

A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade

*Janaina Rigo Santin**
*Deborah Hartmann Flores***

Resumo

O artigo busca resgatar o papel do município, sua evolução até a Constituição Federal de 1988 e a importância da gestão democrática, bem como analisar a lei nº 10.257/2001 como cumprimento de um dos fundamentos constitucionais mais importantes: o princípio democrático e o exercício da cidadania. Com o método dedutivo, verificado na compreensão da norma legal e abstrata, estudaram-se o desdobramento histórico do federalismo hoje vigente no Brasil e o papel do Município no constitucionalismo brasileiro. Com a técnica de pesquisa teórico-bibliográfica vinculou-se tal federalismo ao Estatuto da Cidade, com vistas ao desenvolvimento da cidade com sustentabilidade e justiça social.

Palavras-chave: ambiente urbano, federalismo, Município, poder local.

Com a promulgação da Constituição de 1891, o Brasil adotou o federalismo como forma de estado. Devido a fatores diversos o Estado federal brasileiro difere dos demais, sobretudo ao elevar o Município a parte integrante da federação. Autônomo, compete ao município executar a política de desenvolvimento urbano, cujas diretrizes gerais estão no Estatuto da Cidade (lei nº 10 257, de 10 de julho de 2001) – Lei do Meio Ambiente Artificial –, objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus cidadãos.

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 1º e 18, elevou e reconheceu o Município como ente federativo, delegando-lhe a autonomia tão almejada, cumprindo a exigência básica do Estado federal: a repartição regional de poderes autônomos. Isso fez do Estatuto da Cidade a ferramenta mais valiosa do gestor público e da população em ditar, conjuntamente, linhas gerais de criação, manutenção e regulamentação do espaço urbano, pos-

* Professora Doutora em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná, mestre em Instituições Jurídico-Políticas pela Universidade Federal de Santa Catarina, professora do curso de Direito e do Programa de Mestrado em História da Universidade de Passo Fundo, orientadora da pesquisa.

** Bacharelanda em Direito, acadêmica do XII nível do curso de Direito da Universidade de Passo Fundo, integrante do Grupo de Pesquisa “Constituição e Política”, na linha “Executivo e Políticas Públicas”, bolsista da Fapergs.

sibilitando ao poder público e sociedade confrontar interesses. O Estado federal brasileiro, ao elevar o Município a ente federativo, facilitou a descentralização da prestação de serviços e, juntamente com o Estatuto da Cidade, objetivou a aproximação entre poder público e população visando ao desenvolvimento da cidade a partir dos interesses do cidadão.

Conceito de Estado federal

O Estado federal é uma forma de estado, não uma forma de governo. Etimologicamente, a expressão vem do latim (*foedus*) e significa pacto, aliança. Nas palavras de Silva,¹

o *federalismo*, como expressão do Direito Constitucional, nasceu com a Constituição norte-americana de 1787. Baseia-se na união de coletividades políticas autônomas. Quando se fala em federalismo, quer-se referir a uma *forma de Estado*, denominada *federação* ou *Estado federal*, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa.

Dessa forma, pode-se afirmar que o Estado federal difere do Estado unitário no sentido de que este é caracterizado

politicamente, pela unidade do sistema jurídico, excluindo qualquer pluralidade normativa e, administrativamente, pela centralização da execução das leis e da gestão dos serviços. Os agentes inferiores atuam como meros executores (instrumentos de execução) e controladores, em obediência estrita às ordens recebidas do poder central.²

Diferentemente do Estado federal, não há autonomia às unidades menores no Estado unitário, ou seja, apenas um ente público gere e controla todas as decisões do território, impossibilitando a

repartição de competências ou a divisão de atribuições; a União monopoliza para si todos os atos administrativos do território. É essa realidade totalmente inversa à do Estado federal, no qual os Estados-membros têm autonomia perante a União, repartindo entre si as competências para legislar sobre os mais diversos campos da administração pública.

Conforme o entendimento de Dallari,³ Estado federal é aquele que conjuga vários centros de poder político autônomo. Há um ente principal detentor de soberania e outros entes a ele vinculados, possuidores de autonomia. Da mesma forma, Jellinek⁴ refere-se ao Estado federal como um “Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal”.

Por mais que a doutrina tente afirmar que o Estado federal é uma mera forma de Estado, não há como desvincular de seu conceito laços governamentais, pois a federação define-se a partir da cooperação entre a União e os Estados-membros. Nas palavras de Maluf,⁵ “o que caracteriza o Estado Federal é justamente o fato de, sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas, se exercer [...] a ação pública de dois governos distintos: o federal e o estadual”. Com base nessa afirmação, deve ser possibilitado aos Estados-membros representarem e defenderem seus interesses perante a União, exercendo sua autonomia constitucional. Assim, o autor supracitado afirma que a forma federativa de Estado consiste “na descentralização política: as unidades federadas elegem os seus próprios governantes e elaboram as leis relativas ao seu peculiar interesse, agindo com autonomia predefinida”,⁶ isto é, atuando conforme os limites estabelecidos no pacto federativo, verificados no texto constitucional de cada nação.

Assim, no Estado federal, a União é a única detentora de soberania, externa e interna, ao passo que os Estados-membros são dotados de autonomia. Quanto à soberania, verifica-se que

é o atributo que se confere ao poder do Estado em virtude de ser ele juridicamente ilimitado. Um Estado não deve obediência jurídica a nenhum outro Estado. Isso o coloca, pois, numa posição de coordenação com os demais integrantes da cena internacional e de superioridade dentro do seu próprio território, daí a ser possível dizer da soberania que é um poder que não encontra nenhum outro acima dela na arena internacional e nenhum outro que lhe esteja nem mesmo em igual nível na ordem interna.⁷

Em relação à autonomia,

é a margem de discricção de que uma pessoa goza para decidir sobre os seus negócios, mas sempre delimitada essa margem pelo próprio direito. Daí porque se falar que os Estados-Membros são autônomos, ou que os municípios são autônomos: ambos atuam dentro de um quadro ou de uma moldura jurídica definida pela Constituição Federal. Autonomia, pois, não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas, tão-somente, a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre princípios fixados na Constituição.⁸

Portanto, a concepção de Estado federal envolve, sobretudo, o pressuposto de haver regiões dotadas de autonomia num mesmo país, autonomia esta outorgada pelo texto constitucional. A capacidade de um ente ser autônomo implica a competência do poder político de editar suas próprias leis, podendo aplicá-las mediante seus representantes políticos e demais autoridades locais. Ainda, essa autonomia vai mais além, abrangendo aspectos políticos, administrativos e financeiros.⁹

Ressalva-se ainda que uma das principais características do Estado federal é a descentralização, política e administrativa, de forma que a União não detém para si todas as atribuições inerentes ao Estado como um todo. Há uma repartição de atribuições entre a União, os Estados-membros e os Municípios. No Brasil, “foi estabelecida constitucionalmente a descentralização do poder político, ao serem repartidas atribuições”.¹⁰

Por fim, denota-se que, por ter um governo peculiar, o Estado federal, em tese, possui a capacidade de dificultar a acumulação de poder num único órgão, impedindo a formação de governos totalitários. Para tanto, “assegurou oportunidades mais amplas de participação no poder político, pois aqueles que não obtiverem ou não desejarem a liderança federal poderão ter acesso aos poderes locais”,¹¹ ou seja, o federalismo é uma grande arma a serviço da descentralização, da democracia e da participação dos cidadãos no exercício do poder político.

Evolução histórica do federalismo

A forma de Estado federal tem suas raízes na idade moderna, quando na Europa se fazia a transição do sistema feudal para a concentração de poder nas mãos de um governo soberano (absolutismo, unitarismo etc.), visando aplicar novas idéias aos mecanismos de governo. Porém, “o solo político europeu, dentro da esfera continental, se mostrava impróprio a que vingasse ali, de imediato, o ideal federativo”.¹²

Dessa forma, os grupos contrários à concentração do poder nas mãos de uma única pessoa não tiveram outra alternativa senão rumar ao novo território de domínio inglês, a América do Norte, mais precisa-

mente onde hoje se situam os Estados Unidos da América. Então, levaram consigo o pensamento europeu de buscar uma nova forma de governar, de expandir horizontes, rumo à quebra do antigo e tradicional modelo político: a centralização do poder.¹³

Em 1776 as colônias inglesas ali existentes declararam-se independentes, unindo-se, primeiramente, na Confederação de 1778. Fez-se necessário governar os territórios mediante constituições próprias, de forma que, das treze colônias que compuseram a federação norte-americana, inicialmente, doze já possuíam suas próprias constituições em vigor, muitas com aspectos semelhantes ao conteúdo da futura Constituição Federal dos Estados Unidos da América.¹⁴ Surgiu, assim, nos Estados Unidos “a moderna concepção federal [...], para resolver na prática uma necessidade política e militar urgente” (SILVA, 1999, p. 108), encontrando no continente americano a aceitação negada na Europa. Nesse sentido, pode-se afirmar que

o federalismo clássico constitui-se no modelo norte-americano, formado por duas esferas de poder, a União e os Estados (federalismo de dois níveis), e de progressão histórica centrípeta, o que significa que surgiu historicamente de uma efetiva união de estados anteriormente soberanos, que abdicaram de sua soberania para formar novas entidades territoriais de direito público, o Estado federal (pessoa jurídica de direito público internacional) e a União (pessoa jurídica de direito público interno), uma das esferas de poder, ao lado dos Estados membros, diante dos quais não se coloca em posição hierárquica superior.¹⁵

Portanto, nas palavras de Maluf,¹⁶ o federalismo, como forma de Estado moderno que hoje o é, encontra seu marco inicial no texto da Constituição Federal dos Estados Unidos da América, datada de 1787.

Por sua vez, o modelo de Estado federal adotado pelo Brasil

surgiu a partir de um estado unitário, criado pela Constituição de 1824. O seu processo de formação é, portanto, exatamente o inverso do norte-americano, o modelo clássico, com o qual não pode ser comparado. A Constituição brasileira de 1891, copiando várias instituições norte-americanas, copia delas o federalismo, mas, como a história não pode ser copiada e o modelo norte-americano, tanto de Suprema Corte, como de presidencialismo, como de bicameralismo, como federalismo, são modelos históricos, a nossa cópia quase nada tem com o modelo original.¹⁷

Dessa forma, ao adaptar-se a realidade brasileira, o federalismo dito “nacional” difere do norte-americano já na sua forma de criação, uma vez que

a federação americana foi criada por um processo lento e demorado, onde os Estados independentes, já unidos pela cultura e pelas origens étnicas buscaram a federação. O Brasil, por sua vez, era um Estado Unitário descentralizado em decorrência de sua própria extensão territorial, que ocasionava profundas diferenças regionais e culturais.¹⁸

Ainda quanto às diferenças existentes entre os dois modelos de Estado federal, verifica-se que, em território brasileiro,

a “revolução” republicana seguiu o modelo das monarquias absolutistas. Em primeiro lugar, não foram os estados que criaram a federação, mas o governo federal que passou a reconhecer a “soberania” de cada província. O federalismo só existia na teoria. Na prática, a União concentrou o poder decisório nas suas mãos, transformando os estados em meros coadjuvantes no cenário político. Os nossos revolucionários simplesmente ignoraram os dois princípios básicos do federalismo: a divisão dos poderes cons-

titucionais entre a União e os estados e a preservação da autonomia estadual. A monarquia foi substituída pelo Império republicano, que concentrou quase todos os poderes nas mãos do Executivo e adotou o termo “federalista” como uma forma de atrair o apoio das oligarquias locais ao novo regime.¹⁹

Assim, devido à campanha federalista de Rui Barbosa cedeu-se ao princípio federalista, pois as lideranças governamentais eram avessas a tal forma de Estado de início, alegando temerem uma reviravolta social, que acarretaria a perda de poder e prestígio.²⁰ Ainda assim, a idéia de um Estado federal vingou na Assembléia Constituinte de 1890, que passou a reconhecer o Brasil como uma República Federativa. Note-se, contudo, que, no início do século, tal idéia já era almejada por alguns pensadores de inspiração liberal posteriormente a rebeliões importantes, “como a Insurreição de Pernambuco, em 1817, na Confederação do Equador liderada por Frei Caneca, em 1824, e, durante a Revolução Farroupilha, em 1835”.²¹

A adesão ao federalismo deu-se num ambiente em que se insurgiram múltiplos fatores de cunho econômico, político e social, questionando-se a legitimidade do Estado como um todo e, em consequência, ocorreram a queda do Império e o início da República.²² A Constituição de 1891 adotou o modelo de Estado federal, originalmente norte-americano, trazido ao Brasil de forma a ser implantado como uma espécie de federalismo fiscal, voltado ao sistema tributário nacional, que seria elaborado no regime de repartição de competências entre a União e os Estados-membros ou “províncias”, como eram denominados na época (ROCHA, 1995).

Quando da origem e evolução do ideal federalista e da implementação do Estado federal em território brasileiro, é mister

salientar que a descentralização política era almejada desde o Brasil-Colônia, pois devido à extensão territorial, variações climáticas, diversidades étnicas e “toda uma série imensa de fatores [...] tornaram a descentralização política um imperativo indeclinável da realidade social, geográfica e histórica”.²³ Dessa forma,

contrariamente ao exemplo norte-americano, o federalismo brasileiro surgiu como resultado fatal de um movimento *de dentro para fora* e não *de fora para dentro*; de força centrífuga e não centrípeta; de origem natural-histórica e não artificial. De certo modo, deve-se a queda do Império mais ao ideal federativo do que ao ideal republicano. Tanto assim que o *Manifesto de Itu*, em 1870, justificava-se combatendo o centralismo imperial, proclamando, em resumo, que *no Brasil, antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo*. Acresce ao observar que o último e desesperado esforço do Gabinete de Ouro Preto no sentido de salvar a monarquia agonizante consistiu em desfraldar a bandeira do federalismo. Mas já era tarde; poucos meses depois proclamava-se a República Federal.

Logo, ao contrário dos Estados Unidos da América e da França, a República brasileira não surgiu de uma guerra pela independência de seus Estados ou de um levante popular, mas por meio de um golpe militar sofrido pela Monarquia, objetivando restaurar a “dignidade” das Forças Armadas.²⁴ Quando desse golpe, datado de 15 de novembro de 1889, fora publicado o primeiro decreto da República, o qual estabelecia em seus artigos primeiro e segundo que a forma de governo adotada pelo Brasil seria a “República Federativa”, ficando as províncias (Estados-membros) reunidas em forma de federação, constituindo os “Estados Unidos do Brasil”.²⁵ Deu-se, o nascimento da República

Federativa do Brasil. Porém, a Constituição de 1937, oriunda do golpe do Estado Novo, extinguiu o federalismo e deu lugar ao unitarismo; o federalismo foi restaurado com a Constituição Federal de 1946, a qual restabeleceu a federação a partir de seu caráter social-democrata, inspirada na Constituição Federal da Filadélfia e na Constituição Federal de Weimar.²⁶

Novamente, com o golpe militar de 1964, a Constituição Federal de 1967 enfraqueceu o princípio federativo, uma vez que o regime autoritário da ditadura foi a base para a nova Constituição Federal e, em 1968, com a promulgação do ato institucional nº 5, ocorreu a total extinção da federação no país, situação que foi recuperada, em efetivo, apenas com a Constituição Federal de 1988. No relato de Ferreri:

[...] o sistema federativo brasileiro revigorou-se, surgindo de forma inovadora, na medida em que eleva o município a pessoa jurídica de direito público interno, ao lado da União, Estados e Distrito Federal, todos autônomos, integrantes da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil.²⁷

Assim, a Carta constitucional de 1988, além de restaurar a federação e de devolver a democracia ao país, conforme salienta Robert,²⁸ buscou avançar apostando em “um federalismo centrífugo (que deve sempre buscar a descentralização) e de três níveis (incluindo uma terceira esfera de poder federal: o município)”.

Em se tratando da relação existente entre o Município e o Estado federal, salienta-se que o Estado brasileiro inovou, eis que o modelo clássico de federalismo não faz menção ao Município como parte integrante da Federação, sob alegação de que não é possível haver uma federação de Municípios; somente de Estados. Porém, quando essa relação é observada no Esta-

do federal brasileiro, denota-se aí a maior peculiaridade do federalismo brasileiro na Constituição Federal de 1988: a elevação do Município a entidade autônoma, conforme dispõem os seus artigos 1º e 18.

A característica básica de qualquer Federação está em que o poder governamental se distribui por unidades regionais. Na maioria delas, essa distribuição é dual, formando-se duas órbitas de governo: a central e as regionais (União e Estados federados) sobre o mesmo território e sobre o mesmo povo. Mas, no Brasil, o sistema constitucional eleva os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de organização e governos próprios e competências exclusivas. Com isso, a Federação brasileira adquire peculiaridade, configurando-se, nela, realmente três esferas governamentais: a da *União* (governo federal), a dos *Estados federados* (governos estaduais) e a dos *Municípios* (governos municipais), além do *Distrito Federal*, a que a Constituição agora conferiu autonomia.²⁹

Quando questionado sobre posição em que se encontra o Município na federação brasileira, o autor alega que o Município brasileiro é tido como uma entidade estatal que integra a federação, uma entidade político-administrativa, pois é dotado de autonomia política, administrativa e financeira, e essa é a sua peculiaridade.³⁰ Portanto, o Município é parte integrante da federação, não um ente federativo, como se costuma afirmar após uma leitura superficial do texto constitucional.

Origem e evolução histórica do Município

O Município, em sua forma atual, originou-se nos primórdios da humanidade, pela necessidade de se formarem agru-

pamentos, vilas, para garantir a sobrevivência dos que ali habitavam. Marco³¹ ressalta que, na Antiguidade, não havia Município na acepção hoje existente, porém relata que é unânime entre os autores a existência de aglomerações humanas como vilas, aldeias, etc. Nas palavras de Cretella Júnior,³² essas nada mais eram do que “vestígios do que mais tarde se conheceu por Município”.

Conforme os estudos de Meirelles, “o município, como unidade político-administrativa, surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos”.³³ Complementa o autor que os povos vencidos tornavam-se submissos ao Império, e àqueles que assim o fizessem pacificamente eram concedidas diversas prerrogativas, como a possibilidade de elegerem seus governantes e até dirigir a própria cidade. Tal procedimento foi utilizado pelo império romano até o ano 79, quando o imperador Júlio César, via legislativa, expandiu esse regime a todas as colônias da Itália, Grécia, Gália e península Ibérica.³⁴ É dessa forma que o Município chegou a países como França, Espanha e Portugal, modificando-se paulatinamente à medida que o regime municipalista era implantado nos diversos países e colônias ao redor do mundo até chegar à atualidade, em que se verifica uma transformação estrutural nos Municípios, que passam, em determinados momentos, a se autogovernar conforme a constituição de cada país.

O inegável é que na Atualidade o Município assume todas as responsabilidades na ordenação da cidade, na organização dos serviços públicos locais e na proteção ambiental de sua área, agravadas a cada dia pelo fenômeno avassalador da *urbanização*, que invade os bairros e degrada seus arredores com habitações clandestinas e

carentes dos serviços públicos essenciais ao bem-estar dessas populações.³⁵

Por sua vez, o regime municipal observado em território brasileiro tem origem no modelo português, aqui estabelecido após o descobrimento, com a implantação, no período colonial, das capitanias hereditárias. Nesse sentido, Prediger³⁶ relata:

Seu surgimento remonta à época em que Portugal se viu preocupado com a segurança da exploração das riquezas de sua nova colônia – tais como o pau-brasil – e em vista disso passou a buscar meios para defendê-la da exploração por invasores a que ficava sujeita, bem como para manter o seu domínio. Percebeu o Reino que apenas o povoamento junto aos focos de exploração do pau-brasil viabilizaria a defesa da terra de outros conquistadores e comerciantes do tão apreciado produto. E mais: somente com a posse do território de modo mais efetivo é que seria possível explorar a nova terra na busca por ouro e prata. A colonização, foi, pois, obra do Estado português, iniciada com a instituição do sistema de capitanias hereditárias, e motivada por interesses mercantis.

As municipalidades brasileiras “foram constituídas uniformemente por um presidente, três vereadores, dois almotacéis e um escrivão. Além desses encarregados administrativos, serviam junto à Câmara um juiz de fora vitalício e dois juízes comuns, eleitos com os vereadores”.³⁷ Porém, nesse período, a centralização predominava na Colônia, de forma com que a expansão municipalista foi restringida.³⁸ Ainda assim, as municipalidades desenvolveram-se com o apoio da Igreja e dos donatários, sendo inegável a influência dessas na formação administrativa e política do Brasil.

Com o sistema dos governadores gerais, estabelecido em 1549, foi introduzido um elemento unitário na organização colonial. Porém, no ano de 1621 dividiu-se

a colônia em dois “Estados”, os quais, por sua vez, foram divididos em capitanias hereditárias. Nas palavras de Silva,

o governo geral divide-se em governos regionais (Estados do Maranhão e Estado do Brasil), e estes, em várias capitanias gerais, subordinando capitanias secundárias, que, por sua vez, pouco a pouco, também se libertam das suas metrópoles, erigindo-se em capitanias autônomas. Cada capitania divide-se em comarcas, em distritos e em termos [...]. Nas zonas de exploração agrícola, floresceu uma organização municipal, que teve profunda influência no sistema de poderes da colônia. O Senado da Câmara ou Câmara Municipal constituiu-se no órgão do poder local. Era composto por vários “oficiais”, à imitação do sistema de Portugal. Seus homens eram eleitos dentre os “homens bons da terra”, que, na realidade, representavam os grandes proprietários rurais.³⁹

Com a independência do Brasil e a edição da Constituição de 1824, verificaram-se algumas mudanças no perfil das municipalidades apresentado no período colonial, como a limitada subordinação político-administrativa sofrida pelos então presidentes das províncias.⁴⁰ O governo era monárquico hereditário, constitucional e representativo, com eleições do tipo indireta e censitária.

As províncias foram subordinadas ao poder central, através do seu presidente, escolhido e nomeado pelo Imperador, e do chefe de polícia, também escolhido e nomeado pelo Imperador, com atribuições não só policiais como judiciais até 1870, do qual dependiam órgãos menores, com ação nas localidades, cidades, vilas, lugarejos, distritos: os “delegados de polícia”, os “subdelegados de polícia”, os “inspetores de quarteirões”, os “carcereiros” das cadeias públicas e o pessoal subalterno da administração policial. É ainda o poder central que nomeia o “juiz de direito”, o “juiz mu-

nicipal”, o “promotor público”.⁴¹

Dessa forma, pode-se concluir que

o Município estava melhor posicionado no período colonial, quando suas prerrogativas legais eram mais consentâneas com suas finalidades institucionais, ou seja, o ente local detinha mais autonomia na fase colonial do que na imperial, podendo, com isso, suprir melhor as necessidades da comunidade.⁴²

Entretanto, a Constituição Federalista de 1891 deu ao Município caráter autônomo, o que, entretanto, não foi visto na prática, pois, “apesar da previsão constitucional sobre autonomia municipal, esta, na verdade, foi simbólica”,⁴³ em especial pelas políticas coronelistas e personalistas e clientelistas existentes na época, as quais subjugavam os poderes instituídos ao poder de fato do “coronel”. Por outro lado, a Constituição Federal de 1934, apesar de demonstrar em seu texto maior teor democrático, teve vigência efêmera, visto o golpe militar da Era Vargas. Já a Constituição implantada em 1937 manteve o sistema de discriminação de rendas municipais, mas afetou gravemente a autonomia municipal nesse período, conforme assinala Marco,⁴⁴ tendo em vista a centralização do poder nas mãos do ditador Getúlio Dornelles Vargas e o sistema de interventorias em âmbito estadual e municipal.

Foi a Constituição de 1946, conforme afirma Meirelles,⁴⁵ que estabeleceu finalmente, uma espécie de simetria entre o governo municipal e as demais esferas de poder, dando espaço para o desenvolvimento de um novo sistema político municipal, que passou, neste momento, a ser integrado pelos poderes Executivo e Legislativo. Porém, infelizmente, com a sucessão de acontecimentos até a Constituição de 1967, em especial o golpe militar e o regime ditatorial instaurado, “todas as conquistas

até então alcançadas pelos Municípios estavam sucumbindo”,⁴⁶ perdendo, assim, a autonomia anteriormente conquistada em tríplice aspecto: administrativo, financeiro e político com o ato institucional nº 5 e todos os demais que o seguiram.

Assim, até a chegada da Constituição Cidadã de 1988, o Município teve reduzida e até extinta sua autonomia e autogovernabilidade em razão de inúmeros fatores históricos e governamentais. Todavia, a partir de 1988, conferiu-se ao Município sua característica maior: a autonomia e, no caso do federalismo brasileiro, faz o Município parte integrante da Federação, o que não ocorre nos demais Estados federados.

Autonomia municipal na Constituição Federal de 1988

Conforme relato de Soares,⁴⁷ o Município passou por diversas vicissitudes até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que devolveu a plena autonomia aos Municípios, respeitando os princípios constitucionais pelos quais é regida a República Federativa do Brasil. Nas palavras da autora, “a Constituição de 1988 deu ao Município situação jurídica de membro integrante da Federação”.⁴⁸

Assim, ao se tratar de autonomia municipal, concedida na Constituição Federal de 1988, a qual consagrou o Município como parte integrante da Federação nacional, pode-se afirmar que esta, igualmente, como ocorre nos Estados-membros, abrange as seguintes capacidades: auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração, conforme os artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, “c”, todos da Constituição Federal.

Dessa forma, o município *auto-organiza-se* através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; *autogoverna-se* mediante a eleição direta de seu prefeito, Vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, *auto-administra-se*, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.⁴⁹

Portanto, verifica-se que o ente municipal comporta quatro modalidades de autonomia: administrativa, financeira, normativa e política, cada uma dotada de elementos distintos.

A autonomia administrativa, conforme indica a própria denominação, encontra-se na capacidade que o Município tem de, por si só, administrar a si próprio e organizar todo o rol de serviços locais a ele competentes, ou, como afirma Silva,⁵⁰ é a “*capacidade de auto-administração* (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local)”. Por outro lado, a autonomia dita “financeira” nada mais é do que a “capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da auto-administração”.⁵¹

Já a autonomia normativa, também denominada de “capacidade normativa própria”, confere ao Município a capacidade de elaborar leis de sua própria autoria a respeito de matéria sob sua competência, ou, na definição de Silva,⁵² “capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar”. Por fim, a autonomia política do Município é verificada pela capacidade que este tem de se auto-organizar (comprovada a partir da elaboração de sua própria lei orgânica) e da capacidade de se autogovernar (eletivi-

dade de prefeitos e vereadores), conforme aponta Silva.⁵³

Verifica-se, dessa forma, que a autonomia municipal contemplada no texto constitucional de 1988, visando à descentralização dos poderes, forneceu ao núcleo básico da estrutura socioadministrativa da federação diversas competências, trazendo as discussões para o âmbito local, de forma a buscar soluções mais viáveis à realidade daquela sociedade. Trata-se da elevação da categoria sociológica do poder local para o âmbito jurídico e político brasileiro, a qual busca aliar a descentralização com a participação popular no exercício do poder político, inaugurando uma forma mais democrática de gestão pública, aliada aos principais objetivos da Constituição Federal e do Estado democrático de direito brasileiro.

Para Dowbor, “trata-se da descentralização, do planejamento municipal e dos diversos sistemas de participação das comunidades nas decisões do espaço de vida do cidadão, que dão corpo ao chamado ‘poder local’”.⁵⁴ Nesse sentido, complementa Moas:⁵⁵

O local não pode ser entendido apenas como um espaço físico, pois que o aspecto social também necessita ser situado. O espaço se confunde com a própria ordem social, de modo que, sem entender a sociedade com suas redes de relações sociais e valores, não se pode saber como o espaço é concebido.

E é justamente com o intuito de efetivar essa participação popular nas decisões do ente municipal que se criou a lei nº 10 257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade ou Lei do Meio Ambiente Artificial, cuja finalidade é regulamentar a política urbana municipal (artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988), estabelecendo normas de ordem

pública e de interesse social capazes de regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, aliando equilíbrio ambiental com desenvolvimento econômico.

É mister salientar que esta norma vem ao encontro de um dos fundamentos constitucionais de maior importância: o respeito à cidadania e ao princípio democrático, uma vez que servirá como um norte para otimizar a atuação do poder público municipal na administração do Município, primando pelo bem-estar de sua população e do ambiente que a circunda.

O Estatuto da Cidade e a gestão do ambiente urbano

O Estatuto da Cidade foi elaborado para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, com vistas a facilitar o trabalho do gestor municipal em relação às questões pertinentes ao espaço urbano e à população que ali habita, de forma a possibilitar à cidade buscar por si soluções para os seus problemas, sem precisar, necessariamente, recorrer ao Estado-membro ou à União para solucioná-los.

Com o intuito de efetivar o exercício da democracia participativa por parte dos habitantes das cidades e da população como um todo, o Estatuto da Cidade estabelece:

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

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas

e projetos de desenvolvimento urbano.

Verifica-se, ainda, a obrigatoriedade da participação popular na gestão urbana, expressa no capítulo IV do Estatuto da Cidade, sob a denominação “Da gestão democrática da cidade”, em seus artigos 43 a 45, que elencam, *dentre outros*, os instrumentos a serem utilizados pelo poder público na viabilização desta gestão do ambiente urbano.

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II - debates, audiências e consultas públicas;
- III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- V - (VETADO).

Salienta-se ainda que, conforme o artigo 54, é crime de responsabilidade do prefeito municipal não promover a participação popular na elaboração de seu plano diretor. Assim, seja em razão da diversidade étnica, cultural, econômica ou da vasta extensão territorial verificadas no Brasil, tornam-se imprescindíveis a repartição de competências, a descentralização, a autonomia municipal e a democracia participativa. Trata-se da positivação do poder local, possibilitando a descentralização do exercício do poder político ao Município, aliado à participação popular na difusão conjunta com os gestores públicos das tutelas jurídico-políticas.

E é exatamente isso que o Estatuto da Cidade, através da gestão democrática municipal está tentando efetivar: delegar autonomia suficiente ao gestor municipal para que este seja capaz de administrar o Município conforme as ne-

cessidades apontadas pela população ali residente. Fazer com que o ideal primeiro do federalismo nacional seja respeitado e, finalmente, posto em prática, que é o de atribuir a cada ente federativo autonomia e capacidade de solucionar, por si próprio, seus problemas.⁵⁶

Portanto, a participação popular na gestão do ambiente urbano, além de proporcionar maior agilidade na solução dos problemas enfrentados pelas populações que habitam as cidades e otimizar a aplicação do dinheiro público em projetos públicos que realmente reflitam o interesse mais proeminente da população, conduz a que, de forma efetiva e rígida, haja uma potencialização do controle social da administração pública. O poder público passa a ser fiscalizado diuturnamente, estando, assim, obrigado a agir de forma mais transparente e racional, priorizando os interesses locais em detrimento de interesses secundários, clientelistas, personalistas, de cunho econômico e ou político, como seguidamente é observado nas administrações públicas.

Considerações finais

O Estado federal brasileiro, apesar de todos os momentos históricos de avanços e retrocessos, conquistou espaço perante a doutrina clássica dos demais ao elevar o Município, núcleo básico de administração e governo, a parte integrante da federação. Com isso, fez florescer em âmbito local a importância do poder local e da participação popular nas decisões do ente municipal, estabelecendo uma via de mão dupla, na qual a população vai até o governante para discutir os seus direitos e necessidades a serem sanadas e, da mesma forma, o poder público abre suas portas para ouvir e sanar tais necessidades.

É imprescindível a valorização da autonomia do ente municipal, pois, num mundo globalizado, que ignora muitas vezes o pequeno, o menor, deve-se partir para o processo inverso, de forma com que se possa melhorar o que está mais próximo de determinada comunidade, bairro ou cidade, lugar onde realmente vivem os cidadãos e onde são sentidos efetivamente os problemas na prestação dos serviços públicos.

Por fim, espera-se que no Brasil, com o advento do Estatuto da Cidade, essa realidade seja mais facilmente alcançada, uma vez que este elenca instrumentos capazes de criar, organizar e manter a cidade, de forma a beneficiar, num primeiro momento, os seus habitantes e, posteriormente, a coletividade nacional e talvez global como um todo. Tudo isso deve ser voltado para um único objetivo: garantir o bem-estar da sociedade e o desenvolvimento sustentável das cidades, harmonizando o desenvolvimento econômico com o equilíbrio ambiental.

Abstract

The article searches to rescue the city's role, its evolution until the 1988 Federal Constitution and the democratic management's importance, as well as analyze Law nº 10 257/2001 as a fulfilment to one of the most important constitutional beddings: the Democratic Principle and the citizenship's exercise. With the deductive method, verified by rule's legal and abstract understanding, the historical unfolding of today's effective federalism in Brazil and the city's role in the Brazilian constitutionalism was studied. With the theoric-bibliographical's research technique, such federalism was associated to the City's Statute with sights to the city's development with sustainability and social justice.

Key-words: city, federalism, local power, urban environment.

Referências

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do estado*. 42. ed. São Paulo: Globo, 2002. cap. XXV. p. 371-381.

BARBOSA, Rui. *Pensamento e ação de Rui Barbosa*. Organização e seleção de textos pela Fundação Casa de Rui Barbosa. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999. p. 79-120.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1994. cap. I. p. 245-59; cap. IV, p. 274-78.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Traduzido por João Ferreira et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. cap. 13, p. 179-91.

_____. *Teoria do Estado*. 3. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1995. cap. 7, p. 77-92.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, 1997. p. 889.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 21 mar. 2005.

BRASIL. *Estatuto da cidade: lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=233156>>. Acesso em: 10 mar. 2005.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. 717 p.

D'AVILA, Luiz Felipe. A federação brasileira. In: BASTOS, Celso (Coord.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 53-76.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998. cap. IV, p. 254-262.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1999. 85 p.

FERRRERI, Janice Helena. A federação. In: BASTOS, Celso (Coord.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 15-38.

FLORES, Deborah Hartmann; SANTIN, Janaína Rigo. O federalismo e o Estatuto da Cidade. *Respublicae*, ano III, p. 8, maio 2004.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. cap. I. p. 345-361.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. cap. XXXII. p. 167-174.

MARCO, Cristhian Magnus de. Evolução constitucional do município brasileiro. *Revista Jurídica*, Joaçaba, v. 3, n. 3, p. 69-102, jan. dez. 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 31-522.

MOÁS, Luciane da Costa. *Cidadania e poder local*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. 115 p.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003. cap. 8. p. 266-286.

PREDIGER, Carin. O município brasileiro e seu papel até 1988. *Interesse Público*, Porto Alegre, ano 5, n. 20, p. 157-190, jul./ago. 2003.

ROBERT, Cinthia; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Teoria do estado, democracia e poder local*. 2. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. cap. IV. p. 25-44, cap. XXV, p. 205-238.

ROCHA, Leonel Severo da. *A democracia em Rui Barbosa: o projeto político liberal-racional*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1995. p. 99-136.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001. 878 p.

SOARES, Esther Bueno. União, Estados e Municípios. In: BASTOS, Celso (Coord.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 77-95.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do estado*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. cap. 10. p. 158-160.

Notas

¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 103.

² STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do estado*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 161.

³ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998. cap. IV. p. 254-62.

⁴ JELLINEK apud BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 179.

⁵ MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 167.

⁶ Idem, op. cit., p. 168.

⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 248.

⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. Op. cit., p. 248.

⁹ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 104.

¹⁰ SOARES, Esther Bueno. União, Estados e Municípios. In: BASTOS, Celso (Coord.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 81.

¹¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit., p. 259.

¹² BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 80.

¹³ Idem, p. 80.

¹⁴ FERRRERI, Janice Helena. A federação. In: BASTOS, Celso (Coord.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

- ¹⁵ ROBERT, Cinthia; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Teoria do estado, democracia e poder local*. 2. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 37.
- ¹⁶ MALUF, Sahid. Op. cit., p. 168.
- ¹⁷ ROBERT, Cinthia. Op. cit., p. 41.
- ¹⁸ FERRRERI, Janice Helena. Op. cit., p. 27.
- ¹⁹ D'AVILA, Luiz Felipe. A federação brasileira. In: BASTOS, Celso (Coord.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 56.
- ²⁰ ROCHA, Leonel Severo da. *A democracia em Rui Barbosa: o projeto político liberal-racional*. Rio de Janeiro: Liber Jûris, 1995. p. 146.
- ²¹ Idem, p. 147.
- ²² ROCHA, Leonel Severo da. Op. cit., p. 148.
- ²³ MALUF, Sahid. Op. cit., p. 172.
- ²⁴ D'AVILA, Luiz Felipe. Op. cit., p. 58.
- ²⁵ Idem, p. 58.
- ²⁶ FERRRERI, Janice Helena. Op. cit., p. 29.
- ²⁷ Idem, p. 32.
- ²⁸ ROBERT, Cinthia. Op. cit., p. 42.
- ²⁹ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 623.
- ³⁰ Idem, p. 624.
- ³¹ MARCO, Crísthian Magnus de. Evolução constitucional do município brasileiro. *Revista Jurídica*, Joaçaba, v. 3, n. 3, jan. dez. 2002. p. 69.
- ³² CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 32.
- ³³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 33.
- ³⁴ Idem, p. 33.
- ³⁵ Idem, p. 35.
- ³⁶ PREDIGER, Carin. O município brasileiro e seu papel até 1988. *Interesse Público*, Porto Alegre, ano 5, n. 20, jul./ago. 2003. p. 157.
- ³⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 36.
- ³⁸ Idem, p. 37.
- ³⁹ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 71-72.
- ⁴⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 39.
- ⁴¹ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 75.
- ⁴² MARCO, Crísthian Magnus de. Op. cit., p. 81.
- ⁴³ Idem, p. 83.
- ⁴⁴ Idem, p. 84.
- ⁴⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 40.
- ⁴⁶ MARCO, Crísthian Magnus de. Op. cit., p. 93.
- ⁴⁷ SOARES, Esther Bueno. Op. cit., p. 85.
- ⁴⁸ Idem, p. 85.
- ⁴⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 273-274.
- ⁵⁰ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 624.
- ⁵¹ Idem, p. 624.
- ⁵² Idem, p. 624.
- ⁵³ Idem, p. 625.
- ⁵⁴ DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1999. p. 48.
- ⁵⁵ MOÁS, Luciane da Costa. *Cidadania e poder local*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 31.
- ⁵⁶ FLORES, Deborah Hartmann; SANTIN, Jainaína Rigo. O federalismo e o Estatuto da Cidade. *Respublicae*, ano III, maio 2004. p. 8.