estabelecer o que

Executivo, mas se submetem hierarquicamente a estes. E, ainda, respondem os secretários de estado e municipais por crime de responsabilidade nas mesmas condições que os ministros.

¹⁶ José Afonso da Silva e Uadi Lammêgo Bulos tratam de quatro: autogoverno, auto-administração, autolegislação e auto-organização. In, respectivamente: *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30.^a edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 641. e *Curso de Direito Constitucional*. 2.^a edição. São Paulo: Saraiva, 2008, pp. 738/739. Giovanni da Silva Corralo adota a classificação das cinco categorias aqui adotadas em *Município: autonomia na Federação Brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006.

cabe a quem dentro do Estado-membro ou do Município. Cada uma das unidades da federação tem, destarte, seu próprio Poder Legislativo, responsável por criar inovar o sistema jurídico – entre as quais se insere a carta política do ente – oriundo das competências que a Constituição Federal lhes atribuiu.

O exercício da função legiferante e a (relativa) liberdade de execução desta, não prescinde a existência de autonomia política. Os cidadãos de cada um dos entes da federação elegem seus representantes responsáveis por exercer as principais funções políticas – Poderes Executivo e Legislativo – e, subseqüentemente, estes cumprem seus mandatos com independência em relação aos poderes das demais unidades federadas.

Outro efeito dos poderes de autodeterminação anteriormente narrados é a autonomia administrativa. Por possuir competências constitucionais, os entes devem manter toda uma estrutura de pessoas e serviços indispensáveis para a sua operacionalização. E, igualmente, para que o exercício de suas atribuições se dê com liberdade, cabe a cada ente se responsabilizar pela adequada execução das atividades administrativas e pela organização e atuação de seus agentes públicos.

Derradeira, mas não menos importante e, ainda, a mais polêmica das esferas de autonomia é a financeira. Regra básica de qualquer área de ação humana é que não se pode conferir funções sem a concomitante disponibilização de meios para seu exercício. A autonomia financeira dos entes serve – ou pelo menos deveria servir – como mediação indispensável para que cada pessoa pública efetive na prática diuturna suas competências constitucionais. Para isso, os entes têm suas atribuições próprias de arrecadação e gestão de recursos financeiros. Cada um deles é responsável por elaborar e levar a cabo suas leis orçamentárias¹⁷. Acontece que muitas práticas centralizadoras ocasionaram durante os vinte anos de Constituição

¹⁷ As leis orçamentárias básicas previstas na Constituição e na Lei nº 4.320/64 são o Plano Plurianual a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual.

Federal, uma seqüência de emendas (in)constitucionais, que concentraram a arrecadação no âmbito federal.

O mencionado encadeamento de emendas que atribuíram à União grande parte da arrecadação nacional colocaram (sobretudo) os Municípios em uma situação politicamente embaraçada. Aos mesmo tempo em que é conferida constitucionalmente aos Municípios a qualidade de ente federativo e lhes são conferidas responsabilidades, a significativa maioria não têm condições de executar suas competências autonomamente, ficando sob o jugo da União e dos Estados, vez que dependem de transferências voluntárias de recursos destes¹⁸. Nesse aspecto, realmente é possível questionar se há efetivamente autonomia dos Municípios na organização política brasileira. Ousa-se adiantar, neste momento, que esta “falha” na estrutura federativa é uma importante razão pela qual se reforça a responsabilidade dos entes em atuarem de maneira cooperada na realização de interesses e necessidades públicas e no sentido de efetivar direitos fundamentais.

Importante resgatar lições básicas de teoria do Estado acerca da gênese e da razão de ser desta associação política. O Estado se estrutura e se mantém em função da sociedade e, sobretudo, para satisfazer interesses públicos. A normatização e a procedimentalização das suas ações são importantes desde que se destinem a efetivar os objetivos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, entre os quais estão (art. 3º): a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Dessa maneira, federalismo e as autonomias que lhe são intrínsecas existem como mediações que asseguram o exercício do poder no sentido da efetivação dos registrados desígnios.

¹⁸ As citadas informações foram obtidas na obra SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. *Município, descentralização e território*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

2.2 Desconcentração, descentralização e autonomização nas políticas urbanísticas;

A autonomia, ao contrário da dinamicidade da desconcentração e da descentralização, é demarcada em um procedimento singular, no processo constituinte originário, e se perfectibiliza no instante da promulgação da carta política nacional. As competências constitucionais, após esse momento, (teoricamente) já não podem mais ser retiradas, vez que são nucleares à manutenção da forma federativa de Estado, e, de conseqüência, passam a integrar o núcleo rígido do ordenamento constitucional.

O poder constituinte originário simbolizou o povo na assembléia nacional constituinte. Ele não se organizou como um intermediário dos negócios de interesse da União que seria responsável por analisar as possibilidades de delegar ou descentralizar poderes. Logo, não havia qualquer titularidade de poderes no momento instituidor, uma nova ordem foi aperfeiçoada em 1988. Sucede que, positivadas as decisões acerca das autonomias e as competências que lhe asseguram, elas passaram a ser permanentes e, por conseqüência, não puderam mais ser afetados os âmbitos de autodeterminação das unidades federadas.

A idéia de autonomia, segundo discorre Carlos Eduardo Pacheco Amaral:

penetra no âmbito do político, e aponta para um novo tipo de Estado, substancialmente diferente: um Estado onde coexiste uma multiplicidade de centros de poder autônomos, já não de adaptação e de execução da vontade e das orientações políticas definidas pelo centro, mas capazes de lhes resistir, e de desenvolver suas próprias orientações e opções alternativas.

Dessume-se que, consagrados quem são os entes federados e garantidas suas esferas de autonomia através de competências específicas, neutralizaram-se as possibilidades de alterar a alocação da maior parte dos gêneros de poder e de os entes imporem determinações uns sobre os outros, visto que não se está diante de organização hierárquica.

Ocorre que, no cerne da estrutura política de cada pessoa jurídica de direito público há a necessidade da verticalização e horizontalização de poderes, os quais podem assumir variadas disposições de acordo com decisões dos seus titulares. Neste aspecto é possível falar em flexibilidade no arranjo dos poderes. O eficiente emprego das competências constitucionais, que trazem em seu bojo uma pluralidade de atribuições características, pleiteia a racionalização do exercício dos poderes do Estado. Além da consideração da forma de estado que define o exercício do poder em relação ao território, dentro das entidades federativas e seus órgãos as funções também se segmentam e se especializam.

As práticas de desconcentração e descentralização e a idéia de autonomia são importantes para entender como, em que momentos e com quais contornos acontecem as referidas distribuições de poderes. Como as competências dizem respeito a diversas frentes de ação, num primeiro instante – no processo constituinte originário – elas se inserem nos planos de autonomia da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Considerada esta autonomia, ou seja, no interior dos entes, são alternados e ajustados métodos de desconcentração e de descentralização de atribuições. Entender essas categorias é indispensável para determinar como o poder se aloca no Estado e, de conseqüência, com quais espécies de organizações dever-se-á trabalhar em questões de planejamento, execução e controle de funções públicas de urbanificação. Além disto, é importante compreender que uma unidade federada não abre mão de poderes seus em benefício de outra, mas sim que cada uma delas possui atribuições próprias e estas devem ser respeitadas e potencializadas nos processos de regulamentação urbanística.

Não se pode perder de vista que se está a tratar de espaços e pessoas que integram – territorial e socialmente – os entes federados e que as atividades geram efeitos ora localizados, ora dilatados. Os efeitos, os interesses envolvidos e, principalmente, a capacidade do ente ou do órgão em questão são determinantes para se refletir sobre mecanismos de cooperação.

Desconcentrar significa atribuir parte da competência de tomar decisões e de executá-las para autoridades de determinadas localidades ou circunscrições de abrangência, sem, para isto, afastar o controle hierárquico e a autoridade central daquele que delega o poder¹⁹. Isto implica a segmentação de poderes entre diferentes órgãos e agentes no interior de uma mesma pessoa jurídica.

Segundo Georges Dupuis, para que uma política de desconcentração tenha êxito, ela deve apresentar algumas características bem evidentes: a) deve ser concernente a matérias importantes, considerando-se as autoridades desconcentradas competentes, sendo excepcional a intervenção do poder central – princípio da subsidiariedade; b) a transferência de poder deve estar acompanhada da transferência de meios – pessoal capacitado e material apropriado e; c) a desconcentração da preparação e do controle das decisões deve evitar tomar os trabalhos muito proximamente às autoridades centrais, seja para consultar o organismo nacional, seja para verificar a regularidade e oportunidade das decisões efetuadas pelas autoridades desconcentradas – pois assim não haveria justificativa para desconcentrar o poder²⁰.

Em questões de gestão e planejamento urbano, as desconcentrações ocorrem nos quatro âmbitos das unidades federadas. A atividade legislativa da União não pode ser segmentada, concentrando-se no Congresso Nacional todos os processos de inovação do sistema jurídico

¹⁹ Segundo definição de Carlos Eduardo Pacheco Amaral, na desconcentração seria uma “Variedade do centralismo” pois decorre da “necessidade de viabilizar o poder central, e assenta sobre uma dimensão especial de organização do poder. Na impossibilidade de o centro se ocupar diretamente de todos os aspectos da governança, aponta uma dispersão territorial do poder, concentrando em si o poder político e distribuindo uma parte do poder administrativo por entre uma malha de funcionários ou de agentes seus, criados para o receber e para o exercer a serviço da conveniência e da eficácia do governo central, sob a sua estrita tutela hierárquica. Tais agentes ou funcionários não são eleitos localmente, nem dependem, de modo algum, das circunscrições territoriais em que se encontram. Pelo contrario, a imagem do prefeito francês, são agentes do poder central, por ele nomeados e submetidos a sua disciplina, discricção e tutela. *Do Estado soberano ao Estado da autonomias: regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova idéia de estado*. Blumenau: Edifurb, 2002, p. 221.

²⁰ DUPUIS, Georges. GUÉDON, Marie-José. CHRÉTIEN, Patrice. *Droit Administratif*. 8a edition. Paris: Armand Colin, 2002, pp. 196/197.

nacional e/ou federal. Já a atividade administrativa e as normatizações regulamentadoras (de lei) estão desconcentradas em ministérios, destacando-se, nesse sentido, o Ministério das Cidades. Verifica-se a criação de pastas para exercício do Poder Executivo que têm força nacional determinante, principalmente na orientação dos poderes políticos dos demais entes e no financiamento de políticas locais, setoriais e regionais. Nos Estados-membros, no Distrito Federal e nos Municípios, paralelamente ao que se observa em relação à União, o Poder Legislativo mantém-se concentrado nos órgãos que lhe são inerentes. Já a função político-administrativa é desconcentrada em secretarias estaduais, distritais e municipais, respectivamente, alterando-se, entre os entes, as denominações e as funções das secretarias destinadas para capitanear políticas urbanísticas.

Ao se desconcentrar, não se afasta ou delega a competência da unidade federada para organização externa. Aquele que recebe o poder desconcentrado exerce autoridade enquanto mandatário ou preposto do ente que o atribuiu, ele é depositário do poder deste. Tal característica facilita a salvaguarda de uma coerência geral em relação às demais atividades correlatas daquele mesmo ente e, ao mesmo tempo, a delimitação do poder desconcentrado em espaço menor permite seu exercício de modo mais consentâneo com a realidade.

Os benefícios das práticas de desconcentração estão no fato de permitirem uma orientação geral e coerente das políticas urbanísticas, facilitando a interação entre entes que identificam semelhanças em suas ações, destinadas a finalidades coincidentes. Todavia, caracteres negativos insurgem diante do fato que a qualquer momento pode acontecer a reconcentração do poder ou haver uma diferenciada redistribuição do poder. O Ministério das Cidades foi uma criação do Poder Executivo, gestão 2003-2006, uma nova gestão poderá extingui-lo, dispersando suas funções entre outros ministérios, o que provavelmente será uma perda nacional em matéria de política urbana.

A descentralização diferencia-se da desconcentração por importar na criação de pessoas jurídicas diferentes dos entes públicos e normalmente com poder de autodeterminação mais amplos para a realização de determinado objeto, mas sempre preservada uma hierarquia do ente que descentralizou o poder, pois por lei ele pode extinguir ou alterar as funções da pessoa criada. As entidades descentralizadas, além da personificação jurídica, possuem patrimônio próprio, celebram contratos, assumem a responsabilidade pelos atos dos seus agentes, atuam judicialmente livre do ente que as instituiu e mantêm uma organização destinada à gestão de determinados objetivos de interesse coletivo.

Carlos Eduardo Pacheco Amaral traz alguns elementos que qualificam como operam as descentralizações:

As unidades de descentralização não são entidades políticas, mas de administração. Não possuem capacidade política de adoção de valores e de desenvolvimento das opções privativas, nem, como é óbvio, capacidade jurídica de expressão material de atividades políticas em leis formais. Pelo contrário, constituem, tão-só, momento de recepção, de transmissão e de implementação racional das opções e dos valores definidos no centro e aí adotados como lei para todo o Estado. Estando-lhes estritamente vedado o acesso aos poderes Político e Legislativo, apenas dispõem de capacidade de adoção de eventuais adaptações regulamentares adequadas a implementação local, rápida e eficaz, das diretivas políticas e jurídicas oriundas do centro²¹.

Verifica-se, portanto, que a descentralização diferencia-se da desconcentração no sentido de que o poder é individualizado em ente personificado, mas não chega a caracterizar uma autonomia, pois esta pessoa jurídica continua sob o jugo do poder que o criou e a qualquer momento por ele pode ser modificada ou extinta. O controle impositivo do poder genitor sobre a entidade descentralizada, nos termos do conceito antes citado, tem relação com a postura das autoridades políticas, as quais podem optar por exercer

²¹ AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco. *Do Estado soberano ao Estado das autonomias: regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova idéia de estado*. Blumenau: Edifurb, 2002, p. 223.

intervenções mais ou menos intensas nestas pessoas jurídicas que integram seu conjunto administrativo.

A questão é que estas pessoas descentralizadas normalmente têm sua atuação inserida nas políticas estatais. Muitas das atividades inerentes às intervenções urbanísticas, como, e.g., os serviços públicos de saneamento e transporte, a fiscalização ambiental, os institutos de pesquisa e planejamento, são decorrentes de opções descentralizantes. Elas se justificam pela necessidade de racionalização e concretização das funções atribuídas constitucionalmente ao Estado e, deste modo, não podem estar em desacordo com suas políticas. Muitas vezes elas precisam assumir novas configurações, caso isto seja fundamental para o Estado executar ações de planejamento, administração e controle de maneira mais eficiente e efetiva.

A autonomia se estabelece, por conseguinte, como limite à interferência arbitrária entre poderes e, concomitantemente, como condição imprescindível a uma atuação cooperada – e não sobreposta – dos entes federados. Já as desconcentrações e descentralizações se qualificam como disposições de poder a serviço da realização dos objetivos o Estado, tendo caráter mais precário e suportando constantes modificações. Tais questões de distribuição do poder entre entes autônomos e das práticas de desconcentração e descentralização, aqui sucintamente analisadas, devem ser entendidas para ser possível demarcar em que âmbitos e sentidos deve existir uma cooperação política e administrativa entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas intervenções urbanísticas e, sobretudo, no controle destas.

2.3 Cooperação entre entes v.s usurpação de competências

Consoante narrado, as cinco dimensões das autonomias, para se qualificarem como tais, precisam estar acompanhadas de competências constitucionais. A autonomia dos entes e, de conseqüência, a forma federativa de estado somente se mantém porque na Constituição da República estão consolidadas competências para cada unidade federal de poder. A Constituição

prescreve estas competências para uma pluralidade de frentes²². Diante do tema de pesquisa proposto, entende-se necessário ressaltar em que hipóteses se manifestam as autonomias dos entes federados em matéria urbanística.

A diferenciação nas atribuições teve e tem no princípio da *predominância do interesse* o seu vetor de determinação. Atribuiu-se à União competências que manifestam interesse de âmbito nacional, aos Estados os regionais, reservando-se aos Municípios as ações relativas à efetivação dos interesses que são prevalentes dentro dos limites do seu território. Partindo do interesse geral em direção ao local, principia-se pelas competências constitucionais na União.

A respeito do interesse nacional, exerce a União competências normativas e materiais na fixação de diretrizes gerais sobre gerenciamento e uso dos recursos hídricos, desenvolvimento urbano – habitação, saneamento e transporte – ordenação do território, desenvolvimento econômico e social e política nacional de transportes²³. Ademais, nos termos do que discorre Ângela Moulin Penalva, o poder federal assume, em regra:

as políticas de crescimento e estabilização (políticas fiscal, monetária e cambial), as políticas distributivas e a alocação de bens públicos nacionais, isto é, as principais decisões de políticas, que afetam, portanto, todo o país²⁴.

Os Estados-membros, além de regerem-se por suas constituições estaduais, cumprem importante papel na esfera urbanística quanto às funções legislativa e material de instituir, planejar e administrar regiões metropolitanas,

²² Pode-se citar como exemplo: prestação de serviços postais, de transporte, explorações de recursos minerais, planejamento de execução de atividades econômicas, realização da segurança externa e interna, manutenção de relações internacionais etc.

²³ Art. 21. Compete à União: XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação. Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: IX - diretrizes da política nacional de transportes. E o Art. 174, § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

²⁴ SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. *Município, descentralização e território*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 14.

aglomerações urbanas e microrregiões, naquilo que elas apresentem de interesse comum²⁵. Os Municípios, em face da sua proximidade com realidades particulares e do contato com os interesses dos cidadãos, definem em sua lei orgânica a base jurídico-política do território no qual exercem o poder, girando em torno do interesse local suas práticas legislativas e administrativas²⁶. Cabe destacar as importantes funções que diretamente exercem de promover o ordenamento territorial e de executar as políticas de desenvolvimento urbano²⁷. O Distrito Federal cumula as competências atribuídas aos Municípios e aos Estados, tendo alguns de seus serviços organizados pela União e é regido também por uma lei orgânica²⁸.

Além da referida repartição horizontal das competências constitucionais, tem-se a segmentação vertical que são as competências comuns e concorrentes. No que diz respeito à competência comum, União, Estados, Distrito Federal e Municípios assumem solidariamente ações que dificilmente podem se enquadrar em âmbitos de interesse apartados e, mais do

²⁵ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

²⁶ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos. Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

²⁷ Art. 30. VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. 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; § 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

²⁸ Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

que isso, a atribuição de responsabilidade comum é condição imprescindível à proteção dos bens e interesses em questão. Entre estas competências comuns se destacam a preservação do patrimônio histórico e cultural, a proteção do meio ambiente, a promoção de programas de moradia e saneamento e o acompanhamento e fiscalização dos serviços de exploração de recursos hídricos.

Todos os entes também concorrem em funções legislativas em matéria de Direito Urbanístico, de conservação do meio ambiente e de proteção do patrimônio histórico e cultural, seja legislando originariamente, seja complementando ou suplementando a legislação dos demais entes naquilo que for adequado aos interesses predominantes²⁹.

As competências materiais comuns, a despeito de (ainda) aguardarem superveniência de disciplinas normativas federais que disponham sobre a forma de cooperação entre as unidades federadas³⁰, não podem deixar de ser exercidas pelos poderes com fundamento nessa omissão legislativa. Já a competência concorrente não possui tal condicionamento, exercendo a União atribuições normativas naquilo que disser com o interesse nacional, restando aos Estados e aos Municípios sua suplementação de acordo com, respectivamente, os interesses regionais e municipais.

Dois pautas de interpretação se destacam e orientam o exercício das competências constitucionais: os princípios da *simetria* e o da *predominância de interesse*. A simetria traz em seu bojo a necessária coerência entre as organizações das unidades federadas e na relação entre seus poderes para que seja possível não apenas preservar os valores constitucionais, mas também compatibilizar ações dos entes. Ainda que haja

²⁹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

³⁰ Segundo dispõe o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, "Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional".

esferas distintas de poderes políticos e administrativos, as finalidades não se excluem, mas sim se complementam e coincidem. Mais uma vez é necessário registrar que os espaços e os cidadãos integram os três entes federados. Portanto, como todas as esferas de poder intervêm no espaço e são responsáveis por promover seu desenvolvimento. A compatibilização das atividades é condição inafastável para a obtenção de resultados positivos.

Acontece que a simetria, no atinente à organização dos entes federados e de seus poderes, e a necessária observância de alguns valores constitucionais não implicam encarar todos os entes de maneira idêntica. Principalmente no que diz respeito às capacidades técnica e econômico-financeira existe uma assimetria real entre os entes federados. Não se pode olvidar, portanto, o princípio constitucional da igualdade, não sob uma perspectiva meramente formal, mas, sobretudo substancial³¹.

Do princípio da simetria formal de poderes e da assimetria material de realidades geográficas, econômicas e sociais, agregados às competências comuns e concorrentes, infere-se a necessidade de cooperação no cumprimento de necessidades e interesses públicos. Nesse particular, o princípio da predominância de interesse destaca-se por assentar cada ente em conjunturas próprias, de modo que a articulação não gere usurpação de competências.

Fernanda Menezes Almeida afirma que a disposição constitucional das competências permite uma positiva compatibilização entre a atuação dos entes:

a exploração das potencialidades das competências concorrentes, buscada pelo constituinte, representa alternativa válida para se atingir uma descentralização maior, que o

³¹ No que diz respeito à simetria e à assimetria no federalismo brasileiro, Manoel Gonçalves Ferreira Filho discorre que “como é fato notório a assimetria do desenvolvimento entre as diversas regiões do País, leva ele em conta” – o direito vigente – “esse elemento introduzido, no sistema tributário, a redistribuição dos recursos, para favorecer os menos desenvolvidos. Isto também se reflete na admissibilidade de tratamento diferenciado entre regiões administrativas, sobretudo quanto a incentivos para seu desenvolvimento econômico”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 183.

federalismo brasileiro reclama, sem prejuízo da direção uniforme que se devam submeter determinadas matérias.

De fato, a integração das ordens parciais na implementação das políticas gerais, mediante o exercício de competências legislativas e de execução comuns, importa possibilitar às unidades federativas uma participação apta a vivificar a diversidade na unidade, que é própria do modelo federal de Estado³².

Políticas centralizadoras demonstraram historicamente que problemas podem ser resolvidos em curto prazo, mas são deixados de lado objetivos fundamentais: o exercício democrático do poder e o desenvolvimento da capacidade política de todos os âmbitos. O princípio da predominância de interesse, além de ter servido de baliza para o poder constituinte originário, deve ser aceito pelos poderes públicos como condição para que se respeitem, nas políticas urbanísticas, os planos de atribuição de cada ente federado. Uma capacidade financeira ou técnica mais apurada, não pode implicar o desrespeito à autonomia das pessoas jurídicas de direito público. Se se almeja padronizar ou capitanear ações semelhantes em diferentes Estados ou Municípios, deve-se admitir que eles também devem ser protagonistas na formação das decisões. Se o governo federal ou estadual estabelece determinadas políticas urbanísticas, cabe a eles abrir espaço para a demarcação conjunta das questões que digam respeito às esferas locais.

Agregam-se, através da simetria e da predominância do interesse, os princípios constitucionais fundamentais, que têm naqueles postulados caminhos de orientação para o exercício de competências constitucionais. De tal modo, ao mesmo tempo em que se mantêm a coordenação e a coerência nacional das políticas, conserva-se o respeito aos âmbitos de autonomia de cada ente federado e estimula-se o desenvolvimento das potencialidades político-administrativas destes. Tanto na competência concorrente quanto na comum, deve ser reverenciada esta estruturação dirigida pelos objetos

³² ALMEIDA, Fernanda Menezes Dias de. *Competências na Constituição de 1988*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 143.

atinentes à espacialidade e ao desenvolvimento que estejam em questão em cada intervenção urbanística.

Na ordem jurídica brasileira, em face da organização federal, incide mais de um ordenamento sobre um mesmo território e sobre a sociedade que o integra. Para que eles possam conviver de maneira coesa e eficiente, indispensável a coordenação de suas normas e intervenções. Não pode um adentrar indevidamente na esfera do outro, pois além de gerar conflitos de jurisdição, pode apresentar dissensões entre exigências incompatíveis. Exemplo comum é a incidência concomitante de normas, fiscalizações e sanções ambientais operadas por entidades de âmbito federal, estadual e municipal, sem que haja entendimento entre elas.

As políticas urbanas não se cingem apenas ao exercício do poder de polícia ou à realização de obras públicas. As situações práticas permitem afirmar que elas envolvem uma série de atividades, como, por exemplo, serviços de saneamento e transporte, práticas planejamento e execução de orçamento público, abertura e manutenção de vias, habitação, disciplina e fiscalização ambiental, limites ao exercício do direito de propriedade (pública e privada) e intervenção em campos que têm efeito nas atividades econômicas.

Da leitura do art. 4º do Estatuto da Cidade, que relaciona séries de instrumentos e espécies de planejamentos necessários à política urbana – registrado que se trata de relação que não remata todas as espécies possíveis – já é possível perceber a multiplicidade de ações. São atividades que não se restringem à realidade apenas dos Municípios, elas se estendem pra âmbitos estaduais e federais. A coordenação, mais uma vez, mostra-se como condição para a eficiência e efetividade das ações dos diferentes poderes da federação.

Carlos Ari Sunfeld afirma que a política urbanística não pode estar dissociada das demais políticas públicas e esta coordenação denominada externa é possível por intermédio do sistema de *racionalidade decisória*, segundo o qual “as normas e decisões urbanísticas (isto é, de política espacial da cidade) têm sua validade condicionada ao respeito de normas e decisões de

maior abrangência, tanto no sentido territorial (...) como temático³³. Necessário registrar que o narrado entendimento é possível se tiver em mente os diferentes domínios de poder e não uma hierarquia entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

A União centraliza em suas mãos a definição de políticas nacionais, mas dificilmente operacionaliza diretamente sua execução. Exemplo é o Plano de Aceleração de Crescimento – PAC – proveniente do governo federal³⁴. Ele definiu objetivos, metas e planos de ação especificamente na área urbanística – habitação e saneamento. As verbas deste plano nacional são transferidas para Estados e Municípios, os quais são os responsáveis pela execução concreta das atividades.

Acrescido a isso, cabe lembrar que, excetuados os Municípios mais provisionados de meios materiais, nos quais o ativo financeiro é substancial a ponto de gerar uma renda que ampare grandes investimentos públicos, a maioria significativa dos Municípios brasileiros não tem condições de executar sozinho suas atribuições constitucionais. Aos Municípios são conferidas responsabilidades de todo gênero, mas não meios para que as materializem. Por tal razão, verifica-se na atualidade grandes investimentos em atividades urbanísticas realizados com receitas oriundas de transferência de rendas da União e dos Estados. O financiamento das políticas não significa apenas transferir recurso financeiro e exigir que os Municípios se assumam os ônus dos resultados. Estes precisam também de auxílio de outras fontes, como bens, tecnologia e profissionais, não só na fase de planejamento, mas também na avaliação das políticas e controle de seus resultados.

Ao transferir recursos e cooperar no exercício das atribuições comuns e concorrentes, a União e os Estados não podem utilizar argumentos de autoridade para afastar os Municípios do exercício das suas competências.

³³ SUNFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes. IN: DALLARI, Adilson Abreu. *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2.^a edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 50.

³⁴ Para obter informações sobre o Programa de Aceleração do Crescimento do governo federal, consultar o site <http://www.brasil.gov.br/pac/>.

É necessário aproveitar a força da União e, ao mesmo tempo, fortalecer os demais entes com recursos financeiros e técnicos, aperfeiçoando-os para desempenharem suas atribuições. A cooperação deve ser de tal maneira que realize políticas urbanísticas viáveis e capacite os agentes públicos para darem continuidade aos objetivos fixados para as intervenções. Capacitação política e distribuição de renda são duas idéias que não podem estar apartadas das políticas urbanas, pois só assim se levam a efeito os direitos fundamentais. Retirar de um poder concentrado e centralizado e atribuir grande parte dos poderes de decisão a autoridades mais localizadas pode gerar questionamentos acerca da perda da unidade e da autoridade pública. Mas, por outro lado, se não existem os planos menores de ação, destacam-se problemas como a adaptação às realidades locais e as falhas na participação político-democrática. Deve-se lidar, portanto, com duas finalidades principais: a coerência geral e a conformação às necessidades locais.

3. COOPERAÇÃO DO PLANEJAMENTO AO CONTROLE PARA A EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS CIDADES

No início deste ensaio foram firmadas duas categorias centrais e indissociáveis para se pensar teoricamente as políticas urbanísticas: o espaço e o desenvolvimento. No que diz respeito aos espaços urbanos, os Municípios são os entes federados protagonistas da regulação do uso e ocupação do solo (art. 30, VIII CF), isto é, a legislação atinente à delimitação do perímetro urbano, à demarcação das zonas, à fixação dos usos permitidos e proibidos, ao parcelamento do solo e à qualificação da maioria das vias é de sua competência. Por conseguinte, cabe aos Municípios distinguir fisicamente as áreas nas quais intervirá para promover o desenvolvimento urbano.

No entanto, se o Município for integrante de região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana, as áreas adjacentes a este ambiente composto por diferentes Municípios demandarão uma regulação compatível entre Estados e Municípios. E, ainda, Municípios que tenham em seu território

bens como os terrenos de marinha, rios de fronteira com outros países, sítios arqueológicos e outras áreas de responsabilidade da União, também terão que conjugar suas regulamentações. Logo, não é possível afastar a responsabilidade (simultânea) de todas as unidades federadas quanto aos ambientes físicos.

Porém, não é somente no elemento espaço que existe justaposição de poderes e deveres. O desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social também exigem a ação permanente de todas as unidades federadas. As diretrizes gerais de desenvolvimento habitacional, urbanístico, ambiental, viário, de transporte e cultural integram a esfera de competências da União. Esta, portanto, estabelece as leis e os planos nacionais que prescrevem linhas de ação, podendo os Estados complementar e/ou criar seus planos específicos quanto às questões regionais de seu território. Já os Municípios regulam a esfera local, capitaneando suas intervenções espaciais e desenvolvimentistas através do plano diretor.

Ademais, espaço e desenvolvimento não podem ser dissociados do financiamento e de um arsenal técnico-político, pois estes são instrumentos inafastáveis das políticas urbanísticas. A assimetria concreta não aceita uma demarcação idêntica de ações para cada ente, pautada apenas na simetria formal – traduzida nas competências constitucionais. Exige-se, neste particular, a ponderação das situações específicas e a adequação prática de mecanismos de distribuição e redistribuição de renda que promovam o desenvolvimento nacional.

Deste modo, tão ou mais importante que a cooperação dos entes nos processos de planejamento urbano, é sua atuação conjunta em ações de controle de resultados para que se atinjam as finalidades redistributivas. Mais uma vez é necessário lembrar que os problemas urbanos mais característicos demandam intervenção pública e esta somente será efetiva se houver rigor no controle da utilização do espaço e nos resultados alcançados quanto aos níveis de desenvolvimento social, ambiental, cultural e econômico.

O controle das políticas urbanas deve ocorrer em dois sentidos principais: quanto ao resultado das ações planejadas e quanto à preservação de condições que estão compatíveis com o ordenamento. Todo indivíduo, além de cidadão, é consumidor. O controle deve operar, portanto, para que os indivíduos assumam efetivamente a posição de cidadãos – o que, em regra, exige prestações por parte do Estado – e, subsequente ou concomitantemente, para que sua condição de consumidor (do espaço) se efetive dentro de padrões positivos à manutenção e desenvolvimento nacional.

Não basta apenas promover a regularização fundiária, é necessário que se impeça que novas irregularidades se firmem. O problema da preservação ambiental não pode se encerrar em um ato ou regulamentação, pois devem ser permanentemente fiscalizados e controlados mecanismos como a separação dos resíduos sólidos e os gases expelidos pelas indústrias. A regularidade não pode se encerrar em momentos formais como as certificações, os licenciamentos e o registro de propriedades. A responsabilidade deve estar presente, sobretudo, no controle ininterrupto do que acontece após estes momentos singulares.

Devem inserir-se entre as prioridades do controle questões como a avaliação da eficiência-efetividade das intervenções, a concretização de metas previamente fixadas e a identificação daquilo que exige novas direções por não ter acarretado resultados positivos. Para isto, alguns critérios de abrangência e qualidade devem ser estabelecidos. No que diz respeito, por exemplo, aos procedimentos de regularização fundiária, o controle cinge-se à avaliação de questões como os serviços implantados, o acesso e a qualidade destes, a fiscalização dos particulares que obtiveram seus títulos, a fiscalização da área para que os interesses econômicos não prejudiquem as condições ajustadas, o que acarretaria novas confluências de irregularidades.

Agregado a isso, a atuação compartilhada entre entes federados demanda facilidade de acesso às atividades executadas por seus órgãos e entidades. O cruzamento de informações, a criação de índices de desenvolvimento, a unificação de programas seriam algumas alternativas

viáveis. Deve-se, ademais, discutir em todos os âmbitos metas e resultados para que não ocasionem tratamento igual para realidades muito diferenciadas.

Questiona-se se haveria referenciais que podem ser juridicamente impostos aos poderes públicos, uma vez que se trata de realidades muito díspares. Padrões normativos existem sim e devem girar em torno da efetivação de valores que o Estado brasileiro elegeu como fundamentais. Os princípios constitucionais fundamentais presentes nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal e os direitos fundamentais que se estendem por todo o texto magno têm hodiernamente um caráter inquestionável de eficácia³⁵. A fundamentalidade dos valores deles provenientes deve ser a base de todo o ordenamento nacional e, com efeito, o substrato de ação dos poderes públicos.

Consoante discorre Ana Paula de Barcellos, existem alguns axiomas básicos consolidados no direito constitucional pátrio e que são gradativamente incorporados à prática jurídica, são eles: a normatividade dos princípios e regras constitucionais, que ocupam status de superioridade hierárquica no sistema jurídico; a centralidade dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico, visto que o homem e sua dignidade são seu referente principal e; que a atuação dos poderes públicos é determinada pela Constituição no sentido de que estabelece “vinculações mínimas aos agentes políticos, sobretudo no que diz respeito à promoção dos direitos fundamentais”³⁶.

Portanto, os direitos fundamentais devem ter sua força normativa assegurada também em esfera urbanística, firmando-se como alicerce a partir do qual o Estado deve realizar as políticas públicas. Os direitos fundamentais não se restringem àqueles de caráter individual. A atuação estatal por meio de políticas urbanísticas deve priorizar questões como condições básicas de higiene, moradia, lazer, mobilidade, participação e todas as demais necessárias à afirmação do sujeito em sua esfera individual e coletiva.

³⁵ Sobre o tema, Ingo Wolfgang Sarlet discorre com grande propriedade na obra *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. 8ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007

³⁶ BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: *Revista de Direito do Estado*. Nº 3, jul/set 2006. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 22.

Considerando os temas de abordagem fixados como situações mais críticas que demandam a intervenção pública – ocupações irregulares, meio ambiente e saneamento ambiental, revitalização de áreas antigas, regiões metropolitanas – os meios de controle devem se perfectibilizar nesses âmbitos enquanto instrumentos verificadores da efetivação dos valores constitucionais, como referentes para adaptações futuras nas políticas e como respaldo para a responsabilização dos entes que não realizarem suas atribuições constitucionais.

E, além do reconhecimento objetivo pelos poderes públicos quanto aos direitos fundamentais na cidade, é preciso provocar o reconhecimento subjetivo de todos os cidadãos. Nos termos do que afirmou Ermínia Maricato:

A sociedade brasileira tem aquilo que eu chamo de analfabetismo urbanístico, conhece pouco o território, como ele é ocupado, quais são as tendências. (...) Acredito em um esforço civilizatório, em um esforço "paulofreiriano", pedagógico, das pessoas conhecerem a própria realidade para atuarem sobre ela.³⁷

É preciso que cada um conheça seus direitos para que eles possam ser pleiteados. Os indivíduos, na qualidade de cidadãos, deixam de ser somente um *dever ser* preconizado nas normas constitucionais e passam a fazer parte da realidade a partir do momento em que tiverem ciência de seus direitos e obrigações. E, mais importante que isso, é necessário esse reconhecimento dentro da comunidade política que eles integram³⁸. As responsabilidades não se restringem ao âmbito estatal, a sociedade também exerce importantes papéis. Demandas são satisfeitas se existem atitudes comissivas e de controle, mas, por outro lado, o controle é possível se os

³⁷ <http://www.cartacapital.com.br/app/materia.jsp?a=2&a2=6&i=1786>, último acesso em 08 de agosto de 2008.

³⁸ Carl J. Friederich entendia que bastava o reconhecimento pela comunidade política e não pelas pessoas às quais se aplicam os direitos. In: *Uma introdução à teoria política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 17. Pensa-se que na realidade hodierna, principalmente em função dos vários remédios que permitem ao cidadão pleitear junto ao poder público a garantia de direitos seus, não só individualmente, mas coletivamente, a educação cívica é condição fundamental para o exercício destes direitos.

indivíduos assumem seu papel de cidadãos e exigem dos seus representantes ações efetivas e não meras respostas clientelistas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Menezes Dias de. *Competências na Constituição de 1988*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco. *Do Estado soberano ao Estado da autonomias: regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova idéia de estado*. Blumenau: Edifurb, 2002.

BARCELOS, Ana Paula de. Constitucionalização das Políticas Públicas em matéria de Direitos Fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: *Revista de Direito do Estado*. nº 3. Rio de Janeiro: Renovar, Jul/Set de 2006.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Abr/jun 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7.ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 20ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 6.ª edição. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2006.

CAVALCANTI, Amaro. *Regimen Federativo e a Republica Brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.

CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006.

DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2.ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

- DUPUIS, Georges. GUÉDON, Marie-José. CHRÉTIEN, Patrice. Droit Administratif. 8a edition. Paris: Armand Colin, 2002, pp. 196/197.
- DUSSEL, Enrique. Trad. ALVES, Ephraim et al. *Ética da Libertação na idade da globalização e da exclusão..* 2.ª edição, Petrópolis: Vozes, 2002.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal.* 2.ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo.* São Paulo: Saraiva, 2003.
- FRIEDERICH, Carl J. *Uma introdução à teoria política.* Rio de Janeiro: Zahar, 1967
- HAMILTON, Alexander. MADISON, James. JAY, John. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. *O Federalista.* 2ª edição. Campinas: Russel, 2005.
- HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à Razão Utópica.* São Paulo: Paulinas, 1988.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.* Petrópolis: Vozes, 2001.
- MAX-NEEF, Manfred. Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro. Santiago del Chile: Fundación Dag Hammarskjold. 1986. SANTOS, Milton. O Espaço do Cidadão. 4.ª edição. São Paulo: Nobel, 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro.* 6.ª edição (atualizada por Izabel C. L. Monteiro e Yara D. P. Monteiro). São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional.* 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.
- SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. *Município, descentralização e território.* Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão.* 4.ª edição. São Paulo: Nobel, 1998.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais.* 8ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30.^a edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

_____. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4.^o edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 5.^a edição. São Paulo: Saraiva, 2007.