

# *República Federativa do Brazil*



**Capital:** Brasília

**Habitants:** 190.732.694 (2010)

**Area:** 8.514.876.599 km<sup>2</sup>



A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito. (art. 1º da Constituição Federal de 1988).

Seus entes federados possuem a seguinte estrutura: tanto no nível federal (União) quanto em cada um dos 26 estados da federação, a forma de governo baseia-se numa estrutura tripartite (Executivo, Legislativo e Judiciário) assegurada constitucionalmente. Além disso, há o Distrito Federal, onde se localiza a capital do país, e mais 5.562 municípios, cada um deles formado por um corpo Executivo (Prefeito) e Legislativo (Câmara de Vereadores).

O Presidente da República é o chefe de Estado, eleito por voto direto por um período de quatro anos pela população de cada Estado e o Senado Federal (alta) por

coincidente com o do Presidente da República. O Congresso Nacional é bicameral, sendo a Câmara dos Deputados (baixa) composta por 513 Deputados distribuídos de acordo com a

A Capital do país é Brasília. Os Municípios constituem entes federados autônomos administrativa e financeiramente, tendo uma participação de 5,8% da carga tributaria nacional, que em 2009 foi de 35,2% do Produto Interno Bruto (PIB).

Um país que apresenta uma das maiores áreas geográficas, com 8.514.876,599 Km<sup>2</sup> e uma população de 190.732.694 habitantes, de acordo com o censo populacional do Instituto de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2010. Ainda de acordo com os dados do IBGE, o PIB brasileiro totalizou R\$ 3.675 trilhões em 2010. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o índice de desenvolvimento humano (IDH) brasileiro é de 0.69, o que coloca o país na 73ª posição do ranking mundial.

## Democratização e descentralização

Apesar de um passado político marcado por uma carência de tradição democrática em suas instituições e por uma ditadura militar que perdurou por quase 25 anos, o Brasil passou por uma significativa consolidação dos processos democráticos a

partir da abertura política e com a promulgação da Constituição de 1988.

Graças a Constituição, foi possível viabilizar uma democracia substantiva no Brasil, dado a criação de uma constituição democrática, de um parlamento, de um sistema de partidos relativamente estruturado, de instituições políticas reconhecidas, de um sistema eleitoral mais transparente e a garantia de eleições diretas e periódicas, ou seja, criaram-se condições para o fortalecimento democrático no Brasil.<sup>1</sup>

Um dos aspectos mais substantivos desse processo de fortalecimento democrático concerne à “questão federativa”, tendo em vista que a história do Brasil se confunde com uma história de centralização político-administrativa.

A partir de 1988, ocorre uma inversão do modelo político centralizador: o Brasil passa por uma mudança significativa do ponto de vista institucional ao se tornar um dos países mais descentralizados do mundo no se que se refere à distribuição de recursos tributários e de poder político.<sup>2</sup> A Carta de 1988 destaca-se ainda pelo estabelecimento dos artigos 182 e 183, que versam sobre política urbana. Com base neste capítulo, os municípios passam efetivamente a constituir uma das esferas de poder e ganham autonomia e atribuições inéditas até então.

Federativo brasileiro expresso na Constituição Federal de 1988 e que significou um grande avanço para o poder local no Brasil, pois elevou os Municípios a condição de ente federado, em igualdade com os Estados e a União.

Assim os Municípios respondem administrativamente de forma autônoma pelos assuntos de interesse local, pelos tributos de sua competência, pelo transporte coletivo, pela educação pré-escolar e de ensino fundamental, pelos serviços de saúde básica, pelo adequado ordenamento territorial e pelo patrimônio histórico-cultural local.

Além disso, têm competência complementar aos Estados e a União no que se refere a guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas, conservar o patrimônio público, a proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, a proteção do meio ambiente e combate a poluição, a fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar, a promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, ao combate as causas da pobreza e os fatores de marginalização e a segurança do trânsito.

## 2. Organização Administrativa e territorial

### 2.1. Organização Administrativa

A organização administrativa do país é orientada em conformidade com o Pacto

---

<sup>1</sup> LIMANA, Amir. O processo de descentralização política-administrativa no Brasil.

<sup>2</sup> SADEK, Maria Tereza. O pacto federativo em questão.

## 2.2. Organização Territorial

### a) Distribuição da População Brasileira por estado



A divisão do país em 5 grandes regiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) possui uma finalidade estatística e econômica, não havendo qualquer tipo de autonomia política das referidas regiões. Contudo, uma importante finalidade desta divisão é a de ressaltar os desequilíbrios inter-regionais: enquanto a região Sudeste concentra aproximadamente 42,1% da população e é responsável por 56% do PIB brasileiro, a região Nordeste abarca 27,8% da população brasileira, é responsável por somente 13,1% do PIB brasileiro.

Segundo o IBGE em 2008 o PIB estava concentrado em dez municípios que possuíam 29,2% do PIB, estes tem 15,8% da população brasileira.

Em 2008, com 51 municípios chegou-se à metade do PIB e a 30,4% da população. Estes números mostram a concentração de renda.

Os dez municípios que representam 29% do PIB, em 2008, foram. São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba, Belo Horizonte, Manaus, Porto Alegre, Duque de Caxias, Guarulhos e Osasco. Sendo 6 da região Sudeste, 1 da região Norte, 2 da região Sul e 1 da região Centro-Oeste.

Outro importante dado divulgado pelo IBGE em 2009 diz respeito à concentração

da produção no âmbito municipal. De acordo com a pesquisa, apenas seis municípios sozinhos (3 deles estão localizado na região Sudeste, os restante esta dividido na região centro oeste, sul e Norte) foram responsáveis por 25% do PIB nacional. Vale ressaltar que do total de 5.563 municípios, 449 encontram-se na Região Norte, 1793 na

Região Nordeste, 1668 na região Sudeste, 1188 na Região Sul e 465 na Região Centro-Oeste.

FONTE: Área de estudos técnicos da CNM

Obs.: a população de cada Município brasileiro individualmente e demais informações podem ser acessadas no portal da CNM: [www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

### c) Regime Administrativo da Capital

Brasília está localizada no Distrito Federal que tem as competências somadas de Estados e Municípios, podendo também arrecadar os impostos referentes a esses dois entes federados, tendo ainda o apoio financeiro da União para suportar as despesas com educação, saúde e segurança.

### d) Áreas Metropolitanas

Os Estados podem através de Lei Complementar estabelecer regiões metropolitanas e apoiar o planejamento integrado de soluções para o transporte público, saneamento básico, infra-estrutura de transporte, etc.

### 1) Municípios por Porte

Porte Municípios	Número de Habitantes	Quantidade de Municípios	% dos Municípios
Pequeno	< 50.000	4957	89,1%
Médio	50.001 - 350.000	544	9,8%
Grande	> 350.000	62	1,1%
<b>Total</b>		<b>5563</b>	<b>100,0%</b>

### 2) População por Porte

Porte Municípios	Número de Habitantes	Soma dos Habitantes	% dos Municípios
Pequeno	< 50.000	64.063.131	33,6%
Médio	50.001 - 350.000	60.537.965	31,7%
Grande	> 350.000	66.131.598	34,7%
<b>Total</b>		<b>190.732.694</b>	<b>100,0%</b>

População das 14 maiores metrópoles com mais de 1 milhão de habitantes em 2010, com o crescimento em relação ao CENSO de 2000. Duas cidades tiveram crescimento populacional e ultrapassaram a faixa de 1 milhão de habitantes, são eles Campinas no Estado de São Paulo e a cidade de São Luís localizada no estado do Maranhão.

Anos	Nº de municípios
1940	1.574
1950	1.889
1960	2.766
1970	3.952
1980	3.974
1990	4.491
2000	5.507
2010	5.563

Fonte: IBGE - 2011

Municípios	POP 2010	Cresc
São Paulo/SP	11.244.369	7,76%
Rio de Janeiro/RJ	6.323.037	7,94%
Salvador/BA	2.676.606	9,56%
Fortaleza/CE	2.447.409	14,29%
Belo Horizonte/MG	2.375.444	6,12%
Manaus/AM	1.802.525	28,22%
Curitiba/PR	1.746.896	10,05%
Recife/PE	1.536.934	8,01%
Porto Alegre/RS	1.409.939	3,63%
Belém/PA	1.392.031	8,70%
Goiânia/GO	1.301.892	19,11%
Guarulhos/SP	1.222.357	13,95%
Campinas/SP	1.080.999	11,51%
São Luís/MA	1.011.943	16,31%

Fonte: CENSO 2000 e CENSO 2010

## Reforma Territorial

A última Reforma Territorial ocorreu com a Constituição Federal de 1988, onde os territórios de Roraima e Amapá foram elevados à condição de Estados e o Estado de Goiás foi dividido em 2 (Goiás e Tocantins). Os Municípios alcançaram na Constituição a condição de ente federado autônomo e o número de Municípios aumentou da seguinte forma:

## 3. Democracia local

### 3.1 – Sistema político local

No Brasil, a candidatura para as eleições políticas só é possível dentro de um partido político, tendo o mesmo caráter nacional. Para a criação de um novo partido é necessário assinatura de 1% do eleitorado nacional (cerca de 120 milhões de eleitores). Existem atualmente 29 partidos políticos com representação em cargos eletivos.

As eleições ocorrem através de voto direto e universal, sendo que todo o cidadão brasileiro com mais de 16 anos tem direito a voto, tendo caráter obrigatório para os cidadãos com mais de 18 anos e menos de 80 anos.

No âmbito municipal, prefeito e vereadores municipais são eleitos ao mesmo tempo, a cada 4 anos, no mesmo período das eleições para o governo estadual. Já o Presidente da República, senadores e deputados federal e estadual são eleitos num intervalo de 2 anos com relação às eleições municipais.

Já os funcionários municipais são selecionados através de concursos públicos, convocados pelos Prefeitos para o preenchimento de vagas previstas no plano de cargos e salários aprovado pelo legislativo local. As Normas Constitucionais garantem também a função executiva ao

prefeito dentro das competências administrativas dos Municípios (citadas anteriormente).

### **3.2 – Participação dos Cidadãos**

Nas últimas eleições locais, ocorridas em 2010, 81,9% da população apta a votar compareceu às urnas.

A legislação nacional reconhece e incentiva formas de democracia direta, sendo exemplos consagrados os previstos no Estatuto das Cidades, (onde submete a avaliação popular os instrumentos de planejamento urbano e organização da ocupação do solo), os previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, (que prevêem consulta popular para a elaboração das leis de planejamento orçamentário, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

Segundo Alexandre Gravonski, apenas em 1988 – não por acaso também depois de um regime de força – fez-se constar, pela primeira vez em um texto constitucional brasileiro, que a República Federativa do Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput) e que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (parágrafo único do art. 1º). A participação popular pode se expressar tanto pela via indireta (através do sufrágio universal, elegendo-se pelo voto representantes para em nome do povo exercerem o poder político), quanto pela direta (participação ativa no exercício do poder) caracterizando, respectivamente, a democracia representativa e a democracia participativa.

Entretanto, em uma acepção mais específica, a participação popular refere-se tão-somente à democracia participativa, servindo de incremento à democracia representativa. Sinônimo, sob essa perspectiva, de participação da comunidade ou da população, a expressão

participação popular denomina o exercício direto do poder pelo povo, de forma individual ou coletiva (por meio de associações, por exemplo), ou, nas precisas palavras de Brito (1992: 119): “o povo assumindo-se enquanto instância deliberativa”. A participação, assim, incrementa a legitimidade do exercício do poder, na medida em que contribui para submeter o Estado às reais necessidades e aos interesses do povo e se apresenta como alternativa ao mero exercício formal da democracia.

O Poder, como observa MOREIRA NETO (1992: 55/7), por imperativos de organização interna, tende a concentrar-se nas instituições do Estado e divide-se em funções (legislativa, administrativa e judiciária). Entretanto, é legítimo, e cada vez mais necessário para que o Estado não se desvirtue de sua finalidade precípua (atender da melhor maneira possível às necessidades da sociedade), que o povo reserve para si, individual ou coletivamente, meios de exercício direto do poder do qual é o titular originário. Tais meios concretizam a participação popular que, sob esse enfoque, pode-se definir como as “modalidades de expressão da vontade individual e coletiva da sociedade aptas a interferir, formal ou informalmente, nos processos de poder do Estado, especificamente em suas expressões legislativa, administrativa e judicial” (MOREIRA NETO, 1992: 62). Apresenta-se, assim, como uma espécie de reserva de poder da cidadania oponível ao Estado.

Sendo a Constituição o estatuto que disciplina a organização fundamental do Estado e distribui o exercício do poder, é natural que ela preveja, nos seus termos, meios de participação popular, como, aliás, prevê a parte final do parágrafo único do art. 1º antes transcrito. Interessa referir, por conseguinte, as hipóteses previstas constitucionalmente de participação popular na organização política brasileira, de modo a melhor assimilar o seu alcance.

As hipóteses mais referidas pela doutrina especializada são as relativas à função legislativa: a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo, previstas nos incisos do art. 14 da Constituição e reguladas, a primeira, pela própria Constituição (art. 61, §2º), e todas as três pela Lei 9.709/98. Recentemente, decidiu o povo brasileiro, por meio de referendo, não proibir o comércio de armas no país. Em 1999, foi aprovada pelo Congresso Nacional a primeira lei resultante de iniciativa popular: Lei n. 9.840, que ficou conhecida como “lei anticorrupção” ao incluir o art. 41-A na Lei das Eleições (9.504/97); em 2005, outra lei de iniciativa popular aprovada: a de n. 11.124, que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. No ano de 1993, um plebiscito popular previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias decidiu manter o sistema presidencialista e a forma republicana de governo, rejeitando a adoção do parlamentarismo e a volta da monarquia constitucional (art. 2º). A participação popular na função judiciária se expressa em toda sua plenitude no tribunal do júri, composto por sete cidadãos escolhidos aleatoriamente dentre a população do local do crime (Cód. de Proc. Penal, arts. 439-496) e ao qual a Constituição (CF, art. 5º, XXXVIII) conferiu competência para julgar soberanamente os crimes dolosos (com consciência e vontade do agente de praticar a ação) contra a vida. A ação popular, para a qual é legitimado qualquer cidadão (CF, art. 5º, LXXIII), e a ação civil pública, especialmente quando proposta por associações civis ou sindicatos (CF, art. 129, III e §1º c/c art. 5º da Lei 7347/85), ao objetivarem corrigir atos do Poder Público que atentam contra direitos coletivos ou obrigá-lo a atuar quando se omite diante da lei que reconhece esses direitos, servem igualmente de exemplos de participação popular na função judiciária.

Na função administrativa ou executiva, restou evidente a especial preocupação do constituinte em assegurar participação popular na gestão das políticas públicas responsáveis pela implementação dos direitos sociais. Não sem razão, dado que há uma especial preocupação do Estado Democrático de Direito com a efetivação desses direitos (nos termos do preâmbulo constitucional) e, como já afirmado, porque servir de instrumento para adequar a atuação do Estado às principais e reais necessidades da população constitui uma das principais virtudes da participação popular. É por isso que esta foi consagrada em três dispositivos da Ordem Social na Constituição: art. 194 (gestão democrática quadripartite da seguridade social), 198, III (participação da comunidade como diretriz do Sistema Único de Saúde - SUS) e 204, II (participação da população na formulação das políticas e no controle das ações de assistência social em todos os níveis), e raramente aparece em outros títulos da Constituição. Das previsões constitucionais citadas, merece especial referência o art. 198, III. Não apenas porque é aquela que melhor regulamentação e efetividade alcançou, dado que a Lei 8.142/90, ao disciplinar os conselhos de saúde, condicionou o repasse de verbas federais à sua instituição (art. 4º, II) e assegurou caráter deliberativo às suas decisões (art. 1º, § 2º), mas também pelo status constitucional alcançado por esses conselhos (art. 77, §3º, do ADCT) e, principalmente, pela forma democrático-participativa como foi concebida a participação da comunidade como diretriz do SUS. Todo o regramento constitucional desse sistema foi desenvolvido a partir das conclusões da 8ª Conferência Nacional de Saúde (cf. GAVRONSKI, 2003: 30-41), realizada em 1986 com a participação de cerca de 5.000 pessoas, incluindo profissionais e usuários, 1.000 dos quais com direito a voto. Dentre as conclusões quanto à reformulação do Sistema Nacional de Saúde, constou que ele deveria “reger-



se pelos princípios ... da participação da população ... na formulação da política, no planejamento, na gestão, na execução e na avaliação das ações de saúde” no intuito de se “garantir transparência às atividades desenvolvidas pelo setor e a adoção de políticas de saúde que respondessem efetivamente à complexidade do perfil sócio-sanitário da população brasileira”. A todos esses meios constitucionalizados de participação popular podem-se acrescentar aqueles outros construídos espontaneamente por legítima pressão do povo ou concessão espontânea dos poderes constituídos, merecendo destaque os orçamentos participativos instituídos inicialmente em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, e hoje implantados em vários outros municípios do país. Ainda que essas formas de participação não estejam previstas explicitamente no texto constitucional – omissão que apenas pode ser objetada para retirar a impositividade de sua observância, nunca para questionar-lhes a validade, pois são inerentes ao Estado Democrático de Direito – constata-se que, instituídas como conquistas de um processo de avanço democrático, tendem a ser mais aplicadas e efetivas que algumas das formas consagradas na Constituição.

### 3. Relações entre nível central e local

A autonomia jurídica dos governos locais no Brasil, garantida na Constituição Federal, qualifica o país como um dos únicos do mundo a reconhecer o poder local como ente federado autônomo.

A relação dos Municípios com a União e os Estados ainda não é formalmente sistematizada, constituindo-se ela na prática de duas naturezas: a relação política que se dá entre os chefes de poderes (Presidente da República, Governadores e Prefeitos, ou seus Ministros e Secretários) e a de natureza

operacional voltada a atuação conjunta na solução das demandas da sociedade. Algo que se dá, sobretudo, nas competências comuns aos três entes federados (citados acima) através da formalização de acordos, convênios ou mais recentemente através da formação de consórcios públicos, atuando em parceria para a solução de um problema específico.

De 2003 para cá está funcionando, ainda que precariamente do ponto de vista legal, um Comitê de Relação Federativa, composto por representantes da União e dos Municípios, de forma a coordenar a relação desses dois entes evitando a sobreposição de ações entre os Ministérios. Entretanto, é necessária a ampliação de comitê, com a participação dos Estados, e a formalização do mesmo, o que esperamos que ocorra o mais breve possível.

Sempre que entender que os seus direitos tenham sido atingidos por qualquer ação, o Município pode recorrer à justiça. A exemplo de casos como: o cidadão não tenha pago determinado tributo, outro ente federado busque atuar dentro das competências exclusivas dos Municípios sem a sua autorização ou parceria, ou mesmo em relação ao próprio Congresso Nacional que tenha aprovado alguma legislação que prejudique seus interesses.

Coletivamente, os Municípios ganham força unindo-se em entidades municipalistas, sendo que existem no país cerca de 230 entidades microrregionais, que reúnem de 8 a 120 Municípios, 29 entidades estaduais que reúnem os Municípios de seus respectivos estados, sendo que em 4 Estados existem 2 entidades estaduais e 3 entidades em âmbito nacional, sendo a CNM a maior delas com cerca de 3 mil Municípios filiados.

Essas entidades atuam no âmbito de sua circunscrição territorial basicamente de duas formas. A primeira tem um caráter institucional, tendo o representante da entidade municipalista maior respaldo político para reivindicar em nome dos



Municípios a aprovação de leis ou programas de interesse dos mesmos ou lutar pela alteração ou extinção de ações que venham a ferir os seus interesses. Já a segunda, mais recente, é a busca da solução dos problemas comuns aos seus associados através da prestação de serviços de assessoria, consultoria e desenvolvimento de ferramentas que dão melhores condições de gestão aos Prefeitos.

#### 4. Responsabilidades locais (competências)

A Constituição brasileira, ao garantir a autonomia dos Municípios lhe dá o respaldo necessário para o exercício do seu poder, a fim de solucionar as demandas da população em relação aos serviços públicos de sua competência, que são distribuídos entre os entes públicos como apresentado na tabela adiante.

Dessas competências podemos afirmar que a saúde, a educação e a assistência social são as áreas que estão hoje, nessa ordem, no maior nível de descentralização. Por outro lado, a arrecadação de tributos, os levantamentos estatísticos e a condução da política econômica, por outro lado, estão altamente centralizados.

#### 5.1 Desenvolvimento Urbano

Desde a promulgação da Constituição de 1988, muitos instrumentos legais que favorecem o desenvolvimento urbano vêm sendo instituídos, fruto da crescente participação popular no país e do controle social. Um dos mais importantes é o Estatuto da Cidade.

Segundo Betânia Alfonsin, o Estatuto da Cidade, Lei Federal de Desenvolvimento

Urbano que regulamenta o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, foi recentemente promulgado como coroamento de uma década de lutas por reforma urbana no Brasil. A lei não ignora essa história de produção das cidades, pelo contrário, posiciona-se clara e abertamente como conjunto de instrumentos para intervir nessa realidade a fim de transforma-la. Não pode ser outra a interpretação das diretrizes gerais da lei que coloca a gestão democrática, a sustentabilidade urbano-ambiental, a cooperação entre os vários setores sociais

Serviços	Ente federativo responsável		
	Governo Central	Estados	Municípios
<b>Administrações Gerais</b>			
Polícia		X	
Bombeiros		X	Y
Defesa Civil	X	X	X
Justiça Criminal	X	X	
Justiça Civil	X	X	
Registro Civil	X		
Departamento de Estatísticas	X	Y	
Registro Eleitoral	X	X	
<b>Educação</b>			
Infantil		Y	X
Fundamental		X	X
Médio		X	Y
Profissionalizante		X	
Universitário	X	Y	
Alfabetização		X	X
Outros	Y	Y	Y
<b>Serviço Social</b>			
Serviço Familiar	X	X	X
Albergue		X	X
Assistência Social	X	X	X
<b>Saúde</b>			
Básica		Y	X
Média Complexidade		X	Y
Alta Complexidade	X	X	Y
Plano de Saúde	X	Y	Y
<b>Planejamento Urbano</b>			
Habituação	X	X	X
Plano Diretor			X
Planejamento Regional	X	X	
<b>Transporte</b>			
Rodovias		X	X
Transporte de Cargas	X	X	X
Transporte Urbano			X
Portos	X	Y	
Aeroportos	X		
<b>Meio Ambiente e Saneamento</b>			
Água e Saneamento		Y	X
Coleta de Lixo			X
Cemitério			X
Proteção Ambiental	X	X	X
Proteção ao Consumidor	X	X	
<b>Cultura e Esporte</b>			
Teatro	X	X	X
Museus	X	X	X
Parques	X	X	X
Esporte e lazer	X	X	X
<b>Serviços</b>			
Água			X
Energia	X		
Telefonia	X		
Combustível	X		
<b>Economia</b>			
Agropecuária	X	X	X
Indústria e Comércio	X	X	X
Turismo	X	X	Y
Desenvolvimento econômico	X	X	Y

X = obrigatório  
Y = Facultativo

e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização dentre os objetivos do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

A lei regulamenta uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos, reafirmando o papel central do Plano Diretor como “espinha-dorsal” da regulação urbanísticas das cidades. Dentre os instrumentos que merecem destaque, chamamos atenção para a regulamentação das sanções urbanísticas e tributárias aos terrenos sub-utilizados (art. 182, § 4º) e para os instrumentos de Regularização Fundiária, como a Usucapião Coletiva e a Concessão de uso especial para fins de moradia. Todos esses instrumentos trazem como pressuposto, uma clara visão do direito de propriedade subordinado ao cumprimento de sua função social. O avanço é bastante grande, trazendo a regulação do direito de propriedade imobiliária urbana para o Direito Público, retirando-o em definitivo, como corretamente observa Edésio Fernandes<sup>3</sup>, das garras da visão liberal e individualista que situa o direito de propriedade como objeto do Direito privado.

Esse “movimento” do direito de propriedade inaugura um novo paradigma no tratamento da propriedade imobiliária urbana no Brasil.

Dentre as boas novidades da lei encontra-se o visível esforço para, ao mesmo tempo em que adota uma série de instrumentos de reforma urbana, não negligenciar o necessário balanço entre a garantia do **direito humano à moradia** e o **direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado** nas cidades. Parece de todo acertado essa compatibilização. Os conflitos (quase sempre mal-resolvidos ou empurrados para baixo do tapete) entre esses direitos tem sido uma das mais tristes marcas características da Política Urbana brasileira.

A lei, desde seu primeiro artigo estabelece que objetiva regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do **equilíbrio ambiental**. Além disso, coloca como uma das diretrizes da política urbana a ordenação e controle do uso do solo visando **evitar a poluição e a degradação ambiental**.

Questão das mais importantes de salientar é o fato de que a lei adota a sustentabilidade como um objetivo, utilizando conceito bastante amplo, expresso no artigo 2º, inciso VIII, para delimita-la:

*“adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da **sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;**”* (grifo nosso)

No diz respeito à preocupação da lei com a questão ambiental, podemos ressaltar que dentre os instrumentos adotados/recepcionados pelo Estatuto da Cidade, se prevê o zoneamento ambiental e o Estudo prévio de impacto ambiental que deverá ser acompanhado, agora, de um Estudo de Impacto de Vizinhança, instrumento novo. O **interesse ambiental** de determinado imóvel ou área da cidade autoriza o Poder Público a realizar operações urbanas visando alcançar melhorias ambientais, e a transferir o direito de construir do proprietário para outras regiões da cidade objetivando a preservação do bem de interesse ambiental.

Mais do que nunca as cidades brasileiras estão desafiadas a “casar” a gestão urbana e a gestão ambiental, integrando as políticas de planejamento urbano, a política habitacional e a política ambiental. A

---

<sup>3</sup> FERNANDES, Edésio – in obra citada, pg.

Agenda 21 e a Agenda HABITAT, plataformas internacionais resultantes da Conferência Internacional sobre meio ambiente (ECO 92) e da Conferência Internacional sobre assentamentos humanos (Istambul, 1996), precisam ser encaradas como complementares e as cidades compreendidas como arenas privilegiadas de sua implementação. Os eventuais conflitos decorrentes de sua interpretação/compatibilização deverão ser equacionados através de processos inclusivos e democráticos de governança urbana. A tarefa de planejar a cidade passa a ser uma função pública que deve ser compartilhada pelo Estado e pela sociedade – co-responsáveis pela observância dos direitos humanos e pela sustentabilidade dos processos urbanos. A gestão democrática é o método proposto pela própria lei para conduzir a política urbana.

## 5.2 – Regiões Metropolitanas

Segundo o **Observatório das Metrôpoles**, dentre as importantes mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988, destacam-se as referentes ao arranjo federativo brasileiro. No que diz respeito à questão metropolitana, o assunto deixa de ser considerado no capítulo referente à ordem econômica, quando as regiões metropolitanas eram criaturas do governo federal, e passa ao âmbito “Da Organização do Estado”. Conforme disposto no Artigo 25, a competência para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões pelo agrupamento de municípios limítrofes passa à competência dos estados. A união de forças tem por objeto “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Tal determinação, no entanto é simultânea à elevação dos municípios à categoria de unidades da federação, tal como os estados, e à ampliação de sua autonomia,

na medida em que lhes garante maior fatia das receitas federais. A partir daí, reforçou-se o relacionamento direto do governo federal com os governos locais, pelo aumento da importância de transferências vinculadas para a execução de políticas descentralizadas.

O novo contexto institucional implicou em que as instâncias de coordenação dos interesses e ações comuns tenham apenas caráter administrativo: não são entes políticos, não dispendo, portanto, de corpo legislativo. Às dificuldades de ordem institucional se juntam outras de ordem econômica e social que dificultam a coesão, principalmente em torno da realização de investimentos em infraestrutura urbana, onde se concentram grande parte das questões de interesse comum em regiões metropolitanas: saneamento, habitação, transporte, disposição e tratamento do lixo, entre outras.

No campo econômico, as finanças dos estados entram em franca deterioração, reduzindo sua força como provedores de recursos para alavancar ações de interesse comum. Na área federal, a perda de receita pelo aumento da partilha de seus tributos e as novas obrigações sociais decorrentes das mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 deixam pequena margem para assunção de novos compromissos. O ajuste fiscal promovido ao final da década de 90, baseado principalmente no aumento da carga tributária, elimina o déficit primário, gerando recursos para as obrigações acrescidas com o serviço da dívida. Às dificuldades de recursos estaduais e federais, soma-se a ausência de um suporte institucional ao financiamento de investimentos no desenvolvimento urbano. Na área de habitação, por exemplo, não se repuseram as perdas decorrentes da crise do Sistema Financeiro da Habitação, de que resultou, em 1986, a extinção do BNH – Banco Nacional de Habitação e a absorção de suas funções pela CEF – Caixa

Economia Federal. A ausência de crescimento sustentado do nível de emprego, a queda dos salários e a crescente informalização do mercado de trabalho afetaram a principal fonte de recursos do crédito público para a área urbana, o FGTS.

A década de 90 e os anos 2000 assistem ao crescimento das regiões metropolitanas em número e expressão: das 10 regiões criadas por lei federal, passa-se a 26 regiões, que congregam mais de 400 municípios com uma população superior a 42% do total para o Brasil. Nas regiões inicialmente criadas, em particular, crescem os municípios periféricos, em geral de fraca base tributária, perdendo expressão a cidade núcleo, que se vê chamada a prover serviços para uma população cada vez maior que nela vem trabalhar, enquanto sofre perda relativa de receita, em parte por força de mecanismos relativos à guerra fiscal entre estados e entre os próprios municípios.

## 1. Finanças Municipais

### 6.1 - A arrecadação municipal

Os Municípios têm poder para instituir, arrecadar e fiscalizar três impostos: 1) sobre a propriedade predial e territorial urbana, 2) sobre serviços e sobre a comercialização de bens imóveis, 3) bem como de contribuições para o custeio da previdência social de seus funcionários, o serviço de iluminação pública e de taxas para o custeio de serviços específicos.

Cabe ressaltar que no período de 2000 a 2009 os municípios brasileiros obtiveram um crescimento expressivo de 262,3% na arrecadação de suas receitas próprias. Enquanto que as transferências intergovernamentais cresceram no mesmo período 228,4%.

A receita dos Municípios em 2009 representa 7,6% do PIB, depois de realizadas as transferências de recursos dos demais entes federados, conforme a previsto constitucional. A participação dos Municípios na Carga Tributária Nacional é de **18,7%**, sendo que o peso dos tributos na economia do país está na casa dos **35,1%**. (Obs. Nova metodologia de cálculo do PIB)

### 6.2 – A administração de pessoal do governo local

Os Municípios do país possuem 5,01 milhões de funcionários, em 2008. Todos os funcionários passam por um processo de seleção pública, sendo que os admitidos no período anterior a 1998 eram estatutários, ou seja, eram regidos pelas regras de pessoal estabelecidas pelo próprio município, e os contratados mais recentemente podem ser ou estatutários ou vinculados ao regime geral de previdência.