

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO
FGV DIREITO RIO**

JOÃO MARCELO DA COSTA E SILVA LIMA

**DESCENTRALIZAÇÃO, REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO LOCAL**

Rio de Janeiro
2016

JOÃO MARCELO DA COSTA E SILVA LIMA

**DESCENTRALIZAÇÃO, REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO LOCAL**

Dissertação para obtenção de grau de mestre
apresentada à Escola de Direito do Rio de Janeiro
da Fundação Getúlio Vargas.

Área de concentração: Direito da Regulação.

Orientador: Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo.

Rio de Janeiro
2016



JOÃO MARCELO DA COSTA E SILVA LIMA

**DESCENTRALIZAÇÃO, REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
LOCAL.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Direito da Regulação da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do grau de Mestre em Direito da Regulação.

Data da defesa: 13/02/2017

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo
Orientador (a)

Leandro Molhano Ribeiro

José Vicente Santos de Mendonça

Lima, João Marcelo da Costa e Silva

Descentralização, regulação e desenvolvimento econômico local / João Marcelo da Costa e Silva Lima. – 2016.

156 f.

Dissertação (mestrado) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas.

Orientador: Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo.

Inclui bibliografia.

1. Direito regulatório. 2. Descentralização administrativa. 3. Administração local. 4. Autonomia municipal. 5. Desenvolvimento econômico. I. Ragazzo, Carlos Emmanuel Joppert. II. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. III. Título.

CDD – 341.347

A meu pai, João André.

RESUMO

Este trabalho visa a investigar o impacto do processo de recentralização pelo qual o Brasil vem passando (i) na efetividade de medidas de regulação local adotadas por grandes municípios - aqueles para os quais não faz sentido aplicar a presunção de *incapacidade* de gerar riqueza e de gerir seus negócios locais adequadamente; e, de forma mais abrangente, (ii) na capacidade de grandes municípios exercerem regulação local. Atribuiu-se, no passado, à descentralização o potencial de (i) melhorar a qualidade dos serviços públicos e políticas locais; (ii) promover *desenvolvimento econômico*; e (iii) fortalecer a democracia ao possibilitar que cidadãos tenham mais acesso às autoridades locais responsáveis por tomar decisões sobre muitos dos assuntos que afetam o dia-a-dia da população local. Dos três supostos benefícios da descentralização, o que mais sobrevive ao escrutínio da literatura é o terceiro, razão pela qual o processo de recentralização no Brasil pode ser problemático na medida em que vier a justamente a comprometê-lo. A hipótese do trabalho é que o processo de recentralização compromete o aprofundamento da democracia em nível local, pois ele: (i) retira a autonomia local necessária para que governos locais exerçam medidas de regulação local que se adequem às preferências da população local; e (ii) dificulta que a população local saiba qual ente federativo é responsável por muitas das questões de interesse local com que as grandes cidades precisam lidar. Argumento que isso prejudica a efetividade de medidas de regulação local voltadas, declaradamente ou não, para a promoção do desenvolvimento econômico local e, de um modo geral, representa uma perda de capacidade de governos locais exercerem regulação local, por três principais razões: (i) abre margem para um padrão de intervenção estatal no ambiente urbano desarticulado e às vezes excessivo, capitaneado por entes federativos não necessariamente alinhados, e que podem adotar medidas tendentes ao conflito; (ii) cria condições para um jogo de “deixa-que-eu deixo” entre entes federativos - um pode “repassar” a responsabilidade para outro, ou compartilhá-la; (iii) dificulta que a regulação local seja o resultado das preferências dos eleitores locais. Esse diagnóstico do fraco desempenho institucional de municípios abre espaço para que se discutam reformas institucionais que levem governos de grandes cidades a serem mais responsivos à população local e a terem mais condições (e incentivos) para adotar medidas de regulação local que efetivamente incrementem o desenvolvimento econômico local.

Palavras-chaves: descentralização, regulação, autonomia local, cidades, desenvolvimento econômico local.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to investigate the consequences of the recentralization process Brazil has been gradually experiencing on (i) the effectiveness of local regulation issued by large local governments (those to which the assumption of inability of generating wealth and managing local affairs may not apply); and, more broadly, (ii) on the capacity of large local governments to carry out local regulation. In the past, the following benefits have been attributed to decentralization: (i) it can raise the quality of local services and policies; (ii) it can promote economic development; and, particularly, (iii) it can strengthen democracy by allowing citizens to have more access to the local authorities in charge of many of the affairs that affect them daily. Of the three alleged benefits, the one that best survives scrutiny from the literature is the third one, which is why the recentralization process Brazil has been experiencing may be problematic to the extent that this benefit is compromised. The hypothesis of this dissertation is that the recentralization process compromises the strengthening of democracy at a local level, as it: (i) reduces the local autonomy necessary for local governments to carry out local regulation policies that respond to the preferences of the local population; and (ii) creates obstacles for the local population to know which federative body (the central government, states or local governments) is responsible for many of the local affairs that cities must handle. I argue that this compromises the effectiveness of local regulation aimed, explicitly or not, at fostering local economic development and, more broadly speaking, that this reduces the capacity of local governments to implement local regulation, for three main reasons: (i) it allows for unarticulated, excessive and state intervention in cities, implemented by federative entities that are not necessarily aligned, and which therefore may act in a conflicting manner; (ii) it encourages a “blame-shifting” game between federative entities, as one can “pass on” responsibility to the other, or share it; (iii) it makes it more difficult for local regulation to be the result of the local population’s preferences. This diagnosis of local governments’ weak institutional performance leads one to question whether it would be desirable for institutional reforms aimed at making the governments of large cities more responsive to the local population and being in a better position (as well as having more incentives) to implement local regulation policies that indeed have the possibility of fostering local economic development.

Keywords: decentralization, regulation, local autonomy, cities, local economic development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. A RELAÇÃO ENTRE DESCENTRALIZAÇÃO E SEUS SUPOSTOS BENEFÍCIOS 13	
1.1. A tendência da descentralização.....	14
1.2. O que se pode esperar da descentralização?.....	19
1.2.1. Eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos locais?.....	19
1.2.2. Desenvolvimento econômico local?.....	23
1.2.3. Aprofundamento e fortalecimento da democracia?.....	26
1.3. Conclusão parcial: por uma melhor compreensão do sentido ideal de autonomia de governos locais	35
2. REGULAÇÃO LOCAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	39
2.1. Estratégias regulatórias e desenvolvimento econômico	40
2.2. Regulação local	44
2.2.1. Centralização vs. descentralização regulatória.....	45
2.2.1. Objetivos da regulação local	57
2.2.1.1. A cidade passiva.....	60
2.2.1.2. A cidade competitiva.....	61
2.2.1.3. A cidade redistributiva	74
2.3. Conclusão parcial: as fases da regulação local voltada para o desenvolvimento econômico	80
3. O ENTRAVE PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL DECORRENTE DO PROCESSO DE RECENTRALIZAÇÃO QUE AFETA A FEDERAÇÃO BRASILEIRA	87
3.1. Movimento centralização e de descentralização na história brasileira.....	87
3.2. Restrições à autonomia local	92
3.2.1. A ampla autonomia formal concedida a municípios brasileiros	92
3.2.2. Recentralização e autonomia material limitada.....	97
3.3. A ausência de cooperação interfederativa no Brasil	115
3.3.1. A cooperação interfederativa: considerações gerais	116
3.3.2. O Estatuto da Metrópole resolve?	121
4. CONCLUSÃO.....	126
5. REFERÊNCIAS	131

INTRODUÇÃO

A situação econômica da cidade do Rio de Janeiro é, há um tempo, delicada. A economia da cidade é caracterizada pela concentração significativa na indústria de petróleo e gás e na administração pública.¹ Não creio que seja necessário gastar muita tinta explicando porque o cenário econômico dessa cidade é um problema para a qualidade de vida da população local. A baixíssima diversificação industrial e “superdependência” do setor público vêm se provando, cada vez mais, não só improdutiva, como extremamente perigosa. Basta ocorrer uma crise de petróleo em nível internacional, conjugada com uma crise nas finanças do governo federal, Estado e Município do Rio de Janeiro, para a qualidade de vida dos moradores da cidade do Rio de Janeiro ser comprometida sobremaneira.²

¹ De acordo com notícia recente, quase 70% do Estado do Rio de Janeiro vêm do petróleo (G1 Rio. RJ têm de deixar “óleo-dependência” para sair da crise, dizem especialistas. **G1 Rio**, 25/12/2015. Disponível: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/12/rj-tem-de-deixar-oleo-dependencia-para-sair-da-crise-dizem-especialistas.html>. Acesso em: 30/05/2016). Basta uma crise como a atual no mercado internacional de petróleo para que o Rio de Janeiro seja significativamente chacoalhado, portanto. De acordo com especialistas, o Rio de Janeiro é “óleo-dependente”. Evidentemente, essa “óleo-dependência” é tanto o resultado de oportunidade (há petróleo no Estado do Rio de Janeiro), quanto de indução (investe-se, conseqüentemente, em infraestrutura para petróleo, o que significa que se investe menos no fomento de outros setores da economia local). De acordo com a FIRJAN, 60,7% dos investimentos previstos até 2016 para o Estado do Rio de Janeiro são direcionados à indústria de petróleo e gás: um total de R\$ 143 bilhões. Os investimentos em setores não relacionados à indústria de petróleo e gás, por outro lado, não passam de 22%. André Urani notou que “em meados desta década [portanto, os anos 2000], esse setor se torna responsável por praticamente um quinto do PIB fluminense” (URANI, André. URANI, André. **Trilhas para o Rio: do reconhecimento da queda à reinvenção do futuro**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2008, p. 42). Em pouco tempo, a participação da indústria de óleo e gás passou de um quinto para 70%, ao que consta. Além disso, a indústria de petróleo e gás não é das mais recomendadas para quem quer desenvolver econômica e socialmente uma determinada região. Como bem nota Urani, “A extração de petróleo e gás é uma atividade que tem lá suas particularidades. Baseia-se na exploração de um recurso finito, emprega pouca gente e fica fora da região metropolitana” (URANI, André. *Ibid.*, p. 44), onde está a maior parte da população do Estado do Rio de Janeiro. Outra importante fonte de riqueza para o Rio de Janeiro que também revela a necessidade de diversificação da economia local é a administração pública. Isso mesmo. Administração Pública. Se em 1980 a participação da Administração Pública no PIB do Rio de Janeiro era de 10%, em 2004 esse número havia subido para 20% (URANI, André. *Ibid.*, p. 45). Em 2004, “administração pública” correspondeu a 8,6% do PIB de São Paulo e a 10,4% do PIB de Belo Horizonte (URANI, André. *Ibid.*, p. 46). A administração pública carioca é comparativamente cara e absorve boa parte da população economicamente ativa talentosa – 13,9% dos empregados em 2006 eram servidores públicos, contra 7,4 em São Paulo (URANI, André. *Ibid.*, p. 62). De acordo com Mauro Osório, “as atividades vinculadas ao Judiciário e ao Legislativo no Rio gastam per capita 50%, 60% mais do que SP e MG” (G1 RIO. RJ têm de deixar “óleo-dependência” para sair da crise, dizem especialistas. *Op. Cit.*). Não por outra razão, mais de 14% das famílias classificadas como “riquíssimas” são chefiadas por funcionários públicos (em São Paulo, o número é 9%). Pensões e aposentadorias também absorvem boa parte do PIB da região metropolitana do Rio de Janeiro – transferências previdenciárias compunham mais de 29% da renda total carioca em 2003. O resultado curioso e compreensível desse estado de coisas é que “as aposentadorias e pensões têm funcionado como colchões capazes de atenuar os impactos negativos da crise econômica sobre a qualidade de vida dos cariocas”.

² Vejam, por exemplo, o título da seguinte reportagem de 20 de abril de 2016: “Aposentados do RJ ficarão sem salários ao menos até segunda-feira” (FERREIRA, Alessandro; SILVEIRA, Daniel. Aposentados do RJ ficarão sem salários ao menos até segunda-feira. **G1 Rio**, 20/04/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/04/aposentados-ficarao-sem-salarios-ao-menos-ate-segunda-feira-decide-tj.html>. Acesso em: 25/05/2016).

A situação da cidade do Rio de Janeiro parece deteriorar-se a cada dia. Recentemente, em plena época das Olimpíadas de 2016, o Estado do Rio de Janeiro decretou estado de calamidade pública devido à crise financeira, que impedia o cumprimento de obrigações não só com o referido mega-evento, mas também com as atividades do estado em matéria de saúde, segurança, educação e mobilidade. Embora o Prefeito tenha vindo a público para afiançar, imediatamente, que o Município do Rio de Janeiro não se encontrava em apuros financeiros, é certo que a situação da cidade do Rio de Janeiro – ou melhor, da metrópole do Rio – está longe de ser confortável. E isso, evidentemente, afeta a qualidade de vida de seus habitantes.

Ainda que não seja possível traçar um paralelo tão evidente entre a situação do Rio de Janeiro e a de cidades norte-americanas, como Detroit, que passaram por um sério declínio econômico, em alguns casos extremos, chegaram a decretar falência no passado em razão da incapacidade de arcar com seus compromissos financeiros, é possível dizer que a cidade do Rio de Janeiro se encontra num estado de declínio econômico que talvez não seja muito diferente. No mínimo, pode-se concluir que o desenvolvimento econômico de ambas as cidades – Rio de Janeiro e Detroit – está comprometido. A questão, portanto, que evidentemente se coloca é: o que o direito pode fazer para resolver esse problema? Como o direito pode (se é que pode) contribuir para o desenvolvimento econômico local?

A presente dissertação visa a contribuir para a literatura sobre desenvolvimento local a partir de uma perspectiva ainda pouco explorada. Muito esforço tem feito a literatura para explorar quais os fatores que determinam o desenvolvimento de cidades – “por que São Paulo se desenvolveu economicamente mais do que Curitiba?”, por exemplo, é o tipo de pergunta feito por essa corrente da literatura. A literatura também tem-se concentrado muito na pesquisa sobre que tipos de políticas públicas estatais podem ser aptas, ou são as mais adequadas, para contribuir para o desenvolvimento local – uma vertente importante dessa literatura é aquela que estuda a criação e desenvolvimento de “cidades criativas”.³ No entanto, há um vácuo de pesquisa resultante do foco excessivo dado à questão de “como gestores locais podem fazer para desenvolver uma cidade?” A literatura, ao tentar responder a essa pergunta, muitas vezes suprime outra, tão importante quanto: existem fatores jurídicos e políticos que emperram a

³ *Vide, e.g.* WU, Weiping. **Dynamic Cities and Creative Clusters**. World Bank Policy Research Working Paper 3509, fevereiro de 2005, p. 7. *Vide também:* GLAESER, Edward L.; SAIZ, Albert. **The Rise of the Skilled City**. Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper Number 2025, dezembro, 2003. *Vide* LANDRY, Charles; BIANCHINI, Franco. **The creative city**. Londres: Demos, 1995. *Vide* HALL, Peter. Creative Cities and Economic Development. **Urban Studies**, Vol. 37, n. 4, pp. 639-649, 2000. *Vide* KARLSSON, Charlie; JOHANSSON, Borje. **Knowledge, Creativity and Regional Development**. CESIS, Paper n. 148, outubro de 2008. *Vide* ANDERSSON, David, *et. al.* **Handbook of creative cities**. Londres: Edward Elgar, 2013.

efetividade de ações estatais, adotadas por gestores locais, voltadas para o objetivo de promover o desenvolvimento econômico local?

Almeida recuperou, em interessante artigo, uma frase popular que, a meu ver, é muito pertinente na apresentação desta dissertação: “(...) os indivíduos não vivem na União, nem nos Estados, mas sim nos Municípios”.⁴ Embora isso seja verdade, o fato é que a maior parte dos operadores de direito que se deparam com o problema da cidade do Rio de Janeiro delineado acima reagiria de maneira parecida. Digo de maneira parecida não porque as soluções propostas para o problema seriam as mesmas, e sim porque, de um modo geral, as soluções subestimariam, em muito, o papel do município. Os operadores do direito têm a impressão de se tratar de ente federativo menos importante do que os estados e a União.⁵

Mas, a bem da verdade, o processo de radical descentralização política, administrativa e fiscal que ocorreu no Brasil com a promulgação da Constituição de 1988 e elevou o município ao status de ente da federação, se analisado detidamente, nos leva à conclusão de que esse descaso com o município como fonte de importantes políticas públicas e de regulação, bem como seu protagonismo na promoção do desenvolvimento econômico, não é muito justificado. O município possui, ao menos formalmente, uma série de competências legislativas e administrativas, sendo que algumas delas devem ser exercidas *privativamente* pelo município (por exemplo, a competência de legislar sobre assuntos de interesse local). Não só isso, o art. 30 da Constituição elenca uma série de outras políticas que são, ao menos em teoria, de responsabilidade do município. Também o Estatuto da Cidade garante ao município uma série de instrumentos de que pode se valer para cumprir seus objetivos de política urbana (ou “desenvolvimento urbano”, nos termos do art. 182 da Constituição).

Essas responsabilidades do art. 30 e instrumentos do Estatuto da Cidade, aliados com a competência de tributar do município (que pode ser usada para fins extrafiscais, de política urbana) entram, e serão trabalhadas no texto, numa categoria geral que denomino de “regulação local”. Tecerei maiores considerações sobre o que chamo de “regulação local” abaixo. Basicamente, o conceito inclui todas as ações de intervenção estatal do município no domínio

⁴ MENEZES DE ALMEIDA, Fernando. Crítica ao tratamento constitucional do Município como ente da Federação brasileira. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 68, 2009, p. 4 (cópia digital).

⁵ E isso fica bastante evidente, em especial, nos trabalhos sobre três áreas que serão objeto de estudo ao longo desta dissertação: o direito das políticas públicas, o direito da regulação, e direito e desenvolvimento. Há, claro, algumas notáveis exceções. A título exemplificativo, confira-se: COUTINHO, Diogo, *et. al.* **O direito nas políticas públicas de habitação: usos de instrumentos urbanísticos no Município de Santo André, Brasil**. *Final paper* apresentado ao Lincoln Institute of Land Policy, dezembro de 2010, p. 5. Disponível em: http://www.direitorp.usp.br/arquivos/noticias/sites_eventos/encontro_pesquisa/artigos/coutinho_direito_e_politic_as_publicas_de_habitacao.pdf. Acesso em: 28/05/2016.

econômico, e sua utilidade não está tanto ligada à precisão do termo,⁶ e sim ao esforço de explicitar como o município já é (mesmo podendo ser ainda mais) uma importante fonte de direito da regulação e de políticas públicas que afetam, positiva ou negativamente, o desenvolvimento econômico local.⁷

Se considerarmos a capacidade “formal”⁸ de exercer “regulação local”, não parece ser aplicável ao Brasil a crítica da ausência de poder das autoridades locais (*city powerlessness*), que teve bastante influência nos Estados-Unidos,⁹ entre outros países em que governos locais possuem pouca autonomia e, portanto, poucas responsabilidades e competências para intervir, de maneira independente do governo central, na economia local. Os governos locais de boa parte dos países que adotam o sistema federativo para se organizar politicamente não são dotados, formalmente, de muita autonomia.¹⁰ Em muitos países, o tratamento jurídico de governos locais não tem origem constitucional, e sim de legislação ordinária. E mais: na maior parte dos casos, as competências – e, em consequência, o grau de autonomia formal – dos

⁶ De fato, “regulação” é um termo que costuma, a bem da verdade, se referir a algo bem mais específico. Tradicionalmente, a ideia de regulação se refere ao “direito de um setor específico da economia”, por meio do qual o Estado arquiteta um equilíbrio entre a concorrência e outros princípios que perderiam força ou seriam descartados se as regras jurídicas aplicáveis ao setor fossem apenas oriundas do direito antitruste (DA SILVA NETO; Caio Mario Pereira; PRADO FILHO, José Inácio. Espaços e interfaces entre regulação e defesa da concorrência: a posição do CADE. **Revista Direito GV**, vol. 12, n. 1, jan./abr., 2016, p. 16). Assim, de acordo com essa linha de raciocínio, a regulação substituiria ou complementaria o direito da concorrência – norma geral, em regra aplicável a todos os setores da economia – em setores considerados mais complexos (seja por serem marcados por falhas de mercado cujas externalidades negativas se fazem sentir com mais intensidade, ou por terem sido recentemente “privatizados”, e portanto ainda não dispõem de uma cultura concorrencial muito estabelecida). Ao ver de Bockmann Moreira, o que existe hoje no Brasil é “o Estado integrado na Economia, que ordinariamente atua no cotidiano das relações socioeconômicas. Ele não só reprime e exclui, mas incentiva, influi e inclui. Muitos dos objetivos são para o futuro, intergeracionais (...)” (MOREIRA, Egon Bockmann. Qual é o futuro do direito da regulação no Brasil. In: **Direito da regulação e políticas públicas**. Carlos Ari Sundfeld (Coord.) São Paulo: Malheiros, 2014, p. 110). Indo em diante, Bockmann define regulação econômica como “aquele conjunto de ações jurídicas que visam a estabelecer parâmetros de conduta econômica em determinado espaço-tempo”. Em outras palavras, a regulação visa a criar incentivos para agentes privados adotarem, na condução de suas atividades econômica, comportamentos específicos e fixados pelo regulador.

⁷ Não obstante, vale notar que, como se verá abaixo, o conceito do que se entende por “regulação” vem sendo ampliado pela doutrina nacional. A expansão do conceito me permitirá, adiante, compatibilizar, em grande medida, o meu conceito de “regulação local” com o que alguns autores vem entendendo por regulação.

⁸ *I.e.*, extraída diretamente do texto constitucional.

⁹ Em artigo importante intitulado *The City as a Legal Concept*, Gerald Frug argumentou que o direito norte-americano contribuía para o declínio das cidades de seu país. Segundo Frug, as cidades norte-americanas eram, à época em que escreveu o artigo, caracterizadas por uma ausência de poder (*city powerlessness*) (FRUG, Gerald. *The city as a legal concept*. **Harvard Law Review**, vol. 93, n. 6, abr., 1980). Isso, segundo ele, seria o resultado da predominância ideológica de um liberalismo que via no exercício do poder local o perigo do arbítrio e da violação às liberdades individuais – o que demandava uma restrição ao poder local. Em termos jurídicos, essa circunstância se traduziu no tratamento dado por grande parte do direito norte-americano ao poder local: instituições públicas criadas e sujeitas ao controle intensivo dos estados. As cidades norte-americanas, portanto, tinham pouca ou nenhuma autonomia, ao contrário dos estados e da União. Essa falta de autonomia, por sua vez, significava que as cidades não detinham o controle sobre seu destino econômico. Embora esse quadro tenha, a depender do estado norte-americano em questão, se alterado, o ponto segue sendo importante.

¹⁰ *Vide*, a esse respeito: TOMIO, F. R. L.; CAMARGO, F. S.; ORTOLAN, M. Autonomia dos governos locais em federações: uma análise comparativa. **Revista brasileira de estudos constitucionais**, v. 5, p. 53-92, 2011.

governos locais são definidas pelos estados (ou seus correlatos, a depender da federação em questão). No contexto, portanto, de países com esse tipo de organização política, recorre-se comumente à crítica da *city powerlessness* para tentar explicar crises econômicas que assolam cidades, bem como o descolamento entre políticas que impactam o ambiente urbano e as preferências da população local. No entanto, o caso brasileiro é notadamente diferente.

Com efeito, diz-se que o grau de autonomia formal conferido a governos locais no Brasil é, praticamente, inigualável em ao menos duas dimensões: (i) o grau horizontalidade da autonomia; e (ii) a extensão da autonomia.¹¹ A primeira dimensão se refere ao fato de que o grau de autonomia conferido a governos locais brasileiros é padronizado. Há apenas uma forma de organização política de governos locais: o município. Todos os governos locais brasileiros são, portanto, municípios, e sujeitam-se às mesmas regras constitucionais e infraconstitucionais.¹² Não importa se estamos falando de uma cidade como o Rio de Janeiro ou se estamos falando de Vassouras. A segunda dimensão diz respeito ao fato de que todos os municípios brasileiros gozam todos do mesmo grau de autonomia. Todos têm, ao menos em teoria, a mesma capacidade jurídica de gerir os negócios locais. Não importa o tamanho populacional do município, sua capacidade de gerar riqueza via tributação, a capacidade técnica de sua administração ou a extensão e complexidade de seus problemas urbanos.

No entanto, nós sabemos que esse modelo *one size fits all* não reflete adequadamente a realidade dos municípios brasileiros. Há pelo menos dois grandes grupos de municípios: (i) os que englobam grandes cidades brasileiras, como o Rio de Janeiro ou São Paulo; e (ii) os demais municípios.¹³ A região metropolitana de São Paulo reúne 10,3% da população brasileira; a do

¹¹ Ao comentar os resultados de estudo empírico que será abordado em maiores detalhes adiante, Tomio *et al.* asseveram que “Conforme alertado anteriormente, a comparação teve como parâmetro as regras formais de autonomia brasileiras porque o objetivo era compreender o significado da autonomia municipal brasileira. Nesse sentido, algumas evidências podem ser percebidas nessa comparação. Primeiro, observando somente o eixo das ordenadas, é fácil verificar que, com exceção da Índia, todas as outras federações constituíram a autonomia dos governos locais com menor grau de institucionalização que o Brasil, segundo o *status* jurídico do texto normativo que as concedeu. Ou seja, todos os três aspectos mensurados (autonomia, variação no tipo/forma e organização institucional), no caso brasileiro, são definidos uniformemente a todos os Municípios na constituição federal. Como resultado, independentemente de variações socioeconômicas (população, urbanização, desenvolvimento, etc.) e/ou de decisões políticas estaduais, há só uma forma de governo local (o Município), com as mesmas instituições e autoridades locais (prefeitura, gabinete, câmara de vereadores, etc.) e mesmo nível de autonomia. Tal grau de rigidez na institucionalização, como a elevação a ente federativo, é algo incomum quando se observa o direito e as instituições comparativamente. Segundo, a comparação das prerrogativas de autonomia dos governos locais (...) revela que, na média, as atribuições que permitem gerir os negócios locais são mais elevadas no Brasil que qualquer outra federação aqui comparada” (TOMIO, F. R. L.; CAMARGO, F. S.; ORTOLAN, M. *Ibid.*, p. 65).

¹² Haverá, sim, algum nível de variação a depender do Estado em que se encontre o município, já que sua lei orgânica deve ser compatível com a constituição estadual.

¹³ Estima-se que as 200 maiores cidades brasileiras, em termos populacionais, representam apenas 3,5% de todos os municípios brasileiros (hoje mais de 5.570) (Dados do IBGE divulgados pela Revista Exame. *Vide*: SOUZA,

Rio de Janeiro, 6%; a de Belo Horizonte, 2,9%. Do outro lado do espectro, há municípios com até menos de mil habitantes: Serra da Saudade, em Minas Gerais, possui apenas 818 habitantes, Borá em São Paulo, somente 836 e Araguainha, em Mato Grosso do Sul, 976. Existem diferenças fundamentais entre esses dois grandes grupos de municípios (ou conglomerados de municípios, no caso de regiões metropolitanas), em especial no que tange à capacidade de gerar riqueza e, consequentemente, arrecadação tributária e, também, no tocante ao perfil (ou grau de sofisticação) da administração pública municipal.¹⁴ Essas diferenças influenciam a capacidade de os municípios gerirem, com a eficiência e competência devida, seus negócios locais.¹⁵

Não por outra razão, autores como Marta Arretche argumentaram, no passado, ser muito alta a heterogeneidade dos municípios brasileiros, sendo a maioria – “os demais municípios” – marcada pela baixa disponibilidade de recursos financeiros e pouca capacidade administrativa para assumir, autonomamente, a implementação das políticas públicas atribuídas constitucionalmente aos municípios (a saúde, a educação e a mobilidade urbana são alguns dos exemplos mais emblemáticos).¹⁶ Seria, por isso, indispensável o papel coordenador do governo federal e dos governos estaduais no processo de descentralização da execução de políticas públicas para as mãos dos municípios.

Escrevendo em 2016, parece que o reconhecimento da alta heterogeneidade dos municípios brasileiros - alguns poucos com capacidade de gerar riqueza e de gerir seus negócios locais, enquanto a maioria sem essa capacidade – provocou um processo de recentralização, entendido como um movimento de *redução do grau de autonomia de municípios brasileiros*, que, como se verá abaixo, se manifesta (i) por meio de iniciativas legislativas, (i) pela forma de interação entre os entes federativos (tendente à falta de interação ou à subordinação do município), (iii) através da interpretação constitucional de a quem compete fazer o que na

Beatriz. As 200 cidades mais populosas do Brasil. **Revista Exame**, 28 de agosto de 2014. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/brasil/as-200-cidades-mais-populosas-do-brasil/>. Acesso em: 15/11/2016).

¹⁴ De fato, em 2016, uma pesquisa da Confederação Nacional dos Municípios revelou que 60% das prefeituras irão terminar este ano endividadadas (PAPP, Anna Carolina, *et. al.* 60 das cidades terão rombo nas contas. **Estadão**, 28/05/2016, disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,60-das-cidades-terao-rombo-nas-contas,10000053825>. Acesso em 29/05/2016). Isso porque apenas 10% dos municípios brasileiros possuem arrecadação própria suficiente para fazer face a suas despesas – são justamente as grandes cidades brasileiras. Os demais governos locais dependem, em larga medida, de repasses da União – em grande parte dos casos, a principal fonte de renda dos municípios é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), composto pela arrecadação do Imposto de Renda (IR), federal, e do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI), também federal.

¹⁵ A título ilustrativo, Fernando Dias Menezes de Almeida assinala que 60% dos municípios brasileiros têm mais do que 80% de seu total de receitas compostos por transferências correntes, enquanto 90% dos municípios têm mais de 65% de seu total de receitas constituídos por transferências correntes (MENEZES DE ALMEIDA, Fernando. Crítica ao tratamento constitucional do Município como ente da Federação brasileira. *Op. Cit.* p. 3 (cópia digital)). Como bem nota o autor, “isso apesar de os Municípios, atualmente, concentrarem uma parcela das receitas públicas nacionais relativamente alta em termos históricos” (MENEZES DE ALMEIDA, Fernando. *Id.*).

¹⁶ ARRETCHÉ, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000, p. 248.

federação (e em que extensão), e (iv) via a jurisprudência pátria, que gradativamente restringe o grau de autonomia de governos locais.¹⁷ Trata-se, portanto, de um processo desordenado e de difícil aferição.

Não pretendo focar, nesta dissertação, nos prós e contras desse processo de recentralização para a maioria dos municípios brasileiros (aqueles para os quais pode até fazer sentido aplicar a presunção de *incapacidade* de gerar riqueza e de gerir seus negócios locais adequadamente). Centrarei a minha investigação, em última análise, no impacto desse processo de recentralização na capacidade dos grandes municípios brasileiros exercerem regulação local. Como notado acima, há apenas uma forma de governo local no Brasil (o município). Assim, os movimentos de recentralização não são “dosados” a depender de se o município é ou não “grande”; afetam a todos os municípios, indistintamente.

O processo de recentralização pelo qual o Brasil vem passando pode ser entendido como uma reação – consciente ou não – à má implementação do radical processo de descentralização iniciado com a promulgação da Constituição de 1988.¹⁸ Portanto, uma maneira de se avaliarem os possíveis impactos do processo de recentralização no Brasil pode ser trabalhar em cima da resposta à seguinte pergunta: quais são os valores que animaram o processo de descentralização no Brasil?

¹⁷ A alta heterogeneidade de governos locais, e como isso prejudica projetos de descentralização em outros países em desenvolvimento é assunto que vem sendo largamente estudado pela literatura intrenacional. A literatura especializada já estudou casos bastante extremos nesse sentido: em Uganda e Tanzânia, por exemplo, são raríssimos os gestores locais capazes de administrar as contas públicas dentro de um padrão técnico aceitável, o que resultou em menos transferências fiscais após a implementação de um regime político menos descentralizado (AHMED, J., *et al.* **Decentralization and Service Delivery**. World Bank Policy Research Working Paper 3603, World Bank, 2005). De acordo com Conyers, os seguintes fatores levaram ao baixo desempenho administrativo de governos locais em países que passaram por processos de descentralização: (i) inadequada ou incompleta delegação administrativa de poderes, particularmente sobre recursos humanos e finança; (ii) existência de sistemas e processos burocráticos vagos ou inapropriados; (iii) existência de um pessoal técnico desmotivado, mal remunerado e desqualificado; (iv) interferência política (ausência de autonomia dos técnicos do governo local em relação ao chefe do governo local); (v) inexistência de sistemas de controle burocráticos efetivos (‘downward’ accountability’). *Vide* CONYERS, D. **Decentralisation and Service Delivery: Lessons from Sub-Saharan Africa**. IDS Bulletin, vol. 38, Institute of Development Studies, Sussex (UK), 2007.

¹⁸ Sobre a má implementação do processo de descentralização no Brasil, Tomio e Ortolan falam que “pode-se concluir com segurança que a federação brasileira caracteriza-se pela fragmentação ou compartimentalização das políticas sociais, sendo a saúde e a assistência exceções. Em outros termos, embora a Constituição de 1988 tenha previsto formalmente a transição para um federalismo de cooperação, no plano material as relações intergovernamentais brasileiras continuaram caracterizadas por uma forte ausência de articulação e cooperação entre os governos na execução de suas tarefas administrativas e serviços públicos. Assim, a opção pela gestão descentralizada da maior parte das políticas sociais, a municipalização e a simples inclusão de mecanismos de codecisão administrativa no texto constitucional, notadamente as competências comuns do artigo 23, não conduziram à esperada consolidação de relações intergovernamentais cooperativas, porquanto não houve a preocupação em se regulamentar a forma, bem como em se estabelecerem instrumentos de coordenação e cooperação que incentivassem a gestão associada de tarefas e serviços públicos com claras atribuições que evitassem o desperdício, a ineficiência e a sobreposição de encargos administrativos” (TOMIO, F. R. L.; ORTOLAN, M. A. B. *Federalismo Predatório e Municipalização de Políticas Públicas Sociais*. **Revista de Administração Municipal**, v. 2015, 2015, p. 13).

Como se verá abaixo, o Brasil não foi o único país a experimentar significativas reformas descentralizadoras ao longo dos anos 1980 e 1990; outros países, influenciados pela academia e por organismos internacionais, também passaram por reformas parecidas. Acreditava-se que a descentralização seria benéfica porque ela (i) melhoraria a qualidade dos serviços públicos e políticas locais; (ii) promoveria *desenvolvimento econômico local*;¹⁹ e, em especial, (iii) fortaleceria a democracia ao possibilitar a cidadãos mais acesso às autoridades locais responsáveis por tomar decisões sobre muitos dos assuntos que afetam o dia-a-dia da população local. Especificamente, aprofundaria a democracia ao permitir que cidadãos tivessem condições de *participar* mais da política local, tanto no momento da elaboração, quanto do controle de políticas públicas e demais medidas de regulação local (*accountability*). Isso, por sua vez, seria possibilitado pela *proximidade* entre cidadãos e autoridades locais e contribuiria para uma maior *aproximação* do conteúdo da regulação local às preferências da população local.

Dos três supostos benefícios da descentralização, o que mais sobreviveu ao escrutínio da literatura é o fortalecimento da democracia. De fato, passou-se a ver, de uns anos para cá, com certo ceticismo a relação de causalidade entre descentralização, de um lado, e tanto o aumento da qualidade de serviços públicos e políticas locais, quanto o incremento do desenvolvimento econômico local, de outro. Pode até ser que, no caso de *alguns* municípios, a descentralização tenha provocado uma melhora na qualidade de serviços públicos e políticas locais, e um incremento de desenvolvimento econômico. Mas essa está longe de ser uma generalização que possa ser feita com confiança.

¹⁹ O conceito de desenvolvimento econômico empregado ao longo deste trabalho é, de modo geral, o de Bresser-Pereira, para quem “Essencialmente o desenvolvimento econômico é o processo histórico de crescimento sustentado da renda ou do valor adicionado por habitante implicando a melhoria do padrão de vida da população de um determinado estado nacional, que resulta da sistemática acumulação de capital e da incorporação de conhecimento ou progresso técnico à produção. Nesses termos, o desenvolvimento econômico é um processo de transformação que implica mudanças nos três níveis ou instâncias de uma sociedade: estrutural, institucional ou cultural. É o aumento sustentado dos padrões de vida possibilitado pelo aumento da produtividade de determinadas atividades e/ou pela transferência da mão-de-obra dessas para outras atividades com maior valor adicionado *per capita* porque envolvendo maior conhecimento. É o aumento dos salários causado direta ou indiretamente por esse aumento da produtividade e essa concentração da população de um estado-nação nas atividades de maior valor adicionado” (BRESSER, Pereira, Luis Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Trabalho originalmente preparado para curso de desenvolvimento econômico na Fundação Getúlio Vargas, versão de 2 de março de 2006, p. 9. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodesenvolvimento.pdf>, Acesso em 14/11/2016). O único ajuste que farei, para os fins deste trabalho, no conceito proposto por Bresser-Pereira diz respeito à abrangência do fenômeno do desenvolvimento econômico: enquanto Bresser-Pereira se refere ao desenvolvimento econômico como um processo que afeta a vida de indivíduos integrantes de um estado-nação, eu vou falar no desenvolvimento econômico como processo que afeta o bem-estar dos habitantes de uma determinada localidade— em geral, uma cidade. Por isso, refiro-me a “desenvolvimento econômico local” ao longo do trabalho.

Se o benefício da descentralização que “resta” é o fortalecimento e aprofundamento da democracia em nível local,²⁰ o processo de recentralização no Brasil pode ser problemático na medida em que vier a comprometer justamente esse “único” benefício da descentralização. A hipótese que procurarei testar neste trabalho – e que exigirá, antes, a consolidação de uma série de pressupostos, dentre os quais se incluem alguns dos que já se anteciparam nesta introdução - é que o processo de recentralização compromete o aprofundamento da democracia participativa em nível local, pois ele:

- (i) Retira dos municípios a autonomia necessária para exercer medidas de regulação local que se adequem às preferências da população local; e
- (ii) Dificulta que a população local saiba qual ente federativo (União, Estado ou município) é responsável por muitas das questões de interesse local com que as cidades precisam lidar – incluindo-se aí, as questões que afetam, positiva ou negativamente, o desenvolvimento econômico local. Como se verá, no caso de uma série problemas que afetam grandes cidades brasileiras, não está tão claro quem é responsável por fazer o que. Isso compromete a capacidade de a população local exercer *pressão*, influenciando a elaboração da regulação local e, também, controlando-a.

Argumento que isso, por sua vez, prejudica a efetividade²¹ de medidas de regulação local voltadas, declaradamente ou não, para a promoção do desenvolvimento econômico local

²⁰ E abaixo toço considerações sobre como há razões para crer que isso é especialmente o caso em cidades grandes, com uma sociedade civil organizada cada vez mais engajada e uma sofisticação social e econômica não negligenciável.

²¹ Para os propósitos deste trabalho, o grau de efetividade de uma política pública regulatória equivale à intensidade com que as práticas e os comportamentos sociais se alteraram após a entrada em vigor de uma determinada política pública (uma norma jurídica). Em última análise, é um cotejo entre os resultados da política pública e seus objetivos declarados. *Vide* EBERHARD, Christoph. **Brief reflections on what “efficacy of a whole legal order could mean – in contrast to the efficacy of a single law**. 1997, Paper disponível em: <http://www.dhdi.free.fr/recherches/etatdroitjustice/articles/eberefficacy.htm>. Acesso em: 29/05/2016. Nas palavras do autor: “First of all let us define what efficacy means, especially in contrast with effectivity. By “effectivity” it is the degree of realisation in social practices, of rules enunciated by law, which is designated, whereas with “efficacy” we refer to the appreciation of the consequences of legal norms and of their adequacy to the goals they are intended to achieve”. Embora “eficácia” e “efetividade”, tal como definidos no trabalho, não sejam conceitos muito dotados de “refutabilidade”, (i.e., é difícil alguém criticar meu trabalho dizendo que eu considere algo efetivo que, na verdade, não é efetivo, pois eu possuo uma vantagem informacional), espero poder trazer subsídios suficientes para que quem leia meu trabalho tenha elementos para discordar de mim quando cabível, com base nas minhas informações.

e, de um modo geral, representa uma perda de capacidade de governos locais exercerem regulação local, por três principais razões:

- (i) Abre margem para um padrão de intervenção estatal no ambiente urbano desarticulado e excessivo. Isso ocorre quando mais de um ente federativo exerce medidas regulação local voltadas para o mesmo objetivo (ex: estado e município adotam medidas de fomento à economia criativa da cidade do Rio de Janeiro). Nesse caso, o ideal seria haver complementariedade entre as políticas públicas. Mas, como se verá, especialmente quando os partidos no poder em cada ente federativo não estiverem alinhados, não há razões muito convincentes para crer que isso será o caso. O mais provável é que as medidas de regulação local dos entes federativos tendam à desarticulação, no melhor cenário e ao conflito, no pior;
- (ii) Cria condições para um jogo de “deixa-que-eu deixo” entre entes federativos. Um pode “repassar” a responsabilidade para o outro, ou compartilhá-la. E quando mais de um ente é responsável por um assunto de interesse local, fica difícil que a população local consiga efetivamente influenciar e controlar as medidas de regulação local, que afetam seu dia-a-dia;
- (iii) Dificulta que a regulação local seja o resultado das preferências declaradas dos eleitores locais. Quando assuntos de interesse local são endereçados por meio de iniciativas estatais advindas de mais de um ente federativo, trata-se, (a) numa visão otimista, mais do resultado de uma “mescla” de interesses locais, regionais e nacionais, e não do resultado dos interesses da população local (justamente a mais diretamente afetada); e, numa visão pessimista, (b) mais do resultado dos interesses dos próprios políticos eleitos e técnicos que elaboraram e implementaram essas iniciativas estatais, protegidos por institutos como a “reserva da administração”, do que dos interesses da população local.

O restante do trabalho está estruturado da seguinte forma. *Primeiro*, abordarei a literatura sobre a descentralização e seus supostos benefícios. Procurarei mostrar o ceticismo da literatura quanto à relação de causalidade entre descentralização, de um lado, e, de outro, a melhora na qualidade de serviços públicos e políticas locais e o incremento de desenvolvimento

econômico local. Isso me conduzirá a argumentar que a melhor forma de interpretar o sentido de “autonomia de governos locais”, resultante do processo de descentralização no Brasil, requer, no caso de grandes cidades, o preenchimento de duas condições interdependentes. Primeiro, os governos locais de grandes cidades devem ter plena margem de liberdade para gerir, em regime o mais próximo possível da exclusividade, os assuntos de interesse local, sem interferência direta e indireta de outros entes da federação.²² Segundo, os cidadãos sujeitos à jurisdição de um governo local devem ser capazes de influenciar e controlar a atuação das autoridades locais, mediante a ampliação de canais de participação democrática na concepção, fiscalização e controle de normas e atos regulatórios produzidos por tais autoridades. Encerro, com isso, o **Capítulo 1**.

Segundo, tratarei de explicitar melhor o meu conceito de regulação local, o que envolve, antes de tudo, tecer considerações genéricas sobre o caráter *estratégico* da regulação (para que a ação estatal regulatória tenda à complementariedade, e evite situações de conflito). Também envolve esclarecer os prós e contras da descentralização regulatória, pois assim será possível, por exclusão, que eu afirme o que a regulação local *não é e não deveria ser* (em contraste com a regulação “central”). Em seguida, procurarei esclarecer quais seriam alguns “objetivos” típicos da regulação local, o que, no caso da promoção do desenvolvimento econômico local, envolve a compreensão dos “três perfis de cidade” que são viabilizados pelo marco jurídico brasileiro aplicável a cidades. Por fim, buscarei tecer considerações mais objetivas sobre como a regulação local pode ser utilizada para *promover* o desenvolvimento econômico. Não me alongo neste tópico, pois o principal ponto que eu quero fazer é que, do ponto de vista formal, os municípios brasileiros têm, a sua disposição, um leque útil e variado de instrumentos para exercerem, com elevado potencial de efetividade, medidas de regulação local voltadas para o desenvolvimento econômico local.

O problema não é, a meu ver, tanto o da *insuficiência* dos instrumentos ou das atribuições dos municípios para promover o desenvolvimento econômico local, mas sim o entrave à ação de governos locais gerado e agravado pela *recentralização* (e as consequências desse entrave já mencionadas acima). Esse entrave é problemático na medida em que pode prejudicar projetos de desenvolvimento econômico, levando cidades rumo ao declínio, ou, sendo mais otimista, simplesmente implica em desperdício de toda a estrutura de governo que

²² A implementação, no mundo real, da distribuição de competências concorrentes, comuns e privativas entre entes de federação dificulta que a população local tenha condições de participar da concepção, da supervisão e do controle de políticas públicas e ações regulatórias de interesse local, já que “ninguém sabe quem é responsável pelo que”. Procurarei argumentar por um conceito do que *deve ser* entendido como autonomia que supere esse problema.

temos a nível local, que não sendo por esse entrave teria condições de contribuir para o desenvolvimento econômico (o que também implica uma *perda* para a sociedade). Concluo, com isso, o **Capítulo 2**.

Os Capítulos 1 e 2 estabelecem as bases nas quais se situa o meu problema de pesquisa e, portanto, não apenas contextualizam, como também justificam a relevância da minha hipótese.

Terceiro, discutirei como o processo de recentralização se manifesta e como isso retira a autonomia de grandes municípios e, em consequência, *compromete* a efetividade da regulação local. Estudo, em primeiro lugar, o movimento de centralização e de descentralização na história brasileira, para sugerir como, historicamente, o Brasil já tem uma “tendência” à centralização. Em seguida, discuto a padronização constitucional que caracteriza o tratamento que a Constituição dá a municípios, e como grandes municípios têm suas competências privativas afetadas por diversos movimentos de recentralização do poder. Por fim, trato de alguns aspectos da cooperação entre entes federativos, tendo em vista que se trata de pressuposto do nosso modelo de federação.²³ O ponto, aqui, será mostrar que se podem perceber algumas evidências de recentralização na própria forma em que se implementa o federalismo híbrido brasileiro (a uma só vez competitivo e cooperativo). A cooperação, na prática, traduz-se, em muitos casos, em usurpação de competências e perda da capacidade de os municípios grandes gerirem, adequadamente, seus negócios locais. Isso porque a cooperação imposta pelo modelo de federação brasileiro depende de suposições sobre como a realidade funciona – pressupõe, por exemplo, que os entes federativos tenderão à cooperação, e não à usurpação de competências, ao conflito ou simplesmente à falta de interação. Fecho, assim, o **Capítulo 3** e, em seguida, concluo.

²³ Almeida observa que o sistema de repartição de competências brasileiro se estruturou de maneira tal que convivem, de um lado, (i) competências privativas, repartidas horizontalmente (i.e., sem hierarquização entre os entes federados para o exercício de suas competências), com margem para delegação, e de outro, (ii) competências concorrentes, repartidas verticalmente com certa subordinação entre a forma de atuação prevista para cada ente federativo (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 4 ed., 2007, p. 58).

1. A RELAÇÃO ENTRE DESCENTRALIZAÇÃO E SEUS SUPOSTOS BENEFÍCIOS

A “descentralização”, na acepção tradicionalmente empregada, se relaciona ao processo de descentralização administrativa, política e fiscal²⁴ por meio do qual se concede constitucionalmente (ou por qualquer outra instituição jurídica equivalente) autonomia a um governo local, de modo a garantir que este tenha capacidade de gerir, com ampla liberdade, seus negócios locais (assuntos de interesse da cidade e de seus habitantes). Não obstante, esse conceito de descentralização pode não ser inteiramente preciso em algumas circunstâncias, já que o fato de instituições jurídicas de um dado país garantirem alto grau de autonomia formal não significa, de forma alguma, que o governo local beneficiado goze, na prática, dessa autonomia – como se antecipou e se desenvolverá abaixo, esse me parece ser o caso dos municípios brasileiros. O contrário também é verdade.²⁵

Também é muito difícil mensurar exatamente quais ações – voltadas à finalidade abstrata de “descentralizar” política, administrativa e fiscalmente – são suficientes para que se possa concluir, com segurança, que ocorreu, com êxito, a descentralização (e, conseqüentemente, que foi garantida autonomia local). Ações que alguns julgam corresponderem a descentralização são simplesmente os primeiros passos de um processo ainda inacabado para outros.²⁶

²⁴ A *descentralização administrativa* se refere à verticalização de algumas competências executivas: como, por exemplo, delegar competência para a prestação de um serviço público de abrangência local às autoridades locais. O objetivo, nesse caso, está quase que exclusivamente ligado à maior racionalização da máquina burocrática; parte da ideia de que o governo central sem sempre terá melhores condições de conciliar a execução de inúmeras atividades estatais de abrangência nacional com a prestação de alguns serviços públicos de interesse local. Já a *descentralização política* implica algum grau de auto-governo local, constitucionalmente garantido. Schragger observa que “Many large organizations are administratively decentralized, but few embrace local self-government” (SCHRAGGER, Richard. *Decentralization and Development*. **Virginia Law Review**, vol. 96, 2010, p. 1848). Por fim, a *descentralização fiscal* diz respeito à transferência de recursos financeiros, na forma de repasses ou autorização de tributar, a unidades de governo subnacionais (regionais e locais) (SCOTT, Zoe. **Decentralisation, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review**. GSDRC Research Paper, maio de 2009, p. 4. Disponível em: <http://www.gsdr.org/docs/open/po60.pdf>. Acesso em: 19/11/2016).

²⁵ Na França, por exemplo, que conta com um sistema de organização política altamente unitário, o prefeito de Paris possui muito poder e influência, inclusive em âmbito nacional, porquanto a cidade de Paris encontra-se no topo da hierarquia política e econômica francesa (*vide* NICHOLLS, Walter. *Power and Governance: Metropolitan Governance in France*. **Urban Studies**, vol. 42, 2005, pp. 783-788). Como bem nota Schragger, “(...) if the locality has the authority to act but not the resources, then its relative autonomy is a fiction” (SCHRAGGER, Richard. *Decentralization and Development*. *Op. cit.* p. 1851).

²⁶ A esse respeito, Schragger nota que “Sometimes, what counts as decentralizing too one set of eyes looks awfully centralizing to another set. Thus, some theorists argue that the early U.S. Constitution created a highly decentralized political system with very little interference from the federal government in state and local affairs. But to the Anti-Federalists the new Constitution was dramatically centralizing. The new United States had overthrown a king (though query how much the king actually ‘ruled’ the far away colonies) and its respective

Ciente dessas limitações ao conceito de descentralização, Schragger entende que sistemas políticos descentralizados são aqueles em que (i) existe um mercado competitivo de governos subnacionais que absorvem e respondem pelos custos e benefícios de suas próprias decisões – esses governos possuem ampla liberdade para agir em assuntos de interesse local e são obrigados a internalizar os custos de externalidades negativas por eles provocadas, e também se espera que eles não sejam resgatados pelo governo central em caso de apuros financeiros; e (ii) há ampla mobilidade de indivíduos, capital e bens – em geral, resultado da regulação do poder central, que reduz barreiras legais ao fluxo de bens, capital e pessoas entre os governos subnacionais.²⁷ Essa definição será adotada e paulatinamente refinada no decorrer deste capítulo. Espero, ao final dele, chegar a alguns pressupostos do que se deve entender por autonomia local. Isso pressupõe uma análise do fenômeno da descentralização voltada a esmiuçar o que realmente se pode esperar dele (i.e., quais são os “benefícios” com os quais podemos contar).

1.1. A tendência da descentralização

Principalmente a partir de 1980, vários países em desenvolvimento experimentaram reformas de tipo descentralizador.²⁸ Dillinger narra que, dos 75 países considerados, naquela

states were jealous of their own prerogatives and worried about regional domination” (SCHRAGGER, Richard. *Decentralization and Development. Op. cit.* p. 1849). Schragger nota que a jurisprudência norte-americana que se debruçou sobre o conceito de autonomia local – em geral no contexto de um problema jurídico que envolvia o federalismo – ilustra bem o problema. No caso *Printz v. United States* (Printz v. United States, 521 U.S., 1997), a opinião da Suprema Corte norte-americana se dividiu em relação à questão do que mais centralizador: quando o governo federal exige a cooperação de autoridades locais na perseguição de fins definidos em âmbito nacional ou quando o governo federal cria uma burocracia nacional para atingir esses mesmos propósitos? Aqueles ideologicamente mais formalistas entenderam que a simples exigência de coordenação (que pressupõe o comando de uma autoridade situada em nível hierárquico superior) seria uma invasão da soberania local. No entanto, olhando para o problema do outro lado da moeda, a criação de um corpo burocrático paralelo, sem garantir algum nível de protagonismo às autoridades locais, também poderia ser vista como uma usurpação ainda mais grave da competência de governos locais.

²⁷ Schragger nota que “This may not constitute a decentralized or federal political system in all senses of the term, but it constitutes the heart of the decentralization-growth literature” (SCHRAGGER, Richard. *Decentralization and Development. Op. Cit.* p. 1852).

²⁸ Sobre esse momento, Grindle comenta que “In country after country from the 1980s to the mid-2000s, national governments decentralized. Fiscally, they insisted that subnational authorities become responsible for managing budgets, generating revenue, and rendering appropriate accounts. Politically, they legislated that hitherto appointed officials in provincial and local governments would now be elected by popular mandate. Administratively, they distributed responsibilities for the provision of health and education services to state and local bureaucracies and gave local governments increased duties for physical and social infrastructure. Indeed, decentralization was so widely adopted that it amounted to a structural revolution in the distribution of public responsibilities and authority in large numbers of countries. Like new structures of international governance attendant upon globalization,

época, em desenvolvimento ou economias de transição, 63 implementaram reformas que deram lugar a um processo de transferência de poder político para governos locais.²⁹ Essas reformas foram levadas a cabo por meio de estratégias um pouco diferentes, como a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização ou desregulação.³⁰ O que as motivou parece ter sido um consenso da opinião política – esquerda e direita –, que apostou na descentralização como um dos destaques da reforma do Estado, capaz de promover a democratização das relações políticas e de incrementar a eficiência e efetividade da gestão pública.³¹

À descentralização atribuíam-se a capacidade de viabilizar a concretização de ideais progressistas como a equidade, justiça social, diminuição do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. Por outro lado, a centralização do poder passou a ser sinônimo de “práticas não democráticas de decisão, (...) ausência de transparência, (...) impossibilidade de controle sobre as ações de governo e (...) ineficácia das políticas públicas”.³²

Assim, num contexto histórico em que boa parte do mundo ocidental passava por transformações importantes na forma de organização política predominante em países em desenvolvimento – diversos regimes militares e países governados autoritariamente foram sendo substituídos por democracias –, é relativamente compreensível a razão pela qual a descentralização ganhou tanta força. De fato, aqueles eram tempos em que se criava massa crítica em oposição a modelos de organização política mais autoritários, que passaram a ser culpados por dois principais problemas: (i) não permitiam que a população participasse de grande parte dos processos de tomada de decisão que impactariam diretamente suas vidas – não havia porosidade na relação entre Estado e sociedade;³³ e, cumulativamente (ii) não estavam

decentralization helped redefine the role of central government in the development process” (GRINDLE, Merilee. **Going Local**. New Jersey: Princeton University Press, 2007, p. 4).

²⁹ Vide DILLINGER, William. **Decentralization, Politics and Public Services**. Paper apresentado no Seminário Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil, em São Paulo, maio de 1995.

³⁰ Arrechte esclarece que “Por desconcentração, entende-se a transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central; por delegação, entende-se a transferência da responsabilidade na gestão dos serviços para agências não-vinculadas ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo governo central; por transferência de atribuições, entende-se a transferência de recursos e funções de gestão para agências não-vinculadas institucionalmente ao governo central e, finalmente, por privatização ou desregulação, entende-se a transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas” (grifo no original) (ARRECHTE, Marta. **O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?** Trabalho disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS_96.pdf. Acesso em 12/11/2016).

³¹ Nas palavras de Arrechte, “(...) a partir de perspectivas políticas distintas, produziu-se um grande consenso em torno da descentralização” (ARRECHTE, Marta. *Ibid.*, p. 1).

³² ARRECHTE, Marta. *Ibid.*, p. 2.

³³ De acordo com Coulson, a partir do começo dos anos 1990, emergiu uma demanda real em nível local por controle democrático local do Estado e por autonomia de governos locais, o que se deveu, principalmente, às falhas de governo do poder central nas últimas quatro décadas (COULSON, A. **Local government in Eastern Europe: establishing democracy at the grassroots**. Aldershot: Edward Elgar, 1995). Segundo Menecol, essa mesma

conseguindo entregar à sociedade serviços públicos de qualidade aceitável, o que minou o apoio social que porventura existia a esses modelos. Justamente os dois problemas que, a princípio, a descentralização resolveria.

A centralização do poder não era, naquela época, apenas o resultado do autoritarismo – embora, em nações em desenvolvimento latino-americanas seja possível que tenha, sim, sido a principal causa. Arretche diz que também em países com democracias estáveis a descentralização emergia como alternativa atrativa às estruturas decisórias estabelecidas quando da construção de Estados de Bem-Estar Social, inspirados no *keynesianismo*.³⁴ Rosanvallon afirma que em alguns países europeus, como é o caso da França, havia a expectativa de que a descentralização operasse como instrumento de radicalização democrática e de ampliação do acesso à população a canais de participação política.³⁵ Putnam, por sua vez, sublinha que, em países como a Itália, atribuiu-se à descentralização a esperança de que revitalizasse os governos regionais (os quais, até quase o final do século XIX, eram estados-nações independentes), que tiveram seus poderes esvaziados por modelos de Estado demasiadamente unitários e centralizadores.³⁶ Já em estados como a Bélgica e a Espanha, via-se no federalismo – isto é, a descentralização radical tanto política quanto administrativa do poder – “a afirmação da autonomia política de etnias sub-representadas politicamente em Estados unitários com regras eleitorais majoritárias”.³⁷

narrativa é, em grande parte, aplicável a países latino-americanos (MENOCAL, A. R. A new wave of decentralisation in Latin America? A conversation with Rosemary. **The Development in Practice**, vol. 14, n. 6, pp. 41-52). A esse respeito, Mattos nota que “Um efeito claro dessa recentralização – para além da limitação dos canais de circulação de poder político e de participação mais ampla no processo decisório de grupos na ‘sociedade civil’ – é a pouca importância que o Poder Legislativo desempenhou nesse modelo” (MATTOS, Paulo. A formação o Estado Regulador. **Novos Estudos (Cebap)**, n. 76, nov., 2006, p. 43).

³⁴ ARRETCHÉ, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. *Revista Educação e Sociedade*, vol. 23, n. 80, set., 2002, p. 26.

³⁵ Este ponto é bastante importante para o argumento desenvolvido neste trabalho, e será retomado oportunamente. Vide ROSANVALLON, P. **Pouvoir local, pouvoirs locaux**. Entrevista, p. 39-46, out. 1993. Em trabalho posterior, em que Rosanvallon fala do desenvolvimento das formas de exercício da democracia, o autor tece os seguintes comentários sobre o período em que surgiu a tendência internacional à descentralização: “A third phase began in the 1970s. By then, parliamentarism was in decline, and civil society had developed the means to act independently. More ‘socialized’ forms of indirect democracy therefore merged. New powers of oversight developed, and old ones were reorganized and refocused. These changes were but a small part of a broader movement to reappropriate forms of vigilance, investigation, and evaluation that had been subsumed within the parliamentary order over the course of the nineteenth and twentieth centuries. (...) The idea of an omniscient state capable of governing rationally from above is now seen as utopian and no longer credible. Decentralization was initially introduced as an administrative necessity: efficiency required hands-on management involving people at the base who were in possession of information not available from any other source. Participatory democracy grew out of this necessity. It was a response to an increased demand for modern forms of governance”. (ROSANVALLON, P. **Counter-Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp. 83 e 296).

³⁶ Vide PUTNAM, R.D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

³⁷ Vide WATTS, R.L. **Comparing federal systems**. Montreal: McGill-Queen’s University, 1999.

As reformas institucionais descentralizadoras em nações desenvolvidas (que, ainda que indiretamente, acabaram influenciando países em desenvolvimento) se desdobraram em dois fenômenos: (i) alguns países permaneceram estados unitários, mas adotaram programas abrangentes de descentralização – é o caso da França, da Itália e do Reino Unido (que devolveu importantes prerrogativas tanto políticas quanto administrativas à Escócia, País de Gales e Irlanda); e (ii) outros optaram por implementar soluções políticas federativas – é o caso da Bélgica, da África do Sul, da Espanha - sendo inclusive ideias correlatadas que levaram à integração da União Europeia.

Com o tempo, o movimento intelectual e político pró-descentralização foi ganhando ainda mais fôlego, com a publicação de um volume significativo de trabalhos que argumentavam haver uma correlação positiva – e relevante – entre descentralização e crescimento econômico.³⁸ Em razão desse e dos demais benefícios supostamente decorrentes da descentralização, não só a academia, mas também organismos internacionais, passaram a advogar, com força, que mais descentralização significaria, necessariamente, maior crescimento econômico – e, em consequência, provocaria um aumento do desenvolvimento econômico de uma localidade e, no agregado, de um país.³⁹ Vale notar, em especial, que o valor da descentralização foi ressaltado pelo Consenso de Washington, ao atribuir ao fenômeno não apenas a qualidade de gerar desenvolvimento econômico local, como também de aproximar o

³⁸ Vide, e.g., WEINGAST, Barry. The economic role of political institutions: market-preserving federalism. **Journal of Law, Economics & Organizations**, vol. 11, n. 24, 1995. Vide também BRUECKNER, Jan. Fiscal Federalism and Economic Growth. **Journal of Public Economics**, vol. 90, 2006. FELD, Lars; *et al.* Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth. In: BAAKE, Pio; BORCK, Rainald. **Public Economics and Public Choice**. Heidelberg: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2007. Vide também WEINGAST, Barry. Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives. **Journal of Urban Economics**, vol. 65, 2009.

³⁹ Sobre esse momento, Devas nota que “Added to this is pressure from international agencies like the World Bank. These agencies, concerned at the failure of central governments to deliver services efficiently and to address poverty, have endorsed the economic arguments for decentralization, which tend to coincide with the neo-liberal agenda of reducing the role of the central state. The World Bank and other donor agencies have advocated, and even required, decentralization in a number of countries in Africa and Asia, with quite mixed results. Finally, there has emerged a certain “climate of opinion” in favour of decentralization, encouraged by academics and policy advisors. However, there is now an increasing note of skepticism about the results of decentralization, particularly because of the evident weaknesses of local level democratic processes in so many countries” (DEVAS, Nick. **The Challenges of Decentralization**. Global Forum on Fighting Corruption: Brasília, junho de 2005, p. 2-3). Vide, também, como exemplos de documentos produzidos nesse momento e no contexto dessa agenda declarada de alguns organismos internacionais de muita influência, U.N. Development Programme. **Decentralised governance for development: a combined practice note on decentralization, local governance and urban/rural development**. Abril, 2004. Disponível em: http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/decentralised-governance-for-development-a-combined-practice-note-on-decentralisation-local-governance-and-urban-rural-development/DLGUD_PN_English.pdf. Acesso em: 17/11/2016. Outro exemplo é: USAID. **Democractic decentralization programming handbook**. Junho de 2009. Disponível em: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnaea460.pdf. Acesso em: 17/11/2016.

governo de seus cidadãos, ampliar e melhorar a oferta de serviços públicos e criar mecanismos de controle social.⁴⁰

O Brasil foi um dos países influenciados pela moda da descentralização. Ao longo dos anos 1980, o Brasil passou por uma série de reformas institucionais – consubstanciadas no reestabelecimento de eleições diretas em todos os níveis de governo (a partir de 1982) e nas deliberações que culminaram na Constituição de 1988 – que reintroduziram as bases federativas do Estado (mitigadas durante a ditadura militar). Em seguida, após a institucionalização da federação via Constituição de 1988, nos anos 1990 implementou-se no Brasil um profundo projeto de descentralização, em especial no campo das políticas sociais.⁴¹ Sobre esse momento, Tomio e Ortolan contam que

“(...) a Constituição de 1988 foi responsável por estruturar um sistema federativo notavelmente descentralizado, inaugurando um modelo de federalismo cooperativo. Com efeito, o novo modelo de repartição de competências adotado inovou em muitos aspectos, estabelecendo um grande número de competências comuns entre os níveis de governo (artigo 23, CF) e reconheceu o Município como ente federativo (artigo 18, CF). No plano fiscal, a ampliação dos percentuais de arrecadação e da participação municipal nas transferências constitucionais também foram elementos determinantes para a descentralização”.⁴²

Arretche narra que “uma das reivindicações democráticas dos anos de 1970 e 1980 consistia na descentralização das políticas públicas”. Isso porque a sociedade civil brasileira havia chegado à “(...) avaliação unânime de que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e consenso – que reunião, na verdade, correntes políticas à esquerda e à direita – em torno das virtudes da descentralização”. Esperava-se da descentralização maior eficiência, participação, transparência, controle social, “entre outras virtudes da gestão pública”.⁴³

Ocorre que não há, hoje, tanto consenso assim na literatura quanto aos reais benefícios da descentralização. Pelo menos, a literatura não parece estar mais aceitando o argumento de que a descentralização *sempre* trará benefícios, independentemente da configuração

⁴⁰ Vide STEPAN, A. Brazil's Decentralized Federalism: Bringing Government Closer to Citizens? **Daedalus**, vol. 129, n. 2, 2000.

⁴¹ Arretche, ao comentar esse período da história brasileira, nota que “A simultaneidade histórica dos dois processos tem deixado a falsa impressão de que estes são a mesma coisa, quando não o são. Embora originários do mesmo processo histórico no Brasil – a negação do autoritarismo e da centralização –, federalismo e descentralização não implicam engenharias políticas gêmeas” (ARRETCHÉ, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. *Op. Cit.*, p. 27).

⁴² TOMIO, F. R. L.; ORTOLAN, M. A. B. Federalismo Predatório e Municipalização de Políticas Públicas Sociais. *Op. Cit.*, p. 5.

⁴³ ARRETCHÉ, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. *Op. Cit.*, p. 26.

demográfica e econômica da localidade à qual se concede maior autonomia política, administrativa e fiscal. Para fins de organização, passo abaixo a examinar brevemente cada uma das vantagens específicas que a literatura associa à descentralização e, também, cada uma de suas desvantagens.

1.2. O que se pode esperar da descentralização?

1.2.1. Eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos locais?

Como bem nota Melo,⁴⁴ há, de um lado, os que até hoje veem no fortalecimento dos níveis subnacionais de governo um processo virtuoso que solidifica a economia, e também produz maior eficiência alocativa na prestação estatal. Quem é adepto desta visão considera que a competição entre as unidades federativas – em especial as de cunho mais local, onde as pessoas efetivamente moram – estimula inovações no sistema público; isto é, que a competição incentiva práticas experimentalistas locais que, no agregado, contribuem para melhorar a qualidade dos serviços públicos.

Esses argumentos fundam-se na ideia, que remonta a Mill,⁴⁵ de que os governos locais teriam mais capacidade (em comparação a governos regionais ou centrais) para prestar políticas sociais. E isso por uma razão muito simples: proximidade. Governos locais estariam mais próximos de seus cidadãos, razão pela qual teriam melhores condições de compreender adequadamente as suas necessidades. Além disso, governos locais disporiam de mais *incentivos* para agir no melhor interesse de seus cidadãos, já que a proximidade também aumentaria o controle social das decisões tomadas por autoridades locais eleitas pela população da localidade.⁴⁶

⁴⁴ MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, vol. 10, n. 3, 1996, p. 11.

⁴⁵ De acordo com a leitura que dele faz Oliveira, Mill advogava que as instituições administrativas locais seriam mais eficientes do que as centrais no provimento dos serviços públicos e políticas sociais em geral (OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Processo de descentralização de políticas públicas e seu impacto sobre o federalismo brasileiro. **Revista de Estudos Constitucionais – RBEC**, ano 1, n. 19, jul./set. 2011, p. 2 (cópia digital).

⁴⁶ Vide SOUZA, C.; BLUMM, M. H. Autonomia política local: uma revisão da literatura. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 48, p. 51-68, 1999.

Exatamente nessa linha, Tiebout, influente economista, argumentava existir uma melhor alocação de recursos públicos no nível local (ao invés de no nível nacional), já que (i) as autoridades políticas estão mais perto de seus eleitores, e, por isso, sabem melhor quais são as preferências de seus eleitores – algo que vai ficando difícil à medida que a origem do poder político vai-se distanciando das pessoas; (ii) os cidadãos são propensos a mudar-se para cidades que possuem os serviços públicos que melhor se adequam às suas necessidades, o que promove um ambiente de competição entre municípios, que envidarão esforços para tentar manter seus cidadãos (que são, afinal, contribuintes) através do aumento da qualidade de serviços públicos.⁴⁷ Uma manifestação recente, na literatura, desse entendimento são os autores que defendem uma explicação de desenvolvimento baseada no supramencionado *Market-preserving Federalism*” (MPF).⁴⁸ Weingast, por exemplo, diz que “interjurisdictional competition provides political officials with strong fiscal incentives to pursue policies that provide for a healthy local economy”.⁴⁹

Há vários problemas com o argumento de que a descentralização cria *necessariamente*, e ausentes outras variáveis, condições para a melhora da qualidade de serviços públicos e políticas locais. Em primeiro lugar, o modelo de Tiebout requer a absoluta mobilidade de pessoas e firmas e, também, a inexistência de deseconomias de escala (o que faz como que mais custos, na forma de tributos ou outros ônus financeiros, sempre afetem os custos marginais de uma empresa). Essas são duas premissas que não necessariamente se concretizam em uma série de casos.⁵⁰ Além disso, há toda uma literatura que enfatiza que estados e municípios constituem

⁴⁷ TIEBOUT, C. A Pure Theory of Local Expenditures. **The Journal of Political Economy**, vol. 64, n. 5, 1956, pp. 416-424.

⁴⁸ A ideia do MPF é explicar como instituições políticas contribuem para o desenvolvimento econômico de um país, também ajuda a compreender o que é autonomia local. A principal premissa da explicação de desenvolvimento econômico a partir do conceito de MPF é que, no esforço de tentar proteger as forças de mercado contra abusos, não se pode esperar que os governos sejam benevolentes – eles precisam de limites. Weingast diz que “Markets require protection and thus a government strong enough to resist responding to the inevitable political forces advocating encroachments on the markets for private gain. The fundamental political dilemma of an economic system is that a state strong enough to protect private markets is strong enough to confiscate the wealth of its citizens” (WEINGAST, Barry. The economic role of political institutions: market-preserving federalism. **Journal of Law, Economics & Organizations**, vol. 11, n. 24, 1995, p. 24). De acordo com Weingast, o modelo federalista em nações desenvolvidas ocidentais é uma das instituições que mais contribuiu para proteger o mercado em países como a Inglaterra e os Estados Unidos. Nas palavras do autor: “By creating credible restrictions on government policy choice, federalism provided the basis for the rule of law and hence the political underpinnings of economic freedom” (WEINGAST, Barry. *Ibid*, p. 25). Isso porque o federalismo nesses países desempenhou a função de limitar o exercício do poder governamental, ao criar condições para o fortalecimento de um consenso sobre quais seriam os limites adequados do estado. Esse consenso se tornou tão forte – argumenta Weingast – que se transformou em ferramenta muito efetiva de mitigação de abusos cometidos pelo estado central. O resultado foi o desenvolvimento de instituições políticas voltadas à preservação de direitos individuais e contratuais.

⁴⁹ WEINGAST, Barry. Second Generation Fiscal Federalism. *Op. cit.* p. 281.

⁵⁰ Se uma pessoa ou firma não estiver contente com os resultados da gestão local e queira se mudar para outra cidade, poderá fazê-lo a custo zero. Isso, evidentemente, não é inteiramente verdade. Autores neo-institucionalistas que estudam a teoria da firma vêm ressaltando há anos que a especificidade de ativos faz com que empresas tenham

ambientes em que proliferam o clientelismo, a incompetência e a ineficiência. Sendo esse o caso, sua autonomização elevaria o risco de ingovernabilidade local (e, conseqüentemente, o risco de queda generalizada na qualidade das políticas sociais de escopo local). Também vale mencionar que há quem se oponha à ideia de que a descentralização aumenta a eficiência na provisão de serviços públicos com fundamento no argumento de que a irresponsabilidade fiscal em nível municipal compromete a efetividade de medidas de estabilização econômica do governo central.⁵¹ O que, num sistema de repasses de verbas entre entes federativos pode significar menos recursos financeiros para governos locais. Essas são apenas algumas das muitas críticas à tese.⁵²

Fato é que não parece ser o caso de que autoridades locais terão *sempre* incentivos concretos para promover o desenvolvimento econômico local (e, conseqüentemente, um aumento na arrecadação).⁵³ Afinal, é possível que as autoridades locais não vejam benefícios em adotar políticas que aumentem o vigor das atividades econômicas de uma localidade. Como o orçamento público não é dinheiro pessoal deles, é possível que agentes públicos simplesmente concluam que um pouco de irresponsabilidade na hora de gastar resultará em ganhos políticos.⁵⁴

que incorrer em custos proibitivos para realocá-los, - o que as expõe, às vezes, ao risco de oportunismo (i.e., o esforço para obter ganhos individuais mediante a falta de honestidade nas transações comerciais) (WILLIAMSON, Oliver. Markets and hierarchies: some elementary considerations. **The American Economic Review**, vol. 62, n. 2, 1973, p. 317). A especificidade de ativos também afeta os indivíduos: uma família pode ter organizado sua vida e planejado seu futuro pensando em morar numa dada localidade. Ao mudar-se, é possível que muitos dos investimentos feitos pela família (com casa, laços de amizade, etc.) não sejam inteiramente aproveitados em outro lugar. Assim, o custo de realocação será levado em consideração pela empresa ou indivíduo na hora de tomar a decisão de se mudar ou não.

⁵¹ MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?, *Op. Cit.* p. 11.

⁵² De acordo com Robinson, “Many claims are made in favour of decentralisation, ranging from the democratizing potential of increased scope for participation and accountability through to poverty reduction and improved service delivery. Much of the literature and evidence centres on the intrinsic value of decentralisation as a desirable goal in its own right. But the arguments for the developmental significance of decentralisation rest principally on a series of assumptions and theoretical justifications” (ROBINSON, M. **Introduction: Decentralising Service Delivery? Evidence and Policy Implications**. IDS Bulletin, vol. 38, n. 1, Institute of Development Studies, Sussex (UK), p. 7. Disponível em: <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/1Intro38.11.pdf>. Acesso em: 18/11/2016).

⁵³ Vide LEVINSON, Daryl. Making Government Pay: Markets, Politics, and the Allocation of Constitutional Costs. **University of Chicago Law Review**, vol. 67, 2000, p. 345.

⁵⁴ Nas palavras de Levinson, “Political preferences may differ systematically from market preferences, reflecting not just immediate self-interest but altruism and individual and collective aspirations. These moral and ideological preferences are obviously far from homogeneous, but even if they were, giving effect to them would mean sacrificing some measure of wealth-maximization in order to realize other social goals. Unlike investors in private firms, then, the principals of governments do not share a singular interest in maximizing firm value. Even if government officials were perfectly faithful and efficacious agents of their constituents, therefore, government would behave quite differently from a profit-maximizing firm. But we should not expect government officials to be such perfect agents. To the contrary, because control and selection mechanisms are much weaker in the political sphere than in economic markets, we should expect the actions of public agents as compared to private agents to diverge from their principals' interests to a much greater extent. The control mechanism is undermined in politics by higher monitoring costs resulting from the diverse and difficult-to-quantify goals that government legitimately pursues” (LEVINSON, Daryl. *Ibid.*, p. 355-356).

Além disso, pode ser que autoridades locais simplesmente não queiram fomentar o mercado e gerar crescimento econômico, e isso pode muito bem ser uma resposta fiel às preferências de seus eleitores. Mais desenvolvimento econômico significa mais pessoas de fora vindo morar na cidade (o que pode não ser desejável) e mais concorrência no mercado local (o que os incumbentes de uma localidade podem não querer). É, portanto, bastante possível que autoridades locais envidem esforços para criar barreiras legais ao acesso a alguns mercados locais, para privilegiar os cidadãos da cidade, ao invés de criar um ambiente de negócios favorável à entrada de novas empresas.⁵⁵ O fato de que autoridades locais são eleitas para exercer mandatos curtos – em geral, de aproximadamente 4 ou 5 anos – torna ainda mais provável que elas tendam a agir com foco no curto prazo (o que as levaria, por exemplo, a privilegiar elites financeiras locais), e não no longo prazo (de modo a, entre outras coisas, tomar medidas para aumentar o desenvolvimento econômico local).⁵⁶

Dessa forma, é possível concluir que deve ser vista com bastante cautela a afirmação de que a descentralização gera eficiência na prestação de serviços e políticas públicas de interesse e abrangência locais. Isso não quer dizer, no entanto, que a descentralização não contribua de alguma forma, para o aumento da eficiência e qualidade desses serviços e políticas.⁵⁷ É, de fato, difícil ignorar que as autoridades locais possuem uma vantagem informacional em relação às especificidades de sua jurisdição que pode ser crítica para a implementação exitosa de alguns programas sociais e serviços públicos. Esse ponto ganha mais relevância no caso de grandes centros urbanos, em que se pode razoavelmente esperar que a falta de capacitação técnica para implementar essas políticas e serviços públicos não seja tão grave. Também se pode esperar que em grandes centros urbanos a sociedade civil organizada se mobilize ao longo dos mandatos dos políticos eleitos, via canais de participação direta. Assim sendo, pode ser que o espaço para que políticos eleitos ajam contra os interesses dos cidadãos sejam mais reduzidos.⁵⁸

⁵⁵ Sobre como o processo de descentralização na Rússia levou empresas locais a capturarem políticos locais, de modo a fazer com que estes agissem em seus interesses, *vide*: BLANCHARD, Oliver; SCHLEIFER, Andrei. **Federalism With and Without Political Centralization: China Versus Russia**, IMF Staff Papers, n. 48, 2001. Disponível em: <https://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2001/04/pdf/blanchar.pdf>. Acesso em: 18/11/2016.

⁵⁶ SCHRAGGER, Richard. Decentralization and Development. *Op. Cit.*, p. 1855.

⁵⁷ Quanto a esse ponto, Bardhan reconhece que “It is quite plausible to argue that in the matter of service deliveries as well as in local business development, control rights in governance structures should be assigned to people who have the requisite information and incentives and at the same time will bear responsibility for the (political and economic) consequences of their decisions. In many situations, this insight calls for more devolution of power to local authorities and communities” (BARDHAN, Pranab. Decentralization of Governance and Development. **Journal of Economic Perspectives**, vol. 16, n. 4, Fall, 2002, p. 202).

⁵⁸ Quanto a esse ponto, Bardhan diz que: “(...) it is important to keep in mind that structures of local accountability are not in place in many developing countries, and local governments are often at the mercy of local power elites who may frustrate the goal of achieving public delivery to the general populace of social services, infrastructural facilities and conditions conducive to local business development. This means that decentralization, to be really effective, has to accompany serious attempts to change the existing structures of power within communities and

1.2.2. Desenvolvimento econômico local?

Há todo um projeto de desenvolvimento econômico, capitaneado pela academia e por organismos internacionais, que atribui amplo protagonismo justamente a governos locais.⁵⁹ Confia-se muito na capacidade de governos locais de gerar desenvolvimento econômico. Por que razão?

As considerações tecidas acima sobre o argumento de Tiebout (e os autores de MPF) também se aplicam à relação entre descentralização e desenvolvimento econômico. De fato, seguindo o raciocínio de Tiebout, a competição entre governos locais por pessoas e empresas levaria as autoridades a adotar políticas públicas que favorecessem o mercado local. Mais especificamente, as autoridades locais teriam incentivos para agir de modo a atrair mais capital à cidade e a manter o que já lá se encontra para, assim, aumentar e/ou manter estável a base de arrecadação. A partir disso, Tiebout e quem nele se baseia para explicar as causas do desenvolvimento local concluem que as autoridades locais terão propensão a melhorar a eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e políticas sociais locais, e que, como resultado, um maior número de empresas e pessoas virá para a cidade e, em consequência, aumentará o desenvolvimento econômico local.⁶⁰

Como vimos acima, há alguns problemas com esse raciocínio, principalmente pelo fato de que é difícil fazer considerações muito gerais sobre a relação entre dois fenômenos tão complexos, que envolvem tantas variáveis distintas, como é o caso da descentralização, de um

to improve the opportunities for participation and voice and engaging the hitherto disadvantaged or disenfranchised in the political process” (BARDHAN, Pranab. *Ibid.*, p. 202).

⁵⁹ Vide, e.g., TRAVERS, Tony. **Local government’s role in promoting economic growth**: removing unnecessary barriers to success. Local Government Association, Independent Report, 2012. Disponível em: [http://eprints.lse.ac.uk/47842/1/libfile_REPOSITORY_Content_Travers,%20T%20Local%20government%E2%80%99s%20role%20in%20promoting%20economic%20growth%20\(LSE%20RO\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/47842/1/libfile_REPOSITORY_Content_Travers,%20T%20Local%20government%E2%80%99s%20role%20in%20promoting%20economic%20growth%20(LSE%20RO).pdf). Acesso em: 21/11/2016. Vide também: VNG International. **The Role of Local Government in Local Economic Development**: A step-by-step developed by VNG International, 2007. Disponível em: http://www.vng-international.nl/wp-content/uploads/2015/06/The_role_of_local_government_in_local_economic_development.pdf. Acesso em: 21/11/2016.

⁶⁰ Isso é notado por Scott: “(...) service delivery directly impacts upon economic growth in multiple ways, by providing services to business premises, by educating people in business related activities, by ensuring the health of the workforce etc.” (SCOTT, Zoe. Decentralisation, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review. *Op. Cit.*, p. 10).

lado, e do desenvolvimento econômico, de outro.⁶¹ Isso torna difícil sustentar qualquer relação entre descentralização e desenvolvimento econômico, mesmo levando em consideração outros fatores, além de melhora da qualidade e eficiência na prestação de serviços públicos e políticas sociais. Embora não seja correto dizer que esses outros fatores não explicam, indiretamente, a relação entre descentralização e desenvolvimento econômico, também é ingênuo atribuir importância demasiada a eles. Todos esses fatores são capazes de explicar como a descentralização contribui para *aumentar* o desenvolvimento econômico, ou como pode *prejudicá-lo*.⁶² Ademais, é possível que a análise do caso concreto no qual se baseie o exame da relação entre descentralização e desenvolvimento econômico envolva uma experiência inacabada, ou mal implementada, de descentralização, o que também dificulta a precisão de conclusões mais gerais a respeito dessa relação.⁶³

A literatura vem investigando outros elementos que podem ajudar a explicar a relação descentralização-desenvolvimento econômico. Scott identificou dois: (i) as autoridades públicas locais têm conhecimento maior sobre as peculiaridades da realidade de suas respectivas jurisdições, o que as pode levar a tomar decisões administrativas (de cunho regulatório, por exemplo) mais adequadas e relevantes em nível local – logo, o processo de descentralização deve dar às autoridades locais a capacidade de tomar decisões administrativas de relevância local;⁶⁴ (ii) a descentralização pode reduzir as oportunidades para a existência de

⁶¹ Essa é a conclusão de Scott, que se ocupou de fazer uma compilação extensa dos trabalhos sobre a relação entre descentralização e desenvolvimento econômico. Nas palavras da autora, “There is generally a lack of quality research in this area. In particular there is a paucity of empirical research. This is partly because of the difficulty of acquiring reliable data from before decentralisation reforms were implemented. However, **it is also due to the difficulty of linking a complex issue like economic development with decentralisation when so many other variables are also involved**” (grifo nosso) (SCOTT, Zoe. Decentralisation, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review. *Op. Cit.*, p. 5).

⁶² Vazquez e Rider afirmam que “Whether a direct relationship exists between the two therefore remains an unanswered question. In addition to the direct effect, there are a multiplicity of potential channels through which fiscal decentralization could indirectly affect growth, such as the regional allocation of resources, macroeconomic stability, and corruption” (MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; RIDER, M. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Comparative Study of China and India. **Indian Journal of Economics & Business**, Special Issue China & India, 2006, p. 2).

⁶³ Esse problema foi identificado por Vazquez e Rider, que estudaram a relação a partir do caso indiano e chinês – ambos os países haviam supostamente implementado reformas de descentralização fiscal. Nas palavras dos autores: “It would seem rather paradoxical that two decentralization systems being so formally different may end up performing so similarly. The explanation, we believe, is due to the fact that for a decentralized system of governance to work well it is necessary to fulfill a rather demanding list of requirements, including: political accountability, administrative flexibility, expenditure and revenue autonomy, hard budget constraints, fiscal discipline, and so on. When one or several of these fundamental elements fails, the overall performance of the decentralization system can be quite poor. The decentralization systems in China and India suffer from different fundamental flaws, but these flaws lead to quite similar consequences” (MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; RIDER, M. *Ibid.*, p. 14).

⁶⁴ Sobre esse ponto, Schragger nota que “It seems sensible that infrastructure and human capital policies that are responsive to local or regional conditions are more effective in encouraging economic development than centrally determined policies that ignore geographical differences” (SCHRAGGER, Richard. Decentralization and Development. *Op. Cit.*, p. 1858).

corrupção, o que também é benéfico para o desenvolvimento econômico.⁶⁵ Além desses, a literatura também trabalha a ideia de que a descentralização gera mais experimentação e inovação na gestão de políticas locais, o que contribui para o desenvolvimento econômico.

Não há muita certeza sobre a consistência desses argumentos. Questiona-se, principalmente, a presunção de que a vantagem informacional de autoridades locais se traduzirá em boas políticas públicas, e que essas políticas públicas serão tanto adequadas, quanto subsídios do crescimento econômico local.⁶⁶ Ademais, não parece ser muito convincente a ideia de que as autoridades locais são bem-intencionadas e se dedicam a melhorar a qualidade de vida de seus cidadãos. Essa é uma crítica importante, que desemboca num dos principais riscos inerentes à descentralização: o risco de empoderamento de elites locais,⁶⁷ que pode prejudicar o desenvolvimento econômico.⁶⁸ Um conjunto significativo, embora não unânime, da literatura defende ser o risco de captura de elites um problema maior em nível local do que central.⁶⁹

Por fim, também vale registrar que há ceticismo quanto à própria premissa de que “boas políticas” e “boas instituições” podem gerar mais desenvolvimento econômico. Schragger observa que: “(...) the intuition that better government will result in faster economic development seems initially plausible. But how solid is the intuition?”.⁷⁰ Há muitos motivos para questionar essa intuição. Embora esteja na moda a ideia de que “instituições importam” para o destino econômico de um país, de uma região e até de uma cidade, também vem

⁶⁵ SCOTT, Zoe. Decentralisation, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review. *Op. Cit.*, p. 11.

⁶⁶ Como se afirmou acima, há um conjunto significativo de literatura que lança sérias dúvidas sobre a capacidade de alguns governos locais governarem efetivamente, por mais que eles sejam liderados por pessoas bem intencionadas.

⁶⁷ Oliveira conta que Victor Nunes Leal foi um dos primeiros a chamar a atenção para esse problema no Brasil. Ele dizia que a descentralização era perigosa, pois fortalecia as elites locais, criando condições para a proliferação da patronagem e de caciques locais com poder, “dado que estes passam a deter maiores e constantes recursos financeiros, através dos repasses governamentais e arrecadações de tributos municipais (IPTU, ISS), e políticos, já que têm autonomia na utilização dos recursos financeiros e contam com baixíssima fiscalização sobre as formas de aplicação dos mesmos, além da detenção de poder sobre a nomeação para cargos públicos” (OLIVEIRA, V. E. **O municipalismo brasileiro e a provisão local de políticas sociais: o caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas**. Tese apresentada para a obtenção do título de doutor no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, ago. 2007).

⁶⁸ Scott coloca o problema da captura de elites para o desenvolvimento econômico da seguinte forma: “Elite capture undermines effective business development as decisions are made to benefit certain individuals rather than to promote general economic growth (...). Local government activities that could benefit economic development, such as planning, regulation and business licensing, become ineffective in protecting the public interest and are exploited as rent-seeking activities” (SCOTT, Zoe. Decentralisation, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review. *Op. Cit.*, p. 11).

⁶⁹ Bardhan diz que “while local governments may have better local information and accountability pressures, they may be more vulnerable to capture by local elites, who will then receive a disproportionate share of spending on public goods” (BARDHAN, Pranab. Decentralization of Governance and Development. *Op. Cit.* p. 193). Em contraste, *vide* SEABRIGHT, Paul. Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model. **European Economic Review**, vol. 40, 1996. O argumento de Seabright será analisado em detalhes abaixo.

⁷⁰ SCHRAGGER, Richard. Decentralization and Development. *Op. Cit.*, p. 1858.

aumentando o número de publicações que coloca em xeque as premissas e alcance das conclusões dessa corrente de literatura.⁷¹

Assim, o que parece ser pertinente e resistir às críticas da literatura é a ideia de que autoridades públicas locais possuem uma vantagem informacional que, dadas certas condições, pode permitir com que elas adotem políticas públicas que se coadunem com as preferências da população local. Isso nos leva para a última vantagem atribuída à descentralização: o fortalecimento ou aprofundamento da democracia.

1.2.3. Aprofundamento e fortalecimento da democracia?

A relação entre descentralização e democracia é, talvez, mais intuitiva que as demais. Descentralização, na acepção empregada neste trabalho, pressupõe autonomia política do governo local. Isso significa, entre outras coisas, que a população local elege o governo local. E, de acordo com alguns autores, o fato de os representantes do governo local serem eleitos pela população local os torna mais propensos a agir de forma compatível com os interesses de seus eleitores, em razão da proximidade (Tiebout e os autores de MPF são exemplos, como se viu acima).

Deixando de lado a óbvia crítica da captura,⁷² por que devemos acreditar que a democracia é fortalecida com a descentralização? A resposta corriqueira é de que a administração de problemas locais por agentes locais é consistente com a ideia de democracia, principalmente em razão da “maior possibilidade de participação do cidadão diretamente

⁷¹ Schragger nota que: “There simply is not a good consensus as to what generates economic growth; to say otherwise is to join the long history of failures of prediction both domestically and abroad. One can argue that “institutions matter”—but how do the institutions come to be and which ones matter? The problems of circularity are endemic and leave one grasping for ultimate causes. The stakes for lawyers, however, are high. We are told that law and legal frameworks—like the vertical division of political authority—can make a great deal of difference. The rule of law is itself understood as a precondition for economic progress. Intuitively this seems to be correct, yet societies flourish despite significant betrayals of the rule of law while others decay despite a long tradition of rule of law values. At the very least, this difficulty should make us much more modest in our ambitions” (SCHRAGGER, Richard. *Ibid.*, p. 1909). *Vide* também: GORDON, Robert. The Role of Lawyers in Producing the Rule of Law: Some Critical Reflections. **Theoretical Inquiries**, vol. 11, 2010.

⁷² De acordo com Ahmed *et. al.*: “political agents at approximately decentralised levels may have greater credibility to voters at large because of their proximity, or reputation developed through community interactions over an extended period of time. However, these same features may allow clientelist promises to be easier to make and fulfil at more local levels due to closer social relations between the elected representatives and their clients, at the expense of broad public goods” (AHMED, J., *et al.* Decentralization and Service Delivery. *Op. Cit.* p. 16).

atingido pelas políticas públicas”.⁷³ Para que isso seja verdade, precisamos esclarecer de que tipo de democracia estamos falando.⁷⁴ Afinal, vimos que as explicações de Tiebout e dos autores de MPF são problemáticas, e elas dependem de uma presunção que é, em grande medida, frágil: que políticos locais agirão em conformidade com as preferências da eleitores locais, pois temem o risco de ser penalizados com a fuga de capital no pior cenário e, no melhor, com a perda de apoio político.

A democracia a que Tiebout e os autores de MPF se referem é a representativa, i.e., aquela em que o ápice da participação popular no processo democrático é o voto, que é periódico. Durante o mandato do político, o poder de influência do indivíduo, num modelo de democracia meramente representativo, seria muito baixo: o que lhe restaria seria não apoiar o candidato numa reeleição (assumindo que o sistema político em questão preveja a reeleição). Assim, a democracia representativa não seria muito útil em situações em que uma autoridade pública toma uma decisão que é contrária aos interesses dos cidadãos de uma região, inclusive os que o apoiaram na eleição.

Ciente dessa limitação, a teoria política fala cada vez mais em formas de aumentar a capacidade de participação do cidadão *durante* mandatos políticos (por meio, por exemplo, de audiências públicas, etc.).⁷⁵ Trata-se de modelo de operacionalização da democracia distinto do representativo, e costuma ser chamado de democracia participativa. Um dos principais advogados da democracia participativa no mundo, Rosanvallon, nota que “(...) the rise of participatory democracy is closely related to the growth of associations at the local level,

⁷³ CHAVES, Vitor. Políticas Públicas e Reconstrução do Federalismo Brasileiro. **Interesse Nacional**, Ano 3, n. 9, abr./jun., 2010. Disponível em: <http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/politicas-publicas-e-reconstrucao-do-federalismo-brasileiro/>. Acesso em: 15/11/2016.

⁷⁴ Trabalhar com o conceito de democracia é uma tarefa difícil, e é algo que reconheço de antemão. Isso porque, como já notado por Prado *et. al.*, “(...) there is no consensus on precisely how to define or measure democracy” (PRADO, Mariana Mota; SCHAPIRO, Mario; COUTINHO, Diogo R. The Dilemmas of the Developmental State: Democracy and Economic Development in Brazil. **The Law and Development Review**, vol. 9, 2016, p. 10). De fato, “While some authors adopt ‘thin’ definitions, focusing on basic and mostly procedural features, others propose ‘thick’ definitions of democracy, which graft a wide range of substantive and procedural elements onto the concept. An example of a thin concept is one that equates democracy with competitive and fair elections. A thick definition would also include other features, such as individual freedoms, a system of checks and balances, protection of the rights of minorities, an independent judiciary, and rule of law. As Manor points out, most definitions of democracy will go beyond the requirement of free and fair elections, encompassing also mechanisms of checks and balances (the President is controlled by parliament) and **expectations of transparency and accountability (which takes place through the judiciary and other accountability institutions), as well as forms of social participation and control**” (grifo meu) (PRADO, Mariana Mota, *et. al.*, *Ibid.*, p. 12). Ao longo desta dissertação, trabalharei com uma noção mais “forte” ou “grossa” de democracia, tal como descrita por Prado *et. al.*

⁷⁵ Como bem colocado por Bardhan, “Elections are, of course, extremely blunt instruments of political accountability, and other institutional devices and unelected community organizations (like nongovernmental organizations) may be deployed to strengthen local accountability” (BARDHAN, Pranab. Decentralisation of Governance and Development. *Op. Cit.*, p. 191).

resulting in what has been called a ‘descent toward the local’”.⁷⁶ Bardhan complementa que “the logic behind decentralization is not just about weakening the central authority, nor is it about preferring local elites to central authority, but it is fundamentally about making governance at the local level more responsive to the felt needs of the large majority of the population”.⁷⁷ Também a esse respeito, Roesler, ao comentar a literatura que atribui à descentralização a capacidade de aprimorar as condições de participação popular na política em nível local, diz que, “Similar to the argument that federalism furthers responsive representation, the argument that federalism furthers citizen participation has even more force at the local level where citizens have opportunities to participate in a range of institutions (such as school boards and zoning commissions) that govern their everyday lives”.⁷⁸

A noção de que há uma associação quase que inerente entre, de um lado, a descentralização e a consequente autonomia política de governos locais e, de outro, o fortalecimento da democracia participativa, beira à intuição. O modelo de democracia representativa pode ser visto como uma aproximação, dentro dos limites impostos pela complexidade da realidade nacional, à democracia participativa. Em outras palavras, a democracia participativa seria o modelo democrático ideal, mas de difícil operacionalização, em especial no caso de países muito grandes e populosos, onde não se pode esperar que os cidadãos de todos os cantos geográficos se engajarão na política do dia-a-dia – daí a necessidade de que eles indiquem seus representantes.

No entanto, o principal obstáculo para a democracia participativa – sua difícil operacionalização – não é tão grave quando descemos ao nível local. A vantagem da *proximidade entre eleitores e autoridades públicas* talvez mitigue essa dificuldade. Será, de fato, possível presumir o engajamento de eleitores com a política do dia-a-dia quando se considera a proximidade entre estes e seus governantes locais, assim como o fato de, num sistema em que autoridades locais possuem plena autonomia para gerir assuntos de interesse local, em muitos casos as decisões tomadas por essas autoridades serão as que impactarão mais intensa e frequentemente os interesses dos cidadãos.⁷⁹ É claro que a decisão da Câmara dos Deputados acerca do processo de *impeachment* do Presidente da República é importante, por

⁷⁶ ROSANVALLON, P. Counter-Democracy. *Op. Cit.* p. 273.

⁷⁷ BARDHAN, Pranab. Decentralisation of Governance and Development. *Op. Cit.*, p. 202.

⁷⁸ ROESLER, Shannon. Federalism and Local Environmental Regulation. **University of California Davis Law Review**, vol. 48, 2014, p. 1140.

⁷⁹ Como bem nota Roesler, “(...) if democracy requires robust public debate and citizen engagement, as proponents of deliberative democracy suggest, participation at the local levels of governance is essential. It is at the local level (where government is closest to the people) that ideal conditions for deliberative democracy exist; at the community level, each person is more likely to be able to participate on equal terms with other citizens in dialogue regarding political decisions” (ROESLER, Shannon. *Ibid.*, p. 43).

exemplo, mas talvez sua repercussão na vida de grande parte da população local seja indireto a ponto de simplesmente não despertar o mesmo interesse que a decisão de derrubar ou não a Perimetral do Rio de Janeiro, ou ter ou não Jogos Olímpicos na cidade, ou proibir ou não cachorro na praia, ou aumentar ou não a passagem de ônibus.⁸⁰

Isso me leva a tratar do lado que chamarei de *pragmático* da democracia, que se faz especialmente sentir quando se desce ao nível local. Como o fortalecimento da democracia é vantajosa no que tange à qualidade de políticas públicas implementadas a localmente?

Oliveira diz que a má experiência do Brasil com a ditadura militar levou à consolidação de uma consciência coletiva sobre o importante papel da descentralização para “promover a descentralização como um mecanismo de gerar novos espaços de participação política e maior controle dos governantes locais por parte dos cidadãos, que podem fiscalizá-los mais regular e eficientemente”.⁸¹ Esse é um ponto muito importante: a ideia de que a descentralização abre espaços inéditos de participação política e maior controle das autoridades locais. Precisamos investigar quais as condições que permitem aos cidadãos, mediante a abertura de novos canais de participação, passar a ter maior controle sobre as decisões tomadas por autoridades públicas, e como isso, por sua vez, fortalece um ideal de democracia participativa.⁸²

Em interessante trabalho, Seabright discute o problema da dosagem e distribuição ideal de *accountability* político entre os níveis de governo (central, regional e local) a partir da teoria de contratos incompletos, que estuda a alocação ideal, entre partes contratantes, do direito de controle e gestão sobre o ativo (ou conjunto de ativos), em situações que não foram antecipadas

⁸⁰ A ideia de que o engajamento da população local seria mais alto quando o assunto em questão for local do que quando fosse nacional condiz, a princípio, com a realidade brasileira dos últimos anos. Vimos, especialmente em meados de 2013, que muita gente foi às ruas protestar e que, na origem, a causa de insatisfação tenha sido um aumento na tarifa paga por usuários de ônibus na cidade do Rio de Janeiro (Movimento Passe Livre), muito embora em pouco tempo os protestos passaram a ficar mais dispersos. As pessoas passaram a protestar pelas mais diversas causas, algumas de interesse mais local (melhores ônibus e escolas) e outras de interesse mais nacional (menos homofobia, *impeachment* da Presidente, etc.).

⁸¹ OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Processo de descentralização de políticas públicas e seu impacto sobre o federalismo brasileiro. *Op. Cit.*, p. 3 (cópia digital).

⁸² Evidentemente, não vem de graça o fortalecimento da democracia no nível local. A proximidade entre eleito e eleitor não é suficiente, por si só, para que a população local tenha mais capacidade de influenciar as decisões dos políticos locais. É necessário que exista um esforço consciente de criação de canais de democracia participativa, de monitoramento e fiscalização dos governantes. Não há razões para crer que esses mecanismos e canais surgirão por livre iniciativa de políticos locais. Reconhecendo isso, Bardhan sugere algumas medidas para garantir que os cidadãos tenham condições de participar e influenciar o processo político local: “To facilitate this, the state, far from retreating into the minimalist role of classical liberalism, may sometimes have to play certain activist roles: enabling (if only as a catalyst) mobilization of people in local participatory development; neutralizing the power of local oligarchs; providing supralocal support in the form of pump-priming local governance; supplying technical and professional services toward building local capacity; acting as a watchdog for service quality standards, evaluation and auditing; investing in larger infrastructure; and providing some coordination in the face of externalities across localities” (BARDHAN, Parnab. Decentralisation of Governance and Development. *Op. Cit.*, pp. 202-213).

ex ante.⁸³ O esforço de Seabright é útil para quem estuda desenhos institucionais. Como bem coloca o autor, “Deciding who should have the power to take certain actions is therefore a matter of foreseeing which agents will be most likely to act in the desired way”.⁸⁴ O que nos levaria a crer que as autoridades públicas locais serão mais propensas a agir no interesse de seus cidadãos em nível local do que central? Uma possível resposta a essa pergunta seria: o *accountability* político empurra as autoridades públicas locais a gerirem os negócios públicos locais em observância às preferências da população. No entanto, não é qualquer tipo ou dose de *accountability* político que solucionaria o problema.

Seabright define a *falta de accountability político* como “the reduced probability that the welfare of a given region can determine the re-election of the government”.⁸⁵ Essa é uma forma interessante de pensar em *accountability*: mais *accountability* significa que os cidadãos conseguem, por meio de uma eleição, penalizar a classe política por um desempenho, tido pela maioria da população, como fraco ou insuficiente. Nem sempre isso é possível, em especial no contexto de democracias modernas, complexas, e federativas. Com efeito, a divisão de poderes entre entes federativos faz com que os cidadãos não logrem estabelecer uma conexão muito precisa e fiel entre, de um lado, o mau desempenho estatal na gestão dos assuntos que impactam seu dia-a-dia e, de outro, a esfera de governo a que pertencem os políticos responsáveis pelo mau desempenho (políticos da esfera municipal, estadual ou federal?).

Quando as competências dos entes federativos são tanto privativas, quanto comuns e concorrentes, haverá (i) situações de sobreposição de entes federativos (a atuação concomitante do governo estadual e municipal para solucionar um problema urbano, por exemplo); e (ii) situações em que só um ente federativo se mobiliza para buscar solucionar um problema urbano – nesse caso, pode ser que o ente federativo seja o governo local, o governo subnacional (estados, por exemplo), ou o governo central. Há, também, um terceiro conjunto de casos: aqueles em que nenhum ente federativo se mobiliza para resolver o problema urbano.

No Capítulo 3, tecerei comentários mais detalhados sobre esse problema da convivência entre entes federativos e seu reflexo na capacidade de o Estado resolver problemas urbanos. Por ora, no entanto, basta lançar a seguinte ideia: esse arranjo institucional em que os entes

⁸³ Sobre o direito de controle, Seabright explica que se trata de “the right to undertake certain actions in management of that enterprise’s assets. In a world in which contracts were complete it would make no difference to the outcome which party were allocated that right, since the contract could specify what the necessary actions should be as a function of the relevant circumstances. The allocation of agents to actions might matter on efficiency grounds because some agents would have a comparative advantage in undertaking certain actions; but it would not affect the actions actually taken” (SEABRIGHT, P. *Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model*. *Op. Cit.*, p. 64).

⁸⁴ SEABRIGHT, P. *Ibid.*, p. 65.

⁸⁵ SEABRIGHT, P. *Id.*

federativos convivem, ora harmonicamente, ora em conflito e ora de maneira desarticulada, confunde sobremaneira o que deveria ser o mais simples e objetivo possível para possibilitar o *accountability* político em nível local, i.e., a capacidade de os cidadãos saberem quem é o responsável por resolver problemas urbanos e agir no interesse da população local. Isso acaba gerando uma questão ainda maior, consistente na queda da qualidade dos serviços públicos e políticas sociais locais. Ou elas são insatisfatórias (pois são o resultado de ineficiência ou incompetência), ou simplesmente não endereçam adequadamente os problemas que a população quer solucionar.⁸⁶ Em ambos os casos, a ausência de *accountability* político simplesmente contribui para a manutenção do *status quo* urbano.

Para levar a sério o único benefício da descentralização que parece subsistir a escrutínio (e, portanto, a única razão que parece “restar” para termos governos locais dotados de autonomia política, financeira e administrativa), é necessário que exista um alinhamento claro na divisão e exercício de competências estatais que permita ao indivíduo poder, sem arriscar a cometer injustiças (culpar um pelo erro do outro), penalizar o governo local pelos problemas de escopo local e o governo central pelos problemas de escopo central.⁸⁷ *Concomitantemente*, é necessário criar e manter condições para que os cidadãos de uma dada localidade sejam capazes de influenciar e controlar as atividades do governo local.

Assim, autonomia local deve ser entendida como o resultado do preenchimento de duas principais condições: (i) governos locais devem ser os únicos ou principais responsáveis por assuntos de interesse e impacto local – saber exatamente o que é um assunto de interesse e impacto local é difícil;⁸⁸ e (ii) os cidadãos sujeitos à jurisdição de um governo local devem poder influenciar e controlar as ações das autoridades locais. A implementação paralela de ambas as condições é capaz, a meu ver, de contribuir para a melhoria do bem-estar urbano, à medida que possibilitará aos cidadãos maior possibilidade de influenciar o futuro das cidades em que vivem. Ademais, existem razões para acreditar que o fortalecimento de canais de

⁸⁶ Pense no famoso teleférico que foi instalado no Complexo do Alemão, favela do Rio de Janeiro. Além de sofrer diversos problemas operacionais, não está claro que a população local queria isso, ou se preferia que a ação estatal tivesse focado em outros problemas locais (educação, saúde, etc.).

⁸⁷ Como se verá ao longo desta dissertação, isso não é uma realidade do eleitor local brasileiro, embora devesse ser. O resultado é a realidade que vivemos: uma crise na gestão e solução dos graves problemas de grandes centros urbanos brasileiros, que parecem perpetuar-se.

⁸⁸ Como se verá em mais detalhes adiante, uma forma de entender melhor seria pensar que se trata de toda situação que se manifesta de maneira heterogênea, a depender da localidade, e cujos efeitos afetam preponderantemente uma dada localidade (poluição do ar, trânsito, mobilidade urbana, esgoto, coleta de lixo e planejamento urbano são alguns bons exemplos, como se verá). Sobre os problemas de se definir o que é “local”, e seus impactos para o direito aplicável a cidades, *vide*: SCHRAGGER, Richard. **The Limits of Localism**. Georgetown Public Research Paper No. 298003, 2002. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=298003. Acesso em: 21/11/2016.

participação popular poderá constituir um caminho interessante para melhorar a qualidade da administração pública local e promover o desenvolvimento econômico (isso desde que a administração pública local seja a responsável por gerir grande parte dos assuntos de interesse local, como dito). Como?

Essa é uma pergunta que envolve dois passos. Primeiro, precisamos esclarecer os contornos de uma estratégia factível e efetiva de ampliação dos canais de participação popular para permitir a influência dos cidadãos na tomada de decisões de autoridades locais. Segundo, é necessário entender por que *mais participação* – seja na forma de influência na concepção, seja no controle da política pública – é algo desejável.

A ampliação dos canais de participação popular é tarefa complexa e envolve uma série de dúvidas. Devemos criar novas instituições ou alterar a forma com que nos valem das que já existem, para permitir que elas sirvam ao propósito da participação popular? Existem pessoas ou grupos de pessoas a quem devemos privilegiar o acesso aos canais de participação? Não pretendo dar respostas acabadas a essas perguntas, até por fugirem ao escopo do meu trabalho, mas sim sugerir alguns caminhos que poderão ser trilhados.

Há diversas maneiras de garantir maior participação popular: desde audiências públicas (uma forma branda ou ingênua demais de garantir participação, por não existirem incentivos para que as sugestões da população sejam incorporadas à tomada de decisão pública) a plebiscitos e referendos (uma forma possivelmente radical demais de garantir participação, por beirar uma ditadura das massas). Nesse contexto, podemos pensar em mecanismos que incentivem as autoridades locais a levar em consideração, efetivamente, os comentários da sociedade civil acerca de alternativas de decisão para resolver um problema local.

A regra da tomada de decisão da autoridade local deve ser a transparência e a participação da sociedade, não a “reserva da administração”, quando esta implicar ausência de participação popular.⁸⁹ Quando os mecanismos de garantia de participação popular não funcionarem, entra em cena o Judiciário, acionado por cidadãos (representados ou não por associações) via ações populares, ações civis públicas, entre outras.⁹⁰ Em ambos os casos, é

⁸⁹ Esse ponto será retomado, com mais ênfase, no tópico sobre regulação local.

⁹⁰ A atuação do Judiciário tem algumas vantagens em relação a outras formas de fiscalizar e controlar as decisões da administração pública local. Imaginemos que a autoridade local X (um secretário municipal, por exemplo) toma, por meio de seus técnicos, a decisão de desapropriar toda uma região Y, incluindo escolas e hospitais, para construir uma rua pavimentada. A autoridade local X justifica sua decisão afirmando que os técnicos chegaram à conclusão de que, para desafogar o congestionamento de uma parte da cidade, a única saída seria abrir mais uma via pública de trânsito, e que só na região Y isso seria tecnicamente possível a custos aceitáveis. Se a população local quiser reagir à decisão da autoridade X, como poderá proceder? A primeira opção seria contatar o chefe do governo local – o prefeito, por exemplo. Mas, como bem nota Rosanvallon, a pressão sobre políticos para que adotem soluções políticas para impasses como o que ilustrei acima não é das mais efetivas. Isso porque “(...) political decisions are also frequently omissions rather than decisions: ‘Politics is the art of delaying choice’;

pressuposto que a sociedade civil se mobilize intensamente via associações, etc., o que parece estar acontecendo com bastante intensidade em grandes centros urbanos brasileiros.⁹¹

Passando para o último ponto que quero endereçar neste tópico, a conveniência da participação da população local na tomada de decisões de interesse local está longe de ser algo óbvio. Além dos problemas já levantados acima, há um corpo crescente de literatura que aponta problemas decorrentes do uso excessivo de mecanismos de *accountability* político. Gersen e Stephenson chamam de “*over-accountability*” as situações em que o uso da *accountability* gera resultados subótimos - ao invés de remediar o problema do principal-agente, presente em democracias representativas (i.e., o problema decorrente da dificuldade de alinhar os interesses do agente, que é o político eleito, com os do principal, o eleitor), a *accountability* o acirra.⁹²

Sem, de forma alguma, subestimar a importância do *over-accountability*, a meu ver a resposta ao problema certamente não reside em subtrair da população espaços de participação popular. Os referidos autores, inclusive, apresentam uma série de circunstâncias em que o uso da *accountability* agiu contra a relação principal-agente, assim como exploram algumas possíveis soluções de desenho institucional que podem ajudar a resolver o problema do *over-accountability*. Como bem colocado pelos autores: “While the most straightforward response is to curtail or eliminate accountability, the more interesting questions concern whether supplemental institutional checks, such as third-party oversight, might help redress certain over-accountability distortions, while at the same time preserving some of the benefits associated

‘There is no problem that time will not resolve in the end’. Expressions such as these reveal how many people think about politics. Examples of the preference for non-decision are legion” (ROSANVALLON, P. Counter-Democracy. *Op. Cit.* p. 233). Esse problema da omissão – ou melhor, da procrastinação decisória – na política não é aplicável, ao menos não no mesmo grau, às decisões judiciais: “A court cannot decline to render a verdict on the grounds that a decision would be delicate or controversial. On the contrary, it is because a difficult issue needs to be resolved that it comes to court” (ROSANVALLON, P. *Id.*). Além do problema da omissão, decisões políticas também são marcadas pelo fato de serem, quase sempre, voltadas para o futuro, enquanto decisões judiciais são voltadas para o passado, o que é “the source of its power and efficacy” (ROSANVALLON, P. *Ibid.*, p. 235). De fato, essa característica das decisões judiciais as torna o instrumento ideal para o controle de atos tidos por indesejáveis pela população local (desde que esse controle se dê dentro dos limites da lei, sem violar garantias individuais). A esse respeito, Rosanvallon diz que “What distinguishes the decision of a court is that it ends dispute, fixes responsibility, or punishes an action. It marks a definitive end, a final resolution” (ROSANVALLON, P. *Ibid.*, p. 233).

⁹¹ Exemplos incluem, por exemplo, o trabalho notável da ONG Nossas Cidades, já presente em diversos grandes centros urbanos brasileiros, e voltada a pressionar as autoridades locais a tomarem decisões mais transparentes e condizentes com os interesses da população local. Vide: <http://www.fundadores.nossas.org/>. Acesso em: 20/11/2016.

⁹² Nas palavras dos autores, “Although accountability is often desirable, it is not an end in itself. Rather, accountability is valuable only insofar as it helps to redress the principal-agent problem inherent in representative government or similar relationships. Sometimes accountability, and the various mechanisms designed to promote accountability, serve this end, but sometimes they do not. Indeed, under some circumstances, promoting accountability can actually make the principal-agent problem worse” (GERSEN, Jacob; STEPHENSON, Matthew. Over-Accountability. *Journal of Legal Analysis*, vol. 6, n. 2, Winter, 2014, p. 232).

with accountability”.⁹³ As sugestões dos autores a esse respeito ainda são muito incipientes. O ponto que, no entanto, interessa aqui é que os problemas de *over-accountability* não devem ser considerados fundamento suficiente para limitar a participação popular na tomada de decisões públicas, e, sim, que devem ser levados em conta quando do aperfeiçoamento das instituições que garantem o *accountability* político e, de maneira mais geral, a participação popular em assuntos públicos de interesse local.

Garantir maior participação popular não é apenas útil para assegurar que as autoridades locais atuem no interesse da população local. Talvez a própria natureza da participação popular – uma participação que, se bem implementada, será marcada pela diversidade dos indivíduos em mobilização – traga consigo vantagens que podem ser potencializadas e direcionadas para aumentar as possibilidades de solucionar problemas urbanos, incluindo a falta de desenvolvimento econômico local.

A literatura vem prestando bastante atenção, recentemente, aos benefícios da diversidade, em especial para a resolução de problemas concretos: chega-se inclusive a dizer que um grupo heterogêneo, mas no qual a qualidade é, no agregado, inferior à de um grupo homogêneo, tem mais probabilidade de solucionar problemas complexos. O quanto mais diversificado for esse corpo de pessoas envolvido na resolução do problema, maiores serão as chances de que se formulem as perguntas certas, pois diversidade implica em variedade de maneiras em que problemas são emoldurados (ou enquadrados) e interpretados. A moldura de um problema é o referencial para a pergunta (certa ou errada). Se tivermos um grupo heterogêneo de pessoas envolvido na resolução de um problema, teremos “diferentes molduras” de um mesmo problema – e diferentes formas de interpretá-la. Essas diferentes molduras aumentam nossas chances de chegar à pergunta certa. Por outro lado, se o grupo for mais homogêneo, é provável que não haja muita variação nas molduras do problema – consequentemente, as nossas chances de formular a pergunta certa (e, assim, acertar na resposta) diminui.⁹⁴

⁹³ GERSEN, Jacob; STEPHENSON, Matthew. *Over-Accountability. Op. Cit.* p. 233.

⁹⁴ A relevância da diversidade para a solução de problemas já foi abordada por textos de teoria organizacional e de ciência da computação. Um deles é de Hong e Page. Os autores colocam da seguinte forma a questão: a diversidade – entendida como diferenças demográficas, culturais, de etnicidade, de formação e expertise - é determinante para a forma pela qual uma pessoa aborda um determinado problema. Dito de outro modo, pessoas diversas abordam problemas de maneiras diferentes. E a ciência comprometida com a solução de assuntos sociais ganha com isso. De acordo com os referidos autores, “In the common understanding, diversity in a group of people refers to differences in their demographic characteristics, cultural identities and ethnicity, and training and expertise. Advocates of diversity in problem-solving groups claim a linkage among these sorts of diversity (which we will refer to as identity diversity) and what we might call functional diversity, differences in how people represent problems and how they go about solving them. Given that linkage, they conclude that, because of their greater functional diversity, identity-diverse groups can outperform homogeneous groups” (HONG, Lu; PAGE,

1.3. Conclusão parcial: por uma melhor compreensão do sentido ideal de autonomia de governos locais

Neste tópico, gostaria de fazer algumas observações conclusivas sobre a descentralização, e assentar algumas premissas importantes do restante deste trabalho, em especial no que tange à relação entre a autonomia de governos locais e desenvolvimento econômico local.

A descentralização é um fenômeno que surgiu em reação aos malefícios identificados por uma série de países que passaram por períodos de forte centralização política, administrativa e fiscal. Os governos desses países foram caracterizados por um forte déficit democrático e por uma incapacidade de prestar serviços públicos de qualidade adequada e de maneira eficiente. De forma quase que acrítica, os principais advogados da descentralização, na academia, em organismos internacionais e na política atribuíram a esse processo a capacidade de resolver os problemas supostamente gerados pela centralização. Também atribuíram ao fenômeno a *capacidade* de contribuir para gerar desenvolvimento econômico.

Há alguns anos, a literatura vem analisando, cuidadosamente, a validade de cada um dos argumentos pró-descentralização. Tentei descrever acima a forma como se desenvolve cada um desses argumentos, bem como as críticas a eles são direcionadas. A relação entre descentralização e fortalecimento da democracia parece ser a mais promissora. Dadas algumas condições que tentei explicitar, é possível que a descentralização fortaleça um ideal mais participativo de democracia, que é mais difícil de implementar quando se escala para a política regional ou nacional.⁹⁵

Scott. **Groups of diverse problem solvers can outperform groups of high-ability problem solvers.** PNAS, November 16, 2004, vol. 101. p. 1). Há evidências não só de que a diversidade reflete-se positivamente na qualidade de pesquisas científicas, como também de que é melhor que um grupo heterogêneo, porém com menos *expertise*, trate de um problema do que um grupo com mais *expertise*, porém mais homogêneo. Como bem nota o verbete “*The scientific community: Diversity makes the difference*”, da plataforma eletrônica “*Understanding Science*” da University of California, Berkley, “Diversity invigorates problem solving. Science benefits greatly from a community that approaches problems in a variety of creative ways. A diverse community is better able to generate new research methods, explanations, and ideas, which can help science over challenging hurdles and shed new light on problems. For example, Albert Einstein approached the notions of space and time in a very different way from his contemporaries, coming up with ideas that, though unintuitive, were supported by evidence and opened up new areas of research”. Verbetes disponíveis em: http://undsci.berkeley.edu/article/socialsideofscience_02. Acesso em: 2/12/2015.

⁹⁵ Aqui é pertinente reproduzir a observação de Roesler: “(...) citizen participation may actually result in decisions that are, in fact, more responsive to actual preferences. In addition, public dialogue at the local levels may do more than facilitate political consensus; it may actually shape citizen’s attitudes and preferences, instilling in them a

Procurei sugerir alguns possíveis caminhos a serem pensados para fortalecer a capacidade dos indivíduos de influenciarem a política local, bem como identificar algumas possíveis vantagens de se adotar uma estratégia de aprofundamento da ampliação de canais de participação democrática. Como mencionado acima, há inúmeros problemas associados à radicalização de mecanismos de participação popular em governos locais, mas a maior parte deles parece ser aplicável tanto à política local, quanto nacional. Embora não devam ser ignorados, tampouco descartam os benefícios decorrentes do fortalecimento da democracia localmente.

O grau de sofisticação da sociedade civil organizada em grandes centros urbanos brasileiros leva a crer que experiências de aprofundamento da democracia participativa podem trazer benefícios concretos para a população.⁹⁶ Não parece fazer sentido “infantilizar” o eleitor local, argumentando que sua baixa sofisticação técnica faz com que sua participação não agregue, ou seja inclusive perigosa (e leve a situações de redução de bem-estar, no agregado). Pode até ser que, em algumas situações, o resultado seja esse. Mas nada garante que uma cidade administrada tecnocraticamente não venha a sofrer com redução de bem-estar (em razão do fato de que sua população não pode participar de tomadas de decisão públicas).

Além disso, o tradicional *trade-off* entre *efetividade* e *legitimidade* de políticas de desenvolvimento, discutido pela doutrina sobre direito e desenvolvimento, começa a ser superado. Prado *et. al.* notam que, respondendo a um conjunto de autores que argumentavam que garantir mais espaços de participação para a sociedade civil nos processos de concepção e implementação de políticas de desenvolvimento geram ou aumentam custos de transação, reduzem a rapidez e implementação dessas políticas e criam uma miríade de outros problemas de difícil solução que comprometem a efetividade dessas políticas, hoje autores influentes como Evans e Sabel afirmam que a participação popular pode potencialmente aumentar a efetividade de políticas de desenvolvimento.⁹⁷

sense of civic virtue that inspires a desire to pursue the common good” (ROESLER, Shannon. Federalism and Local Environmental Regulation. *Op. Cit.*, p. 1140).

⁹⁶ Volto, aqui, a remeter, a título exemplificativo, ao valioso trabalho da organização Nossas Cidades. O Meu Rio (que agora expandiu-se para Nossas Cidades). O Meu Rio, uma OSCIP que foi criada por jovens cariocas que queriam criar mais condições de participação direta e efetiva dos cidadãos na política do dia-a-dia do Rio de Janeiro, já obteve uma série de conquistas importantes. Dentre elas, destaca-se a da manutenção da Escola Municipal Friedenreich, que o Estado do Rio de Janeiro (dono do terreno) queria destruir para abrir espaço para estacionamento. Por meio da mobilização, na internet, de milhares de cariocas, os alunos e pais da escola lograram postergar a decisão. Até hoje, a escola segue em pé. Para conferir essa e outras conquistas do Meu Rio, *vide*: <http://www.meurio.org.br/#block-168>. Acesso em: 21/11/2016.

⁹⁷ Com efeito, esses autores entendem que “(...) the inescapable trade-off between effectiveness and legitimacy is false. Democracy and development can reinforce each other with desirable qualitative gains. Rodrik, for instance, argues that democracy is a meta-institution to build good institutions for development” (PRADO, Mariana Mota;

Quanto à relação entre descentralização e desenvolvimento econômico, vimos, de modo geral, que não é muito convincente o argumento de que a descentralização, *necessariamente*, (i) melhora a eficiência e a qualidade da prestação de serviços públicos e demais políticas locais; e, no agregado, (ii) promove o desenvolvimento econômico. Isso por inúmeras razões elencadas acima. O que parece ser seguro concluir, portanto, é que está longe de ser clara a relação entre descentralização, de um lado, e a melhora na qualidade e na prestação de serviços públicos e políticas locais, bem como a promoção de desenvolvimento econômico, de outro. Isso não significa que a descentralização não promove nunca desenvolvimento econômico local. Também não quer dizer que a descentralização não contribui, em alguma medida, para o desenvolvimento econômico. Significa apenas que não passa de um mito a vinculação necessária entre descentralização e desenvolvimento econômico.

Mas, de qualquer forma, o fortalecimento da democracia em nível local pode ser uma estratégia muito útil para garantir que seja considerada a autonomia formal atribuída a governos locais pela Constituição brasileira, como também para aumentar as possibilidades de que a descentralização contribua para o desenvolvimento econômico local. Como mencionado, acredito que a correta compreensão do que é “autonomia de governos locais” pressupõe que: (i) governos locais são os únicos ou principais responsáveis por assuntos de interesse e impacto local; e (ii) os cidadãos sujeitos à jurisdição de um governo local são capazes de influenciar e controlar o trabalho das autoridades locais.

Afirmar acima que essas duas condições são necessárias para que a população local tenha a capacidade de influenciar as decisões de governantes locais, bem como controlá-las. Num sistema complexo de distribuição de competências como é a federação brasileira, existe o problema da falta de clareza sobre a que ente federativo compete realizar uma tarefa em nível local. Isso, a meu ver, contribui para diminuir a capacidade de controle social sobre a gestão de assuntos públicos, de interesse da coletividade, em grandes centros urbanos. Quem devemos culpar quando o Estado se omite de providências para fomentar o desenvolvimento econômico local, ou toma decisões erradas? Não saber responder a essa pergunta pode possivelmente travar a efetividade de estratégias voltadas ao desenvolvimento econômico local. Assim, pode ser que, se levarmos mais a sério e buscarmos promover a autonomia de governos locais no sentido que apresentei acima, a estratégia de desenvolvimento que se vale da descentralização como instrumento seja mais bem-sucedida.

Antes de passar ao próximo tópico, falta uma última observação. Os principais *riscos* da descentralização – i.e., a ausência de um governo com corpo técnico qualificado e a possibilidade de captura das autoridades locais – não devem ser desconsiderados. No entanto, ao que tudo indica, tais riscos são maiores em cidades menos populosas, com uma economia pouco dinâmica e mais concentrada, e uma sociedade civil menos engajada nos assuntos de interesse local. Grandes centros urbanos são caracterizados por uma população diversa, de sofisticação intelectual variada, uma sociedade civil presente e atuante, e uma economia relativamente desconcentrada. Nesse caso, fica mais difícil sustentar que o risco de que as autoridades locais não logrem reunir um corpo técnico qualificado para gerir adequadamente a cidade, além de o risco de que autoridades locais venham a ser capturadas, é alto a ponto de valer a pena retirar um certo grau de autonomia desses governos locais para mitigar tais riscos.

A bem dizer, a ampliação de canais de participação popular em grandes cidades pode ajudar a reduzir esses riscos, na medida em que implica a abertura de novas formas de exercer influência na concepção de decisões de autoridades locais, no monitoramento de seus resultados, e no controle/penalização de seus efeitos indesejáveis.⁹⁸ Isso me leva a concluir, portanto, que a descentralização é uma questão essencialmente de escala e grau: localidades que tenham condições de exercer, de modo efetivo, sua autonomia, sobretudo por meio do aprofundamento da democracia participativa em nível local, devem ser dotadas de mais autonomia do que as demais.

⁹⁸ Não estendo este argumento a pequenas cidades, mas também não descarto a possibilidade de ele ser pertinente no caso de algumas pequenas cidades. De fato, pode bem ser o caso de que uma pequena cidade tenha uma sociedade civil altamente organizada, engajada, e com vontade de participar mais da política local. Ademais, o fato de a população local de uma pequena cidade ser, por definição, baixa, facilitaria, a princípio, a implantação de um modelo de democracia participativa (a democracia representativa surge quando a sociedade se torna complexa – populosa, desengajada, polarizada – a ponto de tornar inviável a democracia representativa). Não obstante essas considerações, quero crer que não há razões suficientes para acreditar que a maior parte das pequenas localidades conta com uma população altamente engajada, e disposta a disciplinar comportamentos indesejáveis das autoridades locais. Essa generalização parece irrealista demais. Por outro lado, não parece ser tão irrealista assumir que grandes centros urbanos são caracterizados por uma sofisticação social pouco estudada pela literatura que analisa os prós e contras da descentralização.

2. REGULAÇÃO LOCAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O fato é que, independentemente de como se manifestam, no mundo real, os supostos benefícios decorrentes da descentralização, é um fato que ela atribui maior protagonismo a governos locais. Quando a descentralização se manifesta, simultaneamente, em todas suas dimensões (administrativa, política e fiscal), as ações de governos locais inevitavelmente acabam *afetando* o desenvolvimento econômico local.

Como se viu acima, não é possível estabelecer uma relação de causalidade tão confortável entre descentralização e a *promoção* de desenvolvimento econômico local. Mas é certo que a descentralização tem algum *impacto* no desenvolvimento econômico local na medida em que governos locais ganham um número considerável de atribuições e responsabilidades na esfera administrativa, política e fiscal. A extensão do impacto da descentralização é maior quanto mais complexo for o estado de coisas sob jurisdição do governo local. Grandes cidades, com capacidade de gerar riqueza e uma sofisticação social, cultural e econômica comparativamente maior são mais afetadas, em termos de desenvolvimento econômico, por ações estatais implementadas por autoridades locais.

Não há como ignorar esse fato. Mas ele não é tão óbvio, como se assinalou na introdução deste texto. A literatura jurídica ainda não revelou, com evidência, de que forma governos locais podem impactar o desenvolvimento econômico local. O objetivo deste tópico é sugerir alguns comentários que podem dar mais clareza à relação entre governos locais e desenvolvimento econômico. Mais especificamente, trato da relação entre o meu conceito de regulação local – que preciso definir melhor – e desenvolvimento econômico local. Procurarei tecer comentários não só sobre como essa relação já se manifesta, diante do ordenamento do ordenamento jurídico brasileiro. Tentarei, também, sugerir como governos locais poderiam, mediante a regulação local, possivelmente *influenciar positivamente* o desenvolvimento econômico local.

Esse é um esforço que se justifica nesta dissertação, pois me permitirá ou não concluir, a seguir, que o processo de recentralização que afeta governos locais de grandes cidades brasileiras pode, em última análise, acabar *prejudicando* o desenvolvimento econômico local, ou simplesmente não contribuindo para o mesmo (o que também equivale a uma perda para a sociedade, na medida em que ela financia todo um aparato em nível local que inevitavelmente afeta o desenvolvimento econômico local).

2.1. Estratégias regulatórias e desenvolvimento econômico

Primeiro, por que falar em regulação? Qual a utilidade desse material teórico aqui? Na introdução, assinala-se que o conceito é tradicionalmente empregado para tratar de um fenômeno bastante específico – o direito de um setor da economia, produzido em geral por agências reguladoras. Mas, gradativamente, a literatura vem ampliando o conceito de regulação. Nessa ampliação do conceito, encontrei a sua utilidade para o argumento que desenvolvo na presente dissertação.

Um exemplo recente de como a doutrina vem expandindo a noção tradicional de regulação é o trabalho de Binjenbojm. O referido autor diz que os objetivos da regulação seriam (i) a correção de falhas de mercado,⁹⁹ (ii) a tutela de falhas de escolha¹⁰⁰; e (iii) a promoção de “outros objetivos legítimos”. Interessa-me, para os fins desta dissertação e, em especial, do meu conceito de regulação local, focar na compreensão do terceiro objetivo (não que os demais não

⁹⁹ As falhas de mercado são, de maneira bastante simplificada, algumas razões identificadas pela teoria econômica pelas quais o mercado não atua em regime de concorrência perfeita. Isto é, são as causas que distanciam a realidade do mercado de um mundo ideal (i) composto por produtos considerados substitutos perfeitos pelo consumidor, ofertados por um amplo número de agentes econômicos a consumidores, que dispõem de (ii) informações completas para tomar decisões racionais, sendo que tanto produtores quanto consumidores possuem o mesmo volume de informações. Nesse mundo ideal, produtores e consumidores (iii) atuam individual e racionalmente, a fim de maximizar seu bem estar, produtores (iv) podem entrar e sair livremente do mercado, e (v) não possuem posição dominante, capaz de lhes garantir o privilégio de ditar os preços e a quantidade ofertada ao mercado (BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação** – transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo sancionador. Rio de Janeiro: Editora Fórum, 2016, p. 172 e ss). A correção de falhas de mercado mediante a regulação serve para aproximar o mercado desse ideal de concorrência perfeita. De acordo com a teoria econômica tradicional, as falhas poderiam ser categorizadas da seguinte forma: (i) poder de mercado, monopólios e oligopólios, regulados preponderantemente pelo direito concorrencial e, subsidiariamente, pela regulação setorial; (ii) assimetrias de informação, reguladas por órgãos setoriais e pela política de defesa do consumidor; (iii) externalidades; e (iv) bens públicos, regulados difusamente. No primeiro caso, o objetivo da regulação é garantir que um ou poucos agentes econômicos possam aumentar preços, de maneira relativamente significativa e não transitória (algo acima de 10%), em prejuízo dos consumidores. No segundo caso, a finalidade é evitar situações em que uma parte contratante, que possui mais informações (em geral, o produtor), aja de maneira oportunística, superestimando, por exemplo, a qualidade de um bem – o que impede que o consumidor tome uma decisão verdadeiramente racional em uma transação comercial (Sobre o tema, *vide* AKERLOFF, George. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, vol. 84, n. 3, ago., 1970). No das externalidades, o foco é alinhar os incentivos individuais com os incentivos coletivos, dado que existem situações em que há uma dissociação entre custos e benefícios privados e custos e benefícios sociais – o que gera a “externalidade”. Por fim, no caso de bens públicos, a razão é corrigir situações em que a coletividade subestima a necessidade de investir em bens públicos para evitar situações em que o bem público é insuficientemente protegido. Bens públicos são aqueles que são não-rivais e não-excludentes (e.g., o meio ambiente ou o patrimônio histórico).

¹⁰⁰ As falhas de escolha também são fatores que impedem uma maior aproximação da realidade do mercado ao ideal de concorrência perfeita, e dizem respeito a questões cognitivas relacionadas à forma como o consumidor reage à informação (excesso, ausência, ausência ou mesmo escolha seletiva). Vieses no processo cognitivo são identificados pela literatura sobre economia comportamental como causas do “distanciamento”, no processo de escolha, da preferência “verdadeira” dos indivíduos.

sejam importantes – é apenas que eles já foram mais estudados pela literatura e há, portanto, menos dúvidas quanto a eles).

A respeito dele, Binenbojm nota que “(...) uma ampla variedade de fatores que impactam o funcionamento dos mercados não se encaixa nas categorias econômicas específicas das falhas de mercado [nem nas categorias de falhas de escolha], relacionando-se à persecução de outros objetivos legítimos que traduzem valores compartilhados pela coletividade”.¹⁰¹ Alguns exemplos desses “outros objetivos legítimos da regulação” seriam, de acordo com Binenbojm, (i) a gestão de problemas de coordenação coletiva, semelhantes aos de bens públicos, vistos acima, e especialmente relevantes no contexto urbano, como se verá; (ii) a promoção da inclusão no mercado de minorias social ou historicamente excluídas ou discriminadas; e (iii) a proteção de interesses intergeracionais (como, por exemplo, o meio ambiente, também importante no contexto urbano).

De maneira similar com Binenbojm, Floriano Marques de Azevedo tem também uma concepção bastante ampla do que é regulação estatal, capaz de compreender as “diversas modalidades de intervenção estatal em face (no e sobre) do domínio econômico”.¹⁰² Regulação seria, para o referido autor, “a atividade estatal mediante a qual o Estado, por meio de intervenção direta ou indireta, condiciona, restringe, normatiza ou incentiva a atividade econômica de modo a preservar a sua existência, assegurar o seu equilíbrio interno ou atingir determinados objetivos públicos como a proteção de hipossuficiências ou a consagração de políticas públicas”.¹⁰³ Importa trabalhar ao redor desse último possível objetivo da regulação identificado por Floriano Marques de Azevedo: a consagração de políticas públicas.

A rigor, há inúmeras formas de promover o desenvolvimento econômico. Inclusive, por meio da “preservação de uma atividade econômica” e da “garantia do equilíbrio interno”, objetivos da regulação a que se refere Floriano Marques de Azevedo, que pressupõem a maior aproximação possível a um regime de concorrência perfeita. No entanto, além delas, há outros instrumentos e técnicas de que pode lançar mão o Estado para promover o desenvolvimento econômico. Políticas públicas específicas – de cunho industrial, por exemplo – foram largamente implementadas na história brasileira com o objetivo de incentivar o

¹⁰¹ BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação – transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo sancionador. *Op. Cit.*, p. 193. Em sentido semelhante, Ragazzo diz que “o Estado tutela outros interesses e, à custa ou não de maior eficiência os mercados, pode intervir para garantir maior equidade. Medidas distributivas podem se sobrepor a ações que visam melhorar a eficiência (...)” (RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. **Regulação Jurídica, Racionalidade Econômica e Saneamento Básico**. Renovar: Rio de Janeiro, 2011, p. 34).

¹⁰² MARQUES DE AZEVEDO, Floriano. A nova regulamentação dos serviços públicos. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 1, fev./mar./abr., 2005, p. 3.

¹⁰³ MARQUES DE AZEVEDO, Floriano. *Ibid.*, p. 3.

desenvolvimento econômico.¹⁰⁴ Entender que a regulação não precisa se ater a preservar uma atividade econômica e a garantir o equilíbrio interno do mercado – uma ideia que leva à conclusão de que a regulação deve voltar-se unicamente à correção de falhas de mercado – é um ponto que, neste texto, é importante para associar regulação a desenvolvimento econômico local.

Isso conduz a uma observação que será especialmente importante. Binenbojm observa que os “objetivos socialmente legítimos” da regulação - dentre os quais se inclui a *promoção direta do desenvolvimento econômico* - podem ser perseguidos tanto de maneira autônoma, quanto complementar, à atividade de correção de falhas de mercado, o que “exige do regulador a conjugação de estratégias e objetivos regulatórios, tendo em vista a sua finalidade complexa e seus possíveis efeitos multifários”.¹⁰⁵

Com efeito, se os diferentes objetivos da regulação não forem geridos de maneira estratégica e coordenada, há o risco de que, no lugar de *complementariedade* entre os objetivos, haja conflito. O conflito entre objetivos de políticas públicas não é incomum. É o que ocorre, por exemplo, com o direito da concorrência – que visa a evitar o exercício abusivo de poder de mercado por uma ou um grupo pequeno de firmas – e a política industrial, que pode ter por alvo a criação de uma grande empresa nacional que tenha condições de competir em nível internacional, levando à concentração do mercado e consequente aumento de poder de mercado de uma ou poucas empresas.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Mais recentemente, por exemplo, políticas públicas específicas compreendidas pelo que se convencionou chamar de “novo desenvolvimentismo” foram adotadas pelo Estado brasileiro com vistas a gerar crescimento econômico inclusivo. Nas palavras de David Trubek, Diogo Coutinho e Mario Schapiro, “The new administration recognized that markets were necessary for inclusive growth but saw that they were not sufficient. It believed that the state could do more to promote growth with equity. It started to act more selectively and aggressively in the economy. This shift away from neo-liberalism was as notable for what it did not do as for what it did. Thus, when Brazil began to develop new forms of state activism it did not re-nationalize former state-owned enterprises, impose price controls, create a top-down development plan, discourage foreign investment, engage in deficit spending, or close its markets to foreign goods. Rather, it sought to maintain and benefit from openness by ensuring the competitiveness of domestic industry” (TRUBEK, David; COUTINHO, Diogo; SCHAPIRO, Mario. **New State Activism in Brazil and the Challenge for Law**. Paper presented at the Harvard Law School Institute for Global Law and Policy, junho de 2012, p. 14). Para o economista James Cypher, o novo desenvolvimentismo (i) segue um padrão export-led; (ii) baseia-se na importância da ideia de *growth with equity*, o que exige uma combinação de políticas setoriais de apoio a empresas com políticas sociais de desenvolvimento *bottom-up* (educação, saúde, etc.); (iii) enfatiza a política industrial, o que exige investimentos públicos em infraestrutura; e (iv) prioriza a construção de um sistema nacional de inovação por meio de “deep public-private cooperative programs that will drive investment expenditures toward productivity-enhancing science and technology applications throughout the national industrial base of the economy” (CYPHER, James Martin. **Brazil’s Development Strategy: Maintaining the Industrial Base, Side Stepping the Staples Trap?** Trabalho apresentado na LASA, São Francisco, Califórnia, maio de 2012).

¹⁰⁵ BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação – transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo sancionador. *Op. Cit.*, p. 193.

¹⁰⁶ Para uma discussão do problema do conflito entre a política industrial e a política de defesa da concorrência, com uma subsequente proposta de sistematização e conciliação dos objetivos feita pelo autor, *vide*: MATTOS, Paulo. **Política industrial e política de defesa da concorrência: conflito ou convergência?** Conjuntura

O conflito entre políticas regulatórias se traduz, em última análise, em desperdício de recursos da máquina pública, pois indica que (i) o Estado se mobilizou para promover um objetivo que, pela sua interação com outro conflitante, acabou não sendo promovido; ou (ii) a interação entre os dois objetivos abrandou a efetividade de ambos, gerando resultados subótimos e perda de bem-estar no agregado. Isso porque políticas regulatórias que interagem tendem a se *anular mutuamente* quando seus objetivos são conflitantes.

Por outro lado, a complementariedade entre as políticas públicas pressupõe justamente economias de escopo na ação regulatória, o que se traduz não só em custos reduzidos de *enforcement* estatal, e também na maior efetividade das políticas regulatórias em geral, pois não existirá o risco de os objetivos promovidos acabarem anulados por políticas regulatórias com objetivos conflitantes. Não por outra razão, algumas políticas públicas reconhecidamente complementares como o direito da concorrência e o direito do consumidor¹⁰⁷ são, em certos países, implementadas pelo mesmo órgão regulador.¹⁰⁸ O objetivo, aí, é não apenas permitir a maximização de economias de escopo e de escala em termos de *enforcement*, como também evitar confusões sobre quem é responsável por resolver um determinado conjunto de problemas

Econômica, julho, 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/viewFile/24536/23305>. Acesso em: 29/11/2016.

¹⁰⁷ Sobre a complementariedade dos objetivos da defesa da concorrência e da defesa do consumidor, ambas políticas públicas que visam, mediante instrumentos distintos, promover o bem-estar do consumidor, *vide* AVERITT, Niel W.; LANDE, Robert. H. Consumer Sovereignty: a Unified Theory of Antitrust and Consumer Protection Law. **Antitrust Law Journal**, vol. 65, 1997. Ver, também, a respeito: SYLVAN, Louise. **Activating Competition: The Consumer Protection – Competition Interface**. Trade Practices Workshop, University South Australia. Disponível em: <https://www.accc.gov.au/system/files/20041029%20SA%20Uni%20Trade%20Practices%20Workshop.pdf>. Acesso em: 22/12/2016.

¹⁰⁸ O caso recente da Holanda é ilustrativo desse fenômeno. Em abril de 2013, as autoridades de defesa da concorrência, defesa do consumidor e de regulação de telecomunicações se juntaram e formaram a *Netherlands Authority for Consumers and Markets (ACM)*. Especialistas receberam com entusiasmo a criação da “superautoridade”. Nas palavras de Chris Fonteijn, uma das principais autoridades da ACM, “This merger lays the foundation for effective and eficiente oversight on well-functioning markets for the purpose of optimising consumer welfare”. Ainda, sobre as funções da ACM, comenta Chris Fonteijn que o órgão “continues to enforce the existing legislation of its predecessors. We see possible synergies in combined enforcement, in terms of the choice of tools and remedies used by the ACM to tackle market problems. For example, social media and communication tools can be put to innovative use to develop competition in newly liberalised markets, such as an online energy coach, which helps consumers through the process of switching energy supplier in a market where new players have difficulty getting off the ground. And there are other examples: the ACM helps consumers actively exercise their rights (through consumer empowerment), not just by pointing out to consumers what their rights are, but also by explaining how they can make well-informed decisions. ConsuWijzer, the consumer information website operated by the ACM, plays a crucial role in that context”. Outros países, tais como a Austrália (Australian Competition and Consumer Commission) e a Nova Zelândia (Commerce Commission) também unificaram suas políticas de defesa da concorrência e do consumidor, que agora estão a cargo de apenas uma instituição.

Para uma sofisticada análise da viabilidade institucional de unificação da defesa da concorrência e do consumidor a nível internacional, ver: ERGAS, Henry. The interaction and coordination of competition policy and consumer policy: challenges and possibilities. In: OCDE. **The Interface between Competition and Consumer Policies**. OCDE Policy Roundtables, 2008, pp. 17-37.

objeto da regulação. Em outras palavras, o objetivo também é o de *individualizar* a responsabilidade por atos decisórios.

Essas considerações chamam a atenção para o caráter *estratégico* da ação regulatória estatal. Para que a regulação promova, de maneira efetiva, os mais diversos “objetivos socialmente legítimos” da regulação e, complementarmente, corrija falhas de escolha e de mercado, deve haver uma coordenação e sistematização coerente entre as diferentes políticas regulatórias. Nem sempre será possível eliminar, por completo, o conflito entre as finalidades de diferentes políticas regulatórias, mas talvez seja possível mitigar os prejuízos advindos do conflito.

No caso de políticas regulatórias diversas voltadas à promoção do desenvolvimento econômico, a postura *estratégica* dos agentes estatais encarregados de conceber e implementá-las é especialmente importante. Há muita dúvida sobre qual a melhor forma de promover desenvolvimento econômico - basta pensar no velho embate entre quem defende maior liberalismo econômico e quem defende maior protagonismo estatal no fomento ao desenvolvimento econômico.¹⁰⁹ Isso revela que existem ou podem existir *agendas distintas* para a promoção do desenvolvimento. Elas também podem ser complementares ou tendentes ao conflito.

A regulação, portanto, é uma ferramenta de alinhamento estratégico dos incentivos de agentes econômicos ativos no mercado, de modo a aproximar a realidade de objetivos normativamente definidos por políticas públicas que interagem (às vezes em conflito, às vezes de maneira complementar).

2.2. Regulação local

A regulação local é uma espécie do gênero de regulação, discutido brevemente acima. Conforme afirmado na introdução deste texto, a utilidade do conceito de “regulação local” é

¹⁰⁹ Para um exemplo do debate interminável entre quem defende menos intervenção estatal (sob o nome de “liberal”, entre outros rótulos que, em grande medida, representam ideias que partem dos mesmos pressupostos) e quem defende o maior protagonismo estatal para o desenvolvimento nacional (sob o nome de “novo-desenvolvimentista”, entre outros nomes rótulos para retratar, em grande medida, a mesma ideia), *vide* BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **From old to new developmentalism in Latin America**. Textos para discussão nº 193, junho de 2009, Escola de Economia de São Paulo, FGV. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2682/TD%20193%20-%20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10/10/2016.

“simbólica”, tendo em vista a incipiência, na doutrina nacional, sobre os instrumentos e ações que podem ser adotados por municípios brasileiros e que, em última análise, afetam o desenvolvimento econômico local. A doutrina foca em apenas algumas “facetas” da regulação local. A principal delas é o direito urbanístico. Mas, mesmo assim, não explorou, ainda, de que forma o direito urbanístico pode ser usado como “instrumento regulatório” capaz de impactar o desenvolvimento econômico local. Também vale destacar aqui o direito ambiental, em especial estudos sobre o caráter extra-fiscal de alguns tributos municipais. Não obstante, neste tópico não pretendo catalogar todos os estudos a esse respeito já existentes, e sim apresentar o meu conceito de regulação local e sua relação com o desenvolvimento econômico local.

Além da utilidade simbólica do conceito, há um aspecto dele que eu gostaria de explicitar: trata-se de conceito que deve ser enxergado como *compatível* com a ampla participação da sociedade. A regulação local deve ser aberta a canais de participação na concepção de medidas regulatórias, e suscetível a controle social. Isso, em alguma medida, pode distanciar o conceito de “regulação local” de algumas noções mais afeitas à literatura sobre regulação central e, também, da doutrina sobre direito urbanístico no Brasil.

Para explorar as principais características da regulação local, divido o presente tópico em duas partes. Na primeira, procurarei dialogar com a literatura que discute os prós e contras da descentralização regulatória, comparando-os aos da centralização. Isso me permitirá contextualizar algumas das características da regulação local, e como elas distanciam esse conceito da ideia de regulação “central”. Em seguida, procurarei apresentar alguns objetivos da regulação local, com foco no objetivo do desenvolvimento econômico local, cujo conteúdo depende, a meu ver, do papel atribuído a governos locais.

2.2.1. Centralização vs. descentralização regulatória

Quando pensamos em regulação no Brasil, de imediato nos vem à mente agências reguladoras vinculadas a ministérios do governo federal. Não temos o costume de analisar a regulação exercida por outros entes federativos. Quando muito, discutimos a descentralização regulatória de estados da federação.¹¹⁰ É muito raro que analisemos a descentralização

¹¹⁰ Vide, e.g., SANTOS, Michelle Manaia. **Regulação descentralizada – um estudo à luz dos setores de energia e gás natural**. Dissertação de mestrado apresentada ao curso de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, área de concentração do Departamento de Direito Econômico e Financeiro, 2009.

regulatória em nível municipal. A implementação do Estado Regulador no Brasil, embora tenha sido substancial no âmbito federal, foi bem mais tímida em Estados e Municípios.¹¹¹

Isso passa a impressão de que a regulação é *sempre incompatível* com as funções que um governo local deveria idealmente desempenhar, ou que existem razões técnicas que justifiquem nunca seja a regulação concebida e implementada de modo difuso numa economia nacional. Há, sim, elementos que justificam que *algumas* políticas regulatórias sejam *executadas* a nível central. Ou melhor, há alguns *problemas* que são comumente associados à regulação descentralizada e que, por sua vez, justificam a centralização da regulação. É importante examinar cada um deles. Assim será possível chegar a uma noção mais acabada sobre o que é regulação local, e seus objetivos.

Em primeiro lugar, fala-se no problema da externalidade. As ações do regulador de uma dada localidade podem vir a afetar produtores e consumidores que estão situados fora de sua jurisdição. Isso é problemático porque, “(...) other matters equal, regulators in one jurisdiction will have incentives to give greater weight to the interests of their constituents than others affected”.¹¹² De fato, os interesses do regulador local tendem a estar alinhados tão-somente com os das empresas e consumidores presentes em sua jurisdição, embora estes não sejam os únicos afetados pela regulação. Por exemplo, o regulador ambiental de uma dada localidade pode ser mais leniente com a emissão de poluentes por indústrias fabricantes de produtos que exigem uma série de insumos tóxicos. O aumento da poluição em uma região não a afeta exclusivamente.¹¹³

O problema da externalidade, que é pertinente, nos indica que não deve haver uma dissociação muito forte entre a quem o órgão regulador responde e quem é afetado. Isso nos leva à primeira característica da regulação local. Como o próprio nome indica, a regulação local deve afetar apenas situações cujos efeitos sejam de alcance exclusivo ou preponderantemente local. O trânsito é exclusivamente local. O déficit habitacional de uma cidade só atinge os moradores dessa localidade, então também é um assunto que poderia ser objeto de regulação local. A poluição do ar pela emissão de poluentes por veículos no meio urbano, embora não

¹¹¹ RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. Regulação Jurídica, Racionalidade Econômica e Saneamento Básico. *Op. Cit.*, p. 41.

¹¹² HAHN, Robert; LAYNE-FARRAR, Anne; PASSELL, Peter. Federalism and Regulation. **Regulation**, Winter, 2003-2004, p. 46.

¹¹³ Hahn *et. al.* notam que “Some pollution externalities — for example, chemicals that damage the atmosphere’s protective ozone layer — affect the whole planet. But the principles for minimizing efficiency losses are the same: Either one must create institutions to enforce trans-national regulation or else reduce the transaction costs for Coase-style side deals. Hence the logic of emissions trading systems, in which the initial distribution of wealth is skewed in favor of the nations least willing to sacrifice. China is reluctant to invest in power sources that emit less carbon dioxide, but might be induced to switch to carbon-efficient fuels if it could sell the emissions rights to other countries” (HAHN, Robert; LAYNE-FARRAR, Anne; PASSELL, Peter. *Ibid.*, p. 47).

seja de todo um problema local, afeta preponderantemente os moradores de uma mesma cidade. Alguns aspectos da segurança pública – em especial, furtos de bens de pouco valor – podem também enquadrar-se na categoria de “local”. A mobilidade urbana certamente é uma questão exclusivamente local. O turismo em uma localidade também constitui uma questão local. Se um prédio residencial deve ou não ser barrado pelas autoridades responsáveis pela preservação do patrimônio histórico, cultural e artístico é uma questão local.¹¹⁴ Se o Uber deve ou não funcionar numa cidade específica é uma questão local.¹¹⁵ Se políticas públicas de atração de talentos e firmas criativas a grandes centros urbanos devem ou não ser adotadas são, também, questões locais.

Não pretendo trazer aqui uma lista exaustiva do que seriam assuntos de interesse local, que poderiam ser objeto de regulação local, mas apenas apontar que o problema de diferenciar o que é local do que não o é pode não ser uma tarefa tão difícil nas situações em que o regulador local puder responder “não” à seguinte pergunta: os efeitos da situação regulada atingem diretamente consumidores e empresas que estão situadas fora da sua jurisdição? Outra pergunta útil para identificar o que é “local” seria: é imprescindível que o objeto da regulação seja uniforme ao longo do território nacional para garantir e manter um mercado de escopo nacional e, assim, possibilitar a competição entre governos locais?

O segundo problema associado à descentralização regulatória diz respeito a economias de escala, particularmente no desenho, produção e armazenamento de bens e serviços. Diz-se que centralizar a regulação pode contribuir para reduzir os custos privados da intervenção estatal, o que, em algumas situações, é desejável a ponto de justificar a regulação central. Isso porque esses custos se tornam cada vez menores, marginalmente, à medida que a regulação adquire uma abrangência geográfica maior.

Hahn *et. al.* dão o seguinte exemplo para explicar o ponto: é mais barato que um produtor de carros tenha que cumprir os *mesmos* requisitos técnicos, independentemente de onde seus carros são vendidos, do que ter de se adequar a diferentes exigências, a depender da região.¹¹⁶ A descentralização regulatória pode, portanto, aumentar demais os custos de

¹¹⁴ Embora desdobramentos recentes nos indiquem que a realidade não é exatamente essa. De fato, o episódio que culminou na saída do Ministro da Cultura Marcelo Calero, no final de 2016, devido à suposta pressão exercida sobre ele por integrantes do alto escalão do governo federal (Geddel Vieira de Lima) para que este o ministro interviesse numa decisão do Instituto do Patrimônio Artístico e Cultura, órgão vinculado ao Ministério da Cultura, que havia embargado um prédio residencial em Salvador, evidencia como algumas questões de caráter intensamente local são geridas por autoridades centrais. Não me refiro à parte suposta ilícita do episódio, e sim ao fato de o Ministro da Cultura possuir ingerência sobre uma questão como essa.

¹¹⁵ Muito embora, como se verá adiante, no Brasil, a questão de se o Uber podia ou não funcionar dependeu de uma interpretação de uma lei federal: a Lei de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012).

¹¹⁶ HAHN, Robert; LAYNE-FARRAR, Anne; PASSELL, Peter. *Ibid.*, p. 47.

produção e criar barreiras à entrada de firmas quando o cumprimento da regulação exigir um *know-how* específico adquirido apenas com o tempo, e que está, portanto, disponível somente para os incumbentes de um dado mercado local. Assim, a descentralização regulatória pode acabar aumentando excessivamente a intensidade da regulação, e criar barreiras artificiais de entrada em mercados locais, em prejuízo da economia nacional.

Por outro lado, nem sempre a padronização será a forma menos custosa de regulação – “one size does not necessarily fit all”.¹¹⁷ De fato, em algumas circunstâncias, os benefícios decorrentes da descentralização regulatória – mais sensível às peculiaridades de uma localidade – podem superar os benefícios da padronização. Assim, faz sentido usar o argumento da economia de escala para justificar a recentralização regulatória apenas nos casos em que os benefícios de economias de escala possibilitados pela centralização regulatória compensarem os prejuízos da padronização. Também é importante notar que a regulação pressupõe, *por definição*, um aumento dos custos de agentes econômicos. A lógica do Estado Regulador é justamente estruturar os incentivos de agentes privados para que estes se comportem de maneira socialmente desejável mediante a indução ou a penalização. O custo da regulação é privado e concentrado, mas os benefícios são coletivos e difusos. O pressuposto é que o interesse da sociedade *supera* os benefícios privados de agentes privados, desde que sejam preservados os direitos fundamentais desses entes privados.

O terceiro problema que é frequentemente vinculado à descentralização regulatória é a chamada “corrida para o fundo” (*race to the bottom*). Em geral, a regulação produz ganhadores e perdedores. Os ganhadores são os que, se a regulação for bem implementada e efetiva, poderão usufruir de seus benefícios (aqueles “socialmente legítimos” ou os que decorrem de uma maior aproximação da realidade do mercado ao ideal de concorrência perfeita). Os perdedores, por sua vez, são os agentes privados que têm seus custos aumentados em decorrência da regulação, quando esses custos não superam os benefícios privados da regulação. Se os perdedores forem móveis - no sentido de que eles podem se mudar para outras localidades sem incorrer em custos proibitivos (ou seja, quando os ativos envolvidos na atividade econômica do perdedor não forem altamente específicos) -, eles podem realocar suas atividades para outro lugar de maneira a “escapar” dos custos da regulação local.

Esse risco de fuga de agentes privados móveis pode criar incentivos para que os reguladores locais tendam a privilegiar interesses privados, em detrimento dos interesses da coletividade. É o que pode ocorrer, por exemplo, quando governos locais competem pela

¹¹⁷ HAHN, Robert; LAYNE-FARRAR, Anne; PASSELL, Peter. *Ibid.*, p. 47.

atração e manutenção de empresas em sua jurisdição mediante a concessão de incentivos fiscais, largamente usados por municípios brasileiros.¹¹⁸ De acordo com dados do IBGE, em 2013, 62,8% dos municípios do país concediam algum tipo de incentivo fiscal, 27% mais do que em 2006.¹¹⁹ O problema dos incentivos fiscais é que eles significam *renúncia de receita*. Ou seja, o governo local deixa de arrecadar o montante que seria originalmente devido na expectativa de que, ao fazê-lo, irá atrair empresas, o que, por sua vez, aumentará o bem-estar da localidade.

Trata-se de um raciocínio que se pode mostrar correto em muitas situações. De fato, como se verá abaixo, um regime tributário pouco oneroso é um importante fator para influenciar a escolha de empresas de se instalar em uma dada localidade, e isso pode aumentar o dinamismo econômico de uma dada região. No entanto, a competição excessiva, entre governos locais, pela atração de empresas mediante incentivos fiscais pode acabar diminuindo o bem-estar de uma localidade, ao invés de aumentá-lo. Isso ocorre quando as isenções fiscais são concedidas sem planejamento, em que as despesas do governo local não refletem a renúncia de receita (i.e., o governo local não diminui despesas para cobrir a renúncia). O problema se agrava quando o fator “competição” força alguns governos locais a conceder isenções fiscais ainda mais

¹¹⁸ De acordo com o IBGE: “Intensificada na década de 1990, a concessão de benefícios fiscais e não fiscais para a atração de investimentos é uma prática relativamente antiga. Dessa forma, os governos municipais têm buscado influenciar a decisão de onde serão implantados novos empreendimentos, visando promover o deslocamento de um investimento para dentro de seus territórios. A instalação de novos empreendimentos aumenta a oferta de empregos e tende a dinamizar o mercado de consumo local, estimulando o estabelecimento de novas atividades – em especial aquelas vinculadas ao setor de serviços – que irão gerar aumento na receita própria dos municípios, por meio da cobrança de impostos e do pagamento de taxas pelos novos contribuintes” (IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros – 2015**. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE, 2016, p. 24. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em: 29/05/2016).

¹¹⁹ O IBGE considera municípios com mecanismos de incentivos empresariais aqueles que tenham (i) registros de doação e cessão de terreno a empresas; (ii) isenção de taxas; (iii) isenção de Imposto sobre Serviços (ISS); e (iv) desconto ou isenção do IPTU (MARTINS, Diogo. Maioria dos municípios usa incentivos para atrair empresas, diz IBGE. **Valor Econômico**, 03/07/2013. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/3184022/maioria-dos-municipios-usa-incentivos-para-atrair-empresas-diz-ibge>. Acesso em: 29/05/2016). Segundo o IBGE, o mecanismo de incentivo fiscal que mais cresceu entre os municípios foi a isenção parcial do IPTU, que aumentou 60,3% entre 2006 e 2012; um total de 1.198 municípios praticavam essa medida de desoneração fiscal. O segundo incentivo fiscal cujo uso mais se intensificou entre os municípios foi a isenção de taxas, que cresceu 51,4% entre 2006 e 2012. Já os mecanismos mais utilizados pelos municípios foram o registro de doação de terrenos a empresas (1.461 municípios adotavam esse mecanismo) e o documento de cessão de terrenos a empresas (1.345 municípios usavam esse mecanismo). Entre 2012 e 2015, a quantidade de municípios que concedem incentivos à implantação de negócios em centros urbanos diminuiu modestamente (SALES, Robson. IBGE: Prefeituras oferecem menos incentivos para novos empreendimentos. **Valor Econômico**, 15/04/2016. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4525249/ibge-prefeituras-oferecem-menos-incentivos-para-novos-empresendimentos>. Acesso em: 29/05/2016). Com efeito, de acordo com o IBGE, em 2015, 61,7% dos municípios utilizavam esses mecanismos (3.437 municípios); já em 2012, eram 62,9% (3.498 municípios). Em especial, os incentivos fiscais foram concedidos por cidades com mais de 50 mil habitantes; dos 41 municípios com mais de 500 mil habitantes, só cinco não ofereciam incentivos fiscais em 2015. Os municípios que mais concederam incentivos fiscais estão localizados em Mato Grosso do Sul (89,9% dos municípios) e em Santa Catarina (83,1% dos municípios).

irresponsavelmente para “ganhar” de outros governos locais que estão querendo, também, atrair empresas para suas jurisdições.¹²⁰

Assim, o problema da “corrida para o fundo” nos indica que a descentralização regulatória pode, em algumas circunstâncias, encorajar a produção de regulação inefetiva, pois incapaz de atingir, na maior medida possível, seus objetivos (corrigir falhas de mercado ou obter outros objetivos socialmente legítimos). No entanto, tampouco se pode ignorar que a descentralização pode, ainda, ser um fator que *disciplina* a regulação excessiva ou abusiva estatal. De fato, a competição regulatória, que só é possível com a descentralização, pode criar incentivos para que a intensidade regulatória tenda ao equilíbrio – e este pode ser o suficiente para que os objetivos da regulação sejam promovidos com efetividade e a custos não-proibitivos.¹²¹ Caso existam normas complementares que restrinjam ou penalizem efetivamente um comportamento predatório por parte de reguladores, e também lhes impeçam de regular de maneira “excessivamente branda”, é possível que a descentralização regulatória contribua para que a intensidade da regulação se aproxime do nível “ótimo”.¹²²

O quarto problema que regularmente se associa à descentralização regulatória diz respeito à *expertise*. De acordo com Hahn et. al., “The difficulty for even best-effort regulation to mimic efficient market outcomes is always a daunting problem. And it typically is exacerbated in cases in which regulation is decentralized and regulatory resources are spread thin”.¹²³ A complexidade das situações objeto de regulação vem aumentando sistematicamente nos últimos anos, e torna cada vez mais difícil aos reguladores reunir as capacidades técnicas necessárias para enfrentá-las. Centralizar a regulação também significa concentrar as capacidades técnicas; descentralizar, por outro lado, pressupõe a dispersão dessas capacidades.

No entanto, a técnica não é sempre a solução para problemas complexos, pois estes podem ultrapassar as fronteiras da ciência e da técnica e simplesmente não são resolvidos

¹²⁰ Sobre este problema, *vide*: NÓBREGA, Marcos. **Renúncia de receita; guerra fiscal e tax expenditure: uma abordagem do art. 14 da LRF**. CEPAL, texto disponível em: <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/marcosnobrega1.pdf>. Acesso em: 20/11/2016.

¹²¹ Em alguma medida, é o que sugerem Hahn et. al., embora os autores estejam discutindo a realidade norte-americana: “it is hard to say, before the fact, whether federal regulation prevents a competitive race to the bottom or inhibits a competitive race to the top. Many economic historians, for example, argue that decentralization offered an escape valve to business in the 20th century during periods of rising regulation of state labor markets. That, in turn, served the economy’s long-term interest in economic growth. By the same token, interstate competition to attract business today has undoubtedly put pressure on states to prevent abuses of tort law and to invest more in public education. And it is also leading communities to invest in amenities ranging from parks to cultural centers in order to attract highly skilled workers” (HAHN, Robert; LAYNE-FARRAR, Anne; PASSELL, Peter. *Federalism and Regulation*. *Op. Cit.*, p. 47). *Vide* também, sobre o problema do “race-to-the-top”, FISCHEL, William. **The Homevoter Hypothesis**. Cambridge: Harvard University Press, 2005.

¹²² *I.e.*, não gere custos excessivos para agentes privados, nem seja inefetiva na promoção de seus objetivos socialmente desejáveis.

¹²³ HAHN, Robert; LAYNE-FARRAR, Anne; PASSELL, Peter. *Federalism and Regulation*. *Op. Cit.*, p. 47.

adequadamente por alguns poucos agentes técnicos. Pode ser indiferente que problemas locais sejam solucionados por agentes públicos revestidos do rótulo de “técnico” ou por agentes públicos que não tenham essa qualificação.¹²⁴ Além do mais, quando a técnica não nos consegue auxiliar na solução de problemas em casos concretos, é possível que a proximidade da autoridade local (e a sua consequente vantagem informacional) possa contribuir para que seja adotada uma solução que, ao menos, não agrave o problema e, no melhor cenário, o mitigue. De fato, com mais participação de uma população diversa na formulação de soluções regulatórias para problemas mais complexos, é possível que os resultados sejam mais promissores do que aqueles que poderiam ser atingidos por técnicos diversos – como assinalado acima, há estudos que mostram cada vez mais que a diversidade dos agentes engajados na solução de um problema pode ser um fator mais útil do que a *qualidade*.

Há, também, autores que chamam a atenção para as disparidades das condições estruturais da gestão da coisa pública: quando se desce a um nível mais local, problemas associados a escala, recursos humanos e capacidade administrativa tendem a aumentar.¹²⁵ Nesse contexto, os benefícios da descentralização regulatória devem ser avaliados com tempero. Prud-Home sugere, então, que a decisão de descentralizar seja guiada por uma série de critérios, um dos quais ele denomina de “critical mass”. O autor explica: “For decentralized units to be efficient and achieve the potential benefits of decentralization, they must be sufficiently large

¹²⁴ A regulação local não deve ser vista como sinônimo de (i) decisão de alta qualidade (seja essa decisão uma norma, voltada para regular um conjunto de casos no futuro, seja ela delimitada a um caso concreto); (ii) decisão que versa sobre um assunto de difícil compreensão para a sociedade civil - exigindo a “ajuda” de técnicos; ou (iii) decisão que precisa ser tomada com urgência. Não deve ser automaticamente considerada a contraposição de decisões de menor qualidade que seriam tomadas caso membros políticos do Legislativo ou a sociedade civil pudessem influenciá-las. Não quero, de forma alguma, dizer que, em muitos casos, a regulação não seja, nem deva ser, justamente o resultado de uma decisão que precisa ser tomada por um administrador público técnico, com liberdade de ação, para que evitar-se que (i) interesses políticos desviem as consequências da decisão do que seria melhor para toda a coletividade (em termos de bem-estar); (ii) o Poder Legislativo trate de assuntos de “intenso caráter administrativo”, que exigem uma expertise própria, apenas encontrada no Poder Executivo. Digo somente que não é algo que podemos presumir e generalizar. Especialmente porque não é certo que sempre decisões de órgãos reguladores sejam melhores do que decisões de órgãos mais políticos, ou da própria sociedade. Por inúmeras razões, os técnicos de órgãos reguladores estão suscetíveis a errar, desviando-se do direito e do que seria a melhor decisão possível para o caso concreto. Como bem nota Coutinho, “Nas palavras de Coutinho, “Actual regulation may fail – resulting in flawed exemptions, poor compliance, higher prices, asymmetric information, lower quality and capture, for instance – even when the correspondent regulatory scholarship ‘works well’ in providing sound analyses, precautionary recommendations or good guidelines to a particular sector or Market” (COUTINHO, Diogo R.. **Regulation and Its Crisis**. LSE-CARR Discussion Paper, v. 84, 2016, p. 73). Inclusive, a própria ideia de controle judicial de atos regulatórios se fundamenta no reconhecimento explícito desse fato. Ademais, há situações – cada vez mais corriqueiras – que ultrapassam as fronteiras da ciência e da técnica; nesses casos, não há muito porque presumir que a decisão de um técnico é muito melhor do que a que seria tomada por um político (*vide*, sobre esse ponto: VERMEULE, Adrian. **Rationally Arbitrary Decisions (in Administrative Law)**. Harvard Public Law Working Paper No. 13-24, 2013. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/faculty-workshops/facultyworkshop-secure/vermeule.faculty.workshop.spring2013.pdf>. Acesso em 07/01/2016).

¹²⁵ Nesse sentido, *vide*: PRUD’HOME, R. On the dangers of decentralization. **The World Bank Economic Review**, Washington D.C., v. 10, n. 2, p. 201-220, 1995.

in terms of population, activities, and income”.¹²⁶ A ideia é simples: só faz sentido atribuir autonomia para regular a governos locais que tenham condições estruturais de arcar com os desafios impostos pela descentralização. Essas administrações locais tendem a ser justamente os grandes municípios, que são o foco desta dissertação. Como afirmado acima, essas localidades são marcadas por uma sofisticação cultural, social e econômica que talvez seja algo incompatível com a crítica de falta de capacidade técnica para uma regulação adequada.

O quinto e último problema decorrente da descentralização regulatória já foi discutido acima, no capítulo sobre descentralização: o risco de captura por grupos de interesse. Como mencionado, esse risco pode ser agravado pela descentralização regulatória, já que a proximidade entre reguladores e regulados pode criar condições para que a pressão de grupos de interesse determine o conteúdo e a intensidade da regulação. Embora esse não seja um problema negligenciável, Hahn. et. al. notam que “(...) probably the most dependable way to minimize successful rent-seeking is to dilute the influence of individual interests by providing easy access to groups with competing interests”.¹²⁷ A criação e ampliação de canais de participação popular, tanto na fase de concepção, quanto na de execução de políticas regulatórias, pode, de fato, ajudar a reduzir o risco de captura ao “heterogeneizar” os interesses em jogo.

Evidentemente, isso não é capaz de eliminar por completo o problema da captura (a corrupção, em geral, ocorre “nos bastidores”), mas aqui vale resgatar um ponto mencionado anteriormente: o risco de captura existe tanto em nível local, quanto central. A proximidade pode, de fato, ser um agravante. No entanto, se os canais de participação popular forem efetivamente ampliados e permitirem que a sociedade civil possa influenciar a criação de políticas regulatórias, e fiscalizar a atuação de autoridades locais durante sua implementação, a proximidade pode também contribuir para a mitigação do risco de captura.

Isso nos leva às vantagens que a literatura relaciona à descentralização regulatória, que são, basicamente, três: (i) a diversidade de valores; e (ii) a oportunidade de experimentação; e (iii) maior capacidade de resolver problemas locais. Em alguma medida, estas vantagens também foram apresentadas no capítulo anterior, sobre descentralização, mas agora serão discutidas com um foco na questão da regulação.

Diversidade de valores? Quanto a este ponto, cabem algumas considerações já adiantadas anteriormente. A regulação, quando é local, reflete, a princípio, as preferências da localidade. Considerando que países como o Brasil são marcados por alta heterogeneidade

¹²⁶ PRUD’HOME, R. *Ibid.*, p. 215.

¹²⁷ HAHN, Robert; LAYNE-FARRAR, Anne; PASSELL, Peter. Federalism and Regulation. *Op. Cit.*, p. 48.

cultural, social e econômica ao longo de seus espaços geográficos, pode fazer sentido, e ser compatível com um ideal mais “responsivo” de democracia, dar autonomia a fim de que os governos locais sejam capazes de contemplar, via políticas regulatórias, as diferenças e peculiaridades de seus territórios.

Esta não é uma ideia imune a críticas,¹²⁸ mas, ao rejeitar uma concepção de regulação local que implique, necessariamente, espaços de ampla margem de liberdade para autoridades locais, é possível aprofundar o ideal de democracia presente na nossa Constituição Federal, que, ao atribuir a municípios autonomia política, fiscal e administrativa, buscou justamente aumentar as chances de a política local (incluindo-se a regulatória) refletir as preferências da população local. O aprofundamento desse ideal de democracia exige, entre outras coisas, que a regulação local se afaste, sempre que possível, de institutos como a reserva da administração, que pressupõe o insulamento da administração pública, cujas decisões seriam insuscetíveis de controle judicial e social.¹²⁹

Ao contrário do que sugerem Binenbojm e Cyrino, o conteúdo do direito urbanístico – um dos principais ramos da regulação local – não possui caráter eminentemente administrativo a ponto de justificar uma reserva da administração.¹³⁰ Os referidos autores argumentam que

¹²⁸ Hahn et. al. dizem que “The diversity-of-values justification for decentralization makes many social scientists uncomfortable, and with good reason. Among other problems, it implies that collective values are more than an arbitrarily weighted index of individual values — a notion that fits awkwardly in the economist’s utilitarian framework. And it collides with the libertarian impulse with which most free market economists (and many Americans) identify. Hardly anyone, after all, sees the Bill of Rights as an unjustified limitation on states’ rights to regulate speech or deny due process” (HAHN, Robert; LAYNE-FARRAR, Anne; PASSELL, Peter. *Ibid.*, p. 48).

¹²⁹ Binenbojm e Cyrino explicam a reserva da administração como o conjunto de atribuições que possuem um “(...) intenso caráter administrativo”. De acordo com os referidos autores trata-se de um espaço de atuação do Poder Executivo que não pode ser invadido, “nem pelo legislador”. A reserva da administração, é portanto, um espaço em que o Legislativo não deve atuar, pois “(...) o processo legislativo – com a sua complexidade, amplitude e extensão temporal – seria incompatível com o dinamismo exigido para a tomada de decisões concretas relacionadas às necessidades dos administrados” (BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. Legalidade e reserva de administração: um estudo de caso no direito urbanístico. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, ano 2, vol. 4, jan./ 2014, p. 23).

¹³⁰ Nas palavras dos referidos autores, “O direito urbanístico – como outros ramos do direito administrativo – desenvolvem-se por um conjunto de fontes que vão desde a Constituição Federal, passando por leis e por atos administrativos regulamentares e concretos. Como decorre do princípio da legalidade (art. 37 da CF/1988), a atuação da Administração Pública no âmbito urbanístico, via de regra, depende da lei formal. Cabe ao legislador estabelecer parâmetros de atuação, em conformidade com a Constituição Federal, para o desenvolvimento urbano que promova a cidade de forma sustentável. Mas há atribuições que possuirão um intenso caráter administrativo. Tão intenso que se revelará numa reserva da administração. E como tal, não pode ser invadida. Nem pelo legislador. (...) Logo, vislumbra-se, desde a Constituição Federal, uma racionalidade na distribuição de competências em matéria de promoção do desenvolvimento urbano. Cabe ao Poder Legislativo fixar as diretrizes; isto é: as normas gerais e abstratas que servirão de parâmetro para o desenvolvimento e expansão urbanos (e.g., fixação de gabaritos em regiões da cidade). De outro lado, é papel do Poder Executivo praticar os atos administrativos concretos destinados a viabilizar e implementar as diretrizes estabelecidas pelo legislador. Até porque o processo legislativo – com a sua complexidade, amplitude e extensão temporal – seria incompatível com o dinamismo exigido para a tomada de decisões” (BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André Rodrigues. Legalidade e reserva de administração: um estudo de caso no direito urbanístico. *Op. Cit.*, p. 14 e 22).

“É o administrador público quem possui *expertise* própria para pensar concretamente qual destinação dará a uma rua ou a um lote específico. O Poder Executivo é que dispõe de capacidade institucional para, e.g., analisar se a manutenção de uma rua ou a criação de uma praça atenderá aos interesses coletivos de forma mais eficiente. Imbuir o legislador municipal de tal função acabaria por engessar a evolução da urbe, a qual deve acompanhar a dinâmica acelerada pela qual passam as grandes cidades brasileiras”.¹³¹

Será que a *expertise* da administração pública local é importante a ponto de justificar que a população local seja incapaz de “analisar se a manutenção de uma rua ou a criação de uma praça atenderá aos interesses coletivos de forma mais eficiente”? Vale lembrar que os “interesses” coletivos representam – ou, ao menos, deveriam representar – exatamente as preferências da população local. Fica difícil, portanto, sustentar que essas decisões sejam tomadas somente por técnicos insulados em departamentos públicos, sem representação e participação alguma da sociedade civil. Parece um contrassenso: decisões como “qual será o gabarito desta região?” ou “vamos fazer uma escola aqui ou uma praça?”, que são na essência questões locais, são as que, a meu ver, mais justificariam a participação popular.

Não ignoro, ao dizê-lo, que existem questões muito complexas que exigem a atenção de técnicos, capazes de tomar decisões com maiores chances de acerto e mais rapidez do que seria possível se se ampliassem os canais de participação popular local. Especialmente em se tratando de questões de planejamento urbano.¹³² Digo apenas que devemos investigar com mais acuidade as situações e atividades que efetivamente são “intensamente administrativas” e analisar se, e em que medida, elas podem conciliar-se com a participação popular.

Conforme venho sugerindo ao longo do trabalho, a descentralização política, administrativa e fiscal proporcionada pela Constituição Federal deve ser interpretada como um esforço de aproximar mais a política dos cidadãos, para que estes tenham mais influência e

¹³¹ BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. *Ibid.*, p. 23.

¹³² De fato, como bem observam Coutinho *et. al.*, “Seja como for, os esforços necessários para pôr de pé instrumentos de política urbana requerem tempo de maturação, regulamentação, litígio, experimentação e aperfeiçoamento. A investigação realizada revela que o uso de instrumentos urbanísticos como o PEUC e a outorga onerosa, entre outros, demanda não apenas planejamento e regulamentação prévios, mas também a elaboração de regras de calibragem, regulação, monitoramento e enforcement, como ainda uma gestão e acompanhamento jurídicos permanentes, uma vez iniciado o processo de operacionalização. Por isso, mesmo em municípios bem estruturados do ponto de vista administrativo, a aplicação de um instrumento de política urbana consome uma boa parcela do tempo e da atenção das autoridades públicas encarregadas de sua operacionalização. Ela requer uma quantidade grande de informações não raro dispendiosas e urgentes tomadas de decisão, solução de dilemas e controvérsias jurídicas originadas de diferentes interpretações da lei, assim como monitoramento ininterrupto e eventual enfrentamento de contenciosas judiciais. Se isso é verdadeiro no caso de Santo André, considerada pioneira no âmbito do planejamento urbano, o que dizer de tantas outras cidades brasileiras, com capacidade de gestão infinitamente inferior” (COUTINHO, Diogo, *et. al.* O Direito nas Políticas Públicas Urbanas e Habitacionais: o uso de instrumentos urbanísticos no Município de Santo André, São Paulo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, 2014, p. 71-72).

controle sobre os assuntos que afetam mais diretamente o seu dia-a-dia. Como, então, justificar que logo questões locais sejam contempladas pelo Executivo, onde, em geral, os espaços de participação popular são mais reduzidos do que no Poder Legislativo?

Uma forma de resolver o impasse seria criar e ampliar os canais de participação popular tanto no Poder Executivo, quanto no Legislativo. Caso ocorra, e as oportunidades de participação popular forem igualmente altas no Executivo e no Legislativo, a reserva da administração pode ser justificável. Mas pode provar-se difícil ampliar canais de participação no Poder Executivo, exatamente pelo seu desenho institucional, voltado predominantemente à execução de normas, diretrizes e políticas públicas fixadas pelo Poder Legislativo. Não estou dizendo que não seja possível,¹³³ mas apenas que o Legislativo é estruturalmente mais aberto à participação popular. Nesse contexto, a solução poderia ser limitar ao máximo a reserva da administração para situações de pura execução de políticas públicas e regulatórias locais fixadas pelo Poder Legislativo, com ampla participação popular.

Oportunidades de experimentação? Hahn *et. al.* dizem que “(...) virtually everyone pragmatically celebrates decentralization as a source of innovation in government regulation (...) Indeed, the states-as-laboratories concept has been instrumental in the backlash against federal regulation since the 1970s”.¹³⁴ A descentralização política, administrativa fiscal possibilita aos governos locais experimentarem com políticas regulatórias distintas e, as mais bem-sucedidas, poderão ser “alçadas” ao governo central, ou difundidas para outras localidades.¹³⁵ A longo prazo, o experimentalismo pode ser uma ferramenta útil para identificar e selecionar as melhores políticas regulatórias, pois um amplo conjunto delas são “testadas” em diferentes localidades, e seus resultados positivos e negativos são evidenciados e podem ser comparados com os de outras localidades. Ao mesmo tempo, o experimentalismo garante que as soluções adotadas para problemas locais não serão padronizadas. O que me leva à última vantagem da descentralização regulatória.

Maior capacidade de resolver problemas locais? Sable e Cohen observam que, enquanto as instituições políticas existentes – incluindo o federalismo – favorecem soluções

¹³³ De fato, “canais de participação popular” envolvem desde audiências públicas até “periodic community surveys and meetings, together with telephone hot lines and other customer-service devices” (DORF, Michael; SABEL, Charles. *A Constitution of Democratic Experimentalism*. **Columbia Law Review**, vol. 98, n. 2, março de 1998, p. 317), todas compatíveis, a princípio, com a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo. A questão é que o Poder Executivo representa menos a diversidade que caracteriza grandes cidades do que o Legislativo (em que estão presentes, por exemplo, representantes de diversos partidos de oposição).

¹³⁴ HAHN, Robert; LAYNE-FARRAR, Anne; PASSELL, Peter. *Ibid.*, p. 49.

¹³⁵ Sobre o tema, *vide*: DORF, Michael; SABEL, Charles. *A Constitution of Democratic Experimentalism*. *Op. Cit.*

uniformes, grande parte dos problemas sociais requerem soluções específicas e locais.¹³⁶ Ademais, em razão da alta diversidade e volatilidade que caracteriza a sociedade contemporânea, as instituições existentes não conseguem explorar algumas possibilidades importantes para a solução de problemas. O desenho constitucional do federalismo está carregado de problemas de falhas de coordenação, em que “mutual gains are available, but different parties are unable to come to terms in a way that captures those gains”.¹³⁷ Muitas vezes há consenso entre os indivíduos sobre a urgência de determinados problemas de impacto local, e concordam sobre um conjunto de soluções para eles, mas têm dificuldades de traduzir essa vontade em um programa prático.¹³⁸

A descentralização pode, então, ajudar a reorganizar as ações para a solução de problemas locais, maximizando sua efetividade, em razão da ampliação das possibilidades de inovação institucional de que dispõem os governos locais. E mais, como bem notam Sabel e Cohen, regras e serviços voltados a um fim de conteúdo abrangente devem ser adaptados a circunstâncias locais – constantemente em mudança – para serem efetivos.¹³⁹ A efetividade de tais regras e serviços será comprometida se elas forem instituídas e executadas a “três mãos” – União, Estado e Município, por exemplo – e quaisquer adaptações dependem de uma saudável interação entre elas (as três mãos).

Não só isso, como venho sublinhando: governos locais estão mais próximos dos produtores e dos consumidores de bens e serviços públicos e privados. Assim, têm uma vantagem comparativa de acesso a informações sobre as especificidades locais em comparação a governos centrais.¹⁴⁰ E também são melhor informados sobre as preferências da população

¹³⁶ Nas palavras dos autores: “(...) existing forms of constitutional democracy – and the associated boundaries between state, market, and civil society that inspire the limited categories of current debate – block democratic and effective strategies for problem-solving in the current environment: where existing political institutions favor uniform solutions throughout the territory, the problems require locally specific ones; moreover, the environment is volatile, so the terms of those local solutions are themselves unstable” (SABEL, Charles; COHEN, Joshua. **Directly-deliberative polyarchy**. Manuscrito de 1999, p. 11. Disponível: <http://www3.law.columbia.edu/sabel/papers/DIRECTLY-DELIBERATIVE%20POLYARCHY.pdf>. Acesso em: 02/05/2016).

¹³⁷ SABEL, Charles; COHEN, Joshua. *Id.*

¹³⁸ Nas palavras de Sabel e Cohen, “(...) we assume that for some substantial range of current problems, citizens agree sufficiently much about the urgency of the problems and the broad desiderata on solutions that, had they the means to translate this general agreement into a more concrete, practical program, they would improve their common situation, and possibly discover further arenas of cooperation. This is not to make the foolish claim that everyone endorses the same ranking of solutions, only that they prefer a wide range of alternatives to the status quo” (SABEL, Charles; COHEN, Joshua. *Id.*).

¹³⁹ Os autores classificam essa ideia como “A commonplace of discussion of regulation and administration (...)” (SABEL, Charles; COHEN, Joshua. *Ibid.*, p. 12).

¹⁴⁰ AMARAL FILHO, Jair. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Parulo Ferraz; AGUIAR, Rodrigo Almeida; LASTRES, Helena Maria Martins; DA SILVA, Marcelo Machado. (Org.). **Um olhar territorial para o Desenvolvimento - NORDESTE**. Rio de Janeiro: 046ed, 2014, p. 312.

local. Por outro lado, os indivíduos têm mais acesso a canais de participação locais, podendo, portanto, melhor opinar e fiscalizar as políticas públicas estatais.¹⁴¹ Uma combinação entre participação popular, de um lado, e um grau de autonomia do governo local suficiente para este ser capaz de gerir assuntos de interesse local, de outro, pode ser decisiva para que o Estado possa efetivamente resolver problemas locais, que afetam diretamente a vida da população.

Um conceito jurídico de regulação local. A regulação local, caracterizada por todas as peculiaridades apresentadas neste tópico, deve ser entendida, juridicamente, como a promoção do exercício do direito à cidade, que, de acordo com Coutinho *et. al.*, “traduz o direito de todos os que moram na cidade de usufruir da vida urbana e ter acesso a seus benefícios (distribuição de bens e serviços), assim como o direito de participar dos processos de tomada de decisão (gestão participativa)”.¹⁴²

Mais especificamente, a regulação local é o tipo de ação estatal – seja mediante a produção normativa, seja por meio do poder de polícia em sua acepção clássica, seja através do oferecimento de medidas de fomento destinadas a orientar comportamentos socialmente desejáveis, ou qualquer outra forma de intervenção estatal na economia prevista no ordenamento jurídico –, produzida prioritariamente por um governo local no exercício de sua competência de legislar sobre assuntos de interesse local e de promover o desenvolvimento urbano (garantida pela autonomia local). A regulação local visa à solução de problemas urbanos que minam o bem-estar da população. Nas palavras de Sabel e Cohen, “(...) because the pursuit of such ends often requires the integration of many means (...) local combination of locally specific solutions are required as well”.¹⁴³ Essa é a ideia subjacente ao meu conceito de regulação local.

2.2.1. **Objetivos da regulação local**

Mas quais são os objetivos da regulação local, e como eles se relacionam com o desenvolvimento econômico local? Uma forma de começar a responder à pergunta pode ser investigar (i) se há falhas de mercado que se manifestam especificamente em nível local, e que

¹⁴¹ A esse respeito, *vide*: OATES, W. E., An essay on fiscal federalism. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, Sept., 1999.

¹⁴² COUTINHO, Diogo, *et. al.* O direito nas políticas públicas de habitação: usos de instrumentos urbanísticos no Município de Santo André, Brasil. *Op. Cit.* p. 5.

¹⁴³ SABEL, Charles; COHEN, Joshua. Directly-deliberative polyarchy. *Op. Cit.*, pp. 12-13.

exigiriam correção por meio da regulação, e (ii) quais outros objetivos socialmente legítimos poderiam justificar a regulação local.

Há, no ambiente urbano, uma série de externalidades negativas, decorrentes, por exemplo, da internalização imperfeita do custo social de determinadas atividades privadas – esse é o caso do trânsito, e também da urbanização dispersa, entendida como o processo de assentamento populacional urbano marcado por baixas densidades.¹⁴⁴ Além de externalidades negativas, existem os problemas de coordenação coletiva - i.e., aqueles que dizem respeito à necessidade de alinhar incentivos privados a objetivos sociais legítimos¹⁴⁵ - e que afetam bens públicos de caráter essencialmente local, como a poluição do ar, a poluição da flora e da fauna urbana, entre outros.

Binenbojm exemplifica: “(...) na ordenação da ocupação do solo urbano, ao lado das preocupações com a eficiência, outros objetivos legítimos, de natureza coletiva, são perseguidos, como a repressão à retenção especulativa de imóvel urbano que resulte na sua subutilização ou não utilização; a repressão à degradação ambiental; a preservação dos imóveis com valor histórico; a promoção da mobilidade urbana; a proteção da população exposta a riscos de desastres, entre outros”.¹⁴⁶ O referido autor nota que, para resolver esses problemas locais e urbanos, as estratégias regulatórias aplicáveis, em conjunção com outras políticas públicas (como, por exemplo, o fomento e prestação de serviços públicos), podem recorrer a avaliações empíricas das alocações mais eficientes no aproveitamento de espaços urbanos, a fim de reestruturar incentivos privados e garantir a expansão sustentável e inclusiva de cidades.¹⁴⁷

¹⁴⁴ A literatura identifica as seguintes: (i) a internalização imperfeita do custo social do trânsito (unpriced congestion) – as pessoas são incapazes de dimensionar as externalidades negativas geradas pelo uso particular do carro; (ii) a internalização imperfeita das externalidades positivas geradas pelo espaço aberto dentro das cidades – os agentes do setor imobiliário e a demanda por imóveis são incapazes de fixar o verdadeiro valor do espaço aberto e os benefícios (especialmente ambientais) a ele atrelados; (iii) a internalização imperfeita do custo social que representa o provimento de infraestrutura – por serem serviços públicos, a obrigação de prover infraestrutura urbana é do Poder Público. Assim, obras privadas espaçosas não computam, em seu custo, aquele correspondente à instalação/complementação de uma rede de infraestrutura. Externalidades negativas afetam o bem-estar da população urbana: é a própria noção de custo social que me permite afirmá-lo; custo social é aquele arcado por todos (como o custo decorrente da poluição, do trânsito ou do mal planejamento estatal). *Vide* RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; LIMA, João Marcelo da Costa e Silva. Densidade Urbana e Qualidade de Vida: o Caso do Projeto Porto Maravilha. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, vol. 60, n. 3, set./dez., 2015, p. 279 e ss.

¹⁴⁵ Sobre eles, Binenbojm nota que “Em determinadas circunstâncias, é possível perceber, à semelhança do que ocorre com os bens públicos, incentivos de não colaboração individual para a proteção de interesses coletivos. Diante disso, a economia pode auxiliar a regulação no desenho institucional de estruturas regulatórias adequadas para anular ou ao menos mitigar tais incentivos desalinhados” (BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação* – transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo sancionador. *Op. Cit.* p. 193).

¹⁴⁶ BINENBOJM, Gustavo. *Ibid.*, p. 194.

¹⁴⁷ BINENBOJM, Gustavo. *Id.*

Esses são apenas alguns exemplos.

Como assinalado acima, fato é que não se pode descartar o dinamismo econômico que marca as grandes cidades. Isso especialmente quando se trata de cidades geridas por governos que gozam de ampla autonomia local em razão de um processo de descentralização. Mas, mesmo não considerando a descentralização, o fato é que cidades são atores centrais do desenvolvimento econômico.¹⁴⁸ Não por outra razão, Schragger observa que “The focus on national economies and federal systems likely misses how economies form, grow, and decline”.¹⁴⁹ Isso porque, como já argumentado por Jane Jacobs e hoje é ressaltado por economistas urbanos, países são entidades políticas e militares, mas não necessariamente são “salient entities of economic life”.¹⁵⁰

O crescimento e desenvolvimento econômico de uma nação ocorre em *algumas localidades*, razão pela qual “most nations are composed of collections (...) of very different economies, rich regions and poor ones”.¹⁵¹ Grande parte da riqueza gerada em países é gerada em grandes cidades. De acordo com dados do IBGE, divulgados pelo Valor Econômico, sete cidades brasileiras foram responsáveis, em 2013, por 25% do PIB nacional, sendo que apenas a cidade de São Paulo atingiu 10,7%.¹⁵² Por isso, “To talk about economic development is to talk about the development of cities”.¹⁵³

Outrossim, as disparidades de desempenho econômico entre grandes cidades, a regulação local pode e deve ocupar um papel central na promoção do *desenvolvimento econômico local*.¹⁵⁴ A pergunta que resta, assim, é sobre o perfil e o grau de intensidade que deve ter a regulação local, cujo objetivo, direto ou indireto, seja gerar desenvolvimento econômico. Essencialmente, serão as preferências da população local que devem determinar o tipo de regulação local produzido por um governo local de uma grande cidade. E isso depende

¹⁴⁸ Vide, a respeito, BAIROCH, Paul. **Cities and Economic Development**: From the Dawn of History to Present. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

¹⁴⁹ SCHRAGGER, Richard. *Ibid.*, p. 1842.

¹⁵⁰ JACOBS, Jane. **Cities and the Wealth of Nations: Principles of Economic Life**. New York: Vintage Books USA, 1984, p. 31.

¹⁵¹ JACOBS, Jane. *Ibid.*, p. 32.

¹⁵² SALES, Robson. Sete cidades geraram 25% do PIB e São Paulo perde participação, diz IBGE. **Valor Econômico**, 18/12/2015. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4363626/sete-cidades-geram-25-do-pib-e-sao-paulo-perde-participacao-diz-ibge>. Acesso em: 30/11/2016.

¹⁵³ SCHRAGGER, Richard. Decentralization and Development. *Op. Cit.*, p. 1843.

¹⁵⁴ De fato, Schragger nota, a respeito do caso norte-americano que, “(...) despite the standard view that economic regulation cannot take place at the local level, cities are the main innovators. This fact should not be entirely surprising. Cities have always played a more significant regulatory role than most commentators appreciate, though this role has been muted in the last century as federal and state governments have expanded and the great industrial cities have declined” (SCHRAGGER, Richard. Mobile Capital, Local Economic Regulation, and the Democratic City. **Harvard Law Review**, vol. 123, 2009, p. 484).

da visão de intervenção urbana expressado pela população local, via mecanismos de participação social.

Podemos falar em, de modo geral, três perfis¹⁵⁵ de intervenção urbana: (i) um marcado por uma intensidade de intervenção fraca, limitada tão-somente ao poder de polícia local e ao planejamento urbano; (ii) outro voltado a tornar a cidade “competitiva” em nível nacional e, em última análise, global, mediante a atração de capital móvel e pessoas qualificadas para movimentar a economia local; e, por fim, (iii) um outro dirigido a produzir riqueza e depois redistribuí-la. Passo a descrever, com foco no ordenamento jurídico brasileiro, cada um desses três perfis.

2.2.1.1. A cidade passiva

O perfil de cidade passiva se refere a uma visão de intervenção urbana que limita o papel de governos locais a apenas dois pontos: (i) planejamento urbano; e (ii) poder de polícia local. O governo local deste perfil de cidade é o equivalente a um síndico de prédio. Cuida, por exemplo, de ruas que não estão corretamente pavimentadas, da criação de praças públicas e de parques, de multas de trânsito ou de proprietários que descumprem as regras de edificação, de alvarás e outras autorizações para o funcionamento de estabelecimentos comerciais, da preservação do patrimônio histórico cultural, artístico e cultural, da manutenção de calçadas limpas e, apenas limitadamente, da criação de espaços para o lazer da população local.

A ideia inerente a este perfil de cidade é o de preservar as condições *físicas* mínimas para a existência de uma cidade. Não a de promover desenvolvimento econômico, nem a de melhorar as condições da cidade para populações mais desfavorecidas, nem a de se envolver, além do absolutamente imprescindível, na regulação de atividades econômicas para atingir objetivos socialmente legítimos e desejáveis. Para este perfil de cidade, essas são tarefas que estão a cargo, se muito, do governo central. A cidade é o equivalente a uma repartição

¹⁵⁵ Esses “perfis” são estereótipos, no sentido de que, na realidade, cidades podem, em graus de intensidade distintos, manifestar, ao menos, mais de um dos perfis e, possivelmente, um pouco de todos. Não por isso a tarefa de descrever “perfis” e “estereótipos” de cidades se torna inútil. Como bem nota Mendonça, “o estereótipo é estratégia metodológica, que permite ressaltar aspectos que visões mais nuançadas esconderiam” (MENDONÇA, José Vicente Santos de. As fases do estudo sobre regulação da economia na sensibilidade jurídica brasileira. *Revista Opinião Jurídica*, ano 13, n. 17, jan./dez., 2015, p. 285).

administrativa, e não tem necessidade de se valer de sua autonomia local para levar a cabo suas poucas responsabilidades.

Essa visão de intervenção urbana é incompatível com o ordenamento jurídico brasileiro. De fato, com a promulgação da Constituição de 1988, um grande número de inovações legislativas e institucionais desembocou num conjunto de princípios e regras de direito urbanístico que guia o desenvolvimento das cidades brasileiras, e do qual governos locais não se podem distanciar. A elevação da política urbana a status constitucional é o resultado de um amplo debate participativo, que envolveu vários segmentos da sociedade civil.¹⁵⁶ A política de desenvolvimento urbano, nos termos do *caput* do art. 182 da Constituição, objetiva “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Da redação do *caput* podemos concluir que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo regular o pleno funcionamento das funções sociais da cidade e promover o bem-estar dos habitantes, o que significa que não só a “função social da cidade”, como também o “bem-estar de seus habitantes” são objetivos constitucionais que devem, na medida do possível, ser promovido pelas autoridades locais. Ademais, o art. 182 da Constituição Federal, embora limite o conceito de função social urbana ao que prevê o Plano Diretor, faz referência a outros mecanismos, regulados no Estatuto da Cidade,¹⁵⁷ para promover a função social que, como se verá abaixo, é enviesada por dois objetivos (i) o da preservação do patrimônio histórico, ambiental, cultural e artístico urbano; e (ii) o da regularização fundiária. Governos locais não podem se distanciar desses instrumentos, nem dos objetivos neles impressos, que, como se pode ver, possuem caráter intensamente redistributivo.

Não por outra razão, Coutinho *et. al.* assinalam que o “direito à cidade” possui uma dimensão *distributiva*, associada à justiça na distribuição de bens e serviços urbanos e, portanto, *incompatível* com o perfil de cidade passiva.

2.2.1.2. A cidade competitiva

¹⁵⁶ Nas palavras de Coutinho *et. al.*, “os arts. 182 e 183 resultam de uma intensa mobilização social para a apresentação de uma emenda popular assinada por mais de 100 mil pessoas” (COUTINHO, *et. al.*, O Direito nas Políticas Públicas Urbanas e Habitacionais: o uso de instrumentos urbanísticos no Município de Santo André, São Paulo, p. 74).

¹⁵⁷ A principal lei que determina o conteúdo de “desenvolvimento urbano” é o Estatuto da Cidade Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.

Enquanto o papel do governo local no perfil de intervenção urbana fraca é mais passivo, ele será ativo no contexto do perfil da cidade competitiva. A finalidade declarada do governo local não se limita a preservar as condições físicas da cidade, e a deixar o restante da regulação e das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento a cargo do governo central. O objetivo do governo local de uma cidade competitiva é o de *criar condições favoráveis* para a atração de empresas e pessoas qualificadas, com habilidades específicas altamente demandadas pelo mercado de trabalho, ou são empreendedoras e inovadoras e, portanto, capazes de criar negócios que gerem riqueza para o ambiente urbano e, em última análise, promover o desenvolvimento econômico.

Schragger se refere às empresas e pessoas qualificadas que as cidades procuram atrair como “capital móvel”, isto é, “(...) a category of individuals or firms who are relatively unconstrained geographically because transport costs and trade barriers are minimal, relocation costs are low relative to wealth, or skills are highly portable”.¹⁵⁸ Schragger esclarece que o capital é móvel mesmo quando investido em ativos específicos, desde que exista a ameaça crível de que o capital possa ser realocado se for vantajoso do ponto de vista econômico.¹⁵⁹ O desafio de governos locais é lograr atrair e reter esse capital móvel, o que pressupõe ferrenha competição com outros governos locais, que também buscam esse capital móvel, um recurso escasso. A cidade competitiva, portanto, é aquela cuja política prioritária de desenvolvimento econômico é a atração e retenção de capital móvel.¹⁶⁰

E como atrair capital móvel a uma cidade? Como mencionado acima, no subtópico sobre a relação entre descentralização e a prestação eficiente de serviços de qualidade, a competição pelo capital móvel pode levar governos locais a prestar serviços públicos melhores para a população local. Embora haja dúvidas relevantes sobre se, de fato, as autoridades locais se agem como Tiebout e os autores de MPF argumentam, o fato é que estudos vem sistematicamente confirmando que “Local governments can improve economic development by concentrating on

¹⁵⁸ SCHRAGGER, Richard. *Ibid.*, p. 494.

¹⁵⁹ SCHRAGGER, Richard. *Id.*

¹⁶⁰ Como bem notam Ultramari e Rezende, comentando o caso brasileiro, “Num cenário de redução do papel do Estado e valorização das regras do capital privado, entes públicos passam agora também a buscar mecanismos de competir em cenários regionais e, até mesmo, no internacional. As cidades talvez sejam as que melhor desenvolveram a capacidade de competir, buscando por recursos cada vez mais escassos e repassados sob o enfoque do mercado” (REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, vol. 41, n. 2, mar./abr., 2007, p. 262).

service delivery”.¹⁶¹ Não só isso. A prestação de alguns serviços básicos é competência, no Brasil, de governos municipais, por força do que dispõe o art. 30 da Constituição Federal (tal como interpretado). Esse é o caso do saneamento básico (salvo em regiões metropolitanas, como se verá abaixo), da coleta de lixo, da iluminação pública, do transporte público urbano, entre outros serviços públicos relevantes de interesse e abrangência locais. Então não apenas a prestação adequada de serviços públicos é uma estratégia efetiva, de acordo com a literatura, para atrair capital móvel, como também se trata, quanto ao Brasil, de uma imposição jurídica a governos locais.

Outro instrumento muito difundido para levar a cabo essa tarefa é a concessão de subsídios diretos ou indiretos. O Estatuto da Cidade prevê a possibilidade de municípios brasileiros se valerem de mecanismos de “política econômica e fiscal” para promoverem o desenvolvimento urbano. Não poderia ser diferente; uma das diretrizes do Estatuto da Cidade é justamente adequar o uso de instrumentos de política econômica e os gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, bem como à necessidade de privilegiar os investimentos que sejam capazes de gerar bem-estar geral.

Embora existentes, os instrumentos econômicos e fiscais previstos no Estatuto da Cidade são pouco expressivos, e a lei se refere significativamente menos a eles do que aos instrumentos de planejamento urbano. Os poucos instrumentos de política econômica e fiscal constantes do Estatuto da Cidade são (i) o IPTU; (ii) a contribuição de melhoria; e (iii) incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Desses, apenas (iii) se enquadra na categoria de “medidas de fomento” do direito administrativo, e pode ser utilizado de maneira mais direta para fomentar a economia local, ao invés de simplesmente financiar despesas públicas (fomentando, quiçá, indiretamente a economia local).¹⁶²

¹⁶¹ SCOTT, Zoe. Decentralisation, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review. *Op. Cit.*, p. 13 (vale notar que o trabalho de Scott consiste num compilado exaustivo e numa análise dos resultados de trabalhos científicos que estuda a relação entre descentralização e desenvolvimento econômico local).

¹⁶² A ideia ligada ao fomento, uma atividade administrativa, é influenciar o comportamento dos agentes privados por meio da oferta de benefícios e estímulos, ao invés de imposições. O objetivo é induzir os agentes a desempenharem atividades entendidas, ao ver da administração pública, como necessárias ao atendimento do interesse público (MELLO, Rafael Munhoz. Atividade de fomento e o princípio da isonomia. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico** (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 25, fevereiro/março/abril, 2011, p. 4. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/redae-25-abril-2011-rafael-munhoz-de-mello.pdf>. Acesso em: 29/05/2016). Como se trata de forma de intervenção indireta do Estado na ordem econômica, a atividade que a administração pública visa a fomentar é levada a cabo pelo agente privado, estimulado a fazê-lo. Não há nada que obrigue juridicamente os agentes privados a realizar as atividades almejadas pela medida de fomento. O particular pode simplesmente se negar a receber o benefício e seguir em diante. Mas, “se adesão a ela manifestar, (...) resultará juridicamente vinculado por prescrições que correspondem aos benefícios usufruídos em decorrência dessa adesão” (GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 13. ed. 2008, pp. 148-149). As medidas de fomento podem ser implementadas de três formas distintas, segundo classificação de Mello: (i) meios honoríficos; (ii) meios jurídicos; e (iii) meios econômicos. Os meios econômicos são os que nos interessam aqui, e “consistem na outorga de vantagens de

Além de subsídios diretos e indiretos, há outros fatores que podem ou não contribuir para a atração de capital móvel a centros urbanos. A literatura que mais se debruça sobre quais seriam esses fatores é a que estuda os elementos que favorecem a criação de *hubs* de inovação em ambientes urbanos, também conhecida como literatura das “cidades criativas”.¹⁶³ Passarei agora a discutir alguns desses fatores, que embora possam parecer “vagos”, poderão ser úteis como experiências estrangeiras capazes de informar (e não determinar) políticas regulatórias no Brasil.¹⁶⁴ O meu objetivo é tão-somente dar um pouco mais de concretude às variáveis que seriam importantes para a atração de capital móvel e que podem, por isso, ser objeto de regulação local.

natureza patrimonial aos particulares que exerçam as atividades que o Estado deseja fomentar” (MELLO, Rafael Munhoz. *Op. cit.* p. 7). Essas vantagens podem ser tanto reais quanto financeiras. Quando são reais, a Administração Pública cede o uso de bens públicos aos particulares; quando são financeiras, a Administração Pública confere aos agentes privados um benefício pecuniário – direto ou indireto. Diz-se que o benefício pecuniário é direto quando há transferência direta de recursos financeiros do Estado aos particulares sobre os quais incide a medida de fomento. Em geral, o benefício pecuniário se dá através da subvenção, quando o dinheiro é repassado a fundo perdido para os particulares. O Programa Start-Up Rio, da FAPERJ, é um exemplo de subvenção: os beneficiários recebem R\$ 100.000,00 em capital semente para o desenvolvimento de projetos no segmento de tecnologia digital e não são obrigados a restituí-lo ao Estado, a não ser que descumpram regras básicas do programa, como a destinação dos recursos a fins outros que não o projeto aprovado pelo programa. Outra forma de benefício pecuniário direto é o empréstimo (a figura dos financiamentos do BNDES a empresas privadas é o principal exemplo de medida de fomento na forma de empréstimo). Nesses casos, o instrumento jurídico usado é o contrato de mútuo, que vincula o tomador dos recursos financeiros a devolvê-los ao mutuante. A diferença entre o tipo de empréstimo de instituição financeira ligada ao estado que desempenha atividade de fomento e a instituição financeira que simplesmente desempenha atividades típicas de banco, nas mesmas condições dos privados, é que, no caso do fomento, oferecem-se “benefícios e estímulos, que no caso dos empréstimos consiste na cobrança de juros subsidiados ou na concessão de linhas de financiamento não oferecidas pelo mercado” (MELLO, Rafael Munhoz. *Op. Cit.* p. 8). Finalmente, o benefício pecuniário da medida de fomento pode ser indireto. Nesse caso, o benefício patrimonial à disposição dos particulares é o resultado da renúncia à cobrança de determinados tributos, mesmo que por um espaço limitado de tempo.¹⁶² Por isso, se diz que “o benefício fiscal consiste na não cobrança por parte do Estado no todo ou em parte a determinados sujeitos de certos tributos a que estariam obrigados face às leis gerais. Tem assim um efeito desagravatório” (MONCADA, Cabral. **Direito económico**. Coimbra: Coimbra Editora, 4ª edição, 2003, p. 495). Como bem nota Mendonça, o fomento arrisca ser apropriado por interesses privados e, portanto, seus resultados tendem a desviar-se do desejável. Sobre esse ponto e uma proposta de critérios mais “transparentes e democráticos” para guiar o ato de concessão do fomento (de modo a que este não sirva para “favorecer” os amigos do rei), vide: MENDONÇA, José Vicente Santos. Uma teoria do fomento público: critérios em prol de um fomento público democrático, eficiente e não-paternalista. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro**, vol. 65, 2010, pp. 115-176.

¹⁶³ Vide nota de rodapé nº 3 para referências dessa literatura. Tradicionalmente, e para os fins dos números apresentados a seguir, “a Economia Criativa deriva de temas relacionados à: (1) indústrias criativas – convergência entre indústrias de mídia e informação e o setor cultural e das artes; (2) economia da cultura – tentativa de monetização de produtos, bens e serviços culturais; (3) culturalização da economia – quando a cultura agrega valor a outro setor econômico, contribuindo para sua qualificação a exemplo do turismo cultural” (IETS/SEBRAE. Economia Criativa do Rio de Janeiro e as MPE. **Boletim Quadrimestral**, novembro, 2012, p. 8. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Menu%20Institucional/Sebrae_SET_nov12_ec_crtv.pdf. Acesso em: 27/05/2016). Mais afrente, apresentarei uma definição mais ampla de “indústria criativa”, a ser usada para fins deste trabalho.

¹⁶⁴ Como bem nota Coutinho, ao descrever algumas mudanças na literatura sobre regulação, “(...) institutional arrangements that constitute the regulatory state are context-specific (despite acknowledging that some degree of emulation and transplant can be helpful), reasons why blueprints and best practices are to be considered cautiously. In other words, it provides some room for institutional experimentation and adaptation” (COUTINHO, Diogo. Regulation and its Crisis. *Op. Cit.* p. 75).

Instituições de pesquisa e ensino superior de excelência. Em primeiro lugar, é importante que existam instituições de ensino superior de ponta na cidade, bem como uma alta proporção de pessoas com formação superior.¹⁶⁵ De fato, universidades podem servir de incubadoras para algumas *startups*, como lugares em que o conhecimento é patenteado, como ambientes que hospedam pesquisa especializada e onde a indústria trabalha em conjunto para tornar comercializável um determinado produto.¹⁶⁶ Logo, podem ser atrativas para pessoas qualificadas, criativas ou interessadas em inovar. O principal desafio para criar e manter instituições de ponta numa cidade é a atração e retenção de talentos; muitas vezes, um dos fatores que professores e pesquisadores talentosos colocam na balança quando estão avaliando propostas de emprego é a localização das universidades (cidade, bairro, etc.).

Disponibilidade de recursos/financiamento. Outro fator importante, além da existência de universidades de ponta, é a disponibilidade de recursos financeiros – *venture capital*. E esse é especialmente o caso de indústrias que dependem de investimentos pesados em P&D, como a indústria farmacêutica ou o segmento de biotecnologia. De acordo com Wu, “(...) venture capital shows a strong tendency towards localization. It flows not only to a few creative centers, but also to a specific set of technologies within those areas”.¹⁶⁷ A ideia é bastante intuitiva: o capital se concentra nas atividades econômicas mais rentáveis, que em geral estão aglomeradas em algumas poucas cidades. Não por outra razão, 60% de todo o capital semente (*venture capital*) disponível nos Estados Unidos são destinados a apenas cinco cidades: São Francisco, Boston, Nova Iorque, Los Angeles, e Washington DC.¹⁶⁸ Da mesma forma que

¹⁶⁵ Vide GLAESER, Edward; SAIZ, Albert. *Op. cit.* Mas é importante ter presente que nem sempre a existência de instituições de ponta contribui para o desenvolvimento de um *hub* ou *cluster* local de inovação. Como já afirmado, existem universidades que rechaçam a ideia de seus colaboradores se relacionarem com o setor privado. É o caso, por exemplo, da Universidade John Hopkins, que fica em Baltimore, nos Estados Unidos. Como a instituição se organiza em torno da ideia de “academia pura”, a economia de Baltimore pouco se beneficiou do conhecimento gerado e disseminado naquela prestigiosa universidade (Vide, a respeito: FELDMAN, Maryann. The University and Economic Development: The Case of Johns Hopkins University and Baltimore. **Economic Development Quarterly**, vol. 8, n. 1, fev. 1994, pp. 67-76). De forma semelhante, a cidade de Seattle tampouco foi muito beneficiada pelo conhecimento gerado na Universidade de Washington, não obstante o surgimento de um *cluster* de biotecnologia que está se desenvolvendo na cidade (HAUG, P. Formation of Biotechnology Firms in the Greater Seattle Region: An Empirical Investigation of Entrepreneurial, Financial, and Educational Perspectives. **Environment and Planning**, vol. 27, 1995, pp. 249-267). Na verdade, Seattle e Portland são exemplos de cidades que refutam, em certa medida, o peso dado pela literatura à importância da existência de instituições de ponta para o desenvolvimento local (MAYER, Heike. **A Clarification of the Role of the University in Economic Development**. Paper presented at the Joint Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning and the Association of European Schools of Planning, 8-13 de julho, 2002, Leuven, Bélgica). É possível que esse desenvolvimento ocorra na ausência dessas instituições.

¹⁶⁶ ABDULLATEEF, Eric. Developing Knowledge and Creativity: Asset Tracking as a Strategy Centerpiece. **Journal of Arts Management, Law, and Society**, vol. 30, n. 3, outono, 2000, pp. 174-192.

¹⁶⁷ WU, Weiping. Dynamic Cities and Creative Clusters. *Op. Cit.*, p. 10.

¹⁶⁸ Vide CORTRIGHT; Joseph; MAYER, Heike. **High Tech Specialization: A Comparison High Technology Centers**. Washington, DC: The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Affairs, 2001.

economias de aglomeração explicam o processo virtuoso mediante o qual o estabelecimento, num dado local, de uma empresa em geral contribui para que outras empresas também se mudem para a região, explicam como o estabelecimento de uma firma de *venture capital* atrai outras firmas de *venture capital*. A indústria de *venture capital* valoriza muito a proximidade geográfica.¹⁶⁹

Existência de “firmas âncoras” e organizações de mediação entre pesquisadores e empreendedores. A existência de *anchor firms* e organizações de mediação também são apontadas pela literatura como fatores importantes para a atração de capital móvel a centros urbanos. Wu aponta que “new clusters have risen from one or two innovative companies that stimulate the growth of many others”.¹⁷⁰ Por exemplo, a Microsoft é responsável pelo desenvolvimento do *cluster* de software de Seattle, enquanto a Hybritech teve esse mesmo papel na criação de um *cluster* de biotecnologia em *Seattle*. “Empresas âncoras” são essenciais para o desenvolvimento de *clusters* criativos, pois funcionam como selos de confiança e evidência da vitalidade de uma indústria emergente numa região. No Brasil, o estabelecimento do *Google* em Belo Horizonte também contribuiu para a criação – embora relativamente tímida – de um *cluster* de tecnologia digital, que posteriormente foi fomentado mediante o *Seed*, um programa de aceleração de *startups*.¹⁷¹

O papel de organizações de fomento à colaboração intrafirmas e à mediação também não pode ser desprezado. Tais organizações, que facilitam as trocas de informação e incentivam ações colaborativas, assim contribuindo para a qualidade geral do ambiente de inovação, surgem antes que o *cluster* criativo urbano, ao qual se sentem atraídas pessoas que se enquadram no conceito de capital móvel, comece a se desenvolver e expandir, ou durante esse processo. Exemplos dessas organizações são os departamentos universitários encarregados de facilitar a comercialização das invenções produzidas na instituição superior, e que contribuem para conectar a pesquisa com os empreendedores. Um caso emblemático é o modelo de transferência de tecnologia de Stanford, um dos fatores que levou à criação do *Silicon Valley*. Similarmente,

¹⁶⁹ Wu explica: “As creative clusters begin to form, founders of successful firms become local investors. Venture capitalists from elsewhere move offices into these growing places. To minimize risks and increase the probability of success, venture capital firms play an active role in the management of the companies they invest in, become engaged in brokering alliances with other companies having complementary skills, and offer advice on marketing and other business issues. Because these tasks are often time-consuming, venture capitalists strongly prefer to invest in and work with companies located nearby. These on-site venture capitalists are the key actors in the whole system of financing creative firms. In addition, venture capital firms tend to specialize in particular markets or technologies” (WU, Weiping. *Dynamic Cities and Creative Clusters. Op. Cit.*, p. 11).

¹⁷⁰ WU, Weiping. *Ibid.*, p. 13.

¹⁷¹ Sobre a experiência, vide: EXAME. Seed, programa de aceleração de startups de MG, será revisto. **Revista Exame**, 01/04/2015. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/pme/noticias/seed-programa-de-aceleracao-de-startups-de-mg-sera-revisto>. Acesso em: 02/05/2016.

o modelo de transferência de tecnologia do Massachusetts Institute of Technology (MIT) é tido como um dos elementos que contribuiu para a formação do distrito criativo de Boston (Route 128).¹⁷² Essas organizações de mediação também podem ser associações industriais que atuam como grupos de *lobby* político para defender os interesses da indústria. Há casos em que essas associações pressionam as autoridades públicas a desenharem e implementarem uma agenda de desenvolvimento regional (é o caso da *Bay Area Multimedia Partnership*, que exerceu muita pressão junto às autoridades para a adoção de uma agenda de desenvolvimento regional da indústria de multimídia no *Bay Area*).¹⁷³

Alta concentração de pessoas com formação de ponta, em áreas estratégicas de conhecimento. Também se atribui importância à concentração de pessoas com formação de ponta; em centros urbanos a concentração é alta, em parte devido a fatores que levam à retenção e atração local de talentos. Na maior parte das indústrias concentradas em ambientes urbanos, o principal ativo - o de maior importância para o êxito comercial do empreendimento - é a qualidade dos integrantes das empresas. Não por outra razão, o fenômeno do *knowledge spillover* – i.e., a circulação informal do conhecimento tácito gerado por indivíduos – é uma das principais explicações para o fato de o desenvolvimento das indústrias criativas se concretizar mediante *clusters*, em ambientes urbanos e colaborativos. A concorrência por recursos humanos é, nesse contexto, muito alta, pois “these key employees know that other firms are eager to hire them if compensation and local living conditions are not ideal”.¹⁷⁴ Assim, indústrias criativas dependem de talentos e, para se consolidar, precisam atraí-los. A oferta de mão-de-obra de alta qualificada - com formação de ponta especialmente em áreas técnicas de alta sofisticação como ciência da computação, biotecnologia, e outras áreas de conhecimento em que há déficit de mão-de-obra no Brasil¹⁷⁵ - precisa não só ser farta, mas também geograficamente próxima a essas indústrias. Dublin, na Irlanda, se tornou um grande centro de inovação na indústria de *software* mundial justamente porque há uma grande oferta de indivíduos bem-qualificados nas áreas-fim, que falam inglês (essencial nos dias de hoje em qualquer indústria criativa), e

¹⁷² A respeito, vide: SAXENIAN, AnnaLee. **Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128**. Cambridge: Harvard University Press, 1994.

¹⁷³ Vide, sobre o tema: SCOTT, Allen. **The Cultural Economy of Cities: Essays on the Geography of Image-Producing Industries**. Londres: Sage Publication, 2000.

¹⁷⁴ WU, Weiping. *Dynamic Cities and Creative Clusters*. *Op. Cit.*, p. 14.

¹⁷⁵ Sobre o problema do déficit de mão-de-obra em áreas estratégicas para o desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento no Brasil, vide RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; RIBEIRO, Leandro Molhano; LIMA, J. M. C. S. A oferta de cursos do ProUni e mercado de trabalho. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, vol. 61, n. 3, 2016.

chamaram, por isso, a atenção de várias grandes empresas de outros países, que lá se instalaram.¹⁷⁶

Presença de indústrias maduras (clientes e parceiros em empreendimentos específicos). Outro fator importante para a atração de capital móvel é a presença de setores industriais mais “tradicionais” e “maduros”.¹⁷⁷ Não só eles funcionam como clientes, consumidores dos produtos e serviços produzidos pelas empresas criadas ou financiadas pelo capital móvel, como também essas empresas têm o papel de complementar o conhecimento gerado e disseminado em *hubs* de inovação.

Além disso, essas empresas podem ser apenas um dos estágios de uma cadeia de produção do qual também participam empresas pertencentes a segmentos industriais mais tradicionais. Muitas vezes, economias de custos de transação (sobretudo relacionados à procura de fornecedores) fazem com que indústrias tradicionais adquiram bens e serviços justamente das empresas financiadas ou geridas pelo capital móvel que se encontram geograficamente mais próximas (até porque a proximidade diminui, em alguma medida, os problemas de assimetrias de informação, que tendem a ser maiores quanto mais tecnicamente sofisticados são os produtos ou serviços em questão). Por essa razão, a indústria criativa de produção audiovisual, por exemplo, tende a se concentrar em regiões vizinhas às empresas de empacotamento e distribuição de conteúdo a consumidores, por exemplo.

Opções de lazer e outras amenidades que aumentam a qualidade de vida (praia, floresta, vitalidade noturna). Outro item importante para a atração de capital móvel a uma cidade é a oferta de amenidades para diferentes estilos de vida, tão requisitadas por trabalhadores desses segmentos. Marlet e Van Woerkens, após análise empírica do caso holandês, chegam a afirmar que esse fator é o mais importante para atrair pessoas a centros urbanos.¹⁷⁸ Na categoria “amenidades”, incluem-se “amenidades naturais”, como praias, montanhas, florestas e cachoeiras. Também se inserem na categoria as “amenidades artificiais, criadas pelos seres humanos”¹⁷⁹; exemplos são os programas culturais em museus de alta

¹⁷⁶ Outro exemplo desse fenômeno é Bangalore, na Índia. *Vide*, sobre o tema, REASON, Tim. Small World: In the Wake of Y2K, U.S. Companies Are Outsourcing Even More Technology Tasks Overseas. **CFO Magazine**, 01/04/2001. Disponível em: <http://ww2.cfo.com/technology/2001/04/small-world/>. Acesso em: 03/05/2016.

¹⁷⁷ WU, Weiping. Dynamic Cities and Creative Clusters. *Op. Cit.*, p. 13.

¹⁷⁸ A respeito, *vide* MARLET, Gerard; VAN WOERKENS, Clements. **Tolerance, aesthetics, amenities or jobs? Dutch city attraction to the creative class**. Utrecht School of Economics, Tjalling C. Koopmans Research Institute, Discussion Paper Series 05-33, dezembro de 2005.

¹⁷⁹ *Vide* ULLMAN, E. L. Amenities as a factor in regional growth. **Geographical Review**, vol. 44, 1954 p. 119-132.

categoria, cafés e livrarias aconchegantes, restaurantes de todo tipo de gastronomia, boates e bares que agitam a vida noturna na cidade, etc.¹⁸⁰

Densidade urbana. De acordo com Florida, “Well-educated professional and creative workers who live together in dense ecosystems, interacting directly, generate ideas and turn them into products and services faster than talented people in other places can”.¹⁸¹ Florida, junto com outros autores, associa densidade urbana à geração de criatividade e conhecimento produtivo em ambientes urbanos: não é que quanto mais denso, mais criativo será um lugar, mas sim que, densidades muito baixas diminuem a interação entre indivíduos, consequentemente reduzindo a produção de “capital social”. De forma semelhante, John e Storr afirmam que “knowledge spillovers proliferate in large cities due to the sheer diversity of agents in close proximity with one another. As a consequence, cities become hotbeds of creative innovation”.¹⁸²

Essa concepção bastante influente remonta a já mencionada Jane Jacobs, a guru do urbanismo americano, e hoje em dia é o alvo de críticas.¹⁸³ A principal delas é que, se for verdade que densidades urbanas relativamente altas são necessárias para a produção de capital social, para a disseminação do conhecimento, e para a ampla produção de ideias, é inexplicável o exponencial desenvolvimento econômico, tecnológico e social do mundo no Século XX, marcado pela urbanização dispersa – o planejamento urbano privilegiou um padrão de expansão urbana marcado por baixas densidades, pois isso era considerado “melhor” para o bem-estar da população.¹⁸⁴ Assim, a explicação mais plausível é que o processo criativo se adapta: passa a não depender da proximidade entre indivíduos, mas de outros fatores.

Embora essa crítica seja bastante pertinente, existem razões para descartá-la. Há uma série de externalidades positivas associadas a altas densidades urbanas: (i) vitalidade urbana; (ii) facilidade de acesso aos consumidores (para empresas) e facilidade de acesso ao comércio

¹⁸⁰ Vide CLARK, T. N. Urban amenities: lakes, opera, and juice bars do they drive development? In: **The City as an Entertainment Machine**, Research in Urban Policy, 2003, vol. 9, pp. 103-140.

¹⁸¹ Vide FLORIDA, Richard. How the crash will reshape America. **Atlantic**, março, 2009. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2009/03/how-the-crash-will-reshape-america/307293/>. Acesso em: 02/04/2016.

¹⁸² Vide JOHN, Arielle; STORR, Virgil Henry. The sociability and morality of market settlements. In: ANDERSSON, David, *et. al.* **Handbook of creative cities**. Londres: Edward Elgar, 2013, p. 417.

¹⁸³ Vide, *e.g.*, GORDON, Peter; IKEDA, Sanford. Does density matter? In: ANDERSSON, David, *et. al.* **Handbook of creative cities**. Londres: Edward Elgar, 2013, p. 435 e ss.

¹⁸⁴ Sobre o tema, vide RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert.; LIMA, João Marcelo da Costa e Silva. Densidade Urbana e Qualidade de Vida: o Caso do Projeto Porto Maravilha. *Op. Cit.*, p. 281 e ss.

(para indivíduos)¹⁸⁵; (iii) maior acessibilidade de emprego¹⁸⁶; (iv) redução de trânsito¹⁸⁷; (v) garantia da maximização dos investimentos públicos - incluindo-se aí infraestrutura, serviços e transporte - ao mesmo tempo em que se permite a utilização eficiente da quantidade de terra urbana disponível¹⁸⁸. Todas essas externalidades elevam a qualidade de vida existente num determinado ambiente urbano. E contribui para que a localidade se torne atraente para pessoas que não moram lá, o que iniciará um processo migratório que incluirá tanto pessoas empreendedoras e criativas, quanto pessoas comuns, que irão trabalhar em setores mais tradicionais da economia madura. Assim, não creio que seja a hora de descartar o poder transformador da regulação de densidades urbanas.

Qualidade dos serviços públicos e infraestrutura urbana. A qualidade dos serviços públicos e da infraestrutura urbana constitui um dos fatores decisivos para atrair capital móvel para uma cidade. Questões relacionadas ao planejamento urbano, ao regime jurídico de autorizações, permissões e alvarás para o funcionamento de empresas (e os custos dele decorrentes), são também a chave para que uma cidade seja capaz de atrair firmas criativas.¹⁸⁹ No Rio de Janeiro, por exemplo, um dos principais gargalos jurídicos a impedir a atração de empresas é o tempo e custo associados à abertura de um estabelecimento comercial. De acordo com dados do Banco Mundial, são 11 processos diferentes, que, ao todo, demoram mais de 35

¹⁸⁵ ZIEGLER, E. H. The Case for Megapolitan Growth Management in the 21st Century: Regional Urban Planning and Sustainable Development in the United States. **The Urban Lawyer**, v. 41, n. 1, Winter 2009, p. 147-182.

¹⁸⁶ Acioly e Davidson esclarecem que alta densidade populacional significa alta acessibilidade tanto para empresas quanto para trabalhadores (ACIOLY, Cláudio; DAVIDSON, Forbes. **Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana**. Rio de Janeiro: Mauad Editora, 2ª Ed., 2011, p. 23). Essa maior acessibilidade, por sua vez, significa maior competição e produtividade com menos consumo de energia e tempo.

¹⁸⁷ Casado com o fenômeno da expansão urbana dispersa está o da dependência automobilística. Ao longo de boa parte do século passado, uma casa, em um bairro de densidade baixa, longe do caos dos centros urbanos representava “subir de vida”, o que significa que essa ascensão social não se completava sem a compra de automóveis, multiplicados exponencialmente. O automóvel era (e é) essencial para quem morava (ou ainda mora) em subúrbios marcados por baixa densidade urbana. Em razão da urbanização dispersa, de baixa densidade, as distâncias a serem percorridas pela população para acessar os mais variados serviços aumentaram – às vezes significativamente. Não é por outra razão que o planejamento urbano vai cada vez mais privilegiando o carro, que vira um símbolo do individualismo, da liberdade, de civilização, de progresso e de status social (NORTON, Peter D. **Fighting traffic**. Boston: MIT Press, 2008). Evidentemente, isso agravou congestionamentos urbanos.

¹⁸⁸ Isso porque, como explicam Acioly e Davidson, a oferta de serviços públicos e infraestrutura urbana depende do número total de habitantes a ser servido dentro de um dado raio geográfico. Assim, baixa densidade se traduz em longas redes de infraestrutura em potencial estado de ociosidade para poucos consumidores, situação que resulta em altos custos de investimentos *per capita* tanto na instalação quanto na operação (ACIOLY, Cláudio; DAVIDSON, Forbes. **Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana**. *Op. Cit.*, p. 29). A esse respeito, ver também: ZIEGLER, E. H. The Case for Megapolitan Growth Management in the 21st Century: Regional Urban Planning and Sustainable Development in the United States. *Op. Cit.*, p.173.

¹⁸⁹ *Vide*, a respeito, SOMMERS, Paul; CARLSON, Daniel. **Ten steps to a High Tech Future: The New Economy in Metropolitan Seattle**. Discussion Paper, Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Affairs (Washington DC, EUA), CEOs for Cities (Cambridge, MA, EUA), City of Seattle Office of Economic Development (Seattle, WA, EUA), dezembro, 2000. Disponível em: <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2000/12/labormarkets%20sommers/sommersreport.pdf>. Acesso em: 05/05/2016.

dias e pode custar mais de R\$ 2.000 reais.¹⁹⁰ Em cidades criativas, deve ser muito mais fácil abrir uma empresa, evidentemente.

Os serviços públicos e infraestrutura urbana importantes para empresas criativas variam um pouco de indústria para indústria. Por exemplo, para laboratórios de empresas de biotecnologia, para empresas da economia digital, e para outras empresas que trabalham com múltiplos empregados, a prestação de serviços de luz sem interrupções é essencial.¹⁹¹ Apagões repentinos são impensáveis. Ademais, o custo do serviço de fornecimento de luz não pode ser proibitivo. O fornecimento de internet de banda larga poderosa e rápida também é essencial, particularmente para empresas que trabalham na indústria criativa.¹⁹² O mesmo vale para a qualidade e proximidade de aeroportos. Uma pesquisa chegou a concluir que a existência de voos diretos do aeroporto local para destinos importantes nacionais e internacionais é a prioridade número um para empresas de alta tecnologia que inovam acima da média nos Estados Unidos.¹⁹³ Além disso, a proximidade do aeroporto dos pontos centrais da cidade também é importante para atrair clientela e reduzir o tempo gasto no voo. Pessoas que trabalham na indústria criativa também são atraídas por transporte público de qualidade; cidades em que a mobilidade urbana é deficitária têm dificuldades para receber capital móvel.¹⁹⁴

Outro ponto importante é a oferta de imóveis para o estabelecimento de empresas financiadas ou geridas por capital móvel.¹⁹⁵ Dependendo da indústria, as preferências por determinados tipos de imóveis variam. Por exemplo, empresas do ramo das biociências necessitam localizar-se em regiões próximas a hospitais e outras instituições do setor de saúde, mas também precisam de ampla margem de manobra para fazer reformas e adaptar o imóvel às exigências de seus ativos laboratoriais específicos.¹⁹⁶ Outras empresas são mais flexíveis com os imóveis, sendo mais sensíveis ao preço de aluguel ou compra.

O acesso a moradia a preços módicos (*affordable housing*) é outro fator muito importante para alguns segmentos industriais – em especial o da biomedicina¹⁹⁷ e de produtos

¹⁹⁰ Dados extraídos de: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/rio-de-janeiro/starting-a-business/>. Acesso em 05/06/2016.

¹⁹¹ WU, Weiping. *Dynamic Cities and Creative Clusters*. *Op. Cit.*, p. 16.

¹⁹² SOMMERS, Paul; CARLSON, Daniel. Ten steps to a High Tech Future: The New Economy in Metropolitan Seattle. *Op. Cit.*, p. 30.

¹⁹³ Vide ECHEVERRI-CARROLL, Elsie. The Regional Economic Impact of New Airport Construction: The Case of Austin-Bergstrom International Airport. *Texas Business Review*, jun., 1999.

¹⁹⁴ SOMMERS, Paul; CARLSON, Daniel. Ten steps to a High Tech Future: The New Economy in Metropolitan Seattle. *Op. Cit.*, pp. 30-31.

¹⁹⁵ WU, Weiping. *Dynamic Cities and Creative Clusters*. *Op. Cit.*, p. 16.

¹⁹⁶ Vide WALCOTT, Susan. Growing Global: Learning Locations in the Life Sciences. *Growth and Change*, vol. 32, n. 4, autumn, pp. 511-532. Vide também SOMMERS, Paul; CARLSON, Daniel. *Ibid.*, p. 2.

¹⁹⁷ SOMMERS, Paul; CARLSON, Daniel. Ten steps to a High Tech Future: The New Economy in Metropolitan Seattle. *Op. Cit.*, pp. 27.

de alta tecnologia. Em geral, a moradia a preços razoáveis, acessíveis, está localizada em regiões distantes do centro de uma cidade (com o rótulo de subúrbio ou não). Sendo esse o caso, é bastante provável que os moradores dessa região tenham que gastar muito de seu tempo diário se deslocando de casa ao trabalho e vice-versa. Parece, portanto, que “moradia acessível” e “mobilidade urbana de boa qualidade” são dois objetivos antagônicos entre si: se você privilegia um deles, o está fazendo em detrimento do outro. Há toda uma corrente da literatura sobre urbanismo, denominada *new urbanism*, de *smart cities*, entre outros, que se dedica a explorar soluções para esse aparente conflito;¹⁹⁸ uma das formas é através de uma regulação estratégica do uso do solo urbano (em especial com base no instituto do zoneamento e da operação urbana consorciada) para diversificar a utilização das regiões (ao invés de serem exclusivamente residenciais ou apenas voltadas ao comércio, albergam tanto residências quanto comércio).¹⁹⁹

Regime tributário flexível e relativamente pouco oneroso. Outro fator relevante é o regime tributário, que deve ser flexível e simples de decifrar. Não devem ser impostos obstáculos ao pagamento de impostos. Dublin, na Irlanda, criou, em 1987, um Centro Internacional de Serviços Financeiros (*International Financial Services Center - IFSC*), atualmente um dos principais centros de serviços de *hedge fund* da Europa, e sede de muitas grandes instituições financeiras europeias. Segundo dados de 2014, o centro emprega 35.500 pessoas (o número aumentou 7.4%, em 2015), que trabalham em mais de 500 empresas diferentes, capazes de gerar mais de EUR\$ 2.1 bilhões. Como se conseguiram esses resultados?

O IFSC foi criado por lei com o intuito de fomentar os serviços financeiros e aumentar a oferta de empregos na economia irlandesa. O governo irlandês identificou um potencial enorme para a indústria de serviços financeiros na Irlanda, em razão de “its well developed financial infrastructure, a sophisticated internal and international communications system and a young and highly educated population”.²⁰⁰ A estratégia de que lançou mão o governo irlandês para atrair empresas foi conceder isenções fiscais: um imposto especial de 10% para empresas que decidissem se estabelecer no IFSC. Desde então, esse imposto subiu para 12,5%, muito em

¹⁹⁸ Vide RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; LIMA, João Marcelo da Costa e Silva. Densidade Urbana e Qualidade de Vida: o Caso do Projeto Porto Maravilha. *Op. Cit.*, p. 288 e ss.

¹⁹⁹ Sobre a importância conferida à moradia acessível e à mobilidade urbana de qualidade, Sommers e Carlson escrevem que “The latest wave of high tech development puts a unique importance on vibrant, aesthetically appealing urban settings with workable transportation systems and affordable neighborhoods. This latest wave puts cities in an advantageous position vis à vis suburban locations, creating a favorable environment in which good public policy can meet company needs and satisfy many citizen aspirations for an improved quality of life. In that sense there is an historic opportunity that must be seized by city leaders, but with the proviso that patience is also going to be necessary” (SOMMERS, Paul; CARLSON, Daniel. Ten steps to a High Tech Future: The New Economy in Metropolitan Seattle. *Op. Cit.*, p. 36).

²⁰⁰ Informações constantes do site do próprio IFSC: <http://www.ifsc.ie/page.aspx?idpage=6>. Acesso em 05/05/2016.

razão de pressões da União Europeia, que acusou a Irlanda de *unfair state aid*.²⁰¹ De qualquer forma, a lógica do regime tributário no IFSC continua sendo a mesma: nessa região da cidade, o imposto cobrado de empresas é um simples 12,5% sobre o faturamento. Essa simplificação tributária sem dúvida contribuiu significativamente para o desenvolvimento do IFSC, e da capital irlandesa, Dublin, como um todo.

Apenas a título de esclarecimento, o ponto principal assentado aqui é que o regime tributário deve ser relativamente pouco oneroso e também simplificado. A concessão de isenções fiscais é, como mencionado acima, uma prática comum de gestores locais interessados em atrair empresas para seus municípios. Ocorre que os tributos sobre os quais são concedidas isenções são apenas os de competência municipal. É difícil (para não dizer impossível) um município brasileiro oferecer para empresas um regime tributário tão simples quanto o do IFSC, pois há uma série de tributos incidentes que não são de sua competência.

Cultura de enaltecimento da cultura empreendedora e de tolerância à diversidade.

Por fim, a cultura local deve ser de apoio à experimentação, ao fracasso e à recuperação – sem isso, a probabilidade de que o empreendedorismo se dissemine numa dada localidade é baixa.²⁰² Não só isso: uma das condições mais importantes para o desenvolvimento de *hubs* de inovação compostos por pessoas integrantes da categoria “capital móvel” é o respeito, e a tolerância, à diversidade.²⁰³ Essas pessoas mais “criativas” dependem de outras pessoas mais “criativas”, mas com formação e experiência diversas, para gerar mais inovação. Ora, se isso é verdade, também deve ser o caso que cidades onde o respeito à diversidade (de orientação sexual, de gênero, de classe e origem social, de formação, de cor, etc.) é baixo, a probabilidade de pessoas criativas lá se assentarem e de conseguirem gerar inovações com benefícios para a economia e sociedade, também seria baixa. Não por outra razão, um dos principais índices usados pela literatura para medir o quão criativa é uma cidade é o *gay index*: o número de homossexuais

²⁰¹ Como narra Reason, “In February, the European Union issued an unprecedented formal reprimand to Ireland’s government, which was planning to boost its already skyrocketing economy through additional public spending. This isn’t the first time the Emerald Isle has run afoul of its continental counterparts; the EU previously challenged targeted tax breaks to certain industries as unfair state aid. Ireland’s response? A plan that moves all industries to a standard corporate tax of 12.5 percent by 2003, eliminating the “state aid” objection. “Taxes are a sovereign issue for nations within Europe,” explains Enda Connolly, director of IDA North America. “Europe cannot dictate the corporate tax rate.” “Ireland will offer one of the lower rates in EU countries,” says Stephen Bates, a senior manager with KPMG’s E-tax solutions group. That should keep the country a good bargain despite rising labor and real estate costs.” (REASON, Tim. *Id.*)

²⁰² WALCOTT, Susan. Analyzing an Innovative Environment: San Diego as a Bioscience Beachhead. **Economic Development Quarterly**, vol. 16, n. 3, 2004, pp. 159-180.

²⁰³ Vide FLORIDA, Richard. **Response to Edward Glaeser’s review of the Creative Class**. 2004, disponível em: <http://creativeclass.com/rfcgdb/articles/ResponsetoGlaeser.pdf>. Acesso em: 13/05/2016.

por hectare. Quanto maior o número de homossexuais por hectare, maior será a probabilidade de que a tolerância do local à diversidade seja alta.²⁰⁴

2.2.1.3. A cidade redistributiva

O terceiro perfil de intervenção urbana é o da cidade “redistributiva”.²⁰⁵ Trata-se, em certa medida, de um contraponto à cidade competitiva. A literatura vem levantando muitas dúvidas sobre a capacidade de a cidade competitiva gerar bem-estar inclusivo a todos os cidadãos do meio urbano. De acordo com Shearmur, por exemplo, o enfoque na cidade competitiva não é “devised with the local public good in mind, but for elusive outsiders who will miraculously be attracted, at public expense, to the ‘competitive’ city”.²⁰⁶ A grande dúvida que se levanta com perfil da cidade competitiva é quem se beneficia de todo o investimento público, via políticas públicas e regulatórias locais.

O ponto que se levanta é, portanto, o de como conciliar a necessidade de atrair capital móvel com o objetivo de fomentar um desenvolvimento econômico inclusivo, que beneficie toda a população local. Devido ao risco de captura que, na ausência de engajamento cívico da população local via mecanismos de participação direta na concepção e monitoramento de políticas públicas e regulatórias locais, não é negligenciável a nível local, alguns autores têm visto com muito ceticismo um enfoque “excessivo” na criação de condições favoráveis para a atração e a retenção de capital móvel; nesse caso, entendem que é provável que ele seja enviesado em favor das elites econômicas locais, que dele se beneficiem desproporcionalmente (quando comparado com o benefício para o resto da coletividade). O grande risco identificado pela literatura é que os beneficiados seriam precisamente “local elites (e.g., property owners, politicians, business leaders...) who have chosen to instrumentalize the city for their particular aims”.²⁰⁷

²⁰⁴ Sobre a importância da tolerância à diversidade, e sobre “*gay index*”, vide: KING, Karen. Technology, talent, and tolerance and inter-regional migration in Canada. In: ANDERSSON, David, *et. al.* **Handbook of creative cities**. Londres: Edward Elgar, 2013, p. 169 e ss.

²⁰⁵ Ao falar de “redistributivismo”, me refiro a “social welfarist or income redistributive policies — the movement of money from rich to poor” (SCHRAGGER, Richard. *Ibid.*, p. 497).

²⁰⁶ Vide SHARMUR, Richard. Of Urban Competitiveness and Business Homelessness. **Urban Geography**, Editorial, 2008, p. 613-614.

²⁰⁷ SHARMUR, Richard. *Ibid.*, p. 614.

Surgem, nesse contexto, algumas iniciativas que, embora não rejeitem o objetivo de atrair e reter capital móvel, buscam garantir que seus benefícios sejam mais abrangentes. Uma dessas iniciativas é a tendência do “localismo regulatório” (*regulatory localism*), que, de acordo com Schragger, “indicates that cities might be able to pursue policies that are less biased toward mobile capital”.²⁰⁸ O localismo regulatório sugere que “(...) locals may be able to adopt policies that are responsible to values other than economic growth, that cities may be able to regulate capital in order to reduce their vulnerability to economic booms and busts, and that those citizens who are normally marginalized by a politics of capital attraction can still assert influence over economic policy (...)”.²⁰⁹ O que é particularmente interessante do localismo regulatório é a noção de que esforços de distribuição de renda e de outros benefícios para a população local não é um papel que precisa ser desempenhado pelo governo central. Ademais, o localismo regulatório nega a ideia de que governos locais estão “à mercê” do capital móvel, e sua única forma de promover desenvolvimento local corresponde a políticas de atração e retenção desse tipo de capital.

O localismo regulatório não nega, no entanto, a importância de governos locais na promoção do desenvolvimento local. Apenas parte da premissa de que atrair e reter capital móvel não constitui um fim em si mesmo – ele pressupõe, ou deveria pressupor, que esse objetivo seja instrumental para o aumento da qualidade de vida para todos os cidadãos do meio urbano. A lógica do localismo regulatório é, assim, a de impor condições à entrada de capital móvel no meio urbano. Condições essas que são necessárias para garantir que o capital móvel atraído e retido em uma determinada cidade irá, de fato, beneficiar todas as classes sociais de uma cidade, e não apenas elites ou pessoas que se enquadram na categoria de capital móvel. Isso pressupõe que a cidade tenha um alto poder de barganha na atração de capital móvel. Os incentivos para o capital móvel fixar-se em uma localidade devem ser tão altos que restrições como “(...) community benefits agreements that require developers to comply with neighborhood demands or face political opposition”²¹⁰, ou o estabelecimento de normas que fixem salários-mínimos locais ainda assim não desencorajem sua entrada numa cidade.

Não obstante, existem versões mais radicais do localismo regulatório. Nos Estados Unidos, por exemplo, existem as famosas “anti-chain and anti-big store zoning ordinances”.²¹¹ Por meio da regulação do zoneamento urbano, algumas cidades norte-americanas vêm

²⁰⁸ SCHRAGGER, Richard. *Ibid.*, p. 484-485.

²⁰⁹ SCHRAGGER, Richard. *Ibid.*, p. 485.

²¹⁰ SCHRAGGER, Richard. *Ibid.*, p. 484.

²¹¹ SCHRAGGER, Richard. *Ibid.*, p. 484.

proibindo que grandes varejistas, como a Wal-Mart, se estabeleçam em alguns bairros, em razão da ideia de que isso prejudica o bem-estar da população local.²¹² Chamo essas iniciativas de uma versão “radical” do localismo regulatório, pois elas manifestam um certo preconceito, às vezes não muito bem fundamentado, contra a atração de capital móvel. O localismo regulatório, para ser um projeto bem-sucedido e levado a sério, precisa se enquadrar no meio termo entre a “cidade competitiva” e essas iniciativas de *banimento* do capital móvel.

A pergunta que vem à mente, nesse contexto, é de que forma esse localismo regulatório é, ou pode ser, aplicado no cenário brasileiro? Há uma preocupação semelhante no Brasil? Existem aqui iniciativas parecidas? Que instrumentos poderiam embasar tais iniciativas?

Como afirmado, a lógica do novo marco jurídico urbanístico brasileiro - previsto, em especial, no Estatuto da Cidade, é animada, de um lado, pelo direito à cidade e, de outro, pela função social da propriedade urbana. Isso se deve ao percurso histórico que culminou na parte referente à Política Urbana na Constituição e, posteriormente, no próprio Estatuto da Cidade.²¹³ A ideia principal por trás do novo marco jurídico é a de “justiça social urbana”.²¹⁴ Por essa razão, diz-se que o direito à cidade possui uma dimensão distributiva e outra de legitimidade democrática.

O uso de instrumentos urbanísticos para promover o desenvolvimento urbano ainda é, em grande medida, limitada pela ênfase conferida, no Estatuto da Cidade, a dois problemas urbanos, não necessária, ou inteiramente, relacionados ao desenvolvimento econômico local: a regularização fundiária e a preservação do patrimônio histórico. Esses problemas são, inclusive, endereçados pelo sentido histórico dado pela doutrina ao conceito de “direito da cidade” e “função social”, descritos acima. Ambos possuem um caráter redistributivo não negligenciável, como evidenciam alguns instrumentos de planejamento urbano previstos no Estatuto da Cidade, (i) seja por imporem a proprietários de imóveis urbanos, que desejarem construir acima de um determinado nível permitido, a obrigação de investir em atividades de interesse público

²¹² Vide, a respeito, SCHRAGGER, Richard. The Anti-Chain Store Movement, Localist Ideology, and the Remnants of the Progressive Constitution. *Iowa Law Review*, vol. 90, 2005, pp. 101-184.

²¹³ O novo regramento urbanístico brasileiro veio amenizar tensões sociais, a segregação sócio espacial e a desigualdade de acesso a serviços no ambiente urbano. Por isso, o foco da legislação em institutos como a usucapião, a desapropriação, e demais instrumentos de regularização fundiária. Esses são objetivos mais do que legítimos. Afinal, sabe-se que, muito embora o Estatuto da Cidade esteja em vigor desde 2001, e os artigos 182 e 183 da Constituição sejam integrantes do ordenamento jurídico brasileiro desde 1988, pouco ou nada melhorou em muitas das cidades brasileiras.

²¹⁴ Nesse sentido escreve Porto: “Esta expressão da constitucionalização do **Direito Urbanístico**, que se fortalece e exterioriza a disciplina jurídica como conjunto de normas destinadas a dispor sobre a ordenação da cidade, ocupação do espaço de maneira justa e regular, procurando as condições melhores de edificação, habitação, trabalho, circulação e lazer” (sublinhado no original) (PORTO, Jane Ferreira. Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade. *Revista Direito da Cidade*, vol. 4, n. 2, 2012, p. 137).

(habitação de interesse social, preservação do patrimônio histórico, construção de áreas de lazer, etc.), como é o caso da outorga onerosa do direito de construir e alteração de uso²¹⁵ e da transferência do direito de construir,²¹⁶ ou (ii) por penalizarem proprietários que não estiverem

²¹⁵ A outorga onerosa do direito de construir corresponde ao exercício do direito de construir além do limite de coeficiente de aproveitamento básico previsto pelo Plano Diretor municipal (SANTIN, Janaína Rigo. Estatuto da Cidade e Instrumentos de Política Urbana para Valorização do Patrimônio histórico, cultural, paisagístico e ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, v. 70, 2013, p. 186). Esse direito pode ser exercido por meio de contraprestação a cargo do beneficiário da outorga onerosa. A contraprestação pode ser prestada via remuneração direta aos cofres públicos, doação de bens ou, inclusive, prestação de serviços, e deverá ser devidamente aceita pelo outorgante (o Município competente). A outorga onerosa do direito de construir nada mais é que do que um acréscimo ao direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico previsto em lei. Segundo Santin, “Cabe ao Município definir em seu âmbito territorial qual será o coeficiente de aproveitamento de seus imóveis para, a partir disso, estabelecer qual será o direito de construir de cada proprietário. Divide-se a superfície do Município em áreas, delimitando em seu Plano Diretor os coeficientes mínimo, básico e máximo de aproveitamento dos terrenos. O coeficiente mínimo corresponde ao mínimo de área edificável exigida naquela região para que o imóvel cumpra sua função social (art. 5.º, § 1.º, da Lei 10.257/2001). O coeficiente básico é o percentual de área que o proprietário pode construir sem pagar ao Poder Público. Já o coeficiente máximo define o máximo da capacidade de construção que aquela área suporta em relação à qualidade do solo, distância do lençol freático e infraestrutura do local, sem prejudicar o meio ambiente e a qualidade de vida de seus habitantes” (SANTIN, Janaína Rigo. *Ibid.*, p. 185/186). É importante notar que o Município não pode utilizar a contraprestação prestada pelo beneficiário da outorga do direito de construir indiscriminadamente: o Estatuto da Cidade restringe a destinação desses recursos aos objetivos previstos nos incisos I a IX do artigo 26 do Estatuto da Cidade. A outorga onerosa, além de servir para casos em que se constrói acima do coeficiente de aproveitamento básico previsto no Plano Diretor para um dado imóvel, também pode ser exercido em razão da alteração do uso do imóvel. Essa alteração de uso pode ser da função econômica rural para a urbana como também, dentro da função urbana, de uso básico residencial para outros usos, em geral mais rentáveis, como comercial ou industrial (RABELLO, Sonia. **Outorga onerosa e alteração de uso: função e âmbito de aplicação**. 2013, p. 2. Texto disponível em: http://www.soniारabello.com.br/biblioteca/Outorga_Onerosa.pdf. Acesso em: 29/05/2016).

²¹⁶ Nos termos do art. 35 do Estatuto, o direito de construir pode ser transferido para outro local (ou seja, outro solo criado) ou alienado por quem está habilitado a exercer esse direito. Condição dessa permissão é a formalização de uma escritura pública, conhecida como Cepac (certificado de potencial adicional de construção) e prevista no art. 34 do Estatuto da Cidade. Os Cepacs correspondem à solução jurídico/econômica para viabilizar os investimentos em infraestrutura urbana. O governo emite (por lei) títulos que dão ao respectivo comprador o direito de construir (ou de mudar a afetação do imóvel, alterando, por exemplo, a finalidade residencial para comercial). O detentor do Cepac tem o direito de construir acima do potencial básico da área, mas dentro do limite máximo permitido pela lei que autorizou a emissão do referido título. Assim, “substitui-se, portanto, o dever de outorga onerosa ao Município pela transferência do direito de construir, via Cepac” (SANTIN, Janaína Rigo. *Ibid.*, p. 187). Cumpridas as formalidades da lei, o administrado está autorizado a, por exemplo, transferir o seu direito de construir associado a um imóvel tombado por interesse histórico, ambiental, paisagístico ou cultural para outro imóvel (SANTIN, Janaína Rigo. *Ibid.*, p. 187). Esse outro imóvel pode ser de propriedade do titular original do direito de construir ou não, mas o Plano Diretor do município deve especificar os imóveis que poderão receber a transferência do direito de construir. Não é, no entanto, qualquer proprietário de imóvel que faz jus à transferência do direito de construir. Estabelece o artigo 35 do Estatuto da Cidade que o Plano Diretor poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano (público ou privado) a exercer em outro local ou transferir onerosamente o direito de construir quando esse imóvel for considerado, pelo próprio Plano Diretor ou pela legislação urbanística dele decorrente, necessário para a “implantação de equipamentos comunitários”, a “preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural”, bem como para “servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social”. Ainda, a transferência do direito de construir também pode ser concedida a proprietários que doarem ao Município seus imóveis. Imóvel de interesse social no sentido do artigo 35 do Estatuto da cidade é o imóvel que for considerado necessário para fins de: (i) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; (ii) preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico; e (iii) servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

promovendo a função social de seus imóveis, como no caso parcelamento, edificação ou utilização compulsória, do IPTU progressivo e da desapropriação.²¹⁷

Além desses instrumentos, a dimensão redistributiva do direito urbanístico brasileiro se revela na operação urbana consorciada (OUC), não tanto pelo instrumento em si (que serve mais para propósitos próprios de cidades de perfil mais “competitivo”), e sim pelos problemas a ela comumente associados. De acordo com o art. 32, § 1.º, do Estatuto da Cidade, operações urbanas consorciadas são “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e

²¹⁷ De acordo com o artigo 5 do Estatuto da Cidade, “Lei municipal específica para área incluída no Plano Diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação”. Parcelamento “é o processo de urbanificação de uma gleba mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício de funções elementares urbanísticas” (DA SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 315). Já edificar é “atividade que corresponde ao direito de construir, cujo exercício deve observar as limitações constitucionais e legais, decorrentes do Poder de Polícia” (COSTA, Helena Regina. O Estatuto da Cidade: os novos instrumentos da política urbana. **Revista de Direito Imobiliário**, vol. 51, jul., 2001, p. 84). Utilização, por sua vez, consiste na atividade corrigir a irregularidade de um imóvel classificado pelo Poder Público como “subutilizado” ou não utilizado. Mas o que é um imóvel subutilizado? O Estatuto da Cidade define o imóvel urbano subutilizado como aquele “cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente” (§1 do artigo 5 do Estatuto da Cidade). Dessa forma, cabe ao Poder Público - responsável pela elaboração e aprovação do Plano Diretor, conforme dispõe o artigo 40 do Estatuto da Cidade -, determinar os requisitos que devem ser preenchidos pelo imóvel para que não seja considerado “subutilizado”, o que fará incluindo no Plano Diretor o coeficiente de aproveitamento mínimo de cada zona urbana do município. O “aproveitamento inferior” a que se refere o inciso I do §1 do art. 5 do Estatuto da Cidade não deve ser lido restritivamente, e engloba também formas de utilização do imóvel que descumpram outros indicadores relevantes e previstos no próprio Plano Diretor municipal (LEVIN, Alexandre. **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos urbanos**. Dissertação de mestrado em Direito apresentada à Pontífice Universidade Católica de São Paulo, 2008, p. 67). Assim, por exemplo, municípios interessados em revitalizar imóveis de uma área degradada que não estejam sendo utilizados podem simplesmente alterar a definição de solo urbano não utilizado prevista no Plano Diretor e incluir, por exemplo, que solo urbano não utilizado inclui imóveis que tenham no mínimo X% de sua área construída (ou área edificável) desocupada. É o caso, por exemplo, do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei n. 13.430/2002), que dispõe, em seu art. 201, § 4, ser “considerado solo urbano não utilizado todo tipo de edificação nos distritos da Sé, República, Bom Retiro, Consolação, Brás, Liberdade, Cambuci, Pari, Santa Cecília e Bela Vista que tenham, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua área construída desocupada há mais de cinco anos (...)” (LEVIN, Alexandre. *Ibid.*, p. 68). Similarmente, caso o município já preveja um indicador desse tipo para a mensuração da “utilidade” do imóvel no sentido do artigo 5 do Estatuto da Cidade e queira aumentar o ritmo da revitalização de um imóvel não utilizado localizado em uma área degradada, pode simplesmente elevar a porcentagem. Afinal, caso o particular não cumpra com essa estipulação do Poder Público (ou, diga-se, qualquer outra relativa à edificação, parcelamento e utilização compulsória), estará sujeito à (i) imposição de IPTU progressivo; e (ii) em último caso, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. De fato, estabelece o artigo 7 do Estatuto da Cidade que “Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5o desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5o do art. 5o desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos”. A alíquota aplicada ao IPTU progressivo a cada ano deve ser fixada na mesma lei específica que criou a obrigação de parcelamento, edificação e/ou utilização, e jamais poderá exceder duas vezes o valor cobrado no ano anterior (artigo 7§1 do Estatuto da Cidade). O Poder Público está autorizado continuar cobrando um IPTU progressivamente mais oneroso durante cinco anos, até que se cumpra a obrigação (artigo 7 §2 do Estatuto da Cidade). Se transcorridos cinco anos o particular não tiver cumprido a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel conforme determinado por lei específica e o Plano Diretor, o município poderá lançar mão da desapropriação com pagamento de títulos de dívida pública prevista no art. 8 do Estatuto da Cidade.

investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”. As operações urbanas consorciadas se prestam, em regra, para operacionalizar projetos de revitalização urbana. O Projeto Porto Maravilha, aprovado como OUC por meio de lei municipal específica (Lei Municipal nº 101/2009), é um exemplo.

A principal inovação de operações urbanas consorciadas reside na possibilidade de municípios compartilharem o lucro imobiliário com o investidor e, dessa forma, levar a cabo vultosos empreendimentos urbanos com maior brevidade, gerando externalidades positivas rapidamente percebidas pela população.²¹⁸ Pelo elevado grau de interação entre poder público e iniciativa privada que pressupõem, as operações urbanas consorciadas vêm, em geral (para não dizer sempre), acompanhadas de um incremento comercial na região atingida.²¹⁹ O foco tradicionalmente comercial de OUCs constitui uma das razões pelas quais o instrumento é tão criticado pela literatura. Os problemas ligados a operações urbanas consorciadas remetem à (indevida) prevalência de interesses privados sobre a coletividade e, mais especificamente, sobre os moradores de baixa renda que residem e frequentam a área degradada atingida.²²⁰

Em reação a essa crítica, o Projeto Porto Maravilha, por exemplo, comprometeu-se a envidar esforços para que os atuais moradores da área atingida pelo plano de revitalização da Região Portuária do Rio de Janeiro ali permaneçam. Assim, cerca de 3% dos recursos da venda dos Cepacs, usados para financiar o projeto,²²¹ devem ser investidos na valorização do

²¹⁸ Vide DIAS, Sérgio. Rio de Janeiro Porto Maravilha. In: ANDREATTA, Verena (org.) **Porto Maravilha Rio de Janeiro + 6 casos de revitalização portuária**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2010, p. 225. Vide também. MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L. M. (org.) **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre / São Paulo, 2002, p. 4.

²¹⁹ É o aconteceu, por exemplo, em Puerto Madero, região portuária de Buenos Aires. Há 20 anos, Puerto Madero, que antes se resumia a um conjunto de galpões destinados à armazenagem de produtos e alimentos, foi revitalizado. Por meio de uma operação urbana consorciada entre o poder público e a iniciativa privada, Puerto Madero abriga hoje o maior polo de lazer da cidade de Buenos Aires, contando com restaurantes, cinemas, museus, cafés, casas noturnas, hotéis e, recentemente, polos financeiros e residenciais.

²²⁰ Como já tive a oportunidade de afirmar com Carlos Ragazzo, “Atribui-se à implementação de OUCs a causa de: (i) especulação imobiliária; (ii) segregação socioeconômica e gentrificação da área afetada pelo projeto de revitalização urbana; (iii) graves violações aos direitos de moradores e comerciantes da região afetada, caso não sejam consultados e incluídos no processo de revitalização; (iv) desvio de finalidade, quando seu principal objetivo é a arrecadação, pelo estado, ou servir aos interesses do mercado (ou seja, situações de captura regulatória) e (v) inversão de prioridades, o que ocorre quando investimentos são alocados a áreas já privilegiadas, em detrimento de áreas mais necessitadas, i.e., quando operações urbanas consorciadas atingem áreas que não estão degradadas” (RAGAZZO, Carlos; LIMA, João Marcelo da Costa e Silva. *Densidade Urbana e Qualidade de Vida: o Caso do Projeto Porto Maravilha*. *Op. Cit.*, p. 300).

²²¹ Os Cepacs correspondem à solução jurídico/econômica para viabilizar os investimentos em infraestrutura urbana. A ideia por trás desse instrumento jurídico é simples. Em linhas gerais, o governo emite (por lei) títulos que dão ao respectivo comprador o direito de construir (ou de mudar a afetação do imóvel, alterando, por exemplo, a finalidade, de residencial para comercial). Em outras palavras, garantem o direito do investidor de construir acima do potencial básico da área, mas dentro do limite máximo permitido pelo projeto (ou lei que autoriza a emissão dos títulos). O instituto dos Cepacs encontra-se previsto no art. 34 do Estatuto da Cidade. Via Cepac, o

Patrimônio Material e Imaterial da região e em programas de desenvolvimento social para residentes e trabalhadores, como (i) a criação de habitações de interesse social; (ii) a instalação de creches, Unidades de Pronto Atendimento e escolas que atendam os novos e antigos moradores da região; (iii) a integração entre diversos modais de transporte; (iv) a recuperação da qualidade ambiental da área; (v) a geração de empregos diretos e permanentes na área; (vi) a formalização de atividades econômicas irregulares; e (vii) a formação profissional; e (viii) apoio a iniciativas de desenvolvimento comunitário.²²²

2.3. Conclusão parcial: as fases da regulação local voltada para o desenvolvimento econômico

Como se pôde perceber acima, o marco jurídico urbanístico brasileiro é uma espécie de mistura entre os três perfis de cidade descritos. Municípios brasileiros se distanciam, em geral, de um perfil puramente passivo, de intervenção fraca. Esse é perfil de cidade cujo funcionamento não depende de descentralização política, fiscal e administrativa, (i.e., de um ideal mais *exigente* de autonomia local); basta a descentralização administrativa. O desenvolvimento econômico não é algo que, para o perfil passivo da cidade, seja papel das autoridades locais, e sim de governos centrais.

Já os outros dois perfis de cidade requerem um grau bastante elevado de autonomia local e pressupõem um papel muito mais *ativo* dos governos locais na promoção e regulação do desenvolvimento econômico local. A diferença entre os dois perfis em relação ao desenvolvimento econômico é que, enquanto as cidades competitivas buscam tão-somente atrair capital, as cidades redistributivas revelam, também, uma preocupação com a redistribuição da riqueza gerada a partir da atração do capital móvel. Isto é: na prática, a cidade competitiva e a cidade redistributiva podem ser complementares. Tanto que o marco jurídico urbanístico brasileiro parece conciliar, em alguma medida, tanto o perfil de cidade competitiva, ao garantir a existência de subsídios diretos e indiretos, tão utilizados por municípios brasileiros, quanto o perfil de cidade redistributiva, ao prever instrumentos que condicionam o capital móvel e

município cobra contrapartida dos investidores que pretendem utilizar o potencial construtivo adicional da região atingida por uma operação urbana consorciada; com os recursos arrecadados com essa intermediação financeira, realizam-se as obras e serviços de revitalização urbana.

²²² Informações disponíveis em: <http://portomaravilha.com.br/portomaravilha>. Acesso em: 03/12/2016.

imóvel da cidade a uma série de obrigações de interesse social. Essa interseção entre os perfis de cidade, entretanto, não torna um estudo individualizado desses perfis de cidade inútil. A depender da composição partidária e ideológica do governo local no poder, bem como do viés do engajamento da sociedade civil organizada mediante canais de participação popular, a cidade tenderá para um extremo ou para o outro.

O Rio de Janeiro, por exemplo, nos últimos anos inclinou-se para um perfil mais competitivo de cidade, através da captação dos Jogos Olímpicos de 2016, para “internacionalizar” a cidade, bem como mediante projetos ambiciosos de revitalização urbana, como o Projeto Porto Maravilha, cujos objetivos são o adensamento urbano da Região Portuária e o fomento ao comércio local. A bem dizer, o Distrito Criativo do Porto foi criado por iniciativa das empresas da área do Porto Maravilha, com apoio da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (Cdurp), empresa da Prefeitura do Rio responsável pelo Porto Maravilha.²²³ O objetivo declarado do programa, inspirado no êxito de iniciativas semelhantes em cidades como Miami e Barcelona, é o de “promover oportunidades de negócios para os empresários da cidade, em uma agenda integrada”.²²⁴ Coutinho *et. al.* tratam de outro bom exemplo da tensão entre o objetivo da cidade “competitiva” e o da cidade “redistributiva”: como o Município de Santo André vem, nos últimos anos, implementando políticas habitacionais após um processo de desindustrialização urbano e de “perda de vocação” da cidade.²²⁵

O papel mais ativo na promoção do desenvolvimento econômico de cidades competitivas e de cidades redistributivas pode não significar que, na prática, os governos locais possam contar com uma ampla gama de ferramentas à disposição para a regulação de atividades econômicas privadas com vistas a fomentar o crescimento econômico. De fato, “local governments only have a limited number of tools available to encourage business development and economic growth”.²²⁶ Resta, portanto, saber que ferramentas são essas e quais são suas possíveis limitações. Scott apresenta uma tabela que explicita esses instrumentos e suas limitações de maneira muito didática, razão pela qual a traduzo e reproduzo abaixo. Algumas já foram apresentadas e descritas acima.

²²³ IMPRENSA PORTO MARAVILHA. Criativos e Coletivos. **Obras**, 11/08/2015. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/imprensadetalhe/cod/90015>. Acesso em: 27/05/2016.

²²⁴ BOECKEL, Cristina. Distrito Criativo do Porto é criado para buscar negócios após Rio 2016. **G1 Rio**, 12/08/2015, disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/olimpiadas/rio2016/noticia/2015/08/distrito-criativo-do-porto-e-criado-para-buscar-negocios-apos-rio-2016.html>. Acesso em: 27/05/2016.

²²⁵ Vide COUTINHO, *et. al.* O Direito nas Políticas Públicas Urbanas e Habitacionais: o uso de instrumentos urbanísticos no Município de Santo André, São Paulo. *Op. Cit.* p. 59 e ss.

²²⁶ SCOTT, Zoe. Decentralisation, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review. *Op. Cit.*, p. 12.

Tabela 1 – Ferramentas à disposição de governos locais para promover o desenvolvimento econômico	
Ferramenta	Limitações e experiência
Assegurar uma provisão adequada de infraestrutura urbana e serviços públicos básicos, como, por exemplo, ruas, estradas, eletricidade, água, coleta e gestão de lixo.	Esta é a maneira por meio da qual os governos locais podem contribuir mais e melhor para o desenvolvimento econômico local. No entanto, não é uma tarefa fácil e requer recursos adequados e compromisso político.
Simplificar processos regulatórios como planejamento e licenciamento.	Num contexto de patronagem política bem enraizada, essa pode ser uma tarefa árdua, pois atividades <i>rent-seeking</i> podem estar arraigadas.
Investir diretamente em empreendimentos comerciais.	Governos locais raramente têm o poder e os recursos para fazer isto. Autoridades locais em geral não possuem as habilidades ou a experiência necessárias para fazer boas decisões de investimento ou gerir negócios comerciais.
Conceder isenções fiscais para atrair investidores.	Tributos locais são raramente significativos o suficiente para fazerem uma diferença em decisões de investimento. Além disso, isenções fiscais minam, em última análise, a base de arrecadação de governos locais, e criam divisões entre negócios (uma parte do negócio se aproveita da isenção enquanto a outra precisa estar presente numa cidade que não concede isenções) e encorajam realocações de negócios dentro do país.
Estabelecer zonas francas isentas de tributação e sujeitas a níveis pouco intensos de regulação.	Isso mina a base de arrecadação de governos locais e requer uma parceria robusta com o governo central. Em última análise, pode simplesmente resultar na realocização de negócios de outras regiões do país, e assim minar a base de arrecadação nacional.
Dispor do solo urbano para empreendimentos comerciais, por meio, por exemplo, de parques industriais com serviços de apoio adequados.	Pode funcionar bem, mas requer valiosos recursos que podem estar com oferta limitada. A realocização pode também prejudicar negócios informais.
Oferecer serviços de apoio e aconselhamento a empresas (e.g., programas de apoio para cumprir com obrigações tributárias, etc.).	Podem ser úteis, mas possivelmente serão melhor oferecidos por organizações empresariais mais experientes do que por governos locais, com recursos limitados e um corpo técnico muitas vezes inexperiente. Além disso, é improvável que estas iniciativas beneficiem a economia informal.
Desenvolver parcerias com o comércio local para melhorar serviços, promover a localidade e aumentar a confiança do comércio local.	Estes arranjos podem beneficiar grandes empresas da economia formal e aumentar o nível de <i>accountability</i> entre empresas e o governo local. No entanto, é improvável que logrem beneficiar o setor informal ou os pobres.
Melhorar a educação e habilidades-chave do comércio local (e.g., oferecer cursos de gestão ou planejamento financeiro).	Isto pode atender às necessidades de empresas locais, mas é possível que os benefícios não sejam retidos localmente.

Fonte: tabela integralmente elaborada por Scott (2012, p. 12) e traduzida por mim.

A tabela acima reúne as principais ferramentas ou estratégias por meio das quais os governos locais podem promover o desenvolvimento econômico. Elas se reúnem, basicamente, em dois importantes grupos: (i) a implementação e prestação adequada de serviços básicos de interesse e abrangência local, que incrementam o bem-estar de toda a população local e podem vir a atrair o capital móvel à cidade; e (ii) a oferta de serviços complementares, e incentivos

fiscais, entre outras formas de apoio mais *focalizado*, aos agentes econômicos dedicados a produzir riqueza no meio urbano e, no agregado, a aumentar o desenvolvimento econômico da cidade. Enquanto o primeiro grupo eu denomino de “medidas regulatórias estruturais”, o segundo eu chamo de “medidas regulatórias de indução focalizadas”. Não é meu objetivo discorrer extensamente sobre os prós e contras de medidas estruturais versus medidas de indução focalizadas e, sim, fazer apenas uma observação pontual, partindo do exemplo do Rio de Janeiro.

Não se pode deixar de lado que, em muitas dimensões, o Rio de Janeiro é uma cidade mais do que problemática. Em meados de maio, uma reportagem anunciou que a cidade teve um aumento de 15,4% no número de homicídios dolosos, quando comparado a 2015.²²⁷ Além disso, os roubos de rua – a soma dos roubos a pedestres, roubos de aparelho celular e roubos em coletivo – também subiram: especificamente, 23,7% em relação a 2016. Da mesma forma, o número de roubos de carros cresceu 19,7% em relação a 2015. O Centro do Rio de Janeiro é nacionalmente conhecido pela quantidade de assaltos a pedestres que ocorrem na região.²²⁸ Além da segurança, o Rio de Janeiro sofre significativamente de problemas de congestionamento de automóveis. De acordo a empresa holandesa de consultoria TomTom, o Rio de Janeiro é a terceira pior cidade do mundo em congestionamentos.²²⁹ Os cariocas demoram, em média, 51% mais para circular a cidade em razão da severidade do trânsito. Na pesquisa, o Rio de Janeiro figurou como a pior cidade brasileira para o trânsito. Outra notável dificuldade do Rio de Janeiro é a da urbanização dispersa, que encarece o custo da infraestrutura urbana e afeta o custo de habitação na cidade. Toda a Zona Oeste do Rio de Janeiro é marcada por esse problema, cujos custos se sentirão no longo prazo.²³⁰ Assim, a cidade parece sofrer ainda de uma série de gargalos que inviabilizam, ou pelo menos dificultam, a atração e a retenção de capital móvel. Especialmente se considerarmos que o jogo pela atração de capital

²²⁷ G1 Rio. Rio tem aumento de 15,4% no número de homicídios dolosos. **G1 Rio**, 19/05/2016, disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/05/rio-tem-aumento-de-154-no-numero-de-homicidios-dolosos.html>. Acesso em: 27/05/2016.

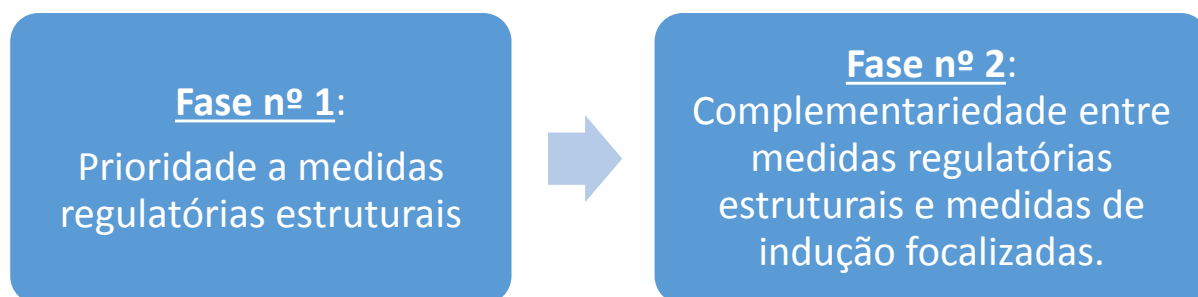
²²⁸ G1 Rio. Assaltos voltam a ser flagrados no Largo da Carioca, Centro do Rio. **G1 Rio**, 19/02/2016, disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/02/assaltos-sao-rotina-no-largo-da-carioca-centro-do-rio.html>. Acesso em: 27/05/2016.

²²⁹ O DIA. Pesquisa indica Rio como a Terceira pior cidade em congestionamentos. **O Dia**, 31/03/2015, disponível em: <http://odia.ig.com.br/noticia/observatorio/2015-03-31/pesquisa-indica-rio-como-a-terceira-pior-cidade-em-congestionamentos.html>. Acesso em: 27/05/2016.

²³⁰ Já tive a oportunidade de comentar, com Carlos Ragazzo, sobre as externalidades negativas frequentemente associadas à urbanização dispersa: “(i) acirramento de congestionamentos; (ii) deterioração ambiental; (iii) aumento do custo de provimento de infraestrutura urbana (...); (iv) redução de interações humanas e, consequentemente, de capital social (...); (v) segregação socioeconômica com, por exemplo, a criação de bairros mais distantes e “exclusivos” (...) e (vi) prejuízo à saúde da população, sobretudo em razão do incremento dos níveis de obesidade” (RAGAZZO, Carlos; LIMA, João Marcelo da Costa e Silva. Densidade Urbana e Qualidade de Vida: o Caso do Projeto Porto Maravilha. *Op. Cit.*, p. 286).

móvel no Brasil e no mundo é altamente competitivo, composto por diversos participantes.

O que me leva ao seguinte ponto: pode ser ingênuo conferir prioridade a medidas regulatórias de indução num cenário como o do Rio de Janeiro, sobretudo se tivermos em conta que os recursos da administração pública local são escassos e o investimento público envolve escolhas muitas vezes drásticas. Não digo que medidas de indução não contribuam para o desenvolvimento econômico. De fato, embora se possa dizer que o capital móvel pode ser atraído a uma localidade na ausência de intervenção estatal, há casos de políticas públicas muito exitosas em fomentar a criação de *clusters* e desenvolver a indústria tecnológica de uma cidade (é o caso, por exemplo, de Bangalore).²³¹ Afirmo apenas que a prioridade de cidades como o Rio de Janeiro, que ainda têm tanto a evoluir em termos de medidas estruturais, não devem ser medidas de indução. Medidas estruturais são consideradas, pela literatura, as ferramentas de maior efetividade para promover desenvolvimento econômico.²³² Portanto, podemos falar nas seguintes “fases” da regulação local voltada a promover o desenvolvimento econômico, num mundo ideal:



Idealmente, um compromisso político com a concatenação dessas duas fases, de modo a evitar sobreposições na fase nº1, pode aumentar a efetividade tanto das medidas estruturais, quanto de medidas de indução. No entanto, não é o escopo desta dissertação discutir nesses termos a problema da efetividade das medidas regulatórias voltadas ao desenvolvimento econômico local, pois, como apontado na introdução e sugerido em diversos momentos deste trabalho, entendo que o problema da efetividade tem causas mais profundas, que dizem respeito

²³¹ Sobre o tema, *vide*: SKORDAS, Kostas. **The Effect of Industrial Clustering on a City's Economic Competitiveness: A Case Study of the Computing Cluster in Bangalore, India**. Department of Urban Studies and Planning, Virginia Commonwealth University, Processed, 2001.

²³² De acordo com Scott, que vem um levantamento exaustivo de trabalhos sobre descentralização e desenvolvimento econômico, “Improvements in effective, reliable provision of basic services may be the biggest way in which local governments can foster local economic growth. This means that policy work on implementing decentralisation in a way that improves service delivery carries a double benefit of also enhancing economic development” (SCOTT, Zoe. *Decentralisation, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review*. *Op. Cit.*, p. 13).

à organização do federalismo brasileiro, tal como o que está previsto na Constituição de 1988 é implementado no mundo real.

O Estatuto da Cidade possui uma ampla gama de instrumentos previstos no art. 4º, que apresenta uma lista exemplificativa de ferramentas à disposição de governos locais para promover o desenvolvimento urbano. Embora os objetivos predominantes dos instrumentos relacionados no art. 4º sejam a preservação do patrimônio histórico, cultural e artístico de cidades, bem como a regularização fundiária, o dispositivo fala também, em seu *caput*, “(...) entre outros instrumentos” que poderão ser usados, desde que se encontrem previstos no Plano Diretor municipal²³³ e não conflitem com a Constituição Federal ou a Constituição do estado

²³³ O Plano Diretor é o principal instrumento de política urbana no país. O planejamento dos municípios objetiva corrigir falhas administrativas, facilitar a gestão municipal, mudar condições reputadas indesejáveis para os habitantes locais, solucionar gargalos institucionais e viabilizar propostas estratégicas para a cidade, objetivos a serem perseguidos e ações concretas a serem tomadas (REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. *Op. Cit.*, p. 258). O planejamento é indispensável para que o gestor público municipal consiga tirar do papel as transformações urbanas que se propõe a fazer, e por isso tem reflexos diretos no bem-estar dos habitantes de municípios (Sobre o tema, vide: ANDRADE, N. A. et al. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005). Um Plano Diretor deve não só possuir diretrizes de planejamento da cidade, como também endereçar as variáveis socioambientais urbanas (ênfasis na sustentabilidade), a diversidade social que particulariza cada cidade e, também, dar prioridade à função social da propriedade. As cidades e as necessidades urbanas variam significativamente. Isso levou Rezende e Ultramari a escrever que “é evidente que a metodologia de elaboração de um plano que não se vincule a determinações programáticas e jurídicas conta com mais chances de sucesso” (REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. *Ibid.*, p. 258). É difícil, portanto, adequar um dado Plano Diretor a um município que não o elaborou. Recentemente, os assuntos abordados por planos diretores vêm-se ampliando significativamente, em razão do – legítimo e indispensável – aumento de participação social na elaboração do documento, mediante a realização de audiências públicas, etc. Rezende e Ultramari narram que, entre os anos 1980 e 1990, os planos diretores reduziam seu conteúdo a setores como uso do solo, saneamento, sistema viário, transporte, habitação, saúde e educação. Atualmente, novos temas vêm surgindo, como a geração de renda em comunidades desfavorecidas e a violência urbana – hoje parte obrigatória do Plano Diretor. O planejamento estratégico municipal vem tratando essas questões como “municipais”, de caráter específico para cada município, como agricultura e rural, ciência, tecnologia e inovação, comércio, cultura, educação, esporte, habitação, indústria, lazer, meio ambiente, saúde, serviços, segurança e turismo. A elaboração do Plano Diretor, uma lei complementar municipal, deve ser realizada em consonância com a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e o Estatuto da Cidade. O conteúdo do Plano Diretor vincula o município que o elaborou ao dever de observar as prescrições nele previstas, e obriga também as demais pessoas jurídicas sobre as quais o município tem competência (PORTO, Jane Rodrigues. Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade. *Op. Cit.*, p. 140). Vale destacar aqui que os recursos financeiros disponíveis tanto para elaborar os planos quanto para implementá-los diminuíram nos últimos anos, o que demanda “uma maior competência de gestão por parte das administrações públicas, assim como uma busca por maior efetividade nas suas ações” (REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. *Ibid.*, p. 261). Uma das críticas feitas aos planos diretores é que eles são estruturalmente falhos porque “tomaram os desejos pela realidade” (VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. 2005, disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKUkwj56PO2ILNAhWE5SYKHS7aD0UQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.flaviovillaca.arq.br%2Fpdf%2Ffilusao_pd.pdf&usq=AFQjCNEh1nr8TY1vxEAw7QCzWS7ETCrgQ&sig2=0yi2vNkcJGo74dLj3VugzA&bvm=bv.123325700,d.eWE. Acesso em: 30/05/2016). O Plano Diretor deve englobar o município como um todo e a lei que o instituiu precisa ser revista, pelo menos, de cada dez em dez anos. Apenas 50% dos municípios brasileiros possuem Plano Diretor. Em 2005, apenas 14,5% dos municípios haviam elaborado esse instrumento de política urbana. O que significa “função social da propriedade urbana” para uma determinada cidade é definido pelo Plano Diretor. Mas não só isso, o Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, precisa ter um conteúdo mínimo, previsões sobre a delimitação das áreas urbanas em que serão aplicados instrumentos de

em que se situa o município.

Além de instrumentos urbanísticos, o Município tem, ao menos formalmente, o poder de legislar sobre uma ampla gama de “assuntos de interesse local” (art. 30, I da Constituição Federal) e pode também “(...) complementar a legislação federal e a estadual no que couber”, bem como “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas (...)”. Esse leque variado de competências e de possibilidades de intervenção urbana poderia levar a crer que grandes cidades gozam de ampla autonomia local, sendo, portanto, capazes de implementar, livremente, e com efetividade, tanto medidas estruturais, quanto de indução focalizadas.

Mas, como se verá a seguir, há indícios de que isso não é exatamente o caso.

planejamento urbano, como o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória, fixar os prazos e condições para a aplicação de tais instrumentos, e regular a aplicação de outros instrumentos, como o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir. Sem a elaboração de um Plano Diretor, o uso dos referidos instrumentos é vedada pelo Estatuto da Cidade.

3. O ENTRAVE PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL DECORRENTE DO PROCESSO DE RECENTRALIZAÇÃO QUE AFETA A FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Como procurarei mostrar no restante desta dissertação, todo o projeto de desenvolvimento econômico local de grandes cidades que se valha de medidas regulatórias indutivas e estruturais está comprometido pelo sistema federalista brasileiro “real”, pois este *retira* a autonomia dos governos locais desses centros urbanos. E a autonomia local, tal como definida neste trabalho, é um *pressuposto* para a efetividade de medidas de indução e estruturais, principalmente por três razões que já foram discutidas e serão retomadas abaixo:

- (i) Ela pressupõe que a população local saberá quem é o responsável pela execução de políticas públicas e regulatórias de escopo local, o que facilita o exercício de *accountability* contribuir positivamente para a qualidade dessas políticas;
- (ii) Ela assegura que as autoridades locais tenham a capacidade de gerir, com exclusividade (o que mais se aproximar disso), assuntos de interesse local, o que possibilita à sociedade civil concentrar seus esforços de pressão; e
- (iii) Ela evita situações de conflito entre agendas de desenvolvimento não necessariamente conciliáveis, que informam políticas públicas e regulatórias específicas de entes federativos distintos e não necessariamente alinhados.

3.1. Movimento centralização e de descentralização na história brasileira

Com algumas raras exceções – no período da República Velha e, antes, num breve momento após a outorga da Constituição de 1824 -, a organização do poder no Brasil foi historicamente marcada por um alto grau de centralização, desde o período colonial. De acordo com Arrechte, pelo menos a partir de 1930, com a emergência do Estado Desenvolvimentista e a expansão gradual das funções do governo, “a União assumiu uma parcela altamente

expressiva das capacidades financeiras e administrativas *vis-à-vis* os demais níveis de governo”.²³⁴

O Estado Desenvolvimentista, de ímpeto centralizador, passou por uma série de percalços, se renovou, e hoje está novamente em crise.²³⁵ A forma centralizada que dele emergiu é decorrência de dois movimentos paralelos: (i) os principais tributos e fontes de recursos fiscais foram progressivamente se tornando competência exclusiva do governo federal, um fenômeno conhecido como “centralização financeira”; e (ii) o governo federal implementou uma estratégia exitosa de fortalecimento institucional, que envolveu a criação de órgãos administrativos capazes de formular estratégias de desenvolvimento econômico e de inovação em política social, assim como o treinamento técnico e profissional do corpo burocrático. Esses dois movimentos garantiram ao governo federal uma capacidade de “inovação política, de formulação de políticas de longo prazo e de cooptação do capital privado nacional e da classe

²³⁴ ARRECHTE, Marta. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? *Op. Cit.*, p. 10.

²³⁵ De acordo com Schapiro, é possível distinguir três fases do desenvolvimentismo brasileiro:

O “*Auge*”. Vigente entre 1950 e 1980, foi o período de constituição de grandes empresas estatais em setores estratégicos da economia. Outras características dessa época foram a forte atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que investia principalmente nos setores de infraestrutura e metalurgia, bem como a instituição de mecanismos de poupança forçada. O objetivo do BNDES nessa fase era diversificar a indústria nacional através de investimentos em vários setores como metalurgia, produtos químicos, fertilizantes, papel e celulose, ferrovias, eletricidade e equipamentos elétricos.

O “*Declínio*”. Época entre 1980 e 2004, caracterizada pela saturação do modelo de substituição de importações, pela incapacidade das empresas brasileiras se tornarem efetivamente competitivas no cenário internacional, pela crise da dívida externa em função dos empréstimos tomados no exterior para financiar as medidas desenvolvimentistas, além de crise fiscal e hiperinflação. Dados da ECLAC apresentados por Schapiro revelam que, enquanto entre os anos 1950 a 1980 o Brasil cresceu a uma taxa anual de 4.12%, entre 1981 e 2006 o país cresceu apenas 0.53%. No período de declínio, os Estados Unidos exerceram significativa influência no Brasil através de economistas brasileiros formados em grandes faculdades americanas. Isso, aliado às condições econômicas desfavoráveis, favoreceu o aparecimento e a difusão do “neoliberalismo” – ou pelo menos de algumas de suas ideias – no Brasil ao longo dos anos 1990. No campo da economia, as teses do Consenso de Washington surgem como uma solução para os problemas macroeconômicos brasileiros e latino-americanos. As principais medidas macroeconômicas de que países como o Brasil lançaram mão foram: (i) controle da inflação como principal função da política macroeconômica; (ii) utilização de juros altos como forma de controlar a inflação (gerando valorização da moeda nacional); (iii) financiamento através de investimentos estrangeiros atraídos em razão dos juros altos; (iv) austeridade fiscal; e (v) privatizações. A partir do momento que o Brasil começou a flexibilizar (ou liberalizar) mais sua economia, cresceu um pouco mais: entre 1990 e 2006, a taxa média anual de crescimento foi 1.18%.

O “*Surgimento*”. A última fase é a do novo desenvolvimentismo (New State Activism), e supostamente durou de 2004 a, cerca de, 2013. Muito embora Schapiro entenda que, em 2013, tenha expirado a época do novo desenvolvimentismo, podemos dizer que o novo desenvolvimentismo, embora tenha perdido vigor enquanto modelo de intervenção do Estado na economia, continua, em certa medida, vigente até hoje. *Vide* SCHAPIRO, Mario. Rediscovering the Developmental Path? Development Bank, Law, and Innovation Financing in the Brazilian Economy. In: TRUBEK, David; Alviar, Helena; COUTINHO, Diogo; SANTOS, Alvaro. (Org.). **Law and the New Developmental State: The Brazilian Experience in Latin America Context**. New York: Cambridge University Press, 2013, pp. 117 e ss.

trabalhadora que não teve – até muito recentemente – paralelo em qualquer outra instância de governo”.²³⁶

É interessante notar que, de acordo com Arrechte, esse processo de centralização estatal que o Estado brasileiro experimentou, em especial entre os anos 1930 e o final dos anos 1970, não foi apenas o resultado de um processo de “usurpação” das capacidades e competências de governos subnacionais, mas também decorrência do fato de que o nível federal “demonstrou elevada capacidade de inovação institucional e de resposta às pressões advindas dos processos de industrialização e urbanização em curso”.²³⁷

Como a instauração do regime militar em 1964, o governo federal aumentou sua capacidade de arrecadação de recursos financeiros, tanto em razão da reforma tributária de 1966, ano em que foi sancionado o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), quanto por meio de fundos extraorçamentários. Ademais, expandiu substancialmente o número de empresas estatais, de órgãos dedicados à regulação de atividades econômicas, bem como de agências federais responsáveis pela prestação de serviços sociais. Contraintuitivamente, “a forma de expansão do Estado realizada durante o regime militar implicaria a criação de capacidades institucionais e administrativas nos estados e municípios (...)”,²³⁸ que explicariam a natureza do processo de descentralização que o Brasil conheceu com a promulgação da Constituição de 1988. Mais especificamente, políticas implementadas quando da vigência do Estado centralizado parecem ter resultado num processo de fortalecimento das capacidades administrativas de estados e municípios, e possibilitou o processo de descentralização brasileiro.

De fato, a expansão das funções do Estado resultou na necessidade de descentralização administrativa, em particular em nível municipal, necessária para viabilizar a execução de todas as responsabilidades do governo central no campo da política econômica e social. Não por outra razão, durante o regime militar, a capacidade de *gasto* dos municípios brasileiros aumentou significativamente, sobretudo quando comparada à dos estados: enquanto a receita dos estados correspondia a 34% do total da receita tributária em 1960 e, em 1988, esse número havia caído para 1988, os municípios aumentaram sua participação no total da receita de 6,5% para 11,4% em 1988.²³⁹

²³⁶ ARRECHTE, Marta. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? *Op. Cit.*, p. 10.

²³⁷ ARRECHTE, Marta. *Id.*

²³⁸ ARRECHTE, Marta. *Id.*

²³⁹ Vide AFONSO, J. R. **Descentralização Fiscal e Financiamento da Saúde: algumas ideias ou provocações**. Brasil: DF, Série Economia e Financiamento, 1994.

O aumento da capacidade de gasto de municípios explica-se pelo aumento de transferências de recursos do governo central. No entanto, essas transferências não reverteram o processo de centralização fiscal, já que “estados e municípios dispunham de uma margem muito pequena de recursos a serem aplicados livremente, isto é, o governo federal (seja para uma parte das transferências automáticas, seja para a quase totalidade das transferências negociadas) vinculava as transferências a itens de despesa”.²⁴⁰ Assim, estados e municípios continuavam com autonomia limitada, pois não podiam decidir onde investir as transferências oriundas do governo central.

Similarmente, a estratégia do governo federal de estabelecimento de empresas públicas estaduais para gerir atividades econômicas consideradas “essenciais”, muitas vezes monopólios naturais (e.g., saneamento, eletricidade, telecomunicações), viabilizou a capacidade de gestão dessas atividades hoje de maneira independente da União. Entre 1961 e 1976, estima-se que tenham sido criadas 119 novas empresas públicas da União, contra 147 novas empresas estaduais.²⁴¹ É interessante, neste contexto, destacar a opinião de Arrechste: “(...) a criação de empresas públicas nos estados e municípios foi estimulada pelas políticas emanadas do centro. Várias delas (política de energia elétrica, de saneamento, de telecomunicações, de habitação, etc.) foram desenhadas supondo, de um lado, uma agência federal planejadora e financiadora e, de outro lado, empresas estaduais encarregadas da execução das políticas, sob controle dos governos estaduais”.²⁴² Isso, por sua vez, resultou na formação de um quadro burocrático e de empresas altamente capacitado, responsável pela formulação e execução autônoma das políticas de recorte estadual e municipal para as quais foram criadas, bem como para apresentar níveis relevantes de inovação na formulação e implementação de políticas.²⁴³

No entanto, como assinalado acima, por diversos motivos, a partir dos anos 1980, a capacidade de “entrega” de políticas econômicas e sociais do governo central entrou em crise. Assim, a sociedade passou a ter menos confiança na forma de organização política do Estado, com corpos técnicos altamente insulados em empresas estatais e agências de fiscalização e regulação insuscetíveis à participação popular. Não se lograva formular e executar políticas públicas a níveis satisfatórios, razão pela qual “(...) o reconhecimento e confiança dos contribuintes em relação à necessidade, idoneidade e caráter dos corpos administrativos do

²⁴⁰ ARRECHTE, Marta. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? *Op. Cit.*, p. 11.

²⁴¹ MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós 64**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1985, p. 62.

²⁴² ARRECHTE, Marta. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? *Op. Cit.*, p. 11.

²⁴³ ARRECHTE, Marta. *Id.*

Estado brasileiro, que se encontram em uma crise profunda neste momento, (...) cujo epicentro se encontra no nível federal de governo”.²⁴⁴

Dessa forma, os incentivos políticos para a descentralização se originaram como uma reação à maneira pela qual se expandiu governo central. A construção de um novo equilíbrio federativo tornou-se viável por três principais fatores: (i) a consolidação democrática das estruturas político-institucionais brasileiras, cuja maior expressão foi a promulgação da Constituição de 1988, que levou à arena política uma série de atores que passaram a reduzir o poder de comando inteiramente das mãos do Executivo federal; (ii) a crise do Estado Desenvolvimentista e do modelo de federação por ele imposto, marcado pela desarticulação das bases institucionais, fiscais e políticas sobre as quais se assentava;²⁴⁵ e (iii) o fortalecimento institucional de alguns entes subnacionais devido ao processo de descentralização administrativa paradoxalmente implementado no momento de maior centralização do Estado brasileiro.

Nota-se, portanto, que embora formalmente simbolizado na Constituição Federal de 1988, a autonomia de que passaram a gozar entes subnacionais (incluindo-se municípios) é consequência da constante e desordenada construção, desconstrução e reconstrução de instituições brasileiras ao longo da história, em reação a erros de rumo. Portanto, funda-se em bases menos sólidas do que um dispositivo constitucional, como o art. 1º da Constituição, que garante a autonomia a todos os entes federativos, poderia dar a entender. Não por outra, escrevendo na década de 1990, Arrechte já alertava que “Finalmente, as dificuldades políticas com que se defronta o Executivo Federal para coordenar um efetivo programa de reformas estruturais implicam um processo reiterado de sua deslegitimação enquanto instância política reguladora dos conflitos nacionais”.²⁴⁶

²⁴⁴ Nas palavras de Arrechte, “um conjunto de fatores esgarça as bases de sustentação do Estado Desenvolvimentista e do pacto federativo que o sustentou. Nas últimas décadas, ocorreu um efetivo processo de desconcentração produtiva, com a emergência de novas elites regionais modernas que, conectadas diretamente com o exterior, questionam o poder de regulação do Estado Nacional e de sua expressão política, o governo federal. Pressionada pela necessidade de realizar o ajuste fiscal, de cumprir os encargos da dívida externa e pelos resultados da reforma tributária da Constituição de 1988, a União teve suas bases fiscais fortemente erodidas, ainda que tenha ocorrido um bem sucedido esforço mais recente de elevação da arrecadação. Dada a redução dos investimentos federais em infraestrutura, estes têm sido objeto de violentas disputas inter e intra-regionais. A maior autonomia tributária viabilizada pela Constituição de 1988 tem dado lugar a uma verdadeira “guerra fiscal” entre estados e municípios na busca de captar investimentos produtivos, bem como a um processo de deslegitimação das instâncias reguladoras federais. Finalmente, as dificuldades políticas com que se defronta o Executivo Federal para coordenar um efetivo programa de reformas estruturais implicam um processo reiterado de sua deslegitimação enquanto instância política reguladora dos conflitos nacionais” (ARRECHTE, Marta. *Ibid.*, p. 12).

²⁴⁵ ARRECHTE, Marta. *Ibid.*, p. 11.

²⁴⁶ ARRECHTE, Marta. *Ibid.*, p. 13.

A meu ver, vem ocorrendo um processo de recentralização (embora em intensidades diferentes a depender do momento histórico), que se manifesta em algumas dimensões não exploradas pela literatura. Esse processo tem afetado desproporcionalmente a autonomia – e, portanto, a capacidade de gerir assuntos locais via regulação local – dos governos de grandes cidades brasileiras.

3.2. Restrições à autonomia local

3.2.1. A ampla autonomia formal concedida a municípios brasileiros

Como em outras partes do mundo, no Brasil, o processo de descentralização materializado na Constituição de 1988, que garantiu autonomia plena a municípios (ao menos do ponto de vista formal),²⁴⁷ manifestou-se de três formas distintas: (i) uma *política*, consistente na elevação dos municípios ao status de ente federativo, dotado de ampla autonomia formal; (ii) outra *administrativa*, mediante a transferência de responsabilidade sobre a prestação de alguns serviços públicos para governos locais; e (iii) uma *fiscal*, por meio do repasse de recursos federais e estaduais a municípios, bem como a transferência, para os municípios, da responsabilidade pela coleta de impostos municipais, como o IPTU e o ISS.²⁴⁸ Um dos objetivos considerados mais importantes dos constituintes de 1988, no que tange ao sistema fiscal, foi “conceder ampla liberdade aos entes federativos na determinação sobre onde e como ampliar os recursos”.²⁴⁹ Basicamente, a única limitação de gasto para entes subnacionais eram os 25% de receita que deveriam ser obrigatoriamente gastos na educação.

A partir de 1988, os municípios tornaram-se entes da federação, equiparados, formalmente, a Estados, nos termos do art. 1º e art. 18 da Constituição Federal. Existem autores que entendem que a própria Constituição é ambígua quanto à autonomia dos municípios, porque

²⁴⁷ Tomio narra que “Em quase todas as constituições (exceto na carta de 1937) os municípios foram definidos como organizações políticas autônomas. Contudo, somente a Constituição de 1988 atribuiu uma autonomia plena aos municípios, elevando-os ao status de ente federativo, com prerrogativas invioláveis por qualquer nível mais abrangente de governo” (TOMIO, F. R. L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 42, 2006, p. 104).

²⁴⁸ OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Processo de descentralização de políticas públicas e seu impacto sobre o federalismo brasileiro. *Op. Cit.* p. 3 (cópia digital).

²⁴⁹ SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, n. 2, 2004, p. 32.

ao mesmo tempo em que a garante nos referidos dispositivos, a mitiga em outros. Nas palavras de Fernando Menezes de Almeida, “(...) a afirmação dos Municípios como entes autônomos, integrantes da Federação, não significa que a Constituição lhes tenha assegurado todos os elementos presentes no regime jurídico da União e no dos Estados”.²⁵⁰ De fato, em alguns trechos, a Constituição pode deixar dúvidas sobre a real extensão da autonomia concedida a municípios, sobretudo quando comparada à dos estados federados.

É o que se depreende, por exemplo, do fato

- (i) de a Constituição, no que tange à capacidade de autorganização municipal, ter previsto a existência de uma “lei orgânica”, e não de uma “constituição”, como é o caso de estados, o que leva o controle de validade das normas municipais a ser chamado de “controle de legalidade”, e não de “controle de constitucionalidade”;
- (ii) de o controle de constitucionalidade, abstrato e principal, de leis municipais face à Constituição Federal, não ser possível mediante o ajuizamento de uma ação direta de inconstitucionalidade, como no caso de leis estaduais, e sim apenas via arguição de descumprimento de preceito fundamental;
- (iii) de municípios não possuírem Poder Judiciário, mas apenas Poder Executivo e Poder Legislativo, algo que pode ser compreensível por razões práticas (já que a quantidade de municípios no Brasil não é desprezível), mas que parece poderia ser resolvido num meio termo, como por exemplo, através da “(...)existência de uma estrutura jurisdicional municipal simplificada, até mesmo com caráter de jurisdição administrativa, especialmente voltada à solução de litígios envolvendo munícipes e o poder público municipal”;²⁵¹
- (iv) de municípios não disporem de Tribunais de Contas (Rio de Janeiro e São Paulo são exceções), razão pela qual seu controle externo é exercido pelo Poder Legislativo municipal, junto com os Tribunais de Contas dos Estados, ou Conselhos/Tribunais de Contas de Contas dos Municípios (que são órgãos estaduais);

²⁵⁰ MENEZES DE ALMEIDA, Fernando. Crítica ao tratamento constitucional do Município como ente da Federação brasileira. *Op. Cit.*, p. 2 (cópia digital).

²⁵¹ MENEZES DE ALMEIDA, Fernando. *Ibid.*, p. 2 (cópia digital).

- (v) de o ordenamento jurídico municipal se subordinar não apenas à Constituição Federal, como também aos princípios previstos na Constituição do Estado em que se situe o município, nos termos dos arts. 29 e 35 da Constituição Federal;
- (vi) de municípios estarem sujeitos a intervenção dos Estados em que se situem, o que “De certo modo, (...) indica uma supremacia política e jurídica de Estados e da União em relação aos Municípios”;²⁵² e
- (vii) por fim, de acordo com Fernando Menezes de Almeida, ‘(...) depreende-se da Constituição Federal uma noção de pertinência dos Municípios em relação aos Estados em cujo território se situem”, o que pode ser extraído, por exemplo, do art. 35 da Constituição, que estipula que “o Estado não intervirá em seus Municípios”. Isto é, a Constituição pode ser interpretada de maneira a que se conclua que há uma certa *subordinação* na relação entre estados e municípios.

Almeida argumenta que essas diferenças nos regimes jurídicos entre os entes federativos, tal como previstas na Constituição de 1988, e a equiparação desses entes a outros entes da federação, “não contribuem para que efetivamente se pratique a autonomia dos Municípios”.²⁵³ Segundo o referido autor, verifica-se na prática uma enorme ausência de autonomia real, já que grande parte dos municípios é inteiramente dependente financeiramente dos demais entes da federação para poder desempenhar suas competências constitucionais.²⁵⁴ A inclusão de municípios como entes da federação, pela Constituição de 1988, ao invés de melhorar o seu déficit de autonomia real, o atrapalha, pois não faz sentido equacionar, politicamente, entes com funções tão distintas quanto municípios e estados. Enquanto estados, como a União, constituem espaços em que se produz a política nacional, i.e., “(...) da política que contempla as questões que afetam a existência e o modo de ser do Estado soberano”,²⁵⁵ Almeida entende que os municípios correspondem ao espaço de vida política dos cidadãos, i.e., do que “diz respeito à convivência cívica, voltada ao seu bem estar, no plano individual e no plano coletivo”.²⁵⁶

²⁵² MENEZES DE ALMEIDA, Fernando. *Ibid.*, p. 3 (cópia digital).

²⁵³ MENEZES DE ALMEIDA, Fernando. *Id.*

²⁵⁴ *Vide* dados apresentados na introdução.

²⁵⁵ MENEZES DE ALMEIDA, Fernando. *Ibid.*, p. 4 (cópia digital).

²⁵⁶ MENEZES DE ALMEIDA, Fernando. *Id.*

Esse é um ponto interessante, e compatível com as considerações que se fizeram acima no capítulo sobre descentralização: a atuação política dos indivíduos no âmbito estadual e federal segue uma lógica distinta, muito menos associada a questões concretas, que afetam o dia-a-dia das pessoas, do que a lógica da participação política em âmbito municipal. Essas funções distintas entre, de um lado, estados e a União e, de outro, municípios, poderiam justificar a organização de municípios de maneira diversa aos estados. Essa, pelo menos, é a opinião de Almeida, para quem os municípios deveriam ter mais liberdade para escolher seu próprio modelo de auto-organização, ao invés de replicar o dos demais entes federativos.

Não obstante a possível pertinência do argumento de Almeida, fato é que, como já antecipado na introdução desta dissertação, o grau de autonomia formal atribuído a municípios pela Constituição de 1988 é um caso peculiar, que “não é identificável em outros países organizados numa federação”.²⁵⁷ Na maior parte das federações mundo afora, os governos locais correspondem a divisões administrativas de outros entes federativos (especialmente, estados ou seus correspondentes), que “delegam (ou não) diferentes níveis de autonomia administrativa aos governos locais”.²⁵⁸

Por exemplo, na França, a capacidade tributária municipal é limitada, e quanto menor a população local, maior é a fiscalização orçamentária da burocracia estatal sobre o município.²⁵⁹ Também vale destacar, a esse respeito, o caso norte-americano: lá, os estados federados possuem plena liberdade para definir a quantidade, formas, tipos e graus de autonomia das unidades de governo local sob sua jurisdição.²⁶⁰ O mesmo se pode dizer da Alemanha.²⁶¹

²⁵⁷ TOMIO, F. R. L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. *Op. Cit.*, p. 104.

²⁵⁸ TOMIO, F. R. L. *Id.*

²⁵⁹ Vide MELLO, D. L. 1993. O governo municipal brasileiro: uma visão comparativa com outros países. **Revista de Administração Pública**, vol. 27, n. 4, pp. 36-53.

²⁶⁰ TOMIO, F. R. L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. *Op. Cit.*, p. 111. O referido autor explica, ainda, que “(...) existe uma grande variação nas configurações que determinariam o grau de autonomia das unidades locais. Há localidades que elegem: prefeitos e representantes (legislativo); só os representantes que, por sua vez, nomeiam prefeitos ou gerentes; e outras que possuem administradores indicados por instâncias superiores (...). Dentre os diferentes tipos de governos locais, há pelo menos 31 estados que tem o ‘home rule’ (independência nas decisões políticas em diversos graus) garantido aos condados em regulamentações estaduais (...); enquanto 30 estados delegam esse mesmo direito em suas constituições às cidades (...). Da mesma forma, a capacidade de gerar recursos autonomamente varia conforme as limitações impostas pelas unidades da federação. Entretanto, geralmente os tributos arrecadados localmente são significativos para o funcionamento destes governos, visto que podem representar até metade do total dos gastos das unidades locais” (TOMIO, F. R. L. *Ibid.*, p. 112).

²⁶¹ Tomio *et. al.* relatam, de fato, que “A regulação da organização administrativa e das competências dos governos locais faz-se exclusivamente através das leis de organização municipal emitidas por cada estado (*Landeskommunalordnungen*). Por exemplo, no estado da Baixa-Saxônia (*Niedersachsen*) a Lei de Organização dos Municípios (*Niedersächsische Gemeindeordnung* – NGO) e a Lei de Organização das Circunscrições Estaduais (*Niedersächsische Landkreisordnung* – NLO) disciplinam, em detalhes, os mais variados aspectos da organização de representação do povo e de execução das tarefas públicas, a forma das eleições, a extensão do território abrangido pelo município ou circunscrição estadual, suas competências e assim por diante. Assim,

Por outro lado, no Brasil, os estados não possuem “qualquer poder formal sobre a extensão e qualidade das decisões internas dos municípios, pois esse poder não foi delegado pelos primeiros”.²⁶² Estados possuem, sim, a capacidade de intervir em municípios em alguns casos previstos no ordenamento jurídico, de definir a forma de distribuição, aos municípios, e de uma parcela dos impostos que arrecada (ICMS). De resto, os municípios brasileiros são inteiramente livres, a princípio, de interferência estadual. E, independentemente da complexidade do município, de seu dinamismo econômico, de seu tamanho populacional e de sua capacidade de gerar riqueza, o grau de autonomia formal atribuído pelo ordenamento jurídico (e as prerrogativas e competências daí decorrentes) é idêntico; nas palavras de Tomio, “(...) a autonomia é universalizada e padronizada nos municípios brasileiros. (...) [H]á somente uma *forma* de governo local”.²⁶³

Com efeito, (i) a população local de todos os municípios elege os mesmos tipos de autoridades locais (há apenas uma variação no número de vereadores a depender do tamanho da população local); (ii) todos os municípios possuem a mesma independência e subdivisões (distritos), detêm as mesmas competências constitucionais e podem cobrar os mesmos tributos. Em outras palavras, “Um novo município, com menos de mil habitantes, possui as mesmas prerrogativas dos municípios de milhões de pessoas”.²⁶⁴ A Tabela 2, abaixo, retrata a diferença entre o grau de autonomia formal concedida a governos locais no Brasil, na França e nos Estados Unidos.

Tabela 2 – Grau de autonomia institucional de governos locais
--

embora cada município alemão possa editar um regulamento administrativo sobre sua organização básica (*Hauptsatzung*), poderá regular apenas aspectos circunstanciais do funcionamento de sua administração não disciplinados pelas referidas leis estaduais, razão pela qual os estatutos básicos dos governos locais alemães diferem em muito das leis orgânicas” (TOMIO, F. R. L.; CAMARGO, F. S.; ORTOLAN, M. Autonomia dos governos locais em federações: uma análise comparativa. *Op. Cit.* p. 66-67). Ainda sobre a Alemanha, Fernando Menezes de Almeida tece considerações interessantes sobre a grande diversidade de modelos de gestão municipal: “Apenas para exemplificar, citem-se os casos mais típicos, que comportam variantes: o mayor-council (em que, além de um conselho, com representantes eleitos - eventualmente de modo distrital - com atribuições legislativas; há um prefeito eleito diretamente, que em geral preside o conselho, mas concentra, de modo unipessoal, certas competências executivas, em especial em matéria de polícia e gestão orçamentária); o comission (em que se elege uma pequena comissão que, coletivamente, exerce a função legislativa e cujos membros, individualmente, exercem cada qual função especificamente associada a temas da competência municipal); e o council-manager (contando com um conselho, composto por representantes eleitos, como o órgão que toma as decisões de governo, e que contrata um gerente para executar as políticas estabelecidas por aquele órgão)” (MENEZES DE ALMEIDA, Fernando. Crítica ao tratamento constitucional do Município como ente da Federação brasileira. *Op. Cit.*, p. 5 (cópia digital)).

²⁶² TOMIO, F. R. L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. *Op. Cit.*, p. 113.

²⁶³ TOMIO, F. R. L. *Id.*

²⁶⁴ TOMIO, F. R. L. *Id.*

Países	Separação de Poderes e Eleição Autônoma dos Governantes	Autonomia Local (Independência das Decisões)	Capacidade de Gerar Recursos Próprios
Brasil	Generalizada	Muito extensa	Existente, definida pela Constituição Federal
França	Parcial	Pouco extensa	Restrita, supervisionada pelo governo central
Estados Unidos	Variável, conforme o estado e entre os governos locais dos estados	Variável, conforme o estado e entre os governos locais dos estados	Variável, conforme o estado e entre os governos locais dos estados

Fonte: Tomio (2006, p. 110).

Qual o problema da padronização constitucional? Como ele se relaciona com a falta de autonomia local que, nesta dissertação, argumento afetar a capacidade de governos de grandes cidades de adotarem medidas de regulação local? Afinal, a padronização constitucional, a princípio, pressupõe que todos os municípios, não obstante tamanho, complexidade, etc., possuem *muita autonomia*. Como se verá a seguir, justamente o fato de que *muitos municípios* possuem *mais autonomia* do que têm condições de ter motivou um processo de recentralização, que se manifesta de diversas formas (algumas menos evidentes do que outras), e afeta indistintamente todos os municípios brasileiros – inclusive os de grandes cidades. Isso, por sua vez, compromete a capacidade de as grandes cidades implementarem medidas de regulação local.

3.2.2. Recentralização e autonomia material limitada

Desde a promulgação da Constituição de 1988, surgiram 1.385 novos municípios no Brasil, correspondendo a um aumento de 33% sobre os municípios existentes em 1988. A maior parte dos novos municípios foi criada entre 1988 e 1996, período em que os estados possuíam autonomia para regulamentar sua organização política interna. Assim sendo, (...) “poucos estados foram responsáveis pela maior parte dos novos municípios”, já que eles “(...) aprovaram uma regulamentação estadual que determinou uma grande potencialidade multiplicadora de municípios”.²⁶⁵ Esse aumento exponencial – e desorganizado²⁶⁶ - no número de municípios

²⁶⁵ TOMIO, F. R. L. *Ibid.*, p. 105.

²⁶⁶ De acordo com Tomio, em outras partes do mundo “Os exemplos de criação de novas unidades de governo local (*new towns*) indicam, normalmente, um planejamento mínimo dos níveis superiores de governo” (TOMIO, F. R. L. *Ibid.*, p. 106).

brasileiros pós-1988 levantou preocupações na literatura, em particular quanto às consequências da possível falta de estabilidade na federação, do risco de desperdício fiscal e da instabilidade e incompetência na gestão de políticas públicas.²⁶⁷

Essas preocupações tornaram-se mais relevantes à medida que se foi verificando que, ao contrário da criação de governos locais em outros países (resultado do processo de urbanização), no Brasil, grande parte dos novos municípios não estava inserida nos principais centros urbanos brasileiros, mas em pequenos assentamentos, predominantemente rurais, no interior do país.²⁶⁸ Como bem nota Tomio, “(...) não há mecanismos institucionais eficazes que permitam conciliar os interesses autonomistas locais com a racionalidade generalizante das esferas mais abrangentes de governo”.²⁶⁹ O que significa que as opções institucionais à disposição do Estado brasileiro são (i) ou *recentralizar* e, portanto, prejudicar os interesses autonomistas locais (em geral associados à ampliação da participação democrática, conforme descrição acima); (ii) ou manter a descentralização, o que eleva o risco de que a heterogeneidade na prestação de políticas locais acabe prejudicando a população local. Não há meio termo.

As reações da comunidade acadêmica e, paralelamente, da opinião pública, ao aumento avassalador de municípios pequenos culminou na aprovação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional nº 15/1996, que, de acordo com Tomio, correspondeu a uma “centralização política que reeditou a violação da federação ocorrida em períodos não democráticos”.²⁷⁰ Por meio da Emenda Constitucional nº 15/1996, unidades federadas perderam a liberdade de regulamentar sua divisão político-administrativa interna, já que o processo de fragmentação municipal no Brasil passou a ser regulamentado por Lei Complementar Federal.

Além disso, a partir da metade dos anos 1990, aprovaram-se emendas constitucionais que vincularam parte dos recursos transferidos a alocações predeterminadas (em particular para programas de saúde e educação fundamental) e, ao mesmo tempo, foram introduzidas restrições ao poder de governos locais de escolher onde aplicar os recursos.²⁷¹ Especificamente, em 1996, aprovou-se a Emenda Constitucional nº 14, que vinculou recursos federais, estaduais e municipais à educação fundamental e, em 2002, a Emenda Constitucional nº 29 foi aprovada e trouxe vinculações de receita para programas de saúde. Também vale sublinhar que a Lei de

²⁶⁷ TOMIO, F. R. L. *Ibid.*, p. 104 (citando, na nota de rodapé nº 2, diversas obras publicadas no período endereçando essa preocupação).

²⁶⁸ TOMIO, F. R. L. *Ibid.*, p. 107.

²⁶⁹ TOMIO, F. R. L. *Ibid.*, p. 113.

²⁷⁰ TOMIO, F. R. L. *Ibid.*, p. 105.

²⁷¹ SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *Op. Cit.*, p. 32.

Responsabilidade Fiscal, sancionada em 2000, colocou importantes limites à capacidade de despesa de governos municipais, além de impor restrições à sua capacidade de endividamento.

Essas alterações constitucionais, que limitaram a alocação de despesa e o número de municípios que poderiam ser criados no Brasil, podem ser explicadas justamente pelo ponto levantado por Arreche, mencionado acima: a heterogeneidade na qualidade da prestação estatal em nível local impulsionou uma reação – legítima – recentralizadora. Esse movimento, no entanto, afeta indistintamente *todos* os municípios (já que só há *uma forma* de governo local no Brasil), incluindo os que têm capacidade de gerar riqueza e de gerir, adequadamente, os negócios de interesse local.

Em linha com o que se afirmou acima em termos mais gerais sobre o processo de descentralização mundo afora: quando os municípios brasileiros foram elevados à condição de ente federativo com a Constituição Federal de 1988, alguns cientistas políticos assinalaram que a transferência do papel de realizar políticas sociais à esfera local de governo era desejável, pois aumentaria a qualidade do controle social.²⁷² No entanto, os economistas alertaram para o fato de que o fortalecimento dos municípios acabaria contribuindo para aumentar a ingovernabilidade, em função da perda de receitas da esfera federal, e da incapacidade técnica de governos locais assumirem novas competências de concepção e de execução de políticas públicas locais, como saneamento e educação básica.²⁷³ De acordo com Santos, a visão dos economistas prevaleceu e, assim sendo, “passamos da defesa das virtudes da descentralização ao processo de recentralização do poder público”.²⁷⁴

Esse processo de recentralização se manifesta de formas diversas, além das emendas constitucionais mencionadas acima. Por exemplo, Shankland e Athias relatam que o governo central manteve um certo grau de controle sobre governos locais mediante a imposição de parâmetros de gestão administrativa.²⁷⁵ Outro exemplo é de Santos, que concluiu que, desde

²⁷² Nesse sentido, *vide*: ARRETCHÉ, Marta. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. *Op. Cit.* *Vide* também: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense. (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. *Vide* também: FLEURY, S. (org.). **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

²⁷³ *Vide*, a respeito: AFFONSO, J. Roberto. **Brasil, Um Caso À Parte**. XVI Regional Seminar of Fiscal Policy. CEPAL/ILPES, Santiago do Chile, janeiro, 2004. *Vide* também: AFFONSO, Rui de B. A e SILVA, Pedro Luiz, B (org). **A Federação em Perspectiva. Ensaio Selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. *Vide* também: MENDES, Marcos. **Reforma Rent Seeking Behaviour: o caso dos municípios brasileiros**. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, associado à Fundação Armando Álvares Penteado, 2004.

²⁷⁴ SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Federalismo no Brasil: uma abordagem da perspectiva dos Municípios. **Revista Direito da Cidade**, vol. 3, n. 1, 2011, p. 96.

²⁷⁵ Nas palavras dos referidos autores: “control operated not through direct political command, but rather by hemming in the outsourced service providers with arbitrarily imposed budget ceilings, standardised prioritisation criteria, centrally defined targets and complex, initiative stifling planning and accounting procedures” (SHANKLAND, A.; ATHIAS, R. **Decentralisation and difference: Indigenous Peoples and Health System**

que o Presidente Fernando Henrique Cardoso tomou posse, em 1995, até o final do primeiro governo do Presidente Lula (2006), das 52 Emendas Constitucionais editadas, 18 afetam a autonomia municipal, mediante (i) a alteração do sistema tributário; (ii) a diminuição das transferências aos municípios; (iii) a criação de políticas sociais com participação dos municípios no seu financiamento; (iv) a redução da autonomia política municipal.²⁷⁶ Essas são as formas mais visíveis de recentralização no Brasil, mas pretendo, no restante deste tópico, chamar a atenção para outras, menos aparentes.

Conforme já apontado, a Constituição Federal atribuiu aos municípios a função precípua de executar a política de desenvolvimento urbano. As competências dos municípios encontram-se constitucionalmente previstas no também já mencionado art. 30 da Constituição Federal.²⁷⁷ Destaca-se, entre elas, a competência de “legislar sobre assuntos de interesse local”. Mas, embora os municípios tenham formalmente a capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, essa possibilidade se revela, na prática, muito limitada.

O propósito e o êxito de uma federação dependem de dois componentes: autonomia e participação.²⁷⁸ Quanto à autonomia, a Constituição Federal atribuiu aos municípios brasileiros as mesmas quatro competências, já endereçadas acima, que lhe garantem ampla autonomia formal.²⁷⁹ Já no que tange ao quesito participação, definido como a “valoração da vontade política de todos os entes federados na construção da Soberania da Federação”²⁸⁰, e também

Reform in the Brazilian Amazon. IDS Bulletin vol. 38, n. 1, Institute of Development Studies, Sussex, UK, 007, p. 86).

²⁷⁶ SANTOS, Angela Moulin S. Federalismo no Brasil: uma abordagem da perspectiva dos Municípios. *Op. Cit.* p. 98.

²⁷⁷ “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”.

²⁷⁸ SANTOS, Angela Moulin S. *Op. Cit.* p. 96.

²⁷⁹ São elas: (i) de autorganização, mediante a promulgação de uma Lei Orgânica elaborada pela Câmara de Vereadores, sem interferência do Poder Legislativo Federal ou Estadual; (ii) de autogoverno, levada a cabo por chefes do Poder Executivo Municipal e vereadores eleitos democraticamente; (iii) de autolegislação – como já dito, os municípios gozam da capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e sobre outras questões, suplementar e concorrentemente; e (iv) de autoadministração, de modo a arrecadar os tributos de competência municipal, aplicar receitas e prestar, direta ou indiretamente, os serviços públicos essenciais e necessários aos habitantes da localidade relevante.

²⁸⁰ SANTOS, Angela Moulin S. Federalismo no Brasil: uma abordagem da perspectiva dos Municípios. *Op. Cit.* p. 97.

como “cooperação e ampliação da autonomia”²⁸¹ dos municípios, a situação dos municípios revela uma tímida descentralização do poder. Isso por algumas das razões discutidas a seguir.

A “predominância do interesse”, princípio geral que guia e desenha a repartição de competências entre entes federados, se expressa na ideia de que cabe à União legislar sobre matérias de “interesse geral”, aos estados tratar de matérias de “predominante interesse regional” e aos municípios regular “assuntos de interesse local”. Assim, a Constituição (i) atribui à União competências exclusivas e comuns, previstas nos arts. 21 e 22, (ii) concede aos estados brasileiros as competências remanescentes dispostas no art. 25, parágrafo 1º, e (iii) transfere aos municípios os poderes previstos no supracitado art. 30.

A tabela abaixo, de Tomio e Ortoland, é útil para entender como, formalmente, a Constituição distribui competências legislativas entre os entes federativos:

Tabela 3 – Distribuição de competências legislativas entre entes federativos	
Competência	Ente federativo
Privativa/Exclusiva	União (art. 22) – competências numeradas, passíveis de delegação aos Estados (§ único); Municípios (art. 30) – competência para assuntos de interesse local; Distrito Federal (art. 32, § 1º) – mesmas competências dos Estados e Municípios.
Delegada	Art. 22, § único – LC federal poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias privativas da União. Raramente utilizada.
Concorrente	A União, os Estados, o Distrito Federal (art. 24) legislam concorrentemente; Regra: União estabelece normas gerais; Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecem normas suplementares; Os Municípios podem , por força do art. 30, II, CF, suplementar a legislação estadual e federal no que couber. OBS: Art. 22, incs. IX, XXI, XXIV e XXVII – falha técnica na CF. Também são matérias passíveis de legislação concorrente.
Residual ou Remanescente	Estados (art. 25, §1º) – competência residual ou remanescente (tudo que não é atribuído à União nem ao Município).

Fonte: Tomio e Ortoland, 2012, p. 70

Já as competências administrativas são distribuídas conforme a tabela abaixo. Para fins de leitura da tabela abaixo, “Privativo da União” significa que o assunto é atribuído explicitamente à União, com exclusão dos demais entes federativos. Já a competência comum

²⁸¹ SANTOS, Angela Moulin S. *Ibid.*, p. 97.

é da União, dos estados e dos municípios simultaneamente. Todos executam a ação em conjunto.

Tabela 4 – Distribuição de competências administrativas entre entes federativos	
Direito/administração	Brasil
Tratados Internacionais	Privativo da União
Defesa	Privativo da União
Polícia	Comum
Organização Instituições	Comum
Proteção da constituição e patrimônio público	Comum
Econômicos e financeiros	Privativo da União
Planejamento e desenvolvimento	Comum
Comunicação e telecomunicação	Privativo da União
Minérios nucleares e derivados	Privativo da União
Transporte/Trânsito	Comum
Proteção de bens culturais, educação e ciência	Comum
Proteção do meio ambiente e produção agropecuária	Comum
Assistência pública social	Comum

Fonte: Tomio, Ortolan e Camargo (2010, p. 82).

A tabela acima indica que os municípios podem colaborar com a execução de políticas públicas dirigidas aos seguintes temas: (i) Polícia; (ii) Organização Instituições; (iii) Proteção da constituição e patrimônio público; (iv) Planejamento e desenvolvimento; (v) Transporte/Trânsito; (vi) Proteção de bens culturais, educação e ciência; (vii) Proteção do meio ambiente e produção agropecuária; e (viii) Assistência pública social. Frise-se que os municípios podem, quando cabível, *colaborar* com a implementação dessas políticas. Mas a definição das legislativa das políticas (i.e., a concepção de suas estruturas, objetivos, abrangência, etc.) não necessariamente está a cargo de municípios. Por exemplo, a legislação sobre temas relativos a trânsito e transporte é competência privativa da União, mas a execução de políticas relacionadas pode ser levada a cabo pela União, estados e municípios, conforme o caso.²⁸²

As competências municipais legislativas privativas previstas no art. 30, quando comparadas às dos demais entes federados, são pouco numerosas. Cabe aos estados brasileiros e à União, entre outros assuntos: (i) tratar da saúde e da assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (ii) zelar por documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, monumentos, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos; (iii) promover o acesso à cultura, à educação e à ciência; (iv) preservar o meio ambiente e combater a poluição; (v) proteger as florestas, a fauna e a flora; (vi) realizar

²⁸² Vide TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl; CAMARGO, Fernando Santos de. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, v. 51, 2010, p. 76 e ss.

programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais; (vii) levar a cabo programas de saneamento básico; e (viii) combater a pobreza e os fatores de marginalização, mediante a integração social dos setores desfavorecidos. Muitas dessas questões são de interesse intensamente local.

De fato, questões de natureza local, como mobilidade urbana, são, na atualidade, tuteladas juridicamente por uma lei federal (Lei nº 12.587/2012). Outro exemplo é Plano Nacional de Educação, com estruturas e metas muito rígidas para a educação básica, de competência municipal (Lei nº 13.005/2014) – muito embora a execução das diretrizes da educação básica seja dependente de aportes financeiros dos governos municipais.²⁸³ Além disso, a segurança pública de muitas cidades é executada por estados, não por municípios. Basta pensar que as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), projeto de segurança pública notório da cidade do Rio de Janeiro, foi concebido e executado pelo Secretário Estadual de Segurança Pública, J. Beltrame. Até questões mais evidentemente locais, como a criação e pólos ou *clusters* de inovação, são objeto de políticas públicas e regulatórias estaduais no Rio de Janeiro. Existem hoje pelo menos quatro projetos tratando do tema, todos de iniciativa do governo estadual do Rio de Janeiro (contra apenas um, o supramencionado Distrito Rio Criativo, da Prefeitura do Rio de Janeiro).²⁸⁴

²⁸³ SANTOS, Angela Moulin S. Federalismo no Brasil: uma abordagem da perspectiva dos Municípios. *Op. Cit.* p. 99.

²⁸⁴ *Projeto Incubadora Rio Criativo*. A Incubadora Rio Criativo, criada pelo Decreto Estadual nº 44.159/2013, “é um centro de inovação que estimula o fortalecimento e a sustentabilidade dos empreendimentos da economia criativa do estado do Rio de Janeiro e o seu desenvolvimento econômico e social através da cultura”. Está fisicamente sediada na Praça Onze, centro do Rio de Janeiro, num espaço amplo, em que são oferecidos serviços de formação, apoio e geração de negócios para empresas, associações, redes setoriais e territoriais e agentes culturais dos municípios do estado.

O Programa Start-Up Rio. A iniciativa público-privada do Estado do Rio de Janeiro e parceiros foi lançada em outubro de 2013 pela Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo a Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Seu objetivo é fomentar a cultura do empreendedorismo, transformando o estado em um polo de referência internacional em tecnologia digital. Possui um componente educacional forte, com a função de “apoiar o desenvolvimento dos projetos e de uma cultura empreendedora, de forma dinâmica e completa, utilizando técnicas de ensino modernas e inovadoras especialmente desenhadas para empreendedores” (Descrição do *site* oficial do Programa. Disponível em: <http://www.startuprio.org/>. Acesso em: 27/05/2016).

Grupo Executivo do Complexo Industrial das Ciências da Vida. Iniciativa criada pelo Decreto Estadual nº 43.315/2011, o programa tem por objetivo “elaborar e desenvolver as diretrizes das políticas estaduais de fortalecimento do complexo produtivo e de inovação em ciências da vida para o Estado do Rio” (Descrição do *site* oficial do Programa. Disponível em: <http://www.geciv.rj.gov.br/geciv.php>. Acesso em: 27/05/2016).

Cluster Subsea do Rio de Janeiro. O projeto, do governo do Estado do Rio de Janeiro, visa a “atrair e apoiar o desenvolvimento de fabricantes e subfornecedores de equipamentos submarinos para o Estado, que é responsável por mais de 80% da produção de petróleo e gás natural brasileiro”. Descrição do *site* oficial do Programa. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/sedeis/exibeconteudo?article-id=1662221>. Acesso em: 27/05/2016. As atividades do programa são desenvolvidas em conjunto com o setor privado e academia, desenvolvendo Programas de promoção de negócios, capacitação de recursos humanos e apoio à pesquisa, desenvolvimento e inovação em todas as fases de sua concepção.

Isso contribui para que políticas públicas de interesse local, como é o caso do conjunto de políticas públicas e regulatórias voltadas à promoção do desenvolvimento econômico do Rio de Janeiro, tenham alcance bastante limitado. A distribuição de competências da Constituição Federal e, em especial, a forma com que se manifesta na prática essa distribuição de competências, faz como que, embora caiba aos municípios “legislar sobre temas de interesse local” e executar a “política de desenvolvimento urbano”, tais tarefas *sejam rigidamente contidas e limitadas pela legislação estadual e federal*. O que, por sua vez, se traduz em limitações à capacidade de governos locais de implementarem medidas de regulação local. Sem querer entrar no mérito da qualidade da decisão tomada no caso concreto, o fato é que a jurisprudência nacional vem, paulatinamente, apontando limites para a competência regulatória de grandes municípios brasileiros.

Basta citar as tentativas legislativas de cidades como São Paulo (Projeto de Lei Municipal nº 01-0743/1995), Sorocaba (Lei Municipal nº 10.891/2014) e o Distrito Federal (Lei Distrital nº 4.624/2011), entre outras, de impor a gratuidade do pagamento de estacionamento em shopping center foram rejeitadas pelo Poder Judiciário por entender que elas usurpavam a competência privativa da União de legislar sobre direito civil, motivo pelo qual não se enquadrariam no conceito de “legislação de interesse local”.²⁸⁵ O raciocínio jurídico empregado para chegar a essa conclusão é a leitura dos arts. 21 a 25 da Constituição Federal à luz do princípio da prevalência de interesses, o que leva à constatação de que “(...) sobre direito econômico a competência é concorrente apenas entre a União, Estados e Distrito Federal e, sobre direito comercial e civil, compete exclusivamente à União legislar sobre tais ramos, que disciplinam a economia”.²⁸⁶ De fato, o art. 24 da Constituição Federal estabelece que compete apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre, entre outros temas, “direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico”. Esse dispositivo poderia ser interpretado como sendo uma vedação aos municípios de implementarem medidas

²⁸⁵ A matéria é pacífica, como bem notou o juiz de Direito Rômulo de Araújo Mendes, da 5ª vara da Fazenda Pública do DF, ao reconhecer incidentalmente a inconstitucionalidade da supracitada lei distrital nº 4.624/2011: “(...) a matéria constante dos autos é pacífica e não carece de maiores análises. A Lei Distrital nº 4.624/2011, reconhecida pelos próprios impetrados como inconstitucional, versa a respeito de matéria já reconhecida nos Tribunais de Justiça dos Estados e do próprio Distrito Federal, bem como no STF, como de competência exclusiva da União, uma vez que trata de Direito Civil. A referida lei estabelece hipóteses de gratuidade nos estacionamentos particulares dos shopping centers e hipermercados do Distrito Federal, impedindo, portanto, os proprietários de tais estabelecimentos de cobrarem valores pelo uso de suas propriedades” (decisão de 24 de outubro de 2011, no contexto do processo 2011.01.1.168570-5). *Vide* também: Processo n. 2087558-54.2015.8.26.0000 (sobre a lei de Sorocaba).

²⁸⁶ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Regulação da ordem econômica por lei municipal – incompetência legislativa do município para dispor sobre tal matéria – inconstitucionalidade da exigência de gratuidade para estacionamentos de shoppings. **Revista dos Tribunais**, vol. 739, maio, 1997, p. 129 e ss.

de regulação local. A autonomia formal que lhes é assegurada pela Constituição, bem como a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, não seria para tanto.

A consequência de cada uma dessas decisões é a restrição da autonomia municipal, em especial no que concerne à capacidade dos municípios de fazer regulação econômica. Nesse contexto, também vale mencionar o caso do Uber, tanto no Rio de Janeiro, quanto em São Paulo. Em São Paulo, o então Prefeito Eduardo Haddad emitiu, em 2016, um decreto que previa a cobrança de uma taxa progressiva para empresas de transporte individual de passageiros por aplicativos como o Uber. Assim, durante o período em que a norma esteve em vigor, as empresas pagavam de R\$ 0,10 a R\$ 0,40 por quilômetro rodado, a depender de quanto a empresa circulava. Isso contrastava com a situação anterior, em que a taxa cobrada pela prefeitura era fixa: R\$ 0,10.

De acordo com o Prefeito Eduardo Haddad, o objetivo da medida era o de *aumentar a competitividade*, o que se alcançaria evitando que o Uber monopolizasse o mercado. O juiz Antonio Augusto Galvão de França, da 4ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo, decidiu, em 19 de outubro de 2016, que “A cobrança de sobretaxa embasada em tal argumento atenta contra o princípio da livre concorrência, previsto no art. 170, IV, da Constituição Federal”. Disse, também, que “(...) ao criar norma com declarado propósito de interferência na ordem econômica, ou seja, de Direito Econômico, o Município extrapola sua competência legislativa, invadindo o âmbito da União e do Estado de São Paulo (artigo 24, I, da Constituição Federal)”.²⁸⁷ De novo, sem querer entrar no mérito da decisão, e sim discutir suas consequências institucionais, o fato é que esta é mais uma demonstração da forma como a jurisprudência enxerga a autonomia de grandes cidades para regular assuntos de interesse local.

No Rio de Janeiro, o raciocínio para revogar uma norma do governo municipal que proibia o aplicativo foi semelhante: dizer que o tema *não* é de competência de municípios. Nas palavras da juíza Mônica Ribeiro Teixeira, em decisão proferida em 8 de outubro de 2016:

“Sob o prisma da competência legislativa, o art. 30, II, da Constituição da República permite ao Município apenas “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”, mas em nenhuma hipótese contrariar ou derrogar o disposto em Lei Federal. No caso ora apreciado, a Lei Complementar Municipal não apenas ignora o dever de não exclusividade imposto pelo art. 16 da Lei Federal nº 8.987/95, como também suprime a categoria do transporte urbano individual de passageiros a título privado, expressamente reconhecida pelo art. 3º, § 2º, III, 'b', da Lei nº 12.587/2012. Ao fazê-lo,

²⁸⁷ Processo nº 1047591-20.2016.8.26.0053.

o legislador municipal invade competência que é privativa da União, prevista no art. 22, I e XI, da Carta Magna, para legislar sobre Direito Civil e transporte”.²⁸⁸

Reitero, mais uma vez, que não estou querendo entrar no mérito da qualidade das decisões. Particularmente, acho um absurdo que municípios isentem consumidores de shoppings de pagar estacionamento. Também entendo ser muito complicado dizer que, para aumentar a concorrência, seria necessário o preço público progressivo imposto pelo Prefeito Haddad a empresas como o Uber. E talvez seja justamente isso que justifica as decisões judiciais acima, que são positivas se consideradas em isolado, mas prejudicam, gradativamente, a autonomia de grandes cidades, se analisadas ao longo do tempo. Dito em termos mais técnicos e afeitos à nova literatura sobre regulação, os juízes, ao tomarem as decisões acima, podem estar querendo tomar uma decisão baseada em razões de primeira ordem (isto é, a melhor decisão que poderia ser tomada no caso concreto). Ao fazerem isso, ignoram a necessidade ou a importância de se tomar, estrategicamente, decisões de segunda ordem, que podem até não ser as melhores quando consideradas individualmente, mas que podem ser as mais adequadas ao longo do tempo e considerando outras decisões semelhantes tomadas antes e depois.

Afinal, razões de segunda ordem são aquelas que não apenas servem para tomar decisões pontuais, mas, também, para orientar *como decidir* casos semelhantes ao longo do tempo, em dado contexto institucional.²⁸⁹ E o fato é que decisões, ao longo do tempo, moldam as instituições com a mesma intensidade que normas na forma de leis, decretos, etc.²⁹⁰ Assim, decisões como a do estacionamento e do Uber podem ir esvaziando, paulatinamente, a autonomia local de grandes cidades e, consequência, sua capacidade de implementar medidas de regulação local. Outrossim, uma ausência de definição sobre a quem compete o que num regime de cooperação entre entes federativos, leva muitos assuntos locais a serem tratados

²⁸⁸ Processo nº 0406585-73.2015.8.19.0001.

²⁸⁹ As seguintes considerações de Sunstein e Ullmann-Margalit sobre o tema são esclarecedoras: “Nosso interesse aqui é com decisões de segunda ordem. O conceito requer alguns esclarecimentos. Desejos de segunda ordem se referem a com desejos sobre desejos; crenças de segunda ordem dizem respeito a crenças sobre crenças. No entanto, decisões de segunda não são exatamente decisões sobre decisões. Na verdade, decisões de segunda ordem se referem às estratégias adequadas para evitar decisões ou para reduzir seus custos. Mais especificamente, estamos interessados nas estratégias que pessoas usam para evitar se envolver numa situação comum de tomada de decisão em primeira instância. Pode-se dizer que pessoas (e instituições) toma decisões de segunda ordem quando escolhem uma dentre várias possíveis estratégias de segunda ordem para minimizar os ônus de, e o risco de erro decorrente de decisões de primeira ordem” (tradução livre) (SUNSTEIN, Cass; ULLMANN-MARGALIT, Edna. **Second-order decisions**. John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 57, 2D Series, University of Chicago Law School, 1998, p. 3. Disponível em: http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1437&context=law_and_economics. Acesso em: 21/03/2016).

²⁹⁰ Sobre como decisões moldam instituições, inclusive as competências associadas a elas, *vide*: FALCÃO, Joaquim; LENNERTZ, Marcelo; RANGEL, Tânia Abrão. O controle da administração judicial. **Revista de Direito Administrativo**, v. 250, 2009, p. 103-122.

diretamente por estados e pela União. O que também contribui para a perda de autonomia de grandes cidades. Vale, aqui, trazer a pertinente observação de Ortolan: “(...) a experiência federativa não é apenas uma distribuição formal de competências entre governos, mas sim um processo dinâmico por meio do qual o poder é distribuído e redistribuído”.²⁹¹

Uma pergunta que pode vir à mente após a breve explicação dos casos do estacionamento gratuito em *shoppings* e da Uber é: o que regula a decisão, ou conjunto de decisões, a respeito do que é ou não competência da União? Citei acima o princípio da predominância de interesses, que basicamente estabelece que quanto mais geral a questão, mais provável é que ela seja tratada pela União. Ou seja, em caso de dúvida sobre se um assunto deve ou não ser alvo de legislação municipal, poderia perguntar-se: é muito abstrato e geral? Afeta indistintamente todos os brasileiros? Há interesse que o Estado regule esta matéria de forma generalizada, pois se trata de um assunto que tem a ver com o modo de o Brasil se posicionar no mundo? É importante que a matéria seja regulada pelo governo central para garantir um mercado único no Brasil, sem barreiras decorrentes de regulações distintas entre entes federativos? Respostas afirmativas a perguntas como essas (entre outras) levariam à conclusão de que o assunto *não* deve ser alvo de legislação municipal.

A lógica da predominância de interesses, no entanto, parece animar apenas em parte a repartição de competências existente hoje na Constituição Federal. De fato, por um lado há assuntos de interesse local que são de competência privativa da União e possuem claras características gerais (e.g., legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; sobre águas, energia, informática, telecomunicações, serviço postal, entre outros assuntos gerais previstos no Art. 21 da Constituição).²⁹² Por outro lado, há algumas questões previstas no art. 21 da Constituição cujas

²⁹¹ Ortolan complementa ainda que “(...) apesar de a Constituição Federal estabelecer o esqueleto estático da divisão de competências entre os centros de governo, essa divisão formal de poderes só será efetivamente compreendida se analisada em conjunto com a dinâmica do seu exercício” (ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações intergovernamentais e instrumentos de cooperação administrativa na federação brasileira**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, 2013, p. 168).

²⁹² “Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - declarar a guerra e celebrar a paz; III - assegurar a defesa nacional; IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal; VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; VII - emitir moeda; VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada; IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos

características “mais gerais” parecem ser menos óbvias: “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” é um exemplo. De fato, não há nada de manifestamente “geral” e “abstrato” associado a legislação sobre trânsito e política urbana. Tanto que outras em federações, como a alemã, a competência para legislar sobre política urbana é divergente (uma legisla com exclusão da outra) entre União e entidades subnacionais, e a competência para legislar sobre trânsito é paralela (ambas legislam nos assuntos de seu interesse) entre União e entidades subnacionais.²⁹³

Padrão semelhante se verifica no art. 24 da Constituição Federal,²⁹⁴ que estabelece os assuntos que competem concorrentemente à União, Estados e o Distrito Federal apenas legislar (sendo que, nos termos do parágrafo 1º do referido dispositivo, “no âmbito da legislação

curtos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres; XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios; XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional; XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão; XVII - conceder anistia; XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação; XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho; XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa”.

²⁹³ TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. O sistema de repartições das competências legislativas da Lei Fundamental Alemã após a reforma federativa de 2006 em perspectiva comparada com o Estado Federal Brasileiro. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 38, jan/jun 2011, p. 74.

²⁹⁴ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”). Aparecem alguns assuntos mais gerais (e.g., procedimentos em matéria processual) junto com outros que poderiam ser considerados de impacto mais local (e.g., “organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis”).

De qualquer forma, mesmo não estando explicitamente exposto o assunto na Constituição como de competência privativa da União ou concorrente entre Estados e a União, o fato é que não é muito difícil *interpretar o assunto como sendo de interesse geral*, e encaixá-lo em alguma competência privativa da União ou concorrente entre Estados e a União. Em virtude da *generalidade* e da *abertura* dos conceitos que estão presentes em alguns dos dispositivos que regulam as competências privativas da União e concorrentes de Estados e a União, e dada a fluidez da tarefa de interpretação jurídica, a regulação local pode acabar sendo comprometida, ou confundida, com, por exemplo, direito civil (privativo da União), direito econômico, urbanístico ou tributário (concorrente entre Estados e a União), exceção à livre-iniciativa (privativo da União), entre outros “conceitos gerais” que podem ser apropriados por um movimento inconsciente e difuso de *centralização* do poder nas mãos especialmente da União, mas também dos estados. Assim, o papel dos municípios na promoção do desenvolvimento local via regulação local, tal como proposto e descrito nesta dissertação, fica completamente esvaziado. E o perfil do município de grandes cidades acaba aproximando-se mais da cidade “passiva”, de intervenção fraca.

Essa situação acaba por gerar um problema para a capacidade de cidades, como o Rio de Janeiro, executarem uma efetiva política de fomento à economia local. As possibilidades de ação, à disposição de cidades como o Rio de Janeiro, precisam ser mais amplas. Não adianta incluir no Plano Diretor uma série de objetivos e soluções para a cidade se esses objetivos e soluções não forem compatíveis com a legislação estadual e federal. De certa forma, a realidade do estado federativo compromete a capacidade das grandes cidades brasileiras de serem mais autônomas e terem a possibilidade de efetivamente controlar o seu futuro econômico e social, ao tolher-lhes a capacidade de promover o desenvolvimento local mediante o uso “criativo”, coordenado, articulado e coerente de medidas estruturais e de indução.

Mais importante é a dificuldade que esse estado de coisas pode gerar para a questão da democracia em nível local, amplamente discutida acima. De fato, se há algo que se pode concluir deste tópico é que, na prática, a autonomia formal de municípios brasileiros, incluindo os de grandes cidades, é muito limitada. Isso significa, nos termos da definição proposta nesta dissertação, que as autoridades locais *não* conseguem gerir com exclusividade (ou o que mais se aproxime disso) os assuntos de interesse local. Também significa que os cidadãos não logram

adequadamente influenciar a políticas que afetam o seu dia-a-dia, pois a distribuição – ou melhor, confusão e sobreposição – de competências e a linha pouco clara entre o que é mais “geral”, de competência dos Estados, e o que é de “interesse local”, torna impraticável qualquer tentativa de controle social coordenado e efetivo.

Quem é o responsável por assuntos de interesse local no Brasil? A resposta é menos óbvia do que “o Município”, por todas as razões exploradas acima. Então, se há um problema com um assunto de interesse local, quem deve a população cobrar? União, Estado ou Município? Os três? Apenas dois deles? Quem? Qual o risco de um ente ser cobrado e acabar respondendo “não, isso é assunto do outro ente, e só subsidiariamente problema meu”? Há, sim, situações em que está claro quem deve ser cobrado para que um determinado problema local seja resolvido. Nesses casos, a mobilização popular tem se mostrado cada vez mais efetiva. É o que evidencia, de fato, o episódio recente em que a Câmara de Vereadores da Cidade de São Paulo desistiu do plano de aumentar os salários dos vereadores em 26,3%.²⁹⁵

Por outro lado, quando cobrado sobre a questão da segurança pública no Rio de Janeiro durante os Jogos Olímpicos, o Prefeito Eduardo Paes – o responsável pelo projeto olímpico – foi rápido em atribuir a culpa ao Governo de Estado, em crise naquele momento.²⁹⁶ Esse jogo de empurra-empurra da responsabilidade para resolver problemas essencialmente locais é improdutivo, como já sugerido nesta dissertação. Abre espaço para desculpas – ou omissões – políticas do teor “deixa-que-eu-deixo”. Se a responsabilidade – e, conseqüentemente a culpa pelo fracasso – é de todos, na verdade, não é de ninguém. Nesse quadro, o controle social fica diluído, e a crença na efetividade dele diminui. Os problemas urbanos, como os do Rio de Janeiro descritos na introdução desta dissertação, por isso proliferam.

Um exemplo da diluição da competência – e, conseqüentemente, responsabilidade – pela gestão assuntos de interesse local é o caso do Parque Olímpico da Barra, no Rio de Janeiro. A construção do Parque Olímpico é o resultado de uma Parceria Público-Privada entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e a Concessionária Rio Mais.²⁹⁷ A ideia inicial era que a fosse feita uma licitação para selecionar uma empresa privada que ficaria responsável pela manutenção da

²⁹⁵ G1. Vereadores de SP desistem de votar reajuste de 26% em seus salários (“após protesto de movimentos sociais na Câmara, votação não teve quórum”). **G1 São Paulo**, 17/12/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/vereadores-de-sp-desistem-de-votar-reajuste-de-26-em-seus-salarios.ghtml>. Acesso em 20/12/2016.

²⁹⁶ G1 Rio. Paes diz que RJ fez ‘trabalho terrível’ na segurança em entrevista à CNN. **G1 Rio**, 04/07/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/olimpiadas/rio2016/noticia/2016/07/paes-diz-que-rj-fez-trabalho-terrivel-na-seguranca-em-entrevista-cnn.html>. Acesso em: 07/12/2016.

²⁹⁷ A Concessionária Rio Mais é formada pelas empresas Construtora Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez e Carvalho Hosken, de acordo com informações extraídas do site da concessionária: <http://www.riomais.net/sobre-rio-mais/quem-somos/>. Acesso em: 22/12/2016.

infraestrutura do parque por 25 anos, tendo o município a obrigação de investir um total de R\$ 382,7 milhões no projeto durante esse período.

No entanto, o recém-eleito Prefeito do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella, ameaçou cancelar a referida licitação, pois entendeu que a Prefeitura do Rio de Janeiro não tem condições de assumir a responsabilidade pela manutenção do parque no modelo de PPP formatado pela gestão de Eduardo Paes.²⁹⁸ Devido a esse impasse, qual foi a solução adotada? A manutenção do Parque Olímpico passou para as mãos da União: o Ministério do Esporte arcará com os custos de manutenção das arenas, e também pagará a desmontagem da arena de handebol, que será transformada em quatro novas escolas municipais. De acordo com o Globo, “A parceria do município com o Ministério do Esporte em nada afetará a rotina da Via Olímpica. A manutenção das instalações e a limpeza do espaço ficarão sob a responsabilidade da concessionária Rio Mais”.²⁹⁹ Pode até não afetar a rotina da Via Olímpica, mas talvez seja o caso de refletirmos sobre o que essa parceria evidencia. O que significa para a democracia em nível local. Para a capacidade de cidadãos efetivamente participarem de assuntos de interesse local, cobrarem resultados e responsabilizarem desvios ou atos públicos indesejáveis. A parceria evidencia uma clara diluição de responsabilidade pelo Parque Olímpico, que passa agora a ser gerido tanto pela União, quanto pela Prefeitura do Rio de Janeiro.

Outro exemplo desse problema da diluição da responsabilidade pela condução de negócios de interesse intensamente local é o fato de alguns hospitais estaduais no Rio de Janeiro, no bojo da profunda crise enfrentada pelo governo do Estado, terem sido *assumidos* pela Prefeitura do Rio de Janeiro.³⁰⁰ O repasse desses hospitais pode ter sido uma medida emergencial importante, considerando que pessoas precisam ser atendidas *agora*; esperar o

²⁹⁸ De acordo com informações do Jornal O Globo: “Segundo a assessoria de Crivella, um projeto tão drástico não poderia ter sido licitado a um mês de Eduardo Paes deixar a prefeitura, sem que a equipe de transição do futuro governo tivesse sido consultada. O edital do Parque Olímpico prevê que a prefeitura pague R\$ 166,5 milhões por obras de adaptação durante três anos, a partir da concessão. Nessa conta, estão despesas para a conversão de uma das arenas em quatro escolas e a remontagem do centro aquático em dois de menor porte em áreas carentes da cidade. Conforme o edital, a partir do terceiro ano da concessão, a prefeitura ainda terá que arcar com parte das despesas de manutenção de duas arenas. A prefeitura concorda em gastar até R\$ 382,7 milhões até o fim do contrato. A futura concessionária também vai contar com receitas da exploração de uma das novas arenas, onde poderá promover shows e outros eventos” (vide SCHMIDT, Selma. Crivella afirma que vai cancelar licitação de Parque Olímpico. **Globo**, 03/12/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/crivella-afirma-que-vai-cancelar-licitacao-de-parque-olimpico-20582427>. Acesso em: 22/12/2016).

²⁹⁹ SCHMIDT, Selma; MAGALHÃES, Luiz Ernesto. União cuidará de arenas olímpicas na Barra da Tijuca. **Globo**, 21/12/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/uniao-cuidara-de-arenas-olimpicas-na-barra-da-tijuca-20679492>. Acesso em: 28/12/2016.

³⁰⁰ “O prefeito do Rio, Eduardo Paes, anunciou nesta terça-feira (5) que o município vai assumir a gestão dos hospitais estaduais Albert Schweitzer, em Realengo, e Rocha Faria, em Campo Grande, ambos na Zona Oeste da cidade. O anúncio foi feito na sede do governo estadual, no Palácio Guanabara, ao lado do governador Luiz Fernando Pezão” (G1. Prefeitura do Rio assumirá 2 hospitais estaduais da Zona Oeste. **G1 Rio de Janeiro**, 05/01/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/01/prefeitura-do-rio-assumira-2-hospitais-estaduais-da-zona-oeste.html>. Acesso em: 12/12/2016).

Estado sair da crise, tendo o município condições de financiar o atendimento médico, não parece ser uma medida muito ideal. Não discuto isso. Gostaria apenas de chamar a atenção para o fato de que, ocorrendo esse repasse, qual a mensagem que se passa para a população? Quem precisa ser pressionado para que a solução de alguns problemas urbanos – como a saúde pública, ou medidas para o desenvolvimento econômico local – saiam do papel? O Município? O Estado? Depende se estamos ou não em crise? Devemos acionar ambos os entes? Ou devemos “escalar”, e pressionar a União?

Só o fato de estarmos formulando as perguntas coloca em cheque a utilidade de a Constituição brasileira garantido autonomia aos municípios, bem como uma série de competências privativas. Se a principal ideia subjacente à elevação de municípios ao status de ente federativo é a de que em nível local a experiência democrática pode ser aprofundada e indivíduos terão mais controle sobre as decisões que mais afetam seu dia-a-dia, o fato de essa experiência democrática estar comprometida pela diluição da responsabilidade entre os entes que atuam localmente significa que não faz sentido termos governos locais? Pode ser que a resposta seja “sim”, ou que precisamos reformar a forma com que organizamos politicamente grandes cidades.

Além disso, essa distribuição pouco clara de competências, que resulta numa falta de objetividade sobre o que é o papel do município e o que não é, no melhor cenário e, no pior, no esvaziamento da autonomia de governos locais, também contribui para comprometer a efetividade de políticas regulatórias em nível local. Se todos são competentes (alguns mais do que outros) para regular *diferentes assuntos de interesse local*, é possível que sejam implementadas medidas com objetivos conflitantes. Se o Estado é responsável (por alguma razão) pelo metrô no Rio de Janeiro, o Município pelo lixo, o Estado e o Município por medidas de indução, o Estado pela segurança pública, o Município pela iluminação pública, a União por regular em abstrato o transporte público (incluindo-se aí o Uber) e ao Município prestar serviços e fiscalizá-los, não é difícil imaginar que, por trás desse emaranhado de competências concorrentes, comuns e privativas, possam estar em ação agendas distintas de desenvolvimento econômico. Ou seja, pode ser que, simultaneamente, diversas “visões de cidade” e “visões de desenvolvimento” estejam convivendo, eliminando o potencial de complementariedade e coerência entre as diversas políticas regulatórias de impacto intensamente local.

Esse não é um problema muito alheio à realidade atual de grandes cidades brasileiras. O embate entre a Prefeitura de São Paulo e o Governo de Estado de São Paulo, a respeito de como lidar com a Cracolândia ilustra muito bem como um problema de *conflito* entre visões de cidade pode surgir. Nesse caso, a prefeitura e o governo estadual tinham em operação “dois

programas independentes e parcialmente antagônicos para cuidar de viciados de crack (...).³⁰¹ A tabela abaixo, da Folha de São Paulo, mostra como os objetivos, entre outras características dos programas, são bem diferentes e pouco complementares:

Tabela 6 – Diferenças entre os programas do Estado de São Paulo e da Prefeitura de São Paulo focados na Cracolândia		
Programa	Braços abertos	Recomeço
Responsável	Prefeitura de SP	Governo do Estado
Implantação	Janeiro de 2014	Janeiro de 2013
Objetivos	Reinserir o dependente na sociedade e estimular a diminuição do consumo de drogas	Tratar o usuário com medidas ambulatoriais, inclusive internações compulsórias
O que oferece	(i) Moradia em hotéis; (ii) 3 refeições por dia; (iii) Apoio em tratamentos; (iv) Profissionalização; (v) Emprego	(i) Acesso a tratamento; (ii) Internação, se for preciso; (iii) Encaminhamento a capacitação e recolocação profissional
Orçamento anual	R\$ 12 milhões	R\$ 80 milhões
Gastos com usuário	R\$ 1.320 por mês	R\$ 1.350 por mês (internação)

Fonte: Folha de São Paulo, com base em dados da Prefeitura e do Governo de Estado de São Paulo

Enquanto o programa da prefeitura tem por objetivo desestimular o uso de drogas por meio de medidas de “ressocialização” e “reinserção” do usuário no mercado de trabalho, o objetivo do programa do governo estadual é mais drástico, e envolve, inclusive, internações compulsórias, que podem acabar interrompendo o trabalho de ressocialização que vem sendo feito pela prefeitura. Assim sendo, Jair Lourenço Silva, psiquiatra e gestor da comunidade terapêutica Estância Primavera, que recebe pacientes do programa do governo estadual chamado Recomeço, disse, em entrevista à Folha de São Paulo que “Temos excelentes programas dentro da cracolândia. Só que eles não se falam, infelizmente. São usados para plataforma política. O usuário fica perdido nesse tiroteio”.³⁰² Uma das possíveis razões para a falta de diálogo é a tensão política entre o partido no governo estadual – o PSDB, à época já da situação – e o partido no governo municipal – o PT, naquele momento já na oposição.

Problemas como esse – isto é, problemas de conflito entre os entes federativos no contexto urbano – estão longe de ser pouco frequentes. Eles surgem a todo momento, com toda nova promessa de campanha eleitoral a nível federal, estadual e municipal. Imagine, por exemplo, que o candidato a prefeito do Rio de Janeiro Marcelo Freixo tivesse sido eleito para

³⁰¹ MAISONNAVE, Fabiano; SANT’ANNA, Emilio. Falta de diálogo emperra ações de Haddad e Alckmin na cracolândia. **Folha de São Paulo**, 21/08/2016. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/descaminhos-da-cracolandia/introducao/falta-de-dialogo-emperra-acoes-de-haddad-e-alckmin-na-cracolandia.shtml>. Acesso em 12/12/2016.

³⁰² MAISONNAVE, Fabiano; SANT’ANNA, Emilio. *Id.*

o cargo de prefeito do Rio de Janeiro. Uma de suas promessas eleitorais era a criação de um banco municipal de fomento a pequenas empresas cariocas. Mais especificamente, o candidato a prefeito Marcelo Freixo sugeriu criar o “Banco Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social (BMDES”, que captaria recursos de outros bancos de desenvolvimento (como o BNDES) para “realizar políticas de microcrédito e desenvolvimento social”.³⁰³ Segundo o candidato a prefeito, a criação do referido Banco estaria prevista na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. De fato, o art. 291, parágrafo 3º da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro estabelece que “A lei disporá sobre a criação e o funcionamento de banco de investimento e desenvolvimento econômico, organizado sob a forma de sociedade anônima de economia mista destinado à aplicação de recursos financeiros para assistência a microempresas e pequenas empresas”. O problema não é a criação do banco em si. O problema é que já existe, com forte atuação na cidade do Rio de Janeiro, a Agência Estadual de Fomento (AGERIO).

A AGERIO foi criada pelo Decreto Estadual nº 32.376, de 12/12/2002 e é, também, uma sociedade de economia mista, vinculada à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços do Estado do Rio de Janeiro (Sedeis). O principal objetivo da AGERIO é

“estimular o desenvolvimento econômico do estado do Rio de Janeiro, sempre mantendo a responsabilidade socioambiental e as boas práticas de governança. Por meio de recursos próprios; de repasses de linhas de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Caixa Econômica Federal (FGTS) e da Financiadora de Estudos e Projetos - Finep (Inovacred); ou de fundos de fomento, investimos em projetos de todos os portes, da micro à grande empresa, e contribuimos para a geração de emprego e renda, e para o aumento da qualidade de vida dos cidadãos fluminenses”.³⁰⁴

Lendo a descrição do objetivo da AGERIO, e depois relendo a descrição do que seria o BMDES, o leitor possivelmente ficará com a mesma dúvida que fiquei: na prática, qual seria a diferença da atuação da AGERIO e da BMDES? Uma possível resposta seria “A AGERIO atuaria em todo o Estado e o BMDES só no município”. Mas aí surgem alguns problemas. Por exemplo, o fato da AGERIO atuar no estado todo significa que também atua na cidade do Rio de Janeiro. Ou seja, haveria uma sobreposição entre os dois órgãos na cidade do Rio. O governo

³⁰³ GLOBO. Programa do PSOL inclui a criação de um banco municipal. **O Globo**, 16/10/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/programa-do-psol-inclui-criacao-de-um-banco-municipal-20296941>. Acesso em: 22/12/2016.

³⁰⁴ Informações extraídas do site da AGERIO. Vide <http://www.agerio.com.br/index.php/somos-quem>. Acesso em 22/12/2016.

estadual pode ter uma visão diferente sobre a política de microcrédito que o governo municipal. A probabilidade de isso ser o caso seria alta se o candidato a prefeito Marcelo Freixo, do PSOL, fosse eleito, considerando que o Governador durante uma parte do mandato seria o Sr. Luiz Antonio Pezão, do PMDB. Qual o impacto disso na efetividade da política de fomento a pequenos negócios na cidade do Rio de Janeiro? A resposta mais óbvia seria: as políticas estadual e municipal tenderiam a um conflito que poderia reduzir a efetividade de ambas e significar um desperdício de dinheiro público provocado pelo não aproveitamento de uma economia de escopo na intervenção estatal no contexto econômico urbano.

Uma última observação antes de seguir: a ideia de atribuir a municípios a competência *privativa* para legislar sobre assuntos de interesse local corrobora o ponto que venho tentando sustentar ao longo desta dissertação, referente à associação entre autonomia local e participação popular. Não faz sentido que assuntos de interesse local sejam objeto de legislação e regulação realizada por outro ente que não o governo local, mais próximo do cidadão. Com efeito, seria meio esdrúxulo achar que há alguma racionalidade no fato de ter estados ou a União legislando sobre assuntos de interesse local, pois isso equivale a dizer que o eleitor de uma cidade X é afetado e possui interesses e preferências em relação a um problema e uma política local da cidade Y, sendo ambas as cidades situadas no mesmo estado H. É como afirmar que o eleitor de Petrópolis exerce e deve exercer algum grau de influência sobre questões de interesse local do Rio de Janeiro, como, por exemplo, a extensão e os pontos abrangidos pelo metrô do Rio de Janeiro.³⁰⁵

3.3. A ausência de cooperação interfederativa no Brasil

Após meus comentários no tópico anterior sobre a falta de autonomia, no mundo real, de grandes cidades, pode surgir a seguinte dúvida: mas, como você mesmo reconhece na introdução desta dissertação, não é pressuposto da federação brasileira a cooperação entre esses entes? Você não está confundindo o que você chama de “recentralização” com a *cooperação* entre os entes federativos (que deve ocorrer)?

³⁰⁵ O metrô do Rio de Janeiro é uma concessão estadual. Reconheço isso. Mas o meu ponto serve mais para mostrar justamente que uma interpretação correta do que é a competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local deveria fazer com que o Município do Rio de Janeiro, e não o governo estadual, deveria regular o metrô do Rio de Janeiro.

Passo a discutir o aspecto cooperativo da federação brasileira brevemente a seguir. Procurarei explicar a razão pela qual creio que ele, tal como implementado na prática, não desqualifica as minhas afirmações feitas aqui, focadas mais nas competências privativas de municípios, previstas no art. 30 da Constituição.

3.3.1. A cooperação interfederativa: considerações gerais

De onde surge a faceta cooperativa do federalismo brasileiro? A resposta é que o modelo federalista previsto hoje na Constituição Federal brasileira é o resultado de uma espécie de combinação entre dois modelos algo distintos: (i) o norte-americano, regido pela ideia da *competição* entre entes e, portanto, marcado pelas *competências privativas*; e (ii) o alemão, regulado pela *cooperação* entre entes e, assim, caracterizado pelas *competências comuns e concorrentes* (paralelas).³⁰⁶ Essa fusão entre dois modelos não significa, necessariamente, que, na prática, o federalismo brasileiro seja cooperativo. De fato, há autores que dizem, por exemplo, que a criação da esfera de poder municipal “em um contexto de forte urbanização da população e emergência de municípios de médio e grande porte que se tornaram importantes atores políticos, a estrutura federativa brasileira assumiu uma feição mais competitiva entre seus entes do que aquela cooperação pretendida”.³⁰⁷

O aspecto cooperativo do federalismo é amplamente discutido por autores, referindo-se ao caso do Brasil e de outras federações. Um dos aspectos de maior interesse dessa farta literatura se refere aos fatores que contribuem para moldar o *grau de enraizamento institucional* da cooperação intergovernamental federalista. Ortolan, após realizar estudo de fôlego sobre as experiências cooperativas na Alemanha, Áustria, Estados Unidos, Austrália e África do Sul, conclui que dois principais fatores afetam o grau de institucionalização das relações intergovernamentais federativas: (i) o sistema de governo adotado (parlamentarismo, presidencialismo ou modelo híbrido); e (ii) o sistema federativo administrativo instituído pela Constituição (repartição e execução das competências administrativas entre governos).³⁰⁸

³⁰⁶ Sobre o caráter “híbrido” do federalismo brasileiro, *vide*: ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. *Op. Cit.*, p. 58 e ss.

³⁰⁷ SANTOS, Angela Moulin S. Federalismo no Brasil: uma abordagem da perspectiva dos Municípios. *Op. Cit.* p. 98.

³⁰⁸ ORTOLAN, Marcelo. O sistema de repartições das competências legislativas da Lei Fundamental Alemã após a reforma federativa de 2006 em perspectiva comparada com o Estado Federal Brasileiro. *Op. Cit.* p. 168.

A primeira variável afeta o potencial cooperativo de uma federação na medida em que o presidencialismo tende a reforçar a separação entre os eixos de poder e as respectivas competências do Executivo e do Legislativo, enquanto o parlamentarismo tende a atenuar a separação entre Executivo e Legislativo.

Por exemplo, a Alemanha, que adota o sistema parlamentarista, “(...) se caracteriza por um sistema administrativo entrecruzado de codecisão e coexecução de tarefas e políticas públicas entre *Bund* e *Länder* (*Politikverflechtung*), tendo no *Bundesrat* a estrutura chave de sua estrutura governamental, que representa diretamente os governos estaduais”.³⁰⁹ Os principais executores das competências administrativas são entes subnacionais, o que requer, evidentemente, contínua e cuidadosa coordenação e cooperação entre todos os níveis de governo. Por essa razão, o grau de institucionalização das relações intergovernamentais na Alemanha é considerado muito alto. Esse alto grau de institucionalização pode trazer consigo custos excessivos para a efetividade de políticas públicas, pois poderá ser o caso de que os mecanismos de cooperação sejam marcados por alta rigidez e formalidade – o que, na realidade, pode ser contraprodutivo para resolver problemas concretos.³¹⁰

Já os Estados Unidos, que conta com um sistema presidencialista, se caracteriza pelo fato de que “(...) cada nível de governo assume responsabilidade integral pela legislação, implementação e administração de suas competências em seu território, de modo que o governo federal não pode se valer de governos estaduais para executar suas leis e tarefas públicas ‘sob seu encargo’”.³¹¹ Por isso, nos Estados Unidos, as relações intergovernamentais são conflituosas e marcadas pela informalidade (e, conseqüentemente, falta de institucionalização), já que dependem da cooperação *voluntária* entre os entes federativos. Não há incentivos para entes federativos cooperarem, nem penalidades pela recusa de cooperar. Assim sendo, a cooperação contratual (via instrumentos como convênios e consórcios públicos, por exemplo) é tão importante para a implementação de políticas públicas de maneira descentralizada nos Estados Unidos.

Ao ver de Ortolan, as características do federalismo norte-americano estão presentes, também, no Brasil, que se organiza institucionalmente num modelo de presidencialismo. O Brasil, “apesar de formalmente ter acolhido um sistema administrativo mais cooperativo e entrelaçado, estabelecendo competências comuns para as áreas, na prática continua pouco

³⁰⁹ ORTOLAN, Marcelo. *Ibid.* p. 169.

³¹⁰ ORTOLAN, Marcelo. *Id.*

³¹¹ ORTOLAN, Marcelo. *Ibid.* p. 170.

coordenado e cooperativo”.³¹² De fato, vimos acima, na tabela sobre a repartição de competências administrativas na federação brasileira, que muitas delas são “comuns”, isto é, podem ou não ser exercidas complementarmente por mais de um ente federativo, conforme o caso.

Mas, na prática, no mundo real de hoje, essas “competências comuns” não significam que exista “codecisão” e “coimplementação”, como na Alemanha. Um ente federativo concebe e executa competências administrativas sem a participação dos demais, ou até pode haver cooperação, mas os municípios não assumem uma posição de protagonismo na concepção da política pública. Isso porque quem elabora a política pública, através da produção do direito, é, de um modo geral, o governo federal, mesmo que a implementação administrativa esteja a cargo de entes subnacionais. Além disso, na maioria dos casos, quem *financia* a política pública é o governo federal. A tabela abaixo auxilia a demonstrar esse ponto:

Tabela 7 – Panorama das competências a respeito da normatização, financiamento e execução de algumas políticas públicas brasileiras			
Políticas sociais	Normatização	Financiamento	Execução
Educação	Federal	Estados e Municípios Vinculação de gasto	Estados e Municípios
Saúde	Federal	Transferências federais Vinculação de gasto	Estados e Municípios
Habitação popular	Federal	Transferências federais Receitas próprias	Estados e Municípios
Saneamento	Federal	Federal	Estados e Municípios
Transferência de renda	Federal	Federal	Estados e Municípios (cadastramento)

Fonte: Arretche (2012, p. 169), retirado de Tomio e Ortolan (2015, p. 169)

A ausência de protagonismo de municípios na concepção e execução de políticas públicas de interesse local é outro componente que afeta a sua autonomia local, nos termos definidos neste trabalho. Essa ausência de capacidade de participar e influenciar de muitas políticas que afetam o dia-a-dia de seus cidadãos faz com que as autoridades de governos municipais brasileiros não sejam em si *responsáveis* pela gestão, com algo próximo de exclusividade, por assuntos de interesse local, o que, por sua vez, impossibilita que a sociedade civil possa exercer, com efetividade, participação e controle social.

O problema é que não dá para resolver o problema da cooperação simplesmente atribuindo e concentrando mais responsabilidades em governos municipais, pois essa solução ignora o fato de que o recorte político-geográfico brasileiro não contempla fidedignamente a abrangência da urbanização. De fato, a região metropolitana do Rio de Janeiro, por exemplo, é

³¹² ORTOLAN, Marcelo. *Id.*

conformada por uma série de municípios diferentes. E isso *exige* a cooperação entre governos locais para a implementação de alguns serviços públicos como, por exemplo, o saneamento básico. Ocorre que os mecanismos de cooperação intergovernamental no Brasil são usados e orientados por uma lógica de centralização do poder, ou pelo menos de relativo esvaziamento do poder e da capacidade de participação de entes municipais.

É o que ilustra, por exemplo, a decisão de 2013 do Supremo Tribunal Federal sobre regiões metropolitanas no contexto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842-RJ (ADI), que discute duas normas, ambas editadas em 1997 pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro: (i) a Lei Complementar nº 87/97 - dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro – composição, organização e gestão, definindo serviços e funções públicas de interesse comum; (ii) a Lei Ordinária nº 2.869/97 - trata do regime de prestação de serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no Estado do Rio de Janeiro, bem como sobre o serviço público de saneamento básico no Estado.

O Partido Democrático Trabalhista (PDT), autor da ADI, sustentava, em relação à Lei Complementar nº 87/97 que, com a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o governo do estado estava passando a administrar grande parte das funções e serviços que a Constituição Federal atribuiu privativamente aos municípios. As alegações em relação à Lei Ordinária nº 2.869/97 referem-se ao abastecimento e distribuição de água e esgotamento sanitário, à fixação da tarifa e sua revisão e reajustamento, entre outros assuntos que não são relevantes para os fins desta dissertação. Gostaria, aqui, de focar na alegação em relação à Lei Complementar nº 87/97. Será mesmo que o governo estadual estaria “usurpando” a competência privativa de municípios de legislar e prestarem serviços de interesse local?

O primeiro ponto a se considerar é que o STF já firmou entendimento no sentido de que a *competência* e *titularidade* da prestação do serviço público de saneamento básico é dos municípios, justamente a partir da interpretação dos termos do art. 30, inciso I e V da Constituição Federal. O problema, na verdade, só surge no âmbito de regiões metropolitanas, considerando que o saneamento básico é um clássico exemplo de monopólio natural (sobretudo devido às altas economias de escala características do serviço).³¹³ Isso torna economicamente sem sentido ter empresas separadas prestando serviços separados de saneamento básico numa mesma região metropolitana - seria ineficiente e altamente custoso para a população local.

O segundo ponto a se analisar é se, dado que alguns serviços públicos possuem abrangência maior do que a jurisdição de apenas um município, e tendo em vista que

³¹³ MADEIRA, Rodrigo F. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso. **Revista do BNDES**, vol. 33, jun. 2010, p. 129.

economicamente não faz sentido separar a prestação do serviço por município, como compatibilizar esse fato com o que dispõe a Constituição Federal sobre a competência e titularidade de municípios para legislar e executar serviços públicos de interesse local? Há basicamente duas formas. A primeira, que não é exatamente o resultado de uma decisão judicial, seria a fusão desses municípios de modo a preservar a autonomia local deles. É o que aconteceu com alguns governos locais norte-americanos, num fenômeno conhecido lá como *consolidation*.³¹⁴ A segunda solução seria a criação de um mecanismo de cooperação que não retira dos municípios a capacidade de gerir e influenciar decisivamente assuntos de interesse local.

Nenhuma dessas soluções parece ter sido adotada no Brasil. Com base numa lógica bastante “pró-descentralização” e “pró-desconcentração” do poder, a decisão do STF basicamente reconheceu e atribuiu o poder concedente e a titularidade do serviço ao colegiado formado por municípios e pelo estado federado em que estão inseridos (o Estado do Rio de Janeiro). De acordo com o STF,

“A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto”.³¹⁵

Ocorre que não se sabe exatamente como vai ser distribuído o poder de fato. Não se sabe se a “ausência de paridade” jogará a favor dos municípios mais abrangidos pelo serviço público em questão, ou se a favor do Estado federado. Quem terá mais poder de decisão? De implementação do serviço público? Embora essa e outras questões referentes à aplicabilidade da decisão do STF (se terá ou não efeitos *erga omnes*) estejam pendentes de apreciação no contexto de embargos de declaração apresentados em face do acórdão do STF, em alguma medida já temos algumas pistas.

A principal delas é o fato de o STF ter indicado que a instituição de uma região metropolitana é *prerrogativa* do Estado e *compulsória* aos municípios. Ou seja, o município *não pode* escolher participar ou não de uma região metropolitana. De acordo com o Ministro Gilmar Mendes, “(...) este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a

³¹⁴ Vide, para referências sobre o assunto, TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. *Op. Cit., Op. Cit.* p. 109.

³¹⁵ Vide Acórdão do STF no contexto da ADI, relatada pelo Ministro Luiz Fux e redatada pelo Ministro Gilmar Mendes.

autonomia municipal”.³¹⁶ Será que isso pode ser prometido pelo STF? Essa é uma clara *suposição* sobre como o mundo funciona que, pelo que se tem visto ao longo deste Capítulo 3, não parece se confirmar na realidade. A realidade parece ser, sim, a de uma tendência ao conflito ou à ausência de cooperação entre os entes federativos, levando a um movimento gradual, mas seguro, de centralização do poder na mão da União e, em menor grau, dos estados. O que, na prática, se traduz em perda de autonomia para os municípios de grandes cidades.

Pode ser que o problema tenha sido resolvido agora que foi sancionado o Estatuto da Cidade, cuja finalidade é justamente criar condições para a cooperação entre entes federativos no contexto de grandes regiões metropolitanas.

3.3.2. O Estatuto da Metrópole resolve?

O Estatuto da Cidade, sancionado em 12 de janeiro de 2015, tem por objetivo declarado promover a integração de ações entre os municípios que formam uma metrópole,³¹⁷ em conjunto com os governos estadual e federal. As ações teriam funções públicas de “interesse comum”, i.e., aquelas inviáveis para um município realizar sozinho ou que tenham impacto em municípios vizinhos. Exemplos dessas funções públicas são: transporte público, saneamento básico, habitação e destinação final de lixo. Em última instância, visa-se, com a lei, a melhorar a qualidade de vida dos 100 milhões de brasileiros que vivem em regiões metropolitanas e aglomerados urbanos.³¹⁸

De modo a viabilizar as “ações conjuntas de interesse comum”, a lei pretende criar regras para a governança compartilhada de grandes aglomerados urbanos compostos por mais de um município – uma realidade em várias das grandes capitais brasileiras. Com esse objetivo em mente, o Estatuto da Metrópole, tal como o Estatuto da Cidade, fixa diretrizes gerais para o

³¹⁶ Vide p. 32 de seu voto, disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 01/12/2016.

³¹⁷ Para fins da lei, metrópole é, nos termos do artigo 2º do Estatuto da Metrópole, “espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”.

³¹⁸ WRI BRASIL. **Estatuto da Metrópole propõe gestão urbana compartilhada**. WRI Brasil, Cidades Sustentáveis, janeiro de 2015. Disponível em: <http://wricidades.org/conteudo/estatuto-da-metr%C3%B3pole-prop%C3%B5e-gest%C3%A3o-urbana-compartilhada>. Acesso em: 02/06/2016.

planejamento, a gestão e a execução de políticas públicas em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas por estados.³¹⁹

O artigo 6º do Estatuto da Metrópole estabelece que a governança interfederativa das regiões metropolitanas será guiada pelos princípios apresentados a seguir: (i) prevalência do interesse comum sobre o local; (ii) compartilhamento de responsabilidade para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; (iii) autonomia dos entes da Federação; (iv) observância das peculiaridades regionais; (v) gestão democrática da cidade, consoante os artigos 43 a 45 do Estatuto da Cidade; (vi) efetividade no uso dos recursos públicos; e (vii) busca do desenvolvimento sustentável. Ademais, a governança interfederativa deve observar as diretrizes previstas no artigo 7º: (i) implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento quanto ao desenvolvimento urbano; (ii) sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas; (iii) execução compartilhada das funções públicas; (iv) participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e tomada de decisão; (v) compatibilização das leis orçamentárias dos entes da governança interfederativa; e (vi) compensação por serviços ambientais.

A estrutura básica da governança interfederativa compreende, nos termos do artigo 8º do Estatuto da Metrópole, (i) uma instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; (ii) instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; (iii) organização pública com funções técnico-consultivas; e (iv) sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. Já os instrumentos da governança interfederativa, utilizados no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas são: (i) plano de desenvolvimento urbano integrado; (ii) planos setoriais interfederativos; (iii) fundos públicos; (iv) operações urbanas consorciadas interfederativas; (v) zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade; (vi) consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107/2005; (vii) convênios de cooperação; (viii) contratos de gestão; e (ix) compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelos municípios à unidade territorial urbana; e (x) parcerias público-privadas interfederativas.

³¹⁹ Conforme disposto no artigo 3º, *caput*, do Estatuto da Cidade, os Estados podem estabelecer regiões metropolitanas com o intuito de integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum. Deverão promover a governança interfederativa o Estado e os municípios inclusos em região metropolitana, e a instituição da região metropolitana que envolver municípios pertencentes a mais de um Estado será formalizada mediante a aprovação de leis complementares pelas assembleias legislativas dos estados envolvidos. As leis complementares devem definir os municípios integrantes da unidade territorial urbana, as funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial, a conformação da estrutura de governança interfederativa, bem como os meios de controle social da organização, planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum.

Os municípios integrantes de regiões metropolitanas têm três anos para entregar seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). O PDUI é um instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana. O PDUI deve conter as diretrizes que regularão projetos estratégicos e ações prioritárias de investimentos, macrozoneamento, o uso e ocupação do solo urbano e normas para a coordenação de políticas intersetoriais. O PDUI não deve ser enxergado como um substituto do Plano Diretor, e sim como um complemento.

Embora o Estatuto da Metrópole seja um inegável avanço, não faltam críticas ao desenho da lei. Em primeiro lugar, a ideia de governança interfederativa não está clara: como compatibilizar, em situações concretas, diretrizes tão díspares quanto “compartilhamento de responsabilidade para a promoção/ao do desenvolvimento urbano integrado” e “autonomia dos entes da Federação”? O papel aceita tudo – a realidade, não. Como serão solucionados conflitos de interesse? Visões de metrópole divergentes? Prioridades diversas? A vontade de que ente federativo deverá prevalecer?

Essas perguntas ficam em aberto, com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no bojo da supramencionada ADI nº 1842 fornecendo possíveis indícios da resposta. Nesse caso, o STF fixou algumas premissas para a concepção e funcionamento de regiões metropolitanas, dentre as quais Ribeiro bem destaca as seguintes: (i) a gestão compartilhada de regiões metropolitanas, assegurando a autonomia de todos os entes federativos participantes; (ii) a observância a um arranjo institucional capaz de garantir a participação de todos os entes federativos que compõem a região em todos os processos de tomada de decisão; e (iii) o envolvimento dos entes municipais “proporcional a seu peso específico sob o ponto de vista político, econômico, social e orçamentário”.³²⁰ Não está, no entanto, claro, se a regra do “peso proporcional” vale também para conflitos entre estados e municípios a respeito de decisões ou ações concretas. O que se sabe é que imbróglis entre Estados e Municípios não faltam na recente história brasileira.³²¹

³²⁰ Vide RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Regiões metropolitanas como instrumento de garantia do direito à cidade nos territórios marginalizados dos aglomerados urbanos. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 7, n. 4, 2015, pp. 1498-1499.

³²¹ Um exemplo, citado por Ribeiro, Santos Júnior e Rodrigues, diz respeito à competência estadual, a partir da Constituição Federal de 1988, de se “criar” regiões metropolitanas. É o caso que envolveu a Entidade Metropolitana de Salvador, cuja criação, pelo Estado da Bahia, por meio da promulgação da Lei Complementar nº 41/2014, foi questionada no STF mediante a ADI 5155, proposta pelo partido do prefeito da capital – o DEM. O argumento usado para questionar girava em torno da ideia de que a institucionalização dessa região metropolitana feriria a autonomia municipal. O processo ainda está pendente de julgamento. Vide RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; RODRIGUES, Juciano Martins. **Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços limites e desafios**. Observatório das Metrópoles, 22/05/2015. Disponível em:

Outrossim, o próprio conceito de governança interfederativa assinala qual dos lados do dilema “centralização vs. descentralização de poder” parece ter inspirado a lei: o conceito a partir do qual a União, estados e municípios devem atuar em conjunto para a resolução de determinados problemas urbanos, com vistas a promover o desenvolvimento urbano. Embora eu não ignore os gargalos estruturais da realidade brasileira que tornam a coordenação entre municípios, estados e a União uma necessidade, não gostaria de chamar a atenção para o que perdemos quando escolhemos centralizar, sob o manto de “governança interfederativa”, as decisões sobre políticas públicas urbanas de grandes cidades. Isso especialmente quando os municípios grandes (em termos de população) – em geral, em torno dos quais crescem regiões metropolitanas – são justamente os que dispõem mais autonomia financeira, o que os torna organizacionalmente melhor estruturados e mais propensos a inovarem com êxito em políticas urbanas de interesse local.

Mostra-se, portanto, bastante lúcido o diagnóstico de Sabel e Cohen a respeito da inadequação das nossas instituições políticas da democracia constitucional contemporânea para absorverem e resolverem problemas urbanos locais. Por isso, quando os problemas ficam complicados demais – como a gestão eficaz de regiões metropolitanas o é, dada a questão federalista (há entes federativos demais envolvidos na questão urbana) –, a solução a que estamos acostumados é uma “saída temporária” das restrições impostas pelo Estado de Direito e pela separação de poderes³²² “precisely because of the restrictions they impose on problem-solving”.³²³ Sacrificamos, então, a autonomia municipal em favor da solução do problema; mas talvez o fortalecimento da autonomia municipal, ao menos de municípios grandes, em regiões metropolitanas, seja justamente a solução – ela só não é intuitiva. Mas, se colocado de maneira correta, o argumento da descentralização pode ser bastante convincente. Nas palavras de Sable e Cohen: “Because of the numerosity and diversity of sites, we want a structure of decision-making that does not require uniform solutions; because of volatility, we want a structure with built-in sensitivities to changing local conditions; because of the complexity of problems, we want a structure that fosters interlocal comparisons of solutions”.³²⁴

http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180. Acesso em: 02/06/2016.

³²² O conceito de separação de poderes para Sabel e Cohen é bastante específico. Pode ser entendido como “the requirement that rule-making authority be vested in a body that includes representatives of diverse particular interests, but that does not itself apply the rules it makes to individual cases” (SABEL, Charles; COHEN, Joshua. *Directly-deliberative polyarchy*. *Op. Cit.* p. 13).

³²³ SABEL, Charles; COHEN, Joshua. *Ibid.*, p. 12

³²⁴ SABEL, Charles; COHEN, Joshua. *Directly-deliberative polyarchy*. *Op. Cit.*, p. 22.

É claro que, para regular uma região metropolitana, são necessários instrumentos de gestão compartilhada de cunho “horizontal”, para que possam ser tomadas decisões que vinculem, a uma só vez, todos os municípios compreendidos pela região. Com efeito, sem instrumentos de gestão intermunicipal, uma região municipal está fadada à ingovernabilidade.³²⁵ Mas o envolvimento ainda maior do que já existe de estados e da União na gestão da coisa urbana só mitiga ainda mais o único benefício da descentralização política que apresentei acima: o fortalecimento da democracia em nível local.

³²⁵ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; RODRIGUES, Juciano Martins. Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços limites e desafios. *Op. Cit.*

4. CONCLUSÃO

Ao longo desta dissertação, procurei mostrar que a forma mais consistente de entender o fenômeno de descentralização que afetou o Brasil e, assim, elevou os municípios ao status de entes federativos “autônomos”, é que ele constitui um mecanismo de *aprofundamento* do ideal de democracia. Mais especificamente, trata-se de forma de proporcionar aos cidadãos mais *influência* na elaboração e *controle* sobre as políticas públicas e regulatórias que afetam o seu dia-a-dia. O pedágio urbano, o metrô, a coleta de lixo, a iluminação pública, o gabarito do prédio, o zoneamento e o comércio na esquina, a revitalização da região, a derrubada da perimetral, a proibição ou não do Uber, a gratuidade ou não do estacionamento no *shopping*, são todos assuntos sobre os quais a população local, num ambiente intensamente democrático, deveria ter voz e controle.

Para que o ideal de democracia seja promovido, a autonomia municipal deve ser entendida como o resultado do preenchimento de duas condições:

- (i) Que os cidadãos tenham a capacidade de exercer controle e influenciar as decisões das autoridades locais, e
- (ii) Que as autoridades locais tenham a capacidade de gerir assuntos de interesse local com o máximo de exclusividade possível, de modo a possibilitar a individualização da responsabilidade por assuntos de interesse local.

A satisfação cumulativa dessas duas condições pode contribuir para garantir a efetividade de esforços de controle social e, conseqüentemente, pode ajudar a direcionar problemas urbanos para uma solução. Evita os problemas do “deixa-que-eu-deixo” ou da “ação estatal redobrada e ineficiente”, que se manifestam em ambientes de incerteza e falta de clareza a respeito de quem é responsável e deve fazer o que.

Também procurei mostrar que a relação entre descentralização e desenvolvimento econômico local é certamente complicada, para dizer o mínimo, mas que uma *forma alternativa* de considerar a questão é a seguinte: a *descentralização* gera, dadas certas condições, *democracia participativa e um incremento de controle social*, que, por sua vez, pode ou não vir a gerar mais desenvolvimento econômico. Essa parece ser uma narrativa mais sincera dos supostos benefícios da descentralização.

Nesse contexto, e como resultado do processo de descentralização, insere-se o conceito e o potencial da regulação local como mecanismo apto a promover o desenvolvimento econômico local. Mas, para tanto, é necessário que a regulação local seja mais porosa do que sugere a visão tradicional de regulação que estamos acostumados a consumir. Uma regulação que rejeite a hierarquia do “técnico porque ele é técnico e, portanto, melhor”, e que, por isso, também descarte, o máximo possível, a ideia de uma regulação local nas mãos de poucos, integrantes da Administração Pública. Em outras palavras, uma regulação que *dá espaço* e *incentiva* a participação popular.

A regulação local, tal como descrita nesta dissertação, pode contribuir para a promoção simultânea de três visões de cidade diferentes, no contexto brasileiro: a cidade passiva, a competitiva e a redistributiva. O reforço simultâneo desses três papéis urbanos, via políticas públicas e de regulação local, pode, potencialmente, ser o melhor caminho para mais desenvolvimento econômico local. Nesse quadro, insere-se o papel e o potencial da regulação local. A implementação, ao longo do tempo, primeiro de medidas estruturais e depois de medidas de indução focalizadas de regulação urbana, pode ser uma via interessante para que grandes cidades como o Rio de Janeiro superem a situação econômica em que se encontram.³²⁶

Mas há indícios de que, na prática, o potencial da regulação local está comprometido pelo processo de recentralização que o Brasil vem experimentando. Como se viu, o processo de recentralização se manifesta

- (i) Por meio de iniciativas legislativas. Esse é o caso, por exemplo, das supramencionadas alterações constitucionais e infraconstitucionais que limitaram a liberdade dos municípios de escolher no que gastar seu orçamento (*vide*, e.g., pp. 98-100).
- (ii) Mediante a interpretação constitucional de a quem compete fazer o que na federação (e em que extensão). A “linha de produção” de uma política de interesse local é de difícil compreensão (*vide*, e.g., a Tabela 7). O ente federativo que concebe a política pode ser diferente daquele que a financia, que por sua vez, pode ser diferente de quem a executa. De um modo geral, a concepção de políticas públicas locais – que se enquadram na minha categoria de “regulação local” – se dá em nível federal ou estadual (*vide* Tabela 4). Isso limita o espaço

³²⁶ E aqui é válido registrar que as propostas e afirmações que faço ao longo desta dissertação estão voltadas para grandes centros urbanos brasileiros, conforme assinalado em diversos momentos.

para regulação local concebida em nível municipal (*vide* explicação sobre a “abertura” das competências da União, que pode englobar “um pouco de tudo”, a depender do intérprete, na p. 109). Ou abre margem para o conflito entre as políticas públicas implementadas simultaneamente por entes federativos distintos – o que também diminui a capacidade de o município exercer regulação local (*vide*, e.g., Tabela 6).

- (iii) Via a jurisprudência pátria, que gradativamente restringe o grau de autonomia de governos locais (*vide*, e.g., os casos do Uber e do estacionamento gratuito, nas pp. 104-109).
- (iv) Pelo padrão de interação entre os entes federativos (tendente à falta de interação ou à subordinação do município). *Vide*, e.g., os problemas da decisão da ADI, discutidos nas páginas 118-120.

Esse processo esvazia, claramente, a autonomia municipal, na melhor das hipóteses e, na pior delas, “confuso” quanto a quem deve implementar o quê. No melhor cenário, a recentralização retira dos municípios a autonomia necessária para exercer medidas de regulação local que se adequem às preferências da população local – isto é, enfraquece a democracia em nível local. No pior cenário, cria obstáculos para que a população local saiba qual ente federativo é responsável por muitas das questões de interesse local com que as cidades precisam lidar, também em prejuízo da democracia.

De uma forma ou de outra, essa recentralização desordenada compromete a autonomia e, portanto, todos os possíveis benefícios da implementação de um projeto de regulação local estratégico, voltado ao aprimoramento econômico de grandes cidades. Isso em especial porque

- (i) Pode abrir espaço para agendas conflitantes de desenvolvimento econômico, por meio de políticas públicas que afetam o mesmo estado de coisas: a cidade.
- (ii) Pode simplesmente comprometer o potencial *disciplinador* do controle social, levando a população à inércia ou a protestos inefetivos, pois apontam dedos, mas sem saber muito bem a quem. Cria, portanto, condições para um jogo de “deixa-que-eu deixo” entre entes federativos.

- (iv) Abre margem para uma intervenção estatal desarticulada entre os entes federativos, que atuam sem incentivos para necessariamente cooperação ou em regime de subordinação entre governo central e governos locais.
- (v) Dificulta que a regulação local seja o resultado das preferências declaradas dos eleitores locais, cuja participação engajada na elaboração de regulação local, bem como no seu controle, têm o potencial de levar as grandes cidades rumo ao desenvolvimento econômico (ao contrário do que muito da literatura sobre regulação central presume).

Em conclusão, poder-se-ia dizer que o movimento de descentralização e posterior recentralização desordenada, ao invés de criar condições para o incremento do desenvolvimento econômico, hoje é um fenômeno que contribui para o aprofundamento do status quo econômico de grandes cidades. No limite, poder-se-ia também argumentar que não faz muito sentido termos municípios, uma vez que nenhum dos supostos benefícios advindos do processo de descentralização se materializa no mundo real. O fato, no entanto, é que ao não prestarmos atenção para a regulação local e para os problemas de sua implementação, perdemos uma ferramenta potencialmente útil de aprofundamento da democracia local e de promoção do desenvolvimento econômico local. Algo de que muitos grandes centros urbanos se beneficiariam.

Da mesma forma que um dos benefícios da criação de agências reguladoras foi supostamente concentrar as atribuições de regulação e um ente autônomo em apenas uma instituição – e, conseqüentemente, poder concentrar os esforços de cobrança e controle –, talvez seja o caso de repensarmos se faz sentido termos todos os entes federativos autônomos (União, estados e municípios) atuando diretamente via regulação local em grandes cidades. Em última análise, a diluição da responsabilidade possibilitada pela (má) implementação de um federalismo que não exprime nem os benefícios da competição, nem os da cooperação gera um padrão de intervenção do Estado na economia local às vezes desorganizado, incoerente e ineficiente, mas certamente substancialmente em descompasso com os interesses da população local.

Será o caso de repensarmos como organizamos jurídico-institucionalmente nossas grandes cidades, de modo a aumentar as chances de que elas se desenvolvam economicamente e gerem bem-estar?

O principal desafio dessa tarefa é, a meu ver, definir melhor o que é ou não local. Acima sugeri caminhos nesse sentido, mas estou longe de pretender ter chegado a critérios acabados. Pesquisas futuras podem, a partir da observação da realidade do dinamismo econômico, cultural e social de grandes cidades brasileiras, contribuir muito com a proposta de critérios e parâmetros mais adequados que possibilitem a identificação do que é ou não local. O passo seguinte será estudar incentivos para a premiação da cooperação no Brasil, de modo a assegurar que o critério do que é ou não local tenha alguma utilidade (não adiantará se os entes federativos puderem, a custo zero, simplesmente ignorar o que é ou não local e adotar as políticas públicas e regulatórias que bem entenderem).

O caminho é, evidentemente, longo, mas precisa ser trilhado. A crise de muitas grandes cidades é o resultado da crise do federalismo brasileiro. Ele precisa ser repensado.

5. REFERÊNCIAS

ABDULLATEEF, Eric. Developing Knowledge and Creativity: Asset Tracking as a Strategy Centerpiece. **Journal of Arts Management, Law, and Society**, vol. 30, n. 3, outono, 2000, pp. 174-192.

ACIOLY, Cláudio; DAVIDSON, Forbes. **Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana**. Rio de Janeiro: Mauad Editora, 2ª Ed., 2011.

AFONSO, J. R. **Descentralização Fiscal e Financiamento da Saúde: algumas ideias ou provocações**. Brasil: DF, Série Economia e Financiamento, 1994.

AFFONSO, J. Roberto. **Brasil, Um Caso À Parte**. XVI Regional Seminar of Fiscal Policy. CEPAL/ILPES, Santiago do Chile, janeiro, 2004.

AFFONSO, Rui de B. A e SILVA, Pedro Luiz, B (org). **A Federação em Perspectiva. Ensaios Selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

AHMED, J., *et al.* **Decentralization and Service Delivery**. World Bank Policy Research Working Paper 3603, World Bank, 2005.

AKERLOFF, George. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, vol. 84, n. 3, ago., 1970.

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

AMARAL FILHO, Jair. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Parulo Ferraz; AGUIAR, Rodrigo Almeida; LASTRES, Helena Maria Martins; DA SILVA, Marcelo Machado. (Org.). **Um olhar territorial para o Desenvolvimento - NORDESTE**. Rio de Janeiro: 046ed, 2014.

ANDRADE, N. A. et al. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARRECHTE, Marta. **O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?** Trabalho disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS_96.pdf. Acesso em 12/11/2016.

ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Revista Educação e Sociedade**, vol. 23, n. 80, set., 2002.

AVERITT, Niel W.; LANDE, Robert. H. Consumer Sovereignty: a Unified Theory of Antitrust and Consumer Protection Law. **Antitrust Law Journal**, vol. 65, 1997.

BAIROCH, Paul. **Cities and Economic Development: From the Dawn of History to Present**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

BARDHAN, Pranab. Decentralization of Governance and Development. **Journal of Economic Perspectives**, vol. 16, n. 4, Fall, 2002.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação – transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo sancionador**. Rio de Janeiro: Editora Fórum, 2016.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. Legalidade e reserva de administração: um estudo de caso no direito urbanístico. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, ano 2, vol. 4, jan./ 2014.

BOECKEL, Cristina. Distrito Criativo do Porto é criado para buscar negócios após Rio 2016. **G1 Rio**, 12/08/2015, disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/olimpiadas/rio2016/noticia/2015/08/distrito-criativo-do-porto-e-criado-para-buscar-negocios-apos-rio-2016.html>. Acesso em: 27/05/2016.

BRESSER, Pereira, Luis Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Trabalho originalmente preparado para curso de desenvolvimento econômico na Fundação Getúlio Vargas, versão de 2 de março de 2006. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodesenvolvimento.pdf>, Acesso em 14/11/2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **From old to new developmentalism in Latin America**. Textos para discussão nº 193, junho de 2009, Escola de Economia de São Paulo, FGV. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2682/TD%20193%20-%20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10/10/2016.

BLANCHARD, Oliver; SCHLEIFER, Andrei. **Federalism With and Without Political Centralization: China Versus Russia**. IMF Staff Papers, n. 48, 2001. Disponível em: <https://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2001/04/pdf/blanchar.pdf>. Acesso em: 18/11/2016.

BRUECKNER, Jan. Fiscal Federalism and Economic Growth. **Journal of Public Economics**, vol. 90, 2006.

CHAVES, Vitor. Políticas Públicas e Reconstrução do Federalismo Brasileiro. **Interesse Nacional**, Ano 3, n. 9, abr./jun., 2010. Disponível em: <http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/politicas-publicas-e-reconstrucao-do-federalismo-brasileiro/>. Acesso em: 15/11/2016.

COSTA, Helena Regina. **O Estatuto da Cidade: os novos instrumentos da política urbana**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 51, jul., 2001.

CORTRIGHT; Joseph; MAYER, Heike. **High Tech Specialization: A Comparison High Technology Centers**. Washington, DC: The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Affairs, 2001.

CONYERS, D. **Decentralisation and Service Delivery: Lessons from Sub-Saharan Africa**. IDS Bulletin, vol. 38, Institute of Development Studies, Sussex (UK), 2007.

COULSON, A. **Local government in Eastern Europe: establishing democracy at the grassroots**. Aldershot: Edward Elgar, 1995.

COUTINHO, Diogo, *et. al.* **O direito nas políticas públicas de habitação: usos de instrumentos urbanísticos no Município de Santo André, Brasil**. *Final paper* apresentado ao Lincoln Institute of Land Policy, dezembro de 2010, p. 5. Disponível em: http://www.direitorp.usp.br/arquivos/noticias/sites_eventos/encontro_pesquisa/artigos/coutinh_o_direito_e_politicas_publicas_de_habitacao.pdf. Acesso em: 28/05/2016.

COUTINHO, Diogo, *et. al.* O Direito nas Políticas Públicas Urbanas e Habitacionais: o uso de instrumentos urbanísticos no Município de Santo André, São Paulo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, 2014.

COUTINHO, Diogo R.. **Regulation and Its Crisis**. LSE-CARR Discussion Paper, v. 84, 2016. Disponível em: http://www.lse.ac.uk/accounting/CARR/pdf/DPs/CARR_DP84-Martin-Lodge.pdf. Acesso em: 22/12/2016.

CLARK, T. N. Urban amenities: lakes, opera, and juice bars do they drive development? In: **The City as an Entertainment Machine**, Research in Urban Policy, 2003, vol. 9, pp. 103-140.

CYPHER, James Martin. **Brazil's Development Strategy: Maintaining the Industrial Base, Side Stepping the Staples Trap?** Trabalho apresentado na LASA, São Francisco, Califórnia, maio de 2012.

DA SILVA NETO; Caio Mario Pereira; PRADO FILHO, José Inácio. Espaços e interfaces entre regulação e defesa da concorrência: a posição do CADE. **Revista Direito GV**, vol. 12, n. 1, jan./abr., 2016.

DA SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000.

DEVAS, Nick. **The Challenges of Decentralization**. Global Forum on Fighting Corruption: Brasília, junho de 2005. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2005/iv-forum-global-de-combate-a-corrupcao-1/arquivos/nickdevas-2.pdf/@download/file/nickdevas-2.pdf>. Acesso em: 22/12/2016.

DIAS, Sérgio. **Rio de Janeiro Porto Maravilha**. In: ANDREATTA, Verena (org.) Porto Maravilha Rio de Janeiro + 6 casos de revitalização portuária. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2010.

DORF, Michael; SABEL, Charles. A Constitution of Democratic Experimentalism. **Columbia Law Review**, vol. 98, n. 2, março de 1998.

EBERHARD, Christoph. **Brief reflections on what “efficacy of a whole legal order could mean – in contrast to the efficacy of a single law**. 1997, Paper disponível em: <http://www.dhdi.free.fr/recherches/etatdroitjustice/articles/eberefficacy.htm>. Acesso em: 29/05/2016.

ECHEVERRI-CARROLL, Elsie. The Regional Economic Impact of New Airport Construction: The Case of Austin-Bergstrom International Airport. **Texas Business Review**, jun., 1999.

EXAME. Seed, programa de aceleração de startups de MG, será revisto. **Revista Exame**, 01/04/2015. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/pme/noticias/seed-programa-de-aceleracao-de-startups-de-mg-sera-revisto>. Acesso em: 02/05/2016.

FALCÃO, Joaquim; LENNERTZ, Marcelo; RANGEL, Tânia Abrão. O controle da administração judicial. **Revista de Direito Administrativo**, v. 250, 2009, p. 103-122.

FELD, Lars; *et al.* Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth. In: BAAKE, Pio; BORCK, Rainald. **Public Economics and Public Choice**. Heidelberg: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2007.

FELDMAN, Maryann. The University and Economic Development: The Case of Johns Hopkins University and Baltimore. **Economic Development Quarterly**, vol. 8, n. 1, fev. 1994.

FERREIRA, Alessandro; SILVEIRA, Daniel. Aposentados do RJ ficarão sem salários ao menos até segunda-feira. **G1 Rio**, 20/04/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/04/aposentados-ficarao-sem-salarios-ao-menos-ate-segunda-feira-decide-tj.html>. Acesso em: 25/05/2016.

FISCHEL, William. **The Homevoter Hypothesis**. Cambridge: Harvard University Press, 2005.

FLORIDA, Richard. How the crash will reshape America. **Atlantic**, março, 2009. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2009/03/how-the-crash-will-reshape-america/307293/>. Acesso em: 02/04/2016.

FLEURY, S. (org.). **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FLORIDA, Richard. **Response to Edward Glaeser's review of the Creative Class**. 2004, disponível em: <http://creativeclass.com/rfcgdb/articles/ResponsetoGlaeser.pdf>. Acesso em: 13/05/2016.

G1 Rio. RJ têm de deixar “óleo-dependência” para sair da crise, dizem especialistas. **G1 Rio**, 25/12/2015. Disponível: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/12/rj-tem-de-deixar-oleo-dependencia-para-sair-da-crise-dizem-especialistas.html>. Acesso em: 30/05/2016.

G1 Rio. Rio tem aumento de 15,4% no número de homicídios dolosos. **G1 Rio**, 19/05/2016, disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/05/rio-tem-aumento-de-154-no-numero-de-homicidios-dolosos.html>. Acesso em: 27/05/2016.

G1 Rio. Assaltos voltam a ser flagrados no Largo da Carioca, Centro do Rio. **G1 Rio**, 19/02/2016, disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/02/assaltos-sao-rotina-no-largo-da-carioca-centro-do-rio.html>. Acesso em: 27/05/2016.

G1. Vereadores de SP desistem de votar reajuste de 26% em seus salários (“após protesto de movimentos sociais na Câmara, votação não teve quórum”). **G1 São Paulo**, 17/12/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/vereadores-de-sp-desistem-de-votar-reajuste-de-26-em-seus-salarios.ghtml>. Acesso em 20/12/2016.

GI Rio. Paes diz que RJ fez ‘trabalho terrível’ na segurança em entrevista à CNN. **G1 Rio**, 04/07/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/olimpiadas/rio2016/noticia/2016/07/paes-diz-que-rj-fez-trabalho-terrivel-na-seguranca-em-entrevista-cnn.html>. Acesso em: 07/12/2016.

G1. Prefeitura do Rio assumirá 2 hospitais estaduais da Zona Oeste. **G1 Rio de Janeiro**, 05/01/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/01/prefeitura-do-rio-assumira-2-hospitais-estaduais-da-zona-oeste.html>. Acesso em: 12/12/2016

GERKEN, Heather K. Federalism as the New Nationalism: An Overview. **The Yale Law Journal**, vol. 123, n. 6, abr., 2014.

GERSEN, Jacob; STEPHENSON, Matthew. Over-Accountability. **Journal of Legal Analysis**, vol. 6, n. 2, Winter, 2014.

GRINDLE, Merilee. **Going Local**. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 13. ed. 2008, pp. 148-149.

GLAESER, Edward L.; SAIZ, Albert. **The Rise of the Skilled City**. Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper Number 2025, dezembro, 2003. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w10191.pdf>. Acesso em: 22/12/2016.

GLOBO. Programa do PSOL inclui a criação de um banco municipal. **O Globo**, 16/10/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/programa-do-psol-inclui-criacao-de-um-banco-municipal-20296941>. Acesso em: 22/12/2016.

GORDON, Robert. The Role of Lawyers in Producing the Rule of Law: Some Critical Reflections. **Theoretical Inquiries**, vol. 11, 2010.

GORDON, Peter; IKEDA, Sanford. Does density matter? In: ANDERSSON, David, *et. al.* **Handbook of creative cities**. Londres: Edward Elgar, 2013, p. 435 e ss.

HAHN, Robert; LAYNE-FARRAR, Anne; PASSELL, Peter. Federalism and Regulation. **Regulation**, Winter, 2003-2004. Disponível em: <https://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/regulation/2003/12/v26n4-7.pdf>. Acesso em: 22/12/2016.

HALL, Peter. Creative Cities and Economic Development. **Urban Studies**, Vol. 37, n. 4, pp. 639-649, 2000.

HAUG, P. Formation of Biotechnology Firms in the Greater Seattle Region: An Empirical Investigation of Entrepreneurial, Financial, and Educational Perspectives. **Environment and Planning**, vol. 27, 1995, pp. 249-267.

HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense. (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

HONG, Lu; PAGE, Scott. **Groups of diverse problem solvers can outperform groups of high-ability problem solvers**. PNAS, November 16, 2004, vol. 101.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros – 2015**. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE, 2016. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em: 29/05/2016.

IETS/SEBRAE. Economia Criativa do Rio de Janeiro e as MPE. **Boletim Quadrimestral**, novembro, 2012, p. 8. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Menu%20Institucional/Sebrae_SEET_nov12_ec_crtv.pdf. Acesso em: 27/05/2016.

IMPrensa PORTO MARAVILHA. Criativos e Coletivos. **Obras**, 11/08/2015. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/imprensadetalhe/cod/90015>. Acesso em: 27/05/2016.

JACOBS, Jane. **Cities and the Wealth of Nations: Principles of Economic Life**. New York: Vintage Books USA, 1984.

JOHN, Arielle; STORR, Virgil Henry. The sociability and morality of market settlements. In: ANDERSSON, David, *et. al.* **Handbook of creative cities**. Londres: Edward Elgar, 2013.

KARLSSON, Charlie; JOHANSSON, Borje. **Knowledge, Creativity and Regional Development**. CESIS, Paper n. 148, outubro de 2008. *Vide* ANDERSSON, David, *et. al.* **Handbook of creative cities**. Londres: Edward Elgar, 2013.

KING, Karen. Technology, talent, and tolerance and inter-regional migration in Canada. In: ANDERSSON, David, *et. al.* **Handbook of creative cities**. Londres: Edward Elgar, 2013

LANDRY, Charles; BIANCHINI, Franco. **The creative city**. Londres: Demos, 1995.

LEVIN, Alexandre. **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos urbanos**. Dissertação de mestrado em Direito apresentada à Pontífice Universidade Católica de São Paulo, 2008

LEVINSON, Daryl. Making Government Pay: Markets, Politics, and the Allocation of Constitutional Costs. **University of Chicago Law Review**, vol. 67, 2000.

MADEIRA, Rodrigo F. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso. **Revista do BNDES**, vol. 33, jun. 2010.

MAISONNAVE, Fabiano; SANT'ANNA, Emilio. Falta de diálogo emperra ações de Haddad e Alckmin na cracolândia. **Folha de São Paulo**, 21/08/2016. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/descaminhos-da-cracolandia/introducao/falta-de-dialogo-emperra-acoes-de-haddad-e-alckmin-na-cracolandia.shtml>. Acesso em 12/12/2016.

MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L. M. (org.) **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre / São Paulo, 2002.

MARQUES DE AZEVEDO, Floriano. A nova regulamentação dos serviços públicos. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 1, fev./mar./abr., 2005.

MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; RIDER, M. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Comparative Study of China and India. **Indian Journal of Economics & Business**, Special Issue China & India, 2006.

MARTINS, Diogo. Maioria dos municípios usa incentivos para atrair empresas, diz IBGE. **Valor Econômico**, 03/07/2013. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/3184022/maioria-dos-municipios-usa-incentivos-para-atrair-empresas-diz-ibge>. Acesso em: 29/05/2016.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Regulação da ordem econômica por lei municipal – incompetência legislativa do município para dispor sobre tal matéria – inconstitucionalidade da exigência de gratuidade para estacionamentos de shoppings. **Revista dos Tribunais**, vol. 739, maio, 1997.

MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós 64**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1985, p. 62.

MAYER, Heike. **A Clarification of the Role of the University in Economic Development**. *Paper* presented at the Joint Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning and the Association of European Schools of Planning, 8-13 de julho, 2002, Leuven, Bélgica.

MARLET, Gerard; VAN WOERKENS, Clements. **Tolerance, aesthetics, amenities or jobs? Dutch city attraction to the creative class**. Utrecht School of Economics, Tjalling C. Koopmans Research Institute, Discussion Paper Series 05-33, dezembro de 2005.

MATTOS, Paulo. A formação o Estado Regulador. **Novos Estudos (Cebrap)**, n. 76, nov., 2006.

MATTOS, Paulo. Política industrial e política de defesa da concorrência: conflito ou convergência? **Conjuntura Econômica**, julho, 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/viewFile/24536/23305>. Acesso em: 29/11/2016.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, vol. 10, n. 3, 1996.

MELLO, Rafael Munhoz. Atividade de fomento e o princípio da isonomia. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 25, fevereiro/março/abril, 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/redae-25-abril-2011-rafael-munhoz-de-mello.pdf>. Acesso em: 29/05/2016.

MELLO, D. L. 1993. O governo municipal brasileiro: uma visão comparativa com outros países. **Revista de Administração Pública**, vol. 27, n. 4, pp. 36-53.

MENDES, Marcos. **Reforma Rent Seeking Behaviour: o caso dos municípios brasileiros**. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, associado à Fundação Armando Álvares Penteado, 2004.

MENDONÇA, José Vicente Santos. Uma teoria do fomento público: critérios em prol de um fomento público democrático, eficiente e não-paternalista. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro**, vol. 65, 2010, pp. 115-176. Disponível em: http://download.rj.gov.br/documentos/10112/995656/DLFE-50823.pdf/Revista65Doutrina_pg_115_a_176.pdf. Acesso em: 22/12/2016.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. As fases do estudo sobre regulação da economia na sensibilidade jurídica brasileira. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, ano 13, n. 17, pp. 284-301, jan./dez., 2015. Disponível em: <http://periodicos.unichristus.edu.br/index.php/opiniaojuridica/article/view/471/188>. Acesso em: 22/12/2016.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando. Crítica ao tratamento constitucional do Município como ente da Federação brasileira. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 68, 2009.

MENOCAL, A. R. A new wave of decentralisation in Latin America? A conversation with Rosemary. **The Development in Practice**, vol. 14, n. 6, pp. 41-52.

MONCADA, Cabral. **Direito económico**. Coimbra: Coimbra Editora, 4ª edição, 2003.

MOREIRA, Egon Bockmann. Qual é o futuro do direito da regulação no Brasil. In: **Direito da regulação e políticas públicas**. Carlos Ari Sundfeld (Coord.) São Paulo: Malheiros, 2014.

NICHOLLS, Walter. Power and Governance: Metropolitan Governance in France. **Urban Studies**, vol. 42, 2005, pp. 783-788.

NÓBREGA, Marcos. **Renúncia de receita; guerra fiscal e tax expenditure: uma abordagem do art. 14 da LRF**. CEPAL, texto disponível em: <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/marcosnobrega1.pdf>. Acesso em: 20/11/2016.

NORTON, Peter D. **Fighting traffic**. Boston: MIT Press, 2008.

OATES, W. E., An essay on fiscal federalism. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, Sept., 1999.

OCDE. **The Interface between Competition and Consumer Policies**. OCDE Policy Roundtables, 2008. Disponível em: <http://www.oecd.org/regreform/sectors/40898016.pdf>. Acesso em: 22/12/2016.

O DIA. Pesquisa indica Rio como a Terceira pior cidade em congestionamentos. **O Dia**, 31/03/2015, disponível em: <http://odia.ig.com.br/noticia/observatorio/2015-03-31/pesquisa-indica-rio-como-a-terceira-pior-cidade-em-congestionamentos.html>. Acesso em: 27/05/2016.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Processo de descentralização de políticas públicas e seu impacto sobre o federalismo brasileiro. **Revista de Estudos Constitucionais – RBEC**, ano 1, n. 19, jul./set. 2011.

OLIVEIRA, V. E. **O municipalismo brasileiro e a provisão local de políticas sociais: o caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas**. Tese apresentada para a obtenção do título de doutor no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, ago. 2007.

ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações intergovernamentais e instrumentos de cooperação administrativa na federação brasileira**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, 2013.

PAPP, Anna Carolina, *et. al.* 60 das cidades terão rombo nas contas. **Estadão**, 28/05/2016, disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,60-das-cidades-terao-rombo-nas-contas,10000053825>. Acesso em 29/05/2016.

PORTO, Jane Ferreira. Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade. **Revista Direito da Cidade**, vol. 4, n. 2, 2012.

PRADO, Mariana Mota; SCHAPIRO, Mario; COUTINHO, Diogo R. The Dilemmas of the Developmental State: Democracy and Economic Development in Brazil. **The Law and Development Review**, vol. 9, 2016.

PRUD'HOME, R. On the dangers of decentralization. **The World Bank Economic Review**, Washington D.C., v. 10, n. 2, p. 201-220, 1995.

PUTNAM, R.D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RABELLO, Sonia. **Outorga onerosa e alteração de uso: função e âmbito de aplicação**. 2013. Texto disponível em: http://www.soniarabello.com.br/biblioteca/Outorga_Onerosa.pdf. Acesso em: 29/05/2016.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; LIMA, João Marcelo da Costa e Silva. Densidade Urbana e Qualidade de Vida: o Caso do Projeto Porto Maravilha. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, vol. 60, n. 3, set./dez., 2015.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; RIBEIRO, Leandro Molhano; LIMA, J. M. C. S. A oferta de cursos do ProUni e mercado de trabalho. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, vol. 61, n. 3, 2016.

REASON, Tim. Small World: In the Wake of Y2K, U.S. Companies Are Outsourcing Even More Technology Tasks Overseas. **CFO Magazine**, 01/04/2001. Disponível em: <http://ww2.cfo.com/technology/2001/04/small-world/>. Acesso em: 03/05/2016.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, vol. 41, n. 2, mar./abr., 2007.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Regiões metropolitanas como instrumento de garantia do direito à cidade nos territórios marginalizados dos aglomerados urbanos. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 7, n. 4, 2015, pp. 1498-1499.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; RODRIGUES, Juciano Martins. **Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços limites e desafios**. Observatório das Metrópoles, 22/05/2015. Disponível em: http://www.observatorioidasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180. Acesso em: 02/06/2016.

ROBINSON, M. **Introduction: Decentralising Service Delivery? Evidence and Policy Implications**. IDS Bulletin, vol. 38, n. 1, Institute of Development Studies, Sussex (UK). Disponível em: <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/1Intro38.11.pdf>. Acesso em: 18/11/2016.

ROESLER, Shannon. Federalism and Local Environmental Regulation. **University of California Davis Law Review**, vol. 48, 2014.

ROSANVALLON, P. **Pouvoir local, pouvoirs locaux**. Entrevista, p. 39-46, out. 1993.

ROSANVALLON, P. **Counter-Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

TIEBOUT, C. A Pure Theory of Local Expenditures. **The Journal of Political Economy**, vol. 64, n. 5, 1956, pp. 416-424.

TOMIO, F. R. L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 42, 2006

TOMIO, F. R. L.; ORTOLAN, M. A. B. Federalismo Predatório e Municipalização de Políticas Públicas Sociais. **Revista de Administração Municipal**, v. 2015, 2015.

TOMIO, F. R. L.; CAMARGO, F. S.; ORTOLAN, M. Autonomia dos governos locais em federações: uma análise comparativa. **Revista brasileira de estudos constitucionais**, v. 5, p. 53-92, 2011.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl; CAMARGO, Fernando Santos de. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, v. 51, 2010.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. O sistema de repartições das competências legislativas da Lei Fundamental Alemã após a reforma federativa de 2006 em perspectiva comparada com o Estado Federal Brasileiro. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 38, jan/jun 2011

TRAVERS, Tony. **Local government's role in promoting economic growth: removing unnecessary barriers to success**. Local Government Association, Independent Report, 2012. Disponível em: [http://eprints.lse.ac.uk/47842/1/libfile_REPOSITORY_Content_Travers,%20T Local%20government%E2%80%99s%20role%20in%20promoting%20economic%20growth Local%20government%E2%80%99s%20role%20in%20promoting%20economic%20growth%20\(LSE%20RO\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/47842/1/libfile_REPOSITORY_Content_Travers,%20T%20Local%20government%E2%80%99s%20role%20in%20promoting%20economic%20growth%20(LSE%20RO).pdf). Acesso em: 21/11/2016.

TRUBEK, David; COUTINHO, Diogo; SCHAPIRO, Mario. **New State Activism in Brazil and the Challenge for Law**. Paper presented at the Harvard Law School Institute for Global Law and Policy, junho de 2012.

SABEL, Charles; COHEN, Joshua. **Directly-deliberative polyarchy**. Manuscrito de 1999. Disponível: <http://www3.law.columbia.edu/sabel/papers/DIRECTLY-DELIBERATIVE%20POLYARCHY.pdf>. Acesso em: 02/05/2016

SALES, Robson. IBGE: Prefeituras oferecem menos incentivos para novos empreendimentos. **Valor Econômico**, 15/04/2016. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4525249/ibge-prefeituras-oferecem-menos-incentivos-para-novos-empreendimentos>. Acesso em: 29/05/2016.

SALES, Robson. **Sete cidades geraram 25% do PIB e São Paulo perde participação, diz IBGE**. **Valor Econômico**, 18/12/2015. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4363626/sete-cidades-geram-25-do-pib-e-sao-paulo-perde-participacao-diz-ibge>. Acesso em: 30/11/2016.

SANTIN, Janaína Rigo. Estatuto da Cidade e Instrumentos de Política Urbana para Valorização do Patrimônio histórico, cultural, paisagístico e ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, v. 70, 2013.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Federalismo no Brasil: uma abordagem da perspectiva dos Municípios. **Revista Direito da Cidade**, vol. 3, n. 1, 2011, p. 96.

SANTOS, Michelle Manaia. **Regulação descentralizada – um estudo à luz dos setores de energia e gás natural**. Dissertação de mestrado apresentada ao curso de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, área de concentração do Departamento de Direito Econômico e Financeiro, 2009.

SAXENIAN, AnnaLee. **Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128**. Cambridge: Harvard University Press, 1994.

SCHAPIRO, Mario. Rediscovering the Developmental Path? Development Bank, Law, and Innovation Financing in the Brazilian Economy. In: TRUBEK, David; Alviar, Helena; COUTINHO, Diogo; SANTOS, Alvaro. (Org.). **Law and the New Developmental State: The Brazilian Experience in Latin America Context**. New York: Cambridge University Press, 2013.

SCHMIDT, Selma. Crivella afirma que vai cancelar licitação de Parque Olímpico. **Globo**, 03/12/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/crivella-afirma-que-vai-cancelar-licitacao-de-parque-olimpico-20582427>. Acesso em: 22/12/2016.

SCHMIDT, Selma; MAGALHÃES, Luiz Ernesto. União cuidará de arenas olímpicas na Barra da Tijuca. **Globo**, 21/12/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/uniao-cuidara-de-arenas-olimpicas-na-barra-da-tijuca-20679492>. Acesso em: 28/12/2016.

SCHRAGGER, Richard. Decentralization and Development. **Virginia Law Review**, vol. 96, 2010.

SCHRAGGER, Richard. **The Limits of Localism**. Georgetown Public Research Paper No. 298003, 2002. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=298003. Acesso em: 21/11/2016.

SCHRAGGER, Richard. Mobile Capital, Local Economic Regulation, and the Democratic City. **Harvard Law Review**, vol. 123, 2009.

SCHRAGGER, Richard. The Anti-Chain Store Movement, Localist Ideology, and the Remnants of the Progressive Constitution. **Iowa Law Review**, vol. 90, 2005, pp. 101-184.

SCOTT, Zoe. **Decentralisation, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review**. GSDRC Research Paper, maio de 2009, p. 4. Disponível em: <http://www.gsdrc.org/docs/open/po60.pdf>. Acesso em: 19/11/2016.

SCOTT, Allen. **The Cultura Economy of Cities: Essays on the Geography of Image-Producing Industries**. Londres: Sage Publication, 2000.

SHANKLAND, A.; ATHIAS, R. **Decentralisation and difference: Indigenous Peoples and Health System Reform in the Brazilian Amazon**. IDS Bulletin vol. 38, n. 1, Institute of Development Studies, Sussex, UK, 007.

SEABRIGHT, Paul. Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model. **European Economic Review**, vol. 40, 1996.

SHARMUR, Richard. Of Urban Competitiveness and Business Homelessness. **Urban Geography**, Editorial, 2008, p. 613-614.

SKORDAS, Kostas. The Effect of Industrial Clustering on a City's Economic Competitiveness: A Case Study of the Computing Cluster in Bangalore, India. **Department of Urban Studies and Planning**, Virginia Commonwealth University, Processed, 2001.

SOMMERS, Paul; CARLSON, Daniel. **Ten steps to a High Tech Future: The New Economy in Metropolitan Seattle**. Discussion Paper, Brooking Institution Center on Urban and Metropolitan Affairs (Washington DC, EUA), CEOs for Cities (Cambridge, MA, EUA), City of Seattle Office of Economic Development (Seattle, WA, EUA), dezembro, 2000. Disponível em:

<http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2000/12/labormarkets%20sommers/sommersreport.pdf>. Acesso em: 05/05/2016.

SOUZA, Beatriz. As 200 cidades mais populosas do Brasil. **Revista Exame**, 28 de agosto de 2014. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/brasil/as-200-cidades-mais-populosas-do-brasil/>. Acesso em: 15/11/2016.

SOUZA, C.; BLUMM, M. H. Autonomia política local: uma revisão da literatura. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 48, p. 51-68, 1999.

STEPAN, A. Brazil's Decentralized Federalism: Bringing Government Closer to Citizens? *Daedalus*, vol. 129, n. 2, 2000.

SUNSTEIN, Cass; ULLMANN-MARGALIT, Edna. **Second-order decisions**. John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 57, 2D Series, University of Chicago Law School, 1998, p. 3. Disponível em: http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1437&context=law_and_economics. Acesso em: 21/03/2016.

SYLVAN, Louise. **Activating Competition: The Consumer Protection – Competition Interface**. Trade Practices Workshop, University South Australia. Disponível em: <https://www.accc.gov.au/system/files/20041029%20SA%20Uni%20Trade%20Practices%20Workshop.pdf>. Acesso em: 22/12/2016.

ULLMAN, E. L. Amenities as a factor in regional growth. *Geographical Review*, vol. 44, 1954 p. 119- 132.

U.N. Development Programme. **Decentralised governance for development: a combined practice note on decentralization, local governance and urban/rural development**. Abril, 2004. Disponível em: http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/decentralised-governance-for-development-a-combined-practice-note-on-decentralisation-local-governance-and-urban-rural-development/DLGUD_PN_English.pdf. Acesso em: 17/11/2016.

URANI, André. URANI, André. **Trilhas para o Rio: do reconhecimento da queda à reinvenção do futuro**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2008.

USAID. **Democractic decentralization programming handbook**. Junho de 2009. Disponível em: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnaea460.pdf. Acesso em: 17/11/2016.

VERMEULE, Adrian. **Rationally Arbitrary Decisions (in Administrative Law)**. Harvard Public Law Working Paper No. 13-24, 2013. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/faculty-workshops/facultyworkshop-secure/vermeule.faculty.workshop.spring2013.pdf>. Acesso em 07/01/2016.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. 2005, disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj_56PO2ILNAhWE5SYKHS7aD0UQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.flaviovillaca.arq.br%2Fpdf%2Ffilusao_pd.pdf&usg=AFQjCNEh1nr8TY1vxEAw7QCzWS7ETCrgQ&sig2=0yi2vNkcJGo74dLj3VugzA&bvm=bv.123325700,d.eWE. Acesso em: 30/05/2016.

VNG International. **The Role of Local Government in Local Economic Development: A step-by-step developed by VNG International**, 2007. Disponível em: http://www.vng-international.nl/wp-content/uploads/2015/06/The_role_of_local_government_in_local_economic_development.pdf. Acesso em: 21/11/2016.

WALCOTT, Susan. Growing Global: Learning Locations in the Life Sciences. **Growth and Change**, vol. 32, n. 4, autumn, pp. 511-532.

WATTS, R.L. **Comparing federal systems**. Montreal: McGill-Queen's University, 1999.

WEINGAST, Barry. Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives. **Journal of Urban Economics**, vol. 65, 2009.

WEINGAST, Barry. The economic role of political institutions: market-preserving federalism. **Journal of Law, Economics & Organizations**, vol. 11, n. 24, 1995.

WILLIAMSON, Oliver. Markets and hierarchies: some elementary considerations. **The American Economic Review**, vol. 62, n. 2, 1973.

WRI BRASIL. **Estatuto da Metrópole propõe gestão urbana compartilhada**. WRI Brasil, Cidades Sustentáveis, janeiro de 2015. Disponível em: <http://wricidades.org/conteudo/estatuto-da-metr%C3%B3pole-prop%C3%B5e-gest%C3%A3o-urbana-compartilhada>. Acesso em: 02/06/2016.

WU, Weiping. **Dynamic Cities and Creative Clusters**. World Bank Policy Research Working Paper 3509, fevereiro de 2005. Disponível em:

<http://sites.tufts.edu/wuweiping/files/2011/02/WBCreativeCluster.pdf>.
22/12/2016.

Acesso em:

ZIEGLER, E. H. The Case for Megapolitan Growth Management in the 21st Century: Regional Urban Planning and Sustainable Development in the United States. **The Urban Lawyer**, v. 41, n. 1, Winter 2009, p. 147-182.