



**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017



## **Estratégias de Coordenação Interfederativa em Políticas Urbanas**

**Strategies for Interfederative Coordination in  
Urban Policies**

**Coordenadora: *Angela M. S. Penalva Santos, UERJ,***  
*Professora Associada, [angelapenalva@terra.com.br](mailto:angelapenalva@terra.com.br).*

**Debatedora: *Rosangela Marina Luft, UFRJ, Professora***  
*Adjunta, [rosangelaluft18@yahoo.com.br](mailto:rosangelaluft18@yahoo.com.br).*

A forma federativa de Estado foi originalmente adotada no Brasil a partir da edição do Decreto n. 01 de 15 de novembro de 1889. Desde então, as constituições nacionais reproduziram esse formato de distribuição do poder do Estado no território, ainda que seja possível observar algumas variações. Ou seja, no decorrer dos textos constitucionais se verificou situações como a centralização do poder em torno da União, a ampliação da descentralização das atribuições para os Estados-membros, ou mesmo mudanças na configuração do Distrito Federal e a instituição do Município como ente federativo.

A consagração dos entes federativos – em especial tendo em vista o modelo constitucionalmente definido a partir de 1988 – veio acompanhada da divisão de poderes-deveres por meio da fixação das competências constitucionais. Estas, não só cumprem a tarefa de definir responsabilidades, mas também determinam os mecanismos e critérios básicos sobre a distribuição de recursos entre os entes federativos. Entretanto, o sistema constitucional vigente promoveu uma distribuição desigual de responsabilidades e recursos que, por sua vez, demandam o desenvolvimento de medidas de cooperação para implementar serviços e atividades de interesse comum que compensem as assimetrias existentes.

Entre as primeiras medidas institucionalizadas de cooperação, têm-se aquelas estabelecidas para as escalas territoriais metropolitanas. A previsão jurídica de criação de arranjos urbanos metropolitanos emerge no ordenamento brasileiro a partir do final da década de 1960 com promulgação da Constituição Federal de 1967. As primeiras tentativas de aplicação dessas previsões são verificadas no início da década seguinte por meio da edição de leis complementares que não só criaram as primeiras regiões metropolitanas, mas também dispuseram sobre seu formato e funcionamento. Nesse sentido, destaca-se, por exemplo, a concentração da gestão metropolitana no âmbito dos governos estaduais (por meio de conselho deliberativo) e a ausência de participação popular na condução da administração regional. Esse período, marcado por significativa centralização, acabou – sob a perspectiva do senso comum – associando instrumentos de gestão regional do território com estratégias de controle e concentração de poder político.

Com o fortalecimento do processo de redemocratização, estratégias de gestão descentralizada foram priorizadas em detrimento de um investimento institucional no desenvolvimento de instâncias administrativas de natureza regional. Ainda que alguns Estados tenham, em alguma medida, mantido tais investimentos, a ascensão dos municípios à condição de ente federativo com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a ampliação de suas competências constitucionais são marcas desse período.

A intensificação dos processos de urbanização e a reestruturação do federalismo, agora tripartite, evidenciaram a necessidade de que fossem desenvolvidas estratégias alternativas de gestão e cooperação interfederativa – apesar do intenso cenário competitivo experimentado pelos entes federativos. Isso porque, mesmo com o aumento da autonomia municipal, verificou-se uma elevada concentração de recursos financeiros na União Federal. Dentre os vários desdobramentos observados, verifica-se um estreitamento do diálogo entre Município e União, haja vista a necessidade de captação de recursos federais, e articulações interinstitucionais desenvolvidas por meio de novas ferramentas jurídicas como, por exemplo, consórcios públicos. Esse modelo de interação entre União e municípios é marcado pelo desenvolvimento de mecanismos indutores por parte do governo federal que passaram a condicionar o acesso a recursos federais à adoção, pelos municípios, de determinados comportamentos, como a elaboração de planos – e.g., plano de mobilidade, saneamento, resíduos sólidos etc.

Mesmo com a captação de recursos federais e uma ampliação do diálogo intermunicipal, o elevado nível de desigualdade entre os 5.570 municípios brasileiros tensiona e evidencia os limites do federalismo tripartite simétrico no que se refere ao financiamento das políticas públicas. Nesse sentido, esse novo cenário político-institucional, caracterizado pelo fortalecimento dos Municípios teve como um de seus principais impactos o subfinanciamento da política urbana. Isso porque, o aumento de autonomia municipal veio seguido da ampliação de suas responsabilidades como executor das políticas sociais. Entretanto, como anteriormente apontado, essa mudança não foi acompanhada – na mesma proporção – de uma descentralização dos recursos financeiros necessários para o cumprimento das novas atribuições. Como consequência, o acesso aos serviços de saúde e educação por meio da rede de municípios foi aumentado, mas a infraestrutura urbana perdeu participação na alocação do orçamento público municipal.

Pouco mais de 70% dos municípios nem precisa elaborar seu plano diretor porque sua população é inferior aos 20 mil habitantes, tendo suas receitas baseadas em transferências intergovernamentais. As receitas próprias são baseadas em tributos de base urbana, o que se reflete no fato de que uma minoria tenha autonomia financeira: os 16 municípios com mais de 1 milhão de habitantes arrecadam aproximadamente 50% de todo o ISS e IPTU do conjunto dos municípios brasileiros.

Tendo em vista o cenário em questão, novas alternativas de gestão regional do território parecem emergir nos últimos anos. Nesse sentido, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1842 pelo Supremo Tribunal Federal, que redefiniu os contornos da gestão metropolitana e a edição do Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015) retomam e dão força às discussões sobre planejamento e administração regional. Esse debate se estende, ainda, no que se refere ao papel dos Estados que, a partir da Constituição Federal de 1988, deixaram de possuir um papel de protagonismo na execução das políticas sociais para atuarem de forma essencialmente residual.

A Pesquisa do IBGE (2015) “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil” identificou a existência de 294 arranjos populacionais, alguns dos quais formam regiões metropolitanas, constituídas por municípios extremamente desiguais em sua autonomia para financiar investimentos infraestruturais. Esses arranjos são compostos por 938 municípios que, por sua vez, representam 55,9% da população residente no Brasil em 2010. Sem contar com o fundo que a proposta da lei do Estatuto da Metrópole previu, mas que foi vetado, o impasse na definição do compartilhamento interfederativo dos recursos para os referidos investimentos se mantém.

A substancial descentralização das atribuições em direção aos Municípios, promovida no final do século XX, requer reformulação, de modo a articular as ações dos entes federados no âmbito em que as demandas são postas. As estratégias institucionais de articulação e de transformação devem ajustar suas táticas nos âmbitos das diferentes escalas territoriais em que hoje se configuram os processos sociais, econômicos e políticos. Debater formas de cooperação interfederativa como os consórcios públicos, os convênios, as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas implica pensar formas de ação a partir da abrangência em que as demandas concretas se apresentam.

Nesse sentido, a gestão cooperativa a nível regional, desenvolvida a partir dos novos paradigmas político-jurídicos, apresenta-se como uma alternativa que propõe possíveis revisões aos limites impostos pelo federalismo cooperativo tradicional. Entretanto, o retorno de uma gestão regional – que necessariamente implica em algum grau de centralização – deve considerar não só as questões operacionais pragmáticas que pressionam a condução de arranjos interfederativos, mas também a sua inserção em um regime democrático, calcado nas regras constitucionalmente

definidas em 1988. Portanto, fundamental garantir que não haja uma centralização excessiva que atinja a capacidade de autodeterminação dos municípios e das populações atingidas pelas deliberações regionais.

**Palavras-chave:** políticas urbanas, arranjos populacionais, coordenação interfederativa

## **Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Comentários sobre o PLC n. 10/2015 e a tentativa de reconstruir uma institucionalidade abandonada**

***Pedro Henrique Vasques (UNICAMP, Doutorando, pedrohvasques@gmail.com),  
Aricia Fernandes Correia (UERJ, Professora Adjunta, aricianandes@oi.com.br)***

Apesar de a extinção da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM), em 1989, representar uma ruptura no que se refere ao planejamento e gestão regional no Estado, cumpre ressaltar que desde o início da década de 1980 uma sequência de medidas já apontava para o enfraquecimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Esse cenário de baixo investimento no desenvolvimento de alternativas metropolitanas, salvo algumas exceções – como, por exemplo, a edição de lei que previa a elaboração de um plano diretor metropolitano –, se manteve até o início da década de 2010. Acredita-se que o mecanismo indutor para a alteração dessa situação tenha sido, principalmente, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1842 pelo Supremo Tribunal Federal, em 2013, e a edição do Estatuto da Metrópole, em 2015. Nesse sentido, no mesmo ano de edição do Estatuto, o Poder Executivo apresentou o Projeto de Lei Complementar (PLC) n. 10/2015, a fim de recriar a RMRJ, e passou a conduzir ações públicas visando, desde já, dar forma a essa nova institucionalidade, por exemplo, por meio da criação da Câmara Metropolitana. A partir da análise do PLC n.10/2015, tem-se por objetivo avaliar o impacto da criação da RMRJ no modelo proposto em termos do federalismo cooperativo, da autonomia dos municípios integrantes e da garantia da participação popular na gestão metropolitana.

**Palavras-chave:** Região Metropolitana do Rio de Janeiro, federalismo cooperativo, autonomia municipal

## **A cooperação interfederativa no âmbito dos sistemas nacionais de políticas públicas**

***Rosangela Luft (UFRJ, Professora Adjunta, rosangelaluft18@yahoo.com.br)***

As políticas públicas urbanas como mobilidade, habitação, urbanismo e saneamento têm seguido, desde a Constituição de 1988, estratégias semelhantes de cooperação interfederativa. Estas se desenvolvem no âmbito de sistemas nacionais de políticas públicas, os quais permitem conciliar, em torno de objetivos comuns, a autonomia dos entes federados, as suas competências comuns/concorrentes e a assimetria entre responsabilidades e capacidade financeira. Ao adotar esses sistemas nacionais, os entes com maior capacidade financeira – normalmente a União e o Estados – inserem os demais em ações articuladas para viabilizar atividades e serviços de interesse comum (art. 241. CF). Para receber as transferências no âmbito destes sistemas de políticas

públicas, os entes subnacionais devem aderir expressamente e firmar convênios ou outros formatos de parceria bilateral. Os entes que transferem voluntariamente os recursos desempenham um poder regulatório sobre o ente receptor, intervindo em objetivos e metas que devem ser cumpridos localmente. Consequentemente, as ações de todos os entes seguem diretrizes e lógicas institucionais comuns. Segundo Arretche (2004), a articulação nacional de políticas públicas se justifica tanto por razões ligadas à coordenação das decisões dos governos locais, quanto para corrigir desigualdades de capacidade de gasto entre Estados e Municípios. Nacionalizar as políticas dentro de sistemas com diretrizes e meios institucionais comuns é uma estratégia importante em um federalismo de cooperação como o brasileiro, visto que é necessário que todas as partes atuem conjuntamente para compensar os desequilíbrios existentes. Contudo, essa articulação nacional não pode desprezar a heterogeneidade territorial e a autonomia constitucionalmente estabelecida.

**Palavras-chave:** políticas-públicas urbanas, sistemas nacionais, coordenação

## **Consórcios Públicos: uma análise a partir do prisma da gestão interfederativa**

**Ricardo Rage Ferro (UERJ, Doutorado, [rrferro@gmail.com](mailto:rrferro@gmail.com))**

Os consórcios públicos sofreram evolução em seu regramento desde a edição da CF/88. Inicialmente entendidos como mero acordo multilateral em um modelo complexo, sem caráter vinculativo, tiveram seu regramento jurídico alterado com a nova redação do artigo 241 da CF/88 e a edição da lei 11.107/05. Agora com personalidade jurídica e estabelecidos instrumentos formais de associação, como o protocolo de intenções, contrato de programa e contrato de rateio, adentrou-se em uma segunda fase, com maior estabilidade, compromisso e responsabilidade dos entes consorciados. A despeito de sua vocação e de seu grande uso como instrumento de política urbana interfederativa, os consórcios ainda contavam com a característica da voluntariedade na associação, o que resultava sua limitação e dificuldade de implantação em regiões metropolitanas maiores, seja por fatores estruturais ou mesmo por divergências políticas. Contava, ainda, basicamente com a participação de municípios, em uma estrutura tipicamente horizontal. Reconhecer o consórcio como um dos elementos de associação interfederativa, procurar superar a desvantagem da discricionariedade associativa e dar concretude ao artigo 25, §3º da CF/88, foi o objetivo da edição do Estatuto da Metrópole, lei 13.089/15. Sem prejuízo do modelo horizontal anterior, o qual continuou a coexistir, adotou-se, nesta terceira fase, um perfil vertical de associação obrigatória, com iniciativa do estado federado, o qual institui a região metropolitana, fixa os municípios dela integrantes e conclama os participantes à adoção prática da região metropolitana. O trabalho visa estudar a evolução referida, bem como peculiaridades de cada uma das três fases dos consórcios em regiões metropolitanas.

**Palavras-chave:** consórcios públicos, gestão interfederativa, regiões metropolitanas

## Planejamento regionalizado para a política pública urbana de transporte – desenhos interfederativos para um efetivo pacto pela mobilidade

***Bianca Caldas (UFRJ, Pós-graduanda, biancaftcaldas@yahoo.com.br), Igor Sporch Costa (UEPG, Professor Assistente, igorsporch@yahoo.com.br)***

Deslocar-se pelo território é uma demanda humana que precede o fenômeno da urbanização: para ocupar o solo e dele se apropriar, os indivíduos valeram-se de sua racionalidade em busca de alternativas que proporcionassem melhores condições para garantir sua sobrevivência. Dentro desse contexto de necessidade e criatividade, “inventar a roda” – hoje uma expressão do linguajar comum, a determinar algo amplamente conhecido e aceito – historicamente representa um passo importante no processo evolutivo do homem e, em simples leitura, pode ser vista como nada mais do que uma criação engenhosa na busca por soluções em transporte. Contudo, mesmo após avanços no desenvolvimento de tecnologias que objetivam movimentar pessoas e bens, entende-se tratar de um desafio contemporâneo, especialmente para países de urbanização periférica como o Brasil, que além da grande extensão territorial, é caracterizado por graves desigualdades socioterritoriais e problemas conjunturais. É também complexa a tarefa de dimensionar o atendimento à demanda sempre crescente, em especial nos cenários metropolitanos, que exigem intervenções de igual escala. Para tanto, debate-se como enfrentar entraves do federalismo tripartite de modo a garantir o exercício continuado do direito social em questão, o que requer rever os sistemas de financiamento que basicamente se apóiam no pagamento de passagens. Investigam-se, assim, propostas no bojo do “Transporte Integrado Social” (IPEA, 2013) e do “Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano” (Projeto de Lei da Câmara n.º 310/2009) que intentam, notadamente pela celebração de convênios interfederativos, um real pacto pela mobilidade que traria, enfim, maior justiça urbana.

**Palavras-chave:** sistemas de financiamento de transporte público; federalismo cooperativo; mobilidade urbana