

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

GENI MARIA CRIVELARO

**GESTÃO AMBIENTAL EM OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS E A
SUSTENTABILIDADE METROPOLITANA**

CURITIBA

2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

GENI MARIA CRIVELARO

**GESTÃO AMBIENTAL EM OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS E A
SUSTENTABILIDADE METROPOLITANA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Direito da Pontifícia Universidade
Católica do Paraná como requisito parcial à obtenção
do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas

CURITIBA

2009

C936

Crivelaro, Geni Maria.

Gestão ambiental em operações urbanas consorciadas e a sustentabilidade metropolitana / Geni Maria Crivelaro; orientador: Vladimir Passos de Freitas . – Curitiba, 2009.

223 f.;

Inclui referências.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Programa de Pós-graduação em Direito.

1. Meio ambiente. 2. Gestão Ambiental. 3. Gestão Urbana. 4. Sustentabilidade Metropolitana. 5. Federalismo. 6. Desenvolvimento econômico. 7. Recursos hídricos. I. Freitas, Vladimir Passos de. II. Título.

CDU 349.6

Bibliotecária: Paula Carina de Araújo CRB 9/1562

GENI MARIA CRIVELARO

**GESTÃO AMBIENTAL EM OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS E A
SUSTENTABILIDADE METROPOLITANA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Direito da Pontifícia Universidade
Católica do Paraná como requisito parcial à
obtenção do título de Mestre em Direito.

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas
Centro de Ciências Jurídicas e Sociais – Pontifícia Universidade
Católica do Paraná - ORIENTADOR

Prof. Dr. Carlyle Popp
Centro de Ciências Jurídicas e Sociais – Unicuritiba
CONVIDADO

Prof^ª. Dr^ª. Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa
Centro de Ciências Jurídicas e Sociais – Pontifícia Universidade
Católica do Paraná - MEMBRO

Prof. Dr. Alvacir Alfredo Nicz
Centro de Ciências Jurídicas e Sociais – Pontifícia Universidade
Católica do Paraná - SUPLENTE

Curitiba, 16 de fevereiro de 2009.

Aos meus pais: Aparecido Crivelaro e Santina Pierini Crivelaro, (ele - *in memoriam*), usados como instrumentos de Deus pela graciosa dádiva da vida e singular exemplo de conduta em todos os momentos. A ela – minha mãe - especialmente, pelo exercício do amor sem par, sem medida e encorajamento constante, na raiz sólida de um caráter que persevera sem esmorecer, crendo que o edifício da vida se constrói cada dia, apesar dos obstáculos que existem para nos fortalecer rumo à vitória. Tudo, sempre com ousadia, fé, esperança, confiando afinal que: “tudo é possível ao que crê” (Mc. 9:23).

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, acima de tudo e por tudo; (...) por tudo que disse, sobretudo, pelo que omiti, meus *incondicionais* e sempre eternos agradecimentos a **DEUS** pela oportunidade de adentrar nos seus *átrios*, reconhecendo sua máxima e infinita bondade manifesta no seu incondicional **AMOR**, que me fortalece e renova a cada dia na sua presença.

Ao Professor Doutor *Vladimir Passos de Freitas*, orientador e mestre, pelos inúmeros préstimos, pelo exemplo de nobreza enquanto pessoa, e inestimável presteza de conduta crítica, imparcial e sugestiva enquanto orientador e colaborador dessa empreitada. Enfim, por seu olhar atento e cuidadoso faz parte indubitosa desse labor, a quem devoto carinho, respeito e gratidão.

À Professora Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa meu especial apreço e admiração por seu incansável dinamismo de ação e insondável capacidade de interagir, na convicção de que um mundo melhor é possível! Obrigada pelo exemplo e dedicação.

À *Loiri Antonia Spader*, - Biblioteca de Ciências Jurídicas da UFPR - pela disposição, boa vontade, solidariedade e *compartilhamento* neste empreendimento. O manancial de informações extraído pelo acervo de consulta à pesquisa, aberto pela *Loiri*, foi de *excepcional importância*, e sempre há de ser memorado. A ponte '*Loiri*' para com as demais bibliotecas congêneres *FEDERAL*: Humanas, Tecnológicas e Unilivre, são componentes indistacáveis deste contexto. À amiga *Loiri*, o meu *especialíssimo* - muito obrigada!

Aos Professores do Programa de Pós Graduação do Mestrado em Direito da PUC/PR - com os quais compartilhei, os senhores doutores: Antônio Carlos Efig; Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa; Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Katya Kozicki; Vladimir Passos de Freitas; Jussara Maria Leal de Meirelles; Alexandre Ditzel Faraco; Cláudia Maria Barbosa; e Márcia Carla Pereira Ribeiro, meus sinceros agradecimentos pelo pacto na transmissão de conhecimentos.

Aos Professores do Programa de Pós Graduação do Mestrado em Gestão Urbana PPGTU/PR - com os quais compartilhei, os senhores doutores: Harry Alberto Bollman, Clóvis Ultramari, Carlos Mello Garcias e Christian Luiz da Silva, pela valiosa e enriquecedora contribuição agregada ao contexto deste trabalho, meu muitíssimo obrigada.

À Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC/PR - minha gratidão e reconhecimento por oportunizar via processo de pesquisa, o passaporte ao grau de mestre. Com oportunos agradecimentos aos colaboradores em geral, especialmente à Biblioteca e à Secretaria da PPGD, nas pessoas da Isabel e Eva.

Aos colegas em geral por ombrear comigo igual propósito no compartilhar erros e acertos, somando experiências e dividindo a carga do *stress* tornando o fardo mais leve.

Aos colaboradores anônimos que direta ou indiretamente participaram na construção desta obra. E, dentre todos indistintamente identificados ou não, meu *sincero especial agradecimento e apreço ao consultor: Francisco José Lobato da Costa*.

RESUMO

A ação antrópica responsável pelo *desenvolvimento econômico urbano globalizado* é também diretamente responsável por graves intervenções no meio ambiente. A natureza se recompõe, mas expulsa de si, elementos estranhos à sua capacidade de suporte. Nessa perspectiva, no alinhamento da *sustentabilidade urbano-metropolitana*, em particular, a gestão ambiental, visa-se estabelecer regramentos na relação homem *versus* natureza capaz de contemporizar os efeitos danosos produzidos pelo acelerado processo de urbanização. Nesses limites, destaca-se a relação de interface dos arranjos institucionais no gerenciamento dos direitos difusos, não circunscritos à limitação geopolítica, como indutor da extraterritorialidade político-administrativa. Adota-se na evolução da pesquisa uma abordagem histórica da evolução da sociedade antiga até a contemporânea em suas diversas manifestações enquanto sujeito e objeto de tutela do direito, especialmente difuso. Na evolução desses agrupamentos destaca-se seu modelo orgânico primário, inicialmente estabelecido como forma de *confederação*, posteriormente evoluindo ao atual modelo *federativo*. A partir desse alinhamento destaca-se o ente federado mais próximo onde as sociedades urbanas se organizam, enquanto cidadãos que compõe o território de seus *municípios*. Com a crescente urbanização periférica e a expansão da malha urbana, surge o *fenômeno metropolitano* que urge tutela especial, enquanto realidade fática, assimilando atualmente, mais de terço da população urbana brasileira em todo território nacional. Portanto, a acentuada densidade demográfica urbana, e a conseqüente urbanização na apropriação dos espaços físicos em larga escala, são causas eficientes de graves comprometimentos ao meio ambiente, em face da tensão exercida pela pressão por moradia, em particular, nas regiões metropolitanas. Muitos conflitos se instalam no âmbito da gestão ambiental metropolitana, em razão das divisas políticas instituídas pelo próprio *sistema federado*, pouco mitigado por medidas alternativas de *cooperação, ou compartilhamento do diálogo consensual*. Enquanto a Constituição Federal estabelece a integração do anel metropolitano por força do exercício de *funções públicas de interesse comum*, por outro lado, atribui autonomia ao município enquanto ente federado, e também metropolitano, cujos *interesses comuns* nem sempre são coincidentes. Na inter relação da *Região Metropolitana de Curitiba*, composta atualmente por vinte e seis municípios conurbados, verifica-se um modelo de planejamento de desenvolvimento integrado atípico, onde se o constrói com base nos referenciais ditados pelos mananciais da região. Assim, a *natureza* motriz da presente pesquisa, centra-se na investigação das causas e conseqüências estruturais impostas pelo processo de urbanização às regiões metropolitanas, nos termos da lei federal nº 14/73, particularmente à Região Metropolitana de Curitiba. E, o *objeto* que fomenta a discussão na gestão ambiental em operações urbanas consorciadas e a sustentabilidade metropolitana, está estabelecido no eixo central da *infra-estrutura do saneamento*, condicionado à *gestão dos recursos hídricos* de forma compartilhada ou não, com fundamento na Constituição Federal, na lei federal nº 9433/97, e particularmente na lei estadual de nº 12726/99, dentre outras e, seus efeitos reflexos em cadeia.

Palavras-chave: Meio Ambiente; Gestão Ambiental; Gestão Urbana; Sustentabilidade Metropolitana; Região Metropolitana; Federalismo; Desenvolvimento Econômico; Recursos Hídricos; Funções Públicas; Consórcio Intermunicipal.

ABSTRACT

The human action for urban economic development is also globalized directly responsible for serious interventions in the environment. The nature gathers, but expelled from each other, foreign elements to their ability to support. Accordingly, the alignment of the urban-metropolitan sustainability, in particular, environmental management, aims to establish the relationship disciplinament capable of man versus nature to take care the harmful effects produced by the accelerated process of urbanization. In these limits, there is a relationship of interface of the institutional arrangements in the management of diffuse rights, not limited to restrictions geopolitics, as inducer of extraterritoriality political and administrative. Takes on the evolution of a search of the historical evolution of ancient society to the contemporary in its various manifestations as subject and object of protection of the law, especially diffuse. In the evolution of these groups there is your model organic primary, originally established as a confederation, then evolved to the current federal model. From that there is alignment between the Land where the nearest urban societies organize themselves as citizens that make up the territory of their municipalities. With increased urbanization and the expansion of peripheral urban network, is the phenomenon that it is underground special protection, while fatic reality, assimilating today, more than third of the Brazilian urban population throughout the national territory. Therefore, the dramatic urban population density, urbanization and consequent on ownership of physical spaces on a large scale, they are efficient causes of serious commitments to the environment, given the tension exerted by the pressure for housing, particularly in metropolitan areas. Many conflicts are established within the metropolitan environmental management, because of currency policies imposed by the federal system, not much mitigated by alternative measures of cooperation, dialogue and sharing of consensus. While the Federal Constitution establishes the integration of the ring subway under the exercise of public functions of common interest, on the other hand, gives autonomy to the city as federal environment, and also underground, whose common interests do not always coincide. In the inter relationship of the Metropolitan Region of Curitiba, currently composed of twenty-six municipalities together themselves, there is a model of integrated development planning atypical, where the constructs based on benchmarks in the region dictated by the springs. Thus, the driving nature of this research focuses on research into the causes and consequences imposed by the structural process of urbanization to the metropolitan areas under the Federal Law number 14/73, particularly the Metropolitan Region of Curitiba. And the object that fosters discussion in environmental management in urban operations and sustainability metropolitan consortium, is established in the central axis of the infrastructure of sanitation, conditional on management of water resources in a shared or not, based on the Constitution, the federal law number 9433/97 and particularly the state law of number 12726/99, among others, and its effects on chain reflexes.

Key-Words: Environment; Environmental Management; Environmental Urban; Metropolitan Sustainability; Metropolitan Region; Federalism; Economic Environment; Water Resources; Publics Functions; Intermunicipal Consortium.

LISTA DE ABREVIATURAS

ANA	Agência Nacional de Águas
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Proteção Permanente
CBH	Comitê de Bacia Hidrográfica
CGM	Conselho Gestor de Mananciais
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CIAR	Centro Industrial Araucária
CIC	Cidade Industrial de Curitiba
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNGRH	Conselho Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
CEGRH	Conselho Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos
COALIAR	Comitê de Bacias do Alto Iguaçu e Alto Ribeira
COBRAPE	Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos
COMEC	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
EC	Estatuto da Cidade
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
FPA	Fundo de Preservação Ambiental
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica
MMA	Ministério do Meio Ambiente
NUC	Núcleo Urbano Central
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PCJ	Piracicaba, Capivari e Jundiá (consórcio intermunicipal)
PDI	Plano de Desenvolvimento Integrado
PDU	Política de Desenvolvimento Urbano
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNSB	Política Nacional de Saneamento Básico
PPART	Plano de Proteção Ambiental e Reordenamento Territorial
PROSAM	Plano de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba
RMC	Região Metropolitana de Curitiba
SAG	Superintendência de Apoio a Gestão de Recursos Hídricos
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SEDU	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano.
SEPL	Secretaria de Estado do Planejamento
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SIGPROM/RMC	Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba
SNGRH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SUDERHSA	Superintendência de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental do Estado do Paraná
UED	Unidade Executiva Descentralizada
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UTP	Unidade Territorial de Planejamento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 A HISTÓRIA DA CIDADE E SUA HISTÓRICA EVOLUÇÃO	15
2.1 A CIDADE EM TRÊS TEMPOS: RENASCIMENTO, REVOLUÇÃO INDUSTRIAL E IDADE CONTEMPORÂNEA	16
2.1.1 PARADIGMAS EM DISCUSSÃO: OCUPAÇÕES MARGINAIS	20
2.1.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS CIDADES ANTIGAS POR CONVICÇÃO DE CULTO	21
2.1.3 INSTITUIÇÕES POLÍTICO-SOCIAIS SOB JUGO DA CRENÇA	23
2.1.4 O IMPACTO DO CRISTIANISMO – <i>JESUS</i> O ÍCONE E O DIFERENCIAL	24
2.1.4.1 A QUEDA SEPARATISTA COM ADVENTO DO CRISTIANISMO	25
2.1.5 CIDADE CONTEMPORÂNEA: SÍNTESE DA QUESTÃO URBANA EM CASTELLS	26
2.2 FEDERALISMO: ORIGEM E EVOLUÇÃO	27
2.2.1 REAVALIAÇÃO DE SUAS BASES	29
2.2.2 O MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO EM SUA BASE PRIMÁRIA	32
2.2.3 FEDERALISMO ASSIMÉTRICO	34
2.2.3.1 SIMETRIA COMO REGRA E A ASSIMETRIA – EXCEÇÃO (?...)	36
2.3 MUNICÍPIO: UM BREVE ESCORÇO GENÉRICO E HISTÓRICO	40
2.3.1 O MUNICÍPIO E A FEDERAÇÃO BRASILEIRA	42
2.3.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO MUNICIPAL COMO ENTE FEDERADO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	45
2.3.3 COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS	47
2.3.4 COMPETÊNCIAS: LEGISLATIVA E MATERIAL EM MATÉRIA AMBIENTAL ..	52
3 DA REFORMA URBANA AO ESTATUTO DA CIDADE	58
3.1 ANTECEDENTES <i>PRÓ-REFORMA</i> : <i>PRÉ-CONSTITUINTE</i> E O <i>INTERSTÍCIO</i> DA LEI 10257/ 2001	61
3.1.1 UMA INFLEXÃO HISTÓRICA: DA CARTA DE ATENAS AO PLANO AGACHE DE CURITIBA	65
3.1.2 O PLANO AGACHE DE CURITIBA	67
3.2 DA CURITIBA METRÓPOLE À INSTITUCIONAL METROPOLITANA	69
3.3 O ESPAÇO TERRITORIAL URBANO METROPOLITANO NACIONAL	70
3.3.1 ASPECTOS COMUNS À METROPOLIZAÇÃO E O MEIO AMBIENTE	72
3.3.2 ASPECTOS PARTICULARES À METROPOLIZAÇÃO DE CURITIBA	73
3.3.3 A URBANIZAÇÃO PERIFÉRICA E A USURPAÇÃO DO CAPITAL	75

3.4 REGIÕES METROPOLITANAS: PARADOXOS ENTRE CONCENTRAÇÃO E ESPRAIAMENTO	77
3.4.1 O DIÁLOGO DOS LIMITES TERRITORIAIS: URBANO E METROPOLITANO ...	80
3.4.2 A CONFORMAÇÃO GEOPOLÍTICA E OS CRITÉRIOS DA LÓGICA INTERMUNICIPAL	81
3.4.3 CARÊNCIA DE NOVO PERFIL: VONTADE POLÍTICA, GESTÃO DEMOCRÁTICA E REARRANJOS INSTITUCIONAIS	84
3.4.4 GESTÃO METROPOLITANA E SEUS PERCALÇOS	84
3.4.5 MOVIMENTOS DE TRANSFORMAÇÃO TERRITORIAL URBANA - METROPOLITANA - DA REGIÃO SUL	87
4 A LEI FEDERAL Nº 10257/2001 COMO CÓDIGO NACIONAL DO URBANISMO	89
4.1 O ESTATUTO DA CIDADE E OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA AS CIDADES SUSTENTÁVEIS	93
4.1.1 O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL DA LEI 10257/01 NA INFLEXÃO URBANA.	95
4.1.2 IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO: PRESSUPOSTOS (IN) CONSTITUCIONAIS (?...)	99
4.1.3 O IPTU IMPAGO COMO INDÍCIO DE ABANDONO E DESCUMPRIMENTO À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	102
4.2 PLANO DIRETOR: UM CAPÍTULO À PARTE	104
4.2.1 O PLANO DIRETOR E A PROPOSIÇÃO DE SEU ESCOPO	108
4.2.2 PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL – MODELO IMPORTAÇÃO	110
4.2.3 PLANO DIRETOR COMO IDEOLOGIA E DOMINAÇÃO	114
4.2.4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO REPRODUÇÃO DO CAPITAL	116
4.2.5 CONSIDERAÇÕES E PONDERAÇÕES: MUDANÇAS E CONTINUIDADES NA GESTÃO URBANA	117
4.2.6 PLANO DIRETOR E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL PARA O PARANÁ	119
4.3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA OU PARTICIPATIVA DAS CIDADES	121
4.4 COMPARTILHANDO ANÁLISES E INFORMAÇÕES: ASPECTOS RELEVANTES DO URBANISMO COM ADVENTO DA LEI FEDERAL Nº 10257/01	123
4.5 O DIREITO À CIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL: REALIDADE OU UTOPIA?	127
4.5.1 MOTIVOS QUE CONSOLIDAM A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO À CIDADE E A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL	128
4.5.2 DOCUMENTO OFICIAL DO DIREITO HUMANO A MORADIA: <i>HABITAT II</i>	131
4.5.3 ESTATUTO DA CIDADE – SUSTENTABILIDADE E A AGENDA 21 LOCAL	133
5 A GESTÃO AMBIENTAL URBANA METROPOLITANA DA RMC	136
5.1 BREVE ESCORÇO DA INSTITUIÇÃO DA COMEC	138

5.1.1 INSTRUMENTO BÁSICO DE GESTÃO METROPOLITANA: O(S) PDI(S): 1978 – 2002 - 2006*	139
5.1.2 A REAVALIAÇÃO DO PDI DE 1978 PELO PDI DE 2002	142
5.1.2.1 UM BREVE APORTE SOBRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: COMEC-PDI.....	144
5.2 A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NA INTERFACE URBANO-METROPOLITANA & A QUALIDADE DA ÁGUA	146
5.2.1 INTEGRAÇÃO SISTÊMICA: GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS E A LOGÍSTICA DO SANEAMENTO - BÁSICO-AMBIENTAL.....	148
5.2.2 EFEITOS E IMPACTOS SISTÊMICOS NO SANEAMENTO: RESÍDUOS SÓLIDOS-DRENAGEM URBANA.....	152
5.3 A GESTÃO AMBIENTAL URBANA E A SUSTENTABILIDADE METROPOLITANA	154
5.3.1 INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA EM ÂMBITO NACIONAL.....	159
5.3.2 INSTRUMENTO DE GESTÃO ESTADUAL CONFORME O NACIONAL	163
5.3.3 UMA PERSPECTIVA POSSÍVEL NA QUESTÃO DA DOMINIALIDADE DOS CORPOS D'ÁGUA	168
5.4 OPERAÇÕES URBANO-METROPOLITANAS COMPARTILHADAS E O PRINCÍPIO FEDERATIVO	169
5.4.1 O CONSORCIAMENTO INSTITUÍDO: BASE LEGAL.....	173
5.4.2 RAZÕES DE SUPORTE ÀS PARCERIAS E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE	175
5.4.3 COOPERAÇÃO, GESTÃO COMPARTILHADA = <i>MODUS OPERANDI</i> DEMOCRATIZADO	177
5.5 A GESTÃO URBANO-METROPOLITANA CONSORCIADA EM FACE DOS RECURSOS HÍDRICOS DA RMC	180
5.5.1 O GERENCIAMENTO DAS ÁGUAS: POR FORÇA DE LEI – <i>BACIAS HIDROGRÁFICAS</i> OU <i>GERENCIAMENTO CONSORCIAL</i> COM SUCEDÂNEO NA LEI	183
5.5.2 SISTEMATIZAÇÃO CONSORCIAL DOS RECURSOS HÍDRICOS - RMC: PLANO DE BACIA E PLANOS DIRETORES	187
5.5.3 SISTEMATIZAÇÃO <i>CONSORCIAL GERAL</i> NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS	189
5.5.4 SISTEMATIZAÇÃO <i>CONSORCIAL ESTADUAL</i> NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS: RMC	191
5.5.5 O MODELO DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS <i>ATUAL ADOTADO PELA RMC</i>	193
6 CONCLUSÃO	198
ANEXOS	206
REFERÊNCIAS	213

1 INTRODUÇÃO

“Tudo vale a pena quando a alma não é pequena” (Fernando Pessoa).

Nesse módulo inicial estabelecem-se de forma introdutória os principais delineamentos a serem desenvolvidos ao longo da pesquisa. A tônica central na linha de pesquisa eleita está assentada na *Gestão Ambiental em Operações Urbanas Consorciadas e a Sustentabilidade Metropolitana*. Dada a complexidade da temática em si mesma considerada, e a atualidade da pauta por suas inflexões e interdisciplinaridade na agenda política, propõe-se, na medida do possível, na projeção da proposta inicial, a adoção de uma metodologia didática na evolução cronológica dos fatos que interferem e constroem o contínuo e crescente processo do desenvolvimento urbano a seu tempo. Para tanto, investiga-se a influência da ação humana em seu *habitat* natural, atualmente quase 86% urbanizada, no desenho da cidade. É notória a preocupação que o mundo, não só ocidental, mas a plataforma do planeta terra tem sentido com o impacto reacionário da natureza nas últimas décadas, por influência do acelerado processo de urbanização pressionado pelo desenvolvimento econômico.

Enquanto a urbanização se apropria de espaços públicos sob o manto do progresso, da tecnologia e do próprio desenvolvimento, os ecossistemas são esquecidos e relegadas suas capacidades de suporte ou absorção, pela ausência da criação de consensos comedidos ao equilíbrio do meio ambiente. A natureza da presente pesquisa investigatória, pretende levantar os fatores que afetam e agravam o meio ambiente, na interação com o desenvolvimento econômico, especialmente urbano-metropolitano, e diagnosticar quais instrumentos têm sido utilizados na gestão desse mister. Nessa perspectiva visa-se demonstrar a forma de evolução das sociedades primárias à contemporânea globalizada, e suas interfaces com o meio natural, partindo do pressuposto que as aglomerações humanas urbanas, tiveram significativo impacto ambiental especialmente no período pós revolução industrial. Os modelos inicialmente adotados pelos aglomerados humanos remetem à atual concepção do federalismo brasileiro, em alinhamento com o princípio federativo norte americano.

A pauta de discussão do princípio federativo tem seu ponto alto ao longo do trabalho, em razão do reflexo prático que imprime à sociedade brasileira, nas circunstâncias dos conflitos estabelecidos pelas limitações geopolítico-administrativas entre as unidades federadas, particularmente municipais, em face das inter-relações metropolitanas. Nessa proposta visa-se contemplar ainda, os arranjos institucionais que viabilizam ou emperram a interação intermunicipal, na dual gestão municipal-metropolitana prevista da Constituição

Federal de 1988, na leitura de *funções públicas de interesse comum*. Considerando a complexidade do tema que não se esgota nesses limites, mas visando evidenciar a estrutura da Região Metropolitana de Curitiba desde sua criação pela Lei Complementar de nº 14, de 08 de junho de 1973, e alterações posteriores, privilegia-se na abordagem, a análise das comarcas de *Curitiba, Pinhais, Piraquara e São José dos Pinhais*. As três últimas, estrategicamente localizadas no compartimento leste da Região Metropolitana de Curitiba, e responsáveis por aproximadamente 70% do abastecimento público de água da região como um todo.

Por conta desse viés notadamente ambiental, prima-se pelo seu principal objeto de análise, o gerenciamento ou gestão dos recursos hídricos da região, destacando seus instrumentos de ação em consonância com a *Política Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos*, e sua gestão correlata na previsão legislativa estadual. A investigação considera aspectos relevantes da gestão compartilhada, no alinhamento com o princípio do federalismo assimétrico ou cooperativo, embora não implementado *sponte* própria na Região Metropolitana de Curitiba, no gerenciamento dos recursos hídricos, que adota o modelo tradicional de gestão – *comando e controle* visando demonstrar as causas e conseqüências reflexas da adoção e manutenção deste modelo de gestão.

As discussões levantadas com seus respectivos desdobramentos sobre: evolução dos aglomerados humanos; a criação e evolução do federalismo; as municipalidades e suas competências constitucionais; as mobilizações sociais pró reforma urbana; a metropolização; a Constituição Federal; o Estatuto da Cidade; e, finalmente o Gerenciamento dos Recursos Hídricos via *parceria ou legalmente instituídos*, dão o tom à conclusão da presente pesquisa. Dada a multidisciplinaridade que alberga o conteúdo, torna-se indispensável a adoção sistemática de agregação de várias áreas do conhecimento, especialmente pelo efeito reflexo em cadeia que a matéria comporta. Portanto, para além da esfera no âmbito do direito ambiental, constitucional, administrativo, civil, dentre outros, somam-se as contribuições da arquitetura, urbanismo, geografia, e particularmente, do planejamento.

2 A HISTÓRIA DA CIDADE E SUA HISTÓRICA EVOLUÇÃO

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar os direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil”. (Preâmbulo da Constituição Federal de 1988).

Se somos o que somos é porque alguém um dia lançou a semente e creu que germinaria na produção de frutos. Se a ceifa hoje nos cabe, igualmente nos cabe a responsabilidade da reprodução. Ora, com reparos e ajustes ao porvir para que o comprometimento de nossos atos não seja caudatário de discórdias e prejuízos às futuras gerações. Assim, é preciso resgatar a memória da evolução do povo em seus mais variados aspectos, para tentarmos compreender o complexo dessa trajetória ao longo da *linha do tempo*. Considerando nesses limites, dois dados importantes e complementares entre si, no codinome de - *povo e cidade* -; o primeiro como essência da existência humana e a segunda, como *locus* de pertencer – *habitat* do primeiro.

Na equação, parece possível dizer que conjugados, numerador e denominador, são de fato coadjuvantes na composição de uma operação perfeita, no sentido do real *pertencimento* da segunda e apropriação do primeiro. Assim, o povo se soma, se agrega, se relaciona e se investe de novas formas de sociedades, num efeito em cadeia em cada momento histórico contextualizado. E, as cidades como atores complexos de múltiplas dimensões permitem-se analisar também em diferentes perspectivas, seja em seu aspecto mais primitivo – *sobrevivência* -, seja, em sua complexidade na evolução dos tempos - *sociedade tecnológica ou contemporânea*. Nessa lógica, inicialmente, privilegiam-se características que variam da arquitetura e urbanismo - espaço construído -, aos antigos agrupamentos humanos em suas variadas manifestações – identidades: sócio-culturais e políticas ou filosóficas por convicções de culto.

Inicialmente, Leonardo Benevolo apresenta a origem da cidade, especialmente, sob aspecto arquitetônico e urbanístico desde os modelos pré-históricos até a idade moderna, no tempo que se chama – *hoje*. Em que pese as influências e tradições mantidas ou abandonadas na *linha do tempo*, que aparentemente abstrato, parece constituir-se, em verdade, no fator mais concreto a todas as evidências do universo, porque a ele tudo se agrega, ou nele, tudo se esgota, dependendo do ponto de vista que se toma por referência. Assim, na construção

informativa nesses limites, far-se-á apenas, breve visita a alguns aspectos reputados importantes para o deslinde dessa proposta, a considerar-se a tomada como marco, a cidade de antanho, a partir da cultura *renascentista* vigente a partir do século XV, marcadamente artística.

Fundou-se uma arquitetura baseada na *razão humana* e no prestígio dos modelos antigos, capaz de organizar e controlar todos os espaços necessários à vida do homem, mas baseada em formas simples e repetidas, facilmente reconhecíveis. A sociedade europeia – que no século XV e no século XVI alarga seu campo de ação no mundo inteiro – adota esta arquitetura como instrumento de cálculo racional e de decoro civil, e acaba por considerá-la a única arquitetura possível (...). Entre o final do século XV e o início do XVI, em Florença e em Roma, cria-se a exigência de sintetizar estas múltiplas experiências, para chegar a um estilo definitivo e universal. Os protagonistas desta empresa – *Leonardo da Vinci* (1452-1519), *Michelangelo* (1475-1564), *Rafael* (1483-1520) – gozam de um prestígio cultural sem precedente: são considerados indivíduos excepcionais, gênios, isto é, tipos humanos superiores que caracterizavam toda a civilização de seu período; sua competência não se limita à arquitetura, à pintura ou à escultura, mas se estende a todo o campo das artes visuais. De fato, a *arte* ocupa um lugar central na cultura do tempo: é uma disciplina geral, capaz de conhecer e dominar todo *ambiente físico*, evidenciando ao mesmo tempo a beleza e a verdade das coisas: define por antecipação o mundo ilimitado e mensurável que será percorrido pelos exploradores do século XVI e estudado pelos cientistas do século XVII (BENEVOLO, 2005, p. 403 e 421).

2.1 A CIDADE EM TRÊS TEMPOS: RENASCIMENTO, REVOLUÇÃO INDUSTRIAL E IDADE CONTEMPORÂNEA

Com o *Renascimento* se inicia a expansão da civilização europeia. Enquanto na Europa as cidades se encontram estruturadas no modelo criado na Idade Média, os espaços territoriais no restante do universo emergem no vazio, que alcançados pelos conquistadores e mercadores serão objetos de grandes projetos de *colonização e urbanização*. As cidades imperiais dos primeiros tempos históricos, Roma particularmente, acumulam as características de funções comerciais e de gestão político-administrativa decorrentes da concentração de um poder exercido num dado aglomerado, em razão das conquistas de vastos territórios à época. As cidades da idade média, por seu turno, renascem a partir de uma nova dinâmica social inserida na estrutura social precedente. Reféns do feudalismo surgem como reação emancipatória pela libertação da burguesia comerciante e o poder central, ficando sua evolução dependente da relação entre burguesia e nobreza. Onde essas relações se estreitavam, organizavam-se e evoluíam completamente, mas o inverso resultava no isolamento urbano (CASTELLS, 2006, p. 39-45).

Mas, o marco histórico da evolução da humanidade, teve seu ápice consagrado a partir da metade do século XVIII, com a *Revolução Industrial*. Foi ela a responsável pela mudança do curso dos acontecimentos na Inglaterra, e posteriormente em todo o mundo. Seus

reflexos foram igualmente sentidos no *ambiente construído*, dentre os quais se podem enumerar, por exemplo: I - na Inglaterra ocorre a *explosão demográfica* por conta da redução dos índices de mortalidade, mas constantes os índices de natalidade. A isso, agregou-se o fato de que a expectativa de vida aumentou, como também, o número de jovens. Surge o conflito de gerações frente a ruptura do seu equilíbrio demográfico; II - a tecnologia e o desenvolvimento econômico são promotores de bens em escala e serviços advindos da agricultura e indústria, formatando um círculo ascendente que conjugava o aumento da população e o aumento da produção; III - ocorre a redistribuição dos habitantes no espaço territorial em consequência da *densificação demográfica* e das transformações promovidas pela produção. Acrescenta-se ainda, que nesse período os estabelecimentos tendem a concentrar-se em redor das cidades; deste modo, as cidades crescem mais rapidamente do que o restante do país, porque acolhem, seja o aumento natural da população, seja, o fluxo migratório dos campos¹; IV - a mobilidade de pessoas e mercadorias são muitíssimo facilitadas e agilizadas pelos meios de comunicação e transporte, como estradas de ferro, canais navegáveis, navios a vapor, etc.

Aliado a todos esses fatores verifica-se também a rapidez do caráter aberto de tantas transformações, que começam a criar instabilidades sistêmicas, porque segundo Benévolo (2005, p. 551-552), “problema algum jamais é resolvido definitivamente e arranjo nenhum pode valer por tempo indeterminado, mas somente por um período que se pode calcular”². Além disso, ocorre ruptura do pensamento político do regime anterior na desvalorização do ambiente construído, anteriormente reputado uma questão de sobrevivência, bem como a recusa em aceitar as dificuldades do ambiente como fatos inescusáveis, crendo-se poder corrigi-lo com simples ação calculada. Em análise preliminar nesse estágio, parece que Castells (2006, p. 45), dialoga nesse igual sentido afirmando que “o desenvolvimento do capitalismo industrial, ao contrário de uma visão ingênua muito difundida, não provocou o reforço da cidade e sim, quase o desaparecimento enquanto sistema institucional e social, relativamente autônomo, organizado em torno de objetivos específicos”. Assim, continua Castells:

¹ “Manchester, que em 1760 tem 12.000 habitantes, na metade do século XIX alcança 400.000. Londres, que já no final do século XVIII tem um milhão de habitantes, em 1851 chega a dois milhões e meio, isto é, supera qualquer outra cidade do mundo antigo e moderno” (BENEVOLO, 2005, p. 551).

² “Um edifício não é mais considerado uma modificação estável, incorporada no terreno, mas um manufaturado provisório, que pode ser substituído mais tarde por outro manufaturado. Torna-se possível, assim, considerar um terreno edificável um bem independente, com seus requisitos econômicos devidos à posição, à procura, aos vínculos regulamentares, etc”. (BENEVOLO, 2005, p. 552).

A urbanização ligada à primeira revolução industrial e inserida no desenvolvimento do tipo de produção capitalista é um processo de organização do espaço, que repousa sobre dois conjuntos de fatos fundamentais: a) a decomposição prévia das estruturas sociais agrárias e a emigração da população para centros urbanos já existentes, fornecendo a força de trabalho essencial à industrialização; b) a passagem de uma economia doméstica para uma economia de manufatura, e depois para uma economia de fábrica, o que quer dizer, ao mesmo tempo concentração de mão de obra, criação de um mercado e constituição de um meio industrial (...). Finalmente, a problemática atual gira em torno de quatro dados fundamentais e de uma questão extremamente delicada: a) a *aceleração do ritmo da urbanização no contexto mundial*; b) a concentração deste crescimento urbano nas regiões ditas *subdesenvolvidas*, sem correspondência com o crescimento econômico que acompanhou a primeira urbanização nos países capitalistas industrializados; c) o aparecimento de novas formas urbanas e, em particular de grandes metrópoles; d) a relação do fenômeno com novas formas de articulação social provenientes do modo de produção capitalista e que tendem a ultrapassá-lo. (CASTELLS, 2006, p. 45).

Porém, já na metade do século XIX, os efeitos da *cidade industrial* parecem incontornáveis. Entre o real e o ideal a distância é abissal. O crescimento vertiginoso da *cidade industrial* produziu ao seu redor um *novo organismo*, conhecido até hoje, por *periferia*. Assim, diz Benévolo (2005, p. 565) que “as classes abastadas abandonam gradualmente o centro e se estabelecem na periferia: as velhas casas se tornam casebres onde se amontoam os pobres e os recém imigrados (...), muitos edifícios monumentais da cidade histórica são abandonados por causa das revoluções sociais, e são divididos em pequenas moradias improvisadas”. Esse cenário, em verdade, descreve uma periferia atípica para o modelo atual. À época, ao que parece, a área *periférica* tornou-se habitada por padrões de luxo, numa aparente contradição de valores.

A periferia não é um trecho de cidade já formado como as ampliações medievais ou barrocas, mas um território livre onde se somam um grande número de iniciativas independentes: bairros de luxo, bairros pobres, industriais, depósitos, instalações técnicas. Num determinado momento estas iniciativas se fundem num tecido compacto, não, porém, previsto e calculado por ninguém (...). Esse ambiente desordenado e inabitável – que chamaremos de *cidade liberal* – é o resultado da superposição de muitas iniciativas públicas e particulares, não reguladas e não coordenadas. *A liberdade individual, exigida como condição para o desenvolvimento da economia industrial, revela-se insuficiente para regular as transformações de construção e urbanismo, produzidas justamente pelo desenvolvimento econômico* (BENEVOLO, 2005, p. 565 e 567).

E continua o autor nessa linha informando, que “a *arquitetura moderna* é a busca de um novo modelo de cidade, *alternativo* ao tradicional, e começa quando os *artistas* e os *técnicos* – chamados a colaborar com a gestão da cidade pós-liberal – se tornam capazes de propor um modelo de trabalho, libertados das anteriores divisões institucionais”, capaz de propiciar aos cidadãos, os benefícios de um ambiente cientificamente estudado. Definido que o equilíbrio do *ambiente construído* é a meta a alcançar, torna-se imperceptível qualquer diferença entre método objetivo do trabalho científico e o método subjetivo do trabalho artístico, como se *arte e técnica*, ora, fossem indivisíveis. Nesse período, compreendido já o final do século XIX, e início do século XX, foi de grande contribuição a marca da arquitetura

moderna introduzida pelos consagrados mestres – *Walter Gropius, Mies van der Rohe e Le Corbusier*, que tentaram implementar esse método na construção do *urbanismo moderno*.

Nessa fase surge a *idéia de cidade compacta* que em *Le Corbusier* tem-na classificada como a vida citadina envolta em quatro funções distintas, mas associadas entre si: *habitação, trabalho, lazer e transporte*. Nesse estágio da arquitetura moderna, a moradia passa a ser pensada como ponto de partida para reorganizar a cidade, propondo-se a (re) construí-la conforme as exigências de seus habitantes. Retoma-se o aspecto da abordagem do aproveitamento e adequação do espaço físico; da disposição e relação das moradias entre si consideradas; e em relação aos serviços coletivos, como ruas, escolas, hospitais, etc -, visando a formação de bairros que guarnecem a estrutura da cidade. Entretanto, na ênfase de alerta, o autor (2005, p. 615 - 657) aponta que atualmente:

A abordagem científica dos problemas do *ambiente construído* se enquadra na cultura científica, indispensável ao desenvolvimento da sociedade moderna. Mas, os problemas do *ambiente construído* foram propositadamente subtraídos à análise científica, porque somente assim é possível conservar o equilíbrio dos *interesses imobiliários* estabelecido no último século, que não é apenas uma fonte de privilégios para algumas categorias econômicas, mas um instrumento de poder para o conjunto das classes dominantes. De fato, nenhum regime político soube até agora, renunciar por completo este instrumento.

Assim, parece forçar a idéia de que a sociedade contemporânea mostra-se, apenas parcialmente adepta aos resultados apresentados pelas pesquisas urbanísticas modernas. Aceita-se, em princípio, a separação do espaço físico por zonas funcionais: residenciais, industriais e as de serviços, como forma de reduzir os inconvenientes derivados da mescla funcional das cidades tradicionais. Rejeita-se, contudo, a hierarquização funcional que prima pela moradia, pela construção de espaços verdes, na separação de vias próprias de circulação para pedestres, distinto dos veículos. Isso implica afirmar que a proposta de uma cidade funcional de *Le Corbusier*, ora, só é aceita episodicamente, - reconhecida sim, como obra de arquitetura -, não porém, como modelo capaz de mudar a estrutura geral da cidade, justamente porque reside aqui, o conflito de interesses dominantes.

Diante desse impasse, resta em aberto a questão de saber-se então, até que ponto a pesquisa da arquitetura moderna contribuiu para transformar nosso ambiente de vida. Nessa perspectiva, num diagnóstico próximo da patologia urbana extraída de delimitações conceituais e históricas do fenômeno urbano, Castells (2006, p. 39) diz que, “na selva de definições sutis com que os sociólogos nos enriquecem, podemos distinguir nitidamente dois sentidos extremamente distintos do termo *urbanização*: 1º - concentração espacial de uma

população, a partir de certos limites de dimensão e de densidade; 2º - difusão do sistema de valores, atitudes e comportamentos denominado de cultura urbana”.

2.1.1 Paradigmas em Discussão: ocupações marginais

Enquanto na Europa e nos Estados Unidos confrontam-se os contributos das pesquisas da arquitetura moderna em face da administração tradicional, cujos resultados ainda não se conhecem, noutros países as cidades se mostram num crescimento veloz, considerando-se hodiernamente, a população urbana, a esmagadora maioria. Os projetos urbanísticos e arquitetônicos de grandes áreas, grandes construções edilícias, grandes conjuntos habitacionais, mesmo com o disciplinamento de muitos projetos urbanísticos, não são suficientes para atender a *demandade infra-estrutura* do espaço urbano. Indicadores apontam que há variáveis diversas comprometendo a malha urbana, porque o gravame não está limitado somente no crescimento demográfico que parece exponencial, mas na falta de *infra-estrutura* ao atendimento da população marginal, que se instala à margem do tecido urbano, na rubrica de – *cidade* –, arriscando-se a rotulação de – *cidade ilegal*, numa perspectiva de abordagem quase universal, que se reporta na leitura seguinte:

O desenvolvimento econômico não dá remédio a estas situações, antes acelera a separação entre conjuntos habitacionais regulares e irregulares: os bairros de barracões são mais numerosos nos países produtores de petróleo, e existem também no Kwait, que tem a renda individual mais alta do mundo inteiro. Assim, num futuro próximo, a maioria da população mundial estará alojada nos conjuntos habitacionais irregulares. *Hoje, no mundo inteiro, de fato, a população total dobra a cada trinta anos, a população urbana dobra a cada quinze anos, a população urbana ‘marginal’ dobra a cada sete anos e meio* (BENEVOLO, 2005, p.725).

A crise provocada pela expansão demográfica, urbana em particular, indica até, a previsão da formação de única *cidade mundial* do futuro. São fatores que desafiam o urbanismo e a arquitetura modernos, pois situados numa convergência de conflitos de duas realidades notórias: 1ª - com o uso e a projeção de instrumentos técnico-científicos, promove-se a melhoria do ambiente de uma minoria dominante; e 2ª - projetando-se na análise da *outra* cidade dita *irregular*, estará municinando a discriminação desta, em escala mundial. Portanto, “a pesquisa da arquitetura, como toda pesquisa científica atual, pode tornar-se um verdadeiro serviço para todos, ou cultivar a miragem de um ambiente cada vez *melhor*, reservado a uma fração cada vez menor da população mundial” (BENEVOLO, 2005, p. 703-726).

2.1.2 A Institucionalização das Cidades Antigas por Convicção de Culto³

Nesse espaço, o referencial *urbano* que induz ao inverso de *campo*, portanto – *cidade* - carrega conotação diversa da atual concepção urbana, na definição de cidade. A *Cidade e a Urbe* não eram vocábulos sinônimos entre os povos antigos. A Cidade se compunha de associações religiosas e políticas das famílias e das tribos; e a Urbe era o lugar de reunião, o domicílio, e principalmente, o santuário dessa sociedade⁴. E nessa distinção:

A religião doméstica⁵ proibia que duas famílias se unissem e se fundissem, mas era permitido que várias famílias, sem nada sacrificar de sua religião particular, se unissem pelo menos para a celebração de outro culto que lhes fosse comum. E foi o que ocorreu. Certo número de famílias formou um grupo, ao qual a língua grega deu o nome de *frátria* e a latina o de *cúria*. Existiria entre as famílias de um mesmo grupo algum vínculo de nascimento? É impossível afirmá-lo. O certo é que esta nova associação não se realizou sem certa extensão da concepção religiosa. No mesmo instante em que essas famílias se uniram, logo idealizaram uma *divindade* superior à dos seus deuses domésticos que, por serem comuns a todos, velavam por todo o grupo. Ergueram-lhe um altar, acenderam o fogo sagrado e instituíram-lhe o culto (COULANGES, 2003, p. 110).

As características circunstanciais da sociedade greco-romana então, nas sucessivas denominações de *frátria*; *cúria*; tribo; família e cidade⁶ assumiam um modelo de aglomerado humano confederativo por força da religião. Assim, como a *frátria e a cúria*, a tribo também se constituía de um corpo distinto, especialmente pela independência de culto, que consistia em obstáculo de comunhão com os demais agrupamentos. Porém, com a aliança firmada entre

³ “O vínculo social se estabeleceu e se desenvolveu com base na crença, algo mais forte que a força material, mais respeitável que o interesse, mais seguro que a teoria filosófica. Somente com esta força seria possível conduzir os homens à obediência (...). O surgimento da cidade acaba coincidindo com o surgimento do próprio Estado (...)”. (COULANGES, 2003, p. 143).

⁴ “A urbe era como uma igreja completa que tinha deuses, dogmas e culto. Essas crenças parecem-nos bastante grosseiras, mas foram crenças do povo mais espiritualista daqueles tempos exercendo sobre este e sobre o povo romano ação tão forte que a maior parte de suas leis, instituições e história são vindas dessa religião” (COULANGES, 2003, p. 142).

⁵ Embora não ter tido acesso à obra originária de Fustel de Coulanges citada, parece que sua primeira versão para a língua portuguesa se deu em 1911, pela Livraria Clássica Editora de Lisboa – Portugal. Porém, na mesma referência da citação acima, na tradução de Cretella Júnior, é possível verificar-se igual registro, na 4ª edição, volume I de 1937, na tradução de Sousa Costa às fls. 180. A mesma referência também se encontra na 10ª edição, datada de 1971, da mesma editora, na tradução de Fernando Aguiar, às fls. 140. Em ambas as versões portuguesas, com o importante acréscimo de: “Até aqui não demos qualquer data e ainda continuaremos a não poder apresentá-la. Na história das sociedades antigas, as épocas indicam-se mais facilmente pelo seguimento das idéias e das instituições que pela sucessão dos anos” (SOUSA, 1937, p. 179 e AGUIAR, 1971, p. 139). Porém, para situar no tempo o informe histórico escrito por Fustel de Coulanges, cabe informar em princípio, que seu nome completo era ‘*Numa-Denis Fustel de Coulanges*’, nascido em 1830 em Paris. E, que desde muito cedo interessou-se por estudos históricos, quando nos idos de 1862/3 enquanto professor da Universidade de Estrasburgo, em se ministrando aulas de história, iniciaram-se suas pesquisas sobre ‘*La Cité Antigue*’. Onde poder-se arriscar com suposta margem de acerto, que essas informações históricas tiveram origem, meados do séc. XVIII. (notas extraídas em jus2uol.com.br/doutrina – [Jus Navegandi](http://jus2uol.com.br/doutrina), por: Gerivaldo Alves Neira; juiz de direito em Conceição do Coité – BA – acesso em 24/01/2009).

⁶ Lewis Mumford em ‘A Cidade na História’ (*apud* Corralo, 2006, p. 80) assegura “ser impossível conceituar de forma ampla o fenômeno urbano conhecido por cidade em todas as suas manifestações, sem correr o risco de não registrar aspectos importantes da sua evolução, porque *cidade* enquanto espacialidade concreta remonta às origens do próprio homem”.

várias *frátrias* que resultava numa *tribo*, a associação formada pela sucessão delas, embora preservando seu próprio culto, passou a germinar a semente da *cidade*. Não se discutia a causa que determinava a união das tribos vizinhas, se voluntária ou imposta, contudo, não se ignorava que o laço entre si, estabelecia-se pelo *culto*. E que segundo Coulanges (2003, p.117) “as tribos, agrupadas para formar a cidade, nunca deixaram de acender o fogo sagrado e dar a si uma religião comum”. Equalizando-se em síntese, os dados desses agregados constituídos por várias famílias, formava-se a *frátria*; várias *frátrias* formava a *tribo*, e várias *tribos* formava a cidade, a que se somaram posteriormente, as *cúrias*.

Concluindo-se afinal (...) que, família, *frátria*, tribo e cidade constituíam-se, aliás, em sociedades semelhantes entre si, nascidas umas das outras através de séries sucessivas de *confederações*. A observação, entretanto, é que embora ligadas enquanto agrupamentos, mantinham seu próprio isolamento quanto ao culto, ao sacerdócio, ao direito de propriedade e à própria justiça. Assim, embora, as aglomerações se mostrassem com a aparência de *cidade*, o fato é que o isolamento formado por grupos distintos, dava ao ajuntamento, uma feição apenas *teórica* de cidade, que se via premiada pelas forças de culto, e religião, como política de respeito a opções independentes. Sem governo de seu território não lhe era permitido intervir no contexto de cada grupo, deixando ao pai de cada família o direito e dever de julgar mulher e filhos, segundo seu próprio juízo. Donde, os indícios prováveis das raízes de direito privado, que só o tempo se incumbiu de transformar. A cidade era, em verdade, um modelo de *confederação*.

Entre essas populações, a sociedade formou-se pouco a pouco, lenta e gradualmente, passando-se da família à tribo, da tribo à cidade, mas sempre sem lutas nem convulsões. A realeza estabeleceu-se, muito naturalmente, primeiro, na família e só depois na cidade. Não foi imaginada pela ambição de alguns. Nasceu de necessidade manifestamente coletiva. Durante longos séculos, foi pacífica, honrada e obedecida. Os reis não tinham necessidade de força material; não tinham nem exército, nem finanças, mas sua autoridade, tão só apoiada por crenças poderosas e cultivadas no comando da alma, mantinha-se santa e inviolável (COULANGES, 2003, p. 163).

A religião fazia o rei na cidade, tal como fazia o chefe de família. A indiscutível crença dizia que o sacerdote, *legitimado herdeiro do lar*, por exemplo, era o depositário das coisas santas e guardião dos deuses. Para as cidades de Atenas e antiga Roma a prestação de culto religioso era requisito imprescindível aos postos de reinado ou liderança e que se transmitia somente entre homens na forma de *sucessão hereditária*. Com efeito, na esteira de Coulanges (2003, p. 169) “o senado ateniense indagava ao novo eleito se ele possuía um deus

doméstico, se fazia parte de uma *frátria*, se possuía um túmulo de família e se cumpria todos os deveres em relação aos mortos”⁷.

As indagações eram pertinentes por se entenderem à época, que aquele que não tinha culto de família, não estava autorizado a participar do culto nacional, tão pouco apto a realizar sacrifícios pela cidade. No ritual se entendia que em se negligenciando com o culto de seus mortos, estaria vulnerável às suas cóleras e exposto a perseguições inimigas invisíveis. Essas características também parecem ter sido primadas em Roma, onde era de somenos importância o caráter e a inteligência do magistrado, mas necessariamente deveria estar comprometido com as funções sacerdotais e a religião da cidade. Em verdade, a concepção religiosa foi entre os antigos, *o sopro inspirador e organizador da sociedade*⁸.

2.1.3 Instituições Político-sociais sob jugo da Crença

Estado, Cidade e Pátria⁹ não eram puras abstrações, mas representavam o conjunto da divindade dos deuses locais com cultos diários e crenças poderosas sobre a alma. Assim como a Lei, o Direito e a Justiça tinham a mesma raiz. Coulanges (2003, p. 175) informa que “o direito não se originava da idéia de justiça, mas da religião, não sendo concebido independentemente dela. Para que houvesse relação jurídica entre dois homens, era necessário que já houvesse entre eles relação religiosa (...)”. Sem religião comum precedente, não havia direito comum estabelecido. E, se possível definir o cidadão daquela época, sua característica essencial se ancorava na religião e nos deuses da cidade.

Assim, os limites sagrados construídos em torno dos diferentes cultos isolados, impunham barreiras intransponíveis entre cidades vizinhas. Razão porque não puderam construir outra organização social diversa da cidade. Entre si havia aliança apenas transitória,

⁷ “O homem que sepultara o pai em seu campo acreditava que o espírito do morto assumia para sempre a posse do campo e reclamava de sua posteridade, um culto perpétuo, do que resultou que o campo, domínio do morto e local de sacrifício, se tornou propriedade inalienável da família” (COULANGES, 2003, p. 172).

⁸ “As tradições dos hindus, dos gregos e dos etruscos contavam que os deuses tinham revelado aos homens as leis sociais. Sob essa forma lendária há uma verdade. As leis sociais foram obras dos deuses, mas esses deuses, tão poderosos e tão benfazejos, decorriam das crenças dos homens” (COULANGES, 2003, p. 121).

⁹ “A cidade havia sido constituída sobre uma religião e construída como uma igreja. Daí a sua força; daí também a sua onipotência e domínio absoluto que exercia sobre seus membros. Numa sociedade organizada sobre tais princípios, a liberdade individual não podia existir. O cidadão estava submetido em tudo, e sem reserva, à cidade, pertencia-lhe inteiramente. A religião deu origem ao Estado, e o Estado mantinha a religião, que se apoiavam mutuamente formando um só corpo (...). O homem nada tinha de independente e exclusivamente seu (...). A vida privada não escapava da onipotência do Estado (...). Os antigos, portanto, não conheciam a liberdade (...). A pessoa humana era em quase nada valorada, perante essa autoridade santa e quase divina que se chamava pátria” (COULANGES, 2003, p. 95).

que visasse o lucro ou em defesa e repulsa a algum perigo iminente comum, porém, jamais união, comunhão ou parceria, porque a religião constringia cada *urbe* num composto isolado, como regramento legal das próprias cidades. Por isso, Coulanges (2003, p.186) destaca que “nem gregos, nem itálicos, nem romanos, mesmo num grande lapso de tempo, conceberam a idéia segundo a qual, diversas urbes poderiam unir-se e viver em igualdade de condições sob o mesmo governo”.

2.1.4 O Impacto do Cristianismo – *Jesus* o ícone e o diferencial

Contudo, o sufrágio da sociedade antiga que possuía como dogma um deus protetor, exclusivo de uma família ou de uma cidade, excludente das demais outras, teve como principal causa a *vitória do cristianismo*. A religião constituía-se na *máxima* da sociedade antiga, produzindo no direito todos seus efeitos nas relações entre os homens, a propriedade, a herança, o processo em razão de culto. Foi também por ela estabelecido o governo entre os homens, atribuindo enlevo a potestade do pai, na família; e do rei ou magistrado, na cidade, na promoção de verdadeira confusão, no sentido estrito do termo, porque religião, direito e governo, não eram senão a mesma coisa, com vista em aspectos diversos. Assim, em síntese:

O Estado era uma comunidade religiosa; o rei era um pontífice, o magistrado, sacerdote; a lei fórmula sagrada; o patriotismo, piedoso; o exílio, a excomunhão; a liberdade individual era desconhecida; o homem servia o Estado com alma, corpo, e bens; o ódio era obrigatório contra o estrangeiro; a noção de direito e do dever, da justiça e da afeição paravam nos limites da cidade; a associação humana estava necessariamente limitada a certa circunferência ao redor de um pritaneu e não se via a possibilidade de fundar sociedades maiores. Tais foram os traços característicos das cidades gregas e itálicas durante o primeiro período da história (COULANGES, 2003, p. 354).

Os esforços envidados pelos oprimidos, a queda da classe sacerdotal e o empenho de filósofos resultaram na evolução desse pensamento, agitando os recorrentes princípios tradicionais da antiga associação humana. Aos poucos esses laços foram rompidos, no momento em que a religião começou seu declínio, quando então, o homem recobra sua força e energia, revigorando sua crença no *domínio da alma*. Com o advento do *cristianismo*, o sentimento religioso se acende e ganha nova expressão, reconhecendo-se Deus como ser supremo, único, imutável, universal e distante do visível natural, necessário e suficiente à natureza humana. A religião outrora expressa na crença de dogmas construídos pelo culto, pelo fogo sagrado, pela obstinada devoção aos mortos, materialmente externados pelas práticas e rituais dos antepassados, protraindo-se no tempo de geração em geração, com o

cristianismo ganha nova expectativa espiritual, transformando a natureza da adoração supersticiosa, ora vertida num ato de fé em humilde súplica.

Nasce o temor a Deus na relação criador e criatura, e a alma ganha descanso pela aliança firmada por *Jesus Cristo*. E, é no livro de Atos dos Apóstolos que essa passagem de família, de unidade e comunhão tem registrado seu destaque máximo, naturalmente, não sem reservas, pois eram judeus e pensavam como tais, como um deus exclusivamente seu. Coulanges (2003, p. 355) diz que “os judeus acreditavam no Deus dos judeus, os atenienses em Palas Atena, os romanos em Júpiter Capitolino” (...). “O cristianismo, que chegou após todos os progressos do pensamento e das instituições, apresentou à adoração de todos os homens, um Deus único, um Deus universal, um Deus que era de todos, que não tinha povo eleito e não distinguia nem raças, nem famílias, nem Estados”¹⁰. A bíblia sagrada fala que aos gentios e peregrinos – *estrangeiros* -, era vedada entrada no templo. Contudo, com advento do cristianismo o pragmatismo devotado a *um deus*, verte-se em unidade de fé para *o Deus* soberano e único.

2.1.4.1 A queda separatista com advento do cristianismo

Finda distinção de raças e credos, o sacerdócio deixou de ser hereditário por não mais ser considerado patrimônio da religião, os rituais, os cultos e as orações deixaram de ser secretas, e o templo foi aberto a todos que acreditassem em Deus professando sua fé. As contradições surgem como fogo consumidor, e enquanto a sociedade antiga era separatista apregoando o ódio ao estrangeiro, o cristianismo implanta e apregoa o *amor, a unidade e a comunhão*. Rompem-se as muralhas da discriminação, quando *Jesus Cristo* ensina: “Há vários membros, mas todos num só corpo”¹¹. Não há gentio, nem judeu, nem circunciso ou incircunciso, nem bárbaro, nem cita. Todo gênero humano está ordenado em uma unidade”¹². E no ápice do *cristianismo* ocorre a separação da *Igreja e o Estado*, porque a religião deixou de ser puramente matéria, quando Jesus ensina que seu reino não é deste mundo, tornando então, célebre a frase que perpetuou no tempo, quando na manifestação de desafio, indagou-se

¹⁰ Efésios 4:4-6 (...): “há somente um corpo e um Espírito, como também fostes chamados numa só esperança da vossa vocação; há um só *Senhor*, uma só fé, um só batismo; um só *Deus e Pai* de todos, o qual é sobre todos, age por meio de todos e está em todos”. Bíblia Sagrada – Sociedade Bíblica do Brasil: São Paulo, 1996.

¹¹ Gálatas 3:28: “Destarte, não pode haver judeu nem grego; nem escravo nem liberto; nem homem nem mulher; porque *todos vós sois um em Cristo Jesus*”. Bíblia Sagrada – Sociedade Bíblica do Brasil: São Paulo, 1996.

¹² Colossenses 3:11(...): “no qual não pode haver grego nem judeu, circuncisão nem incircuncisão, bárbaro, cita, escravo, livre; porém *Cristo é tudo em todos*”. Bíblia Sagrada – Sociedade Bíblica do Brasil: São Paulo, 1996.

a Jesus, se lícita ou ilícita a questão do tributo, responde: “Dai a César o que é de César e a Deus o que é de Deus”¹³.

À época, César era autoridade máxima do império romano, como os costumes do seu tempo, portanto, fincou-se nesse jargão bíblico, a coluna separatista da confusão criada entre Igreja e Estado. A política ganha fôlego de liberdade e o Estado amplia seus limites. Embora, sendo parte de um corpo social, o *cidadão*, o era também apenas em parte, porque a alma, em sendo livre e sem pátria, ligara-se a Deus, como já previa o estoicismo na pregação da liberdade interior. *O cristianismo* distinguiu virtudes privadas das virtudes públicas, exaltou àquelas, colocando Deus, a *família*, e a *pessoa* humana, acima da pátria; e o *próximo* acima do concidadão. Fustel de Coulanges (2003, p. 358) acentua que “o direito ficou, portanto, independente, buscando regras na natureza, na consciência humana, na poderosa idéia do justo (...). Pôde desenvolver-se com toda a liberdade, reformar-se, melhorar sem obstáculo algum, seguir o progresso, a moral, adaptar-se aos interesses e necessidades sociais de cada geração”.

2.1.5 Cidade Contemporânea¹⁴: síntese da Questão Urbana em Castells¹⁵

A questão Urbana, na realidade, não diz mais que o seguinte: 1) A problemática urbana é fundamental em nossas sociedades; 2) Certamente, foi tratada de forma ideológica nas ciências sociais, mas seu interesse e sua especificidade vão além da deformação da realidade pelo positivismo. Há que se reconhecer os problemas concretos assim conotados buscar categorias adequadas para analisá-los; 3) O marxismo não proporcionou essas categorias porque a maior parte dos problemas urbanos formam parte da esfera da reprodução, uma área em que a contribuição do marxismo é limitada; 4) No entanto, *o papel central do Estado em todo novo processo de urbanização exige uma teoria capaz de integrar a análise do espaço com as lutas sociais e dos processos políticos*. Por isso, a referência à tradição marxista é obrigatória, como ponto de partida e não como última palavra.

Nessa ótica, o próprio Castells (2006, p. 308) conclui que “nesta perspectiva, o espaço urbano não é um texto já escrito, mas uma tela permanentemente reestruturada, por um simbólico que se modifica à medida da produção de um conteúdo ideológico, pelas práticas sociais, que agem na e sobre a unidade urbana”. E, no prefácio da edição brasileira de 1983,

¹³ Mateus 22:17-21: “Dize-nos, pois: que te parece? É lícito pagar tributo a César ou não? Jesus, porém, conhecendo-lhes a malícia, respondeu: Por que me experimentais, hipócritas? Mostrai-me a moeda do tributo. Trouxeram-lhe um denário. E ele lhes perguntou: De quem é esta efígie e inscrição? Responderam: De César. Então, lhes disse: Dai, pois, a César o que é de César e a Deus o que é de Deus”. Bíblia Sagrada – Sociedade Bíblica do Brasil: São Paulo, 1996.

¹⁴ Na linha de Lefebvre, (2006) hodiernamente se assimila a cidade com suas especificidades enquanto fenômeno urbano, tendo-na sempre em relação com a sociedade no seu conjunto, composição e funcionamento e, com sua história. Portanto, ela muda quando muda a sociedade no seu conjunto, concebendo o *urbano* para além da própria cidade.

¹⁵ CASTELLS, Manuel. A Questão Urbana. Prefácio à 1ª ed. brasileira. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1983.

Castells, ainda analisa, para a realidade urbana brasileira, os seguintes enfoques e apontamentos:

Estas observações, em todo seu esquematismo, são mais necessárias que nunca *num contexto tão dinâmico como o da sociedade brasileira*; envolta num processo de rápida industrialização e urbanização, *com base em enormes desequilíbrios e desigualdades sociais e espaciais*. As contradições e as lutas urbanas vão ser (já são, de fato), um tema candente do processo sócio político brasileiro. *E nem as teorias da modernização urbana, nem as teorias de planificação inventadas em outros contextos sociais vão poder ser guias para a ação em relação aos enormes problemas que vão afligir as metrópoles brasileiras*. Daí uma tendência lógica a buscar alternativas de inspiração teórica, como o marxismo, mais atentas aos interesses populares e mais sensíveis às variáveis sociais e políticas. Nesse contexto, - *A Questão Urbana* -, pode ser lida e utilizada como em outras sociedades, em apoio de posturas dogmáticas e maximalistas que pouco tem a ver com a tradição clássica marxista em que a ação histórica era a escola constante de retificação de um pensamento vivo (...). Daí, estas linhas. Por isso, a tentativa de re-situar este livro como *momento de ruptura com as categorias inúteis do funcionalismo urbano e da planificação tecnocrática*. Mas, este momento deve ser seguido pela produção de novos instrumentos intelectuais e de novas políticas urbanas. E esses instrumentos não podem tomar a forma de uma nova teoria geral codificada, aplicável a todas as situações.

Finalizando alguns apontamentos de Castells (2006, p. 19), no Prólogo da edição para América Latina, sobre a questão urbana nas sociedades dependentes, fala que “as aglomerações espaciais resultam, em boa parte, do processo de decomposição da estrutura produtiva, em particular agrária e artesanal (...)”, concluindo afinal que:

(...) Assim, posto que uma parte da população e atividades existem, quando estruturalmente, não deviam existir, produz-se o processo de *urbanização selvagem* e seus característicos atributos espaciais. Uma boa parte das cidades nestas condições não é resultado do processo de concentração de meios de produção e força de trabalho, mas autêntico desaguadouro daquilo que o sistema desorganiza sem poder destruir inteiramente (...) (CASTELLS, 2006, p. 21).

Em se analisando a questão urbana nas sociedades dependentes, onde inserida a sociedade urbana brasileira, Castells ainda assegura que na realidade, a questão parece comportar simultaneamente, três grandes fenômenos nessa ordem:

1ª) Uma especificidade da estrutura de classes, derivada da dinâmica do desenvolvimento desigual e consistente, sobretudo no processo de superpopulação relativa, articulado estreitamente à expansão do setor monopolista hegemônico, ligado à lógica do capital multinacional. Tal é a problemática da *marginalidade*. 2ª) Uma especificidade do processo de reprodução coletivo da força de trabalho, que determina a não exigência estrutural da reprodução de uma parte dessa força, do ponto de vista estrito da acumulação do capital. A conseqüência é a *urbanização selvagem* subjacente à problemática da *marginalidade ecológica*. 3ª) A assistência pública, ao nível de consumo, para as massas populares, em termos de uma estratégia populista de mobilização social (CASTELLS, 2006, p. 21).

2. 2 FEDERALISMO: ORIGEM E EVOLUÇÃO

Esse tópico remete ao anterior, no que toca à formação e evolução da sociedade categorizada antigamente no modelo *confederativo*, ao que se supõe antecessor do próprio federalismo, embora noutra contexto histórico. Segue-se então, que Dalmo de Abreu Dallari (1986, p. 23) define que, “embora o termo *federalismo* seja empregado muitas vezes em sentido genérico e impreciso para significar qualquer *aliança de Estados*, tecnicamente Estado Federal corresponde a determinada forma de Estado, criada pelos norte-americanos no final do século XVIII.” Nesse tempo, quase todos os governos do mundo se constituíam em monarquias. Modelo refém do privilégio de poucos governantes, parasitas da nobreza, com poderes absolutos, autoritários e arbitrários, forjando a submissão do povo a seus caprichos e ostentação.

No que contribui Dallari (1986, p. 25) ao afirmar que “revivendo as lições de Aristóteles a respeito da democracia ateniense, rejeitando o absolutismo dos monarcas e os privilégios da nobreza, autores como Locke, Montesquieu e Rousseau indicavam o caminho para a nova ordem, que podia ser sintetizada em duas palavras: *democracia e república*¹⁶”. Nessa linha de lógica e interpretando Dallari verifica-se que já nos idos do século XVII, o Estado Federal, em verdade, representou o resultado de um movimento histórico de reação dos ideais de liberdade das 13 (treze) Colônias Inglesas da América, ávidas por sua própria independência política, em razão dos desgastes das relações britânicas e às suas colônias americanas.

E, que em manifesto público, em 1776 declararam-se livres da vassalagem britânica, tornando-se Estados independentes, adquirindo independência e soberania¹⁷, assumido competência¹⁸ para tomada de decisões internas e externas. A junção das antigas colônias, entretanto, perpassaram por outro estágio político, como categoria de novos Estados, no formato de *confederação*, como previa o texto do artigo 2º, do Tratado: “Cada Estado reterá sua soberania, liberdade e independência, e cada poder, jurisdição e direitos, que não sejam

¹⁶ *Democracia* conforme indica Jean Jacques Rousseau no Contrato Social, ‘*se houvesse um povo de deuses seu governo seria democrático*’. O sentido de democracia, em verdade, prende-se à forma que se pretenda interpretá-lo. Nesses limites, encerra-se satisfatoriamente no sentido apregoado por Abrahan Lincoln no discurso de Gettysburg: “governo do povo, pelo povo e para o povo”. E, *República*, encerra ‘*lato sensu*’, o sentido oposto ao de monarquia. Corresponde jurídica e politicamente falando ao regime político em que o chefe do poder executivo é escolhido ou eleito pelo povo, e que se traduz no modelo representativo.

¹⁷ *Soberania* significa ausência de subordinação. E, “é no século XVIII, na França, que surgem as duas teorias famosas: a de soberania popular, formulada por Jean Jacques Rousseau, no ‘Contrato Social’, produzida através de cada membro da sociedade que possui parte dela, e a de soberania nacional elaborada por Seyès, no ‘Que é o Terceiro Estado’, onde a soberania é o atributo de uma pessoa moral, a Nação. Para Seyès, nenhum indivíduo é detentor de qualquer parcela de soberania: a soberania pertence todos, à comunidade, à nação, ela é por isso, indivisível” (RAMOS, 1998, p. 21).

¹⁸ *Competência* é conjunto de atribuições (direitos e obrigações) legalmente conferidas a um órgão unipessoal ou coletivo.

delegados expressamente por esta Confederação para os Estados Unidos, reunidos em Congresso”.

O reconhecimento de que haveria necessidade de tomar decisões em comum foi que levou os integrantes do tratado, a conclusão de que era indispensável delegar alguns poderes ao Congresso, mas ficou bem claro que só se considerariam objeto de delegação os poderes que fossem *expressamente referidos*. Além disso, porque preservavam a soberania, os Estados poderiam revogar, a qualquer momento, a delegação de qualquer dos poderes que tivessem cedido (DALLARI, 1986, p. 12).

Conforme se extrai de simples leitura textual, é possível perceber a fragilidade da instituição da confederação, frente a possibilidade de quebra do acordo estabelecido, por conta da manutenção da soberania isolada, e por isso, a impossibilidade de medidas coercitivas a um eventual problema emergente. Por esses e outros mais motivos, concluiu a liderança, que o modelo confederativo era insuficiente para assegurar a união dos Estados signatários e assim, carecedor de aperfeiçoamento.

2.2.1 Reavaliação de suas bases

Nasce o Estado federado, após uma Convenção na cidade de Filadélfia¹⁹ em maio de 1787, propondo que todos os Estados adotassem Constituição única, e que determinadas matérias fossem submetidas a um governo central, cujas atribuições previamente definidas deveriam ser desempenhadas com recursos próprios, independente de requisições ou adicionais de contribuições dos Estados. Além disso, a visão política de que a partir da instituição federativa, os *Estados* manteriam sua *autonomia*, embora sujeitos a certos assuntos ao governo central, permanecendo a *União* detentora de *soberania*. Os Estados federados então, passaram a denominar-se de Estados-membros, e receberam suas competências diretamente do estatuto maior - *Constituição Federal* -, independente de qualquer complemento por Lei Federal, ou afetação dela, por radicar-se nesse aspecto, certamente, o maior complicador da organização federativa. Entendimento compartilhado por Dallari (1986, p. 14) quando informa que “as idéias antiabsolutistas de Locke, assim como as recomendações para a contenção do poder, feitas por Montesquieu²⁰, exerceram grande influência sobre os participantes da Convenção de Filadélfia, (...)”.

18 (...) Na visão de FERREIRA FILHO (1995, p. 111), a Constituição de Filadélfia foi, e é o paradigma da institucionalização federal.

²⁰ Um dos contratualistas mais importantes neste processo de formulação teórica do federalismo foi Montesquieu, que na sua obra *O Espírito das Leis* discorre sobre as relações entre os Estados para a manutenção da sua segurança. O filósofo defende o arranjo federativo para as *pequenas repúblicas*: “Esta forma de governo é uma convenção pela qual diversos agrupamentos políticos consentem em se tornar cidadãos de um Estado maior que desejam formar. É uma sociedade de sociedades, que dela fazem uma nova, que pode ser aumentada pela

Dessa Assembléia nasceu a segunda Constituição americana que encerrava os mais notáveis e nobres espíritos federalistas jamais vistos. “Durante noventa dias, os delegados dos Estados signatários discutiram todos os problemas de interesse comum, sob a liderança de homens ilustres tais como: Benjamin Franklin, James Madison, James Wilson, Governador Morris, Alexander Hamilton; todos sob a presidência de George Washington” (Tocqueville, 1998 p. 92, *apud* Corralo, 2006, p. 115). Essa experiência demonstrou o acerto na transformação de Confederação em Federação, com a visão política centrada na proposta da *união indissolúvel* dos Estados, dotados de um *poder político central* onde a característica de base se assentava na *descentralização política*. Isso implicava na *multiplicidade de centros de decisão*, e não *simples descentralização de execução*. Por isso, não se pode, ainda hoje, negar o mérito da inovação no mundo da política introduzida por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, como criadores do Estado federal, que articularam a matéria em artigos esparsos, rotulados de *Publius*, posteriormente reunidos e sistematizados em ‘*O Federalista*’.

Nesse documentário demonstraram que o federalismo representava a coexistência simultânea de duas esferas políticas de poder: uma esfera federal concentrada na União, e outra estadual, assegurando a cada unidade federada o poder de agir com *autonomia política, organizando seu próprio governo, seus recursos, exercendo suas atribuições político-administrativas, independente da intervenção federal*. Infere-se, portanto, que ‘*O Federalista*’ se antecipou às modernas classificações, entre democracia direta, que à época, se denominava - *democracia pura*, e democracia representativa, ao que se denominava de *república*. “É que, em uma democracia, o povo constitui e exerce pessoalmente o governo; na república, o povo se reúne e administra através de seus representantes e agentes. Conseqüentemente, uma *democracia* ficará confinada em um pequeno espaço, enquanto uma *república* pode estender-se sobre uma larga região” (MADISON, 1984, p.173). Nesse rumo, nada difícil concluir que certamente, o ingresso de um federalismo histórico traz intrinsecamente consigo, a igual carga histórica da democracia.

E, pautados na união de Estados que pretendendo ser livres, somaram esforços, conjugando recursos e dividindo benefícios, no reconhecimento de que sem união, a própria liberdade buscada restaria ameaçada. Não destemidos, contudo, por completo, da possibilidade de que a união também se (re) investe de um outro poder – o *centralizador*, que

união de novos associados (...). Essa espécie de república, capaz de resistir à força exterior, pode manter-se em sua grandeza sem que o interior se corrompa (...). Esse Estado poderia perecer em uma de suas partes, sem que as outras partes pudessem também; a confederação poderia ser dissolvida, e os confederados permaneceriam soberanos” (MONTESQUIEU; *apud* CORRALO, 2006, p. 120).

supunha *hierarquia*, naturalmente escalonando os Estados à inferioridade política. Nesse sentido em 1798, foi aprovada a 11ª Emenda à Constituição americana, estabelecendo a exclusão dos poderes da União para julgamento das ações propostas contra qualquer Estado-membro, reconhecendo-se-lhe também sua independência, independente de qualquer relação de subordinação.

Ao que Dallari (1986, p. 41) arremata dizendo que desse modo, ficava reconhecida pela Suprema Corte a *autonomia* dos Estados, mas ao mesmo tempo, era afirmada a “*supremacia da Constituição*, sendo esse um passo importante para a consolidação da organização federativa indissolúvel, reunindo múltiplos centros de poder político submissos a um conjunto de regras básicas, que todos se comprometiam a respeitar”. Em suma, o lema proposto era – *unir para fortalecer*. E, estribando-se em Daniel Elazar, Dallari (1986, p. 51) informa, que em se tratando de discutir o federalismo, em regra, é um erro considerar a unidade e a diversidade como opostos, porque “basicamente a federação pretende a unidade na diversidade, procurando unir entidades heterogêneas em torno de um conjunto de regras comuns, dando-lhe certa homogeneidade. Mas, ao mesmo tempo, pretende que essa unidade preserve a diferenciação entre os elementos componentes da federação, respeitando a identidade cultural e política de cada um.”

Essa aparente ambigüidade pode ser, enfim, esclarecida, tomando-se ainda por base a origem da criação do Estado federal. Assim, o federalismo norte americano representa o ponto de partida inicial, se considerado que o fenômeno do federalismo germinou e floresceu, registre-se, pela ânsia de liberdade política das treze colônias americanas sob jugo do império britânico. Na reação pró-ativa em defesa de seus interesses, embora persistindo sua independência, firmaram o pacto federativo onde a União tinha expressão máxima dessa aliança, por isso, representando a criação de um poder central sobre as 13 (treze) Colônias, mas que, embora preservasse a individualidade de cada qual, caracterizava ainda assim, um movimento centralizador.

Por isso é importante esclarecer que federalismo e federação são componentes de um mesmo conjunto e mantêm a mesma raiz, mas revestem-se de significação própria, embora complementares. O federalismo constitui-se num conjunto de valores, de idéias, de princípios que orientam a consubstanciação dos Estados federais; e a federação encampa a concretização desses mesmos princípios, idéias e valores numa determinada realidade, de um determinado Estado (CORRALO, 2006, p. 107), no mesmo sentido Preston KING ²¹:

²¹ “É essencial começar pela distinção entre federalismo e federação. Federalismo é aqui considerado como uma forma de doutrina – uma variedade destas (...). Federalismo como uma coerente e abrangente visão do mundo –

It is do begin by distinguishing between federalism and federation. Federalism is here construed as some form of doctrine – even a variety of these. (...) Federalism as a coherent and inclusive view of the world – at once philosophical, legal, anthropological, sociological, economic and political, a doctrine supposedly providing a sound basis for not only understanding but also directing the affairs of the world. (...) such federalism is to be distinguished from federation, understood as a more limited institutional arrangement (...) federalism is some one or several varieties of political philosophy or ideology, and the federation is some type of political institution”.

2.2.2 O Modelo Federativo Brasileiro em sua base primária

À nação brasileira, o modelo federativo surgiu de forma inversa. Segundo Dallari (1986, p. 52) “partiu-se da existência de uma unidade com poder centralizado distribuiu-se o poder político entre várias unidades, sem limitar o poder central”. O vasto território foi dividido em Províncias, antigas subdivisões administrativas, atribuindo-se-lhes *parcelas de poder político*, formalmente constituídas com afirmação de suas individualidades, que posteriormente foram denominadas de Estados, dando origem a um movimento *descentralizador*. Embora o fenômeno se evidencie nos aspectos da *centralização ou descentralização*, conforme as variáveis circunstanciais no momento da sua criação, o que se conclui de fato, é a preocupação do federalismo na manutenção ou coexistência da *unidade sem eliminar a diversidade*.

Observa-se, porém, que nem sempre é possível manter a hegemonia, se considerado o *fenômeno federativo*, essencialmente político e sócio cultural. As diversidades, não raro, são bastante acentuadas, e ao invés de estabelecer harmonia, pode representar o foco de maiores conflitos. São casos de ambigüidades que demandam maior controle e coordenação do governo central, na relação com grupos culturalmente diferenciados. Como as ambigüidades são ingredientes agregados e associados à estrutura do sistema federativo, é possível considerar o sugestivo lineamento traçado por Dallari (1986, p. 59) assegurado que “o federalismo contém em si mesmo tamanha flexibilidade e tão variadas possibilidades práticas, que pode ser visto corretamente a partir de muitos ângulos e pode ser meio eficaz para a consecução de muitos fins”.

Nessa linha igualmente Torrecillas Ramos indicando K.C. Wheare, alega que “um dos mais urgentes problemas do mundo de hoje é preservar as diversidades, tanto onde vale a

filosófica, legal, antropológica, sociológica, econômica e política, uma doutrina supostamente provedora de uma base profunda não somente para compreensão, mas também direcionada para as questões do mundo (...); tal federalismo é distinto de federação, entendida como um arranjo institucional limitado (...); federalismo é alguma ou muitas variedades de filosofias políticas ou ideologias, e a federação é algum tipo de instituição política” (KING, Preston; *apud* CORRALO, 2006, p. 107).

pena preservá-las por si mesmas, como onde elas não podem ser erradicadas, mesmo que não sejam desejáveis, e ao mesmo tempo *introduzir medidas de unificação que previnam conflitos e facilitem a cooperação*. O federalismo é um meio para conciliar esses dois objetivos”. Ao que complementa Madison (1984, p. 421), (...): “É tão certo quão importante, apesar das opiniões em contrário, que, quanto maior a sociedade – desde que se conserve dentro de limites práticos – mais necessitada será de um competente governo autônomo. E felizmente para a *causa republicana*, tais limites considerados práticos, podem ser largamente ampliados, graças a uma judiciosa modificação e adaptação do *princípio federal*”. Ferreira Filho (1979, p. 112), entretanto, sustenta que:

A flexibilidade do federalismo é, porém, embaraçada com notório prejuízo, em muitos Estados, inclusive no Brasil, pelo dito princípio da *paridade* entre os Estados-membros. Significa este que todos os Estados de uma Federação são iguais entre si e que, portanto, devem todos gozar do mesmo grau de autonomia, contar com as mesmas competências, perceber os mesmos tributos. Tal princípio foi adotado na Constituição de Filadélfia, que o fez para facilitar a aceitação das instituições federais pelos Estados mais atrasados da América do Norte. Justifica-se, pois, no contexto de uma Federação derivada de uma *agregação* de Estados independentes.

Segundo Ferreira Filho, a questão de fundo incorporada pela Constituição brasileira e defendida por Rui Barbosa, cometeu um engano, porque importou o sistema federativo imantado por um modelo de Estado de *agregação*, e o caso brasileiro é tipicamente oposto – de *segregação*. Quando a federação na origem prevê *paridade* de armas, ou igualdade de Estados, no Brasil a *disparidade* é a regra. É por isso que o princípio da *paridade* representa um obstáculo para emperrar, senão esvaziar o estímulo que o federalismo de *segregação* visa promover²²:

(...) o que se pode observar quanto a esse ponto é que, tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, no Canadá, na Índia e praticamente em todas as demais federações, prevaleceu um critério jurídico formal no estabelecimento da estrutura. O Estado Federal²³ foi criado como uma *aliança de Estados*, e por esse motivo a preocupação maior dos organizadores tem sido a definição dos limites territoriais dos Estados-membros e o relacionamento da identidade de cada uma das unidades assim diferenciadas. Muitas vezes a delimitação dos Estados-membros foi *absolutamente artificial*, feita sob influências de interesses privados ou mesmo de conveniências administrativas, sem levar em conta os fatores étnicos ou culturais. Assim é que podem ser vistos, com muita frequência, Estados-membros que são vizinhos e que poderiam tranqüilamente compor uma só unidade federativa. Além do artificialismo dessa divisão, ela é também responsável pela existência de Estados-membros inviáveis, economicamente fracos e permanentemente dependentes de auxílio federal para o atendimento das necessidades básicas de sua população (DALLARI, 1986, p. 63).

²² (...) “o federalismo de *segregação* busca estimular o auto-governo regional, em virtude das disparidades entre as regiões, sem se perder de mira a vantagem política da divisão de Poder” (FERREIRA FILHO, 1979, p. 112).

²³ Federação conforme ensina Dallari, provém de *foedus* do latim, que significa pacto ou aliança, e tem por base uma associação política. Em consequência, o federalismo somente pode existir onde *houver tolerância das diversidades, e a ação política for conduzida na arte da negociação, a despeito da faculdade de exercício do poder unilateralmente*.

Por isso mesmo, ainda convém considerar o destaque nesse espaço, os argumentos oportunos de Ferreira Filho, (1979, p. 111), como aval da controvérsia, quando informa que:

*O Estado federal é estruturalmente um Estado descentralizado, ou seja, com pluralidade de centros autônomos de poder*²⁴. Historicamente, porém, não foi ele um tipo criado pela descentralização de Estado unitário e centralizado. Ao invés, surgiu ele como resultante de uma técnica de *agregação* (...). Todavia, a flexibilidade do modelo por assegurar exatamente a *unidade na diversidade*, inspirou sua imitação onde se desejava afrouxar os vínculos de uma centralização considerada prejudicial e opressiva. Aparece então o federalismo sob outra roupagem²⁵, como uma técnica de *segregação*.

2.2.3 Federalismo Assimétrico

Estados federados por *agregação e ou segregação*, significa que, vinculados ao primeiro modelo estão Alemanha, Suíça, e os Estados Unidos. Representam Estados pré existentes à formação da unidade federada, mas que por ela, se unem e se associam. Nesse caso, surgiu a federação após a independência das Colônias da América do Norte em 04 de julho de 1776, tornando os Estados livres, na formação de nova Constituição em 1787, adequada às exigências de Governo e a preservação da união. O segundo modelo, ao contrário, é o resultado de Estado inicialmente unitário, mas que descentralizado toma forma de Estados a ele subpostos, típico exemplo do Estado brasileiro, que vigia ao império de um Estado unitário descentralizado.

Entretanto, em face das gritantes disparidades regionais, manifestadas no meio físico, no meio econômico e no meio social, não só se reivindicou no debate das idéias o estabelecimento da federação como também se tentou essa transformação pela força das armas, até que o movimento de 15 de novembro de 1889²⁶ trouxe ao mesmo tempo a república e a federação (DALLARI, 1986, p. 65). Ou seja, são fenômenos que ocorrem por razões políticas ou de eficiência política. Para o Brasil, Torrecillas Ramos, esposando a doutrina de Karl Loewenstein, salienta que o imenso território brasileiro desencorajava soluções unitárias e que, após a derrocada da monarquia em 1889, transformou o país em

²⁴ PUTNAM, Robert (1996, p.189, *apud* GOUVÊA, 2005, p. 59), comenta que “os norte americanos foram beneficiados pelas tradições inglesas de descentralização e parlamentarismo, enquanto os latinos americanos foram prejudicados pelo autoritarismo centralizado, o familismo e o clientelismo que haviam herdado da Espanha medieval. Assim, enquanto o federalismo norte americano foi forjado segundo uma perspectiva centralizadora, de concentração de poder, alimentada pelo ideal de unir para fortalecer, o brasileiro objetivou atender a uma demanda nitidamente descentralizadora”.

²⁵ Por isso, opina Bonavides (1985, p. 109) “que a questão federativa é um dos componentes mais graves da crise política – constituindo-se basicamente numa crise institucional”.

²⁶ O Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889, que dispunha – Artigo 1º: “Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira – República Federativa”. E o Artigo 2º: “As províncias do Brasil, reunidas pelos laços da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil”.

Estado Federal. E que Ferreira Filho (*apud* Ramos, 1998, p. 74) entende que “o resultado de ambas é o mesmo porque conduzem à descentralização”.

A distinção que se pode fazer é no sentido de que os Estados que se formaram por agregação resistem melhor à tendência para a centralização, especialmente pela intervenção no domínio econômico”. Assim, o modelo *dual*²⁷ de *federalismo*, que também se instalou no Brasil em 1889 e perdurou até 1930, foi de fato, o que se expandiu nos Estados Unidos, fundado nas relações de justaposição estabelecidas entre Estados e União, e grandemente fortalecido a partir do Governo de Franklin Roosevelt. Esse dualismo era caracterizado pela repartição horizontal de competências tributárias de forma distinta entre União e Estados. Mas, na forma de *convênios* intensificou-se a atribuição de recursos federais aos Estados, cujo modelo posteriormente traduziu-se no *federalismo de cooperação*.

O federalismo contemporâneo distingue-se pela *cooperação* que intensificou a ajuda federal aos Estados sob a forma de *programas e convênios*. A associação das partes componentes está na origem do Estado Federal, tornando inseparáveis as idéias de *união, aliança e cooperação* (...). O *federalismo cooperativo* brasileiro manifestou-se através do estabelecimento de órgãos regionais de desenvolvimento formados por Estados e *Regiões Metropolitanas* formadas por Municípios nos Estados-Membros; pela repartição tributária de impostos federais e de impostos estaduais, beneficiando Estados e Municípios, mediante atribuições de percentuais da arrecadação dos impostos que se tornaram objeto da repartição. A *cooperação* poderá ocorrer, também, através de incentivos fiscais, juros subsidiados e outras formas estaduais ou federais²⁸.

Nesse aspecto é recorrente a discussão na esfera da competência, que parece nortear uma espécie de invasão ou interferência na autonomia constitucional dos entes federados e que indica não ser um problema tão peculiarmente brasileiro, mas que também acontece nos Estados Unidos, Suíça, Alemanha, Espanha, etc. Primando, porém, pela manutenção do *federalismo de cooperação* que traz ínsito a nota da *solidariedade e compartilhamento*, como medida corretiva de desigualdades sociais, considerando que “a *construção de identidades políticas coletivas orientadas pelo princípio da solidariedade*, que contrasta com imediatismo do interesse individual, é um dos aspectos centrais do processo de desenvolvimento

²⁷ Dualidade federativa significa a coexistência simultânea de duas esferas políticas de poder: uma federal concentrada na União Federal, e outra estadual, assegurando a cada unidade federada o poder de agir com autonomia política, organizando seu próprio governo, seus recursos, no exercício de suas atribuições político administrativas, independente da intervenção federal.

²⁸ “Como nos mostra Raul Machado Horta, o *federalismo cooperativo* americano não se apresentou como o desenvolvimento planejado de um princípio, mas sob a versão do método pragmático, para resolver casuisticamente, casos concretos. Existe nele a técnica da ‘legislação recíproca’ pela qual dois ou mais Estados ajustam concessões recíprocas; a ‘legislação uniforme’ disciplinando matéria de interesse comum e a ‘legislação paralela quando dois ou mais Estados promulgam, simultaneamente uma lei com idêntica finalidade e conteúdo’ (HORTA, *apud* RAMOS, 1998, p. 74-80).

político”²⁹. Seus adeptos recorrem à busca dessas formas de equilíbrio, dentre outras, como arranjos compensatórios que denominou-se por sinonímia de *federalismo assimétrico*³⁰. Essa assimetria ressalta, em regra, um sentido de - *inclusão social* -, nos expressos termos de Jean Jacques Rousseau (*apud* Corralo, 2006, p. 90) dizendo que:

A respeito da igualdade não se deve entender por essa palavra que os graus de poder e riqueza sejam absolutamente os mesmos, mas que, quanto ao poder, esteja acima de toda violência e não se exerça jamais, senão em virtude da classe e das leis; e, quanto a riqueza, que nenhum cidadão seja assaz opulento para poder comprar um outro, e nem tão pobre para ser constringido a vender-se: o que supõe, por parte dos grandes, moderação de bens e de crédito e, do lado dos pequenos, moderação de avareza e ambição.

2.2.3.1 Simetria como regra e a Assimetria – exceção (?...)

No modelo atual, a Constituição Federal tem a missão de estabelecer, fixar, ordenar, e disciplinar os regramentos afetos a toda segmentação da sociedade, como padrão de conduta social orientado, que noutra vertente se traduz, em certa medida também, no patrimônio mínimo de garantia do próprio cidadão na ótica de seu capital social. No que toca às unidades federadas em si consideradas, estabelece regras, princípios gerais e limitações aos três níveis de governo de forma *simétrica* e geral quando trata da tributação e orçamento, relativamente ao sistema tributário nacional, nos expressos termos dos artigos 145 a 152 da Constituição Federal. Na seqüência a Constituição Federal define a competência tributária de cada esfera isoladamente, na prescrição dos artigos 153 a 156, dispondo da repartição das receitas tributárias de forma diferenciada, a partir da disposição dos artigos 157 a 162, no escopo de restabelecer o equilíbrio das diferenças socioeconômicas das próprias unidades federadas.

A proposta de comedir as desigualdades entre entes federados, porém, às vezes, acarreta em efeito contrário ao visado, vez que, há Estados-membros não vinculados à região

²⁹ AVELAR, Lúcia. Federalismo e os desafios socioeconômicos. In: HOFMEISTER, Wilhelm, *et al* (org). Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: ed Konrad Adenauer, 2001, p. 140.

³⁰ Com base na doutrina esboçada por Ramos (1998, p. 74 e ss) é possível divisar para a realidade brasileira que o *Federalismo assimétrico* instala sua base estrutural, particularmente, nos problemas regionais, enquanto comuns à maioria dos Estados-membros, por diferenças econômicas, sociais, demográfica e de poderes. Concluindo o autor, que o federalismo assimétrico é considerado por alguns autores como *um tipo* de federalismo, e para outros, a *assimetria constitui-se num elemento do federalismo*. Portanto, se considerada uma espécie do gênero federalismo cooperativo, verifica-se que: “O federalismo cooperativo brasileiro manifestou-se através do estabelecimento de *órgãos regionais de desenvolvimento* formados por Estados e Regiões Metropolitanas, formadas por Municípios nos Estados-membros, pela repartição tributária de impostos federais e de impostos estaduais, beneficiando Estados e Municípios, mediante atribuições de percentuais da arrecadação dos impostos que se tornaram objeto da repartição” (HORTA, *apud* RAMOS, 1998, p. 74-80). Nesse mesmo sentido se assenta o texto do *caput* do artigo 43 da Constituição Federal de 1988 quando prega: “Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais (...)”.

considerada *em desenvolvimento*, conforme o propósito inicial do *federalismo de cooperação*, ou quiçá, de outro lado, reputados de maior desenvolvimento. Isso implica, na segunda hipótese, na limitação de seus recursos quando da repartição das receitas tributárias, contemplados com fatias menores que, além de não receberem incentivos diferenciados, são os que mais contribuem com a repartição das receitas arrecadas globalmente, e repassadas aos demais entes das regiões geoeconômicas ou em desenvolvimento. Essa referência traz à tona em regra, por exemplo, a criação da SUDENE, quando em se visando a redução das desigualdades econômicas e sociais, acabou-se criando sério impasse ao próprio princípio federativo, vez que, sob tutela do governo federal, *quase* se institucionalizando noutro Estado-membro, distorcendo o princípio da *paridade*³¹ entre os entes federados.

Parece um efeito perverso do próprio sistema, que buscando minimizar as desigualdades, acaba gerando a injusta sobrecarga a quem mais contribui, porque, de igual modo persistem suas tarefas, contudo, na desvantagem da redução de seus recursos. Enfoque apontado por Torrecillas Ramos (1995, p. 268-269) afirmando ademais que “a busca do reequilíbrio federativo acabou gerando um novo desequilíbrio que leva da crise de sobrecarga, à ingovernabilidade”³². Nesse âmbito de desvio ao espírito da assimetria proposta, Torrecillas Ramos (1998, p. 278) demonstra que urge medidas corretivas no sistema de repartição/distribuição de receitas, sob pena de se mascarar uma igualdade irreal, e acrescenta:

Acreditamos que há um descompasso entre a assimetria natural e a assimetria artificial corretora. Na busca do ajuste acabamos criando uma outra assimetria. Este é mais um fator de desunião, contrário aos princípios federativos. Os municípios do Sul e Sudeste têm problemas sociais, uma população carente e muitas vezes em grande número que vêm das regiões mencionadas em busca de uma vida melhor que não encontram. Esta população carente em alguns casos é maior do que a de muitos municípios privilegiados isolados ou juntos. Além disso, suas tarefas são maiores, devido aos problemas decorrentes de uma superpopulação: trânsito, transporte, vias públicas, habitação, saúde, educação, higiene, etc.

E, Ferreira Filho conclui:

É intuitivo que dar a regiões extremamente díspares, qualquer que seja o ângulo pelo qual sejam elas encaradas, instituições idênticas, tributos idênticos, e idênticas competências, *renega o espírito do federalismo de segregação*. Leva ao absurdo de, se o paradigma forem as regiões atrasadas, dar às evoluídas instituições, competências e tributos *aquém* de sua capacidade; se forem as avançadas,

³¹ Tal fenômeno é indutor da interpretação de Paulo Bonavides, quando levanta o aspecto do federalismo cooperativo autoritário, já nos idos da década de 1980. Segundo o autor essa iniciativa é marcadamente americana de base dualista: “reportavam-se à livre cooperação do poder central da União com os poderes descentralizados das unidades componentes. Partiam eles invariavelmente de um dualismo onde não se projetava nem se sentia a inferioridade ou o complexo de inferioridade dos Estados-Membros, como tem sido tradição do federalismo unitarista na América Latina” (BONAVIDES, 1985, p. 104).

³² “A repartição tributária expandiu-se na Constituição Federal de 1988 (artigos 157/162), de forma tão intensa que os planejadores do sistema tributário vêm recomendando sua reformulação, para retomar o equilíbrio na área da repartição das receitas tributárias (HORTA, p.10, *apud* RAMOS, 1998, p. 74-80).

presentear com instituições competências e tributos, regiões que não poderão com elas beneficiar-se (...). Não é exagero dizer que o princípio da *paridade* dos Estados-membros, sufoca a virtude do federalismo – *a unidade na diversidade* –, estabelecendo uma absurda e injusta identidade na diversidade (...). É certo que a rigidez da paridade entre os Estados-membros foi atenuada, contornada até, pelo chamado federalismo cooperativo, que hoje prevalece sobre a concepção dualista do federalismo (FERREIRA FILHO, 1979, p. 112-113).

Entretanto, para o efeito de elucidar alguns entraves que as limitações político-administrativas introduzem na matéria de competência, induzindo sérias crises sobre si mesma, não raro, remanescendo insolúvel a questão gerada em função do conflito, seja negativo, seja positivo, em ligeira visita ao texto constitucional vigente, é possível identificar inúmeros dispositivos com carga de certa dose semântica, imprimindo a ideologia *assimétrica* na forma de *cooperação*. Parece evidenciar-se nesse propósito, o reconhecimento de que a cooperação pode contemporizar as diferenças e estabelecer maior equilíbrio e justiça social, embora ainda se ressinta de maior espírito cívico e solidário.

Assim, os textos expressos dos artigos: 23³³; 43³⁴ e 151³⁵ da Constituição Federal delineiam essa proposta, excepcionando o modelo simétrico³⁶, na assunção da assimetria solidária de interesses comuns, na persecução da justiça distributiva. Nesse ponto de equilíbrio, o artigo 155 da Constituição Federal, ainda traça orientações norteadoras de incentivos ou isenções fiscais estabelecendo que: “Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir: I - impostos sobre: b) - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; (...) XII - cabe à Lei Complementar:

³³ Artigo 23 da Constituição Federal/88: “É competência *comum* da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: - Parágrafo único – Lei Complementar fixará normas para a *cooperação* entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional”.

³⁴ Artigo 43 da Constituição Federal/88: “Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. § 1º - Lei complementar disporá sobre: I – as condições para a integração de regiões em desenvolvimento; II – a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes. § 2º - Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público; II – juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias; III – isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas; IV - *prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas*. § 3º - Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e *cooperará* com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação”.

³⁵ Artigo 151 da Constituição Federal/88: “É vedado à União: I - Instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país”.

³⁶ Federalismo simétrico é o que requer equilíbrio em relação à população, território, riqueza e poder.

g) - regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenção, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados”.

A assimetria que se estampa nos textos constitucionais referidos, induz a uma sugestiva forma do *federalismo de cooperação*. A harmonia que assenta a regra seria quase perfeita, não fosse às vezes, algumas variações ou abusos cometidos por parte das entidades integrantes do modelo, quando retomam o *hobbesianismo* latente, incidindo em desvios movidos por vantagens circunstanciais ou transitórias, ingressando na conhecida *guerra fiscal*³⁷. Essa prática, entretanto, desnatura o espírito de comunhão entre os entes federados, gerando desconforto e quebra da própria regra estabelecida, tornando conhecida a expressão – *federalismo predatório*, que explica a tensão gerada pelo conflito em torno das distribuições de recursos nas esferas de governo.

Nesse lindes, Gouvêa (2005, p. 57) argumenta que “diferentemente do que se verifica, por exemplo, no federalismo alemão³⁸, *inexistem no país, instrumentos institucionalizados de cooperação que sejam realmente eficazes*, não apenas entre Estados e União, mas sobretudo, entre os próprios Estados e Municípios”. Essa situação tem-se constituído em um dos principais obstáculos ao planejamento integrado e à própria gestão coordenada de políticas públicas metropolitanas no Brasil, que poderiam ter sido melhor discutidas e aproveitadas, quando do ensejo da reforma administrativa do Estado na década de 1990, no âmbito das parcerias em suas várias formas de cooperação. Considerando, porém, que não se pretende na atual conjuntura moderna, a aferição de risco zero a qualquer modalidade de ação, viés ou

³⁷ Guerra Fiscal consiste numa espécie de vantagem ou incentivos – isenções fiscais, por exemplo -, oferecidos a determinados empreendimentos a se instalarem estrategicamente em determinados locais ou regiões, no fito de alavancar e ou promover o desenvolvimento econômico.

³⁸ “O federalismo alemão, de inspiração social religiosa, foi constituído sob a hegemonia do partido Democrata cristão – então comandado pelo líder Konrad Adenauer. Trata-se de um arranjo institucional federativo bastante peculiar, baseado na *cooperação* entre entes federados e no princípio da subsidiariedade” (GOUVÊA, 2005, p. 58). Em complemento aos apontamentos de Gouvêa, o cientista político Fernando Abrucio, com esteio em Daniel Elazar assegura que: “(...) a dinâmica das *relações intergovernamentais no federalismo*, tem especialmente, na *cooperação* e na competição uma de suas mais importantes manifestações, onde boa combinação entre esses elementos pode significar a chave para a boa coordenação federativa” (ELAZAR, 1987, *apud*, ABRUCIO, 2001, p. 97), mas conclui no informe da *dificuldade de adequação dos princípios da autonomia republicana e sua interdependência à cooperação ao modelo federativo brasileiro*. Relativamente à contribuição do federalismo Alemão ainda é bastante oportuna a informação de que: “A experiência alemã mostrou, de maneira inequívoca, que a *visão do planejamento e da integração regional pode ser a chave para que possamos superar o autonomismo excessivo dos municípios brasileiros*. Pela primeira vez na história do país, é possível aproveitar essas *entidades que estão nascendo de baixo para cima oxigenadas pela participação civil, pela vontade e necessidade de cooperar* para construir hospitais, universidades, serviços diversos. Mas também para promover o desenvolvimento sustentável das microrregiões *através da gestão integrada das políticas públicas*. Essa experiência pode ser extremamente útil através de proposta de regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal, que pretendíamos fosse uma regulamentação conjunta com os artigos 25 e 43. Basicamente há um excesso de competências concorrentes, que gera a desordem, mas que é também muito típico desse espírito cooperativo que vem sendo criado e que precisa ter bem determinadas as atribuições e os espaços de cada ente. *A desordem foi, nesse sentido, benfazeja, porque forçou uma cooperação que era alheia à tradição política brasileira*”. (CAMARGO, 2001, p. 94).

eixo de qualquer segmento social, isso implica, certamente, no risco mais provável que o *federalismo assimétrico* carece de enfrentamento.

Enfim, ressalvadas mazelas que às vezes balançam as estruturas das instituições políticas brasileiras, no atual estágio do contexto sócio político do país, é inescapável a nota, de que o federalismo se assenta em opção definitiva, incorporada no metabolismo político-institucional, como parte constitutiva de seu processo de integração e identidade nacionais. Onde, quiçá, o sistema *assimétrico de federação*, poderá ser significativo e de grande utilidade na esfera do *meio ambiente*, especialmente, onde permeiam interesses e direitos de diversos matizes, e que na condição de direito difuso, extrapola os limites geopolíticos, ou espaço territoriais estabelecidos pelos estatutos oficiais. Como assente – *bem de uso comum do povo* - na incursão do artigo 225³⁹ da Constituição Federal.

Nesse aspecto, a Constituição Federal de 1988, consigna expressamente, de plano, estampado no artigo 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e *Municípios* e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento (...)”. Esse aspecto – *ente federado* - singulariza o Município brasileiro na comunidade internacional. Assim, na presente proposta, privilegiar-se-á inicialmente o Município enquanto ente federado, por albergar a tessitura urbana mais próxima da sociedade e o *habitat* natural do cidadão e posteriormente por engate lógico espaço territorial via conurbação, à área ou região metropolitana.

2.3 MUNICÍPIO: UM BREVE ESCORÇO GENÉRICO E HISTÓRICO

Sua origem como unidade político-administrativa remonta à república romana, que premida pelo interesse de manter o domínio de grandes extensões territoriais conquistadas pelos seus exércitos, institui nova forma de poder⁴⁰. Os vencidos sujeitavam-se às imposições do Senado e às leis romanas, mas em contrapartida dispunham de prerrogativas como benesses pela sujeição, que variavam desde simples direitos privados, até mesmo o privilégio

³⁹ Artigo 225 *caput* da Constituição Federal/88: “Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (...)”.

⁴⁰ “El Império Romano fue un cuerpo político constituido casi enteramente de células que eran ciudades-estados em su estructura política. No eran, por supuesto, ciudades-estados soberanas; pero fue un punto cardinal en la política del gobierno imperial dar a las ciudades-estados componentes del Imperio una autonomía local tan grande como se mostraram capaces de ejercer con eficiencia”. (TOYNBEE, Arnold; *apud* CORRALO, 2006). “O Império Romano foi um corpo político constituído quase inteiramente por células que eram cidades-estados em sua estrutura política. Não eram, por suposto, cidades estados soberanas; portanto, foi um ponto decisivo na política do governo imperial, dar às cidades estados, atributos de império – uma *autonomia local* tão grande como se mostraram capazes de exercer com eficiência” (tradução livre).

político de eleger seus governos e gerir seus próprios interesses enquanto cidades. Na análise de D’Aquino (1940, p. 13-15, *apud* Corralo, 2006, p. 95) essas ditas prerrogativas concedidas às cidades incorporadas à conquista romana, eram vistas mais como forma de repulsa ao domínio romano, que como uma liberalidade do império itálico. Entretanto, desde de então, as povoações que atingissem tal nível de vantagem, seriam consideradas Municípios ou, – *municipium* –, que originariamente se dividiam em duas categorias distintas, conforme o grau de autonomia que desfrutavam dentro do Direito vigente à época, o *jus italicum*.

Uma categoria era nominada por – *municipia caeritis* e outra *municipia foederata*. Meirelles (2003, p. 33) informa que “nessas cidades o governo era eleito pelos homens livres, considerados cidadãos dos Municípios⁴¹ (*cives municipales*), em contraste com a outra categoria formada pelos estrangeiros (*incolae*) que, por originários da região dominada, eram tidos como peregrinos, sem direito a voto”. Nessa linha histórica e evolutiva da institucionalização do Município, Hely Lopes Meirelles oferece informações importantes para a compreensão do estágio dessa unidade federada constitucional contemporânea e autônoma de poder:

A administração de tais cidades efetivava-se por um colégio de dois a quatro magistrados investidos de supremo poder e particularmente da administração da justiça (*duumviri juridicundo ou quatuorviri juridicundo*), auxiliados por magistrados inferiores, encarregados administrativos e de polícia (*aediles*). Além destes, integravam o governo municipal o encarregado da arrecadação (*quaestor ou exator*), o encarregado da fiscalização dos negócios públicos (*curator*), o defensor da cidade (*defensor civitatis*), os notários (*actuarii*) e os escribas (*scribae*), que auxiliavam os magistrados. As leis locais (*edictus*) emanavam de um Conselho Municipal (*Cúria ou Ordo Decurionum*), constituído de elevado número de cidadãos do Município (*cives municipales*), escolhidos periodicamente (*duoviri quinquennales*) e com funções assemelhadas às do Senado Romano. No ano 79, uma lei de Júlio César – *Lex Municipalis* – estendeu esse regime a todas as Colônias da Itália, e mais tarde, nas invasões de Sylla, o mesmo sistema de governo foi adotado nas Províncias conquistadas da Grécia, Gália e Península Ibérica. Assim, o regime municipal chegou à França, Espanha e Portugal, e paulatinamente se foi modificando, sob a dominação bárbara que sucedeu à hegemonia romana. Na Idade Média o Conselho de magistrados foi substituído pelo *Colégio dos Homens Livres*, a que os germânicos denominaram *Assembléia Pública de Vizinhos* (*Conventus Publicus Vicinorum*), com a tríplice função administrativa, policial e judicial. Os invasores visigóticos mantiveram essa instituição, introduzindo-se posteriormente algumas modificações de inspiração árabe na organização administrativa dos Municípios de então (*Comunas*), tais como o pagamento de tributos pelos munícipes (*monera*) e a criação dos cargos de *alcaldes*, *alvacis* e *almotaceis*. Como o Município Romano, a Comuna Portuguesa passou a desempenhar funções políticas e a editar suas próprias leis, de par com as atribuições administrativas e judicantes que lhe eram reconhecidas pelos senhores feudais⁴².

E, na perspectiva de cidade dotada de Constituição própria, para manutenção do seu território e próprio governo local, surgem os municípios como fruto de um processo de agregação de novos territórios, que embora distantes da configuração tradicional, modelada

⁴¹ “A palavra Município possui sua raiz etimológica em *municipium*, que por sua vez, liga-se a *munícipes*, e esta a *munus e capere*. O vocábulo *múnus* possui três significações: a) dádiva; b) cargos, em termos de isenções aos soldados; e, c) ofício, quando referido a cargo militar”.(CORRALO, 2006, p. 95).

⁴² MAYNS, Droti Romain, v. I, §§ 37 e 58 e HERCULANO, Alexandre História de Portugal, 1ª ed., v.VII; (*apud* MEIRELLES, 2003. p. 34).

pelas cidades-estados, introduziu à história uma nova forma de organização de poder. Nessa ideia Corralo, (2006, p. 101) acrescenta que:

O Município moderno vai ter como marco a Revolução Francesa, que o impregnará das respectivas ideologias individualistas. Entretanto, com a inicial *absolutização* do princípio da igualdade, enfraqueceu-se a autoridade, com uma excessiva descentralização semi-anárquica das comunas e da própria organização do poder, que foi revertido com a legislação napoleônica, que resultou numa anulação do poder local. Entretanto, o marco do municipalismo moderno deve ser buscado na lei prussiana de 1808, que primeiramente reconheceu o interesse local o ‘ser a cidade além de agente do governo estatal’⁴³, uma organização para satisfazer seus interesses locais’.

Segundo Castro (2001, p. 54, *apud* Corralo, 2006, p. 101), “onde a autonomia⁴⁴ não possuir limites, estar-se-á diante de uma cidade-estado; quando a autonomia for demasiadamente restrita, não haverá condições para o exercício efetivo do auto-governo”. Dallari (2000, p. 124, *apud* Corralo, 2006, p. 102) defende que “nos Estados de Direito, o conceito de autonomia tem sido delineado não como uma liberdade absoluta, mas de poderes limitados, até mesmo porque o próprio direito é limitado, razão pela qual os municípios e Estados, em contextos federativos como o brasileiro, desfrutam de autonomia”.

2.3.1 O Município e a Federação Brasileira

Não se pode falar em Município sem discutir autonomia. Como célula mater do Estado federado de vital importância ao federalismo brasileiro, não como caudatário do Estado, mas simultâneo a ele, o Município incorpora ainda, um feixe restrito de autonomia pela feição que ganhou no cenário político brasileiro. Hodiernamente, seu principal permissivo de auto-governo, além de circunscrito aos estatutos maiores das Constituições Federal e Estadual, está focado no argumento central do – *interesse local*. Essa abordagem foi levantada, já a partir da independência em 1822, quando então iniciada a fase histórica de normatização própria do *poder local*. A Constituição de 1824, teceu ligeiras considerações ao poder local, não sem resistências, vez que, havia entendimento do municipalismo como simples entes administrativos.

⁴³ “Percebe-se, pois, que se é verdade que *Estado* integralmente *centralizado* não existe e jamais existiu, e que *Estado* totalmente *descentralizado* é inconcebível, não é menos verdade, porém – advertíamos já -, que o conceito exato de autonomia somente é aplicável à coletividade local com relatividade. É que a autonomia tem conformação com regra constitucional, no conceito exato da descentralização política” (CORRALO, 2006, p. 101).

⁴⁴ “Sem discorrer sobre a autonomia não é possível abordar os municípios. A palavra autonomia normalmente é concebida como resultado da contração das palavras *auto* + *nomos*, significando a capacidade de produzir as próprias leis. Atribui-se a sua etimologia à língua grega, abrangendo tanto o poder de constituir leis próprias, dentro dos limites fixados por uma ordem maior, como também no sentido de total independência” (CORRALO, 2006, p. 102).

Isto resultou na legendária lei de 1º de outubro de 1828, que uniformizando o poder local do território brasileiro, estabelecia que as cidades e vilas restariam sujeitas às províncias. Como nota Meirelles (2003, p. 38) que, “na vigência da Lei Regulamentar de 1828, perdurando até a República, as municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses (...)”, ou seja, eram corporações meramente administrativas. A Constituição de 1891, limitou-se estritamente a proclamar a autonomia dos Municípios, sem especificar-lhe qualquer conteúdo, na lacônica expressão do seu artigo 68 que ditava: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu *peculiar interesse*”.

Na exegese do texto articulado como posto, coube aos Estados-membros o implemento das normatizações acerca da autonomia municipal, com a criação da Lei Orgânica Municipal aferida a seu território. Porém, a disciplina padrão ditada pelos Estados aos seus municípios acabou implicando em distorções, em face das legislações díspares de cada Estado, excepcionado pelo Rio Grande do Sul e Minas Gerais que permitiram a seus municípios desde então, a criação de suas próprias leis orgânicas municipais. Isso implicou na conclusão de que o período denominado de Velha República⁴⁵, não introduziu mudança significativa em prol da autonomia municipal, em relação ao período do próprio império. Assim, na análise de Meirelles (2003, p. 39) “as leis orgânicas reafirmaram o princípio e discriminaram as atribuições municipais, mas todo esse aparato de autonomia ficou nos textos legais”.

O princípio da autonomia municipal somente foi resgatado quando da emenda constitucional de 1926, de aplicação compulsória aos Estados, sob pena de intervenção federal. Contudo, não fora efetivamente implementada, por conta do movimento revolucionário de 1930, que eclodiu com Getúlio Vargas, na ruptura do *status* vigente à época, mudando a face do ambiente político institucional brasileiro. A nova carta constitucional de 1934, porém, trouxe significativos avanços à autonomia municipal com fulcro no *peculiar interesse*, resguardando a eletividade dos governos locais⁴⁶ – prefeitos e

⁴⁵ “Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos ‘seus’ distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder” (MEIRELLES, 2003, p. 39).

⁴⁶ Artigo 13 da Constituição Federal de 1934: “Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente: I – a eletividade do prefeito e dos vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por essa; II – a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas; III – a organização dos serviços de sua competência. § 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais. § 2º - Além daqueles de que participam, *ex vi* dos artigos 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios: I – o imposto de licenças; II – os impostos

vereadores, além de delinear os prévios contornos do *federalismo cooperativo*, que se incorporaria posteriormente a Constituição de 1946.

Em 1937 estabeleceu-se o regime ditatorial conhecido como Estado Novo que, não obstante ter reconhecido formalmente o Estado federativo brasileiro, na prática o desmantelou, já que a concentração de poderes, aliada ao aniquilamento da democracia, redundou no falecimento da federação⁴⁷ (...). Os prefeitos – com atribuições legislativas – passaram a ser indicados pelos governadores e se encontravam sob o controle do Departamento Administrativo vinculado à Presidência da República que controlava juntamente com esta, praticamente todas as atividades municipais (CORRALO, 2006, p. 237).

A Constituição Federal de 1946, entretanto, incorporou o espírito democrático inicialmente delineado pela Constituição de 1934, na proposta de resgatar a autonomia municipal. A Carta Constitucional de 1946, fez supor uma excepcionalidade significativa no fortalecimento dos municípios, como prenúncio ao que se inseriria no texto constitucional para a autonomia municipal na Constituição Federal de 1988. A posição do Município como ente federado foi ressaltada e fortalecida, destacadamente na busca de um *federalismo cooperativo democrático*⁴⁸, que só se concretizaria com a participação ativa dos entes locais. Entretanto, o golpe militar de 1964 rompeu com a normalidade assentada pela Constituição anterior de 1946.

A Constituição Federal de 1967, e sua emenda de nº 1 de 1969, segundo Meirelles (2003, p. 42) “caracterizaram-se pelo sentido *centralizador* de suas normas e pelo reforço de poderes no Executivo”. Com advento da Constituição Federal de 1988, pôe-se termo à discussão doutrinária que o entendia apenas como entidade político-administrativa, considerando a omissão ou não inserção do Município quando da edição EC/1/69. Esse, o

predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob forma de décima ou de cédula de renda; III – o imposto sobre diversões públicas; IV - imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais; V – as taxas sobre serviços municipais. § 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças. § 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua *dívida fundada* por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do artigo 12” (...). “A *dívida fundada* ou consolidada é a garantida por título próprio da entidade pública devedora, amortizável ou resgatável em prazo certo, geralmente longo, com fluência de juros prefixados, sendo os títulos negociáveis nos respectivos mercados e bolsas”. (MEIRELLES, 2003, p. 117).

⁴⁷ “Pode-se afirmar, sem vislumbre de erro, que no regime de 1937 as Municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial, porque na Monarquia os interesses locais eram debatidos nas Câmaras de Vereadores e levados ao conhecimento dos governadores (Lei de 1828), ou das Assembléias Legislativas das Províncias (Ato Adicional de 1834), que proviam a respeito, ao passo que no sistema interventorial do Estado Novo não havia qualquer respiradouro para as manifestações locais em prol do Município, visto que os prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem a colaboração de qualquer órgão local de representação popular” (MEIRELLES, 2003, p. 417).

⁴⁸ Artigo 29 da Constituição Federal de 1946: “Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins. Parágrafo único – Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração”.

entendimento de José Afonso da Silva, (2002, p. 473) que argumenta ser a inclusão do *Município* como ente federado, um *equivoco do constituinte* e nessa posição o entende como uma divisão política do Estado-membro:

Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra uma *hipotética secessão municipal*. Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe em relação aos Municípios. A intervenção neles é da competência dos Estados, o que mostra serem ainda vinculados a estes. Prova que *continuam a ser divisões político-administrativas* dos Estados dos Estados, não da União.

Embora seja corrente minoritária nesse entendimento, soma-se a ela José Nilo de Castro, também apontado por Ferrari (2004, p. 54-55), porém, com acréscimo de que não há falar-se em federação de *Municípios*, e sim de Estados com fundamento no texto do artigo 46⁴⁹, parágrafo 1º da Constituição Federal. O argumento de base se ampara no fato de que os Municípios, não participam da formação da vontade do Estado Federal, tão pouco do ordenamento jurídico nacional, pois que, não são representados no Senado Federal; não possuem um poder judiciário próprio, nem tribunal de contas, além de não disporem de competência à propositura de Emendas à Constituição.

Nesse discurso, ressalte-se em contraposição, o argumento na nota de destaque com assento conclusivo no texto do artigo 18 da Constituição Federal quando reza: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil *compreende* a União, os Estados, o Distrito Federal e os *Municípios, todos autônomos*, nos termos desta Constituição”. Parece que a celeuma está imbricada no diferencial aspecto da *soberania*⁵⁰ ou *autonomia* que a carta constitucional afere a cada ente federado, a despeito da leitura efusiva – *todos autônomos* -. Com amparo nesse preceito é inescapável a posição federativa do Município.

2.3.2 A Institucionalização Municipal como ente federado na Constituição de 1988

Além do preceito constitucional inserto textualmente do artigo 18 referido, a atual carta constitucional estampa-o como unidade federativa nos princípios fundamentais e de

⁴⁹ Artigo 46 da Constituição Federal/88: “O Senado federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. § 1º - Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos (...)”.

⁵⁰ (...) ‘a soberania é o atributo que se confere ao poder do Estado, em virtude de ser juridicamente ilimitado. Um Estado não deve obediência a nenhum outro. Isso o coloca, pois, numa posição de coordenação com os demais integrantes da cena internacional e de superioridade dentro do seu próprio território, daí ser possível dizer da soberania, que é um poder que não encontra nenhum outro acima na arena internacional e nenhum outro que lhe esteja nem mesmo em igual nível na ordem interna” (BASTOS, *apud* FERRARI, 2004, p. 49).

plano dita no *caput* do artigo 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e *Municípios* e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II- a cidadania; III- a dignidade da pessoa humana; IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V- o pluralismo político. Parágrafo único: Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Numa interpretação sistemática é possível assegurar pelo termo expresso - *Município* - do *caput* acima, inescusável tal exegese, que prescinde de qualquer discussão diversa.

Além disso, o parágrafo único é suficiente para lastrear o princípio democrático de direito, que remete ao contido do artigo 29, assegurando-lhe as autonomias: *auto-organizatória*⁵¹ - prerrogativa constitucional de criar suas próprias leis; *política*⁵² - eletividade dos governantes locais por processo democrático - sufrágio de voto; *financeira*⁵³ - arrecadação e repasse de recursos próprios e transferências constitucionais voluntárias; *legislativa*⁵⁴ - construção do sistema normativo legislativo municipal, de acordo com o disposto do artigo 59 da CF; e *administrativa*⁵⁵ - gerência de assuntos de *interesse local*. Nessa perspectiva atribuídas competências⁵⁶ constitucionais expressas focadas na concepção do interesse local, como vetor da atuação político-administrativa, engajadas na prestação dos serviços públicos, no poder-dever de polícia e no fomento das atividades socioeconômicas.

⁵¹ Autonomia auto-organizatória está da leitura da criação de sua própria Lei Orgânica Municipal, nos limites constitucionais, que representa sua própria constituição, como prevista nos termos do artigo 29 da Constituição Federal: “O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos”: (incisos *omissis...*).

⁵² *Autonomia política*, como corolário da autonomia auto-organizatória, implica na capacidade de constituir seu próprio governo, de acordo com os ditames dos incisos do artigo 29 da Constituição Federal.

⁵³ *Autonomia financeira*, estabelece o poder de tributar e arrecadar os tributos de sua competência, com aplicação das rendas arrecadadas independente de tutela ou ingerência de qualquer outro poder, nos termos do artigo 30, da Constituição Federal. *Caput*: Compete aos Municípios, Inciso 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”.

⁵⁴ *Autonomia legislativa*, significa o poder na construção de normas jurídicas nos moldes previstos do artigo 59 da Constituição Federal, sujeitas ao controle difuso e concentrado de constitucionalidade, cujo dispositivo prescreve: “O processo legislativo compreende a elaboração de: I- emendas à Constituição; II - leis complementares; III- leis ordinárias; IV – leis delegadas; V- medidas provisórias; VI – decretos legislativos; VII – resoluções. Parágrafo único – Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”.

⁵⁵ *Autonomia administrativa*, é sinônima de administração própria no que respeita ao *interesse local*, além da organização e execução dos serviços públicos de sua competência e ordenação urbanística de seu território, nos termos do artigo 30, incisos IV, V, VI, VII, VIII e IX da Constituição Federal.

⁵⁶ A Constituição Federal de 1988 definiu as competências expressas para a União, nos artigos 21 e 22; para os Municípios, nos artigos 29 e 30; residual para os Estados, no texto do artigo 25, e *competências comuns, de caráter predominantemente administrativo*, a todos os entes federados no artigo 23; além da competência concorrente entre União e Estados, no artigo 24. Ainda há simetria entre os entes federados nos artigos 21 e 30.

É recorrente para balizar o *Município* como ente federado ainda, o que enunciam os termos do artigo 102, III, alínea ‘c’ da Constituição Federal, cuja hermenêutica se assenta na doutrina de Ferreira Filho (1995, p. 59-60) que: “A competência que lhe é concedida pela Constituição Federal, o é, nos mesmos termos que a da União. Esta, e o Município têm os poderes enumerados; os Estados-membros, poderes remanescentes. Sua competência, pois, impõe, ainda que implícita, aos poderes estaduais remanescentes, e até aos poderes da própria União. Tal deflui do artigo 102, III, ‘c’, pois aí se vê que a *regra local* pode impor-se à regra federal, dentro de sua esfera”.

E, que na doutrina de Meirelles, a regra local ou *interesse local* significa que:

(...) não é o interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o ‘*interesse local*’, inscrito como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do Município sobre o do Estado ou da União (MEIRELLES, 2003, p. 109).

2.3.3 Competências Constitucionais

Na estrutura do Estado Federal, conforme analisada em sua origem e evolução, é possível assegurar que por determinação constitucional, sobre um mesmo território e sobre uma mesma população incidem várias ordens estatais. São governos que representam as diversas pessoas jurídicas de direito público interno que compõem a federação. O princípio federativo, por isso, se estriba basicamente em dois princípios essenciais de sustentação do modelo de Estado Federal: 1º autonomia das entidades federadas; 2º - participação na formação da vontade e decisões dos governos federados. Corralo (2006, p. 156) afirma que outros princípios mais, se somam a tais em razão da especial característica da flexibilidade do princípio federativo, e destaca: o próprio “Estado Constitucional de Direito, a não centralização, a *subsidiariedade*, o pluralismo e a liberdade”, considerando-os princípios que dialogam entre si, e se entrelaçam num feixe ordenado, e que apoiando-se mutuamente compõem os *pilares de sustentação do federalismo*.

Partindo-se do eixo inicial de *autonomia* das entidades federadas, é preciso salientar o assento próprio à matéria relativa à competência constitucional de cada qual. No tópico anterior ficou claro o *status* do Município como ente federado, cuja *autonomia* se investe especialmente na gestão dos assuntos de *interesse local*. Nesse sentido, Ferrari (2004, p.114)

informa ser atual é a lição de Sampaio Dória que, “sob o império da Constituição anterior, após distinguir o *privativo do peculiar*, concluiu que o entrelaçamento dos interesses dos Municípios com os interesses dos Estados e com os interesses da Nação, decorre da natureza das coisas. O que os diferencia é a *predominância*, e não a *exclusividade*”.

Com efeito, para evitar invasão de competência das três unidades federadas, e contemporizar os comuns conflitos geopolíticos fronteiriços, a Constituição Federal estabeleceu as regras de *competência* que melhor atendam ao caso concreto. Muito embora a denominada Constituição cidadã, tenha traçado um perfil também democrático acerca da matéria, o fato é que concretamente, muitas vezes, esses limites carecem ser mitigados por conta dos interesses envolvidos. Em regra, nesse cenário reside, especialmente, o leque dos interesses e ou direitos difusos, hodiernamente também garantidos constitucionalmente como de interesse comum ou coletivo, e nessa igual orientação, enfeixam-se também as funções públicas de interesse comum metropolitano. Assim, a *predominância do interesse local* para definir a competência municipal na gestão da matéria, nem sempre é bastante em si mesma, destacadamente quando o aspecto envolve *meio ambiente e as funções públicas de interesse comum metropolitano*, que não se limitam a circunscrição geopolítica espacial. Dada a amplitude de seu lastro de alcance, requer análise própria caso a caso.

Por isso, antes de qualquer abordagem sobre o assunto, é preciso saber o que é (são) *competência(s)*, e que José Afonso da Silva, (2002, p. 477) define como: “*Competência* - é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. E, *competências* – são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.” Parece sugerir frações de poder que tecnicamente são classificadas em classes e subclasses, a saber: 1^a - a competência *material*⁵⁷ pode ser *exclusiva*, nos termos do artigo 21; e *comum*⁵⁸, cumulativa ou paralela, nos termos do artigo 23 da Constituição Federal; 2^a - competência *legislativa* que também pode ser *exclusiva*⁵⁹, nos termos do artigo 25, §§ 1º e 2º; *privativa* nos termos do artigo 22;

⁵⁷ Competência material: “É a que atribui a uma esfera de poder o direito de fiscalizar e impor sanções em caso de descumprimento da lei (...) se identifica pelo uso dos verbos: prover, editar, autorizar, administrar, promover e organizar” (FREITAS, 2005, p.70).

⁵⁸ É importante assinalar que *competência comum* não se refere à atividade legislativa, mas normas programáticas de conteúdo administrativo.

⁵⁹ Distinção entre competência exclusiva e privativa está que àquela é indelegável e não admite complementaridade, esta é delegável. (...) “quando se quer atribuir competência própria a uma entidade ou órgão com possibilidade de delegação de tudo ou de parte, declara-se que *compete privativamente* a ele a matéria indicada” (SILVA, 2002, p. 478).

concorrente nos termos do artigo 24, e *suplementar* nos termos do artigo 24, § 2º. Nesse campo carece considerar, especialmente, as competências: *comum e concorrente*.

A competência *comum* inserta do artigo 23 da Constituição Federal prega: “É competência *comum* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)”. Refere-se à competência de todos indistintamente, que dispõem da faculdade de praticar certos atos, em determinada esfera, sem que o exercício de uma, venha excluir a competência da outra, podendo inclusive, ser exercida *cumulativamente*. A regra se situa na execução dos encargos e ou objetivos comuns, independente de limites específicos, e *preferencialmente de forma cooperativa*. Nesse particular foi intenção do constituinte ampliar a responsabilidade em relação a certas matérias, visando uma *cooperação* entre as esferas de governo competentes, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Nesse sentido está posto seu parágrafo único: “Leis Complementares fixarão normas para a *cooperação* entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Na lição de Ferrari (2003, p. 62), a previsão do artigo em tela, se refere em verdade, a normas programáticas de conteúdo administrativo, para seu exercício sem preponderância ou hierarquia, ou seja, competência horizontal.

Em que pese haja pendente o Projeto de Lei de nº 388/2007, ao implemento da referida Lei Complementar, até o presente, o parágrafo único do artigo 23, da Constitucional Federal, aguarda silente a manifestação do Senado. Porém, independentemente da ausência da referida Lei Complementar, Vladimir Passos de Freitas, entende-na prescindível porque viria apenas disciplinar a forma de se implementar a *cooperação*. E complementa ainda ao afirmar, que relativamente à interpretação de norma constitucional ambiental, deve-se privilegiar a mais favorável ao *meio ambiente*, defendendo que: “Se a *cooperação* é voluntária e prevista na Constituição, razão não há para negar-lhe aplicação por falta de lei complementar, uma vez que ela virá apenas detalhar a forma como se dará a *cooperação*. Mas se dois órgãos, antecipando-se ao legislador, somam forças na defesa do meio ambiente, não tem cabimento o Estado-Judiciário negar-lhes a efetividade da iniciativa” (FREITAS, 2005, p. 78).

Já o texto do § 1º, do artigo 24 da Constituição Federal determina que: “No âmbito da legislação *concorrente*, a competência da União limitar-se-á a estabelecer *normas gerais*”. E, por normas gerais na leitura do referido texto, entender-se-á como estabelecimento de princípios com características de generalidades, ou noutra vertente, normas básicas e diretivas às

outras esferas de governo. Assim, por *competência concorrente*⁶⁰ – significa - *legislar sobre* -, entendendo-se a possibilidade de legislar aferida a de mais de um ente federado sobre determinada matéria, cuja atuação finca-se na distinção estabelecida entre *normas gerais e especiais*, e a quem cabe legislar, como se depreende contido do § 2º: “A competência da União para legislar sobre *normas gerais* não exclui a *competência suplementar*⁶¹ dos Estados”.

Na doutrina de Ferrari (2003, p. 260-261) destaca-se ainda, que o vocábulo *suplementar*, se reveste de dois sentidos diferentes. Inicialmente, o termo – *suplementar* -, do parágrafo 2º, tem alcance semântico de pormenorização, detalhamento, minudenciamento. E, o § 3º prescreve que, “inexistindo Lei Federal sobre *normas gerais*⁶², os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades”. Nesse eixo do parágrafo 3º, o termo – *suplementar* -, implica em – *suprir* – a ausência de normais gerais pela União, autorizando o Estado à competência legislativa plena. Contudo, o § 4º conclui que, “a superveniência de Lei Federal sobre normas gerais suspende a eficácia da Lei Estadual, no que lhe for contrário”.

É preciso destacar, porém, que o artigo 24, se refere apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal, excluindo desse elenco, a figura dos Municípios. Portanto, admitindo-se a *competência suplementar* somente em relação aos Estados e ao Distrito Federal. Na interpretação dada por Ferrari (2004, p. 115-117), ressalta-se que a redação do disposto no inciso II, do artigo 30, da Constituição Federal, corrige de certa forma, a omissão do artigo 24, em relação à competência concorrente municipal, ao estabelecer que, “compete aos Municípios: (...) II - *suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*”, mas o termo – *suplementar* - do texto referido, induz também considerar, a suplementação apenas de forma *complementar*. O que implica dizer, na adaptação ou adequação da legislação federal e estadual às peculiaridades ou realidades locais, não, porém, no sentido de suprir a ausência de normas gerais de competência da União. Portanto, no âmbito da *competência concorrente*, prevalecerá a competência da União sobre a dos Estados e Distrito Federal. No caso da

⁶⁰ (...) seu conceito compreende dois elementos: a) a possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; b) primazia da União no que tange à fixação de normais gerais.

⁶¹ (...) “é correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (Art. 24, §§ 1º a 4º)” (SILVA, 2002, p. 479).

⁶² *Normais gerais*: “são as que contêm declarações principiológicas, dirigidas aos legisladores, condicionando-lhes a ação legiferante. Recebem a adjetivação de *gerais*, porque possuem um alcance maior, uma generalidade e abstração destacadas, se comparadas àquelas de normatividade de índole local”. BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal Anotada. 6ª ed. atualizada em ampliada. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 574.

competência suplementar do Município, a legislação federal e estadual prevalecerá sobre a municipal.

Ainda em relação à *competência legislativa concorrente* dos entes federativos parcelares, o artigo 24, da Constituição Federal, prevê: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar *concorrentemente* sobre (...)”, e descreve o rol de matérias passíveis de legislação concorrente. Convém observar, porém, que a *competência legislativa concorrente* prende-se à atuação prioritária e mais ampla, partindo-se da relação estabelecida entre *normas gerais e normas especiais*, como destacado dos parágrafos: “1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”. É preciso, entretanto, atentar ao fato de em se falando em *normas gerais*, segundo lição de Hely Lopes Meirelles, está-se a referir àquelas que estabelecem princípios gerais e não específicos. No § 2º diz que: “A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”.

O termo *suplementar* como expresso, implica a conclusão de um sentido *complementar*, ou de adaptar a legislação aos pormenores, como forma de ajustes à peculiaridades próprias. Enquanto o § 3º dita que, “inexistindo Lei Federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades”. Conduz a interpretação de um *suprimento*, na criação de normas gerais pelo Estado, em face de lacuna, supressão ou ausência de normas gerais estabelecidas pela União no exercício de sua competência. E, o § 4º complementa que, “na superveniência de Lei Federal sobre normas gerais *suspende-se* a eficácia da Lei Estadual, no que lhe for contrário”. Freitas (2005, p. 59-60) observa que, é “interessante que a Constituição Federal tenha optado, pela *suspensão*, e não pela *revogação* da norma estadual, com isso prestigiando o Legislativo do Estado⁶³, único habilitado a revogar a lei. Ademais, se a norma geral federal for revogada, torna a vigorar o dispositivo suspenso da Lei Estadual”. O que leva à conclusão da eficácia de efeito *ex-nunc*.

Finalmente, para concluir, do ensinamento esposado por Édis Milaré (1999, p. 33-46), supõe-se que o entendimento mais amplo, às competências previstas do artigo 23, são de natureza administrativa e não legislativa, “impondo aos três níveis de governo o encargo do exercício do poder de polícia administrativa em matéria ambiental. A controvérsia que se estabeleceu nesse aspecto centrou-se no fato que o artigo 24, que trata da competência

⁶³ “O que aconteceu foi que no Brasil a autonomia estadual sempre foi tímida, incompleta, vista com desconfiança. A razão está na sua origem, pois, ao contrário da grande nação do hemisfério norte, aqui a alteração ocorreu só no papel. Ora mais, ora menos, o certo é que os Estados jamais gozaram da independência existente no modelo em que nos inspiramos” (FREITAS, 2005, p. 53).

administrativa, não se refere a competência do Município para legislar”. O silêncio sobre a competência municipal induziu à interpretação de que a legislação concorrente está cometida apenas à União, Estados e Distrito Federal. Porém, Milaré (1999, p. 36) diz que excluir o Município dessa competência implica numa conclusão “açodada, desarrazoada e sem sustentação alguma, porque, se a Constituição dá poder para zelar, evidente que só pode zelar com proficiência quem tiver poder também para legislar”.

Para além disso, o inciso II, do artigo 30, dita expressamente sua competência para legislar sobre *interesse local*, e não somente sobre ele, mas também *suplementar* a legislação estadual e federal. Esse caráter *suplementar*, segundo Milaré, *significa* que o Município está investido de competência para *legislar* na matéria de interesse que lhes são peculiares, ou que se encontrem no *vazio* ou omissão da Lei Estadual e Federal. Isto é, a União não legislou, ou o fez apenas de forma genérica, e nesse caso o Município pode legislar de forma também complementar. Em síntese: a União traça as normas gerais, enquanto os Estados e Municípios complementam ou suplementam tais. Milaré (1999, p. 37) diz: “por conseguinte, *sempre que houver interesse local ou o ordenamento jurídico for insuficiente, o Município pode legislar sobre qualquer das matérias referidas no artigo 23, já que, só assim, poderá exercer sua competência administrativa*”.

Competência *suplementar* pressupõe que ela seja *concorrente*. Portanto, é evidente que, se o Município pode editar legislação suplementar, ele o pode em todas as matérias de sua competência administrativa comum, inclusive nas relativas à proteção ambiental. O município, em matéria ambiental, exerce competência administrativa em comum com a União e o Estado e tem competência legislativa concorrente, ou seja, suplementar. Consequentemente, suas normas devem conformar-se com as da União e do Estado, não podendo ignorá-las ou dispor contrariamente a ela. Sua ação administrativa também não afasta a dos Estados e da União. Competência concorrente é, essencialmente, não excludente (MILARÉ, 1999, 37).

2.3.4 Competências: Legislativa e Material em matéria Ambiental

Interessa neste estudo delimitar a competência das pessoas políticas para elaborar leis sobre matérias atinentes ao meio ambiente. *A proposta só é simples na aparência*, pois, há vários campos em que os limites são imprecisos e vagos. Além disso, até o presente momento não foi editada lei complementar especificando a forma de *cooperação* entre os entes da Federação, conforme o disposto no artigo 23 parágrafo único, da Lei Maior (...). A prática vem revelando extrema dificuldade em separar a competência dos entes políticos nos casos concretos. Há – é inegável – disputa de poder entre órgãos ambientais, fazendo com que, normalmente, mais de um atribua a si a mesma competência legislativa e material. Há também uma controvérsia histórica que jamais desaparecerá: o poder central está distante e desconhece os problemas locais; o poder local está mais próximo dos fatos, porém, é influenciado e envolvido nos seus próprios interesses. Óbvio que cada um apresenta suas vantagens e desvantagens. Há finalmente, a dificuldade pura e simples de um sistema complexo repartido entre pessoas políticas diversas, no qual os conceitos são genéricos e passíveis de outras tantas interpretações, por exemplo, a atribuição comum a todos de proteção ao meio ambiente - Constituição Federal - artigo 23 – VI (FREITAS, 2005, p. 55 e 79).

Assim, após breve incursão às competências constitucionais das unidades parciais federadas, segue-se sumariamente, ligeira sistematização das competências: *legislativa e material, comum e concorrente* no seio do meio do ambiente, e que José Afonso da Silva assinala no informe das regras gerais no sistema da Constituição de 1988 que:

A repartição de competência em matéria ambiental, no Brasil, segue os mesmos princípios que a Constituição adotou para a distribuição da competência em geral entre as entidades federativas. União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm competência para a proteção ambiental. Encontramos competência material exclusiva, competência material comum, competência legislativa exclusiva e competência legislativa concorrente (SILVA, 2004, p. 75).

Portanto, inicialmente, a *competência legislativa da União*, que pode ser privativa e concorrente, está assentada no artigo 22, da Constituição Federal. A *competência legislativa dos Estados e Distrito Federal* é concorrente com a União e tem assento no artigo 24, da Constituição Federal. E, nesse aspecto há que se destacar duas considerações: a) nos termos do referido artigo 24, os Estados-membros não as têm próprias, mas por exclusão, isto é, quando a matéria não for privativa da União ou Município e, concorrente quando a matéria estiver afeta a ambas as pessoas políticas: União e Estados; b) com o advento da Constituição Federal de 1988, o Distrito Federal teve elastecida sua competência, vez que, ganhando *status* de pessoa política agrega a si, além das competências aferidas aos Estados pelo princípio da *paridade*, também à dos Municípios.

E, a *competência legislativa dos Municípios* está na base constitucional do mesmo artigo 30, inciso I. Diversamente do que se tem-na interpretado no artigo 23, onde se lê competência *comum* para legislar, não o é, mas sim, para *proteção do meio ambiente*. Ainda assim, a competência para o Município legislar sobre meio ambiente inserta do inciso I, do artigo 30, não é específica. A leitura que tem sido praticada, neste inciso I, por isso, está nos limites do *interesse local*. E nesse âmbito surge a discussão sobre o que se entende por *interesse local*. Parece, que o *interesse local* constitui-se de um subjetivismo tanto quanto velado ou quiçá, de vagueza de expressão que a própria doutrina e a jurisprudência não são acordes num denominador comum.

Opiniões divergem a respeito da definição do *interesse local*, mas na exegese de Leme Machado, o *interesse local - não se caracteriza pela exclusividade, mas pela predominância* do interesse envolvido. Na doutrina de Antonio Celso Bandeira de Mello apontado por Ferrari (2004, p. 255) mostra que a matéria da União pode ter ressonância no plano municipal, porém, “perante certas matérias improcede alegar o *interesse local* do Município, para fundamentar a legislação municipal. Assim, por exemplo, as relações de

trabalho, cíveis e comerciais, as relações agrárias vão realizar-se na esfera de algum município, entretanto, a regência de tais matérias compete à União”.

Infere-se em arremate desse discurso a ponderação trazida por Freitas (2005, p. 67) quando argumenta alertando: “é preciso – e a tarefa é árdua – que se examine *caso a caso*, pois, não pode o *interesse local* sobrepor-se a tudo, indicando ademais, que o Ministério do Meio Ambiente editou um Roteiro Básico, enumerando todas as áreas e leis em que o Município pode intervir no meio ambiente”. E, são elas: a) licenciamento ambiental; b) plano diretor do Município; c) lei do uso e ocupação do solo; d) código de obras; e) código de posturas municipais; f) legislação tributária municipal; g) lei de orçamento do Município.

Destaca-se ainda, que o inciso VIII⁶⁴ do artigo 30 da Constituição Federal hospeda, certamente, a mais significativa figura de intervenção municipal, na inflexão do planejamento e controle, no uso e ocupação do solo urbano, regulado desde 19.12.1979, pela Lei Federal de nº 6766. Entretanto, carece memória o fato de que há quase três décadas desde a edição da referida lei, a evolução sócio-econômica, político-cultural e urbano-administrativa, sofreu mutações de monta considerável na administração das políticas públicas, especialmente pelos efeitos impactantes introduzidos pela aceleração da urbanização das últimas décadas. Como sabido, a década de 1970 foi responsável pelo maior adensamento urbano de todos os tempos na história do urbanismo, na mais completa e caótica agregação demográfica, resultando na desagregação social excludente e predatória do próprio meio ambiente.

Assim, entre as discussões doutrinárias acerca da competência municipal legislar sobre meio ambiente, merece apresentar os ensinamentos de Toshio Mukai (*apud* Freitas, 2005, p. 62) que confere, em princípio, uma postura conforme o discurso contemporâneo, e contribui na distinção da *competência municipal para legislar desde que*, concorrente com demais entidades federadas e, fundada na *autonomia municipal*, com respaldo constitucional no *interesse local*, e *desde que, não incida em matéria de competência privativa*.

(...) a competência do Município é sempre *concorrente* com a da União e a dos Estados-membros, podendo legislar sobre todos os aspectos do meio ambiente, de *acordo com a autonomia local*, prevalecendo sua legislação sobre qualquer outra, *desde que inferida do seu predominante interesse; não prevalecerá* em relação às outras legislações, nas hipóteses em que estas forem diretamente inferidas de suas *competências privativas*, subsistindo a do Município, entretanto, embora observando as mesmas.

No que toca à *competência material da União*, o artigo 21, da Constituição Federal é expresso, conferindo-se-lhe-á para desempenhar atividades de natureza política,

⁶⁴ Artigo 30 da Constituição Federal/88 (...) VIII: “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

administrativa, econômica e social, inseridas na esfera de atuação do poder executivo, que pressupõe o movimento da máquina administrativa e a tomada de decisões governamentais. A *competência material dos Estados-membros e Distrito Federal* está prevista do artigo 25, da carta política de 1988. Quanto à *competência material dos Municípios*, Freitas (2005, p. 72) informa que, “no âmbito da proteção ao meio ambiente, não são expressivas as atribuições privativas dos municípios. Com efeito, conforme já se discutiu na abordagem da competência legislativa, a competência municipal nesse tema, ou é reduzida ou é difusa na pendência da análise do caso concreto em face o *interesse local*”. E no âmbito das competências: material, comum e concorrente aduz que:

A Constituição Federal, no artigo 23, partilhou entre os vários entes da Federação um vasto rol de matérias em que todos, isolados, *em parceria ou em conjunto*, podem atuar segundo regras pré-estabelecidas. É a chamada *competência comum*. Ela se distingue da *competência concorrente*, que se verifica quando em relação a uma só matéria concorre mais de uma pessoa política,⁶⁵ (...) a distinção refere-se à competência material – *comum*, ou para legislar – *concorrente* (FREITAS, 2005, p. 74).

Nesse compasso, visando dar efetividade às normas constitucionais ambientais, e ou soluções mais próximas e consentâneas com a realidade posta, e frente a disposição dos instrumentos disponíveis no ordenamento jurídico, o doutrinador entabula a proposta de alguns princípios, capazes de orientar as soluções aos casos mais frequentes. Inicialmente sugere observar-se que: a) em se tratando de competência privativa da União, a eventual fiscalização estadual ou municipal de competência comum à proteção do meio ambiente, não subtrai a prevalência federal; b) em se tratando de competência comum, é preciso averiguar da existência ou não de interesse nacional, regional ou local, para a partir de então definir-se a competência material ao caso concreto; c) em sendo a competência atribuída ao Estado, por exclusão (não privativa da União ou Município), caber-lhe-á a prática dos atos administrativos, como fiscalizar, impor sanções, etc. (FREITAS, 2005, p. 75).

Para contribuir na perspectiva de análise temática de competência ambiental, é interessante registrar a reflexão tecida por Édis Milaré, quando advoga que no contexto jurídico legal, a Constituição Federal de 1988, efetivamente, fortaleceu os municípios, elevando-os à condição de partícipes e entes federados regidos pelas suas próprias leis orgânicas. Pondera, entretanto, que o fato da grande maioria da população radicar-se em grandes centros ou aglomerados urbanos, esgota em parte, a *peculiaridade dita por interesse local*, que anteriormente estaria muito mais restrita ao âmbito do município.

⁶⁵ “A distinção é feita com objetividade por Paulo Luiz Neto Lobo, ao dizer que ‘em uma (competência concorrente), a tarefa é – *legislar sobre*’; em outra (competência comum), a tarefa é *executar* os encargos e objetivos comuns, sem limites específicos, preferencialmente de forma *cooperativa*” (FREITAS, 2005, p. 74).

O extravasamento do contingente populacional, para além do espaço urbano do território municipal, passa a criar o fenómeno urbano nos lineamentos das Regiões Metropolitanas⁶⁶, que merecem *uma gestão urbana compartilhada no modelo cooperativo*, no propósito do bem comum integrado. Não raro, cidades com extensão urbana contínua, avançam espaços territoriais para além de seus limites geopolíticos, ou mesmos muitos municípios conurbados ou não, parecem formatar o desenho de uma única cidade – a *metrópole* (MILARÉ, 1999, p. 38).

Na prática, esta é a marcha do fenómeno urbano nas áreas de grandes concentrações. A tudo isso acresce que o meio ambiente, definido no artigo 225 da Constituição Federal – *bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida*, é um bem por sua natureza difusa, que se caracteriza pela composição harmônica entre diversos bens naturais ou culturais. Destarte, não cabe limitá-lo a espaços geográficos politicamente definidos, nem mesmo ao espaço nacional, uma vez que *o meio ambiente não é dimensionável*. Decorre daí que normas jurídicas de proteção ambiental ganham em amplitude que pode ir da microrregional à internacional.

Destarte, em matéria de *meio ambiente* não se dispõe de receita pronta, e dada sua natureza difusa, parece forçoso concluir que o ingrediente do *federalismo cooperativo democrático*, na forma lembrada por Freitas, no parágrafo acima, pode ainda representar o mecanismo mais eficiente na busca do bem comum. Faz praça nesse contexto, a memória do § 3º, do artigo 13, da Constituição Federal de 1967, quando expressamente previa a possibilidade de se estabelecer *convênios entre órgãos ambientais*. A proposta, em verdade, se inseria na negociação entre os conveniados como forma de superar dificuldades práticas de infra-estrutura da própria administração pública. Como é sabido, especialmente, *meio ambiente* não tem cunho eleitoreiro, portanto, sua plataforma estrutural e administrativa resta comumente, muito aquém do necessário.

Na versão da Constituição Federal de 1988, esse instrumento de negociação fora substituído pelo veículo da *cooperação*, introduzido do artigo 23, na disposição da competência comum de todos os entes federados para o alcance do bem comum. Na esfera do meio ambiente, a despeito do vácuo legislativo em face da ausência da Lei Complementar prevista do parágrafo único, as diferenças político-administrativas precisam ser repensadas e superadas sob pena de falecer um bem maior, e tornar falacioso o próprio espírito democrático de um Estado Democrático de Direito. Na realidade, às vezes, as necessidades são recorrentes de fatos alheios à vontade da lei. Por isso, a urgência de soluções práticas, não raro, se sobrepõe às conclusões jurídicas.

⁶⁶ “No outro extremo da rede urbana estão as Regiões Metropolitanas, que concentram aproximadamente *um terço* da população urbana do país e os maiores percentuais de carência e precariedades”. Dados extraídos do Ministério das Cidades no sítio www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades, com acesso em 27.10.2008.

Assim, a falta de lei reguladora da *cooperação*, e absoluta carência de solucionar problemas diários, mostra clara a *racionalidade da aplicação prática dos convênios*, de forma quase imprescindível. Numa leitura bem atual, Ferrari (2003, p. 267) dá aval ao objetivo visado dizendo que (...) “as competências comuns, embora possam ser exercidas isoladamente, pelos poderes federal, estadual e municipal, *contém o chamamento à cooperação intergovernamental*, consagrando a moderna tendência *do federalismo cooperativo*”. Portanto, os convênios, na prática, estão assentados, vem sendo cumpridos e não são questionados perante o Poder Judiciário. Às vezes são *convênios* rotulados de *cooperação*, outras vezes, são verdadeiras formas de *cooperação* estabelecidas independente de lei. E, em não sendo ao seu arripio, a emergência se socorre do senso comum na leitura da solidariedade (FREITAS, 2005, p. 79-82).

Porém, para evitar discussão doutrinária, o texto do artigo 241, dissipa dúvidas dessa interpretação, nos expressos termos: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os *consórcios públicos e os convênios de cooperação* entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços pessoal e bens essenciais à continuidades dos serviços transferidos”. Modalidade necessária à gestão urbana em operações consorciadas, destacadamente – *metropolitana*⁶⁷.

⁶⁷ “É também relevante pensar-se as relações de cooperação e de exercício de decisão no caso das *conurbações e Regiões Metropolitanas*, em que políticas devem ser traçadas e executadas conjuntamente. O *meio ambiente* não pode restringir-se com fronteiras administrativas, e isto se aplica desde o caso de cidades que têm seu abastecimento de água dependente de mananciais fora do município, até a geração de efluentes atmosféricos que vão se espalhar em outro país” (FRANCO, 1999, p. 21).

3 DA REFORMA URBANA AO ESTATUTO DA CIDADE

“Faça todo bem que você puder, com todos os recursos que você puder, por todos os meios que você puder, em todos os lugares que você puder, em todos os tempos que você puder, para todas as pessoas que você puder, sempre e quando você puder” (John Wesley).

Os movimentos sociais urbanos, que na década de 70, se tornaram público trazendo à tona um cenário de profundas desigualdades sociais, que aliadas à degradação ambiental e o comprometimento das condições de vida, forçaram as lideranças políticas seguintes, na articulação e mobilização de reivindicações manifestamente contrárias à política urbana e socioeconômica da época. A conjuntura pré constituinte tornou-se terreno fértil como berço a encampar o ressurgimento de uma reforma urbana, que teve seu germe inicial na década de 60. A emenda popular *pró* reforma que incorporava as questões urbanas emergentes, capitaneada pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana - FNURU⁶⁸ -, desde então, foi o combustível que incendiou a chama dos anseios populares e responsável pela inserção do Capítulo da Política Urbana no texto constitucional, com especial destaque à *função social da propriedade e da cidade*, erigidos a princípio de direito fundamental. A ideologia da reforma urbana visava a garantia do direito à cidade, com implemento de políticas públicas eficientes, para a mudança da qualidade de vida dos cidadãos coletivamente considerados, com vista a três princípios-norte:

a) *Direito à Cidade e à Cidadania*, entendido como uma nova lógica que universaliza o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos; b) *Gestão Democrática da Cidade*, entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular; c) *Função Social da Cidade e da Propriedade* entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano (GRAZIA, 2003, p. 54)

O que importa dizer em suma, que o ideário visado pela reforma urbana, tinha como fundamento base, priorizar o atendimento das necessidades coletivas básicas, na elaboração e execução de políticas públicas, forçando o Estado na implementação de mecanismos redistributivos de justiça social. A ausência do Estado, não raro, parecia demonstrar que as

⁶⁸ Coordenação composta por: Fase; Instituto Polis; Central dos Movimentos Populares; União Nacional por Moradia Popular; Movimento Nacional de Luta por Moradia; Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas; Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros; Federação Nacional de Associações de funcionários da Caixa Econômica Federal (GRAZIA, 2003, p. 56).

idades eram instaladas sem qualquer planejamento, consolidando forte tendência a um mercado imobiliário restritivo e especulativo, regulador dos interesses e lucros de pequena parcela da população detentora do capital, em detrimento da outra esmagadora maioria, por exclusão social. E a estampa que mais denunciava o foco de carências sociais, situava-se na figura desenhada pela cidade, reputada matriz de conflitos e diversidades, cujas variáveis, ainda se alternavam de acordo com sua composição histórica, tomando em conta suas raízes, como suas conjunturas: política, econômica e sócio-culturais.

Desde então, começou a emergir lampejos prováveis de que o Estado, enquanto pessoa política deveria representar a consolidação das entidades sociais. Fato, ora evidente, e que indica a consciência de que o conhecido tripé: Povo, Território e Governo não mais resistem às novas identidades emergentes contemporâneas. Não por mero acaso, que a *função social da propriedade e da cidade* ganharam foro constitucional de direito fundamental, ora monitorados por instrumentos que viabilizem ou quiçá, contemporizem as dissociações capitalistas que marginalizavam grande contingente da população, fato que ainda persiste hodiernamente. Nesse eixo, a conclamada gestão democrática, pode representar um meio significativo de controle político social, na gestão de políticas públicas, visando melhorias na qualidade de vida, rumo ao exercício efetivo da cidadania.

Assim, são contemplados novos atores sociais nessa nova vertente, que se apropriam do espaço urbano, agregando a ele seus valores, suas culturas, seus sentimentos de pertencer, na construção de uma nova ética urbana, para além da lógica de mercado. A participação popular se bem articulada, pode ser responsável pela mudança de comportamentos-padrão introduzidos e incorporados à sociedade brasileira, pelo exacerbado radicalismo do modelo capitalista. A ideologia que moveu o senso de justiça social e o sentimento de *pertencimento*, deflagrados por esses movimentos sociais, também se investiu na construção de processos sociais e institucionais através da mobilização de atores políticos, como observados em ações municipais, na promoção de Emendas às Constituições Estaduais, às suas próprias Leis Orgânicas Municipais e Planos Diretores, via organização de Fóruns Regionais, articuladores da Sociedade Civil. Mecanismos posteriormente inseridos da Constituição Federal, incorporados e regulamentados pela Lei Federal nº 10257/01.

Destarte, em 1977, quase duas décadas após, surge no âmbito da Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU -, a primeira semente da Lei de Desenvolvimento Urbano, na preocupação de que a administração pública local, ainda não dispunha de instrumentos urbanísticos legais e eficientes, para o devido enfrentamento da especulação imobiliária. Em 1983, oportunizando a campanha eleitoral de Mário Andreazza, surge a ela

atrelado o Projeto de Lei de nº 775/83, que provocou imediata reação no Congresso Nacional, e por consequência no setor imobiliário, resultando temporariamente no seu engavetamento, quase às vésperas da constituinte. Assim, entidades adeptas do referido projeto, aliadas as articulações do Fórum Nacional de Reforma Urbana, estimularam a retomada da discussão, através do Partido dos Trabalhadores, mas novamente sem êxito, por conta da não eleição dos indicados ao pleito.

Dada a insistência da discussão e nada próspera a tentativa, o Senador Pompeu de Souza, sensibilizado com as motivações do debate, elaborou juntamente com o assessor, José Roberto Bassul, o Projeto de nº 181/89, na rubrica de *Estatuto da Cidade*, que foi aprovado em 1990 pelo Senado Federal, dando origem ao Projeto 5788/90. Apesar dos óbices reacionários do setor imobiliário, o projeto teve sua tramitação pela Comissão de Constituição e Justiça em 1991, seguindo logo após, para a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. Movido pela comoção da oposição, o projeto foi remetido para parecer da Comissão de Economia Indústria e Comércio e, Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, restando em berço esplêndido desde 1993, até outubro de 1997, quando da aprovação do relatório final, da lavra do então deputado Luis Roberto Ponte.

Só então teve seu curso regular até o endereçamento em 2000, para Comissão de Constituição e Justiça. Com a aprovação do relatório final desta, novos rumores se levantam capitaneados por deputados vinculados ao segmento imobiliário, na tentativa de reconduzi-lo ao Plenário da Câmara e endereçá-lo ao arquivo. Porém, apesar de pequena margem de votos, em fevereiro de 2001, prevaleceu a vitória dos setores populares, que após a aprovação unânime do Senado Federal, em 10 de julho de 2001, teve sancionada sua promulgação pelo presidente da República como Lei Federal de nº 10257/01. Ainda assim, o interstício entre a aprovação do senado e a sanção presidencial, foi marcado por muita tensão, em razão de questões polêmicas e contrárias a interesses capitalistas do setor imobiliário, muito embora favoráveis a considerável gama de excluídos. Nesse aspecto o Fórum Nacional de Reforma Urbana postou-se à frente no sentido de articular as bases políticas e setoriais, sensibilizando-os dos avanços na quebra de injustiças sociais com a aprovação das medidas propostas, mas quedou-se frente ao veto presidencial no que toca à *Concessão de Uso Especial para fins de Moradia*, que compunha o feixe de medidas inscritas dos artigos 15 a 20 do projeto.

A argumentação do veto à *Concessão de Uso Especial para fins de Moradia*, tomou por base, o risco de uma possível legitimação à ocupação do espaço público, ou terra pública fora do controle de fiscalização do Poder Público. Esse fato deu origem à Medida Provisória

de 2220⁶⁹ de setembro de 2001, com a proposta de dirimir controvérsias, a respeito dos assentamentos da população de baixa renda em terras públicas, para fins de moradia. Nesse sentido é interessante a nota crítica de alerta no discurso de Grazia (2003, p. 55), quando acentua que, enquanto o Poder Público se mantiver omissivo quanto sua obrigação fiscalizatória do uso (in) adequado das áreas públicas não ocupadas, quedando-se inerte no implemento de políticas urbanas e habitacionais capazes de democratizar o acesso a terra, continuará sendo o principal gestor faltoso e responsável, pela existência e proliferação de cidades desordenadas, injustas e desumanas.

3.1 ANTECEDENTES *PRÓ-REFORMA*: *PRÉ-CONSTITUINTE* E O *INTERSTÍCIO* DA LEI 10257/ 2001

Conforme indicado acima, a luta pró ativa pela reforma urbana não foi inglória, e desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o capítulo que versa sobre a política urbana inserta dos artigos 182⁷⁰ e 183 seriam, a princípio, auto-aplicáveis. Porém, o Supremo Tribunal Federal entendeu-os diversamente, e embora comungasse com o espírito da *função social da propriedade e da cidade*, vinculou seu implemento à regulamentação de uma Lei Federal, contrariando, em princípio, as aspirações de considerável parcela da sociedade civil. A criação de uma Lei Federal, por outro lado, teve, porém, também o objetivo de municiar o *executivo local*, com instrumentos capazes de auxiliar na implementação e monitoramento de uma gestão mais consentânea com o espírito constitucional, em resposta às demandas mais emergentes da população por direitos básicos, na proposta de redução das desigualdades sociais.

Portanto, o Estatuto da Cidade, em cumprimento ao comando constitucional, visou segundo Grázia, o restabelecimento de um instrumento em desuso, conhecido por

⁶⁹ “Deve também sustentar-se, por ser tecnicamente correta, a legalidade do usucapião especial urbano em terras públicas dominicais (que a União, Estados ou Municípios possuem como se fossem proprietários privados), justificando o fato com o próprio texto constitucional, que no § 1º do art. 183 faz referência expressa à titulação própria do imóvel usucapido – *título de domínio* e *concessão de uso*. Ora, é de sabença comum, no campo jurídico, que o título adequado nas ações de usucapião de terras privadas é necessariamente o título de domínio. Conseqüentemente se há previsão expressa de outro título o de concessão real (pois se trata de propriedade) de uso, a referência só pode dirigir-se a outra espécie de terra, e a terra que sobra, suscetível de apropriação, é a terra pública dominical, limitando-se a proibição de usucapião de terras públicas aos bens de uso comum, as duas outras espécies do gênero terra públicas”. LANZELLOTTI, Miguel Baldez: *In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio* (organizadores). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Editora Renavan, 2003, p. 71-92.

⁷⁰ Artigo 182 da Constituição Federal: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

planejamento urbano através do Plano Diretor. “O planejamento nas cidades, tem na sua perspectiva, o enfrentamento do desafio de superar as desigualdades sociais, reproduzidas por uma desigual possibilidade de planejar o uso dos recursos condensados na cidade”⁷¹. Nessa perspectiva a Lei Federal nº 10257/01, regulamentando os artigos constitucionais retro citados, dispõe de um conjunto de diretrizes gerais inscritas do artigo 2º⁷², ao escopo da proposição. Com efeito, se utilizados adequadamente, podem ser tomadas por medidas *politicamente corretas*, na correção de desvios já radicados na estrutura das políticas urbanas, vez que, ligadas aos anseios e necessidades básicas da população.

Além de fortalecer o caráter democrático do exercício da cidadania, podem também representar contributos como facilitadores, na elaboração e execução de políticas públicas e na própria gestão urbana, democratizando a tomada de decisões. No entanto, no que respeita

⁷¹ “O planejamento que em décadas passadas representava a racionalidade tecnocrata ou o desejo de alcançar a beleza do padrão europeu de cidades, é recuperado no Estatuto como instrumento importante para aproximar a população dos governantes, no intuito de realizar uma gestão que modifique o nível e qualidade de vida urbana para o conjunto da população” (GRAZIA, 2003, p. 65).

⁷² Artigo 2º da Lei 10257/01: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I- garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II- gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III- *cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social*; IV- planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V- oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VI- ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua sub utilização ou não utilização; f) a deteriorização das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; VII- *integração e complementaridade entre atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência*; VIII- adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; IX- justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; X- adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; XI- recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; XII- proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; XIII- audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; XIV- regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; XV- simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; XVI- isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social”.

ao *orçamento participativo*, aliado ao planejamento urbano, parece que o Estatuto da Cidade ainda é carecedor de um processo de maturação a médio longo prazo, na perspectiva de uma nova leitura da cultura ainda radicada no clientelismo. Seria ingênuo crer que o povo fizesse tábula rasa aos rompantes de corrupção e oportunismo, que vem ocupando espaço na estrutura da administração pública. Por outro lado, seria um desalento crer, tratar-se de um mal sem remédio, o que sugere estratégias diversificadas, voltadas a novas lógicas de gestão urbana. Assim, no sentido de implementar suas diretrizes, a mesma Lei nº 10257/01, instrumentaliza mecanismos próprios estabelecidos do texto do artigo 4^{o73}.

Ademais, ao que tudo indica, a nomenclatura de *Plano Diretor*, também introduzida pelos ideários da Constituição Federal de 1988, regulamentada e disciplinada pela Lei Federal de nº 10257/01, também identificada por Estatuto da Cidade, traz ínsita uma carga discursiva polêmica, resultado de uma história que remonta mais ou menos a década de 20. Conforme ressalta Queiroz Ribeiro (2003, p. 104): “Desde que as cidades foram tomadas pelo desenvolvimento capitalista, começou-se a afirmar que elas deveriam ser adaptadas às exigências da nascente economia industrial”. Com efeito, por conta das reformas urbanas idealizaram-se então, os mega projetos de construção e reconstrução dos grandes espaços físicos urbanos, porém, aos auspícios de *planejadores sem planos*. Aqui, tomando de empréstimo a expressão usual de Queiroz Ribeiro, por se tratarem de grupos de gestores diversos de arquitetos e urbanistas, mas sim, em regra, médicos e engenheiros, com a preocupação voltada à questão da higiene pública. O fato produzido pelas intervenções marcadamente sanitaristas, tornou a questão urbana mesclada à questão social.

⁷³ Artigo 4º da Lei nº 10257/01: “Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: I- planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II- planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbana e microrregiões; III- planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária e participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV- institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; V- institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito do construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; VI- estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). § 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta lei. § 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente. § 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”.

Só posteriormente registrou-se o ingresso de arquitetos e urbanistas no cenário urbano. Estes, sob forte influência dos ideais de *Le Corbusier*, começam a emergir, especialmente, a partir do Plano Agache do Rio de Janeiro. Segundo Queiroz Ribeiro (2003, p. 105), o ideário corbuseano pautava-se na perspectiva de que “a intervenção sobre o espaço urbano, deveria eliminar as *disfunções* geradas pelas formas *arcaicas* de uso e ocupação do solo, que eram incompatíveis com as novas necessidades geradas pela industrialização”. A partir de então, as cidades passam a ser concebidas pelos princípios de uma filosofia social e de uma racionalidade técnica, simultaneamente. A leitura corbuseana encapsulada da *Carta de Atenas*, visava modelar a cidade de forma a compatibilizar seu crescimento, às necessidades humanas, no desenho de cidade, centrada em quatro funções, reputadas básicas: *habitação, trabalho, lazer, e transporte*; - um modelo mais ou menos próximo ao da construção de Brasília.

Idéias amplamente difundidas e assimiladas, gerando segundo Queiroz Ribeiro, 2003, p. (105), um “processo de organização das administrações municipais, que passam a contar com planos e com órgãos burocráticos especializados em urbanismo, principalmente nas grandes e médias cidades”. Porém, o panorama, repita-se, mudou seu curso na década de 1960, com o comprometimento do espaço físico urbano, agravado supostamente pela *migração campo-cidade*, de um contingente populacional muito superior às possibilidades de absorção da oferta de mão de obra. Instala-se a crise de governança, vez que o executivo municipal não dispunha de habilidade suficiente na promoção do desenvolvimento a médio curto prazo.

Passou-se a pensar então, em formas estratégicas de integração com a construção de conjuntos habitacionais, com impulso à obstrução da ineficiência da máquina administrativa municipal, que modernizada tornou-se apta a assumir a função indutora do crescimento econômico. Nesse momento, Queiroz Ribeiro (2003, p. 106) informa que: “O planejamento urbano é pensado, neste contexto, a partir do seu papel no projeto desenvolvimentista, e fica clara a idéia, de que os problemas urbanos poderão ser resolvidos, através de uma administração mais racional, onde o *planejamento* tem um papel fundamental”. E, novos paradigmas são projetados dez anos após, em face da crise econômica, resistência à ditadura militar e ao fracasso de modelos ambiciosos de planificação, desenvolvidos pelo poder público federal.

A concentração de renda e os investimentos sociais e espaciais passam ser reputados a causa eficiente dos problemas urbanos, em que as instituições de planejamento representam instrumentos de legitimação de um regime político autoritário, com plataforma de governo

orientada somente por princípios de racionalidade e competência técnica. Abriu-se, portanto, outra vez, um flanco no combate ao *tecnocratismo* puro, alheio às emergências sociais. Nesse embate inicia-se a discussão da formulação de emenda popular para a Reforma Urbana, articuladamente composta por vários segmentos sociais, no sentido de ultrapassar interesses dirigidos, sejam locais ou setoriais, mas centrados na questão urbana global. Assim, na opinião de Queiroz Ribeiro, (2003, p. 107):

A retomada da discussão sobre o *planejamento urbano* após a promulgação da Constituição Federal e a aprovação do Estatuto da Cidade, está, portanto, marcada por um ambiente ideológico, político e teórico bastante polarizado: de um lado, a tradição *tecnocrática*, que estabeleceu as principais referências sobre os princípios, métodos e técnicas do planejamento e, de outro, aqueles que, fundados na experiência recente da intervenção planejada do Estado, tendem a assumir posições de denúncia das limitações de Planejamento Urbano.

3.1.1 Uma inflexão histórica: Da Carta de Atenas ao Plano Agache de Curitiba

A Carta de Atenas consiste num documento histórico no plano da arquitetura e urbanismo modernos. Dentre outros tantos fatores ocorridos entre as duas grandes guerras mundiais, a Carta de Atenas teve seu germe inicial implantado pelos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna conhecido também por *CIAM*, sob a coordenação de *Le Corbusier*, que originariamente prevista, seria, em verdade, a *Carta de Moscou*. “Na medida em que o Movimento Moderno propunha uma cidade diferente, correspondendo a uma *maneira de viver* e não a uma mudança mais de estilo arquitetônico, o contato com o público assumia um valor novo e importante para os arquitetos”⁷⁴. Objetivamente os *CIAM*’s visavam: formular o problema arquitetônico; apresentar a idéia arquitetônica moderna; fazer essa mesma idéia penetrar nos círculos técnicos, econômicos e sociais; zelar pela solução dos problemas da arquitetura moderna.

Sua história perpassou pela trajetória de diversas fases de estudos, questionamentos e apontamentos. Em 1928, pelo 1º Congresso em La Sarraz, com a Fundação do *CIAM*. Em 1929, pelo 2º Congresso em *Frankfurt* - (Alemanha), centrado no estudo da moradia mínima. Em 1930, pelo 3º Congresso em *Bruxelas*, focado no estudo do loteamento racional. Em 1933, pelo 4º Congresso em *Atenas*, com a análise definida de 33 cidades e a elaboração da Carta do Urbanismo. Em 1934, pelo 5º Congresso em *Paris*, com o estudo voltado aos problemas de moradia e lazer. Em 1947, pelo 6º Congresso em *Bridgwater*, já com a reafirmação dos objetivos dos *CIAM*’s. Em 1949, pelo 7º Congresso em *Bérgamo*, com a

⁷⁴ Referência não paginada no documento consultado.

execução da *Carta de Atenas* e o nascimento da *grille CIAM de Urbanismo*. Em 1951, pelo 8º Congresso em *Hoddesdon*, com o estudo das centralidades - do coração das cidades. Em 1953, pelo 9º Congresso em *Aixen-Provence* com o estudo do *habitat* humano. Em 1956, pelo 10º Congresso em *Dubrovnik*, com o estudo (re)focado no *habitat* humano.

Assim, a *Carta de Atenas*, representou o resultado dos trabalhos desenvolvidos e compilados pelos *CIAM's*, que sintetiza o conteúdo do *Urbanismo Racionalista* ou também conhecido por *Urbanismo Funcionalista*⁷⁵. Esse documento visava basicamente, a proposta de construção de uma cidade que funcionasse adequadamente para todo o conjunto de sua população, na distribuição equitativa de bem-estar, decorrente dos avanços técnicos, que supunha alternativas políticas precisas, embora utópicas para a história da época. Essa proposta, porém, tomou a França por referência padrão, o que resultou numa visão prevalente e peculiar da cidade funcional na lente da França. Porém, em outros países da Europa e Estados Unidos as propostas da Carta de Atenas já eram realidades, particularmente, o *zoneamento funcional*, e o *planejamento regional*. O diferencial aqui cingia-se então, no fato de que a França era considerada, do ponto vista industrial, tecnicamente atrasada em relação à: Alemanha, Rússia, Suécia e Holanda, porém na vanguarda da plasticidade das inovações técnicas em arquitetura.

A máxima traduzida nesse documento residia na *questão habitacional*, privilegiando suas condicionantes de higiene, onde três fatores de destaques eram valorizados: *o sol, a vegetação, e o próprio espaço como matéria prima do urbanismo*. Nessa perspectiva propunha-se a construção de uma *cidade funcional-modelo*, presa a *homogeneidade*, entendendo-se-á como organizações capazes de atender as quatro funções - chaves intrínsecas do urbanismo, atualmente traduzidas em *habitação, trabalho, lazer e transporte*. Esse tratamento homogêneo do espaço, entretanto, não incorporava as diferenças de classes, que eram tomadas tão só por *diferentes* mas não estruturalmente antagônicas, cuja ideologia parecia sustentar-se na tentativa de quebra a preconceitos e discriminações assentes nas sociedades urbanas. Finalmente, em análise crítica às inflexões introduzidas por essa influência, Rebeca Scherer, em notas de prefácio, se posiciona com as seguintes oportunas observações: a primeira, no sentido de legitimador do capitalismo, e a segunda, no que toca ao

⁷⁵ O Urbanismo Funcionalista supunha a obrigatoriedade do planejamento regional e intra-urbano; a submissão da propriedade privada do solo urbano aos interesses coletivos; a industrialização dos componentes e a padronização das construções; a limitação do tamanho e da densidade das cidades; a edificação concentrada; porém, adequadamente relacionada com amplas áreas de vegetação. Supunha ainda o uso intensivo da técnica moderna na organização das cidades; o zoneamento funcional; a separação da circulação de veículos e pedestres; a eliminação da rua-corredor e uma estética geometrizante. (dado informativo sem paginação na obra citada).

mérito de (re) adequar; (re) avaliar e (re) pensar conceitos pré definidos no uso do solo ou da propriedade urbana. Assim pontua:

a) - O fato de o Urbanismo Racionalista evidenciar sempre a necessidade de um estatuto da terra e da submissão dos interesses individuais aos coletivos, não significa que constitua um ideário revolucionário no sentido de investir contra o sistema capitalista. Significa, antes, a explicitação da nova etapa do capitalismo, que acentua o caráter interventor do Estado e submete a sociedade civil às suas determinações, legitimando-as pela *necessidade de coordenação* e pela *competência científica e tecnológica* amplamente ideologizadas. As inúmeras críticas que vêm sendo feitas ao Urbanismo Funcionalista/Racionalista atacam pontos como a dificuldade de adaptação a processos de mudança; a rígida subordinação das partes ao todo; a identificação social das áreas verdes em torno da habitação; a monotonia dos ambientes criados; o incentivo à rarefação das relações sociais, etc. (...) b) - Conquanto muitas dessas críticas sejam pertinentes e conquanto muito do discurso racionalista tenha sido grosseiramente simplificado para atender aos interesses do mercado imobiliário, é importante que se atente para alguns de seus elementos componentes, a saber: a revisão do direito de propriedade, de modo a liberar o solo para sua utilização mais adequada, do ponto de vista urbanístico; a sistematização do planejamento local e regional, de modo a tornar mais integradas, fluentes e produtivas, as diferentes parcelas das redes urbanas nacionais; a valorização do patrimônio histórico, artístico e ambiental no quadro e eventualmente como instrumento do planejamento urbano; a busca de alternativas para a questão habitacional com o compromisso político de garantir habitação adequada para todos.⁷⁶

3.1.2 O Plano Agache de Curitiba

O Plano Agache foi pioneiro e o primeiro Plano de Desenvolvimento Urbano da Capital Paranaense. Uma breve referência da origem histórica de Curitiba seria inescapável sem um ligeiro aporte à sua fundação. Curitiba teve inicialmente, o ouro, como seu principal atrativo, perseguido pelos pioneiros que alcançaram o planalto, onde seria construída a cidade de Curitiba no século XVII. Com eles, veio o fundador do povoado, Heliodoro Ébano Pereira, que denominou-o de *Cory-tibá*, que em dialeto indígena quer dizer *muito pinhão*. O ouro acabou, mas permaneceram na terra àqueles que queriam cultivá-la. Em 1654 o povoado foi elevado à categoria de Freguesia. Em 1693, com sua expansão à categoria de Vila. Em 1812 passou a sediar a Comarca de Paranaguá. Em 1842 elevada a categoria de cidade. Em 1854, conquistou o título de Capital da Província do Paraná. “Nessa época, começavam a chegar os imigrantes que contribuíram de maneira significativa para a economia, a arquitetura e o urbanismo da florescente cidade”⁷⁷.

Em 1922, Curitiba inicia um considerável processo de desenvolvimento em reação à estagnação provocada pela I Guerra Mundial. Até o início da década de 1940, as construções cresceram sensivelmente e a arrecadação municipal quase dobrou, demonstrando seu

⁷⁶ Argumentos apresentados por Rebeca Scherer em notas prefaciais, porém, sem paginação na obra indicada.

⁷⁷ IPPUC/1997. Folhetos-Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Prefeitura Municipal, p.1.

potencial econômico, porém, nada a referendava como Capital do Estado. Surgem então as primeiras preocupações no sentido de harmonizar os aspectos geográficos, aliados aos problemas urbanos, num *planejamento* capaz de lhe dar fisionomia própria, preservando e protegendo o patrimônio histórico e paisagístico da cidade. Eis o registro do Primeiro Projeto para ordenar Curitiba, até hoje conhecido e lembrado como *Plano Agache*.

Assim, os destinos da cidade de Curitiba sofre a intervenção urbanística na década de 1940, por inflexão de uma teoria urbanística sob forma de um plano de desenvolvimento urbano, cujos princípios defendidos pela *Section d'Hygiene Urbaine et Rurale du Musée Social de Paris*. Esse era um modelo sistêmico que se caracterizava por estruturar a cidade em aglomerados urbanos de maneira associada como se fora um *organismo vivo*, distribuído em *zoneamento funcional*, e com *funções específicas: habitação, circulação, trabalho e lazer*. O empreendimento fora elaborado pelo urbanista francês *Donat Alfred Agache*, membro fundador da *Societé Française dès Urbanistes* – 1911. A conclusão do *Plano Agache*, em 1943, conhecido pelo especial caráter organicista teve o mérito de destacar em suas diretrizes, três aspectos fundamentais que assolavam o urbanismo Curitibaano:

1. *Saneamento*: drenagem dos banhados, canalização dos rios e ribeiros, esgotos pluviais, rede de abastecimento de água; 2. *Descongestionamento*: tráfego urbano, vias de acesso externo, circulação da produção, abastecimento urbano; 3. *Órgãos funcionais*: centralização dos edifícios apropriados para a sede do Governo do Estado (Centro Cívico), vários centros de irradiação da vida comercial e social (...). A total execução do Plano Agache não se viabilizou ao longo do tempo. Fatores de ordem jurídica, política e econômica dificultaram o detalhamento de todas as diretrizes propostas. Algumas delas, no entanto, foram executadas e o resultado é perceptível ainda hoje: a centralização de prédios do governo municipal e estadual no bairro do Centro Cívico; o Centro Politécnico (*campus* da UFPR); o Centro Militar do Bacacheri; as galerias pluviais da Rua XV de Novembro (Rua das Flores), grandes avenidas como a Visconde Guarapuava, a 7 de Setembro e a Marechal Floriano Peixoto; o Mercado Municipal; entre outros (...). A dimensão cultural do Plano Agache reside em que, a despeito de não ter sido implementado e haver se tornado obsoleto, introduziu o urbanismo em Curitiba (MENEZES, p. 65-67).

Com o crescimento vertiginoso da capital registrando a cifra de 180 mil habitantes em 1950, elevada para 500 mil habitantes em 1960, tornou imprescindível a adequação da cidade à sua expansão. O *Plano Agache*, projetado pelo similar modelo de crescimento europeu, com menos de duas décadas careceu de revisão, ensejando um espaço inadiável de um *Planejamento Integrado da Capital*. Em 1964-1965, contando já com a participação dos mais diversos segmentos da sociedade, surge o Primeiro Plano Preliminar de Urbanismo. Em 1º de Dezembro de 1965 a Lei Municipal de nº 2660/65, cria o IPPUC conferindo-lhe atribuições para esse mister, que de plano determinava dentre outras: “elaborar e encaminhar ao Executivo local estudos para a instituição do *Plano Diretor de Curitiba* e, subseqüentemente, sugerir as modificações que se fizerem necessárias; (...)”. Assim, o Plano Diretor de Curitiba

proposto pelo Executivo, foi sancionado pela Lei 2868 de 31 de julho de 1966, que alterava a inicial proposta da sistêmica *radial* de Agache para um sistema *linear* cujos objetivos principais visados, dentre outros, foram:

- a)- mudar a conformação radial de expansão da cidade, estabelecida com o Plano Agache, para o sistema linear, integrando a estrutura viária, o transporte e o uso do solo; b)- descongestionar a área central e preservar o centro tradicional; c)- conter a população de Curitiba dentro dos limites do território municipal; d)- dar suporte econômico ao desenvolvimento urbano com o estabelecimento de uma Cidade Industrial; e)- propiciar o equipamento global do município, proporcionando aos bairros um atendimento mais próximo, principalmente em termos de educação, recreação e lazer, circulação e áreas verdes⁷⁸

3.2 DA CURITIBA METRÓPOLE À INSTITUCIONAL METROPOLITANA

A política econômica implantada por Getúlio Vargas na década de 1930, forçou o estabelecimento de novas bases estruturais para o país, em obediência a um padrão predominantemente urbano, cujo implemento satisfazia a ideologia da modernização imposta pelos modelos internacionais, centrados no consumo de bens duráveis, fundamentando a instalação da industrialização. Esse modelo de desenvolvimento econômico foi o responsável pela potencial proletarização de rurícolas em larga escala, que se deslocaram para as cidades, premidos pelo impacto das relações capitalistas de produção, sentidas nas áreas rurais na década de 1960. Surgiam então, os primeiros sinais de uma forte tendência ao adensamento urbano, forçado e desordenado, por consequência das circunstâncias das políticas econômicas existentes à época.

O professor Clóvis Ultramarí (1994, p. 25) ainda informa que “no período que vai das décadas de 1960 a 1980, o Brasil realizou o fato extraordinário, de inverter a distribuição espacial de sua população entre o meio rural e o urbano”. Esses fatos não passaram indiferentes também à Capital paranaense. No contexto político nacional, entretanto, a despeito disso, no período pré conferência – Rio – 92, os principais periódicos internacionais, responsáveis pela formação da opinião pública mundial, enfocavam amplamente as ações centradas no *desenvolvimento sustentável urbano*, propostas e desenvolvidas pela cidade de *Curitiba*. Razão porque jornalistas e estudiosos tomaram-na por modelo paradigmático como possível padrão às demais cidades brasileiras, como pelas cidades dos hemisférios norte/sul.

⁷⁸ Conforme disposição da Lei 2868 de 10 de agosto de 1966.

O *The Gazette*, de Montreal, em edição de agosto de 1991, afirmava que no Brasil cicatrizado por favelas, uma cidade mostra o caminho pelo meio ambiente. O jornal londrino *The Financial Time*, na sua edição de 30 de agosto de 1991, considerava Curitiba como um cidade vanguardista na luta contra poluição. A revista *Newsweek*, edição americana de 14 de outubro de 1991, assegurava que Curitiba é uma cidade do Brasil que funciona, caracterizando-se como um modelo de modéstia para o Terceiro Mundo. A mesma revista, na sua edição japonesa de 31 de outubro de 1991, concluía que mesmo ‘sem planos exagerados, a cidade de Curitiba sabe transformar’ (MENEZES, 2001, p. 16).

E, em nota ao *Wall Street Journal* de 10 de janeiro de 1992, para o dirigente do Setor de Desenvolvimento Urbano do Banco Mundial, *Michael Cohen*, *Curitiba é modelo para Primeiro Mundo e não para o Terceiro*.

3.3 O ESPAÇO TERRITORIAL URBANO METROPOLITANO NACIONAL

A ocupação do espaço urbano brasileiro sofre os efeitos de um processo de intensa urbanização, baseado na concentração demográfica e econômica. A expansão física das cidades deu origem à periferização⁷⁹ e, em alguns casos, à conurbação⁸⁰, intensificando as relações intermunicipais e expondo o fenômeno regional. A dinâmica desses espaços rebate em uma estrutura institucional anacrônica, resultando em crescentes dificuldades em administrar o atendimento a demandas resultantes da complexidade dos fluxos e funções urbanas. Esse problema se agrava quando origem e destino de bens e pessoas desrespeitam limites político-administrativos e, portanto, níveis de competências institucionais locais, passando a exigir o esforço e a decisão conjunta de municipalidades. (ULTRAMARI, 1994, p.123).

Nessa perspectiva a Constituição Federal se refere à questão, dispondo o assunto em três unidades demográficas, no § 3º, do artigo 25⁸¹ (...): “Os Estados poderão, mediante Lei Complementar, instituir *regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões*⁸², constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a *execução de funções públicas de interesse comum*”. Parece, contudo, que a Constituição Federal deixou lacunas, não esclarecendo em princípio, o que se entende por

⁷⁹ Periferização consiste no fenômeno da extrapolação dos limites de ocupação do pólo (núcleo), sobre áreas limítrofes de municípios vizinhos.

⁸⁰ Corresponde à mancha de ocupação contínua que reforça o significado de extrapolação das limitações político-administrativas territoriais, como suporte fático à dinâmica da metrópole.

⁸¹ A Constituição do Estado do Paraná manteve redação semelhante, e dita no artigo 21: “O Estado instituirá, mediante lei complementar, *regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões*, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, assegurando-se a participação dos Municípios envolvidos e da sociedade civil organizada na gestão regional.”

⁸² Para a *microrregião*, adotou-se também, em regra, a definição aos moldes utilizados pelo IBGE, extensivo ao território nacional, tendo por base a organização de *espaços homogêneos* definidos como forma de produção, cuja complexidade *limita-se ao espaço territorial do próprio município*. Para a concepção de *aglomerações urbanas*, passou a significar o espaço de *comutação* diária entres cidades, de sorte que a *relação de interdependência* entre duas ou mais áreas urbanas, compondo um *fenômeno urbano único*, ou também conhecido por manchas urbanas. Quando, entretanto, esse fenômeno alcança uma metrópole passa a ser identificado com a adjetivação de *região metropolitana* em razão da *polarização* direta que exerce no espaço regional transcendente à comutação diária, porque o *fenômeno metropolitano* se sobrepõe ao desenho territorial tradicional, administrativamente considerado.

funções públicas de interesse comum, capaz de estabelecer um contraponto ao *interesse local*, do que a Constituição Estadual do Paraná, também não se ocupou, onde reside o ponto crucial da questão metropolitana. Eros Roberto Grau sugere, tratar-se de *necessidades metropolitanas*, entendidas àquelas que demandam soluções equacionáveis em nível regional, porque insolúveis com simples decisões parciais e isoladas. Parece também restar indefinida a incumbência de, a quem compete estabelecer e definir, quais sejam tais *interesses comuns ou plurimunicipais*.

Os defensores da preservação rígida do princípio da *autonomia municipal*, ao procurar definir o alcance da expressão *serviços comuns metropolitanos*, viram a necessidade de separar *serviços comuns* em segmentos, alguns para serem gerenciados de forma unificada e outros para continuarem a ser executados isoladamente pelos municípios metropolitanos. No entender desses municipalistas, *funções metropolitanas* são aquelas de caráter unicamente intermunicipal. (...). Para os partidários de modelos unificados de gestão metropolitana argumentam que, se o objetivo da criação das Regiões Metropolitanas foi justamente o de propiciar um tratamento integrado dos complexos problemas de áreas conurbadas, seria contraditória e incompreensível a segmentação dos serviços públicos de interesse comum, atribuindo-se uns ao município e outros à metropolitana. Além disso, na maioria dos casos é bastante difícil, ou mesmo impossível, delimitar, com razoável nível de precisão, os limites desses segmentos para fins de determinação de competência. O centro das divergências tem sido, portanto, a definição do que seriam, de fato, problemas metropolitanos, já que os bens e serviços oferecidos no âmbito das metrópoles são muitas vezes empreendimentos conjuntos, coincidentes ou conflitantes, envolvendo diferentes organismos vinculados a distintas esferas de governo (GOUVÊA, 2005, p.137).

Ademais, a teor do mesmo texto constitucional não se identifica tais quais se reputam cada um desses agrupamentos, e que doutrinariamente, pode considerar-se:

Região Metropolitana: o agrupamento de Municípios limítrofes que assuma destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos atuantes. *Aglomeración Urbana*: o agrupamento de Municípios limítrofes que apresente relação de integração funcional de natureza econômico-social e urbanização contínua entre dois ou mais municípios ou manifesta tendência nesse sentido, que exija planejamento integrado e recomende ação coordenada dos entes públicos nela atuantes; e *Microrregião*: o agrupamento de Municípios limítrofes que apresentem, entre si, relações de interação funcional de natureza físico-territorial, econômico social e administrativa, exigindo planejamento integrado com vistas a criar condições adequadas para o desenvolvimento e integração regional (GOUVÊA, 2005, p. 101).

Na realidade, complementa o analista, o “que se percebe é que a atuação institucional nas áreas urbanas nunca se constituiu domínio exclusivo de nenhum nível de governo – federal estadual ou municipal. Nessas áreas, sempre atuou um número expressivo de organismos da administração direta e indireta da cada um desses níveis”. Não por outra razão, é que de modo geral, os urbanistas e planejadores, de alguma forma, apostam na coordenação do Estado, as questões de corte metropolitano, sem implicar no retorno ao modelo de gestão metropolitano do regime militar. A defesa da tese ficaria por conta da natureza de implicação

do fator espaço-territorial dentro do próprio limite do Estado, mas de interesse *plurimunicipal*. Afinal, urge medidas *de coordenação, cooperação ou compartilhamento* capazes de politizar a esfera pública, no sentido de socializar os reais interesses comuns, na conformação de novas consciências cívicas e políticas, notadamente, no contexto da gestão metropolitana ambiental.

3.3.1 Aspectos comuns à Metropolização e o Meio Ambiente

Na década de 1970, como reiteradamente dito, registrou-se o ápice das significativas mudanças nas políticas internas, cujos reflexos protraídos no tempo são sentidos ainda hoje. Parece que esse período sob alcunha de o *milagre brasileiro*, transformou a morfologia estrutural das políticas socioeconômicas do país, numa *quase* considerada - *revolução*. Décadas após, arriscar-se-ia também a conclusão de que o *esperado milagre*, não chegou a corresponder às expectativas que lhes foram creditadas. Parece também que o *aquém* de tantas esperanças deveu-se ao fato básico de se crer à época, que o crescimento econômico seria auto suficiente o bastante em si mesmo, na solução dos problemas sociais. Nessa perspectiva, segundo Menezes (2001, p. 34), “a cidade era tida como um aspecto relevante do processo econômico. *Ela precisava estar ajustada ao projeto desenvolvimentista*. Deveria representar simbolicamente, os anseios de um país ansioso por desenvolver-se, industrializar-se, tornar-se moderno”.

Com efeito, a sociedade tornou-se refém de um modelo econômico, que se apresentava como socorro aos males sociais da época, mas que carecia contemporizar a patológica carestia, através de planejamentos estratégicos, capazes de evitar reflexos danosos futuros. Certamente, o imediatismo da projeção industrial e econômica, era entendido como sinônimo de desenvolvimento e modernização do país. A meta era investir e apostar no desenvolvimento econômico. Contudo, na esteira de Menezes (2001, p. 36), “a industrialização maciça e tardia incorporou padrões tecnológicos avançados para a base nacional, mas ultrapassados no que se refere ao *meio ambiente*, com escassos elementos tecnológicos de tratamento, reciclagem e reprocessamento”.

De fato, as questões relativas ao impacto da industrialização sobre o *meio ambiente urbano*, pareciam ignoradas no processo de decisão sobre a instalação de atividades industriais nas cidades. Nesse cenário da economia nacional, o governo central sentiu-se forçado pelos antagonismos sociais, que colocavam em cheque o modelo desenvolvimentista, vez que, a cidade como palco desse cenário apresentava um aspecto contraditório flagrante. Se por um lado, era o *locus* do desenvolvimento econômico industrial, o era também das

grandes carências sociais, agudizadas pelo crescente consumo coletivo, que aliado às necessidades básicas, acabou acelerando o adensamento da população no conhecido processo de *metropolização* dos grandes centros urbanos. E Menezes (2001, p. 35-36) pontua que, “a falta de uma política urbana e de investimentos em equipamentos e serviços, para o atendimento às necessidades criadas por essa população, conduziu a uma profunda degradação do *meio ambiente urbano*, praticamente em todas as cidades brasileiras”.

E, a despeito das crescentes desigualdades sociais provocadas pelo imposto modelo econômico, a questão ambiental era interpretada como um revés do desenvolvimento econômico. Acrescentando ainda que “a mediação do Estado tornava-se então paradoxal. Ele precisava atender às exigências da elite econômica, que lhe dava legitimidade, e ao mesmo tempo garantir as demandas da classe trabalhadora, asseguradora da reprodução do capital”. Por isso, nesse período começaram a fluir, ainda que de forma embrionária, os movimentos populares reivindicatórios e contestatórios⁸³, ao modelo desenvolvimentista predatório.

Ainda Menezes (2001, p. 37), indicando Ignacy Sachs, pontua: “Argumentava-se, ainda, que a proteção ao *meio ambiente era uma preocupação inventada pelos países ricos*, para por obstáculos à industrialização do Terceiro Mundo. O Brasil teria tempo de sobra para se ocupar desse problema, quando alcançasse a posição de potência industrial (...)”. Porém, visando contemporizar as pressões criadas pelos organismos ambientalistas internacionais, como modificar sua imagem diante da opinião pública internacional, o governo federal criou em 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA. Órgão tímido e incipiente, porque não havia objetivamente, qualquer definição de política ambiental atribuída a essa secretaria, que paradoxalmente, estivera subordinada ao Ministério do Interior, um dos principais órgãos responsáveis pela formulação de políticas de crescimento econômico. Conseqüentemente, a pauta ambiental estivera invariavelmente relegada a segundo plano.

3.3.2 Aspectos Particulares à Metropolização de Curitiba

A Região Metropolitana de Curitiba, juntamente com as outras oito regiões, foi instituída pelo governo federal em 1973, através da Lei Complementar nº 14. Compõe-se de quatorze municípios, ocupando uma área de 8.454 km², correspondendo a 4,55% da área total do Estado do Paraná (...). As altas taxas de crescimento urbano e a contigüidade geográfica com as duas metrópoles nacionais pressupõem a formação de um *complexo metropolitano nacional*, onde Rio de Janeiro e São Paulo, pelo reforço da metropolização, estariam evoluindo para a condição de cidade mundial (Ultramari, 1994, p. 5).

⁸³ Reivindicatórios, tais como: transportes coletivos, saúde, moradia, educação, etc; e contestatórios na ordem de preservação dos recursos naturais, combate à poluição atmosférica urbana, direitos humanos, etc.

Apontam os últimos indicativos censitários, que a grande maioria das Regiões Metropolitanas brasileiras, tem apresentado declínio demográfico⁸⁴ nas *ciudades-polo*, ou polonucleadas, com crescimento mais intenso nos municípios vizinhos. Pela lógica socioeconômica, o fato está marcado pela valorização do solo urbano, inacessível à classe economicamente desfavorecida. Por outro lado, é notório também, que a *urbanização* é um fato irreversível, com reflexos claros sobre uma sociedade periférica e pobre, o que resulta na incompatibilidade criada entre o *valor da moradia ofertada e o padrão aquisitivo da demanda*. A Região Metropolitana de Curitiba também se insere nesse cenário, onde os moradores do entorno, levados por maiores facilidades na aquisição de moradias, e paralelamente, a mobilidade de acesso à metrópole facilitada pelo sistema coletivo de transporte, avançam diariamente seus limites fronteiros, mas ligados a sua origem de base, que embora distantes, favorecem um sistema pendular.

O fenômeno parece sugerir a idéia de *pertencimento*, ainda que de natureza circunstancial, pontuando Ultramari (1994, p. 31) que: “o início da periferização deu-se, fundamentalmente, em áreas que mais tarde conviveriam com o dilema entre o avanço inexorável dos vetores de crescimento, e uma necessária preservação de mananciais”. Por outro lado, ainda, a intensa fragmentação do solo, marcou o resultado da ausência de legislação própria, que ditasse regras mínimas para a ocupação do espaço urbano, mitigado, contudo, com o advento da Lei Federal nº 6766/79. Em que pese referida lei traçasse os regramentos de parcelamento do solo urbano, como regra geral, na prática, pouco efeito se produziu, vez que, as prefeituras municipais, quando da sua edição, não dispunham de estruturas técnicas para o atendimento das demandas, tampouco o Estado, de planejamento orientado ao zoneamento e desenvolvimento urbanos.

Fato que somado à carência de moradia, capaz de abrigar o contingente migratório da época, acabou contribuindo para a ocupação desordenada do espaço urbano metropolitano. Assim, como assevera Ultramari (1994, p. 31) “o anel periférico externo a Curitiba começou a avolumar-se, ressaltando a chamada *insalubridade* das sedes tradicionais dos municípios, isto é, criando extensos vazios entre áreas recém ocupadas e seus centros político-

⁸⁴ “O crescimento das metrópoles brasileiras resultou, fundamentalmente, de um processo de expansão do núcleo central e de absorção gradativa de espaços periféricos. As relações núcleo-periferia se intensificaram e se orientaram, durante certo tempo, segundo uma estrutura composta de anéis sucessivos, apresentando ciclos de crescimento, de deterioração e de mudanças nos padrões do uso do solo (...). É importante observar que o crescimento populacional tem-se mostrado bem mais intenso nas áreas metropolizadas do que propriamente nos municípios pólos. A desaceleração desse crescimento deve-se em parte, ao fato de as capitais já estarem densamente povoadas; o custo da terra urbanizada; e à real diminuição do crescimento vegetativo (GOUVÊA, 2005, p. 91-93).

administrativos”. Assim é, que o aspecto geográfico que dista de um dado ponto de referência a outro ponto central, parece não refletir a verdadeira face da periferia. Em regra, a idéia de periferia parece traduzir-se no limite espacial entre dois pontos equidistantes entre si, na equação *centro-periferia*, ou entorno polonucleado. Entretanto, a real face da periferia, para além do fator político administrativo, traz ínsita a conotação sociológica da desigualdade social. Por isso, nessa ótica, do ponto de vista urbanístico, a característica padrão das periferias, expressa uma baixa densidade de ocupação do solo e uma alta velocidade de expansão para áreas novas e mais longínquas, que com o alastramento espaço-territorial, força a quebra de limites do papel instituído.

Isso resulta no abandono do planejamento urbano de *prancheta*, que passa a ganhar nova feição morfológica estrutural, revestido no (re) desenho e no (re) pensar o espaço territorial, (re) adequando-se às novas emergências sociais, vez que, o aspecto território-limite-fronteira, não mais subsiste às novas emergências sociais. Além da característica longitudinal traçada, e marcada pela *distância*, esse fato tem agravado o peso no orçamento público, já que, importa avolumar os altos custos em *infra-estrutura* para o poder público, por conta da grande inflexão dos custos sociais da urbanização.

Pondera Ultramari, (1994, p. 39) finalmente, que “a constituição dessas áreas ocupadas cada vez mais longe dos centros e intermediadas por vazios, aumenta o custo ao poder público, da extensão de redes, especialmente, de *infra-estrutura* básica. É o início de um estado de carências que caracteriza as áreas periféricas, agregando-se às distâncias físicas, a distância social de sua qualidade de vida”. Portanto, é possível concluir que do ponto de vista da lógica social, em regra, as periferias urbanas retratam áreas de concentração da população de baixo poder aquisitivo, carentes de serviços básicos de saneamento, saúde e educação, realimentando o ciclo da pobreza e de difícil contorno social.

3.3.3 A urbanização periférica e a usurpação do capital

Um dado importante como inquietante extraído do trabalho elaborado pelo Professor Clóvis Ultramari, extraída da obra em análise, demonstra clara a evidência da leitura capitalista marcada na figura dos grandes empreendimentos imobiliários, responsáveis pelo agigantamento do lastro periférico urbano e, nesse mote, envolve também a *metropolitana de Curitiba*. No timbre das *facilidades* aparentes, os empreendimentos imobiliários promoviam a divisão de grandes extensões de terras, conhecidas por glebas, que fracionadas em lotes modais, eram disponibilizados à venda, sem qualquer *infra-estrutura* de base. Muitos

pioneiros se instalavam na região perseguindo sua moradia e, aliados ao atrativo oferecido pelos especuladores, forçavam o poder público a implementar *infra-estrutura*, em especial, o saneamento básico. Essa modalidade artificiosa de parcelamento do solo urbano, ganhou cunho eminentemente capitalista, porque dada área coberta por *infra-estrutura*, estimulava a valorização dos terrenos vizinhos, na promoção natural de maior espraiamento da mancha urbana. Essa espécie tosca de facilidade, parece comum e de repercussão geral no rico empreendimento imobiliário.

Nesse mesmo sentido compartilhou *Plínio Arruda Sampaio*⁸⁵, com graves considerações e pesar sobre o engodo imobiliário, desta prática, no viés da aparente vantagem, também para a Região Metropolitana de São Paulo. Comungou do mesmo espírito crítico e preocupante da especulação imobiliária capitalista, que sem reserva, explora e se locupleta à custa da demanda emergente da periferia. Um outro recurso ardid apontado, e utilizado também pelos empreendimentos imobiliários, foi o fato de disponibilizarem moradias a preços *aparentemente módicos* à população periférica. Entretanto, em face da instabilidade econômica do sistema financeiro nacional, com juros escorchantes e os constantes desajustes econômicos, também refletiam no desequilíbrio dos orçamentos domésticos, compelindo os mutuários, não raro, à devolução espontânea ou compulsória do bem adquirido.

No lineamento da operação, os incorporadores lucravam duplamente. Primeiro, porque na devolução ou retomada do bem, a ele mantinha-se agregado o valor já adimplido, e segundo, porque na revenda do bem, a ele se incorporava o valor agregado da valorização imobiliária, como forma da conquista exploratória. Embora vexatória a prática, os empreendimentos imobiliários, à mercê da escória social da periferia, lançavam investimentos pesados impondo ao entorno periférico, a vassalagem do império feudal, vertido no modelo capitalista do lucro sem freio.

Além disso, o sistema capitalista promove o requinte da valoração imobiliária, onde o imóvel é medido por seu valor intrínseco, como condições físicas, tamanho, topografia, localização em declive ou planificado, ensolarado ou úmido, e demais melhoramentos adicionais agregados, como atendimento asfáltico, redes de transporte, comunicação, saneamento, etc. O que encerra na verdade, a sugestiva nota de que, o que se paga pela

⁸⁵ Pautado nessa temática manifestou-se o palestrante, por ocasião da conferência proferida junto Congresso de Política e Planejamento: Economia e Sociedade, sediado em Curitiba de 05 a 08 de agosto de 2008, na promoção e coordenação da *Ambiens*.

propriedade em suma, é o direito ao uso do solo, mais seus atributos do entorno, não raro, de forma especulativa, que denuncia a face perversa do sistema capitalista.

Como há uma estreita relação entre investimentos públicos e valorização imobiliária, vive-se, ainda, o paradoxo de que o próprio Estado viabiliza a sobrevivência das imperfeições do funcionamento do mercado imobiliário, favorecendo a especulação e, por sua vez, a periferização (...). Assim, as periferias urbanas encerram em si o verdadeiro significado expresso pelo termo: são arredores do centro, limites terminais, margens, áreas distantes no espaço e distantes, também, do acesso à satisfação das necessidades mais comuns (...). Isso tudo demonstra que não são os migrantes nem o crescimento vertiginoso da população de uma cidade que conformam seus limites de expansão, que induzem a formação de suas periferias, nem criam seus *insolúveis* problemas. A causa está na *lógica da apropriação do espaço urbano* e da distribuição de riquezas na sociedade (...). Está nos mecanismos de funcionamento do mercado imobiliário que, na figura do especulador e sob a desculpa de ofertar as moradias e lotes necessários, reescrevem os regulamentos instituídos pelo Estado, sob sua ótica e interesses. O Estado, por vezes, protege-os, ou faz *vista grossa* à sua discutível atuação, colaborando na conformação dos traçados dos contornos da cidade e nas características de suas partes (ULTRAMARI, 1994, p. 43 – 52 - 53).

Nessa perspectiva, aliado a um repensar, reescrever, rever, do modelo capitalista como gravame social de monta, particularmente, à classe menos favorecida, torna-se inescapável entender a periferia como fenômeno indutor, embora aparentemente anárquico, do sistema de gestão urbana, na *rubrica de consorciada* em razão de problemas e interesses de mesma raiz. Arrisca-se a dizer nessa lógica que, a periferia é o pano de fundo dos aglomerados urbanos que subsidiam o lastro das regiões metropolitanas. Isso é assim, porque onde houver a densidade humana ou mancha urbana, força o poder público estender o suprimento de infraestrutura básica. Os problemas aqui são mais complexos, e a partir dessa nova estrutura requer a articulação de novos mecanismos institucionais, na promoção de mudanças no padrão político administrativo de cada ente integrante desse conjunto.

3.4 REGIÕES METROPOLITANAS⁸⁶: PARADOXOS ENTRE CONCENTRAÇÃO E ESPRAIAMENTO

Em se falando sobre o fenômeno metropolitano é preciso tecer algumas considerações preliminares do ponto de vista proposto nesse limites: a) inicialmente, é de se lembrar que a expressão *Região Metropolitana*⁸⁷, carrega a conotação da complexidade da vida de relações,

⁸⁶ “A Região Metropolitana, enquanto forma central de organização do espaço do capitalismo avançado diminui a importância do ambiente físico na determinação do sistema de relações funcionais e sociais, anula a distinção rural e urbana e coloca em primeiro plano a dinâmica espaço-cidade, a conjuntura das relações sociais que constituem sua base”. (CASTELLS, 2006, p. 57).

⁸⁷ Oportuna a definição da expressão - *Região Metropolitana* -, na ótica extraída do professor Clóvis Ultramari em aula quando diz: “(...) se possível defini-la, na sua constituição deve ser considerado como fator determinante, a máxima complexidade das relações urbanas, que se expressam em suas mais diversas funções. Além da característica polarizante no eixo central - *metrópole* -, a constituição de uma *Região Metropolitana*

e induz à concepção de inter relacionamento entre a metrópole e a periferia; b) sua origem teve como causa-base, as aglomerações no entorno de um núcleo urbano, por força de contingências circunstanciais; c) no *atual* contexto brasileiro, bipartiu-se em dois eixos dentro do Título III da Constituição Federal de 1988, que versa sobre a Organização do Estado⁸⁸. O primeiro inscrito do artigo 43⁸⁹ e o segundo do § 3º, do artigo 25⁹⁰; d) a linha inaugural das Regiões Metropolitanas no Brasil foi traçada pela Lei Complementar de nº 14, de 08 de junho de 1973, com a divisão do grande território brasileiro, nos termos do seu artigo 1º, nas *Regiões Metropolitanas*⁹¹ de: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, e no ano seguinte, também Rio de Janeiro, por força da Lei Complementar de nº. 20/74.

Observa-se, contudo, a título de informação que a referência a *regiões* consignada dos artigos 43 e 25, § 3º, da Constituição Federal, tem objetivos diversos e específicos. No entanto, a tônica do presente enfoque, está voltada ao contido do último, ou seja, do parágrafo 3º, do artigo 25. Assim, inicialmente, a *Região Metropolitana de Curitiba*⁹², nos termos do § 6º, do artigo 1º, da Lei Complementar de nº 14/73, foi composta inicialmente por quatorze

agrega vários fatores complexos, especialmente: o próprio urbano demográfico; a densa mancha urbana periférica, indiferente a limites territoriais pré-estabelecidos; a mais valia do solo urbano; as relações constantes – *centro periferia* –, forçando o implemento de políticas públicas; a criação de *municípios-dormitórios*, forçando o movimento pendular; a pré definição institucional”.

⁸⁸ O território nacional também fora geograficamente dividido pelo critério regional, em cinco grandes regiões: Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Sul e Centro-Oeste. Segundo Paulo Bonavides, essa divisão constituiu-se no germe do princípio federativo. Note-se, contudo, que o objeto do presente é diverso dessa divisão primária.

⁸⁹ Artigo 43 da Constituição Federal de 1988: “Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo *complexo geoeconômico e social*, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais (...)”.

⁹⁰ Artigo 25, § 3º da Constituição Federal de 1988: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, *instituir regiões metropolitanas*, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, *para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum*”.

⁹¹ Atualmente as Regiões Metropolitanas como realidades nacionais desafiam a estrutura político-institucional brasileira. Conforme nota extraída do sítio do Ministério das Cidades, as Regiões Metropolitanas abrigam um terço da população urbana nacional. Assim, além das nove regiões inicialmente criadas por ocasião das Leis Complementares nºs 14/73 e 20/74, outras dezoito mais, se somam às primeiras, totalizando vinte e sete delas; oito das quais filiadas às capitais estaduais de: Vitória ES; Florianópolis SC; Natal RN; São Luís MA; Maceió AL; Goiânia GO; Aracaju SE; e João Pessoa PB. No período de 1996 a 2000, surgiram as Regiões Metropolitanas da Baixada Santista SP; do Norte/ Nordeste Catarinense SC; do Vale do Itajaí SC; Londrina PR; de Maringá PR; do Vale do Aço MG e de Campinas SP. Foram ainda instituídas em 2002 as Regiões Metropolitanas de Carboníferas da Foz do rio Itajaí e Tubarão SC. Isso implica no (re) pensar da questão metropolitana, já que esse fenômeno, quase se equivale numericamente ao número de Estados-membros da federação. “Essa incontestável realidade já é, por si mesma, um importante indicador de que a questão metropolitana, apesar de todos os óbices políticos e institucionais para seu adequado equacionamento, merece discussões aprofundadas, que ampliem sua ressonância tanto nos espaços de debate político, incluindo universidades, centros de pesquisa e meios de comunicação, quanto nos fóruns formais e informais de representação da sociedade organizada”. (GOUVÊA, 2005, p 254-255).

⁹² A Região Metropolitana de Curitiba compõe-se atualmente de vinte seis municípios integrantes. Além daqueles descritos anteriormente, somam-se mais: Adrianópolis, Agudos do Sul, Campo Magro, Cerro Azul, Doutor Ulisses, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Lapa, *Pinhais*, Quitandinha, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná.

municípios, a saber: *Curitiba*, Almirante Tamandaré, Araucária, Bocaiúva do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, *Piraquara*, *São José dos Pinhais*, Rio Branco do Sul, Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Mandirituba e Balsa Nova.

Embora, regra geral, considerada região administrativa e não política, o fenômeno metropolitano de base que a constitui, pode ser também considerado um fenômeno orgânico, porque representa o crivo da realidade social conjuntural contemporânea. Razão porque, sempre há que perpassar pelo retrospecto de sua formação, ao cheque da formatação atual. E, em que pese nessa ordem, sua conformação não se constitua num quarto poder político, mister se diga, que sua própria complexidade de relações, carece flexibilizar a dinâmica do princípio federativo. Nesse espaço, retoma-se o discurso anterior, no que tange às reservas institucionais de um quarto poder, sugestivo à época da criação da *Sudene*⁹³, Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, criada pela Lei nº 3692/59; *Sudam*, Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, criada pela Lei nº 5173/67; *Sudesul*, Superintendência do Desenvolvimento do Sul, instituída pelo Decreto-lei nº 301/67; *Sudeco*, Superintendência do Desenvolvimento do Centro Oeste, instituída pela Lei nº 5365/67 e, *Suvale*, Superintendência do Vale São Francisco, criada pelo Decreto-lei nº 292/67. Todas subordinadas ao governo federal, em certa medida, instituídas a nível *quase* estatal.

Órgãos concebidos pela União como estruturas capazes de *estimular o desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas*. Ainda, que a ação dessas entidades tenha sido penetrada por políticas de cunho coronelista e clientelista e, portanto, não se mantido nos limites da concepção tecno-burocrática que baseou sua criação, o modelo estruturador da ação estatal em relação a regiões foi um modelo verticalizado, em que mesmo as relações entre Estados e Municípios de determinada região, na defesa de seus interesses, era mediado pelo poder central – União Federal (FARAH, 2003, P. 81-94).

O segundo eixo de intervenção na questão regional, articula-se diretamente à questão urbana, relativamente à criação das *Regiões Metropolitanas*. Igualmente por iniciativa do governo federal. Foi a Constituição Federal de 1967, nos termos do artigo 164, que mencionou pela primeira vez de forma expressa, a possibilidade de sua constituição no país. Nesse caso, porém, não como estrutura orientada a superação do subdesenvolvimento, mas como *mecanismo institucional decorrente do denso crescimento econômico, concentrado nas grandes metrópoles*. Isso significa na ótica de Castells que:

A dispersão urbana e a formação das regiões metropolitanas estão intimamente ligadas ao tipo social do capitalismo avançado, designado ideologicamente sob o termo de *sociedade de massas* (...). Uma

⁹³ Ambas as agências Sudam e Sudene foram extintas em maio e agosto de 2001, transformadas em agência de desenvolvimento. Farah (2003, p. 81-94) informa que a extinção da Sudam deveu-se à denúncia de sua apropriação por interesses locais, numa lógica marcada pelas práticas clientelistas, corporativas e de corrupção.

dinâmica deste tipo chega à constituição de uma nova forma espacial, a área metropolitana, cuja expressão última é o que convencionamos chamar de megalópoles, reunião articulada de várias áreas metropolitanas no interior de uma mesma unidade funcional e social. (CASTELLS, 2006, p. 56 e 60).

Por ora, recorta-se, então, o enfoque dado às *Regiões Metropolitanas*, disposta na Lei Complementar de nº 14/73, e posteriormente tratada na Constituição Federal de 1988, no § 3º, do artigo 25 retro transcrito, como objeto principal nessa temática. Nessa lógica, os fatos que permeiam a realidade social, política e econômica forçam mecanismos de contenção ou avanço de cada contexto histórico, atualmente voltado, especialmente, na gestão urbana de um compartilhamento integrado, vez que, segundo Castells (2006, p. 53): “O capitalismo que distingue esta nova forma das precedentes, não é só seu tamanho – que é a consequência da sua estrutura interna – mas, também a *difusão no espaço das atividades, das funções e dos grupos e sua interdependência segundo uma dinâmica social amplamente independente da ligação geográfica.*”

3.4.1 O diálogo dos limites territoriais: urbano e metropolitano

Muito embora, haja uma zona fronteira indefinida no aspecto de poder político, das Regiões Metropolitanas, muitas vezes intercambiáveis entre várias esferas de competência – estadual – municipal - metropolitana, (inclusive federal), o discurso teórico legal passa ser o limitador. Porém, para o *interesse metropolitano* esses rigores precisam ser comedidos para além do aspecto geopolítico, por força das *funções públicas de interesse comum*. Por isso, o óbice que impede a assimilação das experiências aplicadas às *Regiões Metropolitanas* externas à realidade brasileira, reside no fato de que a nível nacional, os governos locais não são simples entidades delegadas dos Estados. Mas, ao contrário, os governos municipais atuam dentro de limites políticos instituídos, que expressam poderes de autogoverno local, dotados de competências constitucionais, vez que içados à categoria de entes federados.

A autonomia local tem sido entendida como a proteção legal à capacidade de auto-organização, às competências exclusivas e específicas, ao direito de agir em todos os campos de interesse geral da cidadania e à disponibilidade de recursos próprios não condicionados. O princípio legitimador da autonomia é o da proximidade, o que permite estabelecer uma relação direta e imediata da organização representativa da estrutura administrativa com o território e a população (...). A questão da autonomia, entretanto, não está superada, se considerada as inflexões dos movimentos sociais atuais. O modelo de cidade atual é complexo e reflete uma realidade complexa. Hoje, é possível falar-se em *cidade plurimunicipal ou metropolitana com tendência a se estruturar funcionalmente num espaço regional descontínuo e assimétrico. Sua administração pública e ou pára-pública tem, às vezes, necessariamente que ser compartilhada ou concorrente com a quebra do monopólio (...)*. No âmbito metropolitano, o governo do território exige, quase sempre, ir além da relação contratual, sem que isto redunde,

necessariamente, na criação de um novo governo local ou departamental que elimine ou submeta os governos municipais (CASTELLS, 2006, p. 158 – 159 - 160).

Em análise ao aspecto jurídico institucional brasileiro, escorada na doutrina de Eros Roberto Grau (1974, p. 62), parece também acertada a afirmação de que a “existência de problemas de interesse municipal não implica que seja ele considerado como *exclusivo* ou único do município. Em realidade, tudo quanto seja de interesse municipal se reflete, em última instância, como de interesse estadual⁹⁴ ou federal”. Destarte, é possível dizer que o *interesse local* em verdade, não fica comprometido pelo *interesse regional*, porque o primeiro está na esfera da predominância do *interesse local* envolvido, e o segundo, na plasticidade do *sistema federativo ou cooperativo*, conforme a abordagem tratada do capítulo anterior. Ou seja, um não subtrai nem invade a esfera geopolítico-administrativa do outro, mas em homenagem ao *interesse comum metropolitano*, compartilham a gestão urbano-metropolitana, ou deveria.

Ocorre, entretanto, que, não havendo, no direito positivo nacional, discriminação explícita de quais os problemas de *interesse local*, a sua determinação, na prática depende das ações administrativas que sejam cometidas na área considerada e da projeção dos efeitos a que derem causa (...). O que é indispensável notar, pois, é a *inexistência de obstáculo jurídico rígido* no país, à consideração de toda uma gama de problemas como de *interesse regional metropolitano, tutelado pelo Estado*. Isso ocorrerá sempre que a predominância de interesse por eles envolvido, não seja de ordem local, mas sim metropolitana (GRAU, 1974, p. 65).

3.4.2 A Conformação geopolítica e os critérios da lógica intermunicipal

O fato é que a realidade não se descola da lei, mas da evolução dos próprios fatos sociais, nas suas mais variadas manifestações. É o entendimento que se desdobra no *interesse metropolitano*, no esboço de Grau (1974, p. 96), “como aquele que afeta a totalidade da *Região Metropolitana*, merecendo assim, como contrapartida por parte do poder público, para a mais completa satisfação das necessidades que se surgirem, a execução das chamadas *funções governamentais metropolitanas*, ou *execução coordenada* de algumas atividades, que se inserem no conceito de faixa de *interesse metropolitano*”, que resultou nas atuais *funções públicas de interesse comum*, ditas pela atual Constituição Federal de 1988.

⁹⁴ Por exemplo, no âmbito do direito ambiental: “Para pequenos municípios, supridos por mananciais suficientes à demanda e de cuja exploração não resultem reflexos sensíveis sobre outros, aquele problema será de interesse nitidamente municipal. Se, no entanto, imaginarmos grandes concentrações urbanas que ultrapassem área de mais de um município e onde a demanda se faz muito intensa, sendo, ademais, os *recursos hídricos* disponíveis utilizados também como força motriz para a geração de energia elétrica, em relação à comunidade desse aglomerado urbano, o problema transcende os limites municipais e passa a assumir relevâncias de ordem não estritamente local, mas de caráter comum a todos eles, com o que diríamos regional” (GRAU, 1974, p. 63).

E nessa matriz, o interesse hegemônico das municipalidades envolvidas, precisam ser *pró* ativos e convergentes em prol do bem comum, em ação político-administrativa integrada e coordenada, para além dos estreitos limites espaço-territorial. Para que essas ações não se esgotem no papel, é necessário além do compromisso político, o comprometimento da sociedade civil, participando democraticamente de um planejamento integrado de ação conjunta e, que Grau (1974, p. 96 e 115) sustenta:

Para que se torne viável a implantação de um sistema de *planejamento integrado nas Regiões Metropolitanas*, condicionante da efetiva integração e coordenação das atividades públicas na região, é indispensável, basicamente, que as diretrizes e determinações dele emanadas tornem-se *vinculatórias* para todas as unidades de atuação pública dentro dela (...). A noção de planejamento carrega em si, como inerente a sua própria essência, a expressão de um sistema articulado de previsões socioeconômicas e, conseqüentemente, administrativas. Em razão dessa conotação, que lhe é fundamental, é que ele deve ser entendido como resultante de um processo de racionalização de atuação estatal, quando seja exercido pelos poderes públicos: define-se, assim, como uma *qualidade* e não como um grau de intervenção administrativa.

Eros Roberto Grau, já nos idos de 1974, ressaltava que a despeito do artigo 164, da Constituição Federal de 1967, regulamentado pela Lei Complementar 14/73, não estabelecer a compulsoriedade de um planejamento metropolitano integrado, a seu juízo, caberia à União determinar o vínculo obrigatório à realização dos *serviços comuns*, quando da própria instituição das regiões metropolitanas. Em sua exegese, entendia-se, que em se tratando de *serviços comuns*, não acobertaria privilégios isolados, onde a conotação é via de regra, – o benefício da *coletividade*. O que na lição de Castells (2006, p.164) significa, que “o governo metropolitano deve ser entendido como uma *relação contratual*⁹⁵ ou *consorcial* entre administrações e não como uma relação hierárquica, embora seus acordos sejam impostos a todos”.

Eros Grau informa ainda nesse alinhamento, que o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, à época, sugeria o estímulo de associações de municípios, na promoção da integração e execução de *serviços públicos metropolitanos*, contudo, despidos do caráter compulsório, ainda que coordenados pelos Estados. Entretanto, Grau posta-se manifestamente contrário, tendo em vista a ineficiência dos resultados advindos anteriormente dessas mesmas associações, além de que a compulsoriedade tem em mira o próprio objeto de *integração nacional*, como alavanca do sistema de um *federalismo de cooperação*, embora revestido da compulsoriedade.

⁹⁵ O autor ainda entende que os contratos urbanos estão destinados a se converterem em um novo paradigma de relacionamento entre administradores públicos.

Assim da leitura do artigo 164 da Constituição Federal de 1967, com esteio em Eros Roberto Grau, arrisca-se então, algumas conclusões prévias da institucionalização metropolitana: 1º - as regiões metropolitanas são modalidades de relacionamentos originários, entre unidades político-administrativas, integrantes de uma base socioeconômica comum; 2º - sua criação depende de lei complementar; 3º - seu objetivo limita-se à realização de serviços comuns metropolitanos⁹⁶; 4º - vedada a instituição de um quarto nível de poder político-administrativo, mas tão somente a institucionalização de um planejamento regional integrado, vinculatório para as unidades municipais componentes, em homenagem à integração metropolitana. Embora mantida tal plataforma, a Constituição Federal de 1988, inova no que respeita à criação delas, cuja competência transferida ao Estado-membro, com base nas *funções públicas de interesse comum*.

Após a eleição prioritária pelo planejamento integrado, no rol dos serviços de interesses metropolitanos comuns, na rubrica de políticas públicas, descritos dos incisos do artigo 5º, da Lei Complementar de nº 14/73, está o *saneamento básico, notadamente abastecimento de água, rede de esgoto e serviços de limpeza pública*. A consideração do problema de água e esgotos, que, ao lado da limpeza pública, integra o *conceito de saneamento básico*, não pode, em determinadas regiões, ser dissociada dos *recursos hídricos*, do controle da poluição dos mananciais e subsistemas hídricos e, do controle de enchentes, portanto, inclusive, do sistema de drenagem. Nelas, os problemas são permeados e se interpenetram com seus efeitos em cadeia, constituindo, em realidade, um único e individualizado problema. Por isso, a forma genérica da disciplina traçada pela referida lei, abriu flancos para sérios discursos políticos acerca da ingerência sobre a matéria.

Entretanto, a Lei Federal nº 11445/07, em nova releitura dos *serviços de saneamento básico* corrige a falha, computando na matéria de *saneamento básico*⁹⁷ o quadripé: água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem, na assunção do feito do próprio saneamento ambiental de forma integrada. Nesse complexo de inter relação do desafio urbano metropolitano, o Estado passa a significar o braço forte como unidade de poder político, porque representa o elo que interage entre os diversos atores políticos, *intra* e às vezes, interestaduais. Nesse caso, situa-se especialmente, a posição das *bacias hidrográficas*. Mesmo porque, em todos os

⁹⁶ Artigo 5º da Lei Complementar de nº 14/73: “Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região: I- planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II- saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; III- uso do solo metropolitano; IV- transportes e sistema viário; V- produção e distribuição de gás combustível canalizado; VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; VII- outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.”

⁹⁷ Nesse mesmo entendimento comunga o professor doutor Carlos Mello Garcias - PUCPR/PPGTU.

empreendimentos dessa grandeza, as *políticas federais de infra-estrutura urbana* são inescapáveis, sejam como incentivos, como mecanismos de ação ou como força decisória.

Para tanto, exige-se a articulação de arranjos políticos institucionais entre União e Estados, para a definição de investimentos públicos e dos processos capazes de promover o estímulo, rumo a alavancagem das dinâmicas regionais. Nesse eixo ainda, segundo Coutinho (2003, p. 46) “exige-se também, uma nova reflexão sobre a questão dos pólos ou dos *clusters*, das redes horizontais ou dos núcleos horizontais em atividade. Para lidar com essa dimensão, exige-se uma reengenharia institucional, na qual participam União, Estados e Municípios”.

3.4.3 Carência de novo perfil: Vontade Política, Gestão Democrática e rearranjos institucionais

Entretanto, muito embora, os problemas de natureza política, do modelo tradicional de atribuição de competências constitucionais territoriais, tenha evoluído no decurso do tempo, mitigada pela emergência de novas identidades e novos atores sociais, contemporizados pelo espírito solidário da própria Constituição Federal de 1988, nota-se que o sistema de gestão pública metropolitana, se ressentido ainda de novos arranjos institucionais. A doutrina recorrente no âmbito metropolitano, persiste no sentido de que esse aspecto demanda uma (re) visita de (re) pensar sobre a integração, coordenação e participação de novos atores sociais. Essa face está desenhada nos argumentos de Raquel Rolnik que merecem ser repensados.

A ampliação do espaço político local esbarra, entretanto, em temas cuja territorialidade ultrapassa claramente os limites do município. Tal é o caso de quase todos os temas ligados à *infra-estrutura urbana*, tanto transportes como saneamento ou energia, dificilmente estão circunscritos a um só município. Significativamente, se o elemento mais forte da reforma do Estado no campo dos chamados setores sociais foi a descentralização, no campo da *infra-estrutura* o debate em torno da privatização hegemonizou a agenda. A maior parte das redes de *infra-estrutura* está hoje sob a esfera do poder estadual ou federal. Como se tratam de redes que ultrapassam as fronteiras do município, *dificilmente uma cidade isoladamente tem força política para determinar a estratégia de investimentos e gestão dessas infra-estruturas*. Entretanto, a presença ou ausência dessas redes de serviços, sua qualidade e disponibilidade no território municipal, é absolutamente determinante do próprio modelo de território com enormes impactos na economia das cidades. No caso das metrópoles ou aglomerações urbanas contínuas, a questão é ainda mais grave: *a descentralização e o aumento da autonomia municipal acabou evidenciando claramente a não legitimidade e representatividade dos organismos existentes na gestão metropolitana*, contribuindo para esvaziá-los ainda mais, quando não para extingui-los. O tema da gestão territorial da *infra-estrutura* ficou assim, como uma questão em aberto (ROLNIK, 2003, p. 96-97).

3.4.4 Gestão Metropolitana e seus percalços

Se o processo acelerado de urbanização foi condição suficiente para a consolidação da economia industrial, também na atual etapa pós-industrial do capitalismo, as cidades

continuarão a ser o palco do crescimento econômico. Estudos identificaram a real formação de um sistema *global de cidades*, fortemente marcado pelo mercado de trocas, redes de informação, etc., forçando a concentração de oportunidades, equipamentos e serviços nas regiões áreas / regiões metropolitanas. Porém, tal concentração socioeconômica e territorial tem sido caracterizada, geralmente, pelo igual crescimento do desemprego, cujo produto nada mais representa senão, o aumento das desigualdades sociais, num franco processo de urbanização da pobreza.

Mais recentemente, outra dimensão que tem causado apreensão diz respeito às dificuldades crescentes de acesso aos recursos hídricos necessários para o abastecimento das enormes áreas metropolitanas, sendo muitas as previsões pessimistas de que *os principais conflitos do século XXI serão pelo controle das fontes de água*. Por exemplo, recentemente *Viena* teve que comprar um enorme terreno em outro município como a única maneira de garantir a conservação dos mananciais necessários para o abastecimento da população metropolitana, assim reconhecendo as profundas limitações dos acordos político-institucionais entre municípios; *Barcelona* está passando pela mais grave seca de sua história, tendo mesmo que importar água da *França* estando no centro de um debate político com o governo nacional espanhol no sentido de garantir a transferência de água de outras regiões do país – e assim reconhecendo os limites do discurso separatista que há tanto tempo tem impulsionado os processos políticos da *Catalunha*; na *China*, onde a cada 18 meses surge uma cidade com mais de 1.000.000, de habitantes, além dos casos de contaminação de recursos hídricos que servem certas cidades pelos despejos de resíduos industriais em outras cidades servidas pelos mesmos rios, a água que vem de geleiras derretidas tem escasseado devido à diminuição da quantidade de neve decorrente do aquecimento global; no *Brasil*, *São Paulo* está captando água para a região metropolitana a 400 km da capital, já que os mananciais próximos foram ocupados de forma irregular e os recursos hídricos têm sido contaminados por despejos de resíduos industriais e de agrotóxicos (FERNANDES, 2008, p. 3).

Portanto, na previsão originalmente concebida pela Constituição Federal de 1967, e posterior Emenda nº. 1, de 1969, a *Região Metropolitana* foi definida⁹⁸, como uma região de *serviços comuns de interesse metropolitano*, conferido a uma espécie de associação compulsória de municípios, independente de recursos (fundos financeiros). Porém, quando instituídas efetivamente por força da Lei Complementar de nº 14/73, sua natureza assumiu um hibridismo conjugado, entre *serviços comuns, desenvolvimento econômico e planejamento territorial*, esse último equivocadamente entendido como um *serviço comum*, cuja titularidade - *interesse* - cometida ao Estado membro, com a exclusão dos municípios integrantes da região. Assim, desde a sua edição em 1973, até o advento da Constituição Federal de 1988, houve um interstício temporal na gestão metropolitana de forma excludente e autoritária, cuja base favorecia aos interesses do regime militar e suas políticas de desenvolvimento.

Essa crise de legitimidade – modelo de gestão metropolitana excludente - foi responsável pela proposta à constituinte, de um modelo de gestão compartilhada entre Estados

⁹⁸ (...) entidade de direito público de caráter nitidamente governamental, com atribuições puramente administrativas, sem qualquer implicação com a distribuição constitucional de poder político, mas dotado do requisito fundamental e indispensável de ser titular do poder de polícia administrativa. Resta apenas dar o nome a essa entidade: *autarquia* (...)” (DALLARI, 1970, p. 285-291).

e municípios, no afã de um reconhecimento constitucional, da natureza política dessa esfera territorial. O Congresso Nacional contextualizado no cenário do centralismo, receoso da potencialidade de estruturação de um quarto poder, perdeu a oportunidade de contemplar essa complexidade socioeconômica, e repassou o enfrentamento da questão metropolitana para as Constituições Estaduais, de forma a postergar a polêmica. Aliado ao gravame, segundo apontam conceituados urbanistas, como nota, por exemplo, Edésio Fernandes (2008, p. 6) está no eixo da autonomia municipal do pacto federativo, destacadamente no que toca a determinação (competência) da ordem territorial. “Desde então, de modo geral houve um esvaziamento da discussão metropolitana no país. Sem definição clara do seu objeto, os processos e estratégias de gestão metropolitana hoje existentes, ora obedecem aos critérios de legitimidade, ora buscam critérios de legalidade”.

Se por um lado, na prática várias associações, convênios, câmaras metropolitanas e *consórcios intermunicipais* vêm sendo formados, por outro lado, a despeito do objetivo traçado, não se desconsidera a fragilidade do sistema ou a segurança jurídica incipiente e inconsistente, por ausência do arcabouço da legitimidade político institucional, e ainda, sem a previsão de fundos sistematizados. O que se descortina no atual cenário político, é uma arena favorável a formação de novas regiões metropolitanas no mesmo modelo, porém, na clivagem da simples formatação de critérios políticos partidários clientelistas. Um outro fator de agravamento também notório, está na *descontinuidade político-partidária e administrativa*, que parece assentar-se na cultura da política brasileira.

Muito embora, reconhecidamente cumpre frisar a guisa de informação que até o momento, tal como a realidade se mostra, para a questão da gestão metropolitana, não há fórmulas mágicas, nem prontas e nem únicas. Fernandes (2008, p.7), entende “que a busca de um formato de gestão metropolitana⁹⁹, carece centrar-se numa ampla revisão do pacto federativo (...)”, vez que, a superação das barreiras de representação democrática, na promoção da eficiência econômica, racionalidade administrativa, preservação ambiental e

⁹⁹ ‘Nesse contexto, deve-se destacar o caráter pioneiro da ação do Governo do Estado de Minas Gerais ao criar um novo aparato político-institucional para a gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte. A RMBH talvez tenha sido a região metropolitana que mais avançou no país no período anterior, com a criação de uma sólida ordem territorial, especialmente de uso do solo e transportes, no período entre 1976 e 1988 (...). As deliberações do Conselho Deliberativo da RMBH e ação da autarquia Plambel ainda são referências nacionais importantes (...), diferentemente da maioria das Regiões Metropolitanas brasileiras em Belo Horizonte, a discussão está na ordem do dia, envolvendo diversas Secretarias de Estado – lideradas pela Secretaria de Desenvolvimento Regional e Urbano – e os municípios metropolitanos, que claramente *reconhecem os limites de sua autonomia formal*, bem como a representação da sociedade civil organizada no Conselho Deliberativo”. *O jurista lembra contudo, que o maior desafio centra-se ainda na criação de categorias jurídicas e institucionais capazes de expressar efetivamente o fenômeno metropolitano, no cuidado com as estratégias de conciliação entre legalidade e legitimidade da relações entre Assembléia Estadual e a Metropolitana* (FERNANDES, 2008, p. 8).

justiça social, constituem o real resgate do real espírito democrático, cuja agenda de suma importância no atual estágio econômico e social, reclama a criação, senão (re) formatação de uma ordem territorial real.

Um exemplo tão urgente quanto necessário e atual, está na articulação dos arranjos metropolitanos com os *comitês de bacias hidrográficas*, como peça chave na integração e territorialização das políticas metropolitanas. Além disso, é encarecida a memória da importância de investimentos em infra-estrutura, a preservação ambiental histórica como cultura de um povo, como a manutenção e respeito pela diversidade na integração social, agregados a definição de um projeto metropolitano capaz de inserir a região no cenário nacional internacional. Sobretudo, ao abrigo de surpresas, é preciso consciência política capaz de garantir a continuidade das políticas urbanas metropolitanas, a despeito das discontinuidades político-partidárias a exemplo do que se tem constatado, embora com seus diferenciais, em Barcelona e *Curitiba* (FERNANDES, 2008, p. 1-9), e arremata:

Além disso, ainda falta no Brasil uma política nacional clara e articulada de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano, para além das políticas de apoio aos municípios – por mais importantes que sejam – que têm sido propostas pelo Ministério das Cidades. De particular importância para a questão metropolitana é *repensar o lugar do estado-membro no pacto federativo*. A polarização municipal-federal tem sido agravada pelo fato de que os Estados não têm políticas territoriais, urbanas e metropolitanas básicas¹⁰⁰ (...). A verdade é que a ampla base jurídica existente para a ação dos Estados é pouco utilizada e compreendida; um avanço maior tem acontecido na área ambiental, com políticas de licenciamento e *comitês de bacias*, mas na área urbanística pouco foi feito. Poucas leis estaduais regulamentaram a importante Lei 6766/79, da mesma forma que poucos Estados adaptaram o Estatuto da Cidade às suas realidades, havendo poucas políticas e planos estaduais de natureza fundiária (regularização de assentamentos informais, utilização de terras devolutas).

3.4.5 Movimentos de transformação territorial urbana - metropolitana - da Região Sul¹⁰¹

O percurso dos movimentos da atividade econômica e da distribuição da população na Região Sul, correspondentes às três últimas décadas, caracterizam-se pela configuração de espacialidades de *concentração* – áreas densamente urbanizadas e com indicadores de elevado crescimento – e, de *esvaziamento*, nas quais os fluxos de partida são os fenômenos mais expressivos. As primeiras constituem aglomerações que conjugam municípios, ora em continuidade, ora em descontinuidade de

¹⁰⁰ “Um dos poucos Estados brasileiros que criou uma Secretaria de Desenvolvimento Urbano na esteira da Constituição Federal de 1988, foi o Rio Grande do Sul, onde recentemente tem havido um retrocesso; mais recentemente Minas Gerais e Bahia criaram suas Secretarias” (FERNANDES, 2008, p. 7-9).

¹⁰¹ “Embora seja constatada relativa desaceleração no processo de urbanização do Sul, o intenso ritmo e a horizontalidade com se realizou deram a tônica ao movimento transformador das últimas décadas. Em 1970, a Região detinha um grau de urbanização de 44,27%, que praticamente dobra em 30 anos, atingindo, no ano 2000, 80,93%. Os três Estados sulinos equiparam-se, nesse ano, apresentando graus entre 78% (Santa Catarina), e 81% (Paraná e Rio Grande do Sul), mas, é importante frisar que, nos anos 70, o Paraná era o Estado menos urbanizado, com grau de 36%, enquanto o Rio Grande do Sul já possuía 50% da população vivendo nas áreas urbanas. Santa Catarina experimenta um processo de urbanização um pouco mais moderado, partindo de um grau de 42,9%, em 1970, para 78,7% no ano 2000. Em todos os casos, a intensidade do processo sobrecarregou as estruturas urbanas existentes, que, num curto espaço de tempo, tiveram que se adaptar a responder demandas ampliadas e modificadas” (MOURA, 2003, p. 576).

manchas de ocupação, porém, sempre com forte articulação econômico-social, e desenvolvem fundamentalmente atividades ligadas aos circuitos modernos de produção, muitas vezes construindo verdadeiros complexos urbanos. As segundas conformam grandes extensões contínuas com centralidades não-aglomeradas, geograficamente distribuídas pelo interior, que desempenham o papel de pólos de regiões como base agropecuária (...). Os anos 70 representaram, para a Região Sul, um período de urbanização intensa e de concentração populacional. As mudanças estruturais na economia rural, com modificações profundas nas relações de trabalho e na estrutura agrária, resultaram em intensos fluxos migratórios em direção às fronteiras regionais, internas e externas. Esses fluxos, com forte declínio da população rural, provocaram perdas na população total dos Estados (...). Refletindo as distintas etapas do processo de transformação da estrutura produtiva regional, os movimentos migratórios caracterizam-se, nos anos recentes, por deslocamentos intra-estaduais, com o predomínio de trocas entre áreas do próprio interior dos estados, contribuindo na conformação das aglomerações urbanas, *com ênfase nas aglomerações metropolitanas*, que continuam representando os mais importantes focos receptores da imigração inter e intra-estadual (MOURA, 2003, P. 573-574).

Observa-se que nesse período as *Regiões Metropolitanas Sulinas – Curitiba – Estado do Paraná, Florianópolis – Estado de Santa Catarina e, Porto Alegre - Estado do Rio Grande do Sul*, se caracterizaram nos quadrantes nacionais de forma similar às conformações metropolitanas em geral, salvo suas peculiaridades próprias. *Curitiba*, por exemplo, por sua topografia, situada nas proximidades do intenso mercado do Sudeste, e além de dispor da centralização do Porto de Paranaguá, conta também, por parte do Estado, com a política de concessão de incentivos fiscais e investimentos diretos. O exemplo mais evidente é seu alvo nas montadoras automotivas, fortemente assentadas em São José dos Pinhais.

Assim, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre, além da lógica da centralidade administrativa em função de metrópoles simultaneamente eleitas capitais, tornaram-se distintas como Regiões Metropolitanas Nacionais. Segundo Moura (2003, p. 586) a importância econômica social e funcional de ocupação, derivada de conurbação e ou periferação, diretamente polarizada pela metrópole, envolvendo municípios limítrofes com “contigüidade¹⁰², continuidade e ou descontinuidade de ocupação, população urbana e densidade demográfica elevada, forte articulação econômica, *intensos fluxos de relações intermunicipais*, com comutação diária, complementaridade funcional e população ocupada em atividades urbanas”.

¹⁰² Municípios *contíguos* – são municípios vizinhos, com alta densidade e mancha de ocupação única; municípios *contínuos* – são municípios vizinhos, com alta densidade de ocupação independente, embora com tendência a tornar-se mancha única; municípios *descontínuos* – são municípios próximos uns aos outros com forte articulação econômica e social.

4 A LEI FEDERAL Nº 10257/2001 COMO CÓDIGO NACIONAL DO URBANISMO

“Nunca perca a fé na humanidade, pois, ela é como um oceano. Só porque existem algumas gotas de água suja nele, não quer dizer que ele esteja sujo por completo”.
(Mahatma Gandhi)

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a referir-se à questão urbana, no capítulo referente à política urbana, nos limites dos artigos 182¹⁰³ e 183. Para tal, reservou expressamente a competência legislativa, para edição de *normas gerais* sobre urbanismo, conforme a previsão do inciso I, do artigo 24, inserto do capítulo referente à competência da União. Assim, restaria à União Federal promulgar um Código Nacional de Urbanismo, estabelecendo os lineamentos do urbanismo brasileiro, fixando-lhe os princípios norteadores e diretrizes técnicas, para ação e execução municipal e estadual em matéria de urbanismo. O que resultou na edição da Lei Federal nº 10257/01, em cumprimento ao comando constitucional.

O então denominado Estatuto da Cidade dita de plano as diretrizes gerais na regulação urbana no artigo 1º, em observância a previsão da carta política de 1988, estabelecendo no parágrafo único, a definição de sua proposta nos seguintes termos: “Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece *normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana* em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do *equilíbrio ambiental*”. Porém, inicialmente considerando as notas introduzidas pelo Estatuto da Cidade, no que respeita: norma de ordem pública; interesse social; uso da propriedade urbana e equilíbrio ambiental, resta avançar um pouco nesse terreno e compreender em que consistem então, o *urbanismo e o direito urbanístico*.

Em verdade, o *direito urbanístico* no Brasil forma-se de um conjunto de normas que compreende normas gerais, de competência legislativa da União artigo 24, I, e § 1º; hoje consubstanciadas no Estatuto da Cidade; normas suplementares de cada Estado artigo 24, I, e § 2º de pouca expressão; normas municipais, também de caráter suplementar conforme artigo 30, II e VIII e 182, da Constituição Federal e agora, por força do Estatuto da Cidade com mais unidade substancial. Apesar disso ainda é prudente considerá-lo como uma disciplina de síntese, ou ramo multidisciplinar do Direito, que aos poucos vai configurando suas próprias instituições. É certo que as normas que ele sintetiza, visando a regular a atuação do Poder Público na ordenação do território ou dos espaços habitáveis, inserem-se no campo do direito público, qualquer que seja o critério que se considere: as relações que estabelecem têm sempre como titular uma pessoa de direito público; protegem interesse coletivo; e são compulsórias (SILVA, 2006, p. 44).

¹⁰³ Artigo 182 *caput* da Constituição Federal: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das *funções sociais da cidade* e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Embora o regime jurídico da propriedade urbana encontre sua disciplina-origem no direito civil, ela também se insere em normas de direito administrativo e tributário, e nesse contexto, tributária dos encargos que lhes pesam pelo efeito patrimonial que assimila. Mas, é o campo do direito civil, que lhe confere maior grandeza e garantia, onde também se instala atualmente, sua maior afetação no engate constitucional, pelo tempero dado na promoção da função social. Isso implica, poder-se assegurar, que o direito civil não disciplina a propriedade em si mesma, mas as relações civis dela decorrentes, nas prerrogativas de uso, gozo e disposição. Com esteio no ordenamento constitucional e infraconstitucional, parece assim, indicativo, que a doutrina acolheu na propriedade urbana, o típico conceito de direito urbanístico, na medida em que lhe compete identificar os bens urbanísticos e definir seu regime jurídico. SILVA (2006, p. 78) defende que:

É em relação à propriedade urbana que a função social, como preceito jurídico-constitucional plenamente eficaz, tem seu alcance mais intenso de atingir o regime de atribuição do direito e o regime de seu exercício. Pelo primeiro cumpre um objetivo de legitimação, enquanto determina uma causa justificadora da qualidade de proprietário. Pelo segundo realiza um objetivo de harmonização dos interesses sociais e dos privativos de seu titular, através da ordenação do conteúdo do direito.

E, o urbanismo em si considerado como questão de fundo, que presta objeto ao direito urbanístico, respeita também alguns princípios basilares e orientadores ao objetivo que visa cuidar: a) no urbanismo reside a função pública da propriedade urbana, que fornece ao direito urbanístico a característica de instrumento normativo. Por esse mecanismo o Poder Público atua no meio social urbano e no domínio privado, para ordenar a realidade social urbana em prol do interesse coletivo, sem prejuízo do princípio da legalidade; b) situa-se na conformação da propriedade urbana, as normas de ordenação urbanística e sua coesão com a dinâmica da sua função social; c) visa a afetação da *mais valia* em relação ao custo da urbanização, que impõe o ônus público ao proprietário, em contrapartida aos benefícios auferidos, como forma de compensação pela melhoria da edificabilidade; d) prima pela justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística. Muito próximo a esse conjunto de princípios urbanísticos, estão alinhados os rumos do texto do artigo 2º, do Estatuto da Cidade.

Para uma breve incursão ao tema, Meirelles (2003, p. 491) diz que urbanismo “é fundamentalmente *uma arte* – criação de sínteses novas; *uma ciência* – que estuda metodicamente os fatos; e *uma filosofia* – com a sua escala própria, preservando, impondo e exigindo a precedência de valores humanos e espirituais em face dos mecânicos e imobiliários”. E acrescenta ainda:

O urbanismo hoje, como expressão do desejo coletivo na organização dos espaços habitáveis, atua em todos os sentidos e em todos os ambientes, através de normas de duas ordens: normas técnicas de planejamento e construção, recomendadas pelas ciências e artes que lhe são tributárias; e normas jurídicas de conduta social, exigidas e impostas pelo ordenamento legal vigente. As primeiras disciplinam a utilização do solo, o traçado urbano, as áreas livres e os espaços verdes, as edificações, o sistema viário, os serviços públicos e o que mais se relacione com a ordenação espacial e a organização comunitária; as últimas visam a assegurar coercitivamente a observância das regras técnicas. Aquelas são normas fins; estas normas-meios (...), aí está a íntima correlação entre urbanismo e direito, permitindo-nos afirmar mesmo, que não há, nem pode haver atuação urbanística sem imposição legal. Isto porque o urbanismo é feito de limitações de ordem pública¹⁰⁴ ao uso da propriedade particular e ao exercício de atividades individuais, que afetam a coexistência social¹⁰⁵ (MEIRELLES, 2003, p. 493).

Observa-se nesse particular que o urbanismo se reveste de caráter legal de ordem pública, para mitigar os rigores absolutistas da propriedade individual no modelo do Código Civil de 1916. Na inflexão social que pugna a Constituição Federal pela *função social da propriedade*, embora não lhe retire a substância, pois reconhece o *dominus ius: utendi, fruendi e abutendi* impõe-lhe condicionamentos, limitações e ou restrições forçando a publicização ou despatrimonialização do direito privado, com tendência à quebra do uso da propriedade como instrumento de dominação. Nessa vertente, Popp (1992, p. 24), diz que “cindiou-se o conceito unitário da propriedade, peculiar à sua concepção individualista e de finalidade restrita ao seu gozo de direito natural e indeclinável, de uma liberdade absoluta pelo titular – por um conceito mais flexível desse direito, em que a utilização dos seus bens pelos proprietários, está subordinada *ao interesse coletivo e da sociedade em que aquele é apenas um dos seus componentes*”.

Ao mesmo tempo, a própria Constituição Federal, não obstante impor restrições ao direito de propriedade também a ampara com sua inscrição no artigo 170, inciso II, aliado ao

¹⁰⁴ “As limitações urbanísticas, como as administrativas, embasam-se no artigo 170, inciso III, da Constituição Federal, que *condiciona a utilização da propriedade à sua função social*. São, portanto, limitações de uso da propriedade, e não da propriedade em sua substância; são limitações ao exercício de direitos individuais, e não aos direitos em si mesmos. E exatamente por não atingirem a substância da propriedade, nem afetarem o direito individual em sua essência constitucional, é que as limitações urbanísticas podem ser expressas por lei ou regulamento de qualquer das entidades estatais, desde que observem e respeitem as competências institucionais de cada uma delas (...). Para isso, o urbanismo prescreve e impõe normas de salubridade, conforto, segurança, funcionalidade e estética para a cidade e suas adjacências, ordenando desde o traçado urbano, as obras públicas, até as edificações particulares que vão compor o agregado humano”. (MEIRELLES, 2003, p. 497- 498).

¹⁰⁵ (...) O autor ainda demonstra a preocupação de distinguir e associar simultaneamente urbanismo e direito. “O *direito urbanístico* não se confunde com o *direito de construir*, nem com o *direito de vizinhança*, embora mantenham íntimas conexões e seus preceitos muitas vezes se interpenetrem sem qualquer colisão, visto que protegem interesses diversos e se embasam em fundamentos diferentes. Realmente, o direito de construir e o direito de vizinhança são de ordem privada e disciplinam a construção e seus efeitos nas relações com terceiros, especialmente com os confinantes, enquanto o *direito urbanístico ordena o espaço urbano* e as *áreas rurais que nele interferem*, através de imposição de ordem pública, expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano ou urbanizável, ou de proteção ambiental, ou enuncia regras estruturais e funcionais da edificação urbana coletivamente considerada” (MEIRELLES, 2003, p. 493).

inciso III – *função social da propriedade* -, no título relativo à Ordem Econômica e Financeira, além de elencá-la nos incisos XXIII e XXVI, do artigo 5º, no título relativo aos Direitos e Garantias Fundamentais. São elementos, portanto, que carecem cotejo com os princípios que os informam, especialmente na disposição dos artigos 1º a 4º, da mesma Constituição Federal. O que implica dizer que na análise sistemática da própria Constituição Federal, a *função social da propriedade* está estreitamente vinculada aos temas da cidadania, com especial destaque à *dignidade da pessoa humana*, na construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária, do desenvolvimento nacional e sustentável, tanto quanto da própria cidade sustentável, em particular. Na inferência da injunção constitucional, diretamente afeta à *dignidade da pessoa humana*, enquanto direito fundamental, é bastante oportuna nesse contexto, a contribuição da professora Fabiane Lopes Bueno Netto de Bessa a seguir:

Pensados, inicialmente a partir da Independência Americana e da Revolução Francesa, os atuais contornos dos *direitos humanos* se fazem mais nítidos após a Segunda Guerra Mundial, quando se conjugaram diversos valores e percepções sociais que conferem ao tema as dimensões hoje aceitas pela comunidade internacional (...). Como marco inicial da construção social e jurídica dos direitos humanos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em dezembro de 1948 tem, não obstante o caráter de *soft law*, a indiscutível virtude de fundar um consenso em meio às fortes diferenças ideológicas e ao processo de descolonização que se iniciou no pós-guerra e que permitiu a positivação de princípio e afirmação de direitos inerentes a toda *pessoa humana*, independentemente de credo, etnia, convicções políticas ou ideológicas (...). Seu conteúdo é reconhecido como a formalização de normas do Direito Internacional consuetudinário e seus princípios são vistos como princípios *Gerais do Direito*¹⁰⁶, que vêm sendo incorporados à grande maioria das constituições dos Estados contemporâneos, atuando como vetores na tomada de decisões e na elaboração de normas de Direito Internacional Público. No caso brasileiro, vale mencionar o contido no artigo 5º, § 2º, da Constituição de 1988, que, adotando um regime diferenciado em relação a tratados que tenham por conteúdo a proteção aos direitos humanos, determina sua incorporação automática ao ordenamento jurídico (BESSA, 2006, p. 49-50-51).

E, Bessa (2006, p. 48) prossegue dizendo que se no plano internacional os *direitos humanos* atuam como elo legitimador da ordem internacional, e dos Estados dentro do sistema internacional, “sua internalização pelos ordenamentos jurídicos sob a forma de direitos fundamentais, *vincula os poderes constituídos*; servindo como vetor interpretativo necessário e, permeia as relações entre poder público e particulares, além das relações entre particulares, onde o interesse público ou a desigualdade nas relações de poder se fizer presente, pois a proteção dirige-se à *dignidade da pessoa humana*, cuja ameaça não provém exclusivamente do Estado”. Mas introduz por acréscimo, que também não há dissenso ao

¹⁰⁶ E, invocando a doutrina de Larenz que traduz da *dignidade a pessoa humana* como um fenômeno denominado de *personalíssimo ético*, Popp (2007, p. 62-63), complementa afirmando que esse mesmo fenômeno logrou ingresso à categoria fundante e ideológica do Código Civil. “Na verdade, o respeito ao ser humano – o *personalismo ético e a dignidade* – não é mola mestra somente do direito civil, mas sim, do ordenamento como um todo, principalmente a partir da 2ª guerra mundial, quando os diversos países do mundo, sobretudo os europeus, inseriram em suas cartas magnas tal preocupação”.

senso comum, no que pertine a *injunção da contrapartida* a tais direitos, no sentido das *responsabilidades humanas* em grassarem os mesmos e iguais direitos internacionalmente reconhecidos.

E, com o Programa de Ação da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos assim se expressa sobre o tema: “A Conferencia Mundial sobre Direitos Humanos recomenda a rápida finalização e adoção do projeto de declaração sobre *o direito e responsabilidade dos indivíduos*, grupos e órgãos da sociedade de promover e proteger os direitos humanos e liberar as fundamentais universalmente reconhecidos” (...). Portanto, Bessa (2006, p. 64-65) arremata: “Assim, a responsabilidade pelo social antes atribuída unicamente ao Estado, dispersa-se¹⁰⁷. Fala-se, hoje, não só em *direitos humanos*, mas em sua *contrapartida – responsabilidades humanas*, até porque as fontes de violação dos direitos humanos estão longe de circunscrever-se aos Estados”.

Por conseguinte, como conclui Leal (2003, p. 41) que, “falar-se, pois, *em função social da cidade* no Brasil, em especial a partir da Constituição Federal de 1988, significa reconhecer o custo social do modelo de desenvolvimento imposto à cidadania nacional, e a partir disto, dimensionar as prioridades federais, estaduais e municipais no que tange às políticas de gestão dos interesses efetivamente públicos”.

4.1 O ESTATUTO DA CIDADE E OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA AS CIDADES SUSTENTÁVEIS

Em cumprimento ao comando constitucional previsto do capítulo da política urbana retro, o Estatuto da Cidade estabelece em seus 05 (cinco) capítulos, a ordenação do urbanismo brasileiro. Assim, visando privilegiar a boa técnica da dialética do discurso, sem inovar a disposição estabelecida pelo próprio legislador, é possível orientar-se pela igual didática indutora da disposição da lei, e enumerá-la pela mesma racionalidade lógica, a saber: No capítulo I, a Lei Federal nº 10257/01, estabelece suas diretrizes básicas no texto do artigo 1º, e

¹⁰⁷ “E aqui, além das instâncias formais que envolvem a cooperação, normatização, fiscalização e repressão voltadas à *proteção dos direitos humanos, do direito ao desenvolvimento e do meio ambiente* no plano do direito internacional e no direito interno dos Estados, abre-se um vasto campo para novos instrumentos preventivos, punitivos, fiscalizatórios e restritivos que vêm sendo desenvolvidos e discutidos pela sociedade civil e pelo próprio mercado, que vão das iniciativas de crítica e ‘neutralização dos valores embutidos’ na mecânica do consumo – como os *Adbusters* através do chamado *Uncooling* – até o desenvolvimento de mecanismos coercitivos eficazes: programas de certificação e estabelecimento de *standards* relacionados ao cumprimento de direitos trabalhistas, pressão para o uso de tecnologia limpa do ponto de vista ambiental – que se concretiza mediante a exigência de *selos verdes* – represálias nas relações privadas, fundos éticos, apresentação de balanço social, entre outros” (BESSA, 2006, p. 64-65). Obs. ‘*adbusters*’ significa – caça à propaganda e ‘*uncooling*’, pode ser traduzido como uma forma subreceptícia e subliminar de indução ao consumo.

os objetivos visados pela regulação da política urbana, no artigo 2º, como o âmbito de competência da União relativo à matéria no artigo 3º.

No capítulo II, a lei trata dos instrumentos capacitadores ao implemento da política urbana, a serem manejados de acordo com os arranjos institucionais peculiares a cada município na face do *plano diretor*. O capítulo II está fracionado em 12 (doze) seções, como método didático e discursivo de cada instrumento instituído pela lei, e elencados do artigo 4º, que, como componente da 1ª seção, está desmembrado em 06 (seis) incisos e suas alíneas, mais o acréscimo de 03 (três) parágrafos finais. Na 2ª seção do capítulo II, lotam-se os artigos 5º e 6º, que cuidam do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano. Na 3ª seção do capítulo II, no bojo do artigo 7º, está prevista a progressividade do IPTU no tempo. Na 4ª seção do capítulo II, repousa o instituto da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Na 5ª seção do capítulo II, nos termos dos artigos 9º ao 14 encontra-se a regulação da usucapião especial de imóvel urbano.

Na 6ª seção do capítulo II, no corpo dos artigos 15 a 20 estaria disciplinada a figura da concessão de uso especial para fins de moradia. (artigos vetados). Na 7ª seção do capítulo II, nos limites dos artigos 21 a 24 encontra-se (re) instituído o direito de superfície. Na seção 8ª do capítulo II, no texto dos artigos 25 a 27, está regulado o direito de preempção. Na 9ª seção do capítulo II, nos inscritos dos artigos 28 a 31, está contida a outorga onerosa do direito de construir. Na seção 10 do capítulo II, nos artigos 32 a 34, instala-se a disciplina das operações urbanas consorciadas. Na seção 11 do capítulo II, no texto do artigo 35, encontra-se a instituição da transferência do direito de construir. Finalmente, na seção 12 do capítulo II, nos termos dos artigos 36 a 38, lota-se a disciplina do estudo de impacto de vizinhança.

No capítulo III, nos textos dos artigos 39 a 42, centra-se o cerne da lei 10257/01, ou seja, o instrumento básico destinado a orientar a política de expansão e desenvolvimento urbanos – *plano diretor* -, com remessa imediata ao artigo 2º, que estabelece: “A *política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana*, mediante as seguintes diretrizes gerais (...)”. No capítulo IV, o Estatuto da Cidade reporta-se à Gestão Democrática da Cidade nos artigos 43 a 45. O V e último capítulo trata das disposições gerais e finais nos artigos 46 a 58.

Com efeito, dentre os destaques apontados por mera questão didática e informativa, alguns aspectos serão abordados apenas de passagem, contudo, privilegiar-se-á mais acuradamente, o conteúdo mais afeto ao objetivo proposto no presente trabalho. E, desde logo se enuncia: capítulo I, artigos 1º e 2º, incisos I, II, III, VI, VII; capítulos: II, III e IV, com

incurções e análises dos textos respectivos, dentro do contexto proposto, sendo alguns casos de abordagens mais genéricas, outros, mais pontuais.

4.1.1 O Arcabouço Institucional da Lei 10257/01 na Inflexão Urbana

Assim, no que toca ao capítulo I, são encarecidas considerações de plano, ao texto do artigo 1º, quando em se definindo a *função social da propriedade urbana*, comungou com o espírito da Constituição Federal de 1988, em dois eixos distintos: 1º - passa a mitigar a face especulativa do mundo imobiliário capitalista; 2º - passa a reger o cunho socializante da propriedade urbana na perspectiva da justiça social distributiva, e menos predatória do meio ambiente, particularmente urbano.

No artigo 2º transcrito acima, entretanto, há muitas notas a destacar desde logo no próprio *caput*, como, por exemplo, o que se deve entender por – *política urbana*. Na doutrina de Francisco (2001, p. 24), denomina-se “política urbana o conjunto de medidas e decisões que são tomadas pelo Poder Público, no sentido de alcançar alguns objetivos determinados e estabelecidos previamente, seja em programas de governo, seja em normas jurídicas indutoras de condutas governamentais”. Por outro lado, no inciso I, do referido artigo 2º, o legislador teve o objetivo de criar a figura de um direito público subjetivo amplo e complexo, que se denominou de *direito às cidades sustentáveis*.

O conteúdo desse inciso I¹⁰⁸, traz a carga semântica e ideológica da proposta ao direito às *cidades sustentáveis*, entendido como: “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. O espírito dessa iniciativa guarda sintonia com os documentos internacionais a respeito do tema, emanados especialmente, da Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, rotulado de *Habitat II*, realizado em Istambul em 1996, que segundo Francisco (p. 2001, p. 26), já se apregoava em seu preâmbulo:

Los problemas de los asentamientos humanos tienen múltiples facetas. Se reconoce que una vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos no están desligados del desarrollo social y económico más amplio de los países ni pueden desvincularse de la creación de un marco nacional e internacional que favorezca el desarrollo económico, el desarrollo social y la

¹⁰⁸ Esse inciso I do artigo 2º da Lei 10257/01 lastreia um direito subjetivo de forma tão elástica quanto discutível. Ampla porque remete ao próprio texto constitucional do título I dos princípios fundamentais: artigo 1º, inciso III; artigo 3º, incisos I e III; artigo 4º, inciso II, artigo 5º, *caput*, e incisos XXII e XXIII da Constituição Federal. E questionável, em razão da própria realidade reflexa dos fatos. Se a lei *pega* ou não *pega*, já não se cogita, mas a situação como posta evidencia, não raro, o descaso, e às vezes, a falta de controle da situação por parte do poder público.

protección del medio ambiente que son componentes indispensables y mutuamente complementarios del desarrollo sostenible¹⁰⁹.

Parece transparente o reconhecimento de um direito social emergente, porém, verdade é, que sua efetividade dependerá da existência de recursos, especialmente financeiros, por parte dos poderes públicos para sua realização, conforme tem entendido a doutrina do direito internacional a respeito dos direitos denominados de terceira geração. O nó, a despeito das boas intenções manifestas na Lei nº 10257/01, resulta não só do peso dos cofres públicos, quanto na equalização somatória de uma vontade política mais responsável e comprometida dos gestores públicos. Conforme Francisco (2001, p. 27), “a técnica adotada pelo legislador de criar um direito complexo, demasiadamente amplo, que corresponda a todas as iniciativas políticas da Administração, no sentido de se obter uma política urbana que privilegie a dignidade da pessoa humana, é de discutível utilidade”. Porém, não se descarta de pontuar o mérito da inclusão do *saneamento ambiental* nos regramentos da disciplina da política urbana, como um considerável avanço ao desiderato de cidades sustentáveis.

O texto constitucional, no tratamento da questão do *meio-ambiente*, então, de acordo com Francisco (2001, p. 32), não abordou expressamente a questão ambiental urbana, tanto que “os dispositivos constitucionais parecem ter se preocupado apenas com as áreas de proteção ambiental, com as florestas e demais exuberantes áreas de interesse ecológico, esquecendo-se de que a maior parte da população vive nas cidades e que têm, também, direito à vida ecologicamente equilibrada, objetivo cada vez mais distante nas zonas urbanas em meio a todas as formas de poluição existentes”.

Assim, a postura adotada pelo Estatuto da Cidade, induz a solução de questões que se têm apresentado no cotidiano dos aplicadores do direito, especialmente, aqueles relativos ao conflito da defesa do meio ambiente, e da moradia de populações vulneráveis, em ocupações precárias, já fixadas em áreas de mananciais. Francisco (2001, p. 33) diz tratar-se de “situações-limite em que a falta de uma disciplina moderna e avançada da ordenação e do desenvolvimento das cidades, *deixava* uma lacuna na disciplina da matéria, que somente fazia com que a perplexidade aumentasse cada vez mais”.

¹⁰⁹ Os problemas dos assentamentos humanos têm múltiplas faces. Reconhece-se que uma vida adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, não estão desvinculados do desenvolvimento social e econômico, e mesmo os países mais desenvolvidos não podem se desvincular da criação e um marco nacional e internacional que favoreça o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção do meio ambiente, que são componentes indispensáveis e mutuamente complementares do desenvolvimento sustentável. (tradução livre).

Depreende-se também do texto do artigo 2º e seus incisos, conteúdo bastante denso e complexo. Assim, nesse mesmo passo é de se indicar que também o inciso II se compatibiliza com o Programa de *Habitat II*, que defendeu a posição de que não se conceberia um assentamento humano eqüitativo, sem sua efetiva participação na vida da cidade em momentos e movimentos de política urbana. Por isso o Programa *Habitat II*, como instrumento que *institucionaliza um princípio democrático*, amplamente aceito pela comunidade internacional, foi enfático a respeito, firmando-se explicitamente, nesse sentido, como destaca Francisco Camaramuru Afonso (2001, p. 42), que:

(...) debe favorecerse la participación efectiva y em condiciones de igualdad de todas las personas, en particular las que pertenecen a grupos vulnerables y desfavorecidos, sobre todo los que viven en la pobreza, en todas las actividades relacionadas com los asentamientos humanos, pues ello es la base de la consciencia cívica y debe recibir el impulso de las autoridades nacionales. El Programa de *Habitat* proporciona um marco que permite a los ciudadanos asumir responsabilidad en la promoción y la creación de asentamientos humanos sostenibles¹¹⁰.

O inciso III do artigo 2º, também mantém concentrada a característica da participação e ou compartilhamento, na política de desenvolvimento urbano, entre as esferas de governo e sociedade civil organizada, como hodiernamente está assente, que nenhum processo político administrativo pode ser desencadeado, sem a participação comunitária se, se quiser obter legitimidade e eficácia na gestão urbana. Pois que, como advoga Milaré (1999, p. 35): “Não se consideram mais como exclusivos e suficientes os órgãos de representação institucional, ou as estruturas oficiais – ainda que válidos e indispensáveis - como é o caso das instituições do Poder Público em suas várias modalidades.” E conclui afinal que:

A sociedade civil organizada, segmentos específicos da comunidade, as organizações não governamentais estão sempre mais atuantes. O próprio modismo da *reengenharia do Estado*, a tão falada terceirização na prestação de serviços e a busca de *parcerias*, são de certa forma, impulsos para a *gestão participativa*. Num regime democrático, em Estado de Direito, o Poder Público é poder, mas, em sua essência, *limitado* pelo seu caráter público, ou seja, a ser exercido tão somente no interesse geral da população, particularmente em se tratando de *interesses difusos* e da tutela de bens indisponíveis. Isto vale, com as necessárias mudanças, para as várias esferas do Poder Público e em seus diferentes níveis. *Nenhum é exclusivo e auto-suficiente*. Legislativo, Executivo e Judiciário não são mais que facetas diferentes, com atribuições originadas do mesmo organismo social. É preciso que sejam harmônicos e integrados. Da mesma forma os níveis: federal, estadual e municipal são complementares e se retroalimentam, como num sistema amplo e único. Também eles, entre si, devem praticar a gestão participativa. O planejamento e o gerenciamento do meio ambiente são, assim, compartilhados entre Poder público e sociedade, partilhados entre os vários setores da mesma comunidade, já que o meio ambiente, como fonte de recursos para o desenvolvimento da humanidade, é por suposto uma das expressões máximas do bem comum (MILARÉ, 1999, p. 35).

¹¹⁰ Deve favorecer-se a efetiva participação em igualdade de condições de todas as pessoas, em particular as que pertencem a grupos vulneráveis e desfavorecidos, sobretudo, os que vivem na pobreza, em todas as atividades relacionadas com os assentamentos humanos, pois, isso é a base da consciência cívica e deve receber o impulso das autoridades nacionais. O Programa *Habitat* proporciona um marco que permita aos cidadãos assumirem responsabilidades na promoção e criação dos assentamentos humanos sustentáveis. (tradução livre).

No inciso VI do artigo 2º reside um dado importante na ordenação e controle do uso do solo, com fito de se evitar maiores comprometimentos estruturais e ambientais, especialmente de *infra-estrutura e saneamento ambiental*, em razão da utilização inadequada ou desordenada do solo urbano. Esse texto tem por referência a Lei Federal nº 6766/79, que disciplina o parcelamento do solo urbano, e que Francisco (2001, p. 45) pontua, lotar-se aqui “a noção de que o uso da propriedade urbana deva atender ao interesse da coletividade, de modo que não se poderá permitir a utilização de imóvel, contra os objetivos e o planejamento estabelecido para o *Plano Diretor*”. É esta subordinação do uso da propriedade às diretrizes traçadas do *Plano Diretor*, no diálogo com a *função social da propriedade urbana*, que afere a adjetivação de *idades sustentáveis*, cujos objetivos expressos do inciso I, do mesmo artigo caracteriza o denominado *publicismo*, que remete à tessitura do direito de propriedade sobre bens imóveis urbanos.

Nos incisos VII e seguintes, o legislador desdobra os fatores reputados relevantes na composição de uma definição de política urbana, em razão da contrapartida que compete ao Estado promover em seus diversos níveis na Federação, destinado ao atendimento do direito às cidades sustentáveis, ora reconhecido. Resta claro que a elaboração de uma política urbana, não pode deixar de considerar a zona rural dos municípios, nem mesmo postar-se dentro de uma perspectiva de divisão política, que ignore dados de uma realidade social, que vai além dos limites construídos ou da urbanização *lato sensu*.

No que pertine ao capítulo II, paralelamente aos instrumentos tradicionais utilizados pelos poderes públicos municipais, no trato da política urbana como: a desapropriação; a servidão administrativa; as limitações administrativas; o tombamento; a instituição de unidades de conservação; zonas especiais de interesse social, etc, o artigo 4º, elenca algumas outras inovações: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, no que comunga com o texto do § 3º, do artigo 25, da Constituição Federal¹¹¹; III – planejamento municipal, *em especial*: a) *plano diretor* (...); IV –

¹¹¹ Estabelecem planos que visam definir as diretrizes e a forma de integração dos Municípios na elaboração de uma política urbana, compatível não somente com a divisão geopolítica dos municípios fronteiriços, mas, compatível com a realidade social tal como se mostra nas conurbações, nas aglomerações urbanas e nas microrregiões criadas pelos Estados. “Esse é um aspecto relevante e presente na história e evolução da urbanização, em razão do acentuado adensamento do tecido urbano em nosso país nas últimas décadas, onde as cidades se fundem em verdadeiras aglomerações urbanas, quase como uma *realidade unitária* (...). São uma só realidade urbano-habitacional, que devem ser assim tratadas, não como Municípios separados e diversos, pois há uma *reunião de fato* que faz com os diferentes Municípios, sob o ponto de vista urbanístico, constituam apenas uma realidade (...). No planejamento municipal está a essência de toda a disciplina da propriedade urbana no nosso ordenamento jurídico, pois, a própria *função social da propriedade* é definida como sendo o atendimento às necessidades do *Plano Diretor*” (FRANCISCO, 2001, p. 66-67).

institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU (...); *especialmente*, V – institutos jurídicos e políticos: h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsória; m) – direito de preempção¹¹²; p) operações urbanas consorciadas¹¹³; q) – regularização fundiária (...), etc.

4.1.2 IPTU Progressivo no tempo: pressupostos (in) constitucionais (?...)

Na 3ª seção do capítulo II, no texto do artigo 7º, está disciplinado o IPTU progressivo no tempo, com remessa ao contido do artigo 5º na regulação do parcelamento, edificação e ou utilização compulsórios. Porém, de plano é preciso observar que para o uso desse instrumento de política urbana, é indispensável o preenchimento de alguns pressupostos para se convalidar na proposição do Estatuto da Cidade. Tratando-se da compulsoriedade de parcelamento e edificação do solo urbano, Maria Sylvia Zanella di Pietro, advoga a tese de que essa imposição em verdade, visa corrigir distorções geradas pelo Estado Liberal, na disciplina da propriedade privada, que embora extremamente valorada pelo próprio Estado, não produzia a geração de riquezas que se esperava.

Os desequilíbrios imobiliários são categóricos na performance da exclusão social da classe menos favorecida, pelo acesso a terra, destacadamente, urbana. O cunho imobiliário especulativo com aval do próprio Estado, denunciava a face da dominação capitalista, e arrisca-se a dizer, que ela persiste reificada no modelo contemporâneo da regulação de mercado. Mudando esse eixo no entorno da propriedade privada urbana, a Constituição

¹¹² A previsão do 4º, inciso V, alínea ‘m’ e artigo 27 da Lei 10257/01, nada mais representa senão o conhecido direito de preferência. Era instituto previsto do Código Civil de 1916 nos artigos 1147 e 1157, recepcionados no atual Código Civil vigente nos artigos 512 e 520 que respondem pela venda a contento e o direito de preferência, como cláusula adjeta ao contrato respectivo. Isso implica dizer que o alienante terá direito de preferência na re aquisição do bem alienado, caso não lhe seja dada a correta destinação, ou seja, como ensina *Spencer Vampré* - é a prerrogativa de recompra.

¹¹³ Na doutrina de Toshio Mukai, as operações urbanas consorciadas, constituem-se de um tipo especial e intervenção urbanística voltada à transformação estrutural de um setor da cidade. Envolve simultaneamente, um redesenho de um dado setor urbano (espaço público ou privado), com a combinação de investimentos privados e públicos para execução e alteração, manejo e transação dos direitos de uso e edificabilidade do solo e obrigações de urbanização. São operações que articulam intervenções, coordenadas pela prefeitura e definidas em lei municipal com a finalidade de preservação, recuperação ou transformação de áreas urbanas com características singulares. Toshio Mukai considera algo de espécie *sui generis* nessa figura do Estatuto da Cidade, por se tratar de mecanismos urbanos introduzidos sem que haja instrumentalizada juridicamente sua execução, até o momento. Pondera que não se trata de *convênio*, mas que sugestivamente a lei aponta para *consórcio*, e que na esteira de Hely Lopes Meirelles, também o reputa inadequado, vez que, para o modelo tradicional, o consórcio só é factível entre órgãos ou entidades públicas. Isso parece sugerir na sua análise, a figura de um *contrato plúrimo*, sob comando do poder público municipal, gerido por um conselho gestor ou formado pelos interessados, já que todos pactuam da obrigação de contribuir à execução da operação consorciada, mas que, ao final auferirão os benefícios produzidos pelo empreendimento.

Federal e o Estatuto da Cidade passam a impor o ônus ao titular, quanto ao destino do imóvel que lhe seja encarecido, como útil e gerador de capital. Nesse aspecto, bastante oportuna a lição de Meirelles (2003, p. 173) no enfoque de que o “parcelamento tem por objetivo aprimorar o aproveitamento ou a melhor destinação, que pode e deve ser dada para as necessidades sociais do solo urbano, no intuito de racionalizar e otimizar o aproveitamento do solo”, e simultaneamente delinear a extensão mínima do solo indivisível de forma útil e aproveitável.

Embora atualmente tenha ganhado maior evidência pós advento da Lei nº 10257/01, os regramentos legais do parcelamento do solo urbano, inaugurou-se já, no direito brasileiro com o Decreto-lei de nº. 58 de 1937, após, regulado pelo Decreto-lei nº 271 de 1967, posteriormente pela Lei Federal de nº. 6766 de 1979, com as modificações introduzidas pela também Lei Federal de nº 9785 de 1999. O termo – *parcelamento* – em verdade, carrega ínsita a bagagem de outros tantos seus congêneres, como arruamento, loteamento, desmembramento, etc. Parafraseando, enfim, Ermínia Maricato, *a terra sempre foi um nó* a ser tratado, vez que além da cobiça, da especulação, da exploração, da dominação, está nela atrelada a utilidade, a necessidade e sustentação do território e, especialmente do povo ao seu abrigo. Assim, ao interesse do proprietário na exploração de capital e aumento de suas comodidades lucrativas, ou destinada ao suprimento de suas necessidades, está o correspondente interesse público na intervenção urbana de seu território.

Por isso, do ponto de vista da doutrina do direito administrativo, essa obrigação compulsória de parcelamento ou edificação consiste na manifestação do poder de polícia administrativa¹¹⁴. Por outro lado, do ponto de vista do direito urbanístico, na senda de Ricardo Pereira Lira, essa compulsoriedade tem natureza de norma de intervenção urbanística agregada à obrigação *propter rem*¹¹⁵. Essa análise, em verdade, precisa ser feita em cotejo com as articulações do artigo 5º, ao que concerne ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios, em razão do efeito cadenciado em etapas de um procedimento interino, desde a notificação do proprietário, à desapropriação da propriedade prevista do artigo 8º. O Instituto do parcelamento, edificação e utilização compulsória, embora lotada no *caput* do artigo 5º, da Lei Federal nº 10257/01, demanda alguns pressupostos imprescindíveis para sua aplicação. Assim, é indispensável a elaboração de uma *lei municipal específica, derivada do plano diretor* e que contenha a delimitação da área circunscrita nesse instrumento oficial legal.

¹¹⁴ Entendimento defendido por Celso A. Bandeira de Mello, ensinando que o Poder de Polícia ‘é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado’. (MELLO, 1990, p. 240).

¹¹⁵ LIRA, Ricardo Pereira. Elementos de Direito Urbanístico. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 167.

Em regra, essa área de afetação se insere no contexto prático de zonas propensas à extensão da cidade, onde haja terrenos inaproveitados, embora o poder público tenha-os capacitado de infra-estrutura urbana, com fito de racionalizar custos públicos e redução das distâncias dentro do perímetro urbano. Na sistemática do código, fixadas diretrizes pelo poder público, e não preenchidos os requisitos previstos pelo titular proprietário, ser-lhe-ão dirigidas até 03 (três) notificações averbadas em cartório, e se frustradas far-se-á via edital, fixando-lhe prazos e condições ao implemento da obrigação. Os prazos estabelecidos passam representar um referencial importante, porque é a partir do decurso do último, que se terá ensejo a desapropriação. Assim o é, nos termos dos incisos I e II, do § 4º, do artigo 5º: “I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente; II – dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento”. A discussão doutrinária sobre a (in) constitucionalidade o artigo 7º da Lei 10257/01, na leitura de Francisco, (2001, p.103) dispõe que:

(...) este dispositivo, entretanto, em que pese seja salutar e dos mais recomendáveis, é de duvidosa constitucionalidade, como aliás, o próprio artigo 7º do Estatuto como um todo. É que aqui sendo fixadas normas gerais de direito tributário e, pelo que dispõe o artigo 146 inciso III¹¹⁶, da Constituição Federal, somente lei complementar pode fixar regras gerais de legislação tributária no que concerne ao estabelecimento *de fatos geradores*.

Argumenta-se que ao se definir que o *fato gerador* da progressividade do imposto, é o *descumprimento da obrigação*, determinada na lei municipal específica da área incluída no *Plano Diretor*, e o tabelamento da alíquota não superior ao dobro do ano anterior, limitada a quinze por cento, etc., possa dar margem a sua inconstitucionalidade. A discussão toma por base o fato, de que normas gerais em matéria tributária, conforme a disposição constitucional, só podem ser estabelecidas por Lei Complementar. Entretanto, em oposição, prega-se também que até o advento da Emenda Constitucional de nº 29/2000¹¹⁷, o Supremo Tribunal Federal já havia se manifestado pela inconstitucionalidade da progressividade do IPTU que não atendesse ao disposto do artigo 156, § 1º¹¹⁸, com as limitações dos §§ 2º e 4º do artigo 182 da Constituição Federal.

¹¹⁶ Inciso III do artigo 146 da Constituição Federal: “(...) estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos *fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes*”.

¹¹⁷ Súmula 668 do Supremo Tribunal Federal: “É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido antes da Emenda Constitucional n. 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da *função social da propriedade urbana*”

¹¹⁸ § 1º do artigo 156 da Constituição Federal: “Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o artigo 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel”. E, o § 4º com inciso II do artigo 182, supra referido do § 1º do artigo 156 da Constituição Federal, prescreve: “É facultado ao Poder Público

Porém, com a edição da referida emenda os municípios foram autorizados à cobrança do IPTU com alíquotas diferenciadas, de acordo com a *localização e uso*, independente da progressividade no tempo. Esta, na esfera do Estatuto da Cidade, aplicável como forma *intermediária* entre a obrigatoriedade do parcelamento, edificação/utilização compulsórios e a desapropriação. Hely Lopes Meirelles manifestou o entendimento de que o *fato gerador do IPTU é a propriedade, o domínio útil, ou a posse, e seu devedor, seu titular*, conforme dispõe o artigo 35¹¹⁹ do Código Tributário Nacional.

Isso implica a conclusão, de que a hipótese de incidência não se situa precisamente na propriedade em si considerada, mas sim no patrimônio e, o fato gerador da obrigação encontra-se na *relação estabelecida entre contribuinte e propriedade urbana*, independente do vínculo entre *proprietário – propriedade* (domínio ou posse). *O que induz a conclusão de que a natureza jurídica do IPTU progressivo constitui-se numa norma jurídica urbanística compulsória de caráter econômico e não tributário*. Apesar do modelo assentado na lei pela progressividade do IPTU no tempo, a doutrina também, alerta para a devida cautela do poder público em medidas dessa natureza. O cunho acautelatório, prende-se na interferência da esfera jurídica de direito individual subjetivo, também amparado legal e constitucionalmente, capaz de viciar o ato. Esta é, por conseguinte a subsunção concreta do princípio da proporcionalidade/razoabilidade da medida administrativa e a finalidade da própria lei.

4.1.3 O IPTU impago como indício de abandono e descumprimento à função social da propriedade

Corroborando ainda nesse sentido, à guisa de uma análise sistêmica da *função social da propriedade*, particularmente urbana, o texto do artigo 1276 do Código Civil brasileiro, que a teor do *caput* prega: “O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser *arrecadado*, como *bem vago*, e passar, 3 (três) anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se achar nas respectivas circunscrições”. E em alinhamento com o *caput*, ora em remessa aos encargos fiscais – IPTU, o § 2º do mesmo artigo se expressa: “Presumir-

municipal, mediante lei específica para a área incluída ao plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de: Inciso II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo”.

¹¹⁹ Artigo 35 do Código Tributário Nacional: “O imposto, de competência dos Estados, sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos a eles relativos tem como fato gerador: I - a transmissão, a *qualquer título, da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis*, por natureza ou por acessão física, como definidos na lei civil (...)”.

se-á de *modo absoluto*¹²⁰ a intenção a que se refere este artigo, quando cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os *ônus fiscais*”.

Em análise à matéria em foco, o professor Vladimir Passos de Freitas, em artigo publicado recentemente, em 04 de janeiro de 2009, no sítio www.conjur.com.br, manifesta-se sobre a imputação legal, que poderá incidir sobre o imóvel urbano abandonado. Nessa perspectiva, segundo sua análise, a função social da propriedade fomenta e requer a adequação de seu uso, contrariando suas características absolutistas de antanho. Isso é, depurando-se os malefícios do capitalismo selvagem especulativo, na onda da grilagem ou da exploração imobiliária, quando a propriedade se constituía no patrimônio intocável do seu titular, a função social ora prevista, tem o condão de racionalizar seu uso inclusive com sua adequação ao meio ambiente.

As medidas restritivas visam comedir, em verdade, os abusos havidos, enquanto instrumentos de dominação e poder. Argumentando o aspecto da função social da propriedade atrelado ao eventual abandono, o autor elucida que atualmente vivemos novos tempos e novos direitos. Por conseqüência, “as transformações sociais, migração campo/cidade com inchaço das periferias, a falta de moradia, os problemas ambientais, a má distribuição da renda, tudo isto força a existência de um novo direito”. Por isso, numa espécie de *propriedade – utilidade, ou modus-proveito*, o artigo estabelece que o titular o é, enquanto corresponder aos ditames da lei. O abandono aponta descaso ou intenção de não mais possuí-lo.

Por isso, conforme o doutrinador, o dono tem o dever de ser diligente no exercício da posse, vez que, o ônus que lhe pesa, a *contrário sensu*, é a perda, independente de indenização, pois que, vencido decurso legal, o bem poderá ser arrecadado como bem vago, e não como bem desapropriado. Portanto, para além da titularidade, o proprietário, ora, está compelido a regramentos que contribuam com a melhoria da qualidade de vida coletiva dos concidadãos e do meio ambiente urbano. O professor Vladimir Passos de Freitas, ainda arremata com informe de que a despeito das disposições dos artigos 1276 do Código Civil na leitura acima, e 5º da Lei nº 10257/01 serem objetivas e claras, são pouco conhecidas e

¹²⁰ O texto do parágrafo 2º prega a presunção absoluta de abandono, pelo não exercício regular da posse ou do inadimplemento dos encargos fiscais. “No entanto, o enunciado 243 do Conselho da Justiça Federal, conclui que o dispositivo citado não pode contrariar o artigo 150, IV da Constituição, ou seja, o tributo não pode ser usado como instrumento de confisco. Não será difícil distinguir as situações. A omissão no pagamento dos tributos é apenas um indício a mais do abandono. Nele não se vê o objetivo de confisco de propriedade via ordem tributária, mas sim a busca do uso social da propriedade” FREITAS, Vladimir Passos de. A função social e o abandono de imóveis urbanos. In: www.conjur.com.br/ acesso em 10.01.2009.

utilizadas na prática, quando sabidamente se tem notícia de inúmeros imóveis abandonados¹²¹ e subutilizados em vários municípios, especialmente litorâneos. Contudo, não se observa nada de efetivamente prático nesse sentido, mas oportuniza algumas sugestões ao escopo da lei:

- a) promover um levantamento de imóveis abandonados; b) instaurar um processo administrativo de arrecadação para cada imóvel abandonado, instruindo-o prova da omissão no pagamento do IPTU e informações do setor de fiscalização (inclusive fotografias); c) notificar o proprietário, pessoalmente por funcionário da Prefeitura (lei 10257/01, art. 5º, § 2º), carta com AR ou, no caso de insucesso, por edital, para que exerça seu direito de defesa (CF, art. 5º, inc. LV); d) após, proferir decisão administrativa, decretando (ou não) a *arrecadação como bem vago*¹²².

4.2 PLANO DIRETOR: UM CAPÍTULO À PARTE

Plano Diretor: Numa abordagem introdutória e em ligeira visita a incursão do próprio termo – *plano*¹²³ –, remete-se a idéia de se traçar marcos, projetos, programas métodos rumo a um dado objetivo perseguido e – *diretor* –, parece revestir-se de uma dimensão jurídica no sentido de dirigir, conduzir, aferir, dirimir, inserir, enfim, sistematizar um plano criado por lei para gerar outras novas, além de decretos, regulamentos portarias, que precisam ajustar-se às suas normas de direção como: plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual. Embora não expressamente definido pela Lei 10257/01, é possível tratá-lo doutrinariamente, como um conjunto complexo de normas legais e diretrizes técnico-administrativas, na intervenção e gestão de políticas urbanas, voltadas ao desenvolvimento espaço-territorial, socioeconômico e político-administrativo do município¹²⁴.

¹²¹ Exemplificativamente para elucidar a nota, o Jornal – A Gazeta do Povo – datado de 12.09.2004, já denunciada às fls. 01, a estampa: “*Prédios vazios somam mais de 40 mil metros quadrados no centro de Curitiba*”.

¹²² “A lei civil não dispõe sobre o destino dos bens arrecadados. Mas está implícito que eles deverão ser utilizados, preferencialmente, em alguma atividade de cunho social. Afinal. A medida existe porque da propriedade se exige que tenha esta função”. (FREITAS, In: www.conjur.com.br/ acesso em 10.01.2009).

¹²³ “A partir da palavra ‘*plano*’ foi escolhida a expressão *planejamento urbano* para designar essa forma específica de discurso – do Estado sobre o espaço urbano – caracterizada por uma suposta visão geral ou de conjunto” (VILLAÇA, 1999, p. 181).

¹²⁴ “A exigência de que o plano diretor devesse integrar os setores econômico, *social, físico-territorial e institucional* sofisticou o processo de planejamento urbanístico municipal onde faltava tradição planejadora capaz de servir de suporte à implantação de um tipo de plano mais sofisticado. Complicou ainda mais o fato de ter-se dado *demasiada ênfase ao aspecto econômico* do plano, tangido pela então preocupação nacional de reunir todos os esforços no sentido da realização do desenvolvimento nacional (...). A técnica do planejamento urbanístico e dos respectivos planos é muito mais importante que a sofisticação uniformizante, para todo o país, do plano diretor de desenvolvimento integrado. *Reconhece-se hoje, que o município onde o planejamento urbanístico alcançou êxito efetivo foi o de Curitiba*. Lá se implantou um *processo permanente de planejamento urbanístico de bases simples e democráticas*, elaborando-se *plano diretor de caráter puramente urbanístico*, ‘para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município’, visando a ‘propiciar melhores condições para o desenvolvimento integrado e harmônico e o bem-estar social da comunidade, bem como da região metropolitana de Curitiba (art. 1º da lei 2868/66). Fixaram-se as diretrizes básicas do plano relativas ao sistema viário, ao zoneamento, ao loteamento, à renovação urbana, à preservação e revitalização dos setores

Pressupõe no direito comparado, segundo Oliveira (2002, p.78) indicando Fernando Alves Correia (Coimbra), uma simbiose de *poder regulamentar e atos administrativos*, mas, frente ao Estatuto da Cidade, na inteligência do artigo 40 e §§, reveste-se mais apropriadamente de natureza legislativa. Por isso, é possível afirmar que na elaboração do Plano Diretor, o Poder Público está vinculado à observância das normas gerais por si mesmo estatuídas, como também aos princípios básicos de direito urbanístico e administrativo.

No que respeita aos princípios de direito urbanístico, em essência, o plano diretor deve interagir na política de desenvolvimento urbano, como mecanismo útil e necessário à implementação das intervenções urbanas, na leitura de um interesse descolado do direito puramente privado, por conta da *supremacia do interesse público*. É que no tratamento urbano, as *cidades* devem ser tomadas no seu conjunto, como complexos de relações sociais coletivas, como objeto teleológico da lei em comento. Desse aspecto desdobram-se outros, como por exemplo, se depreende da própria estrutura de planificação urbanística, cujo propósito básico está afeto à *função social da propriedade e da cidade*, ao estabelecer limitações e contornos ao aproveitamento e uso do solo urbano.

Uma outra forma de ler essa regra, está na determinação da imputação tributária a título da contribuição de melhoria, quando o poder público promove melhoramentos com obras públicas de infra-estrutura, e busca ressarcir-se através da taxação tributária, em função de aferição da *mais valia* imobiliária. Assim, do ponto de vista do direito administrativo, o *plano diretor* prende-se especialmente à orientação principiológica: a) do *interesse público*, nesse âmbito pode ser interpretado como *um princípio geral de direito*, por revestir-se da supremacia do interesse público sobre o privado. Como visto anteriormente, na doutrina de Hely Lopes Meirelles, as limitações impostas à propriedade em homenagem à sua função social, não lhe retira a substância, mas adequa-a ao uso conforme sua função estabelecida pelo condicionamento coletivo, delimitado pelo *plano diretor*.

São direitos que coexistem entre si: o direito subjetivo do proprietário, e o coletivo que legitima o poder público as emanações legais de restrições, como pressuposto lógico das relações sociais coletivas. Noutra vertente, o mesmo *plano diretor*, que parece impor somente restrições ao particular, também se reveste de instrumento limitador à discricionariedade do

históricos tradicionais, à edificação, aos serviços públicos e equipamentos comunitários – e nada mais, como se do plano diretor aprovado pela Lei 2.868 de 31 de julho de 1966, que teve continuidade, sob orientação e supervisão do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC”. (SILVA, p. 102 e 152). O autor ainda conclui que o conteúdo econômico do plano diretor de desenvolvimento integrado, desviou as municipalidades de sua função urbanística precípua, que consiste na implantação de um processo de planejamento urbanístico típico, caracterizado pela ordenação dos espaços habitáveis.

administrador público, em razão das vedações genéricas ou específicas, ao conhecido desvio de finalidade ou de poder; b) da legalidade; moralidade; impessoalidade; publicidade e eficiência administrativas, por consequência do próprio interesse público protegido, nos expressos termos do artigo 37¹²⁵ da Constituição Federal de 1988.

Por isso, o plano diretor pode ser definido segundo Machado (2006, p. 389) como: (...) “um conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas e jurídicas, de Direito Público ou Privado, a serem levados a efeito no território municipal”. Em que pese o uso da expressão – território municipal – encampar um lastro para além do – urbano –, porque alcança o rural, e deve mesmo avançar os limites do perímetro urbano, o plano diretor tem por objetivo fundamental, imprimir o cunho da função social da propriedade urbana, no sentido de garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, reconhecendo a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos.

Nessa perspectiva, o plano diretor deixa de ser um mero instrumento de controle do uso do solo, para se tornar o instrumento básico da política do desenvolvimento e de expansão urbana, nos moldes do artigo 182, § 1º¹²⁶, da Constituição Federal, introduzindo o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras. Com o plano diretor, visa-se dar efetividade à proteção ambiental no âmbito municipal, de forma articulada e coordenada com as demais matérias de interesse local. O plano diretor, portanto, não se limita ao espaço urbano, mas considera todo o território municipal, com a observância de suas características peculiares em seus diversos componentes – ecológico, econômico, social, cultural. Visa, especialmente, a universalização do acesso ao *saneamento ambiental*, como as diretrizes para os sistemas de abastecimento de água, de drenagem, de esgotamento sanitário e dos resíduos sólidos. Nessa linha, SILVA (2006, p. 100) esclarece acerca do planejamento urbanístico no Brasil que:

Verificou-se, contudo, que o planejamento urbanístico local é insuficiente para resolver a problemática urbana. Na medida mesma em que a idéia de urbanismo se amplia para abranger a sistematização do território, também se apresenta a exigência de que a dimensão espacial se incorpore ao planejamento no nível nacional, com o que estariam em jogo decisões em duas amplas frentes. Uma delas, voltada para a rede urbana nacional, como um todo a ser alvo de políticas de ocupação territorial, e a outra voltada

¹²⁵ Artigo 37 da Constituição Federal/88: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...)”.

¹²⁶ Artigo 182 (*omissis*) § 1º da Constituição Federal: “O *plano diretor*, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

para as próprias cidades como lugares onde as atividades setoriais, principalmente levando-se em conta a sua proximidade física, se tornam interdependente.

Entretanto, é conveniente em certa medida, registrar-se também, o entendimento urbanístico¹²⁷ que se estabelece nas inflexões urbanas na relação entre: Cidade e Território.

A evidência de um processo de urbanização difusa que avança para áreas cujas características são muito indefinidas, nem propriamente urbanas nem tampouco rurais, aponta para a presença de uma forma de ocupação do território que vem sendo descrita como um tipo específico de *suburbanização sem limites*. Um grande conjunto de dados e análises confirma que a partir das duas últimas décadas do século XX um ciclo iniciado no século XVIII, de contínua dissolução da organização específica e dos limites físicos dos dois universos – o urbano e o rural – chegou a seu término. O conceito de urbanização difusa foi criado para descrever esse novo intenso fenômeno (MEYER, 2006, p. 39).

Dáí indagar-se então, qual é hoje, o território do plano urbanístico e o território do projeto urbano, tendo em vista as novas dinâmicas de transformação? E, Meyer (2004, p. 39) diz que, “desafiado pelo próprio objeto de trabalho – *a cidade* – que se transformou em outro ente – *o território* – invalidando seus métodos clássicos, o urbanismo está hoje vivendo uma fase rica de criação de hipóteses de caminhos alternativos. Neste percurso, estabelecer uma relação mais exigente com o termo território tem se mostrado fundamental”. Seria, segundo Meyer, adotar-se a tese de Marcel Roncayolo na rubrica de: *A cidade é um território que organiza territórios* – quando aponta para novas dinâmicas das cidades atuais e que coincidem com o *enfraquecimento da cidade compacta*, tida como alvo principal do urbanismo. Portanto, o novo ciclo vivido pelo atual urbanismo, passa pela imposição estrutural ou de reestruturação do território urbano.

Reputa-se assim, que o crescimento do urbanismo na sua característica mais evidente – *ser propositivo* – só será factível se, se demonstrar capaz de instituir seu próprio sistema de investigação, e de configurar suas questões a partir de *recortes físicos, espaciais, funcionais e temporais em seu novo objeto de análise – o território urbanizado*. Isso demonstra claro quanto é insuficiente a demarcação de limites físicos na condução de um projeto urbano, se não considerada a necessidade e manutenção simultânea, das referências espaciais-locais e abrangentes de cada uma dessas peças urbanas. Por isso, é indispensável considerar a presença de um território comandado por redes e fluxos, tal como Manuel Castells descreve em - *A sociedade em rede* -, vez que, fala-se da contigüidade física, ou continuidade espacial, obrigatoriamente minimizada em favor de novas variáveis.

¹²⁷ “O percurso histórico do urbanismo, enquanto disciplina liberal, sobretudo na linhagem inaugurada no Renascimento e revista de forma radical na segunda metade do século XIX, atesta que a presença de um objeto claramente definido – *a cidade* – sempre esteve no horizonte do pensamento e da prática. Tanto a análise urbana quanto os projetos realizados durante três séculos evidenciam que o objetivo do urbanismo era justamente oferecer propostas pautadas por padrões de racionalidade formal e funcional” (MEYER, 2006, p 38).

É vital ter presente que o principal *alvo do projeto urbano contemporâneo é a integração do território*, sobretudo tendo em vista os cem números de dispositivos armados para promover sua dissolução, isto é, o distanciamento espacial, funcional e territorial dos diversos trechos que compõem a cidade na sua aglomeração urbana. Os clássicos instrumentos de ordenação do território – planos ortogonais, sistemas binários, eixos, hierarquias espaciais e funcionais, densidades – precisam ser revistos e não apenas substituídos. Mesmo um instrumento tão contestado como o zoneamento funcional e de uso do solo, adotado em todo mundo, deve, nessa conjuntura de desarticulação territorial, ser objeto de séria revisão (...). O surgimento da sociedade em rede e o seu desdobramento no espaço dos fluxos, tão precisamente descritos por Manuel Castells, são dois elementos paradigmáticos dessa teoria que engloba a sociedade, a sua economia, o seu espaço e as novas tecnologias de comunicação. Espaço como extensão parece perder importância em favor do tempo como distância. A economia do espaço cede lugar à economia do tempo. Os deslocamentos são medidos em função do tempo e não da distância (MEYER, 2004, p. 41).

4.2.1 O Plano Diretor e a proposição de seu escopo

No capítulo III, situa-se então, o ponto alto do Estatuto da Cidade, que após estabelecer suas diretrizes gerais e apreçoar os mecanismos para o implemento e gerenciamento de suas propostas, alicerça a força motriz da política de desenvolvimento urbano, no contexto dos artigos 39 a 42, da Lei Federal nº 10257/01, conhecido por *plano diretor*. Reveste-se de tão principal e especial, quanto discutível instrumento básico da política urbana do país, como combustível que fomenta o motor da máquina administrativa, na regulação e gestão da propriedade urbana, com cerne primordial voltado à *função social da propriedade e da cidade*. Como informa Francisco (2001, p. 240), dessa realidade o *plano diretor* estatutário não fugiu dos objetivos traçados pelo Programa de *Habitat II*, da Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, consignando que: “los asentamientos urbanos bien planificados y administrados encierran la promesa del desarrollo humano y de la protección de los recursos naturales del mundo por su capacidad de sustentar a gran número de personas limitando al mismo tiempo sus efectos em el médio ambiente¹²⁸”.

Ressalte-se nessa linha, contudo, que o artigo 39 do Estatuto da Cidade não consiste na simples reprodução textual do artigo 182, § 2º¹²⁹, da Constituição Federal de 1988, na definição da *função social da propriedade urbana*. Em síntese, o *plano diretor*¹³⁰ é o

¹²⁸ (...) os assentamentos urbanos bem planejados e administrados encerram a promessa do desenvolvimento humano e da proteção dos recursos naturais do mundo e por sua capacidade de sustentar grande numero de pessoas limitando ao mesmo tempo seus efeitos no meio ambiente. (tradução livre).

¹²⁹ § 2º do artigo 182 da Constituição Federal/88: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (...) Artigo 39 da Lei 10257/01: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º desta Lei”.

¹³⁰ Artigo 152 da Constituição do Estado do Paraná: “O plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento econômico e social e de expansão urbana, aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, expressando as exigências de ordenação da cidade e explicitando os critérios para que se cumpra a função social da propriedade urbana. § 1º - O plano diretor disporá sobre: I-

instrumento básico disponibilizado ao Poder Público Municipal ao implemento do *direito às cidades sustentáveis*, nos precisos termos do inciso I, do artigo 2º, da Lei nº 10257/01, no estreitamento hermenêutico do inciso III, do artigo 1º, da Constituição Federal, que pugna pela dignidade da pessoa humana. Os objetivos voltados ao *direito às cidades sustentáveis*, em suas várias perspectivas, têm como metas: a ordenação, a organização e a forma como deverão ser desenvolvidas as atividades econômicas e a expansão da área urbana que deverão constar do *plano diretor*.

No texto do artigo 40, está consignado oficialmente o *plano diretor*, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, necessariamente aprovado por lei municipal, como parte integrante do processo de planejamento urbano que contemple e incorpore as diretrizes orçamentárias, plano plurianual, orçamento anual e suas prioridades. Há estabelecida ainda, a previsão de que o *plano diretor* deva englobar todo o território do município, carecendo de revisão a cada dez anos. Na elaboração, fiscalização e implementação dos planos diretores, há a previsão de que os poderes executivos e legislativos municipais, deverão garantir audiências públicas e estimularem a participação popular ao debate, no sentido de facilitar acesso às informações e documentos coligidos, disponíveis a consulta e análise da população interessada.

No texto do artigo 41, estabelece a obrigatoriedade do plano diretor para municípios com população superior a vinte mil habitantes; para municípios integrantes de Regiões Metropolitanas¹³¹ e aglomerações urbanas; e, delimita área em que haja necessidade das imposições legais previstas do artigo 182, § 4º, da Constituição Federal de 1988. Isto é, terrenos urbanos subutilizados passíveis do parcelamento e edificação compulsórios, ou ainda da imputação progressiva do imposto predial territorial urbano; como ainda, áreas de interesse turístico, ou situadas em zonas de influência de empreendimentos impactantes ao meio ambiente, em qualquer âmbito da federação. Nessa última hipótese, os recursos técnicos e

normas relativas ao desenvolvimento urbano; II- políticas de orientação da formulação de planos setoriais; III- critérios de parcelamento, uso e ocupação do solo e zoneamento, prevendo áreas destinadas a moradias populares, com garantias de acesso aos locais de trabalho, serviço e lazer; IV- proteção ambiental; V- ordenação de usos, atividades e funções de interesse zonal; § 2º - O Poder Público municipal poderá exigir, nos termos do artigo 182, § 4º, da Constituição Federal, o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado”.

¹³¹ “Procurou o Estatuto, também, manter indistintos, para efeito de tornar obrigatório o plano diretor municipal, os conceitos de *região metropolitana* e de aglomeração urbana, até porque ainda não há uma definição doutrinária unívoca do que lhes diferencie, diante da multiplicidade de conceitos exurgidos das Constituições Estaduais, conceitos, muitas vezes, que estampam a diversidade de realidade de nosso país, motivo pelo qual, até, torna-se medida salutar esta indistinção por parte do Estatuto da Cidade que é norma geral de Direito Urbanístico e, como tal, não pode descer a pormenores que, inclusive, desprezem um fator tão vivido e importante quanto esta multiplicidade de realidade num país continental como é o nosso” (FRANCISCO, 2001, p. 294).

financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação.

No bojo do artigo 42, embora um texto aparentemente simples, em verdade indica um conteúdo denso, vez que, comete ao *plano diretor*, a séria tarefa de forçar um planejamento contínuo pelo governo municipal. Daí porque na lógica das palavras de Francisco (2001, p. 245), o *plano diretor*, “não pode ser concebido como um *plano etéreo, meramente programático*, uma carta de intenções que se apresente apenas para propaganda ou satisfação meramente formal de imperativos legais”. Ao contrário, é preciso a consistência de reflexões políticas, aliadas aos demais instrumentos e mecanismos de governo, na gestão da coisa pública, rumo ao bem comum. Assim, após um breve intróito acerca do *plano diretor*, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988, é preciso considerar suas variantes, especialmente críticas, apontadas a seguir, por estudiosos do espaço urbano, no sentido de refletir se teoria e prática convergem ou divergem na prática, com o espírito constitucional convalidado e apregoado pela Lei Federal nº 10257/01, ou se o escopo visado é real ou utópico.

4.2.2 Planejamento Urbano no Brasil – modelo importação

Villaça considera que o modelo importação, registrou-se como marco pioneiro e universal do *Regional Survey of New York and Its Environs* de 1927, atraindo a atenção especial de nossos urbanistas. Nesse modelo de planejamento urbano, em verdade, inseria-se a disposição de seu patrocinador – *City Planning Commission* da cidade de Nova York, na investigação do espaço urbano – cidade e seus problemas – visando a compreensão das irracionalidades no uso do solo urbano. Uma comissão formada pelo empresariado local, buscava entender como era possível, velhos barracões e armazéns desestruturados, conviverem em terrenos caros e próximos as áreas nobres da cidade.

Já em 1922 se investigava essa possibilidade, no sentido de equacionar três fatores de investigação: a) os requisitos espaciais das funções econômicas; b) as tendências nas mudanças e possíveis demandas pelo espaço territorial urbano; e, c) o futuro dessas tendências. Fácil concluir o aspecto nitidamente econômico visado pelo modelo importação, que buscava a explicação científica ao uso do solo urbano no viés economicista. Nesse eixo econômico, o economista *Robert Murray Haig* analisa o capítulo sob o título *Some Speculations Regarding the Economic Basis of Urban Concentration*, que dentre outras afirmações destaca-se: “Where the early plan was once content to be a noble design, the

modern plan aspires to qualify also as a productive piece of economic machinery (...) to change the economic character of the plan from that of a consumption good to that of a production good (...) ¹³².

Donde se depara com a disparidade objetiva e conceitual de importação do modelo. Mais tarde, diz Villaça (1999, p. 200-201), “copiando mal o que se fazia no exterior, ¹³³ o planejamento urbano brasileiro deixou de ser assunto apenas de engenheiros e arquitetos, e passou a sê-lo também dos economistas, dos sociólogos, geógrafos, advogados, administradores etc.”. A partir de então, segundo Villaça, surgiram o *Urbanismo e o Plano Diretor*, precursores do Planejamento Integrado.

Estamos nos referindo a um processo político econômico que, no caso do Brasil, construiu uma das sociedades mais desiguais do mundo, e que teve no planejamento urbano modernista/funcionalista, importante *instrumento de dominação ideológica*: ele contribuiu para ocultar a cidade real e a para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo. Abundante aparato regulatório – leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo, etc – que convive com a *radical flexibilidade da cidade ilegal*, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada. O *aparato técnico corporativo*, ou a burocracia ligada à aprovação de projetos e códigos de obras, não passa de um *subproduto*, nesse processo, alimentando-se da defesa de seu micro poder (MARICATO, 2000, p. 124).

Avocando um denominado *plano-discurso* que na ótica de Flávio Villaça, cumpre um papel ideológico, Maricato, (2000, p.124) acrescenta: “Como convém a um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o chamado *plano diretor – plano-discurso* -, *está desvinculado da gestão urbana*. Discurso pleno de boas intenções, mas distante da prática”, onde os conceitos são reificados, e embora reafirmados em seminários internacionais, ignoram a maioria da população. A habitação social, o transporte público, o saneamento e a drenagem, não ocupam *status* de temas importantes como deveriam ter, dito urbanismo. E, Maricato (2000, p. 125 e 130) arremata que o resultado é um: “*planejamento*

¹³² “Alguns aspectos sobre as bases econômicas da concentração urbana: Onde anteriormente (ou antes), o plano foi concebido para ser um nobre desenho, o plano moderno visa ser um pedaço produtivo da máquina econômica (...) para mudar o caráter econômico do plano de um produto de consumo para um produto de produção” (tradução livre).

¹³³ “A crítica ao planejamento modernista carrega o risco de ajudar a mover o moinho das idéias neoliberais de flexibilização e da regulamentação. Porém, o que é necessário é evitar a *importação de idéias desvinculadas* da forma contraditória, desigual e predatória ao meio ambiente, com que evoluem as cidades brasileiras (...). É muito deprimente assistir à contraditória e alienada absorção de um modelo importado e depois absorver também de fora, sua própria crítica, para em seguida colocar, sem mediações, outro modelo no lugar. *A crítica não impede de enxergar que o planejamento modernista garantiu boa qualidade de vida a uma parte da população das cidades*”. (MARICATO, 2000, p. 124).

*urbano para alguns, mercado para alguns*¹³⁴, *modernidade para alguns, cidadania para alguns* (...).

A autora informa ainda, que a relação dos críticos ao planejamento urbano, e especialmente à técnica de zoneamento é muito vasta, dentre os quais Lefèbvre foi mais longe em sua atraente radicalidade, identificando o “planejamento – ou o *urbanismo indiferente* – como o pior inimigo do urbano ao destruir a vida cotidiana”. Maricato mostra-se enfática nas críticas ao modelo de planejamento urbano brasileiro, considerando que a importação de idéias na evolução do urbanismo e do planejamento urbano no Brasil, desde há muito, é uma tradição, aduzindo afinal que:

A história do planejamento urbano no Brasil mostra a existência de um pântano entre sua retórica e sua prática, já que estava imerso na base fundante marcada por contradições: direitos universais, normatividade cidadã – no texto e no discurso – *versus* cooptação, favor¹³⁵, discriminação e desigualdade – na prática da gestão urbana. *A importação de modelos tecnológicos e culturais é intrínseca desse quadro marcado por reinserções históricas subordinadas*. Não é por outro motivo que grande parte das análises, até mesmo *abordagens históricas do urbanismo brasileiro se restringem à pesquisa das idéias*, como se o objeto se restringisse a elas e não incluísse a evolução do espaço e da práxis social (MARICATO, 2000, p. 137 ss).

Maricato (2000, p.137), lembrando a leitura de Flávio Villaça, diz que entre 1875 e 1906, à época, “a elite brasileira tinha condições hegemônicas suficientes para debater abertamente – isto, *evidentemente, entre os iguais*¹³⁶ – um plano de obras urbanas a ser implantado. Esses planos se referiam especialmente *ao melhoramento*¹³⁷ *e ao embelezamento das cidades*¹³⁸. As elites tinham um projeto urbano”.

¹³⁴ “(...) diante, de um cenário de competição crescente entre cidades, o instrumental do planejamento urbano, poderá ser, cada vez mais convidado a preparar e adequar o espaço urbano às necessidades reais das grandes empresas internacionais” (KLIND, Jeroen J., 2001, p. 137; *apud* GOUVÊA, 2005, p. 50).

¹³⁵ “(...) assim, na prática, os planos têm se reduzido somente a declarações genéricas de intenções. Apesar de serem considerados, tecnicamente, peças de difícil refutabilidade, *os planos têm sido pouco úteis – diante do hiato entre as diretrizes genéricas que apresentam e as políticas públicas concretas* – para uma efetiva utilização desse instrumental na orientação das políticas públicas. O planejamento, apesar de concebido como um mecanismo de mobilização do governo para a consecução de metas tidas como coletivas – por exemplo – viabilizar a provisão de bens públicos -, estaria então cumprindo apenas funções simbólicas – pela ênfase nos aspectos consensuais do uso do poder público -, não se prestando a funções realmente instrumentais (...). No entanto, a cada vez maior a escassez de recursos, aliada às pressões políticas, tem gerado uma postura um tanto ambígua dos gestores públicos. Os governantes reconhecem a importância do instrumental do planejamento, mas, ao direcionarem a alocação das verbas públicas, não costumam seguir as diretrizes e etapas previstas nos planos. Em muitos casos, ocorre que certos projetos são ‘pinçados’ dos planos – projetos importantes, mas nem sempre prioritários - para atender interesses imediatos de determinados grupos” (GOUVÊA, 2005, p- 35 e 50).

¹³⁶ Maricato (2000, p. 137) diz: “muitos deles foram executados por diversos e sucessivos governos, o que seria impensável atualmente, quando cada governo busca sua ‘marca’ e ignora qualquer linha de continuidade” (...).

¹³⁷ A autora lembra, às fls. 147 e seguintes da obra indicada, com esteio em Villaça, que seria possível divisar nesse período duas linhas de urbanismo: a primeira, formada pelos Planos de melhoramentos que posteriormente evoluíram para os conhecidos Planos Diretores ou de Desenvolvimento Integrado; a segunda, composta pelo urbanismo modernista ligado aos *CIAM*'s. Acrescenta ainda, que na doutrina de Villaça, o planejamento sucedeu ao urbanismo após a década de 1940 e que numa abordagem mais política, Villaça se refere a uma

(...) A partir de 1930, agora sob a hegemonia da burguesia urbana, a eficiência, a ciência e a técnica começaram a substituir os conceitos de melhoramentos e embelezamento¹³⁹. A cidade da produção precisa ser eficaz. Mas é justamente nesse momento que tem início um período de inconseqüência e inutilidade da maioria dos planos elaborados no Brasil. De um lado estava dada a impossibilidade de ignorar os *problemas urbanos*, de outro a impossibilidade de dedicar o orçamento público apenas às obras, especialmente às obras viárias, vinculadas à lógica do capital imobiliário, de maneira aberta ao debate, sem sofrer críticas. *Quando a preocupação social surge no texto, o plano não é mais cumprido*. Ele se transforma no *plano-discurso*, no plano que esconde ao invés de mostrar. Esconde a direção tomada pelas obras e pelos investimentos que obedecem a um plano não explícito. A elite brasileira não era suficientemente hegemônica para divulgar e impor seu plano. Os problemas urbanos ganhavam novas dimensões. *Para fugir ao desprestígio dos planos não implantados, as denominações variaram¹⁴⁰: Plano Diretor, Planejamento Integrado, Plano Urbanístico Básico, Plano Municipal de Desenvolvimento, entre outros¹⁴¹* (MARICATO, p. 137).

Nessa mesma linha Leal (2003, p. 1- 47), com esteio em Raquel Rolnik, em referência ao Plano Agache do Rio de Janeiro, afirma, por exemplo, que este processo apresenta em verdade, a característica da *não universalidade*. Por conta da ânsia de identificação com modelo europeu, acabou-se importando um modelo impróprio à realidade brasileira, onde as intervenções urbanas visavam a formação de uma nova imagem de cidade, e a modernização se torna seu princípio organizador. Entretanto, o resultado visado prendeu-se ao fato, de que as *elites hegemônicas buscavam afastar a aproximação da população pobre de seu alcance, e por meio das reformas urbanas propostas, criaram uma cidade artificial e seccionada*. Com certo e aparente pesar, Maricato ainda informa que:

Apesar da história comprovada de falta de respeito, durante décadas, em relação aos Planos Diretores Municipais, esse tema retorna em grande estilo no texto da Constituição de 1988, que estabelece a obrigatoriedade de sua execução em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes, restabelecendo seu prestígio e fortalecendo a idéia muito comum na imprensa, de que nossas cidades são um caos porque não têm planejamento urbano, o que não é verdade. Especialmente nos anos 1970, a produção

evolução histórica de nomes, formas, conteúdo e metodologia de planos, coerentes com a necessidade de se *dissimular as novas formas de dominação*.

¹³⁸ “Como lembra Villaça, foi sob a égide do embelezamento que nasceu o planejamento urbano brasileiro. A inspiração era fundamentalmente européia e mais marcadamente francesa” (MARICATO, 2000, p. 137).

¹³⁹ Segundo Villaça, a expressão *embelezamento urbano*, sintetizou no Brasil, o planejamento de origem renascentista que importado da França, enfatizava a beleza monumental que perpetrou pelo mundo, pelas obras arquitetônicas de Madri, Barcelona, Buenos Aires, S. Petersburg, Budapest e Estados Unidos.

¹⁴⁰ “A tese deste texto é que somente entendida enquanto ideologia, é possível compreender a produção e principalmente a reprodução no Brasil, nos últimos 50 anos, do planejamento urbano, cristalizado na figura do plano diretor. Sustenta-se também que as constantes mudanças de nome, de metodologia de elaboração e de conteúdo dos planos ao longo de sua história, foram estratégias dos quais as classes dominantes lançaram mão para renovar a ideologia dominante e com isso contrabalançar a tendência de enfraquecimento de sua hegemonia, contribuindo assim para sua manutenção no poder e para o exercício da dominação” (VILLAÇA, 1999, p. 182).

¹⁴¹ “Nos anos de 1960 foram produzidos alguns super-planos, fortemente detalhados, contendo diretrizes e recomendações para diversos níveis de governo. Um deles, para o Rio de Janeiro, foi elaborado por um escritório grego liderado pelo urbanista Constantin A. *Doxiadis*, tendo sido redigido e impresso em Atenas, e entregue ao governador em inglês. O PUB – Plano Urbanístico Básico de São Paulo 1969 - foi elaborado por um consórcio de escritórios brasileiros e norte-americanos. Segundo Villaça, suas 3.500 páginas foram do consórcio diretamente para as gavetas da Secretaria Municipal de Planejamento, onde permaneceram” (MARICATO, 2000, p. 137).

de Planos Municipais foi muito significativa¹⁴² (...). Nunca é demais repetir que não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório. Um abundante aparato regulatório, normatiza a produção do espaço urbano no Brasil – *rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei. A ineficácia dessa legislação é, de fato, apenas aparente, pois, constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder além de favorecer pequenos interesses corporativos. A ocupação ilegal da terra urbana é não só permitida, como é parte do modelo de desenvolvimento urbano Brasil (...)*. As recorrentes discussões técnicas detalhadas sobre posturas urbanísticas ignoram esse fosso existente entre a lei e gestão e ignoram também que a aplicação da lei é instrumento de poder arbitrário. A leitura das justificativas de planos ou projetos de leis urbanísticas, no Brasil, mostra o quão pode ser ridículo o rol de boas intenções que as acompanham. Ridículo sim, porém, não inocente. Cumprem o papel do *plano-discurso*. Destacam alguns aspectos para ocultar outros. É de conhecimento geral que no Brasil há *leis que não pegam e leis pegam*. Tudo depende das circunstâncias e dos interesses envolvidos. É mais freqüente, parte do plano ser cumprida, ou então, ele ser aplicado apenas a parte da cidade. Sua aplicação segue a lógica da cidadania restrita a alguns (MARICATO, 2000, p. 144 - 147 e 148).

Segundo argumentos de Maricato (2000, p. 150 e 162), “a terra é um nó na sociedade brasileira e também nas cidades. (...); a lei se aplica conforme as circunstâncias, numa sociedade marcada pelas relações de favor e privilégios (...), e a legislação é ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários, ou quando o assunto, são os direitos sociais”. Portanto, a conclusão mais próxima da dinâmica dessa lógica desenvolvimentista, situa-se no diálogo entre a construção e ou ficção de uma cidade mais justa, porque é tão evidente quanto impossível reverter o rumo do crescimento das cidades, sem a reversão dos rumos das relações sociais.

4.2.3 Plano Diretor como ideologia e dominação

Villaça (1999, p. 228), diz que “cada vez que um tipo de plano fracassa, outro é inventado para tomar seu lugar”. Com essa afirmação, o autor defende que o *plano diretor* no modelo disposto, está posto em verdade, como um discurso ideológico do Estado, não, porém, na gestão da política deste, como real compromisso social. Vindica a crítica da ideologia da naturalização dos problemas sociais, onde o discurso político se esconde, e por onde o *plano diretor* ganha sobrevida. Assim, Villaça (1999, p. 227-228) aborta a ilusão de que o *plano diretor* é o antídoto ao caos urbano e aponta que “é por estar inserido na *ideologia dominante*

¹⁴² “O FNUR foi um dos responsáveis pela inserção na Constituição de 1988 de algumas conquistas relacionadas à ampliação do direito à cidade. No entanto, ele cometeu o equívoco de centrar o eixo de sua atuação em propostas formais legislativas, como se a principal causa da exclusão social urbana decorresse da ausência de novas leis ou novos instrumentos urbanísticos para controlar o mercado, quando grande parte da população está e continuaria fora do mercado ou sem outras alternativas legais e modernas (isto é, sem segurança e sem um padrão mínimo de qualidade)” (MARICATO, 2000, p. 143).

sobre os problemas urbanos e suas causas, e sobre a isenção e objetividade da técnica, que o plano diretor sobrevive (...)”. E um dos estratagemas mais utilizados pela ideologia é a *naturalização dos problemas sociais*. As idéias dominantes procuram atribuir à natureza – e não aos homens – as causas dos problemas sociais. Assim, segundo Villaça, a burguesia se isenta de culpa pela falta de solução desses problemas.

O acentuado respeito conceitual aferido ao *plano diretor* encerrou nele, no plano da ideologia – segundo a crítica de Villaça, (1999, p. 230) uma incrível credibilidade e autonomia, particularmente, em memória aos idos das décadas de 1980 e 1990. A rigor, os próprios urbanistas mais atuantes, já não sabiam decifrar de que se tratava um *plano diretor*, tamanha as controvérsias entre eles. “A ideologia, entretanto, encarregou-se de fazer com os leigos não só *saibam* o que é um *plano diretor* como também lhe atribuem poderes verdadeiramente mágicos”. Evidência dessa visão idealizada e de uma concepção própria de *plano diretor* é, por exemplo, a exposta no editorial de 16 de março de 1988, intitulado:

Prefeituras sem Planejamento - que na Folha de São Paulo diz: Nada é mais necessário à administração de São Paulo do que *identificar os problemas crônicos* da cidade e *equacioná-los com precisão*, dentro de uma perspectiva que transcenda o imediatismo – tarefa que pressupõe a formulação de um conjunto de diretrizes e ações que, integrado a um imprescindível planejamento do desenvolvimento urbano, possa representar, a médio e longo prazo, soluções duradouras (VILLAÇA, 1999, p. 230).

O analista considera inicialmente, o tom nítido e tecnocrático muito claro do texto. Ressalta a idéia do planejamento, como *identificando e equacionando com precisão os problemas crônicos da cidade e questiona*, Villaça (1999, p. 230): “Ora, se são crônicos, por que precisam ser identificados pelo planejamento? (...). Se o planejamento é um conjunto de diretrizes e ações, por que os problemas precisam ser equacionados com precisão? Para diretrizes não há necessidade de precisão! (...)”, concluindo:

Para fortalecer a idéia da construção ideológica do plano como salvação dos males urbanos, Villaça argumenta que, *ao agravamento dos problemas sociais, a classe dominante responde com Plano Diretor*. Essa foi a resposta da ditadura aos problemas urbanos. Essa foi a resposta da Constituição de 1988, ao aguçamento dos movimentos urbanos e entidades sociais que haviam rejeitado a proposta de Plano Diretor na proposta de iniciativa popular de reforma urbana (...). A rejeição ao Plano Diretor significou a rejeição ao seu caráter ideológico e dissimulador dos conflitos sociais urbanos (...). A inclusão da proposta de Plano Diretor obrigatório na Constituição de 1988 e a subordinação a ele da aplicação dos instrumentos previstos para fazer valer a função social da propriedade – aplicação essa que deve se dar sucessivamente no tempo, esgotando cada medida, hierarquicamente organizada, por vez – constituem um verdadeiro aparato de proteção da aplicação da função social da propriedade privada (MARICATO, 2000, p. 174-175).

4.2.4 Planejamento Estratégico como reprodução do capital

Relativamente ao *Planejamento Estratégico*, a regra parece induzir a uma logística muito apropriada à dinâmica capitalista. Essa nota, segundo Vainer, resta acentuada na leitura extraída do artigo sob o título de *As Cidades como Atores Políticos*, da lavra de Manuel Castells e Jordi Borja, onde a cidade ganha foro de objeto de luxo ou mercadoria, na subliminar figura do *marketing social*. A crítica tem foco no aspecto básico, de que essa linha ideológica relega ao esquecimento seu principal componente estrutural – *o povo*.

E, com base em textos de alguns dos principais porta-vozes do *planejamento estratégico urbano*, entre nós, salienta o autor, busca-se: I) mostrar que seu discurso se estrutura basicamente sobre a paradoxal articulação de três analogias constitutivas: a cidade é uma mercadoria; a cidade é uma empresa; a cidade é uma pátria; II) analisar o sentido e a eficácia de cada uma dessas analogias na construção de um projeto de cidade. Vainer, ao manifestar discordância com a pregação de Castells e Borja, nessa acepção de cultura estratégica de cidade, argumenta que a cidade nessa ótica, se mostra justamente como mercadoria exposta na vitrine do capitalismo, onde o projeto de cidade, aqui, implica em sua direta e imediata apropriação por interesses empresariais globalizados, dependente em grande medida, *do banimento da política e da eliminação do conflito, e das condições de exercício da cidadania*.

Subjacente ao exercício analítico está a intenção de discutir, se, e até que ponto, é aceitável a postulação dos propugnadores do planejamento estratégico urbano de que sua adoção seria o único meio eficaz para fazer frente às novas condições impostas pela globalização às cidades e aos poderes locais; ou se, ao contrário, esta proposta estará, nos próximos anos, obrigada a disputar o mercado de modelos com alternativas capazes de oferecer outros valores e projetos ideais de cidade (...). Em síntese, pode-se afirmar que, transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como a constrói o *discurso do planejamento estratégico*, a cidade não é apenas uma mercadoria mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: *capital internacional, visitantes e usuários solváveis* (VAINER, 2000, p. 78 e 83).

Sem atenuar a crítica, Vainer indaga se nas vestes de *cidade-empresa* se refletiria uma *democracia direta da burguesia ou uma ditadura gerencial* (?...). Concluindo afinal, Vainer (2000, p. 86), que ver a cidade como empresa, significa concebê-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado, e que encontra neste mercado a *regra e o modelo* do planejamento e execução de suas ações. “Agir estrategicamente, agir empresarialmente significa, antes de mais nada, ter como horizonte o mercado, tomar decisões a partir das informações e expectativas, geradas *no e pelo* mercado”. E arremata nos termos que o próprio Borja apregoa: “O Plano Estratégico é seguramente a formalização mais acabada da

cooperação público-privada”. Razão porque da incansável insistência na necessidade da *articulação público-privada*, tanto na definição de objetivos e programas, como na execução de linhas de ação e projetos, como na gestão de serviços.

O privado nesse viés, é caracterizado pelo *capital privado*, não, porém, no sentido semântico de indivíduo enquanto sujeito de direitos e obrigações. Assim, o termo *privado* aqui referido, vincula-se ao uso das expressões atualmente familiares, segundo o cientista, como a *iniciativa privada e a privatização*, dentre outras dessa natureza, que endereça ao capital, capitalismo, capitalistas, empresários ou empresas privadas capitalistas. Para embasar sua contrariedade, evoca David Harvey (*apud* Vainer, p. 99), para quem o planejamento estratégico se identifica “no processo descrito como competição entre territórios e regiões, num mecanismo que leva as cidades a se alinharem à disciplina e à lógica do desenvolvimento capitalista”. Nesse mesmo sentido Lefèbvre indicado por Maricato (2000, p. 170), pontua que a “produção do espaço urbano, não só reflete as desigualdades e as contradições sociais, como também as reafirma e reproduz”. Ainda calcada nessa tese, Maricato apresenta seu aval à doutrina de Vainer e aduz:

(...) estamos rejeitando as noções da cidade como *ator político*, como totalidade que paira acima dos conflitos; *cidade-empresa*, e *cidade competitiva*, que tomam a cidade como *mercadoria* a ser vendida; *cidade-pátria*, que substitui a idéia de nação; defendidos especialmente por Castells e Borja (...) o ambiente construído não existe independentemente das relações sociais e essas imagens cumprem uma função ideológica de abafar o conflito. Criticando o conceito de *Borja e Castells*, *Peter Marcuse* lembra que *cidades são lugares e não agentes ou atores*. Os benefícios ou sacrifícios se referem aos moradores e não às cidades. Daí a importância de não sufocar o conflito, como inclusive é tradição na história do Brasil, mas ao contrário, criar condições para sua emergência e conhecimento e abrir espaços para o exercício democrático da política (MARICATO, 2000, p. 170).

4.2.5 Considerações e Ponderações: Mudanças e Continuidades na Gestão Urbana

Na leitura das cidades nas últimas décadas, os autores: Clóvis Ultramari e Denis Alcides Rezende contribuem com a análise e apontamento de três períodos distintos, às vezes permeados por aspectos urbanos similares entre si, na perspectiva da gestão pública ensaiada e produzida pelos planejamentos urbanos ou planos diretores e estratégicos, sobretudo a partir de 2001. Nesse momento histórico destacam-se especialmente, os planos diretores alicerçados nos princípios trazidos pela Lei Federal nº 10257/01 e o plano estratégico, construído aos auspícios de uma visão orientada pelo mercado, que embora de cunho participativo, volta-se nitidamente ao interesse do setor econômico privado. No primeiro período, circunscrito na década de 1970, vê-se o registro de um poder local compromissado com uma *ação*

administrativa, provedora da infra-estrutura e serviços urbanos, com a participação das instâncias federal e estadual no repasse de recursos financeiros.

Na década de 1980, a simples ação administrativa já não mais se sustentava, passando-se a gerir a cidade com interesses voltados ao desenvolvimento, ora, na proposição de uma *gestão urbana*. Com a implantação do novo modelo o gestor urbano (substituto do até então administrador público) reveste-se o primeiro, de maior competência na gestão urbana, não só pelo fato da redução de inversões por parte do Estado, forçando o estabelecimento de prioridades, como especialmente, pelo fato de vários outros tantos incrementos de complexidades sociais, acrescidas e observadas no espaço urbano.

Nesse período o administrador já não mais se comporta como tal, mas reinveste-se na condição de *agente de desenvolvimento* da cidade, na constatação de que as intervenções físico urbanas não eram bastantes para uma transformação positiva das cidades. “Assim, Ultramari e Rezende (2006, p. 21) entendem que a “complexidade urbana anunciada na teoria das cidades, parece agora ser assimilada pela gestão de fato desses espaços, constituindo, sem dúvida, um avanço significativo no sentido da atuação sobre o espaço administrado”.

Na década de 1990, verifica-se o ensejo da *gestão ambiental urbana*, que desponta em substituição à sua antecessora *gestão urbana*. O modelo de gestão urbana até então focado na preocupação com fator social, começa ser compartilhado ou postos em cheque com os interesses ambientais. Ultramari e Rezende (2006, p. 22) afirmam que “a despeito desse anúncio de divisão de prioridades, o problema ambiental na cidade, muitas vezes, ainda continua sendo enfrentado, com poucos resultados, pelos pressupostos de uma ecologia urbana¹⁴³ mais tradicional, que procura, simples ou utopicamente, o equilíbrio e a adaptabilidade do morador urbano com o meio ambiente, por meio de políticas públicas do poder local”.

Embora a questão ambiental seja recorrente de um período de crise agudizada, parece dela também emergir uma estreita relação com os problemas urbanos de infra-estrutura, e serviços públicos precários ou insubsistentes. Aquela visão de preservação de matas, florestas, parques, áreas verdes que se imprimia como prioridade, sofre alguns reflexos com a inflexão de novos fatores que coincidem na conciliação desses iguais interesses ambientais – infra-estrutura e serviços urbanos, lotando o poder local de competência na gestão de tais interesses, investidos de poder de Estado, *lato sensu*. Aspecto referendado pela Conferência

¹⁴³ Os autores observam que o conceito de ecologia urbana utilizado aqui, consiste naquele que reduz o problema ambiental urbano, a algo que possa ser solucionado via educação ambiental, na crença de que o conhecimento da crise ambiental e a importância da natureza por si mesmas, possam enfrentar questões complexas como as de fundo socioeconômico e político.

das Nações Unidas – *Habitat II*, no enfrentamento da questão de saneamento ambiental urbano e provimento de serviços de infra-estrutura, como especialmente, a Agenda 21 que avança inclusive na imposição de limite temporal – com previsão de atendimento até 2025, a toda população urbana - para provimento de água, esgoto e tratamento a todos os assentamentos humanos.

E em 2001, questiona-se, se com advento do Estatuto da Cidade, seria possível falar-se em novo ciclo ou nova fase de gestão urbana. Na verdade, a Lei nº 10257/01, trouxe uma série de ações propostas e incentivadas pelo governo federal, conduzente a possível formatação de políticas urbanas nacionais, na igual tendência proclamada pela Constituição Federal de 1988. Isto é, – a *descentralização político-administrativa* dos governos locais. E na leitura do Estatuto da Cidade, essa fase mais recente, estaria centrada no feixe de uma série de intervenções urbanas, que visam a (re) novação, (re) valorização e (re) vitalização de determinados espaços urbanos, como resultados estratégicos¹⁴⁴, de uma postura também estratégica e executiva. Contudo, Ultramari e Rezende, (2006, p. 25-26), *parecem* concluir que:

A análise dos resultados de uma e de outra forma de fundamentar a gestão urbana atual – se por meio de um Plano Diretor ou de um Plano Estratégico – é dificultada pela curta perspectiva histórica que ainda se tem. *As indicações que se têm não são, porém, animadoras.* Planos Diretores¹⁴⁵ *parecem* repetir instrumentos já disponibilizados pela lei às administrações dos municípios e não utilizados. Planos Estratégicos *parecem* sofrer da falta de recursos para implementar as propostas indicadas em um processo participativo ou mesmo pelo interesse de um governante (...). De fato, se analisados do ponto de vista dos resultados, a baixa apropriação daquilo proposto nos Planos Diretores elaborados nos anos 70, já não havia permitido seu entendimento como um instrumento capaz de caracterizar uma fase na gestão urbana. Do mesmo modo, as intervenções urbanas que pretensamente resultariam de Planejamentos Estratégicos Municipais não são capazes de reproduzir no cenário brasileiro o mesmo fenômeno de Renascença Urbana, conforme observado nos Estados Unidos e Europa. O impacto desses dois instrumentos talvez seja um generalizado e ainda mais sofisticado ordenamento jurídico urbano, fruto das legislações básicas contidas nos Planos Diretores, e alguns exemplos de transformações físicas pontuais, incapacitados de redirecionar a história das cidades onde são implantados (...). O que *parece* haver, pois, são anos marcados por esforço de realização de planos, de mobilização comunitária, de legislações e mesmo de algumas intervenções; ao contrário das fases anteriores apresentadas, que teriam influenciado mais visivelmente a forma e a apropriação do tecido urbano.

4.2.6 Plano Diretor e Planejamento Estratégico Municipal para o Paraná

Como regra geral, o *plano diretor*, apresenta-se hodiernamente como instrumento básico do planejamento urbano nacional. Na Constituição Federal de 1988 fincou-se nele, o implemento da função social da propriedade, com posterior aval do Estatuto da Cidade, neste,

¹⁴⁴ “Internacionalmente, este fenômeno tem inclusive sugerido a adoção da expressão Renascença Urbana, devido ao impressionante volume de megaprojetos de renovação urbana que tem sido implementado em cidades dos Estados Unidos e Europa” (ULTRAMARI e REZENDE 2006, p. 25).

¹⁴⁵ Via de regra, das notas que se observam nas avaliações dos críticos dos Planos Diretores, sugerem a idéia de que a despeito da lei consagrá-lo *carro chefe* da administração municipal, em regra, ele, arrisca-se a dizer, ainda está divorciado da realidade.

com acréscimo à função social da cidade, creditando-lhe mudanças na estrutura fundiária, mas que embora se revista de caráter participativo, persiste ainda, como instrumento muito técnico, que escapa à compreensão popular. Outro aspecto relevante a ser abordado ainda, está na face da descentralização *político-administrativa municipal*, também sob manto constitucional, visando a valoração e capacitação do executivo local, já que nem todos dispõem de conhecimentos e habilidades técnicas ao fim.

O que parece sugestivo nesse eixo, é que a descentralização político-administrativa, guarda subjacente um aspecto no mínimo, curioso. Enquanto poder local, tem competência constitucional no manejo das questões de interesse local, e até esses limites não há dissenso. A partir da exigibilidade da elaboração do *plano diretor*, entretanto, regra geral, parece que a idéia se traduz num modo atípico de postergação de compromissos sociais. Para Ultramari e Rezende, (2007 p. 263-264), “durante a elaboração da Constituição Federal de 1988, as questões mais polêmicas foram propositadamente postergadas e submetidas à *elaboração de leis específicas*” (...). “No caso das questões polêmicas de caráter urbano, acreditou-se que o Estatuto da Cidade – com a Constituição já em debate – poderia avançar para garantir o interesse maior no uso do solo e dos bens urbanos”.

Essa abordagem, entre outras, embora não corresponda a real necessidade da sociedade, tão pouco seus anseios, está imantada, como sabido, pela linhagem das normas constitucionais programáticas. Assim, a despeito do modelo já histórico retomar importância atualmente, na leitura de tais disposições, verifica-se a compulsoriedade de sua elaboração dentre outros quesitos, aos municípios com mais de vinte mil habitantes. Porém, independente da previsão Constitucional e Estatutária, o governo do Estado do Paraná, via Decreto de nº 2581 datado de 17 de fevereiro de 2004, passou a impor a elaboração de Planos Diretores aos 399¹⁴⁶ municípios do Estado¹⁴⁷.

E, na esteira do planejamento estratégico, está inserida uma modalidade de elaboração planejada mais flexibilizada, permitindo aos técnicos elaboradores e munícipes como proposta de ação e gestão diferenciadas, conciliar as potencialidades dos diagnósticos levantados com a participação de diversos atores sociais. A liberdade propositiva neste caso, ganha enlevo por conta das prioridades estabelecidas e negociadas com a participação

¹⁴⁶ Informações extra oficiais da COMEC dão conta de que 90% dos municípios paranaenses dispõem de plano diretor.

¹⁴⁷ O artigo 1º do Decreto Estadual nº 2581/04 dita: “O Estado do Paraná somente firmará convênios de financiamento de obras de infra-estrutura e serviços com municípios que obedecerem aos seguintes requisitos: a) municípios que já possuam planos diretores aprovados pelas respectivas câmaras; e b) aos municípios que executarem com recursos próprios ou financiarem prioritariamente *planos diretores* ou planos de zoneamento, em conformidade com o que estabelece o Estatuto da Cidade, para elaboração em até 180 (cento e oitenta) dias”.

popular, combinadas com os princípios da própria democracia, no interesse de cada município.

Nesse modelo, Ultramari e Rezende (2007, p. 258) informam que, “a prática do planejamento nos municípios visa corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas”. Entretanto, considerando que cada município detém características próprias, é importante observar-se que a metodologia adotada para a elaboração de cada plano, não se prenda as determinações programáticas e jurídicas, sem equalizar esses diferenciais particularizados, sob pena de incorrer no insucesso do próprio objetivo visado pelo plano.

4.3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA OU PARTICIPATIVA DAS CIDADES

No capítulo IV, da Lei Federal nº 10257/01, reside a previsão da Gestão Democrática da Cidade, nos lineamentos traçados pelos artigos 43, 44 e 45. Precisando o teor do artigo 43, observa-se alguns modelos *indicativos*, entre outros possíveis, para o exercício da cidadania na lente de uma gestão democrática, no *caput* e seus incisos: “Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: a) órgãos colegiados de política urbana, nos três níveis da federação, compostos por membros da própria Administração Pública e Associações representativas dos vários segmentos da sociedade civil; b) debates e audiências públicas¹⁴⁸, como veículo que fomenta o processo de elaboração, acompanhamento e controle da política urbana, já previstas do *plano diretor*; c) conferências¹⁴⁹ relativas aos assuntos urbanos, nos níveis nacional, estadual e municipal; d) iniciativa popular de projeto de lei¹⁵⁰ e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. O artigo 44 se refere à gestão orçamentária participativa – no âmbito do plano

¹⁴⁸ Destaca-se que as audiências públicas devem ser realizadas nos casos de implantação de empreendimentos que vulneram potencialmente o meio ambiente, seja natural ou construído, ou que influencie na paz e segurança da população envolvida.

¹⁴⁹ Em que pese, aparentemente essas conferências se traduzam em palestras, não raro, improdutivas, o propósito do Estatuto da Cidade, entretanto, é *oportunizar a arena do debate público às questões de interesse geral (local)*, o que implica, especialmente, assegurar a arguição e apreciação de novas idéias ou conceitos no cenário urbano, aos interessados na política urbana de sua comunidade.

¹⁵⁰ Inciso XIII do artigo 29 da Constituição Federal/88: “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de pelo menos, cinco por cento do eleitorado” (...) Embora essa previsão já tenha assento constitucional o Estatuto da Cidade (re) enfocou o aspecto por conta da *necessidade de elaboração de uma lei municipal*, ou quiçá da própria lei orgânica municipal, porém, adaptada à norma geral estatutária.

plurianual da lei de diretrizes orçamentárias e seus consectários, conforme já apontado do artigo 40, no parágrafo anterior e remessa ao texto da alínea ‘f’, inciso III do artigo 4º.

No artigo 45¹⁵¹ desse mesmo capítulo IV, nota-se certa postura de mitigação da democracia representativa, ao estabelecer que os órgãos gestores das Regiões Metropolitanas e das aglomerações urbanas, incluem obrigatoriamente a participação popular e de associações representativas da sociedade integrada, como medida de controle das atividades de gestão pública e o efetivo exercício da cidadania. Este dispositivo obriga aos Estados-membros, aos quais incumbem legislar a respeito das Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas, que os organismos gestores, de acordo com Francisco (2001, p.272), “tenham participação direta da população nas deliberações e no acompanhamento de suas determinações, ou seja, que também deverá haver a participação da população na elaboração dos *planos urbanísticos metropolitanos* ou regionais, bem assim no seu acompanhamento”.

Enfim, no tratamento da questão urbana o Estatuto da Cidade revela-se avançado na participação popular da gestão urbana, não se limitando somente de maneira *pró-ativa*, na elaboração de atividades urbanas, mas também como forma de controle, conforme previsão constitucional, ao definir que a política urbana tinha, e mantém o propósito do pleno desenvolvimento das *funções sociais da cidade*, na garantia do bem-estar de seus cidadãos. Esse modelo na doutrina de Francisco (2001, p. 263), guarda sintonia com Plano Mundial do Programa de *Habitat II*, da Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, focada no presente em diversas oportunidades, dada importância do assunto:

(...) la habilitación e participación contribuyen a la democracia y el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles. La formulación de políticas y su aplicación por los gobiernos debe regirse por los principios de responsabilidad, transparencia y amplia participación pública. La responsabilidad y la transparencia son imprescindibles para evitar la corrupción y garantizar que los recursos disponibles se empleen en beneficio de todas las personas. Cada gobierno debe garantizar el derecho de todos los miembros de su sociedad a participar activamente en los asuntos de la comunidad en que viven, y garantizar y alentar la participación en la adopción de políticas, a todos los niveles¹⁵².

¹⁵¹ Artigo 45 da Lei 10257/01: “Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania”.

¹⁵² A habilitação e participação contribuem para a democracia e o desenvolvimento dos assentamentos humanos sustentáveis. A formulação de políticas e sua aplicação nos governos devem reger-se pelos princípios da responsabilidade, transparência e ampla participação pública. A responsabilidade e a transparência são imprescindíveis para se evitar a corrupção e garantir que os recursos disponíveis se revertam em benefício de todas as pessoas. Cada governo deve garantir o direito de todos os membros de sua sociedade participar ativamente nos assuntos da comunidade em que vivem, garantir e incentivar a participação na adoção de políticas públicas a todos os níveis. (tradução livre).

Esse fato leva a doutrina de Caramuru Afonso Francisco apregoar que o Estatuto da Cidade optou por mitigar a própria democracia representativa, quando conclama a *instituição participativa e direta da população na gestão da política urbana*, independente de mandatário, nos lineamentos traçados do capítulo IV, com fundamento na disposição do permissivo constitucional do artigo 1º, parágrafo único, quando estatui que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Nesse passo, segundo o autor, parece ter despertado a contrariedade sobre possível inconstitucionalidade do preceito estatutário, que, supostamente exorbitaria do mandamento constitucional, mais restritivo à participação direta nos moldes do referido parágrafo único anterior. Entretanto, pondera Caramuru, que o discurso padece de sustentação, porque o próprio artigo 182, da Constituição Federal de 1988, permite que Lei Federal estabeleça as diretrizes para a política de desenvolvimento urbano, e a participação direta está instituída também na Lei nº 10257/01, como uma modalidade delas. E nesse ponto, o Estatuto da Cidade desenvolve para a gestão democrática da cidade, alguns instrumentos retro citados, nos termos do artigo 43.

4.4 COMPARTILHANDO ANÁLISES E INFORMAÇÕES: ASPECTOS RELEVANTES DO URBANISMO COM ADVENTO DA LEI FEDERAL Nº 10257/01

Em sumária conclusão, no entendimento esposado por Rolnik, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, a Lei Federal nº 10257/01, recebeu a incumbência de definir especialmente o que significa cumprir a *função social da propriedade urbana e da cidade*, oferecendo de plano aos municípios, instrumentos inovadores hábeis na tarefa de intervenção sobre seus territórios. Além de introduzir uma concepção inovadora de planejamento e gestão urbanos. As inovações trazidas pelo então conhecido Estatuto da Cidade, na estrutura legislativa da Lei nº 10257/01, podem ser reproduzidas em três ordens analíticas básicas evidentes, a considerar:

a) um *conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística*, voltados para *induzir* – mais do que *normatizar* – as formas de uso e ocupação do solo. Nesse aspecto, a interação que se estabelece entre a regulação do solo urbano, e a logística na formação de preços do mercado imobiliário, passa por disposições de controle mais efetivos, visando coibir a face especulativa do setor imobiliário. A *função social da propriedade* ganha cunho socializante no sentido da imputação pecuniária sobre si, quando descaracterizada da finalidade social

proposta. Áreas vazias e ou subtilizadas¹⁵³, quando localizadas em áreas atendidas por infraestrutura urbana, estarão sujeitas ao pagamento do IPTU progressivo, edificação e ou parcelamento compulsórios, de acordo com a disposição prevista para a região circunscrita no próprio *Plano Diretor*.

A autora opina, que esse mecanismo de contenção, pode significar o antídoto a problemas insolúveis de muitas cidades, que enfrentam a voracidade desenfreada de expansão horizontal ilimitada de urbanização. Destacadamente, em *áreas fragilizadas de mananciais ou de preservação ambiental*, no desenho de um urbanismo selvagem e de risco, que em regra forçam o implemento dispendioso das redes de infra-estrutura pelo Poder Público. Assim, agregados ao ideário do Estatuto da Cidade, nesse grupo de instrumentos urbanísticos orientados ao escopo da *função social da propriedade e da cidade*, vê-se também consagrada a idéia do solo criado, pela institucionalização do direito de superfície e da outorga onerosa do direito de construir.

b) uma nova *estratégia de gestão urbana* que incorpore a idéia de *participação direta* do cidadão, em processos decisórios sobre o destino da cidade. Essa face modifica a feição anterior de planejamentos tecnocratas. Com a inserção da *participação popular*, calcada na promoção de uma *intervenção urbana democrática ou participativa*, o Estatuto da Cidade avança, no sentido de oportunizar a arena do debate público, como modelo de um desafio ao compartilhamento do interesse comum. Ou seja, como *paradigma de uma democracia direta, com a participação dos cidadãos* nos processos decisórios da política urbana. Essa arena de debates e conflitos de interesses comuns, com o Estatuto da Cidade, se retrata no *Plano Diretor* de cada cidade, considerada em suas *peculiaridades*, formulado como documento técnico oficial, mas que tem o objetivo de projetar reflexamente os anseios do dia a dia e sua comunidade.

Com efeito, em que pese não se dispõe de fórmula pronta e acabada como receituário de milagres a esse escopo, o Estatuto da Cidade visa disponibilizar mecanismos eficientes para oportunizar a oitiva popular, a barganha e a persuasão de seus integrantes, vez que, cada cidade pode flexibilizar seu plano e adequá-lo às suas necessidades comunitárias próprias. A receita, em verdade, é adaptável a necessidade de cada unidade inscrita no *plano diretor*, e por não ser pré-estabelecida, a lei oferece instrumentos indicativos para tanto. Sugere-se-os, tais como: audiências públicas, plebiscitos, referendos, orçamentos participativos, mas que não vinculam as decisões do executivo, etc. E, ainda no que toca a ampliação do espaço da

¹⁵³ § 1º do artigo 5º da Lei 10257/01 define: “Considera-se subtilizado o imóvel: I - cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente”.

cidadania, no processo de tomada de decisões sobre o destino urbanístico da cidade, a Lei nº 10257/01, dispõe sobre o estudo do impacto de vizinhança, para empreendimentos considerados promotores de mudanças significativas ao *status quo* da região onde se instalarem.

c) *a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas*. Nesse contexto enfeixam-se os instrumentos capazes de viabilizar a *regularização fundiária*¹⁵⁴ de áreas urbanas ocupadas e não tituladas, que compõem grande número de assentamentos irregulares, ilegais e ou clandestinos, em áreas públicas ou privadas, abandonadas ou subutilizadas. Significativas parcelas desses assentamentos são constituídos pelas conhecidas favelas, hoje, reconhecidas como partes integrantes das cidades a que se agregam. Embora, a urbanização das favelas tenha sido reconhecida como integrante da municipalidade, fato é, que os supostos titulares das posses, vêm encontrando obstáculos legais para regularização da titularidade definitiva de tais áreas ocupadas.

Para o enfrentamento da questão o Estatuto da Cidade previa duas hipóteses de regularização: 1ª) regulamentação via usucapião coletiva, se os assentamentos estivessem na faixa urbana privada, e, 2ª) *a concessão de uso especial para fins moradia*, se a ocupação se lotasse na faixa de terrenos públicos, conquanto que ambos preenchessem determinados requisitos prévios, como: tempo, localização, tamanho, finalidade. Contudo, ao sancionar a Lei nº 10257/01, o Presidente da República vetou os artigos de 15 a 20¹⁵⁵ que instruíam a *concessão de uso especial para fins de moradia*, remanescendo somente o instituto da usucapião, porém, mantidas vedações e restrições constitucionais.

Ocorre, entretanto, que as faixas ocupadas por esses assentamentos, em regra, incidem em larga margem, nas áreas de terrenos públicos ociosos que o próprio Estado parece pactuar, no sentido de tolerância velada, à *quase* formal irregularidade. Algo, nada mais que

¹⁵⁴ A regularização fundiária é um processo de intervenção pública em áreas urbanas ocupadas por assentamentos informais. Processo que abrange a dimensão jurídica referente à titulação dos terrenos, articulada à dimensão urbanística e ambiental, centrada na regularização do parcelamento e dos parâmetros de uso e ocupação do solo urbano. Não é um processo que se restrinja apenas à titulação, mas carece sintonia com os projetos de melhoria urbana, de urbanização ou sociais previstos – ou já elaborados, com intervenção do município e, principalmente, com base nos princípios e diretrizes da política habitacional das políticas sociais e do plano diretor. A política de regularização fundiária objetiva superar os processos que colaboram para a irregularidade dos assentamentos humanos urbanos.

¹⁵⁵ “Como razões do veto foram invocadas imprecisões do projeto que ocasionaram riscos à aplicação desse instrumento inovador. Alegou-se no veto que os artigos 15-20 contrariam o interesse público, sobretudo por não ressaltarem da *concessão de uso especial os imóveis públicos afetados ao uso comum do povo*, como praças e ruas e, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental ou destinadas a obras públicas. Por outro lado, os artigos vetados não estabelecem uma data limite para a aquisição do direito à concessão de uso especial, o que torna permanente um instrumento só justificável pela necessidade imperiosa de solucionar o imenso passivo de ocupações irregulares gerado em décadas de urbanização desordenada” (MEIRELLES, 2003, p. 508-509).

contraditório, vez que, chegado o momento de se obviar formalmente a regularização fundiária de tantos assentamentos humanos ocupados ilegalmente, os óbices à conquista pelo direito a moradia, acabaram elastecidos pelo veto presidencial. Esse fato trouxe reflexo social negativo, por persistir insolúvel o problema da moradia, tão buscado e perseguido desde há muito, pelos reclamos dos movimentos sociais pela reforma urbana, desde a década de 1970.

Além disso, em última instância, pontifica Rolnik, que o problema traz ínsito a dupla face do descaso do poder público federal. A despeito dos municípios, na esfera de sua competência político-administrativa pelo *interesse local*, estarem sob o manto da autonomia constitucional auto-organizatória, autorizados à concessão de terrenos de suas propriedades com a mesma finalidade, resta à margem, a pendência da regularização por falta desse poder federal normatizado.

Nesse âmbito de discussão, Caramuru Afonso Francisco, tece duas considerações críticas: a primeira, assegura o jurista, consiste na falta de sensibilidade política e social, porque essa articulação instituída pelo Estatuto da Cidade, visava a regularização de terras públicas ocupadas e situadas em áreas urbanas, que não podem ser regularizadas via usucapião, por expressa vedação constitucional. E, laconicamente Caramuru Francisco Afonso (2001, p. 170), acresce que se espera ainda, que o mesmo Congresso Nacional que aprovou a Lei 10257/01 por unanimidade, se sensibilize na derrocada do veto apostado. A segunda, repousa na linha mais crítica, pois pondera que o motivo do veto alegado, em verdade, é injustificável, porque terras ocupadas pacificamente, há mais de cinco anos, não poderiam ser reputadas como bem de uso comum do povo. Arrematando, que “o objetivo do instituto é precisamente, fazer com que as realidades fáticas possam ser adaptadas e trazidas para a legalidade, até porque a *desafetação dos bens públicos* é algo plenamente possível em nosso direito”.

Assim, lamenta Rolnik -, no eixo da urbanização, os municípios investem em infraestrutura, comprometendo toda a sociedade com a imposição da carga tributária, mas que não chega atender aos reais anseios da classe menos favorecida e segregada, pela titularidade do domínio. Ou seja, os efeitos perversos atingem toda sociedade que contribui arregimentando a infra-estrutura urbana, mas que noutra ponta, os adensamentos continuam como amontoados de empréstimo pelo poder público federal. E por questão de mera formalidade política, quiçá ausência completa de vontade política, em detrimento da justiça social, uma vez mais, maquia-se os postulados constitucionais aferidos ao direito a moradia, como um direito fundamental.

O direito a moradia, içado a direito fundamental parece enfermo e embora, reconhecida faticamente a carência por moradia, caminha, infelizmente tangenciado à disposição constitucional dos incisos I e III, do artigo 3º¹⁵⁶, da Constituição Federal de 1988. Daí a indagação: como dar efetividade à Constituição se os próprios constituintes ombreados com a causa, são os principais cômodos cegos descumpridores dos direitos declarados (?...). Não há dúvida, apesar das perplexidades, que o poder público não pode se isentar desse ônus social que se agiganta no território nacional. Arriscar-se-ia indagar, às vezes, em dado momento, em que consiste o efetivo papel da Constituição¹⁵⁷, para além da retórica, já que, não raro, mantém-se sob o aparente véu de um tosco surrealismo.

4.5 O DIREITO À CIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL: REALIDADE OU UTOPIA?.

Assim, parece estabelecido aqui, um paradoxo entre o parágrafo anterior e o discurso seguinte. Entretanto, a questão abordada nos artigos 15-20 (vetados) do Estatuto da Cidade, constitui-se de um capítulo à parte, relegado à margem de discussões políticas e não levada a efeito por completa ausência de vontade política. Parece mesmo denunciar a face especulativa e perversa do sistema capitalista, na cegueira cômoda de um Congresso alienado à necessidade habitacional de uma nação que se chama – *brasileira*. Mas, a despeito do veto, pareceu haver um descuido do legislador, vez que, salvo melhor juízo, parece também, defensável a tese de que a concessão de uso especial para fins de moradia, está assentada nos termos da alínea ‘h’, inciso V, do artigo 4º, da Lei nº 10257/01, que prevê no *caput* do artigo 4º: “Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: Inciso V – institutos jurídicos e políticos; alínea ‘h’ – *concessão de uso especial para fins de moradia*”.

Apesar do acalorado discurso sobre o veto presidencial, Filchtiner (2008, p. 11) entende que com a edição da Medida Provisória de nº 2220/2001, a matéria restou regulamentada, e que embora não tenha reconhecido o direito de propriedade, em razão de seu objeto, o reconhece como direito de uso. Parece ser essa ainda, uma opinião isolada e de

¹⁵⁶ Artigo 3º da Constituição Federal/88: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; III - erradicar a pobreza e a marginalização e a reduzir as desigualdades sociais e regionais (...)”.

¹⁵⁷ “A Constituição mente, diz: “Naquela época imaginávamos que a Constituição cidadã seria o suficiente para transformar a nossa realidade, mas carregamos *vícios históricos de injustiças sociais, de absoluta confusão entre o público e o privado*. Ainda precisamos transformar direitos declarados em direitos efetivos” (REALE JUNIOR, Miguel. Texto extraído do Jornal da Ordem dos Advogados, nº 119, de julho de 2008, por ocasião da Conferência Estadual, realizada em Curitiba, à página 8).

pouco eco, dada a exigibilidade de certos requisitos impostos pela própria medida, que implica numa aparente manutenção do *status quo ante*.

Noutro vertez, porém, o direito à cidade no modelo brasileiro, na plataforma adotado pelo Estatuto da Cidade, está em verdade, postado no nivelamento *dos direitos difusos e coletivos*, a exemplo do próprio *direito ao meio ambiente*. Não sem razão, e por razão de lógica, já que a cidade independente da extensão, é o *locus* mais próximo do cidadão, pois que, além do espaço físico que o recebe, é seu *habitat* natural na vida de relações¹⁵⁸, de quaisquer naturezas. Nessa ordem, a forma tradicional de se buscar a proteção dos direitos dos habitantes das cidades nos sistemas legais, traz implícita a marca da proteção subjacente de um direito individual, como forma de proteger primariamente a pessoa humana, enquanto cidadão e habitante de uma cidade.

Na leitura do Estatuto da Cidade, o direito brasileiro avança ao instituí-lo com objetivos e elementos próprios, no reconhecimento de um *novo direito humano*, ou na expressão mais técnica – *de um direito fundamental*. Portanto, para que haja cidades justas, humanas, saudáveis sustentáveis e democráticas, é preciso incorporar-se-lhe os *direitos humanos*, no campo da *governança das cidades*. Enfim, para que a gestão urbana e as políticas públicas tenham como resultado de impacto, a *eliminação das desigualdades sociais*, das práticas de discriminação em todas as formas de segregação de indivíduos, grupos sociais e ou comunidades. Seja em razão do tipo de moradia ou da localização dos assentamentos em que vivem, seja do seu *modus vivendi*. De novo, é preciso maior mobilização popular para a efetividade do direito a moradia. Embora lamentável, é preciso entender que todo indivíduo mora em algum lugar – ainda que seja na rua!. Essa névoa hoje, se assenta até mesmo na pecha, ou numa *quase cultura* de – moradores de rua!.

4.5.1 Motivos que consolidam a institucionalização do Direito Humano à Cidade e a Sustentabilidade Ambiental

O direito humano às cidades ganhou foro constitucional, em razão do ritmo acelerado do processo de urbanização mundial registrado nas últimas décadas. Especialmente, a partir da Revolução Industrial, tem-se levantado preocupantes aspectos na harmonização do homem com seu *habitat*, seja construído ou natural. Os acidentes naturais e o comprometimento do

¹⁵⁸ Parte I - Disposições Gerais n. 5 da Carta Mundial do Direito à Cidade: “Para os efeitos desta carta se denomina cidade toda vila, aldeia, capital, localidade, subúrbio, município, povoado organizado institucionalmente como uma unidade local de governo de caráter Municipal ou Metropolitano, e que inclui as proporções urbanas, rural ou semi-rural de seu território”.

bem-estar social, se voltam à reflexão de que a gestão pública, precisa revestir-se de mais ânimo político, no enfrentamento das questões relacionadas à gestão urbana das políticas públicas, focadas na *sustentabilidade ambiental*. O crescimento vertiginoso da população, e o avolumado adensamento desse contingente nas áreas urbanas, não é privilégio exclusivo, tão pouco, um problema unicamente brasileiro, mas fato globalmente assentado na história da urbanização nos últimos tempos.

Por isso, tornou-se emergente a necessidade inadiável de discussões a nível mundial que sensibilize a população em geral, e especialmente os gestores públicos, numa política mais humana e participativa, capaz de remediar os efeitos danosos já produzidos, e prevenir a potencialidade de outros futuros. Embora estatisticamente, os mais recentes recenseamentos têm apresentado declínio na taxa populacional urbana, particularmente nos grandes centros, o fato é, que o *meio ambiente* já sôfrego, reclama por uma governança de maior respeito cívico e responsabilidade públicas. Ainda assim, a estimativa é de que a taxa de urbanização no *mundo*, alcance ou supere a cifra de aproximadamente 65% (sessenta e cinco pontos percentuais), até 2050, (em algumas regiões, já se supera o índice de 80%). O que urge uma gestão democrática das cidades e seus territórios, com a formulação de políticas adequadas e consentâneas com as suas grandes riquezas e diversidades.

O reconhecimento das múltiplas formas de diversidades: econômica, ambiental, social, política e cultural, na assunção do ambiente ecologicamente equilibrado, representam atualmente, o desafio ao respeito dos direitos humanos conclamados em diversos tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário, além do próprio compromisso estabelecido da carta constitucional, textualmente estampada no texto do artigo 225¹⁵⁹. A preocupação no cuidado com *meio ambiente*, teve seu ponto forte já nos idos de 1972, na Conferência das Nações Unidas em Estocolmo, donde se extraiu o conhecido Relatório de *Brundtland* (O nosso futuro comum). A referência, objetivamente, já visava o *desenvolvimento sustentável*, na compreensão de que a voracidade da urbanização, contribui consideravelmente, na degradação do sistema ambiental global, gerando a privatização de espaços públicos, que resultou, em larga escala, na conseqüente exclusão e segregação social.

Esse fato *de per si*, é suficiente o bastante, para os alertas que os cientistas ambientais têm proclamado para uma ação conjunta, solidária e participativa¹⁶⁰, que se inserem no

¹⁵⁹ Artigo 225 da Constituição Federal/88: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

¹⁶⁰ Não muito longe desse referencial, apenas exemplificando, no último dia 03.10.08, em horário nobre, o jornal nacional, (rede globo, às vésperas das eleições municipais - 2008) apresentou esse exemplo de forma efetiva, no

próprio endereço dos direitos fundamentais. Hoje, felizmente, já se percebem movimentos reacionários na mobilização de grandes grupos sociais comprometidos com a realidade de sua comunidade. Postam-se como verdadeiros atores sociais, na promoção da mudança de estruturas políticas tradicionais de governança pública, apropriando-se, usufruindo e compartilhando das riquezas e comodidades de seus próprios espaços, embora ainda de forma muito incipiente.

Essa forma de inclusão social, fortalece e anima a comunidade na promoção da solidariedade, que emana do próprio *sentido de pertencer*, na valorização do imaterial e invisível espírito humano, tão esquecido na racionalidade urbana capitalista, mas tão visado pela proclamação dos *direitos humanos* na senda da *sustentabilidade ambiental*¹⁶¹. Esse aspecto se solidifica e finca raízes na coalizão de interesses comuns de ética e solidariedade humanas, já discutidas anteriormente, quando da manifestação das organizações sociais populares no denominado *Fórum Nacional da Reforma Urbana*. Movimento esse, indutor do capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988, e posteriormente no próprio Código de Urbanismo Nacional – *Estatuto da Cidade*.

A experiência brasileira pautada no reconhecimento do direito à cidade, a partir de uma nova ação política, em defesa do desenvolvimento e expansão urbanos, rumo à implantação proposta pela reforma urbana, contribuiu e estimulou o ingresso do direito à cidade nos Fóruns Internacionais Urbanos, na disposição do trato à realidade dos assentamentos humanos, como se depreende das notas exaradas a seguir:

O pacto Internacional de direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 16 de dezembro de 1996; a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 04 de dezembro de 1986; a Declaração *do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, de junho de 1992; a Agenda *Habitat* (Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos – *Habitat II*), de junho de 1996, são os princípios orientadores do desenvolvimento urbano, pois fundamentam o princípio norteador do desenvolvimento urbano. *O respeito ao desenvolvimento sustentável pressupõe o vínculo do desenvolvimento com os direitos humanos* (direito a condições dignas de vida) e ao direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado como meio de atender as necessidades das presentes e futuras gerações. (CANEPA, 2005, p. 151).

E, dada sua importância, cabe destacar também, por oportuno, o Tratado sobre a questão urbana, denominado – *Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e*

município de Jardim Jatobá – CE, nos rincões do sertão nordestino, onde a comunidade se posiciona como cidadãos que reivindicam, participam, apóiam, compartilham e fiscalizam a gestão pública, por mecanismos democráticos, no *link* do orçamento participativo. A prática, contudo, demonstra serem casos isolados.

¹⁶¹ “O princípio da sustentabilidade surge no contexto da globalização como a marca de um limite e o sinal que reorienta o processo civilizatório da humanidade. A crise ambiental veio questionar a racionalidade e os paradigmas teóricos que impulsionaram e legitimaram o crescimento econômico, negando a natureza. A sustentabilidade ecológica aparece assim, como um critério normativo para a reconstrução da ordem econômica, como uma condição para a sobrevivência humana e um suporte para chegar a um desenvolvimento duradouro, questionando as próprias bases da produção” (LEFF, 2002, p.15).

Sustentáveis – elaborado na Conferência da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, quando da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro – ECO-92¹⁶². Nesse tratado, o direito à cidade é concebido como o direito à cidadania, considerando o direito de seus cidadãos a participarem na condução do destino de suas comunidades, e nesse feixe, incluídos: o direito à terra, à moradia, ao saneamento básico, saúde, educação, transporte coletivo, trabalho, lazer, informação. E, mais, o direito à liberdade de organização, o respeito às minorias, à pluralidade étnica, a preservação da herança histórica e cultural, como o usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinção de gênero, nação, raça, linguagem e culto.

O Tratado compreende a gestão democrática da cidade, como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades ou povoados, submetidos ao controle e participação da sociedade civil, destacando-se como prioritários, o fortalecimento e autonomia dos poderes públicos locais e a participação popular. A *função social da cidade*¹⁶³, que no Brasil, passou a ser princípio constitucional de política urbana, tem a seguinte compreensão: o uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura, dentro de parâmetros de justiça social e da criação de condições ambientalmente sustentáveis. (SAULE JUNIOR, 2005, p. 2).

4.5.2 Documento oficial do Direito Humano a Moradia: *Habitat II*

Igualmente importante ao processo global, a introdução do diálogo sobre o direito à cidade e a reforma urbana, foi também a Conferência Global sobre os Assentamentos Humanos das Nações Unidas - *Habitat II* -, realizada na cidade de Istambul, Turquia em 1996. Nessa Conferência, o tema que mais despertou atenção e polêmica dos congressistas foi o reconhecimento pelos organismos internacionais, do *direito a moradia como um direito humano*. A Agenda *Habitat*, como documento oficial da Conferência, contemplou um conjunto de compromissos, para que os países signatários, promovessem medidas capazes de modificar as condições de desigualdades sociais, e de violações de direitos nos assentamentos

¹⁶² “Esse tratado foi construído com as contribuições do Fórum Nacional de Reforma Urbana e da organização internacional *Habitat Internacional Coalition*”. SAULE JUNIOR, Nelson. O Direito à Cidade como Paradigma da Governança Urbana Democrática. Instituto Polis. Artigo publicado em 30.03.2005, p. 2.

¹⁶³ “O *preceito da função social da cidade* deve balizar a política pública do desenvolvimento urbano, através da construção de *uma nova ética urbana onde os valores ambientais e culturais sejam preponderantes, garantindo sustentabilidade e desenvolvimento*. O direito ao desenvolvimento está vinculado à proteção dos direitos humanos e ao meio ambiente, e é reconhecido por diversos tratados jurídicos internacionais, dos quais o Brasil é signatário. O princípio do desenvolvimento sustentável fundamenta a ação *cooperativa* do Estado e dos indivíduos para a erradicação da pobreza, assegurando o direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza. A política de desenvolvimento urbano que não priorizar o atendimento das necessidades básicas da população pobre estará em pleno conflito com as normas constitucionais e com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos. A dimensão social do desenvolvimento deve deixar de ser um complemento para se tornar um componente essencial do processo econômico” (OSÓRIO, 2002, p. 46-47).

humanos. A Agenda *Habitat*, nesse sentido, pôde (e pode) significar um avanço, embora embrionário, para a construção do direito à cidade a nível internacional. Segundo Saule Júnior (2005. p. 2), “na passagem para o milênio, o *Fórum Social Mundial* tornou-se palco privilegiado para a internacionalização do direito à cidade”, tomando-se por estratégia a *Carta Mundial do Direito à Cidade*, elaborada por um conjunto de organizações da sociedade civil, voltado às questões urbanas. Sua primeira versão teve como subsídios, a Carta Européia dos Direitos Humanos à Cidade, elaborada pelo Fórum de Autoridades Locais em *Saint Dennis*, em maio de 2000.

O processo desencadeado no *Fórum Social Mundial* de construção da *Carta Mundial do Direito à Cidade*, teve o objetivo de disseminar a concepção desse direito como um *novo direito humano*, intencionando a plataforma de reforma urbana a ser implementada pelos países signatários. O fito era então, modificar a realidade urbana mundial, mediante a construção de cidades justas, humanas, democráticas e sustentáveis. A partir de julho de 2004, tanto no Fórum Social das Américas, na Cidade de Quito, quanto no Fórum Urbano Mundial em setembro de 2004, em Barcelona, a *Carta Mundial do Direito à Cidade* têm sido objeto de revisões no tratamento de assuntos estratégicos para as cidades.

Ainda é de se destacar nesse aspecto, o V Fórum Social Mundial de janeiro de 2005, em Porto Alegre¹⁶⁴, com a temática de que *outra cidade é possível*, onde e quando também ocorreu um momento privilegiado para a continuidade desse caminho empreendido, e que ainda está em curso para a internacionalização do direito à cidade. Neste aspecto, o direito à cidade é compreendido e definido tanto como a cidade enquanto espaço de convivência social, assim como o direito dos cidadãos que nela vivem.

¹⁶⁴ “Esse reconhecimento foi selado quando a experiência de Porto Alegre foi selecionada pelas Nações Unidas como uma das 40 melhores intervenções urbanas merecedoras de apresentação, em 1995, na Segunda Conferência Mundial sobre habitação humana (*Habitat II*), realizada em Stambul. A escolha de Porto Alegre para sediar a primeira edição do Fórum Social Mundial em 2001, também decorre do reconhecimento pela *experiência participativa*. A repercussão do *Orçamento Participativo* chamou a atenção das instituições multilaterais de financiamento, como do Banco Mundial e o BID, os quais passaram a apoiar o Orçamento Participativo e recomendá-lo a outros países como forma de controle dos recursos públicos e aumento da eficácia governamental” (FEDOZZI, p. 93). Contudo, esse aspecto também é um tanto quanto controverso, considerando-se que além de constituir-se em peça essencialmente técnica, em que a grande maioria da população não sabe decifrar, há posições bastante contrárias, no toca ao *orçamento participativo*. A exemplo da manifestação do professor José Henrique Faria da UFPR, que se pronunciou em conferência no Seminário promovido pela *Ambiens* em 07.08.2008: “o *orçamento participativo* é uma falácia. Falar nele é discutir a sobra, porque a regra é que o orçamento sempre já está definido. A sugestão é questionar-se quanto dinheiro se tem em caixa, para num segundo momento, saber-se o que se fazer ou planejar com as sobras”. (*sic*). Acrescentou ainda que: “muito se tem falado sobre o PAC – mas indaga; acelerar o crescimento para que e para quem?! (...), o fato é que não há que se falar em igualdade porque vivemos em sociedade desigual”. E por fim, entende que não é o planejamento que determina o capitalismo, mas é este que determina aquele” (...). Isso implica na conclusão que vivemos no território das diversidades (...).

Assim, a Carta Mundial centrou-se na temática da governança urbana democrática; da implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais dos habitantes das cidades; da adoção de uma economia mais justa e solidária, capaz de promover o desenvolvimento humano de forma sustentável. Para além disso, previu os compromissos a serem assumidos pelos diversos segmentos da comunidade internacional para o seu cumprimento; e, as ações necessárias para o reconhecimento internacional do direito à cidade como um direito humano.

Em síntese, a Carta Mundial do Direito à Cidade visa, em regra, contemplar a compreensão do direito à Cidade, no exercício da cidadania, na figura do cidadão, enquanto elemento primordial da tessitura contextual de *cidade*. A cidade ganha na esfera da Carta Mundial, o desenho de espaço coletivo culturalmente rico, compartilhado e diversificado pela integração conjunta de seus habitantes. Sejam eles permanentes ou transitórios na vida de relações. Por isso, trata de questões relativas à gestão democrática, dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais da cidade. E na sua leitura democrática, prescreve que:

Direito à Cidade na Carta Mundial é compreendido como o direito ao usufruto equitativo das cidades, dentro dos princípios de sustentabilidade e justiça social. É compreendido como um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial, dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere a legitimidade de ação e de organização, com base nos seus usos e costumes, com o objetivo de alcançarem o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. É um direito interligado e interdependente de todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente¹⁶⁵.

4.5.3 Estatuto da Cidade – Sustentabilidade e a Agenda 21 Local

A definição mais em voga para *desenvolvimento sustentável* no âmbito dos ambientalistas seria definida somente em 1987, no Relatório da Comissão de *Brundtland*¹⁶⁶, conhecido como – *nosso futuro comum* –, é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometimento das necessidades das futuras gerações. Mudando a lente o *status quo*, convergindo para o modelo de desenvolvimento onde a exploração de recursos naturais, a orientação de investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional, imantariam a proposta do desenvolvimento sustentável. Este relatório representou o resultado de três anos de trabalho, desenvolvido na compilação de dados extraídos de estudos sobre o estado ecológico da terra, por uma Comissão instituída pelas

¹⁶⁵ Texto contido do preâmbulo da Carta Mundial do Direito à Cidade.

¹⁶⁶ O título deveu-se a homenagem a ex-primeira ministra da Noruega – *Gro Harlem Brundtland*, que dividiu a presidência da Comissão com Mansur Klaid.

Organizações das Nações Unidas, desde 1983, na demonstração dos impactos ambientais produzidos pelo atual modelo de desenvolvimento econômico.

A agenda 21, segundo Strobel (2004, p. 42), “consiste num programa de ação a ser adaptado pelos governos, por agências de desenvolvimento, pelas empresas e por instituições do terceiro setor”. Assim, a agenda 21 pode ser elaborada por regiões específicas, Estados e municípios, não havendo fórmula predeterminada para sua construção. O que importa é o envolvimento de diferentes atores sociais, num planejamento estratégico fundamentado no marco da sustentabilidade, abordando os aspectos econômicos, sociais, ambientais, tecnológicos, político-institucionais e outros, de forma integrada. Assim, é que o objetivo do Ministério do Meio Ambiente em face da Agenda 21, especialmente LOCAL, fixa-se na formulação e implementação de políticas públicas, por meio de *métodos participativos na produção integrada de planos de ação*, de acordo com as expectativas e necessidades de cada contexto local, na perspectivas de horizontes e complexidades diferentes.

Como pauta de compromisso ou carta de intenções, a Agenda 21 Local, visa considerar aspectos relevantes da comunidade, como vulnerabilidades e potencialidades de sua própria base territorial, especialmente: ambientais, sociais, econômicas, culturais, como forma *em desenvolvimento*, razão porque falar-se em processo contínuo de avaliação, (re) avaliação, construção (re) construção, adaptação (re) adaptação e controle de sua efetividade. Nesse *locus* é muito comum, a própria comunidade manter-se na expectativa da iniciativa de uma ação do poder público, particularmente dos órgãos estaduais e federais ambientais. Entretanto, muito embora o poder público ofereça amparo e suporte técnico, como provedor e indutor à ação, não está necessariamente, obrigado ao impulso, pois que *Agenda 21 Local é de fato, um documento oficial de compromisso da sociedade e não especificamente do governo*.

Esse entendimento guarda o sentido traduzido pelo próprio Banco Mundial, que tem na participação comunitária, o componente intrínseco da boa governança. Mesmo porque, como sabidamente muitos problemas e soluções têm suas raízes nas atividades locais, que os legitimam como atores sociais, e em seu próprio proveito, integrados ao bem comum. Desta forma, a solução está em se tratar a sustentabilidade em espaços físicos e congregacionais mais reduzidos, ao alcance da ação de grupos de pessoas, aplicando o lema da Agenda 21 – *pensar globalmente, agir localmente*.

Por isso, o Estatuto da Cidade representou um avanço na história do urbanismo brasileiro, na promoção do planejamento urbano de forma sustentável, introduzindo algumas inovações na política de desenvolvimento e expansão urbana, como os dispositivos de uso e ocupação do solo, que procuram coibir a retenção especulativa de terrenos e disciplinando o

potencial construtivo. Ampliou também, as possibilidades de regularização fundiária de áreas ocupadas não tituladas, embora com as reservas apontadas anteriormente. Previu ainda, um conjunto de instrumentos inovadores, ao estabelecer a participação direta da sociedade nos processos decisórios, tendo por parâmetro oficial o plano diretor, e que não obstante previsto para municípios com mais de vinte mil habitantes, nada obsta uma agenda de compromissos – Agenda 21 Local – a comunidades menores, ainda que de forma simplificada.

Isto é, especialmente se considerado que atualmente há uma tendência mundial de migração populacional para as cidades, onde a concentração gregária vem acelerando os impactos ambientais e aumentando as desigualdades e a injustiça social. Assim conforme Strobel (2004, p. 76), embora soluções devam ser implementadas em toda amplitude territorial, há de se procurar soluções integradas, principalmente para as aglomerações urbanas que, no Brasil, já concentram quase cinco sextos da população. “Devido a grande amplitude territorial brasileira, e uma estrutura de poder com *emperrada escala de comando vertical*, há uma distância muito grande entre os centros de tomada de decisões, e os locais onde se exigem ações corretivas. Esta distância, além da forma de gestão pública, faz com que se tenha dificuldades de implantação de políticas públicas efetivas nas localidades”.

Por fim, concluindo, pode-se pensar que o Estatuto da Cidade e a Agenda 21 Local, são instrumentos essenciais na busca do desenvolvimento sustentável do município. O Estatuto da Cidade, através do *plano diretor*, define a política de desenvolvimento e expansão urbanos, envolvendo todo o território do município, estabelecendo normas de zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos e a proteção ambiental, entre outras limitações administrativas. O *plano diretor*, embasado que está na Constituição Federal de 1988 e na Lei Federal nº 10257/01, estabelece a necessidade de (re) ordenação e (re) adequação dos espaços urbanos maiores, com o objetivo de trazer melhorias à qualidade de vida, dentro de uma visão de sustentabilidade.

5 A GESTÃO AMBIENTAL URBANA METROPOLITANA DA RMC

“Ninguém se banha duas vezes no mesmo rio. As águas serão sempre outras e, as pessoas também...” (Heráclito de Éfeso: 540-475 ac).

Partindo da premissa que a Gestão Ambiental em Operações Urbanas Consorciadas e a Sustentabilidade Metropolitana, consiste na temática do presente trabalho, por questão metodológica primou-se desenvolvê-lo no contexto geral e amplo, toda área contemplada da Região Metropolitana de Curitiba - RMC. Entretanto, para a questão relativa às *operações urbanas consorciadas*, na perspectiva do compartilhamento de gestão, elegeu-se o aspecto essencial da infra-estrutura metropolitana, no braço do saneamento básico imprescindível ao ambiental, no alinhamento da gestão de recursos hídricos, considerando o entrocamento que suporta e retroalimenta. Assim, para avaliação da proposição inicial então, adotou-se por paradigma, e por questão de método, quatro unidades federadas, extraídas do rol da composição atual da Região Metropolitana de Curitiba.

Como constatado das pesquisas levantadas, a região afeta ao presente trabalho, se instala nos quadrantes do compartimento leste da Região Metropolitana de Curitiba, compreendida, especialmente, na bacia hidrográfica do Alto Iguaçu¹⁶⁷, que em atravessando integralmente o Estado do Paraná, divisa com as comarcas de: Campina Grande do Sul, Colombo, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais. Destas, *Curitiba, Pinhais, Piraquara e São José dos Pinhais* foram destacadas à tônica desta temática. Tal delimitação deveu-se ao conjunto das características que as compõem, como área de significativa representação na Região Metropolitana de Curitiba¹⁶⁸, principalmente ambiental. Além de formatarem divisas políticas do núcleo urbano central metropolitano, são áreas que suportam

¹⁶⁷ Conforme informações extraídas da COMEC (2002), o rio Iguaçu tem suas nascentes na Serra do Mar e percorre uma extensão de 97 km na Região Metropolitana de Curitiba. Cortando a porção centro sul dessa região, sua bacia alcança total ou ainda que parcialmente, 14 municípios do entorno metropolitano, numa área equivalente a 2.700 km². Encontra-se dividido em 26 (vinte e seis) sub-bacias, que corresponde à cobertura de 18% da Região Metropolitana de Curitiba. Suas bacias são caracterizadas por largas e extensas várzeas, com profusão de meandros e áreas inundáveis e de moderadas declividades. “A qualidade dos mananciais de abastecimento da RMC encontra-se comprometida em algumas bacias, com destaque para as localizadas no compartimento leste regional – em especial as dos rios Iguaçu, Palmital e Irai – principalmente em relação aos níveis de coliformes fecais, totais e fosfato total, oriundos do lançamento de efluentes, muitas vezes sem tratamento de esgotos domésticos urbanos e de atividades industriais específicas” (HARDT, 2004, p. 111).

¹⁶⁸ “Atualmente, a RMC é composta por 26 municípios, ocupando cerca de 15.243 km² e abrigoando no ano de 2000, pouco mais de 2.700,000 habitantes. A área dos municípios do compartimento leste regional equivale a cerca de 14% do espaço metropolitano, comportando aproximadamente de 22% da sua população” (HARDT, 2004, p. 105).

fortes pressões por ocupação urbana, e vulnerável em seu ecossistema, porquanto abriga os principais mananciais de água e remanescentes florestais da região.

O professor Hardt (2004, p. 104) fala que “em razão da forte influência que o fenômeno da metropolização exerce sobre a porção deste território, inserida na bacia do rio Iguaçu, as áreas deste compartimento se configuram como as de maior fragilidade na Região Metropolitana de Curitiba, tanto urbanística como ambiental, motivo pelo qual há sobre elas, maior predominância de diversas análises e discussões”. Assim, considerando seu potencial hídrico como maior indicador ambiental da região, como áreas de concentração máxima de mananciais, responsáveis por aproximadamente 70% do abastecimento público de Curitiba e região, dentre outros aspectos anteriormente apresentados, elegeu-se esse contexto para o presente enfoque de discussão.

Nessa perspectiva incide também a reflexa causação danosa provocada pela tensão urbana, na pressão social por moradia que se alastra para além dos parâmetros consentidos de uso e ocupação do solo, além de considerar que os ambientes natural e construído determinam as condições físico-territoriais ambientais da região. Portanto, aliadas às questões de gestão desses espaços territoriais, a discussão ora se pauta, especialmente, no *gerenciamento dos recursos hídricos, centrado na infra-estrutura do saneamento básico/ambiental*. Inicialmente considerando que:

O sistema instituído pela Lei Estadual nº 12248/98, previu um conjunto de institutos que pudessem instrumentalizar as ações de gestão, envolvendo o Conselho Gestor de Mananciais da RMC; Unidades Territoriais de Planejamento – UTPs¹⁶⁹; Plano de Proteção Ambiental e Reordenamento Territorial em Áreas de Proteção aos Mananciais - PPAR e Fundo de Preservação Ambiental¹⁷⁰ da Região

¹⁶⁹ “Uma UTP, a de Pinhais, o local sofria pressões por ocupação pelo norte onde já existe uma grande área de ocupação irregular com mais de 2.500 famílias – a Vila Zumbi dos Palmares – e tendo a leste a represa do rio Iraí situada na APA do mesmo nome. Nesse caso, a delimitação da UTP se configurou em um zoneamento de transição de baixa densidade, proposta que se reproduziu nas demais unidades”. LIMA, Cristina de Araújo. Sustentabilidade e gestão urbana na grande Curitiba. Site www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2GT11/2005, acesso 18.12.2008.

¹⁷⁰ Artigo 28 da Lei Estadual de nº 12248/98: “Fica criado o Fundo de Preservação Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba FPA-RMC – como instrumento de apoio às políticas de proteção aos mananciais: § 1º - constituirão fontes de receita do FPA-RMC: I – prestações pagas por mutuários beneficiados por programas habitacionais de interesse social destinados à proteção ambiental dos mananciais, com destaque para aqueles desenvolvidos com recursos originários do FPA-RMC; II - imóveis e receitas provenientes da permuta de potencial construtivo, em áreas previstas por legislação específica; III – dotações consignadas no Orçamento Geral do Estado e em créditos adicionais; IV – dotações consignadas no orçamento Geral da União e nos Orçamentos dos Municípios intervenientes e em respectivos créditos adicionais; V – produtos de operações de crédito e de financiamento realizadas pelo Estado em favor do Fundo; VI – percentual de recursos originários da cobrança pelo direito de uso dos recursos hídricos sujeito à outorga, arrecadados nos limites como Área de Proteção de Mananciais de interesse da RMC, nos termos do artigo 20 da Lei federal nº 9433/97; VII – resultado de aplicações financeiras de disponibilidades temporais ou transitórias do Fundo; VIII - *receitas de convênios, contratos e ajustes firmados pelo Estado ou pelos Municípios intervenientes*, visando a atender aos objetivos a que se refere o Fundo; IX – contribuições, doações e legados, em favor do Fundo, de pessoas físicas ou jurídicas, de direito privado ou público, nacionais, estrangeiras ou multinacionais e recursos eventuais; X – resultado de aplicações de multas cobradas dos infratores desta lei; § 2º O Poder Executivo, mediante Decreto disciplinará a

Metropolitana de Curitiba FPA-RMC, entre outros. Este conjunto de instrumentos tem a liderança do Conselho Gestor, composto por representantes dos Municípios, do Estado, por intermédio da COMEC, IAP, SANEPAR e SUDERHSA, e da sociedade civil por meio de representantes de universidades, organizações não governamentais, setor imobiliário e construção civil (HARDT, 2004, p. 263-264).

5.1 BREVE ESCORÇO DA INSTITUIÇÃO DA COMEC

A Região Metropolitana de Curitiba teve seu nascedouro na década de 70, por força da Lei Complementar de nº 14, de 08 de junho de 1973, compondo-se no complexo conjunto do fenômeno urbano-metropolitano, às demais outras sete regiões definidas pela mesma lei, como já noticiado anteriormente, com acréscimo posterior da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, criada pela Lei Complementar de nº 20/74. No Paraná, para viabilizar a gestão regional, foi editada a Lei Estadual de nº 6517/74, posteriormente regulamentada pelo Decreto Estadual de nº 747/75, dando origem à Coordenação Metropolitana de Curitiba - COMEC. Em 1994 a Lei 11027, regulamentada pelo Decreto Estadual de nº 698/95 atribui-lhe a qualidade de autarquia em regime especial, conforme modelo adotado para as demais Regiões Metropolitanas do país. Constitui-se em entidade do Governo do Estado do Paraná, composta por um Conselho Deliberativo, um Conselho Consultivo e Secretaria Administrativa, atualmente vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano, por conta do Decreto Estado de nº 6384/2006 (COMEC, 2006).

Suas inúmeras atribuições se enfeixam em: cumprir o disposto no § 3º, do artigo 25, da Constituição Federal de 1988, nos termos da legislação complementar; promover, elaborar, aprovar, fazer cumprir e controlar o Planejamento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba, nas áreas de uso e ocupação do solo da região, transporte, sistema viário, *saneamento básico*, habitação, *desenvolvimento social, econômico, ambiental e institucional*; estabelecer políticas e diretrizes de desenvolvimento e de ordenação territorial, compreendendo o planejamento físico, a estruturação urbana, o movimento de terras, o parcelamento, o uso e a ocupação do solo; promover pesquisas destinadas a fornecer e atualizar os dados necessários ao Planejamento Integrado da RMC; *organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum no âmbito da Região Metropolitana de Curitiba*; articular-se com órgãos da União objetivando a compatibilização dos *programas de interesse metropolitano*; coordenar a elaboração e execução de programas e planos de obras,

matéria constante neste artigo, observadas as disposições da Lei Federal e nº 4320/64 e legislação complementar”.

atividades e serviços de *interesse metropolitano*, consubstanciados em orçamentos anuais e plurianuais; propor aos poderes competentes a expedição de medidas legislativas de desenvolvimento, bem como colaborar com os municípios da sua elaboração, visando a sua adequação ao Planejamento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba; propor desapropriações, e estabelecer limitações e servidões administrativas, necessárias às suas atividades e finalidades; deliberar sobre concessão, permissão e autorizações de serviços de interesse metropolitano; obter e fornecer recursos técnicos e financeiros para a consecução de seus objetivos; promover, *mediante convênio e através dos órgãos competentes, a execução supletiva das atividades locais que, em razão do Planejamento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba ultrapasse a capacidade executiva dos Municípios; celebrar acordos, convênios, ajustes de contratos, bem como constituir consórcios e delegar atribuições de sua competência a órgãos regionais, setoriais e locais*; providenciar transferência ou alienação de bens desapropriados para fins de renovação urbana ou de âmbito social; promover a coordenação, a implantação e gerenciamento de obras no sistema de transporte coletivo da Região Metropolitana de Curitiba.

Além dessas atribuições, a COMEC juntamente com as prefeituras dos municípios integrantes da Região Metropolitana, deve também analisar os processos referentes a aprovação de parcelamento do solo, regidos pela Lei 6766/79¹⁷¹ e subseqüentes ajustes e legislações municipais específicas. (COMEC/SOGREAH/COBRAPE/2002 e SZUCHAMN, 2007, p. 107 a 109).

5.1.1 Instrumento Básico de Gestão Metropolitana: O(s) PDI(s): 1978 – 2002 - 2006*

O Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC de 1978, em verdade, nada mais representou senão, o resultado de um estudo prévio, feito por profissionais do Instituto de

¹⁷¹ Em se regulando do parcelamento do solo urbano, visava atribuir maior competência aos Estados, especialmente aos casos relativos a área de proteção ambiental. A partir de então passou-se a definir padrões urbanísticos para a aprovação de loteamentos urbanos, como drenagem de águas pluviais, redes de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, energia elétrica pública e domiciliar, como ainda vias de circulação pavimentadas ou não. A mesma lei determinou ainda a limitação na ocupação do solo para *preservação ambiental*, compreendida numa faixa de quinze metros, em ambos os lados da margem, ao longo dos cursos d'água, para rodovias, ferrovias e loteamentos urbanos. Nesse sentido também a Resolução 01/86 CONAMA, posteriormente passou a prever a obrigatoriedade da elaboração de *estudos de impacto ambiental* para as atividades impactantes ao meio ambiente. A Resolução de nº 20/86 CONAMA, traçava os objetivos aferíveis à qualidade das águas doces superficiais, “mas por suas incongruências, conforme Szuchman (2007, p. 108) em seus próprios padrões de qualidade, entendidos como restritivos frente à tecnologia de controle de poluição”, acabou sendo levada à rediscussão, resultando em sua revogação e substituição pela Resolução de nº 357, em 17 de março de 2005.

* Em andamento (...).

Pesquisa e Planejamento de Curitiba - IPPUC. Iniciado de forma incipiente, na investigação de possíveis revelações que subsidiassem um maior conhecimento do entorno do município de Curitiba, já no início da década de 70. Dessas perspectivas extraíram-se as diretrizes de base inicial para o desenvolvimento do PDI/78, pela COMEC. Da proposta inicial do PDI/78, não se inferia a intenção de produção de um documento para ação imediata, em face da ausência de discussão com questões mais amplas e gerais. Assim, propôs-se a implementação de um processo de planejamento de atuação mais estratégica, indicando as principais prioridades dessa logística. Hardt (2004, p. 165), diz que “o PDI, conscientemente, propôs-se a desenvolver um estudo que tivesse um caráter fortemente baseado no *crivo do conhecimento empírico da realidade*, sem se distanciar do encaminhamento científico das análises e soluções. Ao finalizar seu posicionamento metodológico, quando demonstra cabalmente o *entendimento da fundamental questão ambiental*, o documento explicita seus objetivos na área econômico-social”, muito embora os grandes eixos propositivos tivessem maior efetividade no *âmbito físico-territorial*. Apresentou-se formalmente estruturado em cinco capítulos, a saber:

1º capítulo introdutório - são apresentados o *posicionamento metodológico e os pressupostos e diretrizes básicas*, consideradas para o desenvolvimento pretendido; no 2º capítulo - o *fenômeno de metropolização*, quando são tratados os marcos conceituais, inclusive sobre a Região Metropolitana de Curitiba; no 3º capítulo - o *relacionamento intra-regional*, onde são desenvolvidas as análises visando definir tipologias e níveis de polarização entre os núcleos urbanos metropolitanos; no 4º capítulo - o *suporte às atividades metropolitanas*, onde são identificadas as estruturas de suporte para a região metropolitana, resultando no estabelecimento de aptidões do *suporte natural*, de *infra-estrutura urbana*, finalmente, conclui com a proposta de um 5º capítulo – o *modelo de organização territorial*, em que são tratados aspectos relacionados ao uso do solo, destacando a organização territorial e a estratégia regional das estruturas urbanas, ao desenvolvimento e geração de empregos e à ação metropolitana. (HARDT, 2004, p 165- 166).

Conforme se depreende da análise do Plano de Desenvolvimento Integrado - PDI – 1978, da Região Metropolitana de Curitiba, elaborado pela COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, identificam-se também cinco subsistemas regionais distintos, nas seguintes macro-diretrizes departamentais: a) Compartimento *Leste*, onde se localizam os *principais mananciais hídricos* de abastecimento público da região, e os mais significativos remanescentes florestais, de importância fundamental para a Região Metropolitana de Curitiba. Adotou-se nela, a estratégia da *preservação* dos ecossistemas; b) Compartimento *Oeste* – com a concentração das principais estruturas industriais – parte da cidade industrial – CIC, do centro industrial de Araucária – CIAR – e, área industrial de Campo Largo, formando o proposto eixo Curitiba - Ponta Grossa de desenvolvimento estadual. A estratégia regional adotada para este subsistema foi da *promoção* ao

desenvolvimento industrial, de conformidade com a do Estado; c) Compartimento *Norte* – com relevo acidentado e importantes atividades extrativo-florestais e extrativo-minerais. A estratégia regional para este subsistema, foi dae *dinamização rural*, para incorporação de novas áreas à economia metropolitana, e otimização da utilização da matéria prima mineral e florestal existente; d) Compartimento *Sul* - com relevo ondulado, voltado às atividades agrícolas. A estratégia regional adotada para este subsistema, também foi da *dinamização rural*, para o desenvolvimento agropecuário; e) Compartimento *Central* - formado pelo próprio pólo metropolitano, principal centro econômico de atividades terciárias e quaternárias; cuja estratégia regional para este subsistema, foi de *contenção* do seu crescimento físico sobre estruturas urbanas periféricas (HARDT, 2004, p. 127-128).

Do ponto de vista do planejamento integrado, estrategicamente traçado pela COMEC, denominado de *subsistema ou compartimento leste*, situa-se a área que abrange os principais mananciais de água da região, composta por: Campina Grande do Sul, Colombo, *Pinhais*, *Piraquara*, *São José dos Pinhais*, e Quatro Barras. Hardt (2004, p. 8) assegura que “uma das maiores preocupações ambientais demonstradas nos documentos e ações, nos primeiros anos de atuação do órgão metropolitano, foi em relação ao *controle da ocupação dos mananciais hídricos da região leste*¹⁷², sendo enunciadas várias políticas, programas e projetos para garantir a qualidade ambiental”¹⁷³.

O PDI/78 teve, assim, o mérito dentre outros, de facilitar não somente a elaboração como também a coordenação da execução de *Planos Diretores*, ou de estruturas urbanas municipais da RMC. Seu principal discurso centrou-se no Plano de Zoneamento de uso e ocupação do solo, caracterizado como *primeiro instrumento de sustentação para ação e gestão do espaço territorial metropolitano*. Estes planos, efetivamente, ajudaram a conformar a ocupação da maioria das áreas lindeiras ao município de Curitiba. E, certamente, constituem-se nos mais importantes êxitos na gestão metropolitana, ao permitir certo controle da malha urbana, via parcelamento do solo, embora o resultado efetivo, fora sua ocupação.

Para a área urbana contígua ao pólo, e *vinculada ao compartimento leste regional*, previam-se ações de *contenção* do extravasamento da malha urbana central, evitando seu derramamento nas proximidades, por vezes impróprias à urbanização. Contemporaneamente,

¹⁷² LIMA, (2005, p. 6), informa que essa expansão urbana sobre o leste metropolitano corresponde ao oposto do que estabeleciam as diretrizes traçadas na perspectiva do PDI/78.

¹⁷³ O professor Hardt, (2004), informa ainda, que se a preocupação com aspectos ambientais esteve presente em vários documentos de planejamento, o não alcance dos objetivos propostos, entretanto, não teve as motivações analisadas por completo, onde a avaliação do próprio grau de degradação também pende de uma delimitação. Em 2006, contudo, com a retomada da COMEC na reavaliação do PDI, em curso, poderão surgir novos rumos na gestão urbana metropolitana inicialmente proposta.

ou quase isso, a edição da Lei Federal nº 6766 de 19 de dezembro de 1979, conhecida por – lei *Lehmann*, corroborou em certa medida, com a proposta do PDI/78, à época, vez que, a despeito de algumas imperfeições de ordem técnica, introduziu o incremento ao processo de parcelamento do solo, ao exigir a *anuência prévia*, a qualquer projeto de parcelamento do solo urbano. A crítica que lhe pesava, contudo, cingia-se ao fato da imposição de condições padronizadas para todo o território nacional, mas que, segundo Hardt (2004, p. 147), ainda assim, fora salutar tal providência porque:

(...) com esta medida, havia uma *instância adicional* às prefeituras que, mesmo não tendo o poder de *aprovar* os projetos, tinha necessariamente que se manifestar sobre eles, favoravelmente ou não. Uma vez identificada qualquer irregularidade em relação à legislação pertinente, inclusive de cunho municipal, a anuência era negada, interrompendo o processo, sem o desgaste político direto do prefeito. Nessa época, os *mananciais hídricos*, em especial os situados no *Compartimento Leste Regional*, subordinados a fortes pressões por ocupação devido ao relevo suave e a facilidade de acesso que, além de serem destinados ao abastecimento público eram insalubres e sujeitos a inundações periódicas (...). Havia forte pressão por se dotar as áreas da porção próxima a Curitiba de infra-estrutura básica, principalmente de energia elétrica e abastecimento de água. Como já se conheciam, nas instâncias técnicas e parte das políticas, os riscos de ocupação destas áreas, com conseqüente comprometimento da qualidade hídrica dos mananciais, e no sentido de se dar coerência da posição do Estado em relação à questão, foi editado o decreto estadual 2964/80 chamado Decreto dos Mananciais, que, dentre outras medidas, subordinou todos os investimentos públicos nas áreas delimitadas como prioritárias ao abastecimento público à anuência do órgão metropolitano (HARDT, 2004, p. 147-148).

Com efeito, apesar das propostas arroladas do PDI/78, na realidade, o contingenciamento urbano sempre foi crescente exigindo dele urgente reavaliação, especialmente, no período pós Constituição Federal de 1988, quando se atribuiu ao Estado-membro, a competência para criação de Regiões Metropolitanas nos termos do artigo 25, § 3º. A Região Metropolitana de Curitiba, por seu turno, ampliou significativamente seu território metropolitano, por conta de incorporações e desmembramentos municipais, que desde seu marco inicial de 1973 a 1999 se somavam 25 municípios. E em 2002, com a incorporação do município da Lapa, atualmente, a Região Metropolitana de Curitiba¹⁷⁴, compõe-se de um somatório total de 26 unidades federadas no espaço de sua estrutura geográfica metropolitana.

5.1.2 A Reavaliação do PDI de 1978 pelo PDI de 2002

¹⁷⁴ A COMEC dividiu a Região Metropolitana de Curitiba em três áreas urbanas: a) NUC - núcleo urbano central; composto por : Almirante Tamandaré; Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais; b) 1º Anel Metropolitano, composto por: Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Contenda, Itaperuçu, Mandirituba e Rio Branco do Sul; c) 2º Anel Metropolitano, composto por: Adrianópolis, Agudos do Sul, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Lapa, Quitandinha, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná (COMEC/PDI/2002).

Em 2002 registrou-se na COMEC, a iniciativa de reavaliação do Plano de Desenvolvimento Integrado de 1978. O PDI/2002 foi elaborado a partir de uma metodologia inovadora em termos de documentos de planejamento da RMC, utilizando-se de um rol de técnicas e métodos que envolveram a sociedade. Traduziu-se, em verdade, na necessidade de se elaborar um novo instrumento de planejamento, que incorporasse aspectos gerais das experiências passadas, de gestão do espaço metropolitano, agregados a novos condicionantes, compostos por *mudanças na realidade física metropolitana*, e nas condições globais. Considerou, que mesmo em referência a questões pontuais, os aspectos gerais também deveriam ser considerados (HARDT, 2004, 267 ss).

No sentido de democratizar e harmonizar o novo PDI/2002, a COMEC laborou de forma sistêmica nesse plano em *três etapas* distintas: 1ª – consistente na elaboração de relatórios setoriais, com questões temáticas pré-estabelecidas¹⁷⁵, como: uso e ocupação do solo urbano, visando a possibilidade de se flexibilizar a legislação à época - Lei Federal nº 6766/79 -, considerada restritiva, quanto à ocupação de áreas de mananciais; recursos hídricos; desenvolvimento econômico; transportes e sistema viário; habitação social; e, aspectos jurídicos e institucionais. A 2ª etapa pautou-se na discussão de tais relatórios, interagindo com a participação dos diversos agentes envolvidos na questão metropolitana, como: agentes públicos, compostos por todas as municipalidades; órgãos setoriais e da administração direta do Estado; agentes privados do setor produtivo; e, da comunidade em geral. E a 3ª e última etapa, por sua vez, visou consolidar o levantamento técnico da 1ª e as discussões da 2ª etapas, cujo resultado traduziu-se num documento explicativo, contendo as diretrizes gerais do plano de desenvolvimento metropolitano apresentado à aprovação do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Curitiba.

Quanto ao enfoque dado ao plano, percebe-se que foram incorporados conceitos novos aos objetivos gerais preconizados pelo PDI-78, com o propósito de se alcançar uma região metropolitana que atendesse aos conceitos de *metrópole competitiva, sustentável e solidária*. O documento reflete a preocupação de introduzir um processo de planejamento na Região Metropolitana de Curitiba, às expectativas que uma nova ordem mundial impõe às cidades metrópoles, por conta da evolução tecnológica, fluxos de informações, dos imperativos de participação no processo decisório e da compreensão de que *desenvolvimento e preservação ambiental não são temas excludentes* (COMEC 2002. p. 7).

Nessa perspectiva o PDI/2002 nessa versão, relaciona-se com o desenvolvimento econômico, em que as condições de produção de bens e serviços, não atendam apenas às exigências dos mercados internos e externos, mas seja capaz de contribuir na elevação da

¹⁷⁵ Não isenta de críticas, pois havia o entendimento também, da possível setorização temática.

renda real de seus concidadãos. O documento pautou-se na discussão da dialética existente entre a *sustentabilidade ambiental e a competitividade econômica*, concluindo pela mudança do paradigma, em que o desenvolvimento econômico era visto como consequência da exploração ambiental.

Ao assumir a competitividade como um dos tripés estratégicos do desenvolvimento metropolitano, o PDI/2002 defende a posição de enfrentar a qualidade ambiental, não como um fim em si mesmo, mas como pré-requisito para a atração de novos investimentos. Explicita que as *políticas públicas de promoção da competitividade regional, passam a exigir uma postura de valorização em relação as questões ecológicas*. Na mesma linha de argumentação, *incluem-se ao lado da ecologia a preocupação com o capital social, o capital humano, e a qualidade de vida (...)*. O PDI/2002 elegeu assim, a premissa de se estabelecer uma metrópole competitiva como vertente dominante no *desenvolvimento econômico* e, uma *metrópole sustentável* como seu foco na *problemática ambiental* (COMEC 2002, p. 8).

A sustentabilidade envolve conceitos múltiplos, cada qual defendendo a prerrogativa pelo uso do termo. O PDI-2002 assume o conceito da *sustentabilidade* como sendo aquela que garante ao longo do tempo os resultados positivos obtidos: pelos esforços institucionais de governo; pelos recursos naturais, que sendo respeitados, podem permitir o crescimento metropolitano; pelo início de um processo de participação crescente da população metropolitano; pelo início de um processo de participação crescente da população como forma de garantir a validade das propostas aqui encaminhadas (COMEC, 2002.p.12 e HARDT, 2004, p. 272).

No âmbito imantado pela *metrópole solidária*, implica o objetivo de elastecer o conceito de *cooperação*: interinstitucional, intra-regional e inter-regional, onde o princípio da *solidariedade interinstitucional* encampe a *sinergia da cooperação* entre diversas instâncias do poder público federal, estadual e municipal, nas esferas dos poderes executivo, legislativo e judiciário, pressupondo a existência dos objetivos comuns, partilhados na busca do bem-comum. A *solidariedade intra-regional*, nesta instância, consiste na consciência da busca por minimizar os desequilíbrios existentes no âmbito da própria Região Metropolitana de Curitiba. Por sua vez, na *solidariedade inter-regional*, fala-se a respeito da integração, que diretrizes regionais devem ter e manter com as políticas de desenvolvimento estadual (COMEC, 2002, p. 14 e HARDT, 2004, p. 272).

5.1.2.1 Um breve aporte sobre o Planejamento Estratégico: COMEC-PDI

Visa esclarecer o processo de políticas urbanas que se incorporou às cidades, notadamente àquelas estruturalmente mais complexas, nessa nota, o exemplo - *Regiões*

Metropolitanas -. Por igual alinhamento, também a *Região Metropolitana de Curitiba*, que teve seu recente documento de planejamento, inserido no Plano de Desenvolvimento Integrado de 2002, desenvolvido de acordo com os princípios da *integração*. Com as ressalvas devidas e ponderadas anteriormente ao planejamento estratégico, independentemente de sua vertente filosófica, tem o registro de sua origem na *Harvard Business School*, que desde meados da década de 1920, incluía ações estratégicas no seu curso de política de negócios. A base da grande maioria dos sistemas de planejamento estratégico, segundo Hardt (2004, p. 87), “está na definição dos seus objetivos em construir a partir das fortalezas, para obter vantagens em função das oportunidades e sobrepujar ou minimizar as fraquezas e ameaças”.

Segundo Lopes (1998, p. 80 - 81, *apud* Hardt, 2004, p. 87), o planejamento estratégico procura integrar os vários níveis e funções fundamentais de uma organização, em um único projeto global, tendo como principais pontos a definição de: sua *missão* - definindo o alcance dos principais objetivos; das suas *estratégias* - estabelecendo o meio de se alcançar os objetivos; do seu *orçamento* – determinando as fontes e os limites da atividade; e do *controle* – mensurando o desenvolvimento de todo o processo. Hardt (2004, p. 87) complementa que o planejamento estratégico é decorrente do fato, que a “implementação das tradicionais metodologias de planejamento urbano, não deram mais conta da complexidade que dominou as relações urbanas, quer devido a interação global ou ao desenvolvimento tecnológico” e, mais:

(...) busca não só um novo entendimento entre os vários grupos e interesses da sociedade urbana, como também considera os valores, interesses e aspirações daqueles que dirigirão no futuro. A *prática comunicativa* é um modelo que compõe uma das formas de planejamento estratégico¹⁷⁶, sendo implementada por meio de elementos como a correta identificação dos participantes do processo e do método utilizado para a construção de consensos (DENHARDT, 1984, *apud* HARDT, 2004, p. 87).

Neste contexto, considera-se como um dos pontos de destaque do planejamento estratégico de cidades, o estabelecimento de um sistema *de cooperação público privado*, visando a construção conjunta de uma arena de debates, rumo a um futuro cenário de planejamento estratégico, por meio de coordenação de ações individuais ou coletivas para se alcançar *consensos comuns*. Portanto, *a participação* que emergiu das próprias lutas sociais,

¹⁷⁶ “A concepção estratégica compreende a realidade em permanente mudança, resultado do desenvolvimento dos conflitos e das disputas que a animam. O *adjetivo estratégico* qualifica, então, algo que é orientador e estruturante de um conjunto de ações intencionais e articuladas, voltadas ao alcance de objetivos de médio ou longo prazo, em meio a ações e reações de iniciativa externa. A formulação, a decisão e a execução geralmente são exercidas por diferentes sujeitos”. Moisés, Hélivio Nicolau. Município-rede: Planejamento, desenvolvimento político e sustentabilidade. In desenvolvimento político-cultural, p 319 no sítio: www.cepam.com.br 1999, acesso 02.01.2009.

manifestadas desde a década de 70, a nível nacional, teve também seus reflexos sentidos no planejamento elaborado pela COMEC. Em última instância, em apertada síntese, o planejamento estratégico na concepção de Lopes *apud* Hardt (1998, p. 89 e 2004, p. 87), consiste em “estabelecer um processo de formulação, adoção e implementação de estratégias e políticas adequadas a uma evolução qualitativa do ambiente urbano, dentro de uma visão consensual de um futuro previsível”, e que de certa forma, parecem consentânea com os princípios que se alinham na base do PDI/2002, em vigência. Isto é, até posterior análise e aprovação pelo órgão metropolitano do PDI - 2006 em andamento¹⁷⁷.

Com efeito, a despeito da manifesta contrariedade expressa por muitos críticos ao planejamento urbano ou estratégico, parece forçoso reconhecer, que o atual estágio do desenvolvimento urbano, como caminho sem volta, impõe medidas de comedimento às estruturas e infra-estruturas urbanas encarecidas de enfrentamento. É quase impensável que se aloque e invista recursos públicos, sem a mínima e prévia projeção de ação, capaz de nortear a administração pública. Salvo ressalvas, é oportuna a conclusão de Maricato, neste verte (2000, p. 178) dizendo finalmente que, “concluimos, portanto, que apesar da história referida e do descrédito, o planejamento urbano é necessário para assegurar justiça social e a reposição dos pressupostos ambientais naturais para o assentamento humano. Não vemos como vislumbrar um futuro melhor para as cidades brasileiras sem planejamento (...)”.

5.2 A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NA INTERFACE URBANO-METROPOLITANA & A QUALIDADE DA ÁGUA

Os efeitos reflexos produzidos pela intervenção urbana, influenciam diretamente na qualidade das águas superficiais¹⁷⁸. Nesse sentido, Motta (1999, *apud* Bracht, 2008, p. 17), informa que a “urbanização intensa e desordenada sofrida pelas cidades brasileiras afeta diretamente a qualidade das águas dos rios urbanos”. Destaca que os principais problemas relacionados a este processo predatório, pautam-se, dentre outros fatores, na limitação dos instrumentos de regulação urbanística na proteção do ambiente natural. Além da super exploração e degradação dos recursos naturais; a precária infra-estrutura de saneamento, não raro, às vezes, inexistente durante este processo; o atual modelo de desenvolvimento

¹⁷⁷ Este, para além das atualizações visadas, propõe-se a sugerir nova *personalidade jurídica* à COMEC – para - Agência Executiva – por seus relevantes serviços prestados à RMC.

¹⁷⁸ A contrário *sensu* das águas superficiais o § 1º do artigo 26 da Lei Estadual 12726/99, definem as águas subterrâneas como (...): “as águas que correm naturalmente no subsolo, de forma suscetível de extração e utilização pelo homem”.

socioeconômico; a poluição nas mais variadas formas¹⁷⁹; aliados ao crescimento populacional; o desmatamento das margens dos rios¹⁸⁰, entre outros, são os componentes eficientes a reclamar mudanças de atitudes.

Nessa dinâmica é de considerar-se que, regra geral, todas as ações humanas impõem impactos sobre o meio ambiente, porém, como tais não afetam somente o ambiente natural, mas também o próprio ambiente urbano, prejudicando a qualidade de vida da população. Bollmann e Garcias assimilam o entendimento (1997, p. 28) de que, “todo uso econômico de um recurso natural causa necessariamente um impacto ao meio, e a interação homem e natureza tende a incrementar estes impactos”. Por isso, não se pode esquecer, que embora a natureza se recompõe, seu processo de restauração ou recomposição é bastante moroso, em relação a rápida inflexão da ação antrópica predatória no meio natural. Mota (1997, p. 59, *apud* Bracht, 2008, p. 19) diz, por exemplo, que os recursos hídricos, dependendo de sua vazão e de outras características associadas, em verdade, “podem receber certa quantidade de resíduos¹⁸¹, autodepurarem-se e voltam a oferecer água na qualidade indicada para diversos usos. No entanto, se a quantidade de esgotos for além da capacidade de absorção pelo manancial, o mesmo não se recupera e atinge um estágio de degradação tal, que não permite a vida de seres aeróbicos” (peixes, por exemplo)¹⁸², além de causar doenças ao homem, terão seus usos prejudicados.

¹⁷⁹ A poluição das águas ocorrem basicamente por conta de dois tipos de resíduos: a) “os *orgânicos*, formados por cadeias de carbono ligadas a moléculas de oxigênio e nitrogênio. Em regra têm origem animal e provêm dos esgotos domésticos de diversos processos industriais ou agropecuários. São biodegradáveis, ou seja, são destruídos naturalmente por microorganismos. Entretanto, esse processo acaba consumindo a maior parte do oxigênio dissolvido na água, o que pode comprometer a sobrevivência de organismos aquáticos; b) e os *inorgânicos* que provêm, em regra, de indústrias químicas e petroquímicas e não se decompõem naturalmente. Dentre os mais comuns estão o chumbo, cádmio e mercúrio. Conforme sua composição e concentração, os poluentes hídricos têm a capacidade de intoxicar e matar microorganismos, plantas e animais aquáticos tornando a água imprópria para o consumo ou para o banho” (SÁ CORREA, 2003, p. 132).

¹⁸⁰ “As faixas de proteção constituem uma eficiente medida de preservação dos recursos hídricos superficiais, que formam uma barreira ao deslocamento de poluentes no solo, áreas propícias à infiltração da água e diminuição do volume de escoamento superficial. Portanto, esta faixa tem como função atenuar os efeitos dos poluentes sobre os recursos hídricos” (...). “Com o desmatamento, além das partículas orgânicas provenientes dos esgotos, são lançadas também, partículas do solo, as quais são carregadas aos rios pelas chuvas. Por algum tempo estas partículas ficam em suspensão na água, depois se depositam e provocam o assoreamento do rio. Também causam o aumento na vazão da água de escoamento para o rio”. (MOTA, 1999; DREW, 1989; *apud* BRACHT, 2008, p. 21).

¹⁸¹ “Nem sempre a presença de impurezas na água indica que está poluída. A água, devido às suas propriedades de solvente e a sua capacidade de transportar partículas, incorpora a si, componentes, que definem a qualidade das águas (...). Algumas substâncias são necessárias para a sobrevivência dos organismos que nela vivem. No entanto, quando está poluída apresenta substâncias estranhas a sua composição, de forma que seu uso seja prejudicado” (VON SPERLONG, 1996; *apud* BRACHT, 2008, p. 23).

¹⁸² Nesse aspecto, o professor Harry Alberto Bollmann manifestou-se em aula ministrada dia 24.03.2008, por exemplo, sobre o rio Belém, dizendo que ainda que se deixasse de poluí-lo, jamais voltaria ser o mesmo, porque sua matéria genética se desagregou. Se trabalhado seria sim recuperado, porém com outras origens antrópicas, não mais sua própria, porque “recuperar significa ir ao próprio objeto (...)”.

Portanto, a preocupação com a preservação ambiental, significa melhorar a infraestrutura sanitária, diretamente afeta à qualidade da água. E, na balizada orientação de Costa (2003, p. 20-21) referente à gestão de Recursos Hídricos, no eixo sul e sudeste urbanos, contempla-se uma abordagem genérica, onde se destacam os seguintes fatores como de maior expressão, na delimitação do quadro de problemas de recursos hídricos nas metrópoles brasileiras, sem a devida contrapartida na observância da capacidade de suporte:

a) - *os baixos níveis de tratamento dos esgotos domésticos*, mesmo em cidades que lograram superar os 90% na coleta de águas servidas – interior paulista, principalmente – o que implica em lançamentos *in natura* concentrado; b) - *a disposição inadequada de resíduos sólidos, em lixões a céu aberto*, quando não a ausência ou insuficiência de coleta em áreas de difícil acesso natural ou sem vias de circulação, particularmente em favelas e ocupações irregulares; c) - *a impermeabilização crescente do solo urbano*, com redução nos tempos de concentração e interferência nas condições naturais de drenagem, amplificando os efeitos de cheias a jusante, muitas vezes sem alternativas viáveis – técnicas e ou financeira – para intervenções em macrodrenagem; d) - *o comprometimento dos mananciais próximos*, com escassez de disponibilidade hídrica em qualidade adequada; e-) *a mútua interdependência entre todos esses fatores*, devido a condições operacionais decorrentes dos próprios padrões inadequados de urbanização e de uso e ocupação do solo, acarretando problemas para a prestação de diferentes serviços de interesse público, como por exemplo, a obstrução da rede de drenagem pelo lixo não coletado, ligações de esgotos em galerias de águas pluviais (...).

5.2.1 Integração Sistêmica: Gestão dos Recursos Hídricos e a logística do saneamento - básico-ambiental

A primeira tentativa de se fazer o gerenciamento integrado dos recursos hídricos da Região Metropolitana de Curitiba, iniciou-se em 1992 por meio do Programa de Saneamento Ambiental – PROSAM. Desenvolvido pelo governo do Estado do Paraná, era um dos componentes do Projeto de Qualidade da Água e Controle de Poluição no Brasil, que tinha como financiador o Banco Mundial. À época, o PROSAM contava com ações e intervenções por parte do município de Curitiba, da Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, além de várias entidades ligadas ao Poder Público Estadual. As intervenções compreendiam obras tais como: redes e tratamento de esgotos domésticos; controle de cheias; parques ao longo dos rios; drenagem urbana; reservatório para abastecimento público; dentre outras (SUDERHSA, 2007 e BRACH, 2008).

O PROSAM destacou-se pela preocupação de abrangência nas diversas dimensões do desenvolvimento da Região Metropolitana de Curitiba, com a concentração na temática emblemática - da *qualidade das águas* -, além do controle da poluição e da dinâmica da urbanização. Previa como instrumento de controle, uma política de uso e ocupação do solo, mais adequada à questão de proteção de mananciais, e um instrumento de monitoramento

ambiental, baseado em modelos matemáticos de qualidade hídrica da bacia do Alto Iguaçu (SUDERHSA, 2007). Seus objetivos visavam: reabilitar e manter a bacia do Alto Iguaçu; desenvolver o controle de cheias; e, recuperar o solo urbano da Região Metropolitana de Curitiba, visando minimizar os impactos econômicos e sociais¹⁸³. No atual estágio, observa-se que essa proposta parecia inicialmente, antever a logística legal posteriormente traçada pela Lei Federal nº 9433/97, na promoção da gestão de recursos hídricos, com a gestão ambiental, cuja locução remete à integração das políticas locais, estaduais e federais de recursos hídricos; saneamento básico; uso, ocupação e conservação do solo, e do meio ambiente.

Conjuga-se a esta também, a Lei Federal nº 10257/01, que introduz um novo paradigma na linha da sustentabilidade urbana, ao proclamar o ingresso da *cidade sustentável* no presente contexto, no eixo do *saneamento ambiental*. Ainda comunga desse mesmo espírito, a Lei Federal nº 11445/07, que ao estabelecer a Política Nacional de Saneamento Básico¹⁸⁴, determina a integração das infra-estruturas e serviços de saneamento, à gestão eficiente dos recursos hídricos. Assim, ensejando a questão do saneamento, na esteira de Pompeu (2006, p. 301), é dizer que: “se *sanear* é tornar higiênico, *saneamento* é o ato ou efeito de sanear, e se *básico* significa essencial, fundamental, deve-se entender por *saneamento básico*, o conjunto de medidas destinadas a garantir uma situação de higiene considerada fundamental, em determinado momento”. Assim, sem tangenciar a questão, é preciso considerar que:

¹⁸³ “O projeto fora planejado para desenvolver-se em três etapas consecutivas: a) tomada de medidas emergenciais, que envolvia estudos e ações básicas preliminares visando a contenção das enchentes; b) adoção de medidas de controle de médio prazo, abrangendo os projetos e ações capazes de reduzir as enchentes do Rio Iguaçu na circunscrição da Região Metropolitana de Curitiba; c) medidas de longo prazo, correspondia aos planos e ações de controle de enchentes nos afluentes e a orientação sobre o desenvolvimento da macrodrenagem urbana” (BRACHT, 2008, p. 63-64) (...) e, contribui ademais, informando que durante as pesquisas realizadas não foram encontrados documentos que descrevessem quais ações foram realizadas e quais foram os efetivos resultados dessas ações propostas.

¹⁸⁴ Artigo 3º da Lei Federal nº 11445/07: “Para os efeitos desta lei, considera-se: I - *Saneamento básico*: o conjunto de serviços, infra-estrutura e instalações operacionais de: a) *abastecimento de água potável*: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumento de medição; b) *esgotamento sanitário*: constituído pelas atividades de infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até seu lançamento final no meio ambiente; c) *limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos*: o conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas; d) *drenagem e manejo de águas pluviais urbanas*: o conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas; II – *gestão associada*: associação voluntária de entes federados, por *convênio de cooperação ou consórcio público*, conforme disposto do artigo 241 da Constituição Federal; III – *universalização*: ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados, ao saneamento básico (...), etc”.

O processo de desenvolvimento socioeconômico brasileiro passou por mudanças profundas e aceleradas nos últimos 40 anos. Neste período a estrutura produtiva da nação sofreu uma nítida transformação passando de uma economia, até então baseada predominantemente na atividade agropecuária, para uma economia industrial e de bens e serviços. Esta transformação foi acompanhada por um processo progressivo e intenso de urbanização, que resultou numa radical transformação da relação entre população urbana e rural no país. Na década de 50 a população urbana representava 36% da população total do Brasil, hoje as cidades brasileiras concentram 137 milhões de habitantes – 81,2% da população total¹⁸⁵. *O processo acelerado de formação e expansão das cidades no Brasil, no entanto, acabou atropelando princípios básicos de planejamento e ordenamento do território e de gestão urbana.* Como consequência, a maioria das cidades brasileiras apresenta hoje deficiências agudas de infra-estrutura básica e de serviços urbanos capazes de comportar uma população em crescimento acelerado. Estas questões tornam-se ainda mais graves nos grandes centros urbanos. Aproximadamente 50% da população urbana do Brasil – 40% da população total – reside em apenas 413 municípios, menos de 10% dos municípios do país, distribuídos em 26 aglomerações-regiões urbanas de densidade demográfica superior a 407 hab/km quadrados. As nove principais capitais – São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Belo Horizonte, Fortaleza, Brasília, Porto Alegre, Curitiba e Recife, aglomeram mais de 30% da população total (ANDREOLI, 2005, p. 73-74).

Portanto, do ponto de vista ambiental, *a ausência de planejamento/ordenamento do uso do solo e de infra-estrutura básica se reflete principalmente sobre os recursos hídricos*, afetando sua disponibilidade e qualidade, comprometendo a qualidade de vida da população. Segundo avaliação de Andreoli (2005, p. 74), não raro, “as formas de ocupação do solo¹⁸⁶, o provimento de áreas verdes e de lazer, o gerenciamento de áreas de risco, o tratamento de esgotos e a destinação final do lixo coletado, deixaram de ser tratados com as prioridades necessárias nas cidades brasileiras”. Assim, o escopo visado pelo *saneamento ambiental integrado* visa inculcar uma nova cultura de gestão pública, capaz de mitigar a gestão predatória do meio ambiente, e privilegiar à sadia qualidade de vida. Nessa matriz, o *saneamento ambiental* então, pode ser definido na esteira de Andreoli (2005, p. 74), “como um *conjunto integrado* de ações que englobam o planejamento, implantação e operação das atividades de saneamento básico, através de uma *perspectiva sistêmica*, objetivando *preservar a saúde ambiental* como estratégia para melhoria da qualidade de vida e da saúde da população”.

E que para Philippi Júnior e Malheiros, (2005, p. 94), em aval ao entendimento anterior, enfatizam que: “o enfoque das atividades de *saneamento ambiental deve ser ecossistêmico* (...), vez que, é preciso compreender adequadamente a função dos componentes bióticos – da flora e fauna – nos ecossistemas naturais antrópicos, e buscar o balanço dos ciclos biogeoquímicos – *ciclos da água*, do carbono, do nitrogênio, entre outros – e *finalmente a capacidade de suporte desses ecossistemas*”. Na perspectiva dessa dinâmica, contudo, está

¹⁸⁵ Índice alterado pelo IBGE, mais recentemente (2007), aponta para um percentual em torno de 86% da população urbana.

¹⁸⁶ Segundo posição de Ultramarini (2005, p. 69), o “que caracteriza uma ocupação legal e planejada é justamente sua adequação às normas urbanísticas e ambientais definidas em legislação (...)”.

implícita a contraposição às políticas anteriormente reducionistas, que buscavam simplificar sua complexidade, desconsiderando a interação dos setores afins¹⁸⁷, notadamente – *saneamento básico e meio ambiente*. Assim:

O conceito de *Saneamento Ambiental* possui uma abrangência que historicamente foi construída com o objetivo de alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, compreendendo o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos urbanos, o manejo de águas pluviais urbanas, o controle de vetores, a disciplina de ocupação e uso do solo, a fim de promover a melhoria das condições de vida urbana e rural. Dentro desse conceito mais amplo, um recorte cada vez mais utilizado para uma parte do *Saneamento Ambiental* é a *classificação de Saneamento Básico, que envolve os sistemas e serviços para o abastecimento de água, o esgotamento sanitário*¹⁸⁸, *a limpeza pública ou o manejo dos resíduos sólidos e o manejo das águas pluviais*” (Guia para elaboração de planos municipais de saneamento do Ministério das Cidades (apud BRUNONI, 2007, 108).

Por conseguinte, em conclusão, verifica-se que o descompasso se instalou, porque a expansão urbana não foi acompanhada pela ordenação de uso e infra-estrutura, particularmente de saneamento básico, necessário para *garantir a qualidade ambiental das bacias hidrográficas*¹⁸⁹. Assim, a perspectiva sistêmica no planejamento e implantação de infra-estrutura urbana, em especial de saneamento, objetiva *resgatar o passivo ambiental* do setor, respeitando principalmente o rio e sua bacia hidrográfica, enquanto acidentes naturais

¹⁸⁷ Em aula ministrada na PGU/PUC/PR em 20.05.2008, o professor *Carlos Mello Garcias*, referiu-se à necessidade de *universalização dos serviços de saneamento básico*, onde o quadrupé: *água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem* formam os componentes do sistema, como ponte para o sistema: social, econômico e de saúde. Portanto, o sistema de saneamento básico, do seu ponto de vista, não pode ter divorciado um núcleo do outro, pela pertinência de relação intrínseca de seus componentes. O que pode ser corrigido na perspectiva da normatização proposta pela lei 11445 de 05 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para a política federal de saneamento básico de forma sistêmica. Em seu artigo 2º dita: “Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: III – abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente; IV – disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequadas à saúde pública, e à segurança da vida e do patrimônio público e privado; XII – integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos”. Conjugado com artigo 52 da Lei 11445/2007: “A União elaborará, sob coordenação do Ministério das Cidades: § 1º Plano Nacional de Saneamento Básico PNSB (...) que deverá: I – abranger o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais e outras ações de saneamento básico de interesse para a melhoria da salubridade ambiental, incluindo o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda”.

¹⁸⁸ “Em saneamento básico, a competência está assim equacionada: a União: - elabora e executa planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, institui diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; o Município: - legisla sobre assuntos de interesse local: suplementa a legislação federal e a estadual, no que couber; organiza e presta, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos, de interesse local; e promove, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; o Estado: - exerce todas as competências que são concorrentes ou comuns, cometida à União e aos Municípios pela mesma constituição; o Distrito Federal: - exerce as competências legislativas reservadas aos estados e Municípios” (POMPEU, 2006, p. 303).

¹⁸⁹ Artigo 13 da Lei Estadual de nº 12726/99: “Estão sujeitos à outorga pelo Poder Público os seguintes direitos de uso de recursos hídricos, independentemente da natureza, pública ou privada, dos usuários: III – lançamento, em corpo de água, de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final; V – intervenções de macrodrenagem urbana para retificação, canalização, barramento e obras similares que visem ao controle de cheias”.

imutáveis. Por isso, o *saneamento básico por definição, focaliza em sua área de atuação além do abastecimento de água para a população, a coleta, tratamento e disposição final de efluentes e resíduos sólidos e a coleta, transporte e disposição adequada de águas pluviais – drenagem urbana*. (ANDREOLI, 2005, p. 74-75). A *contrário sensu*, do ponto de vista ambiental, o reflexo direto da negligência e dissociação das atividades de saneamento, traduz-se na crescente degradação dos recursos hídricos nos principais centros urbanos do país, afetando diretamente o abastecimento público regional, concluindo Andreoli, enfim que:

A expansão desordenada da malha urbana resultou na transformação dos rios que cortam as cidades em verdadeiros *cadáveres* urbanos¹⁹⁰, transportando esgotos e todo tipo de resíduos sólidos produzidos pela atividade humana. Para evitar a convivência estética desagradável, o mal cheiro e o risco de contaminação na maioria das cidades estes corpos hídricos são confinados em canais de concreto ou tubulados. Nestas circunstâncias, os custos proibitivos decorrentes da necessidade de processos mais intensos para a potabilização e das distâncias crescentes dos novos mananciais têm exigido das companhias de saneamento o desenvolvimento de esforços conjuntos com outras esferas do setor público, especialmente aquelas detentoras de instrumentos de controle de uso e ocupação do solo - prefeituras municipais e órgãos de planejamento - e de fiscalização e monitoramento da qualidade das águas e da poluição hídrica - *entidades estaduais de meio ambiente* - visando controlar as ocupações e minimizar os impactos sobre os mananciais. *O uso do solo, em áreas de mananciais deve ser planejado* para que todas as atividades nele desenvolvidas sejam compatíveis com a manutenção da qualidade e da disponibilidade de água para abastecimento público, objetivo principal da bacia. Todos os demais usos devem ser subordinados a esta prioridade (ANDREOLI, 2005, p. 75-76).

Com efeito, em síntese, o setor de saneamento pela sua própria natureza, depende diretamente da qualidade ambiental, onde, o principal serviço do setor - o *abastecimento público* - depende quase que exclusivamente da disponibilidade de água bruta e de sua qualidade. Noutro vertente, em contrapartida, o *saneamento* também é um dos principais responsáveis, quiçá o maior, pela poluição dos recursos hídricos, vez que, embora dependente dele, corrompe e compromete a qualidade ambiental. Andreoli (2005, p. 75-76), ainda informa que a “oferta hídrica demanda primária do setor, vem sendo gravemente reduzida nas *áreas metropolitanas do país*, como conseqüência da poluição crescente e descontrolada sobre os *mananciais*, acirrando o quadro crítico de disponibilidade hídrica destas metrópoles” (...) e, continua afirmando que “a poluição das águas decorrente de um sistema deficiente de coleta e tratamento de águas residuárias urbanas, tornou-se um problema crucial que vem comprometendo a qualidade de vida, os avanços em saúde e o desenvolvimento econômico, especialmente nas *grandes áreas metropolitanas*”.

5.2.2 Efeitos e impactos sistêmicos no Saneamento: Resíduos Sólidos-Drenagem Urbana

¹⁹⁰ “A urbanização sem a observação de critérios de conservação ambiental e infra-estrutura básica contribui para a alteração do regime hidrológico natural e contaminação da água. O comprometimento dos mananciais mais próximos, que são invadidos pelo crescimento das cidades, implica na eliminação de importantes fontes de água bruta” (ANDREOLI, 2005, p. 78).

Lixo, resíduos, dejetos que lançados em terrenos próximos a habitação e córregos, são atrativos e potenciais vetores de diversas formas de doenças. Além de responderem por graves moléstias à saúde humana, comprometem o meio ambiente na mais expressiva forma de poluição, transferidas e transportadas para as galerias de coleta pluvial e rios. Ao que Andreoli (2005, p. 82-83), acrescenta: “(...) causando redução da qualidade da água, entupimentos e assoreamento dos rios, agravando o potencial para enchentes. Mesmo sobre os resíduos coletados, a efetividade do setor é muito questionável. Embora 99% dos municípios realizem alguma forma de coleta, mais de 60% dos resíduos sólidos são lançados a céu aberto – lixões, valas, locais não fixos e áreas alagadas sem qualquer forma de tratamento (...)”. Concluindo, afinal que:

A solução do problema dos resíduos sólidos urbanos no Brasil exige uma série de medidas que envolvem a minimização da produção, o incentivo a adoção de práticas de reuso, reciclagem, disposição final adequada e educação ambiental. Estas medidas, definidas na própria agenda 21, dependem da organização das diversas esferas do setor público e da sociedade.

No que toca à drenagem urbana, Tucci *et al* (2005, p. 103) dizem que os sistemas de drenagem urbana, têm a função precípua de “promover a coleta, o escoamento e a disposição de águas de chuva nos assentamentos urbanos”, necessariamente de forma associada ao desenvolvimento urbano, em razão de sua franca interface com as questões: fundiária, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos, planejamento do uso e ocupação do solo urbano¹⁹¹, e conservação ambiental. São estruturalmente constituídos por sistemas de:

a) *microdrenagem* - estruturas que, inicialmente coletam as águas nas áreas urbanas, formadas por bueiros e tubulações secundárias de menor diâmetro; a responsabilização por sua implementação e gestão é da prefeitura municipal, que além da realização de obras e serviços pode recorrer também à medidas de regulamentação e a instrumentos econômicos; b) *macrodrenagem* - entendida, normalmente como conjunto de galerias de águas pluviais, canais artificiais e canais naturais modificados, localizados em fundos de vale, que se constituem nos grandes troncos coletores das águas de chuva em áreas urbanizadas ou em processo de urbanização (...). A drenagem urbana representa um conjunto de medidas que tem como objetivo o gerenciamento das águas pluviais que incidem sobre o meio urbano e não são infiltradas. O desenvolvimento da malha urbana das cidades é acompanhado por uma intensa impermeabilização e a conseqüente redução do potencial de infiltração e armazenamento de água no solo. A impermeabilização do solo urbano, trazida pela expansão da mancha urbana nestas áreas, amplia as vazões e reduz o tempo de concentração, processos que intensificam os picos de cheia e potencializam os riscos de inundação (TUCCI, *et al*, 2005, p. 103-104 e ANREOLI, 2005, p. 84).

Ainda na linha de Andreoli (2005, p. 84) “o modelo de gestão de *drenagem urbana* adotado no Brasil, prioriza a coleta e escoamento imediato das águas pluviais, gerando volumes muitas vezes incapazes de ser transportados pelas galerias de drenagem implantadas,

¹⁹¹ “Os impactos que ocorrem na drenagem urbana são, em primeiro lugar, conseqüência direta das práticas de uso do solo e da forma pela qual a infra-estrutura urbana é planejada, legislada e implementada”. (TUCCI, *et al*, 2005, p. 104).

e pelas calhas naturais de rios e córregos urbanos, que acabam transbordando e gerando enchentes e episódios urbanos trágicos”¹⁹². Estes problemas, lembra o analista, “são ainda potencializados com a obstrução das galerias pelo lançamento irregular de resíduos”. Portanto, em regra, *a questão referente às cheias urbanas, está relacionada com a questão de alocação de espaços*, onde os rios recebem o excedente de água que seus leitos não têm condições de suporte, e transbordam (...) ¹⁹³.

Indica ademais, que na expansão urbana, é muito importante que sejam respeitados, fundamentalmente, a *compatibilidade ambiental* dos projetos urbanísticos, como também os *parâmetros físicos de topografia e drenagem*, e os acidentes naturais imutáveis, aliados à legislação ambiental, com estreita observância à lei de uso do solo e o *plano diretor* dos municípios. (ANDREOLI, 2005, p. 86). Nessa lógica, Tucci *et al* (2005, p. 111-112), alertam que o licenciamento ambiental que estabelece limitações à construção de canais de drenagem, na previsão da Lei Federal nº 6938/81 e Resoluções nº 01/86 e 237/97 do CONAMA, enquanto “*poderoso instrumento de gestão ambiental não tem sido adotado com muito rigor*, principalmente no que se refere à possibilidade de se dispor de licenças de operações (LOs) para as redes de drenagem”.

5.3 A GESTÃO AMBIENTAL URBANA E A SUSTENTABILIDADE METROPOLITANA

Segundo afirma Hardt, (2004) a “gestão compreende uma sucessão de estados ou de mudanças da transformação de um sistema em evolução, envolvendo normalmente, vários níveis de atuação”, onde a administração de questões comuns em instâncias diversas de poder, tem gerado não raro, disputas políticas, visando salvaguardar suas atribuições originariamente conferidas pela própria Constituição Federal. Ou seja, “os maiores obstáculos à institucionalização da gestão das áreas metropolitanas são de ordem política” (Mello, 1996, p. 19, *apud* Hardt, 2004, p. 56). Nesse compasso, parece inescapável a premissa de que o receio da perda de funções próprias, em prol do regional metropolitano, constitui-se no fiel da balança, capaz e suficiente para inviabilizar ou protelar a institucionalização de uma entidade ou entidade própria, na gestão de áreas emblemáticas quanto às metropolitanas, enquanto fenômenos emergentes da atual realidade urbana.

¹⁹² “As redes de drenagem comumente recebem de forma irregular grande número de contribuições sanitárias – ligações de esgotos – aumentando seu impacto sobre os recursos hídricos” (ANDREOLI, 2005, p. 84).

¹⁹³ Andreoli (2005, p. 86) pontua que “os ecossistemas naturais que recebem este excedente hídrico são as várzeas, quando a cidade se estende sobre este espaço, a área urbanizada que avança sobre o espaço do rio será inundada ou determinará a inundação de outras áreas à jusante”.

Não se descarta também, que cada região tem características peculiares por sua própria natureza, cujas diferenças deveriam ser observadas e respeitadas suas diversidades. Assim, a doutrina em regra, aponta que não há uma única fórmula ideal indicada para a organização de Regiões Metropolitanas, tão pouco soluções precisas aos seus embates, pois se constituem em fenômenos urbanos que simplesmente acontecem, e demandam sobre si um olhar próprio, a cada caso concreto em si considerado, enquanto realidade factual. Daí, inferir-se que o *problema metropolitano, em verdade, é mais de natureza política que técnica*, vez que *envolve um compartilhamento dos ônus e bônus nas esferas de poder*, sugestivo da abdicação de parcela deste, que implica num suposto paradoxo do próprio sistema da organização federal, no traçado dos limites – espaço-territoriais -.

A Lei Complementar nº 14/73, ditou parâmetros genéricos quando da instituição das Regiões Metropolitanas, mas não previu suas particularidades regionais, que por razões circunstanciais, na prática, acabam criando articulações político-administrativas próprias, como forma de reengenharia da administração pública, ao escopo visado. Em que pese tais arranjos tenham acento constitucional no atual *Estado Democrático de Direito, dialogando com o princípio do federalismo cooperativo, da subsidiariedade e da solidariedade*, a realidade tem trazido à luz, a difícil tarefa, dentre tantas outras, de que administrador e administrado convivem com a constante dialética da alternância político-administrativa pela solução de continuidade e disputa de poder. Fato sobremodo presente na *gestão compartilhada* tão necessária, especialmente, nas áreas urbanas metropolitanas, onde urge maior interação político-consensual, tanto quanto ético.

Por isso, seria possível deduzir-se, que a ingerência da Lei Complementar de nº 14/73, não se basta em si mesma na questão metropolitana, enquanto realidade nacional, que redundando em mecanismos paralelos de gestão urbano-metropolitana, por forças emergentes contingenciais e regionais próprias. O gravame parece ainda mais comprometido pelo resgate do municipalismo – na tradução de consultores e cientistas políticos na figura do – *neolocalismo* -, (Davidovich, 2003, *apud* Araújo, 2005, p.132), que a Constituição Federal afere por via da *descentralização*, à autonomia municipal. Isto é, paralelamente, aqueles mesmos municípios autônomos, mas agregados ao eixo metropolitano por força também constitucional, são compelidos a redistribuição de poder no âmbito metropolitano, porém, nem sempre pacificamente. Sem dúvida, há a interface municipal de interdependência na constituição das áreas metropolitanas, mas há também, um impasse na *atribuição e gestão de poderes*, que ainda carece um atento cuidado legislativo, por conta da dispersão crescente

desse fenômeno mundial. E, conforme já abordado anteriormente, se a pauta da agenda política for – *metropolitana*-, não anima o interesse do legislador à discussão.

Assim, a despeito do comando constitucional inserto do § 3º, do artigo 25, da carta política de 1988, e ao arrepio dele, a essência da matéria parece sem disciplina própria, o que também parece, *quase* forçar sua *auto-regulação*, na formatação de uma sugestiva territorialidade empírica, ou extraterritorialidade à oficial instituída. Parece indicar inclusive, que a base de origem da Lei Complementar de nº 14/73 – em *serviços comuns* -, ainda carece ser assimilada na atual leitura de – *funções públicas de interesse comum*.

A *função pública de interesse comum*, em verdade, integra, por sua natureza, a aliança de medidas em operações conjuntas de interação, e *sem divisão, em prol de objetivos compartilhados dos municípios envolvidos*, caracterizada na sua estruturação, a partir dos conceitos jurídicos positivos. Assim a *função pública* implica, além da execução de serviços públicos, a normatização e o estabelecimento de políticas públicas e de controle, seja em termos de fiscalização, seja em termos de autorizações entre outros. Enquanto o *interesse comum se caracteriza* pelo vínculo de ações ou atividades determinadas, de pessoas político-administrativas, dentro de um espaço territorial definido, cuja ação gera *interdependência operacional*, em prol de objetivos comuns (HARDT, 2004, p. 61).

(...) a instituição de Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões por uma lei complementar estadual, com a conseqüente assunção pelo Estado, das competências para os *serviços comuns*, não representa restrição indevida da autonomia estadual. Como se sabe, a autonomia dos entes em um Estado federal não pré existe, mas é exatamente definida pelo texto constitucional. Ora, o mesmo texto que confere aos Municípios competência para os *serviços de interesse local é o que dispõe acerca das regiões metropolitanas, do interesse do papel dos Estados nesse particular* (...). Em outras palavras, como é a própria Constituição Federal que define e limita a competência municipal ao autorizar a instituição de Regiões Metropolitanas para a realização de serviços de interesse comum ou regional, não há falar em restrição indevida da autonomia daquele ente federativo¹⁹⁴ (...). A Constituição condicionou o estabelecimento destas Regiões à lei complementar estadual¹⁹⁵, que fixará as diretrizes da regionalização, atribuindo ao Estado a organização metropolitana que irá operar na área regionalizada e delineado sua competência (MEIRELLES, 1999, p. 83).

Na lógica de Meirelles acima, arriscar-se-ia opinar que em certa medida, essa assertiva sugere alguns comedimentos, mormente, por conta de fatos subjacentes à instituição das regiões metropolitanas. De todo modo, o parágrafo 3º, do artigo 25, da Constituição Federal, expressa-se, *verbis*: “*Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de*

¹⁹⁴ BARROSO, Luiz Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. Revista Diálogo Jurídico Salvador BA. Disponível no sítio eletrônico www.direitopublico.com.br – acesso 20.11.2008.

¹⁹⁵ “A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, depende apenas de lei complementar estadual” (STF –Pleno – Adin 1.841-9/RJ Ministro Carlos Veloso – DJU 20.09.2002, p. 89).

municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Não visando afronta à disposição constitucional, tão pouco a doutrina de Meirelles, consta da referência textual acima, que os *Estados poderão (...)*. Da pesquisa enredada por ora, dada premissa maior, é indutiva a menor, sendo possível deduzir duas observações que carecem maior atenção: a) algumas regiões metropolitanas são constituídas por critérios políticos e não por interesse comum; b) o fenômeno urbano-metropolitano é uma realidade posta a ser administrada, portanto, parece inapropriado o verbo de ação – Os Estados *poderão (...)*.

Esse modo verbal sugere uma *faculdade* do Estado na organização de áreas ou regiões metropolitanas, e não uma obrigação imposta pela contingência do fato urbano conurbado, enquanto realidade. Para além desse aporte, ainda a Lei nº 10257/01, embora se reporte às Regiões Metropolitanas, delas também não se ocupa, porque tem seus limites, embora *urbanos*, dentre da circunscrição da cidade, a despeito da previsão legal do inciso VII, do artigo 2º, que dispõe do *desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência*. No que contraria, desde antanho, uma prévia visão lefebvrieriana, de que o urbano excede a cidade. Entretanto, no aspecto norte do desenvolvimento sustentável, destacadamente urbano, o Estatuto da Cidade teve o mérito de estabelecer diretrizes e instrumentos indutores à Cidade Sustentável, mas que, regra geral, remanesce insatisfatória a gestão metropolitana nacional.

Enfim, seja no contexto urbano, ou *urbano-metropolitano*, de qualquer forma é interessante avocar os dimensionamentos da sustentabilidade, na integralidade territorial, na esteira de Costa (2003, p. 33 e ss), na ótica de três vetores de base: ecológico, econômico e ético, argumentando que “eventual hipertrofia de qualquer desses vetores, resulta em desequilíbrio da sustentabilidade, ressaltando-se por outro lado, que as mútuas articulações e dependências entre esses vetores são igualmente relevantes”. Por si mesmo considerado, o *vetor ecológico da sustentabilidade*, refere-se ao imperativo de uma visão compreensiva dos problemas ambientais. A formulação geral que orienta as abordagens pertinentes a esse eixo, é a de que a *problemática ambiental* – nela inserida os *recursos hídricos* – é suscitada, quando se pensa nas relações entre as sociedades e seus respectivos espaços geográficos.

Espaços estes, estabelecidos no “binômio: *padrões de apropriação dos recursos naturais versus capacidade de suporte do meio ambiente*, que impõe limites a reprodução do

antropo-social, do biológico e do físico” (COSTA, 2003, p. 330). E aqui, a água¹⁹⁶ pode servir como indicador privilegiado, da eficácia e pertinência das intervenções antrópicas no meio ambiente. Na dinâmica da ecologia sustentável, a intervenção, destacadamente antrópica, na apropriação inadequada do solo, guarda relação estreita especialmente, com a qualidade da água ou sua potabilidade. Por exemplo, na equalização reflexa, manifestada na qualidade da água, está o termômetro ou a tônica da saúde do meio ambiente, e de seu entorno topográfico - *bacias hidrográficas*.

Nos lindes do *vetor econômico da sustentabilidade*, encontra-se a valoração dos recursos ambientais, via de regra, envolvendo estimativas econômico-sociais, mais amplas do que aquelas captadas pelos instrumentos disponíveis, para a recuperação de custos monetários. A base econômica para o tratamento destas avaliações é relativamente recente, e que envolvendo o conceito fundamental de mercado, não reflete plenamente os efeitos paralelos das externalidades derivadas dos processos de produção e consumo¹⁹⁷.

O *vetor ético da sustentabilidade*, refere-se aos acordos sociais e a representatividade dos múltiplos interesses e perspectivas, relacionadas à gestão do meio ambiente em geral, e dos recursos hídricos em particular. Inscrevem-se nesse campo, variáveis associadas à organização formal – instituições e aparato legal – e informal - organizações civis, interesses difusos, hábitos e costumes decorrentes de tradição e cultura – da sociedade (COSTA, 2003, p. 34-35). Nesse debate, parece forçoso concluir-se, que as questões ambientais estão associadas a determinadas relações, que evocam variáveis e critérios muito mais amplos, envolvendo a sociedade e o território, o que implica reconhecer que os limites e mecanismos de gestão dos recursos hídricos, persistem centralizados no aparelho do Estado.

A construção dos arranjos institucionais, portanto, não implica no abandono da organização administrativa existente, confiando integralmente a gestão às *novas entidades*, como os *comitês e as agências de bacia*, que seriam dotadas de poderes e instrumentos necessários a esse mister. Significaria qualificar as instituições e a organização original com suas atribuições precípuas, *fundamentalmente regulatória e de planejamento, criando dispositivos adicionais para uma gestão conjugada, pautada em articulações intergovernamental e intersetorial, bem como pela incorporação de interesses e agentes*

¹⁹⁶ “A qualidade da água funciona como um diagnóstico do estado de conservação do ambiente, visto que mediante a sua análise é possível determinar o grau de erosão do solo, os lançamentos orgânicos, a poluição o por esgotos e, até mesmo, a poluição atmosférica. Por esta razão, as *bacias hidrográficas*, têm sido usadas no mundo todo como unidade de planejamento de gestão ambiental, e daí as proposições contidas na Agenda 21 e na Carta da Terra, de aproximar a gestão dos recursos hídricos à gestão ambiental” (GRAF, 2007, p. 58).

¹⁹⁷ “Essas externalidades, no entanto, afetam a utilização de bens públicos, caso de recursos livres disponíveis no meio ambiente, cuja apropriação não se pode individualizar” (COSTA, 2003, p. 34).

particulares, como os empreendedores e a sociedade civil organizada – parceiros potenciais de objetivos pactuados, no âmbito de um novo modelo de gestão dos recursos hídricos (COSTA, 2003, p. 36-40-41).

5.3.1 Instrumentos de Gestão Urbana em Âmbito Nacional

Em breve retrospectiva, Costa (2003, p. 45) fala, que “até o início do século XX, o aproveitamento da água no Brasil se dava, essencialmente, por iniciativa dos agentes privados e para o abastecimento público. Vigorava de forma absoluta um modelo de propriedade conjunta *terra-água*, sendo virtualmente ausente o papel de regulação do poder público”. Com o avanço das tecnologias modernas, e a conseqüente intensificação da carga poluidora, passou-se a exigir maior acuidade no gerenciamento deste bem, ora de domínio público. Com o advento do Código de Águas assentado no Decreto Federal de nº 24643, de 10 de julho de 1934, surgiu a primeira experiência na regulação e aproveitamento da água. Costa (2003, p. 45), diz que esse Código fora julgado um tanto quanto “inovador para a época, que já assegurava o uso gratuito de qualquer corrente ou nascente de águas públicas”, conquanto conformado com os regulamentos administrativos, destinados ao atendimento das primeiras necessidades da vida. Vedava a derivação das águas públicas destinadas a aplicação na agricultura, indústria e higiene, sem prévia concessão, aos casos de utilidades, como impedia também sua derivação aos demais casos, sem prévia autorização, privilegiando em qualquer hipótese a priorização pelo abastecimento humano.

Com advento da Lei Federal nº 4771, de 15 de setembro de 1965, na leitura do Código Florestal brasileiro, passou-se a considerar como área de preservação permanente, àquela coberta ou não, por vegetação nativa, com a especial *função ambiental de preservar os recursos hídricos* ao longo dos rios, ou de outro qualquer curso d’água em faixa marginal, cuja largura mínima prevista, era de 30 metros. Ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios de águas naturais ou artificiais, e nascentes quaisquer que fossem suas topografias, num raio de 50 metros de largura. Para as áreas urbanas, assim entendidas àquelas compreendidas nos perímetros urbanos, definidos por lei municipal; e nas Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas em todo o território, observar-se-ia o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites estabelecidos em lei, competindo aos municípios sua fiscalização.

Com a edição da Lei Federal nº 6938¹⁹⁸, de 31 de agosto de 1981, surgiu a especial atenção à matéria ambiental, vez que, a referida lei trata dela diretamente como Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecendo de plano no texto do artigo 2º, que: “A Política Nacional do Meio Ambiente, tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (...)”, e arrola em seus incisos seus princípios¹⁹⁹ orientadores. A mesma Lei nº 6938/81, criou também o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, e sua competência, estabelecendo normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Assim, fato é que, historicamente, a *gestão dos recursos hídricos por bacia hidrográfica*, não consistia em tradição brasileira. Costa (2003, p. 45) pontua que “até os anos 70, as questões de recursos hídricos eram sistematicamente consideradas, a partir de perspectivas próprias, aos setores usuários das águas, ou segundo políticas específicas de combate aos efeitos das secas e inundações”. O usual era o tratamento por *segmentos setorializados* como, por exemplo, destinada à geração de energia elétrica, saneamento, irrigação, transportes hidroviários, etc., o que significou *um período de concentração do poder no governo federal*. A partir de então, com a insurgência de sérios conflitos, não somente dentre os usuários, como também dos interesses de unidades político-administrativas apresentados pela urbanização crescente, suscitam-se muitos debates visando minimizar os problemas deles decorrentes²⁰⁰.

¹⁹⁸ “A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei 6938 de 31 de agosto de 1981, tem guardada sintonia nos fundamentos dos artigos 23, incisos VI e VII e 225, da Constituição Federal. Pretendeu-se com isso estabelecer critérios de proteção ambiental adstrita a normas que conferem deveres aos entes da federação e não simplesmente faculdades” (FIORILLO, 2000, p. 79; *apud* GRAF, 2007, p. 59).

¹⁹⁹ Princípios previstos nos incisos do artigo 2º da Lei Federal de nº 6938/81: “I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas ao uso racional e a proteção dos recursos ambientais; VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII - recuperação de áreas degradadas; IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação; X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para a participação ativa na defesa do meio ambiente”.

²⁰⁰ Onde surge dos próprios técnicos do Governo Federal, a iniciativa de se estruturar a gestão de recursos hídricos por bacia hidrográfica, cuja pioneira experiência, por exemplo, deveu-se ao Acordo de 1976, estabelecido entre o Ministério das Minas e Energias e o Governo do Estado do São Paulo, na criação do Comitê do Alto Tietê (COSTA, 2003, p. 45- 46).

Com a promulgação da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, iniciou-se então, um novo processo de gerenciamento dos recursos hídricos no país, na previsão da participação de novos atores sociais, outrora ideológica, ora necessária, dada complexidade do processo, na perspectiva do ordenamento das relações, entre interesses socioeconômicos do uso deste recurso natural limitado, e sua conservação de longo prazo. Quando então, em 1991 inaugura-se a tramitação do projeto de lei, que resultaria posteriormente na Lei Federal nº 9433, de 08 de janeiro de 1997, que em regulamentando o inciso XIX, do artigo 21, da Constituição Federal, institui a Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH, estabelecendo seus fundamentos²⁰¹; seus objetivos²⁰²; suas diretrizes²⁰³ e seus instrumentos²⁰⁴ para a gestão das águas, na premissa da *sustentabilidade dos recursos hídricos*²⁰⁵. E criou paralelamente, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos SNGRH.

Posteriormente, editada a Lei Federal nº 9984, de 17 de julho de 2000, cria-se a Agência Nacional de Águas – ANA²⁰⁶, como entidade federal, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente – MMA, visando a implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de Coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. E, finalmente em 09 de Junho de 2004, tem-se o advento da Lei Federal nº 10881, dispendo sobre os

²⁰¹ Artigo 1º, da Lei Federal nº 9433/97: “A política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: I – a água é um bem de domínio público; II – a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; III – em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; IV – a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; V – a bacia hidrográfica é a unidade territorial para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; VI – a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades”.

²⁰² Artigo 2º, da Lei Federal nº 9433/97: “São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos: I – assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; II – a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; III – a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais”.

²⁰³ Artigo 3º da lei Federal nº 9433/97: “Constituem diretrizes gerais de ação para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos: I – a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; II – a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País; III – a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; IV – a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; V – a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo; VI – a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras”.

²⁰⁴ Artigo 5º da Lei Federal nº 9433/97: “São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos: I – os Planos de Recursos Hídricos; II – o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; III – a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; IV – a cobrança pelo uso de recursos hídricos; V – a compensação a municípios; VI – o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos”.

²⁰⁵ Ao se prever o *gerenciamento ou gestão de recursos hídricos*, é preciso entender-se inicialmente a distinção entre o termo *água*, e a expressão *recursos hídricos*. Embora resultante da mesma substância, há entre si, a distinção de ordem técnica. Para Pompeu (2006, p. 71): “água é o elemento natural, descomprometido com qualquer uso ou utilização – é gênero. E recurso hídrico é a água como bem econômico, utilitário, passível de uso com o tal fim. Por essa razão temos um Código de águas e não um Código de recursos hídricos”.

²⁰⁶ Conforme previsão do capítulo IV da Lei Federal nº 9433/97.

Contratos de Gestão, pactuados entre a Agência Nacional de Águas e entidades delegatárias, das funções de Agências de Águas, relativamente à Gestão de Recursos Hídricos de domínio da União. Contudo, de todo esse aparato legal, o divisor de águas de si mesmo considerado, está na pauta da Lei nº 9433, de 08 de janeiro de 1997, atualmente como pilastra máxima da questão relativa à política e gerenciamento dos recursos hídricos.

E, na perspectiva do presente enfoque sistêmico, estabelecido pela Política Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, é de curial importância a atuação dos Conselhos Federal e Estaduais que em articulação com os planos de recursos hídricos, implementam a sistematização visada pela lei em todo o território nacional. E para viabilizar o gerenciamento dos recursos hídricos do modelo previsto nos variados níveis: federal, estadual; regional e municipal, referida lei estabeleceu em seu capítulo III, a instituição dos *Comitês²⁰⁷ de Bacias Hidrográficas*, e de plano aferindo-lhes sua abrangência, e competência²⁰⁸ nos expressos termos do artigo 37: “Os Comitês de Bacia Hidrográfica terão como área de atuação: I – a *totalidade de uma bacia hidrográfica²⁰⁹*; II – sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou III – grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas”; e no parágrafo único: “A instituição de Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio da União será efetivada por ato do Presidente da República”.

²⁰⁷ Costa (2003, p.74) argumenta que a inspiração institucional do modelo implementado no Brasil no gerenciamento de Recursos Hídricos, tomou por paradigma o *modelo francês*. “Com efeito, a formação dos comitês da bacia e de agências adquiriu *uma força simbólica de tal ordem, que alguns consideram a possibilidade da gestão social participativa substituir o aparato estatal de comando e controle, delegando-se a colegiados regionais – os comitês – sob a vigilância da sociedade, a própria concessão de outorgas de direito de uso da água*”. Mas, questiona-se o fato de que o modelo francês se construiu sob regime monárquico unitário, diverso do federalismo brasileiro. Daí indagar-se como se explicaria a adoção da gestão por bacias hidrográficas dissociadas de sua divisão federada (...). Concluindo afinal, que será um dos principais desafios a vencer na implementação de um Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, capaz de vencer a tradição centralista, rumo a um *approach* peculiar regido pelo *princípio da subsidiariedade*.

²⁰⁸ Artigo 38 da Lei Federal nº 9433/97: “. “Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação: I – promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes²⁰⁸; II - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; III –aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; IV acompanhar a execução do plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; V- propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes; VI – estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; VII e VIII ‘vetados’, IX- estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo comum ou coletivo. “Parágrafo único: das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência”.

²⁰⁹ Dispositivo conforme assento dos próprios fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, nos termos do inciso V do artigo 1º da Lei 9433/97(...): “a bacia hidrográfica é unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”, o que induz a conclusão de gerência no *eixo da extraterritorialidade, ou de uma territorialidade empírica*. Podem também ser conceituadas como: “áreas geográficas dotadas de determinada inclinação em virtude da qual todas as águas se dirigem direta ou indiretamente, a um corpo central de água, ou mais simplesmente, áreas de drenagem de um curso de água ou lago” (POMPEU, 2006, p. 342).

Portanto, ao estabelecer seus fundamentos; objetivos; diretrizes e instrumentos básicos, os planos de *recursos hídricos* ocupam o mérito da *ação conjunta*, demonstrando sua viabilidade instrumental de *integração*, na gestão dos recursos hídricos com os demais recursos naturais, inscrevendo-se, por conseqüência, numa tendência nacional e mundial de reformulação do papel do Estado, na gestão de bens e serviços públicos, e que Tucci, (*et al*, 2003, p. 89) apontam dentre outros instrumentos:

(...) os *planos de recursos hídricos*, como documentos que consolidam o processo de planejamento prévio da utilização, preservação e recuperação dos recursos hídricos, a *outorga de direitos de uso*, como meio de assegurar e controlar os direitos de uso desses recursos e a *cobrança pelo uso da água*, como meio de reconhecer o valor econômico desta e incentivar a racionalização de seu uso. *O sistema criado se sobrepõe, mas não se opõe, a estrutura administrativa existente*. A lei mantém as competências dos organismos existentes e potencializa sua atuação. Cria somente os organismos necessários à execução das novas atividades, as quais, *por terem base territorial diversa da divisão político-administrativa do país, não poderiam ser exercidas pelos organismos existentes*, que têm base municipal, estadual ou federal (TUCCI, *et al*, 2003, p. 90).

5.3.2 Instrumento de Gestão Estadual Conforme o Nacional

No Paraná a Lei Estadual nº 12248, de 31 de julho de 1998, criou o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba - SIGPROM - , estabelecendo em seu disciplinamento, a inclusão do instituto das Unidades Territoriais de Planejamento - UTPs -, tratado anteriormente na proposta do PDI. O objetivo das UTPs, visou possibilitar o ordenamento e a qualificação de territórios, em áreas de mananciais, comprometidas pelo efeito da expansão urbana, especialmente irregular. O espírito da Lei nº 12248/98 na criação da UTPs, assim, comunga com a preocupação de racionalizar e otimizar os recursos, tanto econômicos, quanto de infra-estrutura (COBRAPE & SOGREAH, 2000, p. 3). Nesse aspecto se estreita com a disposição da Lei Federal de nº 9433/97, com quem dialoga no próprio inciso V²¹⁰, do artigo 1º, da Lei Estadual nº 12248/98, bem como estabelece no artigo 2º: “Integram o Sistema de que trata o artigo 1º desta Lei; inciso II - *Unidades Territoriais de Planejamento* – UTPs, compostas pelas sub-bacias contribuintes dos mananciais de interesse da RMC, para facilitar o planejamento, aglutinando municípios com especificidades a serem trabalhadas conjuntamente”.

Com efeito, considerando-se o conjunto de instrumentos de gestão implantados sobre os territórios dos mananciais, registrou-se neste período, com a vigência da Lei nº 12248/98, a

²¹⁰ “Artigo 1º da Lei 12248/98 (...), inciso V: propiciar a instalação de instrumentos de gestão de recursos hídricos, preconizados pela lei federal 9433/97, no âmbito dos mananciais da Região Metropolitana de Curitiba”.

implantação de cinco UTPs: Guarituba, Pinhais, Itaquí, Quatro Barras e Campo Magro. A importante inovação da lei que criou o SIGPROM, relaciona-se à incorporação do instrumento previsto da alínea ‘o’, inciso ‘V’, do artigo 4º, da Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001, que permite a *transferência do direito de construir*, e segundo Hardt, (2004, p. 265-266), “autorizando a permuta de potencial construtivo, entre espaços de interesse de proteção ambiental, como fundos de vales, e áreas selecionadas pelas municipalidades que possam absorver este potencial²¹¹. Com esta possibilidade, ampliam-se os mecanismos disponíveis para o incentivo à consolidação de áreas de proteção”. E para o compartimento leste, as diretrizes preliminares adotadas para ocupação do solo, foram instituídas predominantemente, por áreas classificadas como de - *ocupação controlada das áreas de mananciais* -, com restrições para se evitar a contaminação dos recursos hídricos. Assim:

As UTPs²¹² foram concebidas visando a flexibilização na aplicação da legislação pertinente, para que sejam viabilizadas propostas alternativas de ocupação, com parâmetros próprios, possibilitando a manutenção do ambiente natural de modo economicamente viável. Assim, incorpora-se dispositivo novo no processo de regularização das ocupações em mananciais, ao permitir, em seu parágrafo segundo, a *permuta de potencial construtivo por áreas de preservação*, previamente estabelecidas em zoneamento municipal, as quais passarão a constituir o patrimônio do poder público estadual ou municipal. *As UTPs são resultantes da busca de instrumentos alternativos aos existentes no arcabouço jurídico da gestão metropolitana.* A rigidez com que mecanismos tradicionais, como as leis de zoneamento do uso e ocupação do solo, tratavam a questão foi substituída por novas características. Porém, os resultados para a proteção dos mananciais não podem ser garantidos caso se mantenha apenas a preocupação física com a regulamentação do uso do solo deste espaço, sem lhe destinar um tratamento mais integrado aos demais aspectos socioeconômicos, físicos e políticos do problema (COBRAPE & SOGREA, 2000, p 8).

Posteriormente a Lei Estadual nº 12726²¹³, de 26 de novembro de 1999, foi estruturada com base nos princípios da Lei Federal nº 9433²¹⁴, de 08 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, criando os Comitês de Bacias do Alto Iguaçu e Alto

²¹¹ § 2º do artigo 8º da Lei Estadual de nº 12248/98: “Nas Unidades Territoriais de Planejamento poderá ser instituída a permuta de potencial construtivo por áreas de preservação, previamente estabelecida em zoneamento municipal, as quais passarão a constituir o patrimônio do poder público estadual ou municipal”.

²¹² Assemelham-se às APAS, embora na natureza seja menos conservacionista, visam “considerar a necessidade de se alcançar o equilíbrio entre a conservação ambiental e o potencial de urbanização em mananciais pressionados pela ocupação urbana (...). As APAS, têm contudo, como vantagem a possibilidade de conservação ambiental via restrições aos usos e ocupações sem onerar os cofres públicos com os custos de desapropriações” (COBRAPE/SOGREA, 2002).

²¹³ Artigo 53 (...) Parágrafo único: “As captações destinadas à produção agropecuária estarão isentas da cobrança pelo direito de uso da água, mantida a obrigatoriedade de obtenção de outorga”. A legislação paranaense foi a única a estabelecer isenção de cobrança para as captações destinadas à produção agropecuária, originando discrepância frente à lei federal e à de todos demais Estados, além de problemas para a aplicação desse dispositivo, em razão da existência de diferentes domínios – federal e estadual – na mesma bacia hidrográfica (COSTA, 2003, e GRAF, 2007).

²¹⁴ “Um dos fundamentos para os Estados legislarem sobre a gestão de suas águas é o exercício do poder de polícia administrativa sobre seus bens, e a auto tutela desses bens” (POMPEU, 2006, p. 48).

Ribeira, - COALIAR²¹⁵. A criação dos Comitês se deu com a instalação simultânea de suas respectivas bacias, como a primeira do país, que conta com Conselho de Administração definitivo e com Diretoria Executiva²¹⁶. Costa (2003, p. 81) informa que “em dezembro de 2002, esta entidade *celebrou com o Estado do Paraná primeiro Contrato de Gestão*²¹⁷ do país, documento legal que formaliza suas funções como Agência de Bacias”. Também contribuiu nesse sentido, a lei Orgânica do Município de Curitiba, dispondo que compete ao município, dispor sobre o controle da poluição; proteger o meio ambiente e combater a poluição; registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos. Para o controle do uso e ocupação do solo urbano, entre outros, implica também, o controle da poluição. O município, juntamente com o Estado e a União, é responsável pela fiscalização do esgoto sanitário e água tratada, pelo abastecimento desta e pela coleta do lixo, para a população. É também responsável pelo serviço de tratamento de esgotos e resíduos em geral, para evitar a poluição dos mananciais de água e do meio ambiente.

Em âmbito municipal a Lei nº 7833, de 19/12/91, criou a Política Municipal de Meio Ambiente, fundada na racionalização do uso do solo e da água; e no planejamento e fiscalização do uso dos recursos naturais. Dispõe ser de interesse local, adotar no processo de planejamento da cidade, normas relativas ao desenvolvimento urbano, que levem em conta a proteção dos recursos hídricos, mediante uma criteriosa definição do uso e ocupação do solo; a diminuição dos níveis de poluição hídrica, mantendo-os dentro dos padrões técnicos estabelecidos pelas normas vigentes; e a preservação, conservação e recuperação dos rios e das matas ciliares. Estabelecendo assim, que são competências do município: elaborar e implementar planos de proteção ao meio ambiente; exercer o controle da poluição ambiental nas suas diferentes formas; definir áreas prioritárias de ação governamental na preservação e melhoria da qualidade ambiental; identificar, criar e administrar unidades de conservação e outras áreas de proteção de mananciais; estabelecer diretrizes específicas para a proteção de recursos hídricos, através de planos de uso e ocupação de área de drenagem de bacias e sub-bacias hidrográficas.

A Lei nº 9805, de 03 de janeiro de 2000, dispõe sobre a Conservação do Anel Sanitário, e cria o Setor Especial do Anel de Conservação Sanitário Ambiental, para

²¹⁵ Observa-se que esses comitês nascem respaldados na maioria dos casos, no complexo do *Alto Iguaçu* e Alto Ribeira, Tibagi, Pirapó, Jordão, Paraná III e outras bacias. Além de consórcios e associações de usuários, e que para Alto Iguaçu e Alto Ribeira integram a associação: Petrobrás, Copel, Sanepar, Ambev, Coca-cola, Cocelpa, Incopa, Boticário, Frigorífico Argus dentre outros.

²¹⁶ Não chegou a se efetivar, conforme será demonstrado posteriormente no item 5.5.5.

²¹⁷ O referido Contrato de Gestão teve sua nulidade decretada por conta do Decreto Estadual nº 1651/2003.

incentivar e garantir o uso das faixas de drenagem; a manutenção das áreas de preservação permanente, com o objetivo do bom escoamento das águas superficiais, recuperação da mata ciliar; e, minimização dos problemas de enchentes. Este setor é formado por espaços ao longo dos rios, córregos e arroios. A Lei 9800, de 03 de janeiro de 2000, trata do Zoneamento e Uso do Solo, cujo principal objetivo é orientar e ordenar o crescimento da cidade. O zoneamento e os critérios de uso e ocupação do solo atendem a Política Urbana do Município, com o objetivo de preservar a cidade e seus valores naturais, culturais e paisagísticos; e promover a compatibilização das políticas de incentivos à preservação do Patrimônio Cultural, Paisagístico e Ambiental. A cidade fica dividida em zonas e setores de uso, e, em se tratando dos recursos hídricos, cria-se o Setor Especial do Anel de Conservação Sanitário-ambiental com regulamentação específica.

E, na formulação mais geral do modelo nacional e suas alternativas institucionais em curso, observa-se que há importante similaridade entre a legislação nacional e a grande maioria das leis estaduais. Com efeito, em todas elas é possível identificar três blocos principais, cujos conteúdos podem ser assim sintetizados: a) fundamentos; b) objetivos; c) diretrizes gerais e instrumentos, que expressam conceitos amplamente aceitos relativos: I) visão compreensiva dos problemas; usos múltiplos dos recursos hídricos; água como recurso escasso, dotado de valor econômico; articulação e integração com outros setores; uso da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão; gestão descentralizada e participativa; dentre outros; II) um modelo institucional – composto de um colegiado deliberativo superior – Conselho Nacional de Recursos Hídricos e seus correspondentes nos Estados; colegiados regionais deliberativos, a serem instalados nas unidades de planejamento e gestão – os Comitês de bacia – e, as instâncias executivas – as agências de água ou bacia hidrográfica; III) - *um conjunto de instrumentos de gestão* – composto: dos Planos Nacionais e Estaduais de Recursos Hídricos e de Planos de Bacias Hidrográficas; enquadramento dos corpos d'água em classes, sinalizando objetivos de qualidade a serem alcançados quando da implantação dos planos de bacia; outorga pelo direito de uso da água, como instrumento de *regulação pública estatal* de uso, tornada compatível com os objetivos socialmente estabelecidos nos planos e respectivos enquadramentos; cobranças pelo direito de uso de recursos hídricos, sinalizando que *água tem valor econômico* e que sua disponibilidade correspondente a um preço social²¹⁸ (público); e sistemas de informações de recursos hídricos, onde estão reunidos, consistindo

²¹⁸ Graf e Pompeu (2007, p.75 e 2006, 275) informam que o valor pago pelo uso da água, corresponde à cobrança pelo tratamento e distribuição, não porém, pela substância líquida em si mesma considerada, ainda fornecida gratuitamente.

em disponíveis dados de oferta – disponibilidade, de demandas – cadastros de usuários – e sistemas de suporte à decisão – bases geográfica e modelos de simulação (COSTA, 2003, p. 74).

No modelo institucional brasileiro ainda como *forma de gestão na linha da participação e compartilhamento, surgem os consórcios e associações*, que como tais se credenciam ao papel de agências de bacias, instituindo-se juridicamente como entidades de direito privado, formado a partir de *organizações da sociedade civil de interesse público*, comumente denominadas de OCIPs. Essa hipótese, Costa (2003, p. 81) entende que, “é certamente a consequência das características peculiares do modelo institucional paranaense que pode ser assim sintetizado”:

a) o modelo é composto pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH, Comitês de bacia e pelas chamadas *unidades executivas descentralizadas* UEDs, constituídas a partir da prévia formação de associações de usuários de recursos hídricos e ou de *consórcios intermunicipais* de bacias hidrográficas, com a finalidade de exercerem funções e competências inerentes às agências de água, ou de bacias; b) portanto, o que difere a alternativa paranaense é, primeiramente, o seu *movimento institucional inverso*, conferindo aos usuários as iniciativas e o papel dinâmico principal do sistema, ou seja, os Comitês são formados como resposta à solicitação dos usuários, motivados pelas prerrogativas reservadas à UEDs, enquanto de seu domínio exclusivo (espaços de interesses particulares), de proporem valores de cobrança e os seus correspondentes planos de aplicação (os planos de bacia); c) sob tal perspectiva, busca-se ter como raiz e substrato, sempre que possível, o *consorciamento de interesses dos usuários locais socialmente identificados – municípios e agentes, públicos ou privados – para que esses, em parceria consolidada no âmbito do SEGRH – conjuguem esforços e propósitos, numa estratégia de contratualização de objetivos* (COSTA, 2003, p. 82).

Outro aspecto de distinção do modelo paranaense, segundo Costa, está novamente na inversão da estrutura vertical observada nos demais modelos, onde todos os atores estão presentes, com igual peso, em todas as instâncias decisórias (Conselhos, Comitês e Agências). Nesse sentido, o sistema paranaense se estrutura, a partir de uma divisão horizontal de ação, diferenciando a composição e os encargos entre os três níveis institucionais, cada qual com identidades e instrumentos próprios de atuação:

a) o primeiro (Conselhos), na ponta do Sistema, é formado a partir do pacto e convergência de interesses particulares, públicos e privados, de usuários de recursos hídricos, dentre esses, os municípios – consubstanciada por proposta de plano de bacia hidrográfica, com financiamento parcial previsto à conta da cobrança pelo direito de uso da água: as UEDs (domínio dos interesses particulares); b) o segundo (Comitês), colegiado, de âmbito e identidades regionais, com o encargo de cotejar e convergir os interesses particulares dos usuários frente ao interesse público mais amplo, mediante a análise e aprovação dos planos de intervenção – os comitês de bacia hidrográfica (domínio compartilhado) e, por fim; c) a instância mais elevada de decisão e recurso, (Agência de água), na qual o Governo do Estado mantém forte posição paritária frente à soma dos demais integrantes, para os fins de planejamento Estratégico, arbitramento de conflitos e condução política do processo – o Conselho estadual de Recursos Hídricos (domínio do estado). (COSTA, 2003, p. 82).

Em breve síntese, percebe-se na linha de Costa (2003, p. 83 ss), “a intenção de se proceder a uma clara divisão de trabalho: a) os empreendedores (usuários) propõem e executam encargos de natureza executiva (plano de cobrança); b) a sociedade civil, presente nos Comitês, exerce a vigilância social (os planos devem ser obrigatoriamente aprovados nos Comitês, onde os usuários são minorias frente à soma de sociedade civil mais Estado; e, c) o Estado regula o processo e arbitra conflitos, a partir de sua posição no CERH”.

Finalmente, o alerta para dois aspectos que merecem atenção na instalação do sistema: a) o modelo exige como contrapartida ao *grau de descentralização em favor dos usuários, o fortalecimento das funções públicas de regulação ambiental, o que implica na estruturação obrigatória dos procedimentos de outorga, monitoramento e fiscalização junto à entidade estadual responsável, sem garantias de que esta venha a ocorrer* e; b) *não existem claros mecanismos de incentivo à participação da sociedade civil junto ao sistema, o que poderá resultar na preponderância excessiva do papel reservado aos grandes usuários.* (COSTA, 2003, p. 83 ss). Embora em memorável nota Francisco José Lobato da Costa analise e considere os méritos da legislação paranaense, o prenunciado *Contrato de Gestão* desenhado nesse modelo legal, não foi levado a termo, conforme se reportará em seguida, em momento oportuno, e pré enunciado às notas 216 e 217 retro.

5.3.3 Uma Perspectiva possível na questão da dominialidade dos corpos d’água

Uma alternativa mais arrojada para superar ou comedir o conflito de uma gestão integrada, embora comumente confrontada por diferentes domínios, e conseqüentes poderes de outorga e de cobrança pelo direito de uso, por conseqüência, com distintas execuções orçamentárias, implicaria em alteração de disposições constitucionais, na direção dos *modernos conceitos de federalismo de cooperação*, e que necessariamente incorpora a variável política. Admitida a hipótese, o domínio das águas de interesse comum, passaria ser compartilhado entre os Estados, porém, com a presença moderadora da União, para dirimir conflitos e arbitrar divergências. No atual estágio, entretanto, em que o princípio federativo, reputado *cláusula pétrea*, na previsão do artigo 60, § 4º, da Constituição Federal, vê-se inviabilizada tal alteração. Nessa análise, o problema que se coloca é a possibilidade de ignorar um traçado rígido e restrito, delimitando as unidades de *planejamento e gestão como macro-bacias hidrográficas*, ou seja, sempre com jurisdição de Comitês federais, à exceção daquelas poucas bacias menores com vertente marítima, que permanecem com domínios estaduais.

Certamente, uma leitura estreita, soaria dissonante dos fundamentos e diretrizes gerais que embasam a Política Nacional de Recursos Hídricos. O que parece possível propor-se, alternativamente, é o *entendimento cooperado, com base nas possibilidades abertas pelos artigos 4^o²¹⁹ - em articulação com os Estados para gerir águas de interesse comum e 14^o²²⁰ - com a possibilidade de delegação de outorga de competências, na base da Lei nº 9433, de 08 de janeiro de 1997*, de modo que a remessa ao judiciário, de eventuais conflitos entre níveis diversos de governo, de *per si* denuncie sua própria *inapetência*, segundo Costa (2003, p. 83 ss), em “exercitar formas inteligentes de articulação, que são reclamadas pela lei Nacional de Gerenciamento das Águas”.

Portanto, *os dispositivos legais e as noções de engenharia de recursos hídricos devem ser considerados como condições de contorno, que condicionam, mas não limitam as possibilidades de atuação cooperada e de construção de formas compartilhadas de gestão*. No que concerne às soluções propriamente ditas, deveriam estar assentadas no *princípio da subsidiariedade*²²¹, privilegiando os problemas como norteadores da ação. Em termos práticos, poder-se-ia conformar uma *matriz de resolução*, composta de um lado, pelo reconhecimento das disposições constitucionais relativas ao domínio da União ou dos Estados, e de outro lado, do arsenal de diplomas legais disponíveis para a delegação de atribuições e competências - *convênios, consórcios, parcerias e similares*. (COSTA, 2003, p. 83-90-91).

5.4 OPERAÇÕES URBANO-METROPOLITANAS COMPARTILHADAS E O PRINCÍPIO FEDERATIVO

Nesse estágio da proposição em curso, torna-se inescapável uma ligeira lembrança a alguns aspectos anteriormente discutidos por fundamentos e, ora em incursão rememorada para estabelecer os liames e suas implicações nesses argumentos finais. Primou-se, por questão de lógica, pela metodologia espaço físico temporal, considerando a dinâmica da evolução histórica e científica, dos fatos que compõem o arcabouço do eixo da presente temática. Inicialmente, traçou-se sinteticamente a formação da sociedade em tempos e

²¹⁹ Artigo 4º da Lei nº 9433/97: “A União articular-se-á com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum”.

²²⁰ Artigo 14 da Lei nº 9433/97: “A outorga efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal”.

²²¹ “(...) com essa descentralização política, incorporou-se o princípio da *subsidiariedade*, segundo o qual cabe prioritariamente aos Municípios responder pelos interesses locais; ao Estados responder pelos interesses regionais e à União responder por demandas cujo atendimento não pode ser levado a cabo de forma satisfatória pelos demais entes federados” (BRUNONI, 2007, p. 86).

aspectos distintos; posteriormente, considerada sua formatação associativa em modelo *confederativo*, evoluindo para o modelo *federativo*; e nessa perspectiva para os núcleos para próximos do cidadão na circunscrição do município, e suas competências constitucionais. A urbanização, como cerne responsável pelo lastreamento da expansão urbano-metropolitana, teve seu acento no discurso dos movimentos sociais *pró* - reforma urbana, capitaneados pela Constituição Federal de 1988, e pulverizado especialmente pela Lei nº 10257/01.

Permeando esse contexto, a questão fenomênica metropolitana da RMC, relativamente à sua instituição originária e suas inflexões espaço-territorial, político-administrativa e institucional, privilegiou-se na sua formação, atribuição e seus contributos, a coordenação, participação e gestão dos vinte seis municípios que a compõe, com destaque ao modo de sua ação instrumentalizada via PDI. No foco dessa integração contextualizada da RMC, destacaram-se os apontamentos voltados especialmente à gestão e ou gerenciamento, ou ainda *administração compartilhada* de infra-estrutura, na dinâmica dos recursos hídricos, previstos atualmente da Lei Federal nº 9433/97, ora também assimilado pela Política Nacional de Saneamento Básico – PNSB -, na disposição da Lei Federal nº 11445/07. Esta última disposição ainda não inserta formalmente do atual PDI, por ser posterior à sua elaboração. E na dinâmica da sistemática da Política Nacional do Gerenciamento dos Recursos Hídricos, estabeleceu-se o alinhamento com as legislações estaduais correlatas – às Leis nº 12248/98 e 12726/99, dentre outras.

Retomada esta breve retrospectiva, urge ainda a seguir, alguns apontamentos acerca do princípio federativo, de acentuada ênfase na presente pesquisa. Assim, em se tratando de *gestão ambiental em operações urbanas compartilhadas em face da sustentabilidade metropolitana da RMC*, o gerenciamento de recursos hídricos, constitui-se em *desafio* sobremodo complexo. De fato, tão amplo quanto complexo o fenômeno metropolitano, aliado à dispersão territorial que assiste a metropolização, é tarefa por demais árdua na sua equalização com direitos difusos, neles inseridos os recursos hídricos. Parece, lógico que somente a conscientização política democratizante, poderá mitigar os reflexos de questão tão emblemática, em razão do *interesse público* envolvido, e a indispensável necessidade de sobrevivência – *água é vida* –. Portanto, os conflitos advindos dessa demanda, dependem de maior capacidade de se interagir consensualmente, diante da complexidade factual emergente.

E, a propósito sem tangenciar por desvios, observa-se que a questão da divisão político territorial do poder, vem ganhando cada vez mais importância no mundo contemporâneo, destacadamente, em razão dos problemas empíricos colocados pelas novas dinâmicas territoriais, onde os temas da *descentralização* ocupam o centro da discussão. Portanto, é dos

novos movimentos sociais que emergem novas territorialidades, novas necessidades, novas outras tantas realidades, cujos fatos atestam a carência de um repensar, quiçá um reconstruir, o atual modelo de gerir a coisa pública. Assim, como considerados anteriormente o entendimento de outros matizes diversos do direito, convém por ora também, um traçado federativo na ótica dos cientistas políticos.

Por conseguinte, “a junção dos aspectos empíricos teóricos da questão político territorial, de todo modo, coloca os temas da *descentralização*, das relações intergovernamentais e do federalismo²²², na ordem do dia da agenda política das nações. Para o Brasil, esta assertiva é ainda mais verdadeira por conta das transformações efetuadas nos anos recentes de redemocratização” (ABRUCIO, 2001, p. 95). E, em complemento, com assento em Daniel Elazar acrescenta que “em essência, um arranjo federal é *uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto*, cujas conexões internas refletem um *tipo especial de divisão de poder entre os parceiros*, baseada no reconhecimento mútuo de cada um, e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles” (...). Considerando, ademais, que a *dinâmica das relações intergovernamentais no federalismo* tem, especialmente, na *cooperação* e na *competição*, uma de suas mais importantes manifestações, onde boa combinação entre esses elementos, pode significar a chave para boa coordenação federativa (ELAZAR, 1987, *apud* ABRUCIO, 2001, p 97).

No entanto, a história do federalismo brasileiro, herdado do modelo norte americano, parece, em síntese, consistir na dificuldade de se adequar os princípios da autonomia republicana e de *interdependência*, com a *cooperação* e *competição*, demonstrando que políticas incentivadoras de *parceria e cooperação* continuam sendo recursos, ainda pouco explorados pelo modelo federativo brasileiro. Aponta Abrucio (2001, p. 104), que “salvo raras exceções, destacando-se o trabalho importante do BNDES, a relação entre União, Estados e Municípios e as formas horizontais daí resultantes, continuam obedecendo a *lógica de separação e ou subordinação* entre as esferas de poder, não o *shared decision making* esperado por uma federação bem articulada”. Isso implica, por conseguinte, na persistência da suposta dicotomia – *centralização versus*²²³ *descentralização* - que resulta na ausência de

²²² “(...) com alcance quase global, no estabelecimento de laços regionais ou confederativos entre as nações – cujo maior exemplo é a União Européia - e na tentativa de manter a integridade espacial de países grandes ou com enorme heterogeneidade socioeconômica, cultural e política – os dilemas da Rússia, da Índia, da Alemanha reunificada, da Nigéria, do Canadá e do Brasil, para citar alguns casos, retratam a atualidade da problemática federativa” (ABRUCIO, 2001, p. 95).

²²³ “A conclusão é que, na verdade, o federalismo, com sua maleabilidade e seu *efeito sanfona* – sua capacidade de centralizar e descentralizar no limite, inclusive de sua própria ilegitimidade -, acabou sendo instrumento importante de construção do Estado nacional e de acomodação de tendências centrífugas e centrípetas que

efetivos mecanismos de *cooperação* e negociação entre os níveis de poder constituídos, substituídos pela mão invisível da União, que nem sempre acerta o alvo (...).

E, Abrucio (2001, p. 105) conclui que “o caminho de um Estado realmente efetivo, só será pavimentado pela alteração na forma de funcionamento de nosso federalismo, rumo a uma autonomia mais responsável e republicana, a uma *interdependência menos centralizadora*, à competição como controle mútuo do poder e, à construção de instrumentos de cooperação vertical e horizontal”. Arrisca-se a dizer, que esse aspecto parece denunciar um outro paradoxo, vez que, como acentua Camargo (2001, p. 87), “é o *federalismo cooperativo*, fortemente impregnado pelo compromisso com a equalização, isto é, a redução das diferenças espaciais e sociais”. E nessa perspectiva, a doutrina parece dividida entre *prós e contras* na concepção do federalismo brasileiro.

Fato é que, urge indicar-se o contexto, as variáveis, os critérios, senão seus indicadores de referência, a cada discurso que se pretende investigar. Isso remete ao alerta de Ana Clara Ribeiro, em conferência (Congresso, PPLA Curitiba – *Abiens* em 05.08.08), afirmando que “problemas, conflitos, controvérsias são ingredientes sociais que ora se socializam, ora se esgotam, ora se chocam, mas que compõem a rotina do ser humano”. Kugelmas (2001, p. 32), invocando a lição de Lipjhart (1984) reproduz a amostra que: “The success of federal systems is not to be measured in terms of the elimination of social conflicts, but instead in capacity to regulate and manage such conflicts. It is completely misleading to expect federalism to resolve social conflicts. It can only ease tensions and be sensitive to diversity. Conflict be viewed as an inherent component of all federal societies²²⁴”, concluindo afinal, que:

(...) a questão da federação no Brasil confunde-se com a própria formação histórica do Estado Nacional e permeia o conjunto de questões da agenda do país (...). A experiência recente do país nos mostra um mosaico multifacetado, onde convivem experiências bem sucedidas e tentativas frustradas, vitórias e retrocessos. Como mostra um cuidadoso estudo recente, algumas tentativas de descentralização foram levadas a cabo com grande sucesso enquanto outras permaneceram nas manifestações de intenção; as diferentes trajetórias de cada política, a multiplicidade de casos e as distintas respostas dos Estados dificultam as generalizações (...). Embora estejamos frente a um panorama cambiante, um conjunto de questões pode ser colocado. Uma conclusão inescapável é a do *caráter inconcluso da institucionalização democrática* no país, sendo a indefinição ainda presente, do padrão de relações intergovernamentais uma das facetas mais visíveis deste feito inacabado (...). A imprecisão dos dispositivos sobre *competências concorrentes*, a longa espera pela votação do conjunto de leis complementares, o caráter imediatista e *ad hoc* das soluções encontradas em momentos de crise, a perpétua remissão às calendas gregas da inclusão de uma reforma política na agenda, os obstáculos ao encaminhamento de uma ampla reforma tributária, tudo induz ao ceticismo. A idéia muitas vezes

acompanharam esse processo” (CAMARGO, 2001, p. 87). A essa alternância de *centralização e descentralização* do modelo federativo, Abrucio se refere na expressão ‘*sístole e diástole*’.

²²⁴ O sucesso do sistema federal não é medido em termos da eliminação dos conflitos sociais, mas na capacidade de se regular e administrar cada conflito. É ilusória a perspectiva de que o federalismo resolve todos os conflitos sociais. Pode somente mitigar as tensões e ser mais sensível à diversidade. O conflito é visto assim, como um componente inerente às sociedades federadas (tradução livre).

levantada de uma acentuada e perigosa tendência a uma paralisia decisória merece exame. (KUGELMAS, 2001, p. 33- 43- 44 - 45).

5.4.1 O Consorciamento instituído: base legal

Com efeito, a questão da *gestão consorciada, associada ou compartilhada* precisa ter seus regramentos compreendidos em instâncias político-administrativas, ditados pelos direitos administrativo e constitucional especialmente, para que se revistam do manto da legalidade e legitimidade, e se repute validamente constituídas. Assim é que Hely Lopes Meirelles se pronuncia:

A ampliação das funções estatais, a complexidade e o custo das obras públicas vêm abalando dia a dia, os fundamentos da administração clássica, exigindo novas formas e meios de prestação de serviços afetos ao Estado. Evoluímos cronologicamente dos serviços *públicos centralizados para os serviços delegados a particulares*, destes passamos aos serviços *outorgados a autarquias*; daqui defletimos para os serviços *traspassados a fundações e empresas estatais* e, finalmente, chegamos aos serviços de interesse recíproco de entidades públicas e organizações particulares realizados em *mútua cooperação, sob as formas de convênios e consórcios administrativos*. E assim se faz porque em muitos casos, já não basta a só modificação instrumental da prestação do serviço na área de responsabilidade de uma Administração. *Necessárias se tornam a sua ampliação territorial e a conjugação de recursos técnicos e financeiros de outros interessados na sua realização*. Desse modo conseguem-se serviços de alto custo que jamais estariam ao alcance de uma Administração menos abastada. *Daí o surgimento dos consórcios e convênios administrativos, como solução para tais situações* (MEIRELLES, 1999, 360-364 e 2003, 404).

Os Convênios Administrativos, na definição de Meirelles (1999, p. 361) “são acordos firmados por *entidades públicas de qualquer espécie*, ou entre estas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”. Considerando que *convênio* é acordo voltado a objetivos e pretensões comuns, a doutrina defende que nele, diversamente do *contrato*, não há falar-se em partes, onde os interesses dos signatários são colidentes; mas em *partícipes*, onde os interesses dos signatários são coincidentes, diversificando, às vezes, tão somente a forma de *cooperação*. Essa ausência de contrapontos, ou igualdade jurídica entre si, desobriga os conveniados na permanência associativa, respondendo pelas obrigações, e auferindo vantagens no curso do tempo em que dele participa voluntariamente. Isso resulta, a rigor, numa espécie de *cooperação associativa*, e por conseqüência num instrumento de certa fragilidade, e que por conta da instabilidade que lhe sugere tal característica, aliada ademais, a precariedade de sua administração, tem se mostrado, até certo ponto, inoperante na prática.

A alínea ‘b’, do parágrafo 1º do artigo 10, do Decreto Federal, de nº 200/67, ao cuidar da reforma administrativa federal, já previa e recomendava o *convênio*, como forma de

descentralização, conquanto *devidamente aparelhados*. Embora da leitura desse dispositivo, se extraia a expressão possível, de *convênios* entre entidades estatais, a doutrina entende seu emprego de forma ampla, conquanto haja conjugados interesses recíprocos dos partícipes. Na dialética da cooperação também se enfeixam os *consórcios administrativos*, como alinhamento modal do acordo, porém, diferentemente dos *convênios*, os *consórcios* só podem ser estabelecidos entre *entidades da mesma espécie*. Assim, segundo Meirelles (1999, 363 e 2003, p. 407) “são acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”.

O usualmente conhecido no direito brasileiro é o *consorciamento de municípios*, mais comumente denominado *de consórcio intermunicipal*. Ocorre quando os consorciados envidando esforços para a realização de obras, serviços e atividades de competência local, comungam interesses comuns, na participação dos recursos financeiros, técnicos e administrativos, que isoladamente seriam inviáveis. E que, em se tratando de instituição sem personalidade jurídica, Meirelles (1999, p. 364 e 2003, p. 408), entende que urge na celebração dos consórcios, a autorização legislativa que lhes assegure validade.

A Constituição Federal de 1988, em verdade, não fez referência expressa aos convênios, mas implicitamente previu a possibilidade de *cooperação ou gestão associada por meio de convênios ou consórcios* às entidades públicas, na previsão do artigo 23, dizendo que: “É competência comum da União dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios (...)”. E, o parágrafo único dita: “*Leis complementares fixarão normas para a cooperação* entre a União e Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Posteriormente, o artigo 241 da Constituição Federal, no entanto, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/98 prega que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão *por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos*, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”. Como ainda dispõe sobre a matéria, a Lei Federal nº 11107, de 06 de abril de 2005, dispendo de plano no artigo 1º, *verbis* “Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem *consórcios públicos para a realização de objetivos*²²⁵ de interesse comum (...)”.

²²⁵ O artigo 2º da Lei 11107/05 prevê: “Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais. § 1º - Para o cumprimento de seus

5.4.2 Razões de Suporte às Parcerias e o princípio da subsidiariedade

Nessa sintonia Di Pietro (2002, p. 15), informa que o Direito Administrativo vem sofrendo constantes alterações no decurso do tempo, ao falar-se em: Reforma do Estado, da Constituição e da Administração Pública, resgatando, não raro, *institutos antigos* com novas terminologias, até mesmo por questões ideológicas.

Fala-se em *transparência* na Administração Pública para designar o velho princípio da publicidade (...); de *privatização*²²⁶ para designar a transferência de ações de empresas estatais para o setor privado (...); em *parcerias* entre poder público e iniciativa privada, para designar fórmulas antigas, como a concessão e a permissão de serviços públicos (...); na *flexibilização* da Administração Pública, quando se quer descentralizar mais, diversificar o regime o jurídico dos servidores, simplificar os procedimentos licitatórios e os procedimentos de controle.

E acrescenta que em verdade, a mudança é de natureza ideológica, como nova forma de conceber o Estado e Administração Pública. Fato é que:

Não se quer mais o Estado prestador de serviços; quer-se o *Estado que estimula, que cuida, que subsidia a iniciativa privada*; quer-se a democratização da Administração Pública pela participação dos cidadãos nos órgãos de deliberação e de consulta e pela *colaboração entre público e privado* na realização das atividades administrativas do Estado; quer-se a diminuição do tamanho do Estado para que a atuação do particular ganhe espaço; quer-se a flexibilização dos rígidos modos de atuação da Administração Pública para permitir maior eficiência; quer-se a *parceria entre o público e o privado* para substituir-se a Administração Pública dos atos unilaterais, a Administração Pública autoritária, verticalizada, hierarquizada (DI PIETRO, 2002, p. 16).

Desde meados do século XIX, com a passagem do Estado Liberal, para o Estado Social, também chamado Estado do Bem-Estar, ou Estado Providência, ou ainda Estado do Desenvolvimento, ou por último, Estado Social de Direito, os ideários de liberdade são substituídos pelo primado da igualdade, cabendo a intervenção do Estado na redução das desigualdades sociais. Di Pietro (2002, p. 21) fala que, “com o crescimento dos chamados

objetivos, o consórcio público poderá: I – *firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza*, receber auxílio, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; II – nos termos do *contrato de consórcio de direito público*, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade pública ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação. § 2º - Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado. § 3º - Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor”.

²²⁶ Di Pietro entende que o conceito de *privatização* está muito mais afeto às ciências da: administração, política e econômica, que à ciência do direito. Em sentido amplo, “trata-se, na realidade, de um conceito ou de um processo em aberto, que pode assumir diferentes formas, todas amoldando-se ao objetivo de reduzir o tamanho do Estado e fortalecer a iniciativa privada e os *modos privados de gestão dos serviços públicos*” (DI PIETRO, 2002, p. 19).

direitos sociais e econômicos, postos perante o Estado, este ampliou desmesuradamente o rol de suas atribuições (...)”, chamando a si inúmeras atribuições e trazendo sérias conseqüências negativas, pois que passou a atuar em todos os setores da vida social de forma interventiva, e invocando Cassagne (Di Pietro, 2002, p. 23) acrescenta que isso põe “em risco a própria liberdade individual, afeta o princípio da separação de poderes e conduz à ineficiência na prestação de serviços”. Dentre outras conseqüências:

O acréscimo de funções a cargo do Estado – que se transformou em Estado prestador de serviços, em Estado empresário, em Estado investidor – trouxe como conseqüência o fortalecimento do Poder Executivo e, inevitavelmente, sérios golpes ao princípio da separação de poderes. Já não se vê no Legislativo o único poder de onde emanam atos de natureza normativa. O grande volume de atribuições pelo Estado concentrou-se, em sua maioria, em mãos do Poder Executivo que, para atuar, não podia ficar dependendo de lei, a cada vez, já que sua promulgação depende de complexo e demorado procedimento legislativo. Como conseqüência, passou-se a conferir atribuição normativa ao Executivo, que veio a exercer essa competência por meio de decretos-leis, leis delegadas, regulamentos autônomos, medidas provisórias. Desse modo, o princípio da legalidade, um dos esteios do Estado de Direito, passou a abranger também os atos normativos editados pelo Poder Executivo (DI PIETRO, 2002, p. 23).

Contudo, com a inserção da participação popular no processo político, o Estado Social de Direito ganha foro de *democrático*, sem deixar de ser de *direito*, enquanto protetor das liberdades individuais e, sem deixar de ser *social*, na proteção do bem comum, passando pelo atual estágio de *Estado Democrático de Direito*, onde o interesse público, em certa medida, se politiza e se humaniza, conduzindo-o paulatinamente a um *Estado subsidiário*, com fundamento no conhecido princípio da *subsidiariedade*.

(...) de um lado, a idéia de respeito aos direitos individuais, pelo reconhecimento de que a iniciativa privada, seja através dos indivíduos, seja através das associações, tem primazia sobre a iniciativa estatal; (...) o Estado deve abster-se de exercer atividades que o particular tem condições de exercer por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos; (isso implica na limitação de intervenção estatal). De outro lado, o *Estado deve fomentar, coordenar, fiscalizar a iniciativa privada*, de tal modo a permitir aos particulares, sempre que possível, o sucesso na condução de seus empreendimentos. E uma terceira idéia ligada ao *princípio da subsidiariedade seria a de parceira entre público e privado*, também dentro do objetivo de *subsidiar as condições* para que os próprios particulares atinjam o bem comum (...). Com todas essas alterações, objetiva-se a *reforma do Estado*, com vistas a fazer reverter os males instaurados pelo Estado intervencionista: de um lado, visto do lado do cidadão, quer-se restaurar e prestigiar a liberdade individual e a livre concorrência; isso leva à idéia de *privatização, fomento, parceria*²²⁷ com o setor privado; visto do lado do Estado, quer-se alcançar a eficiência na prestação dos serviços públicos, o que leva à idéia de *desburocratização*. Na realidade, poder-se-ia falar apenas em *privatização* em sentido amplo, na qual se inserem todos esses objetivos (DI PIETRO, 2002, p. 27- 28 - 33).

²²⁷ “(...) o vocábulo *parceria* é utilizado para designar todas as formas de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, é organizada entre os *setores público e privado*, para a consecução de fins de *interesse público*. (DI PIETRO, 2002, p. 33). (...) “O interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais de cada indivíduo enquanto partícipe da sociedade, ou seja, - entificada juridicamente pelo Estado -, nisto se abrigoando também o depósito intertemporal destes mesmos interesses (...)” (MELLO, 2003, p. 51-52).

5.4.3 Cooperação, Gestão compartilhada = *modus operandi* democratizado

Destarte, assim conduzidas as modalidades propostas de *gestão consorciada* na esfera da administração pública, é de todo conveniente, rememorar o que significam e como se perfazem nesse âmbito essas operações, considerando que os *serviços centralizados* são aqueles que, em razão de características próprias são intransferíveis, portanto, executados pela própria administração pública, ou como leciona Mello (2003, p.139) “o Estado atua diretamente pelos seus órgãos, ou pelo conjunto orgânico que lhe compõe (...)”. E, *serviços desconcentrados* são serviços igualmente prestados pela própria Administração Pública, no entanto, fazendo-o de forma distributiva entre seus próprios órgãos, por questão de técnica administrativa simplificada. Por outro lado, os *serviços descentralizados* constituem-se na modalidade de *atuação indireta da administração pública*, cuja titularidade ou execução são passíveis de transferência por *outorga ou delegação*.

Nessa espécie concentra-se o possível consorciamento de certas atividades da administração pública. São serviços públicos ou de utilidade pública instrumentalizados pela *outorga* às autarquias, fundações, empresas estatais, entes paraestatais; ou *delegados* às empresas privadas ou particulares. Para Meirelles (2003. p. 343), “há outorga quando a Administração cria uma entidade e a ela transfere, *por lei*, determinado serviço público ou de utilidade pública; há delegação, quando a Administração transfere *por contrato* (concessão) ou ato unilateral (permissão ou autorização), *unicamente a execução do serviço*, para que o delegado o preste em seu nome e por sua conta e risco (...)”, podendo ser executados via acordos na modalidade de *convênios e consórcios administrativos*. Em ambas as hipóteses, porém, o serviço, seja outorgado ou delegado, não perde a natureza de *serviço público*. A distinção está que o primeiro só se perfaz mediante *lei*, e o segundo via *contrato*, pressupondo neste, a transitoriedade.

Por conseguinte, as *autarquias*, como forma de *descentralização administrativa de serviços públicos típicos do Estado*, de qualquer ente político da federação, guardadas observações legais de sua instituição, revestem-se de conceito *administrativo* e não político. Assim, sujeitas e vinculadas ao *controle legal da entidade estatal* de origem, expresso no poder finalístico de correção do serviço autárquico, embora não há falar-se em subordinação hierárquica, na qualidade de ente autônomo, o que implica em melhor e adequada nomenclatura, dizer-se - controle administrativo ou autárquico -. Na síntese de Meirelles, (2003, p. 343- 344) e Mello, (2003, p. 139-140) “são entes administrativos autônomos, criados por lei específica, a teor do artigo 37, inciso XIX, da Constituição Federal, com

personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas”.

Por outro lado, a criação de *autarquias em regime especial*, na esteira de Di Pietro, consiste em verdade, em *modismos introduzidos pelos efeitos da globalização* de origem do direito norte americano. Isto é, qualquer autoridade do governo americano sujeita ou não ao controle de outra agência, salvo o Congresso e os Tribunais, são constituídas na forma de Agências Reguladoras ou não, de conformidade com os poderes normativos delegados pelo Congresso, para ‘baixar normas que afetem direitos, liberdades ou atividades econômicas os cidadãos’. Observa-se ainda que para o sistema norte americano, dentre outras, há também a distinção entre *agências executivas e independentes*, onde as primeiras podem ter seus dirigentes destituídos *ad nutum* pelo Presidente da República e, os da segunda gozam de maior estabilidade.

Para o modelo brasileiro, as críticas nesse aspecto se encerram no fato, de que a lei instituidora de *autarquias em regime especial*, não define seu conteúdo. Assim, a título de sugestão à celeuma, mas não de cabal preceito conceitual Meirelles (2003, p. 352) diz que “*autarquia em regime especial*²²⁸, é toda aquela a que a lei instituidora conferir privilégios específicos e, aumentar sua autonomia comparativamente as autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade pública”. Para Meirelles (2003, p. 354), “o que mais tem atraído nas agências, além do nome, é a sua maior independência em relação ao Poder Executivo e, também, sua função regulatória”, e que segundo opina, esses aspectos já se inserem nas entidades autárquicas nacionais, especialmente, a exemplo das Universidades Públicas e Ordem dos Advogados do Brasil, onde seus dirigentes dispõem de mandato fixo, por isso, não sujeitos a exoneração do executivo.

Aliado a isso, ainda considera que há muitas entidades brasileiras, nem todas de indubitosa constitucionalidade, a exemplo do CADE, que já exercem função regulatória, no que comunga Di Pietro (2004, 391-393) dizendo que “algumas agências que estão sendo criadas, nada mais são que autarquias em regime especial, de que há muito já existentes no direito brasileiro (...); a maior novidade talvez venha sendo a instituição das agências reguladoras, que vêm assumindo o papel que o Poder Público desempenha nas concessões e permissões de serviços públicos (...)”. Por isso, a Agência Executiva nada mais representa

²²⁸ Caio Tácito *apud* Meirelles (2003, p. 352), referindo-se ao conceito de autarquia nos termos do artigo 5º do Decreto-lei 200/67 já alertava que: “Não se qualificou, porém, nessa lei orgânica da Administração Pública Federal, ou em qualquer outra, diferenciação entre autarquias comuns e autarquias de regime especial”.

senão uma autarquia ou fundação que celebre com a Administração Pública direta, *contrato de gestão*, visando a melhoria da eficiência e a redução de custos operacionais no fornecimento e promoção de serviços públicos. Estão disciplinadas pelos Decretos Federais de nºs 2487 e 2488 de 02.02.1998, e que a teor do § 1º, do artigo 1º, do Decreto 2487 dita:

A qualificação de autarquia ou fundação como agência poderá ser conferida mediante iniciativa do Ministério supervisor, com anuência do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, que verificará o cumprimento, pela entidade candidata à qualificação, dos seguintes requisitos: a) ter celebrado *contrato de gestão*²²⁹ com o respectivo Ministério supervisor; b) ter plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional, voltado para a melhoria da qualidade da gestão e para a redução de custos, já concluído ou em andamento.

Assinado *contrato de gestão*, sua qualificação far-se-á por decreto, que embora vigentes, não podem exceder aos poderes conferidos pela lei instituidora. A ampliação dessa autonomia está na dependência da promulgação da lei prevista no parágrafo 8º, do artigo 37, da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional 19/98, ao estabelecer que: “a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta *poderá ser ampliada mediante contrato*, a ser firmado entre seus administradores e o Poder Público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, *cabendo à lei dispor sobre*: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação e desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III – a remuneração pessoal”.

Nesse mote, Celso Antonio Bandeira de Mello (2003, p. 167), se manifesta em acirrada crítica à expressão *contrato de gestão*, que ao seu modo, alega tratar-se de um verdadeiro *arremedo de contrato* sem valor jurídico, no qual a Administração concede maior lastro ou liberdade de ação às autarquias e fundações, isto é “mais autonomia com a dispensa de determinados controles, e assume o *compromisso* de repasse regular de recursos em contrapartida do cumprimento por estas de determinado programa de atuação, com metas definidas e critérios precisos (...)”, etc., enfim:

Em rigor, a conseqüência única de relevo decorrente da qualificação de uma *autarquia ou fundação como agência executiva* é a que aparece não na lei própria, mas em outra lei, da mesma data dela, de nº 9648 de 27.05.98 – a saber: a ampliação dos limites de isenção ao dever de licitar para as agências executivas. Dita lei agregou aos 23 itens de dispensa de licitação previstos no artigo 24 da lei nº 8666 de 21 de junho de 1993, mais um, o de nº XXIV, e aí acrescentou um parágrafo único no qual amplia os limites de isenção ao dever de licitar quando se trate de sociedade de economia mista, empresa pública

²²⁹ “Nesse contrato são definidos as metas a serem atingidas, a compatibilidade dos planos anuais com o orçamento da entidade, os meios necessários à consecução, as medidas legais e administrativas para assegurar maior autonomia de gestão orçamentária, financeira e administrativa, as penalidades aplicáveis em caso de descumprimento das metas, as condições para revisão, renovação e rescisão, a vigência e outras pertinentes a esse tipo de ajuste” (MEIRELLES, 2003, p. 355).

ou *agência executiva*. O que há, por detrás desta qualificação é mais uma vez, a revelação de que o Executivo – e sua ‘Reforma Administrativa’ – tem horror dos mecanismos moralizadores da licitação e que busca, por todos os meios, escapar o quanto possa da Lei 8666/93 (MELLO, 2003, p. 168).

5.5 A GESTÃO URBANO-METROPOLITANA CONSORCIADA EM FACE DOS RECURSOS HÍDRICOS DA RMC

Pelas pesquisas levantadas junto aos organismos anteriormente tratados, especialmente pelos planos diretores dos municípios elencados e com dados da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC, a previsão *do consórcio intermunicipal para gestão e ou gerenciamento de recursos hídricos da RMC*, não está instituído formalmente. Diversamente do que ocorre em outros segmentos da atividade pública, o *consórcio intermunicipal*, parece oscilar em sucessos e fracassos, de acordo com as características regionais peculiares que lhe dão forma. Na linha de um regionalismo metropolitano, a exemplo da metropolização de Curitiba, esse fato não ecoa isolado à Região Metropolitana de Curitiba. As variáveis, os critérios e cenários onde se constituem, em regra, tem características peculiares que indicam ou contra-indicam sua conveniência ou não. As implicações assentadas nesse complexo de informações, carecem de uma compreensão muito mais holística de inter-relação; interdependência; interdisciplinaridade, de co-responsabilidade, de co-gestão, publicização e democratização da política.

Desde o início, anunciou-se que o simples fato de se enunciar o termo – *metropolitano* - traz ínsito a carga da – complexidade -, e não somente por questão semântica, mas por razões dos mais variados matizes. Inicialmente, por constituir-se em fenômeno urbano real e complexo, à margem de um disciplinamento próprio e devido que lhe respeite a criação. Enquanto realidade urbana efetiva, as estatísticas mostram conforme informativo do Ministério das Cidades, que as 27²³⁰ Regiões Metropolitanas, atualmente são equivalentes ao número de unidades federadas instituídas, abrigando mais de um terço da população urbana do país, a despeito da indiferença das autoridades constituídas. Assim, para Fernandes (*apud* Gouvêa, 2005, p. 12) “é cada vez mais aceito internacionalmente, que a discussão sobre as dinâmicas socioeconômicas, urbanísticas, políticas e culturais que caracterizam o fenômeno da metropolização – a geografia da *cidade real*, que desconsidera limites administrativos e mesmo limites físicos, não pode mais ser dissociada da discussão acerca da dimensão jurídico-institucional desse processo”. Contudo, essa mesma ordem jurídico-institucional

²³⁰ Conforme referência às notas de nº 91 anteriormente informado.

metropolitana tão conclamada, *não prescinde* de uma fórmula única válida, para todas as Regiões Metropolitanas.

Aliás, Gouvêa (2005, p. 139), invocando Robert Putnam, este último dizendo que (1996, p. 130) “não significa dizer que um governo estável esteja livre de tensões, significa sim, que o conflito social e político não são incompatíveis com o bom governo, além de que uma democracia forte depende da política do conflito de uma sociedade, e do seu próprio pluralismo”. E, que Adam Przeworski (1994, p. 46 *apud* Gouvêa, 2005, p. 205), contribui acrescentando, que “a estrutura institucional é que dá forma à organização política”. Por isso, nessa conformação faz-se mister destacar, contudo, que o entendimento quase unânime do fenômeno metropolitano, centrado na complexidade de uma realidade socioeconômica e político-institucional brasileiro, permanece *inconcluso*, apesar de tantas discussões, fóruns e arenas de debates.

Isso parece demonstrar que o principal aspecto indutor da irradiação conflitiva, dentre outros, luta-se especialmente: a) no modelo *federativo* que alçou o município a condição de ente federado e autônomo, e que na estruturação fundada no *interesse local*²³¹, no eixo da competência constitucional, impõe barreiras geopolíticas à questão metropolitana; b) na emergência do fenômeno metropolitano, que apesar de fato irrefutável e efetivo no contexto histórico urbano, continua a mercê de mecanismos institucionais próprios, para gerir suas próprias políticas públicas e político-administrativas por excelência²³². E desses dois referenciais básicos se desdobram todos os óbices que enfrentam as questões metropolitanas, em geral, porque não houve ainda, o cuidado de se institucionalizar²³³ meios efetivos de reconhecimento dessa realidade. E, via de regra:

(...) nos espaços urbanos, que possuem uma posição hierárquica elevada na rede urbana, a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade nos parece um ideal muito distante, dado que os *planos diretores não são capazes de responder à dinâmica urbana metropolitana*. Isso é devido, em parte à falta de mecanismos de gestão eficientes, capazes de minimizar as grandes extensões territoriais ocupadas de forma descontínua, otimizar a utilização dos vazios urbanos, impedir a ocupação de áreas impróprias, considerando que *a realidade está muito distantes dos padrões de uma cidade compacta* (...). O desafio consiste em resolver as equações de equilíbrio para as novas espacialidades, cuja análise deve ser

²³¹ (...) “a autonomia municipal continua sendo o principal argumento utilizado pelos municípios polarizadores das Regiões Metropolitanas para impedir a institucionalização de arranjos metropolitanos de gestão, os quais exigem, para a sua operacionalidade, algum nível de compartilhamento de poder” (CINTRA, 1978, p. 237, *apud* GOUVÊA, 2005, p. 129).

²³² “Talvez exatamente por possuir tantos desdobramentos e possibilidades, a reflexão sobre a questão metropolitana, em seus aspectos administrativos e políticos, enquanto *reflexão inconclusa e aberta* se oferece para investigação como uma tarefa instigante” (GOUVÊA, 2005, p. 21).

²³³ Relativamente a desafios dessa monta, Maquiavel em - *O Príncipe* - já pregava no século XV, que, mesmo à época, ‘não haveria coisa mais difícil de se fazer, de êxito mais duvidoso, e mais perigosa de conduzir, que levar a cabo a introdução de novas instituições legais’.

efetuada sob uma ótica, a partir de novos conceitos. Assim, ao se pensar em um *espaço urbano regional*, o que deve ser perseguido é o bem-estar não apenas do indivíduo, mas da comunidade, da população em geral (...). Considera-se uma *utopia* pensar que essa pressão urbana acentuada pelas disparidades sociais e econômicas, deixem de existir (...). Em formas urbanas mais complexas, como as *aglomerações metropolitanas*, que contêm municípios com extremas desigualdades populacionais, geográficas, funcionais e econômicas, é evidente a dificuldade de articulação entre eles (...). A *integração e articulação podem ser promovidas a partir de pautas comuns, ou por sub-regiões, ou por bacias hidrográficas, desde que congreguem as diversas lideranças, cujo objetivo seja, a construção de um planejamento metropolitano*. A gestão regional em geral, é marcada por conflitos de natureza política e cultural, e a sua consecução é dificultada pela grande extensão territorial, pelas intensas disparidades econômicas e sociais e pelo número elevado de municípios, o que traduz a complexidade (ARAUJO, 2005, p. 134 -135- 136).

Com efeito, embora as leis que disciplinam e regulam o gerenciamento dos recursos hídricos prevêem, comportem e facultem a instituição de *consórcios intermunicipais*, como meio dos interessados coadjuvarem e interagirem em prol do bem comum, alguns não se concretizam por questões de naturezas diversas. Às vezes, por incompatibilidades das características regionais, outras tantas, por conta do próprio sistema federativo como sobejamente exposto, e não raro, a *contrário sensu*, mais frequentemente, por questões de ordem política, no esquecimento do que pronuncia André Franco Montoro (www.cepam.com.br, 1999: *in* – Município do Século XXI), que “o destino da democracia no Brasil está estritamente ligado à *descentralização do poder e à participação da sociedade* (...)”. A questão política tão encarecida na gestão dos recursos hídricos, ressent-se tanto mais, dos recorrentes comedimentos na divisória de poder, em prol de um bem difuso indispensável, que antes do *ego*, é necessário à própria subsistência humana, ou de qualquer forma de vida.

Esse aspecto retrata os reflexos das benesses auferidas pelos promotores e mantenedores político-sociais do *Consórcio Intermunicipal*, pactuado no interior do Estado de São Paulo, de acordo com os permissivos legais, conhecido por *PCJ*, na composição das bacias dos Rios: *Piracicaba, Capivari e Jundiáí*, mesmo não inscrita à época, como região metropolitana. A emergência da situação de escassez, produziu a necessidade de somarem esforços na recuperação e gestão de suas águas, com devido cuidado e respeito tendo-na como fonte indispensável de vida. A pedra de toque desse empreendimento, foi nada mais que duas vertentes contrapostas, mas convergentes num sentido comum: a primeira, a carestia da água, provocada pela tensão trazida pela pressão demográfica crescente na região, que culminou com o quase esgotamento desse recurso, em face da extremada poluição. A segunda, por conseqüência daquela, despertou o ânimo pelo associativismo, que somando esforços comuns, resultou em benefício geral a toda coletividade, mudando a lente paradigmática de uma água suja e inapropriada ao consumo e saúde, para o resgate de uma rica e translúcida substância de

valor econômico inestimável, e indispensável à saúde e à qualidade de vida, como exemplo a ser seguido.

A idéia de um órgão regional de articulação e mobilização foi levada aos prefeitos dos municípios das bacias dos rios Piracicaba e Capivari. A ata de fundação foi assinada por 12²³⁴ (doze) prefeitos e, em outubro de 1989, eleita a primeira diretoria. Desde a origem, o Consórcio Intermunicipal de Bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, *pautou-se por atuação suprapartidária*. Essa forma de agir foi considerada fundamental para o sucesso da experiência. Já tínhamos na época de modo embrionário, a *convicção de que deveríamos deixar as causas partidárias de lado, se a região quisesse salvar seus rios* (Tarcísio Chiavegatto, um dos prefeitos fundadores).

Vale elucidar ainda a manifestação de entusiasmo desse novel empreendimento, na expressão de José Machado – diretor presidente da ANA – Agência Nacional de Águas, quando da instituição desse modelo participativo consorcial: “O dado mais significativo é que experiência de gestão construída nas bacias do PCJ é fruto de um trabalho coletivo. Não foi decisão individual de ninguém. Não teria evoluído sem ter esse sentido de esforço cooperativo. Mas é importante destacar *o papel dos prefeitos que são vitais na consolidação de um comitê de bacia*, por exemplo, em função de seu capital político, da força de seu mandato conquistado nas urnas”.

Isso demonstra factualmente que esse *modelo cooperativo não descarta a variável política*, mas que a desloca do centralismo do poder que, em se abdicando dele, se reveste de um modelo de gestão horizontal, não hierarquizado em paridade com poder decisório da sociedade em sua representatividade por via das bacias hidrográficas. Esse compartilhamento viabiliza o controle social dos recursos destinados a gestão das águas, na fórmula do *accountability*²³⁵ e dos processos decisórios de gestão. Só tende a confirmar que um bom governo embora não isento de tensões, é aquele que sabe manter continuamente a legitimidade que recebeu de seus mandatários.

5.5.1 O Gerenciamento das águas: por força de lei – *bacias hidrográficas* ou *gerenciamento consorcial* com sucedâneo na lei

A questão das águas se pauta na agenda de discussões mundiais, como plataforma de interesse comum preocupante, mas num discurso aparentemente contraditório. Esse suposto

²³⁴ De acordo com informação extraída do sítio www.comitepcj.sp.gov.br há atualmente, 65 municípios integrados ao sistema PCJ, que além das bacias originárias dos rios: *Piracicaba, Capivari e Jundiá*, outras mais foram se somando, a saber - as bacias dos rios: Atibaia, Camanducaia, Corumbataí e Jaguari, totalizando uma integração de sete bacias.

²³⁵ O termo pressupõe a capacidade dos cidadãos, direta ou indiretamente controlarem seus governantes. “Sua realização depende de três fatores: disseminação da informação, criação de canais de debate e, estabelecimento de mecanismos voltados para a fiscalização governamental” (ABRUCIO, 2001, p.107).

paradoxo, está na linha de enfrentamento de um desafio, instalado entre a abundância de água que o planeta terra comporta, agraciada pela manifestação própria da natureza, mas noutra eixo a sua escassez, provocada por fatores, em regra, endógenos, associado a ação antrópica em todos os continentes. Sá Correa (2003, p. 84-95), diz que a origem base da crise, está em verdade, em inúmeros fatores que contribuíram e contribuem no agravamento sistêmico e natural do curso das águas, tornando rara uma substância tão essencial, e até recentemente presente em quase todos os lugares da terra.

São quase unânimes as concepções analíticas dos estudiosos nos diagnósticos da água, de que os principais fatores de agravamento rumo à escassez, estão no excessivo crescimento populacional, cuja densidade demográfica desencadeia a poluição em suas várias formas: a) por falta de saneamento; b) desmatamento²³⁶; c) construção de hidrelétricas, responsáveis pela mudança²³⁷ do curso original dos rios, com a instalação de barragens²³⁸; d) desperdício; e) mudanças climáticas que alteram o ciclo hidrológico²³⁹ natural da água, fazendo chover onde já é úmido, enquanto aumentam a seca dos desertos, dentre outros, que se somam e se desenvolvem em cadeia em face da urbanização, industrialização, como resultado do desenvolvimento econômico sem freios.

²³⁶ “A vegetação que margeia rios e lagos, conhecida como *mata ciliar* ou mata de galeria, ajuda a segurar suas margens para que estas não desbarranquem. Quando tal vegetação é removida, o solo fica exposto à chuva e ao vento e, com frequência é arrastado para o corpo d’água. Esse acúmulo de sedimentos no fundo de um rio é conhecido como *assoreamento*, um fenômeno que faz com que o rio fique mais raso e com menor capacidade de escoamento” (SÁ CORREA, 2003, p. 87).

²³⁷ “Cerca de 60% dos 227 maiores rios do mundo estão completamente fragmentados por barragens, canais e desvios. É o caso do *Nilo, Ganges, Mississipi, Danúbio*, cujos cursos sofreram inúmeras modificações ao longo dos séculos. Existem pelo menos 800 mil barragens no planeta, na sua maioria de pequeno ou médio porte. Juntas elas inundam uma superfície semelhante à da Espanha” (SÁ CORREA, 2003, p. 87).

²³⁸ Suas finalidades representam a geração de energia; a promoção de irrigações; distribuição de água e controle de enchentes. Suas propostas sugerem benefícios, contudo, a alto custo social e sérios riscos ambientais a médio longo prazo, vez que, os altos padrões de consumo hídrico estão associados, sobretudo “à irrigação dos campos – geralmente perdulária e responsável por 70% da água doce empregada – e pelas indústrias, que utilizam outros 22%. Há estimativas de que o consumo industrial vai pelo menos dobrar até 2025, com um aumento de até quatro vezes nas suas emissões poluentes nos corpos d’água” (...). Para, além disso, “como qualquer superfície hídrica, as barragens ficam expostas à irradiação solar e à evaporação, que é gigantesca: são 200 quilômetros cúbicos de água por ano, o que equivale a 7% de toda a água doce consumida pelas atividades humanas no mesmo período. Embora essas águas acabem por precipitar em forma de chuva, tal desvio implica um impacto considerável no balanço hídrico do planeta. Barragens e represas também podem modificar a composição, a temperatura e o ritmo de escoamento da água” (SÁ CORREA, 2003, p. 87-89).

²³⁹ Chama-se ciclo hidrológico a constante alteração do estado natural das águas. “Ela evapora quando o calor é intenso; congela-se quando a temperatura cai; no estado líquido, corre das áreas mais altas para as mais baixas. Assim, o ciclo hidrológico divide-se em cinco etapas: evaporação, condensação, precipitação, infiltração e evapotranspiração. Ao evaporar, as águas dos oceanos, lagos e rios condensam-se na atmosfera, formando nuvens. Estas, por sua vez, retornam por precipitação – chuvas, neve, etc – à superfície terrestre. Parte dessa água penetra no solo, dando origem aos respectivos reservatórios subterrâneos; parte alimenta o volume das águas superficiais, escoando pelos leitos dos rios até atingir os oceanos. Nas regiões frias, congela-se em geleiras; a parcela que penetrou no solo participa da manutenção da vegetação e retorna à atmosfera por meio da evapotranspiração. Nos animais também estamos constantemente retendo e devolvendo água ao planeta. *O ciclo hidrológico, assim, é um sistema, um movimento integrado de vida de toda a terra*”. (SÁ CORREA, 2003, p. 53).

Assim, as estatísticas apontam, que o precioso e necessário líquido adjetivado de *- ouro transparente* – tem um décimo do total mundial, seu *habitat* natural em terras brasileiras, porém, com distribuição bastante irregular, beneficiando a Amazônia com aproximadamente 80% (oitenta por cento) desse total. Esse fato repercute em outra contradição, em relação ao desenvolvimento econômico nas últimas décadas, vez que, nessa região registra-se baixa densidade demográfica, onde vive em média, apenas um contingente de 5% (cinco por cento) do total da população brasileira. Por isso, para administrar os recursos hídricos brasileiros, o governo federal dividiu o país em 12 (doze) regiões hidrográficas – uma bacia ou grupo de bacias próximas em que o rio principal flui até o oceano ou país vizinho, distribuídas: a) Amazonas; b) Tocantins; c) Parnaíba; d) São Francisco; e) *Paraná*; f) Paraguai; g) Uruguai; h) Região Costeira do Norte; i) Região Costeira do Nordeste Ocidental; j) Região Costeira do Nordeste Oriental; k) Região Costeira do Sudeste; e, l) Região Costeira do Sul.

Aqui reside um fato curioso, senão interessante, que representa a ponte para o presente ensaio, na alocação dos recursos hídricos da região hidrográfica da bacia do rio *Paraná*, consistente na área de maior concentração demográfica, e representatividade do desenvolvimento econômico do país, que fatalmente reflete no nível de contaminação e alto consumo. Ela responde por mais da metade do PIB brasileiro, equivalente a um terço da população nacional, ou seja, 54,5 (cinquenta e quatro mil e quinhentos milhões) de pessoas e um consumo de 513 (quinhentos e treze) metros cúbicos por segundo, isto é, quase um quarto do total nacional. Seus 856,8 (oitocentos e cinquenta e seis mil, e oitocentos) quilômetros quadrados, distribuídos pelos Estados de São Paulo, *Paraná*, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Goiás, Santa Catarina, e Distrito Federal. Nesse espaço inclui-se a cidade mais populosa da América do Sul – *São Paulo* – além de outras de grande porte como *Curitiba*, Brasília, Goiânia de Campinas.

Nesse percurso a paisagem varia bastante ao longo da bacia. Em meio as cidades, ainda sobrevivem remanescentes de cerrado, mata atlântica e em alguns pontos, a – araucária. A disponibilidade de água tratada de coleta e tratamento de esgotos também é muito variável. Por exemplo, apenas, 7,7% (sete ponto sete percentuais), das residências urbanas são ligadas à rede coletora de esgotos no Mato Grosso do Sul, contra 89,7% (oitenta e nove ponto sete percentuais) no Distrito Federal. *No geral, esta é a bacia que sofre o maior impacto da poluição produzida pelas residências e indústrias, dada a concentração populacional, agrícola e industrial.* Os racionamentos de distribuição de água são bastante comuns, principalmente em São Paulo, devido ao aumento da demanda e à falta de mananciais de boa qualidade. Essas circunstâncias têm multiplicado os conflitos pelo uso dos recursos hídricos.

As disputas são especialmente importantes na *sub-bacia do rio Piracicaba*, cuja água é desviada para o abastecimento da grande São Paulo, a mais de 100 quilômetros de distância, reduzindo o volume disponível para as cidades da região. (SÁ CORREA, 2003, p. 84-95).

Passando por *Curitiba*, o rio *Paraná* recebe os afluentes do rio *Iguaçu*, onde a RMC tem suas águas drenadas pelas cabeceiras das duas principais bacias estaduais: *Paraná-Prata*, correspondendo, no território regional, à bacia do Alto *Iguaçu* e, *Atlântica*, correspondendo, na área metropolitana, a bacia do Alto *Ribeira* e parte da vertente oceânica da *Serra do Mar* (...). Relembrando que o Rio *Iguaçu* tem suas nascentes na *Serra do Mar*, e percorre uma extensão de 97 quilômetros na Região Metropolitana de *Curitiba*. Cortando a porção centro-sul da região, sua bacia engloba, total ou parcialmente, 14 municípios metropolitanos, em área correspondente a 2.700 quilômetros quadrados, equivalente a 18% (dezoito pontos percentuais), sendo subdivididas em 26 (vinte e seis) sub-bacias. (COMEC, 2002). Caracterizada por moderadas declividades, largas e extensas várzeas, com profusão de meandros e de áreas inundáveis, além de elevada densidade urbana e intensa dinâmica produtiva, a bacia do *Alto Iguaçu no compartimento leste regional*, especialmente as bacias dos rios: *Iguaçu*, *Palmital* e *Irai*, comportam sérios problemas de recursos hídricos, decorrentes, em grande parte, do processo de desenvolvimento metropolitano, com expansão da malha urbana sobre mananciais de abastecimento público (HARDT, 2004, p.109-111).

E, na disposição do atual Decreto Estadual nº 3411, de 10.09 de 2008, que declara as áreas de interesse de mananciais de abastecimento público, para a Região Metropolitana de *Curitiba*, em seu artigo 4º, atesta como áreas de proteção as seguintes bacias hidrográficas: I – *na bacia do rio Ribeira*, as bacias dos rios: a) rio *Capivari*; b) rio *Açungui*; c) rio *Santana*; d) rio *Ribeira*; e) rio *Ouro Fino*. II – *na bacia do Médio Iguaçu*, as bacias dos rios: a) rio *Calixto* (Lapa); b) rio *Corisco* (Lapa); c) rio *Arroio dos Biazes* (Balsa Nova); d) rio da *Várzea*; e) rio do *Poço*; f) rio *Ribeirão Claro* (Lapa); g) rio da *Estiva* (Lapa). III – *na bacia do Alto Iguaçu*, as bacias dos rios: a) rio *Passaúna*; b) rio *Curral das Éguas* (Mandirituba); c) rio da *Bacia do Altíssimo Iguaçu*, com a contribuição da bacia do rio *Irai*, *Capivari*, *Pequeno*, *Arraial* e *Miringuava*. Ficando também nele incluídas as sub-bacias afluentes dos rios: *Pequeno*, *Itaqui*, *Piraquara*, *Iraizinho*, *Irai*, *Palmital* e do *Meio*; d) rio *Cotia*; e) rio *Verde* (Campo Largo e *Araucária*); f) rio *Itaqui* (Campo Largo); g) rio *Despique*; h) rio *Faxinal*; i) rio *Maurício*; j) rio *Miringuava*; k) rio *Barigui*. IV - *na bacia Litorânea*, as bacias dos rios: a) rio *Arraial*. V – *No Aquífero Subterrâneo Karst*.

5.5.2 Sistematização consorcial dos Recursos Hídricos - RMC: Plano de Bacia e Planos Diretores

A referência de base apontada está assentada, particularmente, nos preceitos constitucionais estatuídos dos artigos: 23 com parágrafo único, e 241 anteriormente transcritos, com referendo posterior da Lei Federal nº 11107/05, no que couber, dentre outros e, no capítulo da Política Urbana, mais especificamente no texto do artigo 182, da Constituição Federal, *verbis*: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º: O *Plano Diretor*, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais vinte mil habitantes, *é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana*”. Posteriormente, com advento da Lei 10257/01, regulamentando o capítulo da Política Urbana, dita a teor do artigo 4º, que: “Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos (...) III – planejamento municipal em especial: a) *plano diretor*²⁴⁰”.

Assim, em cotejo com as disposições legais, pautam-se os *planos diretores* das comarcas referidas do compartimento leste, da Região Metropolitana de Curitiba, como previamente anunciado, no que se refere ao objeto da pesquisa. Portanto, visando dar enlevo e sustentação a possibilidade dessa modalidade participativa, guardadas também as previsões da Lei Federal nº 8666/93, no que lhe aproveita, buscou-se resgatar alguns *dispositivos consentâneos à proposição*, insertos dos respectivos *planos diretores*, das comarcas eleitas nessa arena de debate: São José dos Pinhais²⁴¹, Piraquara²⁴², Pinhais²⁴³ e a grande metrópole – Curitiba²⁴⁴. Com efeito, demonstra-se preliminarmente a seguir, a projeção do Plano de Bacias do Alto Iguaçu, em elaboração, em análise conjunta, e em sintonia com os referidos planos diretores municipais, para num segundo momento sistematizar os próprios permissivos legais, atinentes ao enfoque da gestão consorciada ou compartilhada.

Para tanto, visando evidenciar a inter-relação entre si estabelecida, foram destacadas as disposições básicas afins, contidas dos respectivos *planos diretores*, apontados em nota abaixo, particularmente, no que toca à gestão ambiental e de recursos hídricos. Porém, de

²⁴⁰ O Município de Curitiba já dispunha mesmo anteriormente à Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 10257/01, um Plano Diretor preliminar de urbanismo, instituído pela Lei nº 2868 de 10.08.1966.

²⁴¹ Anexo 1 - Disposições básicas e afins do Plano Diretor de São José dos Pinhais – Estado do Paraná.

²⁴² Anexo 2 - Disposições básicas e afins do Plano Diretor de Piraquara – Estado do Paraná.

²⁴³ Anexo 3 - Disposições básicas e afins do Plano Diretor de Pinhais – Estado do Paraná.

²⁴⁴ Anexo 4 - Disposições básicas e afins do Plano Diretor de Curitiba – Estado do Paraná.

acordo com a reunião do Comitê de Bacias do Alto Iguaçu realizada nas dependências da SUDERHSA, em 16.12.2008, das 14:00 às 18:00 horas, ficaram assentados vários aspectos relativos às retrospectivas dos dados já levantados, particularmente da COMEC, e em face deles, projeções futuras na elaboração do referido plano de bacias, por empresa de consultoria previamente contratada, portanto, em andamento. De acordo com a apresentação do modelo em projeção, o consultor demonstrou os critérios, cenários, variáveis e indicadores que certamente ou eventualmente comporão a proposição do novo plano de bacias do Alto Iguaçu e Alto Ribeira em evolução.

Isso implica, até certo ponto, numa certa lacuna nesse contexto, a ser preenchida futuramente quando de sua conclusão, que seria de certo modo, inapropriado considerá-lo por ora, por se tratar de peça *essencialmente técnica*, embora com amparo legal, mas em certa medida, de difícil compreensão aos não afetos diretamente à matéria. Nesses limites, a observação por ora, presta-se apenas a título de informação, já que inconcluso referido plano, ora apenas com a prévia avaliação consultiva do Comitê de Bacias, à remessa da plenária estadual, para posterior deliberação. Ou seja, nesse espaço limita-se a informação de que ele existe em construção, e de acordo com o *diagnóstico* contido do site da SUDERHSA, sua estruturação e implantação, contemplará melhorias no sistema de gestão dos Recursos Hídricos vinculados a essas bacias, quiçá, na formatação de novos consensos.

Houve, para além dos diagnósticos, o prognóstico de uma denominada *gestão por demanda*, que parece sugerir - *preventivamente*, a busca de exploração de novos mananciais, quando do esgotamento dos atuais. Considerando, entretanto, ser esta nota, uma percepção pessoal, de acordo com a discussão da plataforma em debate, observou-se, a preocupação do Comitê na apreciação criteriosa de análise e decisão de sua implantação, dadas suas implicações de diversas interfaces. As discussões em termos práticos, assim, centraram-se dentre outros, especialmente, no planejamento e remanejamento de populações em situações irregulares, assentadas em áreas de mananciais, como componente social sobremodo preocupante, o que importa em reestruturação também do (re) planejamento territorial, aliado ao alto custo de investimentos na operação.

De certa forma, em princípio, a preocupação do Comitê, bastante responsável e comedida, para além dos levantamentos técnicos científicos e legais, na preservação dos mananciais e seus suportes ecossistêmicos, focou-se também nos dispêndios, que pareceu extrapolar sua margem de alçada. Ponderadas as considerações, determinou-se em seguida, que, embora o projeto apresentado pudesse ser aprovado de plano, seria encaminhado às instâncias superiores para análise e viabilidade de sua aprovação, e nesse passo, endereçado

ao próprio Estado, na competência do Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Em suma, para não haver lacuna nessa proposta, primou-se por esse enfoque, embora sujeito a alterações, não por ausência de pesquisa, mas por razões da própria lógica, de uma questão ainda em andamento.

Observa-se finalmente, contudo, trataram-se de *informações preliminares* -, portanto, sem assento oficial, tão pouco extraídos de documentos escritos, já elaborados e conclusivos, mas resgatados das percepções próprias e pessoais, quando em participação da reunião retro estabelecida a esse fim. Por conseguinte, conforme argumentado, não se remeteria a uma conclusão acabada, por fatores alheios à pesquisa, mas pela própria natureza inacabada do objeto da questão, como posta. No entanto, é possível divisar em destaque, o levantamento técnico-científico, pautado em larga margem, no acervo de informações levantadas pela COMEC e demais órgãos afins, conforme se verifica de plano, no diagnóstico disponível no *site* da própria SUDERHSA, elaborado com amparo nos artigos: 6^o²⁴⁵; 7^o²⁴⁶ e 8^o da Lei Federal n^o 9433/97 e artigo 9^o²⁴⁷ da Lei Estadual n^o 12726/99, e demais particularmente próprios da RMC.

5.5.3 Sistematização consorcial geral na gestão dos Recursos Hídricos

²⁴⁵ Artigo 6^o da Lei Federal n^o 9433/97: “Os Planos de Recursos Hídricos são planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos”.

²⁴⁶ Artigo 7^o da Lei Federal n^o 9433/97: “Os Planos de Recursos Hídricos são planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos e terão o seguinte conteúdo mínimo: I – *diagnóstico da situação atual* dos recursos hídricos; II – *análise de alternativas* de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo; III – *balanço entre disponibilidades e demandas futuras* dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais; IV – *metas de racionalização de uso*, aumento e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis; V – *medidas a serem tomadas*, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas; VI e VII (vetados); VIII – *prioridades para outorga de direitos de uso* de recursos hídricos; IX – *diretrizes e critérios para a cobrança* pelo uso dos recursos hídricos; X – *propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso*, com vistas à proteção dos recursos hídricos”.

²⁴⁷ Artigo 9^o da Lei Estadual n^o 12726/99: “O Plano de Bacia Hidrográfica é de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas, projetos, ações e atividades e terá o seguinte conteúdo mínimo: I *diagnóstico da situação atual* dos recursos hídricos; II – *análise de cenários alternativos de crescimento demográfico*, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo; III – *balanço entre disponibilidade e demandas futuras* dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais; IV – *metas de racionalização de uso*, adequação da oferta, melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis, proteção e valorização dos ecossistemas aquáticos; V – *medidas a serem tomadas*, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento de metas previstas; VI – *divisão dos cursos de água em trechos de rio*, com indicação da vazão outorgável em cada trecho; VII – *prioridades para outorga de direitos de uso* de recursos hídricos; VIII – *diretrizes e critérios para a cobrança* pelos direitos de uso dos recursos hídricos; IX – *propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso*, com vistas à proteção dos recursos hídricos e dos ecossistemas aquáticos”.

A Constituição Federal de 1988 estabelece no artigo 21, inciso XIX que: “Compete à União (...) - instituir Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”. E, a Lei Federal nº 9433, de 08 de janeiro de 1997, por seu turno, regulamentando o inciso XIX da Constituição Federal, dispõe no artigo 1º: “A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: VI – a *gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades*”. Assim, a Política Nacional de Recursos Hídricos nos termos da referida lei, consiste no reflexo do novo entendimento jurídico instrumental, formulado no contexto do processo de *redemocratização* do Brasil, e que tem na Constituição Federal de 1988, o marco referencial dessa nova política. No que remete, particularmente, às *parcerias como formas de descentralização da gestão compartilhada*, os artigos arrolados a seguir, subsidiam o aval da proposta.

No artigo 4º está expresso: “A União articular-se-á com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum”, que conjugado com teor do artigo 14: “A outorga efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal, e no § 1º: O Poder Executivo Federal poderá delegar aos Estados e ao Distrito Federal competência para *conceder outorga de direito de uso de recurso hídrico de domínio da União*”. Aliado ao permissivo da Lei nº 9433/97, ainda o artigo 53, já dispõe da previsão legal à criação das Agências de Água, disciplinando de plano sua gestão interina, enquanto pendente sua criação nos texto do artigo 51, e sua competência no artigo 41:

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos e os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos poderão delegar a organizações sem fins lucrativos relacionados no artigo 47²⁴⁸ desta Lei, por prazo determinado, o exercício de funções de competência das Agências de Água, enquanto esses organismos não estiverem constituídos (...). As Agências de Água exercerão a função de Secretaria Executiva do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Ainda no eixo da legislação federal, a *Lei nº 10881, datada de 09 de junho de 2004* corrobora no bojo do artigo 1º: “A *Agência Nacional de Águas – ANA - poderá firmar contratos de gestão*²⁴⁹, por prazo determinado, com entidades sem fins lucrativos, que se enquadrem nos disposto pelo artigo 47, da Lei 9433/97, que receberem delegação do

²⁴⁸ Artigo 47 da Lei Federal nº 9433/97: “São consideradas, para os efeitos desta lei, organizações civis de recursos hídricos: *I consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas; II associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos; IV - organizações não governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade*”.

²⁴⁹ Artigo 5º da Lei Federal nº 9637/98: “Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no artigo 1º”.

Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH – para exercer funções de competência das Agências de Água, previstas nos artigos 41 e 44 da mesma lei, *relativas a recursos hídricos de domínio da União*²⁵⁰. Por oportuno, a professora Regina Maria Macedo Nery Ferrari esclarece o que se entende por *contrato de gestão*, em face da administração Pública:

(...) Já tivemos oportunidade de registrar a definição do *contrato de gestão* fornecida pela Lei 9637/98, mas vale considerá-lo ao lado dos *convênios e consórcios*, como ato administrativo complexo, por meio do qual uma entidade pública concorda com outras, públicas ou privadas, o desempenho, *coordenado por cooperação*, de uma atividade voltada para a satisfação de um interesse público, de competência e responsabilidade administrativa da primeira, sob a qual recai a responsabilidade de supervisão do acordo (...). Necessário lembrar que a *cooperação* entre uma entidade pública e as pessoas físicas ou jurídicas da iniciativa privada, era, antes do *contrato de gestão*, realizada para estimular a *gestão em parcerias, através de convênios*, o que agora pode vir a ser, também, veiculada pelo novo acordo do programa (...). Assim, o *contrato de gestão* surge como uma alternativa para celebração de acordos, ajustados sob regime jurídico público, tendo em vista a produção não lucrativa de bens ou serviços públicos, não exclusivos do Estado, isto é, onde ele atua simultaneamente, com outras organizações públicas não estatais (...). *Os contratos de gestão* só podem tratar de atividades que comportem um desenvolvimento autônomo, isto é, atividades que tanto podem ser prestadas pelo Estado, como por qualquer particular, em nome próprio e sob regime direito privado, com a única diferença que, embasadas no instrumento ora analisado, as *associações*²⁵¹ *sem fins lucrativos*, receberão apoio estatal de diversas ordens (...). (FERRARI, 2003, p. 219).

5.5.4 Sistematização consorcial estadual na gestão dos Recursos Hídricos: RMC

Na esfera estadual, inicialmente, a Lei nº 12248, de 03 de agosto de 1998, prevê no artigo 1º: “Fica criado o *Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da RMC*, com os seguintes objetivos: IV – *empreender ações de planejamento e gestão das bacias hidrográficas de mananciais segundo preceitos de descentralização e participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades*. Posteriormente, a Lei 12726, de 29 de novembro de 1999, no artigo 2º, estabelece que: “A Política Estadual de Recursos Hídricos²⁵² baseia-se nos seguintes fundamentos: VI – *a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada com a*

²⁵⁰ Parágrafo 1º do artigo 1º da Lei Federal nº 10881/2004: “Para a delegação a que se refere o *caput* deste artigo, o CNRH observará as mesmas condições estabelecidas pelos artigos 42 e 43 da Lei 9433/97. § 2º Instituída uma Agência de Água, esta assumirá as competências estabelecidas pelos artigos 41 e 44 da Lei 9433/97, encerrando-se, em consequência, o *contrato de gestão* referente à sua área de atuação”.

²⁵¹ “As organizações sociais nada mais são do que *associações civis sem fins lucrativos*, que têm como razão de ser o atendimento do interesse público, isto é, são verdadeiras instituições públicas atuando fora da Administração Pública, mas que recebem recursos públicos, constituindo o que se denomina como *entidades públicas não-estatais*. Aqui é importante ter em mente que *publicizar é estender o conceito de público e não estender o conceito de privado para dentro da Administração Pública*, o que viria abalar seus principais postulados, na medida em que cria a possibilidade de colocar a máquina pública a serviço de estruturas privadas para escapar dos controles voltados para o manuseio, para a gestão de dinheiro, bens e equipamentos públicos”. (FERRARI, 2003, p. 220).

²⁵² O artigo 5º da Lei Estadual nº 12726/99 mantém a sintonia de disposição, conforme estabelecido no artigo 4º da Lei Federal, prevendo: “O Estado do Paraná articular-se-á com a União e com outros Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum. Parágrafo único: A articulação com a União, referida no *caput*, contemplará mecanismos de delegação, ao Governo do Estado, da *gestão de sub-bacias de rios federais que drenem o território paranaense*”.

*participação do poder Público, dos usuários*²⁵³ e das comunidades. Ainda mais importante ao escopo desse discurso, o *artigo 37*, da referida lei estadual, é de especial destaque:

As Agências de Água, os consórcios ou associações intermunicipais de bacias hidrográficas e as associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos atuarão como unidades executivas descentralizadas, prestando apoio aos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica e respondendo pelo planejamento e pela formulação do Plano de Bacia Hidrográfica, bem como pelo suporte administrativo, técnico e financeiro, inclusive pela cobrança dos direitos de uso dos recursos hídricos na sua área de atuação”. Parágrafo único: “A proposta de criação de consórcio ou associação intermunicipal de bacia hidrográfica ou de associação regional, local ou setorial de usuários de recursos hídricos, com finalidade de equiparar-se às Agências de Água e exercer as funções, competências e atribuições inerentes às unidades executivas descentralizadas, de que trata o inciso IV do artigo 33 desta lei, dar-se-á mediante iniciativa de usuários de recursos hídricos, submetida à aprovação formal do Conselho Estadual de Recursos Hídricos CERH/PR e anterior constituição do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica, por ato do próprio Governador.

O lastro de permissivos à gestão *descentralizada*, se escuda ainda, no espírito da lei estadual, quando no texto do artigo 38, determina que: “Ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, na condição de órgão deliberativo e normativo central do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos compete: XI – reconhecer consórcios ou associações intermunicipais de bacias hidrográficas e associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos como unidades executivas descentralizadas²⁵⁴ integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos”, o que remete de plano, ao texto do artigo 5º, transcrito à nota 249 anterior. Nessa perspectiva, complementando a análise sistêmica no âmbito da dinâmica da *gestão compartilhada ou descentralizada*, o artigo 45, da Lei Estadual nº 12726/99 arremata:

O Estado incentivará a criação, a implantação e o funcionamento de associações civis, mencionados no inciso II do artigo 43 desta lei, legalmente constituídas *sem fins lucrativos* e reconhecidas de *utilidade pública*, na forma da lei, mediante a participação majoritária de usuários de recursos hídricos, para exercerem as funções, a que se refere o inciso IV do artigo 33 desta lei, para o gerenciamento de recursos hídricos na área de atuação de se respectivo Comitê de Bacia hidrográfica. § 1º - As associações civis referidas neste artigo celebrarão Contrato de Gestão com o Estado do Paraná, representado por seu Governador, com a interveniência das Secretarias de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, do Planejamento e Coordenação Geral da Fazenda, bem como dos demais órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Estadual ligados à política e à gestão de recursos hídricos, para o cumprimento de funções inerentes ao gerenciamento de recursos hídricos

²⁵³ Nesse sentido estreita-se o texto do artigo 33 da Lei Estadual nº 12726/99, igualmente em conformidade aos textos dos artigos 41, 44 e 47 da Lei Federal, prevendo: “Compõem o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos: IV – unidades executivas descentralizadas: as Agências de Água e os consórcios e associações a ela equiparadas, nos termos desta lei”.

²⁵⁴ O texto do artigo 44 da Lei Estadual nº 12726/99, prevê o fomento desses mecanismos de *cooperação* pelo Poder Público estadual: “O Estado incentivará a formação de consórcios ou de associações intermunicipais de bacias hidrográficas, para o exercício das competências reservadas às unidades executivas descentralizadas a que se refere o inciso IV do artigo 33 desta lei, de modo especial nas regiões que apresentarem quadro ou situação crítica relativamente aos recursos hídricos, cujo gerenciamento deverá ser feito segundo diretrizes e objetivos especiais mediante a celebração de convênios de mútua cooperação e de assistência”.

de bacia hidrográfica do Estado e em *sub-bacia de rios de domínio da União* cuja gestão a ele tenham sido delegadas, nos termos do parágrafo único do artigo 5º desta lei. § 2º - *Contrato de Gestão*, para efeito desta lei, é acordo de vontades celebrado na forma prevista no parágrafo anterior, com finalidade de assegurar às associações civis referidas no artigo, autonomia técnica, administrativa e financeira. § 3º - Os critérios, as exigências formais e as condições gerais para a celebração do *Contrato de Gestão*, referido nesta Seção, *serão objeto de regulamento aprovado por decreto do Governador do Estado*. § 4º - Na hipótese de delegação pela União Federal ao Estado para o gerenciamento de bacia hidrográfica de recursos hídricos de seu domínio, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, poderá sub-rogar às associações civis previstas nesta Seção o gerenciamento da bacia, com a observância da celebração do Contrato de Gestão e dos demais atos que se fizerem necessários para a consecução do instrumento delegatório.

5.5.5 O Modelo de Gestão de Recursos Hídricos atual adotado pela RMC

Algumas considerações preliminares merecem uma abordagem mais próxima, em razão do enunciado anterior do item 5.3.1 *fine*, retro. A ANA²⁵⁵ - Agência Nacional de Águas apóia a implementação da gestão de recursos hídricos nos Estados, na instituição das Agências de Bacias que são instaladas para atuar como Secretaria Executiva de um ou mais comitês de bacias. Seu funcionamento deve ser autorizado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, condicionado a comprovação prévia de sua viabilidade financeira, assegurada pela cobrança pelo uso da água na respectiva bacia. E esse apoio se dá por meio da *celebração de convênios de cooperação*, entre a Agência e os órgãos gestores estaduais, articulados pela Superintendência de Apoio a Gestão de Recursos Hídricos – SAG -, com foco na implementação dos instrumentos da Lei nº 9433/97, e na capacitação pessoal.

Esse modelo de convênio celebrado se assenta na rubrica de – *Convênio de Integração ou Pacto das Águas*. O *convênio de integração* visa, conforme dispõe ANA (sítio www.ana.gov.br/gestao): “*superar problemas de incompatibilidades técnicas, administrativas e legais, contemplando processos de negociação, entendimento e cooperação entre as partes envolvidas*”. Assim, embora franqueado pela Constituição Federal de 1988, pelas Leis Federais nºs 9433/97, 11107/05, pela Lei Estadual de nº 12726/99, e prescrições legislativas consignadas dos respectivos planos diretores, guardadas previsões da Lei Federal nº 8666/93, não se divisa esse modelo de gestão compartilhada aos gerenciamentos dos recursos hídricos à Região Metropolitana de Curitiba – no desenho do *consórcio intermunicipal*. A título de referendar a nota, tem-se notícia, de que na regulamentação estadual produzida pela Lei nº

²⁵⁵ “A partir da criação da ANA – Agência Nacional de Águas em 2000, de acordo com as diretrizes do CNRH- Conselho Nacional de Recursos Hídricos, foi priorizada a instalação dos seguintes comitês de bacia: do Rio São Francisco (CBH – São Francisco); do Rio Doce (CBH – Doce); dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (CBH – CPJ) e do Rio Verde Grande (CBH – Verde Grande), bem como o fortalecimento do comitê para integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP). O comitê da bacia do Rio Paraíba está em processo de instalação”(www.ana.gov.br/gestao) acesso, 11.01.2009.

12726/99, em face da Lei Federal nº 9433/97, houve uma tentativa promissora nesse propósito, em meados de 2002, cuja ementa do *contrato de gestão* e cláusula primeira elaborados à época estabeleciam:

Contrato de Gestão que entre si celebram o Estado do Paraná e a Associação de usuários das Bacias Hidrográficas do Alto Iguaçu e do Alto Ribeira, tendo como intervenientes as Secretarias de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, do Planejamento e Coordenação Geral e da Fazenda, e a Superintendência de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental, tendo por objeto o exercício pela Associação, das funções inerentes à *Unidade Executiva Descentralizada* dessas Bacias. (...) *Cláusula primeira*: O presente contrato tem por objeto o exercício, pela ASSOCIAÇÃO, das funções inerentes à Unidade Executiva Descentralizada (UED), conforme previsto no § 1º do artigo 45 e no Artigo 58 da Lei estadual nº 12726/99 e nos Artigos 9º a 15 do Decreto nº 2316, de 18 de julho de 2000, de modo a contribuir com a finalidade social de promoção da gestão descentralizada dessas bacias hidrográficas. *Subcláusula primeira*: As funções a que se refere o *caput* são aquelas mencionadas no Artigo 41 da Lei Estadual nº 12726/99, acrescidas de outra afins, previstas na regulamentação da mencionada lei, com destaque para o apoio administrativo, técnico e financeiro ao Comitê de Bacia Hidrográfica instalado em sua área geográfica de atuação, conforme disposto no Artigo 4º do decreto nº 2316, de 18 de julho de 2000. *Subcláusula segunda*: A área geográfica de atuação da Unidade Executiva Descentralizada das bacias do Alto Iguaçu e Alto Ribeira delimita-se conforme o descritivo e mapa correspondente, inseridos como anexo I ao presente contrato. *Subcláusula terceira*: Os termos e condições estabelecidas no presente Contrato, conforme previsto na regulamentação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, foram objeto de prévia apreciação e aprovação pelo Comitê das Bacias do Alto Iguaçu e Alto Ribeira e pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, nos termos do Parágrafo único do Artigo 37 da lei Estadual nº 12726/99 e do inciso IX do Artigo 5º do Decreto nº 2315, de 18 de julho de 2000 (...)²⁵⁶.

Embora tenha havido a real tentativa de se implementar essa forma *gestão compartilhada*, para os Recursos Hídricos das bacias do Alto Iguaçu e Alto Ribeira à RMC, o resultado foi frustrado e teve seu curso interrompido, por conta do Decreto Estadual de nº 1651, datado de 04 de agosto de 2003 que decretou sua nulidade, alegando em parecer exarado da Procuradoria Geral do Estado - PGE -, nº 170/2003, dentre outras as seguintes pontuações:

CONSIDERANDO: “(...) a) - a inexistência de fundamento legal que autorize a delegação de atribuições da Agência Nacional de Águas, a uma associação de usuários de recursos hídricos, ainda que intermediada pelo Estado; b) - a inexistência de processo licitatório para a contratação de uma associação de usuários de recursos hídricos com vistas ao exercício de competências inerentes às agências de água, em desatendimento ao previsto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal; c) - a *comprovação da ocorrência de terceirização de atividades* que deveriam ser desempenhadas pela própria associação contratada, autorizando a aplicação dos artigos 78, inciso VI, e 79, inciso I, da lei federal nº 8666/93; d) - a necessidade de prestação de contas e de um controle estatal eficiente a respeito dos recursos públicos alocados para a atividade em questão, nos termos da lei de responsabilidade fiscal – lei complementar nº 101/2000; e, e) - o interesse público, o princípio da continuidade do Serviço

²⁵⁶ Cláusula 3ª dispunha das compatibilidades de atuação; cláusula 4ª – dispunha da identificação dos recursos financeiros; cláusula 5ª – dispunha do acionamento dos meios necessários à implantação; cláusula 6ª – dispunha sobre as obrigações do Estado; cláusula 7ª - dispunha sobre as prerrogativas e obrigações da associação; cláusula 8ª – dispunha sobre as medidas legais e administrativas dentre outras; cláusula 9ª – dispunha sobre o comitê gestor do contrato; cláusula 10 – dispunha sobre a prestação de contas; cláusula 11 – dispunha sobre a avaliação dos resultados; cláusula 12 – referia-se aos bens; cláusula 13 – tratava das penalidades; cláusula 14 – cuidava da vigência, prorrogação, renovação e revisão; cláusula 15 – dispunha sobre rescisão; e cláusula 16 – dispunha de eleição de foro.

público e os demais princípios elencados no artigo 37 da Constituição Federal – *RESOLVE*: Artigo 1º - *Decretar a nulidade do contrato de gestão* firmado entre o Estado do Paraná e a Associação de Usuários das Bacias Hidrográficas do Alto Iguaçu e Alto Ribeira. Parágrafo único: como consequência, determinar que a associação referida no *caput* deste artigo promova: I – a entrega à SUDERHSA, no prazo de 30 (trinta) dias, de todos os bens públicos e saldos financeiros remanescentes das parcelas que lhe tenham sido repassadas, inclusive os provenientes de receitas obtidas com aplicações financeiras realizadas; II – a prestação de contas de suas atividades à SEMA, nos termos da Lei, e diretamente ao Tribunal de Contas, no que couber. Artigo 2º - Atribuir à SUDERHSA, até deliberação em contrário, nos termos da cláusula sexta, inciso II, alínea ‘b’²⁵⁷, do Convênio de Integração de nº 21/2001, celebrado entre a ANA e o Estado do Paraná e do artigo 59, parágrafo único, da Lei estadual nº 12726/99, as funções previstas no seu artigo 33, inciso IV (...).”

Por consequência, sem adentrar ao mérito da decretação de nulidade, poderia arriscar-se em conclusão, de plano, que o modelo de gestão de recursos hídricos adotados pela RMC, está enquadrado no padrão tradicional, previsto na centralidade da administração pública estadual. Ao que tudo indica, *parece* sugestiva a idéia de um equívoco paradigmático na interpretação do convênio de integração, pactuado via *contrato de gestão* à época, onde o próprio decreto de nulidade expressamente aborda, a *comprovada terceirização da atividade* (alínea ‘c’ supra). Isso parece até, sugerir uma dialética do discurso contrário ao diálogo da negociação, especialmente se considerada a pauta da discussão, no eixo de um bem público de interesse comum, que na condição de direito difuso extrapola as malhas da lei. Assim, nessa plataforma política, a gestão dos recursos hídricos da RMC, está mais focada no modelo C&C²⁵⁸.

Por outro lado, a despeito de não corresponder exatamente ao espírito das Leis nº 9433/97, especialmente artigo 1º, inciso VI²⁵⁹, e da própria Lei Estadual nº 12726/99, artigo 2º, inciso VI²⁶⁰, fartamente apontadas no item 5.3.2 retro, que fomentam *a cooperação, o convênio, a integração, enfim o modelo descentralizado de gestão*, o que se pode nesse limites antever, é que a realidade atual como posta, está assentada sob manto do *consorciamento forçado* na previsão legal do artigo 1º, da Lei 9433/97, inciso V. Isto é, alinha-se na previsão legal da gestão por bacia hidrográfica, nos seguintes termos: “A bacia hidrográfica é a *unidade territorial* para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”. Ou seja,

²⁵⁷ Cláusula sexta: “Por força deste Contrato competem ao ESTADO – alínea b: auditar, diretamente, por intermédio da SUDERHSA ou de auditores independentes, por sua iniciativa, por indicação da SUDERHSA, por solicitação do Comitê do Alto Iguaçu e Alto Ribeira ou, ainda, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, as ações e atividades da ASSOCIAÇÃO, relacionadas à aplicação de recursos públicos, notadamente quando provenientes do Fundo Estadual de Recursos Hídricos”.

²⁵⁸ Na esteira de Costa (2003), a gestão dos recursos hídricos da RMC pauta-se no sistema: Comando e Controle

²⁵⁹ Inciso VI do artigo 1º da Lei nº 9433/97: “*a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada* e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades”.

²⁶⁰ Inciso VI da Lei Estadual nº 12726/99: “*a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada* e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades” (reprodução textual da Lei Federal nº 9433/97).

pela própria natureza geográfica da bacia, subjaz a implicação de uma integração ou consorciamento legalmente imposto. Tal exegese tem amparo na doutrina de Rolnik ao referir-se que:

(...) *há uma territorialidade da gestão regional que se torna cada vez mais presente como realidade sócio – política, estruturada em torno do uso e da apropriação dos recursos naturais. Algumas dessas novas territorialidades vêm sendo acompanhadas de novos modelos de gestão, sendo emblemático o caso das bacias hidrográficas e da institucionalização do modelo dos seus comitês (...).* Assim, definidas essas novas territorialidades, naturalmente são descoladas dos limites político-administrativos institucionalizados, muitas vezes superpondo-se a eles e trazendo não só novas instâncias de gestão, como também se materializando em novos campos de conflitos e lutas sociais em torno de questões reconhecidas como socioambientais e *que demandam um tratamento compartilhado das questões comuns* (ROLNIK, 2004, 35).

Esse impacto repercute em essência, na performance do próprio sistema de gerenciamento, quando imprime a composição dos órgãos colegiados, cujo delineamento se inscreve na previsão do artigo 33 da Lei Federal nº 9433/97.

Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos: I – o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; I. A – a Agência Nacional de Águas; II – os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; III – os *Comitês de Bacia Hidrográfica*; IV – os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; V – as Agências de Água.

Portanto, duas observações merecem referência: a) implicitamente, a própria lei evoca o colegiado como componente básico e essencial à integração; b) por outro lado, entretanto, não impõe a instituição formal de um modelo consorcial, no *diálogo da negociação*. O que implica numa fórmula de compartilhamento, num viés diferenciado, por força condicionante e pontual, *geograficamente pré-estabelecida pela bacia hidrográfica*, no âmbito da competência dos próprios comitês, onde instalada. Isso resulta de qualquer forma, que, ainda que independente da vontade das partes ou da vontade política, todos estão alcançados pelo império da lei.

Assim, é de se concluir, que nem todas as práticas são cabíveis e adequadas a todas as regiões, dadas suas características peculiares, como ainda, e especialmente, nem toda matéria se sujeita a essa espécie modelada de gestão. Seria tanto adequada quanto propícia, especialmente, em *matéria ambiental*, pela *difusão dos interesses* envolvidos, como forma de se resgatar o princípio da *integração ou da solidariedade, formando novos consensos*. Especialmente, visando otimizar o fomento do *princípio da subsidiariedade do Estado*, não enquanto Estado mínimo ou máximo, mas enquanto *Estado necessário*, na regulação das formas de atuação e fiscalização, capaz de contemporizar o modelo interventor e centralizador

como demonstrado. Quiçá, a Região Metropolitana de Curitiba, detenha características tão próprias, que não comportem essa forma de convenção. O que se pôde observar ao longo da pesquisa, entretanto, é que efetivamente há segmentos na gestão da política pública que favorece o compartilhamento, outros nem tanto. Relativamente aos *consórcios intermunicipais*, parecem mais funcionais especialmente na área de saúde, ou de outra sorte, os *monotemáticos*.

Observando-se, contudo, nesse ínterim, que para a Região Metropolitana de Curitiba, por exemplo, está em curso o protocolo, rumo à proposição do *Consórcio Intermunicipal na gestão de Resíduos Sólidos*, onde nem todos os municípios metropolitanos participam, por razões, segundo a coordenação do grupo, do custo benefício. A possibilidade ou a faculdade de gerenciamento dos recursos hídricos, conforme proposto do *contrato de gestão* enunciado, em verdade, visava para além da gestão compartilhada, descentralizada, implementar um modelo, mas ágil e prático na instituição de uma Agência de Água, que se posicionasse mais próxima da realidade fática da região. O distanciamento da realidade, regulado pelas leis federal e estadual, certamente, estão aquém da previsão do *contrato negociado*, conforme os interesses sentidos da comunidade envolvida. Além de considerar que, via de regra, a negociação ainda é a melhor forma de se compor conflitos via diálogo.

A lei é ampla, geral e irrestrita, a pactuação é específica a cada caso concreto, e provavelmente, atenderia sobremodo melhor, as necessidades próprias de cada grupo/região considerados. Talvez a diferença desse modelo em relação ao PCJ anteriormente exposto, está no fato de sua própria logística. A necessidade de recuperação por lá, era premente, ao passo que a RMC, entretanto, está cercada de mananciais, conforme dados extraídos da COMEC. (...). Certamente, este argumento seja frágil e inconsistente para contestar o modelo associativo, mas não se descarta a hipótese, já que, o aspecto *sustentabilidade* é o mesmo em todo universo, no viés da *necessidade*, apenas se desloca em face de cada realidade concreta – ou seja, de momento e de endereçamento.

6 CONCLUSÃO

“Não sabemos para onde estamos indo. Contudo, uma coisa é clara. Se a humanidade quer ter um futuro reconhecível, não pode ser pelo prolongamento do passado ou do presente” (Eric Hobsbawm).

Após a trajetória traçada ao longo deste quadro nas sessões anteriores, parece inevitável a conclusão de que, enquanto integrante do sistema planetário, a nós humanos, integrantes do planeta terra, o - *desafio* - é a palavra de ordem. E este ingrediente sugere o fomento ao crescimento, e desenvolvimento da sociedade globalizada contemporânea. Seja pela pesquisa, pelo conhecimento, pela tecnologia ou pelo impulso ao próprio progresso. Nada estranho que o homem atual não se deixe engessar pela estagnação e busque o melhor no seu *habitat*, no seu convívio, no seu interagir e no seu próprio viver, na construção de sua história, a seu tempo.

Contextualizando essa lógica, primou-se ao longo da pesquisa pelo aspecto didático-metodológico do fator - *tempo* - na compreensão de que nele, todos os fenômenos naturais ou não, evoluem, se modificam, se substituem ou se esgotam. Nessa ótica privilegiou-se de certa forma, e em certa medida, a evolução histórica da sociedade humana em suas várias manifestações, e suas mutações progressivas no desenvolvimento socioeconômico, político e cultural. Com efeito, cuidou-se inicialmente de formas e circunstâncias geracionais das cidades antigas, até aportar no modelo urbano *confederativo*. Fator próximo de conexão e integração político-social, ao que se produziu já nos idos do século XVIII, quando da Conferência de Filadélfia, para a evolução do atual sistema federativo.

A evolução da sociedade, premida pela necessidade de uma vida de relações, forçou a instituição política, a se reorientar na condução da coisa pública, de forma a interagir com novos padrões sociais. Nesse aspecto, o modelo *federativo* ganhou enlevo para nortear a condução das instituições político-sociais, evoluindo para as esferas de poder, em aliança com o princípio solidário do pacto dual de federalismo, e posterior construção do federalismo cooperativo ou de integração. Fato muito próximo da atual institucionalização do município brasileiro, enquanto unidade política mais explorada e sentida pelo cidadão, no convívio com seus pares e seu território. Alçado a nível de ente federado, o município brasileiro se fortaleceu, conquistando um direito fundamental em face da aferição da autonomia constitucional, cujos limites político-administrativos se circunscrevem no *interesse local*,

aspecto responsável por muitas controvérsias de natureza político-administrativa, especialmente, as tratadas de forma difusa.

Porém, as divisas geopolítico-administrativas e a falta de consensos nas pautas comuns metropolitanas, têm tido reflexos diretos na gestão ambiental, quando desarticulada do modelo compartilhado, na afetação direta do - *meio ambiente* - na recorrente prerrogativa do *interesse local*, embora sem reserva, a própria Constituição Federal trate a matéria, na esfera da *competência comum*, no texto do artigo 23, inciso VI. Nesse eixo algumas conclusões prévias podem ser apontadas de plano: 1º - o próprio parágrafo único do artigo 23, que prevê a *colaboração* entre as diversas instâncias de poder, continua à mercê de regulamentação; 2º - não há parâmetros de aferição de competência ambiental em casos concretos, resultando na disputa de poder entre os órgãos ambientais, fazendo com que mais de um atribua a si, competência legislativa e material; 3º - como enfoca Freitas (2005 p. 79), há ainda, “*a dificuldade pura e simples de um sistema complexo, repartido entre pessoas políticas diversas, no qual os conceitos são genéricos e passíveis de outras tantas interpretações, por exemplo, a atribuição comum a todos de proteção ao meio ambiente*”.

Os gravames se acentuam ainda mais, na complexidade da emergência do *fenômeno urbano metropolitano*, onde a crescente *excentricidade da urbanização* impactante no meio ambiente, compromete sobremaneira a *sustentabilidade metropolitana*, pela expressiva densificação demográfica, que se alastra no território regional metropolitano, nem sempre de forma assistida ou adequada. Para a RMC, as ocupações nas regiões de mananciais consistem, certamente, no fator mais crítico e preocupante da sustentabilidade metropolitana. Até aqui, a pesquisa, ora finda, embora *inconclusa*, em regra, aponta a preocupação básica no eixo das *formalidades institucionais*, em detrimento da realidade pura e simples como posta, mas altamente complexa na gestão dos conflitos estabelecidos, particularmente, nos aspectos *urbano-metropolitano-ambientais*.

O que demonstra que nosso sistema cultural e político partidário, na tensão com o próprio direito, ainda não dá conta de resultados efetivos ao tratamento *metropolitano ambiental*, cuja alternativa aberta estaria no engate da *cooperação, integração ou compartilhamento associado*. Nesse sentido Hardt (2004, p. 286), afirma que essa forma *alternativa de cooperação* “são menos representativas nas regiões metropolitanas, exatamente por já existir, na maioria dos casos, alguma entidade que detém as competências para a promoção desta *cooperação*”, e que na rota da RMC essa entidade está consolidada nas competências da COMEC. No entanto, não se pode olvidar, que a instituição dos *consórcios intermunicipais*, enquanto manifestação de vontade, instrumentalizados em *parcerias*, na

soma de esforços comuns, não têm como pressuposto a criação metropolitana prévia. O que induz ser essa, uma variável independente, porque as formas de *cooperação* podem ser estabelecidas em regiões metropolitanas ou não, a exemplo do citado Consórcio Intermunicipal - CPJ.

Dentre outras razões, e não por mero acaso, tem-se observado a mobilização social por mudanças, não somente voltadas às emergências sociais, mas especialmente, à vontade política *suprapartidária* em prol do bem comum. Assim, registra-se, que ainda na década de 70, a mobilização *pró* reforma urbana teve considerável impacto *pré-constituente*, e que na pressão social e política resultou na edição da Lei Federal nº 10257/01, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Contudo, apesar de consideráveis conquistas, também deixou lacunas em aberto na pauta metropolitana, por não articulá-la ao desenvolvimento regional, creditando ao *plano diretor*, a plataforma de ação urbanística, com essencial foco na função social da propriedade e cidade, rumo à cidade sustentável. Este - *plano diretor* -, também não isento de críticas, não somente por regular a política urbana apenas na circunscrição do município, quanto por não contemplar o aspecto *urbano* na extensão global do território municipal, conforme previsão da própria Lei 10257/01.

Também o PDI, enquanto Plano de Desenvolvimento Integrado, tem igual natureza de *plano diretor*, porém, de forma ampliada, por prestar-se a integrar os municípios conurbados ao polonucleado – Curitiba -, embora em face das políticas públicas de forma segmentada. O que justifica sua concepção *estratégica*, cujo bom exemplo, nesse sentido, está na gestão de recursos hídricos, na atribuição da COMEC, desde sua instituição, particularmente, na gestão de mananciais, desde a criação da Lei 12248/98, conforme indicado anteriormente. Entretanto, embora mantidas atribuições da COMEC, na integração Região Metropolitana de Curitiba, na matéria de sua competência, especificamente, o *Gerenciamento de Recursos Hídricos*, passou oficialmente à alçada de competência da SUDERHSA, a partir de sua criação, via Decreto Estadual de nº 1651, de 04 de agosto de 2003.

Assim, a proposta temática desta pesquisa sob a rubrica de *Gestão Ambiental em Operações Urbanas Consorciadas e a Sustentabilidade Metropolitana*, efetivamente demonstrou a face da realidade urbana metropolitana em geral, particularmente da RMC. Ela existe enquanto realidade social, emergente do processo acelerado da urbanização, e tem sido tratada ao arremedo de um modelo muito aquém de sua necessidade. A evolução da sociedade, pressionada pelo desenvolvimento econômico, na propulsão máxima da urbanização então, forçou arranjos paralelos aos institucionalizados, considerando especialmente, que os municípios metropolitanos participam de duas ordens político-

administrativas. Ambas emanadas e definidas da mesma ordem constitucional e à mesma época. Entretanto, percebe-se que em geral, o desinteresse do poder público pelo complexo metropolitano, desestimula os municípios assimilarem um segundo padrão político-administrativo, na esfera institucional metropolitana, sob o manto da *prerrogativa do interesse local, ou da autonomia municipal*.

Nesse aspecto, à guisa de alerta, Corralo (2006, p. 101) adverte que, “*se é verdade que Estado integralmente centralizado não existe e jamais existiu, e que Estado totalmente descentralizado é inconcebível; não é menos verdade que o conceito de autonomia somente é aplicável à coletividade local com relatividade (...) e, que a autonomia tem conformação com a regra constitucional, no conceito exato da descentralização política*”. Com efeito, todo debate voltado a sustentabilidade metropolitana, ao longo do trabalho visou consolidar sua pauta, assentada nas causas e conseqüências das demandas urbano-metropolitanas socioeconômicas, produzidas pela urbanização sem limite no contexto global do desenvolvimento econômico, mas carente de maior cuidado e melhor trato pelas autoridades públicas às suas emergências.

Assim, a opção norte da temática proposta - *operações urbanas (metropolitanas) consorciadas* -, visou discutir a linha mestra ligada à *infra-estrutura urbana de base – saneamento básico*, ora incorporado pelo *saneamento ambiental – cujo braço forte*, em franco discurso de *interesse comum*, pelo seu lastro de alcance, *se assenta no gerenciamento dos recursos hídricos*. E, concluindo-se afinal, que muito embora a própria Constituição Federal, imante a prerrogativa de adoção das *parceiras, em diversas formas de cooperação e ou compartilhamento, como alternativa de descentralizar a execução de serviços públicos*, nesse aspecto, parece persistir ainda, o *hobbesianismo ou neolocalismo* municipal. A discussão parece centrada, inicialmente no próprio modelo de Estado federado e, secundariamente, por conseqüência dele, na atribuição de competências municipais constitucionais no princípio base do *interesse local*, enquanto ente federado.

E, aqui em princípio, se estabelece o cerne da barreira fronteira do espaço físico territorial de cada esfera de poder, que, a despeito do meio ambiente se inserir na competência comum de todos os entes federados, corre-se o risco de formatar-se num modelo difuso judicializado, ainda que no rebatimento de casos concretos. Isso parece denunciar um contra-senso da própria questão de fundo, porque embora o sistema federado trace as limitações territoriais, o federalismo em sua origem primária, evocava o pacto de alianças (...)! Fato é que, por essa ingerência do próprio sistema, *o poder (interesse) local de per si*, parece dar indícios suficientes da paralisia decisória, na plataforma das funções públicas das regiões

metropolitanas em geral, inclusive da RMC, no perfil de uma *gestão descentralizada*, particularmente, dos recursos hídricos. O mecanismo da descentralização legalmente proposta, fortaleceria os entes federados, mas deixou à margem de disciplina, seus comedimentos enquanto direitos acentuadamente difusos, em especial para Regiões Metropolitanas.

Ressalvadas as situações que não comportam tais medidas, o panorama desenhado até o momento, ressalta ainda, a face centralizadora do Poder Público, que confere aval à dominialidade pública das águas para União e Estados. Com a devida vênia também, não se poderia deixar de argumentar, que muitas vezes, a lei indica, autoriza, sugere, e faculta prerrogativas e procedimentos mais eficientes, contudo, a incipiente mobilização popular acaba por frustrar o próprio objetivo da lei. Por isso, arriscar-se-ia nesses limites, sugerir que os mecanismos institucionais existem e são promissores, mas a própria comunidade interessada ou mobilizada, nem sempre é tão interessada quando deveria. Parece denunciar uma questão de cultura velada de que, *ninguém quer se incomodar*, embora saibam reivindicar e criticar em dados momentos. Por outro lado, a lei também comete seus pecados, em relação às dificuldades pugnadas nos procedimentos, não raro, burocráticos, ineficientes e, portanto, contraproducentes. Via de regra, as discussões provêm de órgãos institucionais, ou de peças essencialmente técnicas, postando a população à margem, por falta de compreensão. Essa nota, entretanto, não se contextualiza à gestão dos recursos hídricos da região metropolitana de Curitiba.

Portanto, conforme amplamente discutido do capítulo anterior, a RMC se insere numa característica regional, que segundo ponderações observadas, *talvez dispense* esse modelo alternativo de gestão consorcial. Entretanto, a tentativa de implementação da *parceria de gestão* com a ANA, Estado e Associação de Usuários nos idos de 2002, certamente teria tido resultados promissores, embora não desconsiderasse riscos eventuais. Pois, para além da constituição consorcial ou compartilhada compulsória, no gerenciamento dos recursos hídricos, na previsão da Lei nº 9433/97, ter-se-ia alçado a associação de usuários à condição de Agência de Águas, nos termos da igual Lei Federal de nº 9984/00, no que faz praça nesse sentido a própria Lei Estadual nº 12726/99, na conformação do *contrato de gestão*, atualmente disciplinado pela Lei Federal nº 10881/04.

A conclusão mais próxima da nulidade do *contrato de gestão* proposto aos recursos hídricos pactuado à época para RMC, sugere indícios de um erro paradigmático da sua interpretação na *leitura de uma possível terceirização dos serviços públicos*. Essa

possibilidade de instalação da Agência de Águas, na base de construção da sociedade civil²⁶¹, à época, entretanto, certamente traria grandes benefícios à gestão cooperada dos recursos hídricos, enquanto instância legal mais próxima do compartilhamento na gestão regional dos recursos hídricos da RMC. A própria perspectiva de novos investimentos nas próprias bacias, com recursos gerados de seus próprios investimentos, tenderia a melhorar a qualidade das águas, e fortaleceria a *autonomia descentralizada* dessa gestão. O implemento de uma forma mais eficiente e participativa dos municípios e usuários envolvidos, poderia resultar na possível formação de novos consensos, principalmente se considerado o fato de que as políticas públicas, são insuficientes ao atendimento das atuais demandas sociais. Porém, para tanto segundo Castells (1996, p. 160), “temos que assumir o direito à diversidade e o dever de (re) inventar”.

Enfim, com o mesmo decreto de nulidade do referido contrato de gestão, simultaneamente institui-se a SUDERHSA, como Agência de Água ou de Bacia da RMC, com as iguais atribuições que seriam conferidas à associação de usuários, nos termos do renunciado contrato. Há, contudo, o entendimento inclusive, no sentido de que desse fato, outros dois se desdobram. O primeiro, é que a própria Lei Federal nº 9433/97, *impõe compulsoriamente o consórcio ou cooperação ou gestão compartilhada, quando determina a gestão dos recursos hídricos por bacia hidrográfica*, cuja representação maior se expressa na composição dos *comitês de bacias*, portanto, sem prejuízo prático *aparente*, efetivo. Outros defendem que a RMC, já dispõe de um órgão competente com esse fim, na figura da COMEC, ora, aliada a SUDERHSA, que dentre tantas outras atribuições compete: “*organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum no âmbito da Região Metropolitana de Curitiba (...)*”.

Fato é, em conclusão final, que o modelo de gerenciamento de recursos hídricos adotado pela RMC, frustrada *parceria* na forma tentada nos idos de 2002, se insere no *modelo de gestão tradicional – centralizado*²⁶². Na balizada doutrina investigada, o gerenciamento

²⁶¹ Artigo 47 da Lei Federal nº 9433/97: “São considerada, para os efeitos desta lei, organizações civis de recursos hídricos: I – consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas; II – associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos; III – organizações técnicas e de ensino e pesquisa na área de recursos hídricos; IV – organizações não governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade; V – outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos”. Observação: para melhor compreensão dessa espécie de organização, vide nota 247 anteriormente transcrita.

²⁶² “A intervenção do Estado é, pois, necessária para garantir critérios de universalidade, igualdade e equidade com relação aos direitos sociais, já que a regulação e a provisão de bens e serviços implicam normalmente interferências diretas e explícitas nos mecanismos competitivos do mercado. Por outro, *lado não parece imprescindível que a implementação das políticas públicas seja feita, necessariamente, pela máquina burocrática do Estado. A princípio, organizações privadas poderiam assumir a gestão de determinadas políticas*

compartilhado no modelo do contrato de gestão anunciado, não implicaria em *terceirização ou privatização* da atividade pública, onde Gouvêa (2006, p. 211) enfoca que “o Estado deixaria de ser o *provedor direto* e exclusivo e passaria a ser o *regulador de serviços* que poderiam ser prestados pela *sociedade civil organizada*, pelo mercado ou mesmo através de formas *alternativas de parceria*”. No mesmo sentido (Costa, 2003; Di Pietro, 2002; Mello, 2003; Tucci, 2003; Andreoli, 2005, etc).

Por conseguinte, enquanto o papel da negociação cumprir seu real propósito, no alinhamento ao princípio que anima a solidariedade das partes, nas concessões mútuas, o império de lei só teria objetivo, enquanto efeito regulador, em especial, referente a um direito difuso, que escapa ao próprio direito instituído, por sua natural força propulsora. Assim, o ideal indistintamente a todas as sociedades, seria o primado pelos *princípios da integração e da solidariedade* dentre os povos, aliado ao princípio da *subsidiariedade* do Estado, enquanto guardião do bem comum, no papel de poder instituído como *regulador e fiscalizador*. Finalmente, concluindo, observa-se que a proposta inicial da pesquisa tinha a pretensão de investigar a hipótese de existência ou não, da gestão compartilhada dos recursos hídricos, no eixo metropolitano de Curitiba, e que até certos limites, induziu-se-o na linha do *federalismo cooperativo*.

Entretanto, como toda pesquisa se assenta no essencial aspecto investigativo, que pode resultar em respostas diversas, após o efetivo diagnóstico, em: *sim, não ou depende*, concluindo-se aqui, afinal, que o modelo cooperativo à infra-estrutura urbano-metropolitana de Curitiba, na vertente do *saneamento*, fortemente marcado pelo *saneamento ambiental*, alinhado na *gestão de recursos hídricos*, está em verdade, assentado num modelo consorcial estabelecido por força de lei, e não instituído por vontade das partes. Assim, não se alimenta a ilusão do esgotamento da pauta, porém, nutre-se a esperança na perspectiva de mudanças de paradigmas, ainda que por força da necessidade, na tomada de consciência que compartilhar (cooperar), tem consigo o condão de resgatar, a melhor equalização prática da operação matemática: somar, dividir, multiplicar e subtrair esforços comuns, tem sempre como produto final, o benefício do bem comum.

Nessa perspectiva, é importante um repensar no atual, embora antigo modelo, ou forma de Estado Federado, que prega a *descentralização* para fortalecer a autonomia dos entes federados - mas, que parece relegar a um patamar negligenciado, *um bem maior da*

com os recursos disponibilizados, direta ou indiretamente, pelos governos da União, dos Estados e mesmo de administrações regionais que possam existir no futuro” (GOUVÊA, 2005, p. 211).

estatura do meio ambiente, sem as respostas que ditam o artigo 225, da própria Constituição Federal. Por isso, de novo, é preciso refletir quais estruturas, que povo, que território, e mais, de qual tecnologia desenvolvimentista dispunha o país, à época da adoção do princípio federativo (?!...). A história registra, que *meio ambiente* é o todo, por isso, sua multidisciplinaridade dialoga com o todo integrado e sem fronteiras, a despeito do artificialismo *pré-instituído*. Essas introspecções são emergentes da realidade que assola o país, especialmente, pelos atuais reflexos impostos ao meio ambiente, por conta da urbanização sem freios, a tecnologia e o desenvolvimento econômico crescentes, sem o devido uso de tecnologias limpas, que contemplem a sustentabilidade visada.

O discurso da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, são emergentes de um modelo que requer nova postura socioeconômica e política-cultural. E aqui, a clássica indagação torna-se inescapável: qual seria ou será então, a federação do meio ambiente? (...). A realidade tem mostrado que os desastres naturais, nada mais representam senão, a resposta da natureza à agressão antrópica, suportada ao longo dos anos, conclamando ao homem o repensar, reagir e interagir com mudanças de atitudes, porque o homem envelhece, sucumbe e morre, porém, o meio ambiente, se renova e expulsa, embora veladamente, seu desafeto. Enfim...

*...Ebenézer (...) “até aqui nos ajudou o SENHOR!”
(1º Sm – 7:12) e, AMÉM!...*

ANEXOS

(I) Plano Diretor de São José dos Pinhais, instituído pela Lei Complementar nº 9/2004: Art. 1º (...) Parágrafo único: O Plano Diretor do Município de São José dos Pinhais é instrumento técnico administrativo destinado a ordenar, promover e controlar o desenvolvimento urbanístico do município, baseado nas condições socioeconômicas locais e sua consolidação e a *integração com os demais municípios da Região Metropolitana de Curitiba*. Art. 3º - O Plano Diretor do Município de São José dos Pinhais compõe-se fundamentalmente de: IV – Lei de parcelamento de solo urbano, que regula os loteamentos, desmembramentos e remembramentos nas zonas urbanas; X - Plano *integrado de saneamento e gestão ambiental*. Art. 5º - O Plano Diretor do Município de São José dos Pinhais é um instrumento de política de desenvolvimento municipal, principalmente sob o aspecto de conservação e recuperação físico ambiental, visando a orientação da atuação do Poder Público e da iniciativa privada, bem como ao atendimento às aspirações da comunidade, sendo a principal referência normalizadora das relações entre o cidadão as instituições e a concepção do meio físico urbano. Art. 33 - A estratégia das diretrizes urbanísticas tem como objetivos gerais promover a *estruturação do espaço na cidade e a integração metropolitana*. Art. 34 - A estratégia da estruturação urbana tem como objetivos disciplinar e ordenar a ocupação do solo através dos instrumentos de regulação que definem a distribuição espacial das atividades, a densificação e a configuração da paisagem urbana. Art. 35 - São diretrizes da política de estruturação urbana: VIII – estabelecer os limites máximos de urbanização considerando o sistema viário e as barreiras que condicionam a ocupação da área urbana; IX – *ordenar a ocupação na área urbana ainda não consolidada, evitando a ocorrência dos loteamentos descontínuos e a construção indiscriminada em áreas de ocupação²⁶³ rarefeita e afastadas do centro urbano, mantendo como zona rural áreas de elevado potencial agrícola*; X – *atingir uma densidade mínima que otimize o aproveitamento dos investimentos públicos e privados, através de incentivos à densificação das áreas centrais e de ocupação dos vazios urbanos e*, XI – *manter a articulação permanente com a coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC – de modo a permitir uma ação de planejamento integrada, garantindo a autonomia do município e propondo soluções*. Art. 36 - São diretrizes de política de saneamento básico: I – manter e adequar o despejo de efluentes nos cursos de águas, principalmente os pertencentes

²⁶³ Esta previsão guarda sintonia com artigo 9º, incisos I e II do Plano Diretor de Curitiba, também como meta visada pela COMEC, na manifestação do senhor presidente – Alcidino Bittencourt Pereira – em nota pronunciada em conferência quando do Seminário em Gestão Pública do Espaço Metropolitano, promovido pelo CREA em parceria com Ministério Público Estadual, em suas dependências em 29 de maio de 2008.

às áreas de mananciais, sob pena de sanções legais, para garantia da preservação e qualidade de água e do meio ambiente mediante a implantação de programas específicos: III – criar programas para a separação do lixo reciclável nos domicílios, logradouros e instituições públicas; e, IV implantar programas de educação sanitária voltada às questões de saneamento, ou seja, esgotamento sanitário, drenagem urbana e abastecimento de água²⁶⁴. Art. 39 - As propostas na área ambiental tem como objetivo, identificar áreas no município valorizando o patrimônio ambiental, promovendo suas potencialidades, garantindo sua perpetuação e superando os conflitos referentes à poluição e degradação do ambiente urbano. Art. 40 - A política do meio ambiente respeitadas as seguintes diretrizes: I – adequar o uso e ocupação do solo às condições ambientais; II – recuperar as áreas degradadas e ou as não convenientemente utilizadas; III – promover o desenvolvimento garantindo o equilíbrio ambiental; IV – proibir a implantação de atividades potenciais e efetivamente poluidoras em águas ambientalmente frágeis; V – incentivar e estimular a preservação, conservação e formação de áreas verdes públicas e privadas; e, VI – priorizar a educação ambiental mediante a implementação de projetos e atividades voltadas às questões de proteção e conservação do meio ambiente e defesa dos valores paisagísticos, históricos e culturais. Art. 41 - Para assegurar a proteção necessária aos recursos hídricos ao município serão definidas faixas de drenagem calculadas de acordo com dados e coeficientes de distribuição das divisas, tempos de ocorrência, de concentração, coeficiente de escoamento (*run off*) e vazão de bacia hidrográfica.

(II) Plano Diretor de Piraquara, instituído pela Lei nº 854/2006: Art. 2º - O Plano Diretor do Município de Piraquara nos termos desta lei aplica-se em toda sua extensão territorial e disporá: VI – o disciplinamento do parcelamento e implantação de loteamentos, assim como do uso e de ocupação do solo urbano; VIII - a definição do zoneamento urbanístico; XI – a proposição de diretrizes de drenagem, coleta e destino final de resíduos sólidos; XV – a formulação do código de meio ambiente. Art. 6º - O Plano Diretor de Piraquara tem por princípios: II – *a gestão democrática, participativa e descentralizada (...)*; IV – a preservação e recuperação do ambiente natural e construído; IX – gestão ambiental, cuja premissa básica conste na conservação dos recursos naturais, com especial ênfase à proteção dos recursos hídricos; X – a gestão territorial, cuja premissa básica consiste na distribuição espacial de

²⁶⁴ Vale a observação de que embora anterior à edição da Lei Federal nº 11445/07, o Plano Diretor do Município de São José dos Pinhais já dispunha da previsão do saneamento básico de forma integrada, conforme desenha o espírito da referida lei. Nesse aspecto, igualmente o Município de Piraquara dispõe no parágrafo único do artigo 42 do mesmo Plano Diretor Municipal.

atividades e infra-estrutura para o alcance da *sustentabilidade do município e de sua adequada inserção regional*. Art. 8º - São objetivos específicos do Plano Diretor do Município de Piraquara: IV - promover a equilibrada e justa distribuição espacial da infraestrutura urbana e dos serviços públicos essenciais visando a garantir a plena oferta dos serviços de abastecimento de água potável e de coleta dos esgotos sanitários em toda área urbanizada do município; alínea 'c') garantir o abastecimento dos serviços de infraestrutura básica, como abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, coleta de lixo, limpeza urbana (...); VI – compatibilizar o uso dos recursos naturais e cultivados, além da oferta de serviços, com o crescimento urbano, de forma a controlar o uso e ocupação do solo, etc. Art. 42 - As diretrizes do desenvolvimento físico territorial tem por finalidade a qualificação do território municipal, como sua valorização, possibilitando suas potencialidades e garantindo a qualidade de vida. Parágrafo único: é objeto de política de desenvolvimento físico territorial - o meio ambiente, os recursos hídricos, o abastecimento de água, a drenagem, o esgotamento sanitário, a coleta e tratamento de resíduos sólidos (...), a ordenação do uso e ocupação do solo urbano, a regularização fundiária e a delimitação do perímetro urbano. Art. 43. - O Poder Executivo a partir da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Agricultura e Urbanismo e do Conselho Municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Turismo promoverá a valorização, o planejamento e o controle do Meio Ambiente de acordo com quatro macro diretrizes: I - pesquisa ambiental; II – controle e fiscalização ambiental; III – recuperação ambiental e, IV – valorização ambiental. Art. 44 - As políticas de Meio Ambiente seguirão as seguintes diretrizes: I – elaborar planos de manejo e uso do solo relacionado às atividades agropecuárias, promovendo a manutenção da qualidade hídrica dos mananciais; III – recuperar a cobertura vegetal nativa em *parceira com os proprietários, iniciativa privada, comunidade, organizações sociais*, priorizando áreas de proteção permanente e área de reserva legal, validando ações voltadas à conservação ambiental, implementando corredores de biodiversidade, consolidando prática de manejo sustentável, ampliando a proteção de controle e incentivo; IX – preservar a qualidade hídrica dos mananciais de abastecimento público no que tange às sua deterioração por fontes difusas ou pontuais de poluição, tendo por objetivos específicos: identificar, caracterizar e monitorar as atividades industriais e demais atividades poluentes, incluindo a identificação de pontos de lançamento de efluentes domésticos sem prévio tratamento existentes no município, cujos lançamentos comprometam a qualidade das águas, etc. Art. 54 - A Secretaria de Obras – Viação e Serviços Urbano municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Turismo, juntamente com a Secretaria Municipal de Ação Social, relacionado à coleta seletiva de resíduos,

observarão as seguintes diretrizes em relação à coleta e tratamento de resíduos sólidos: II – *ampliar o sistema de coleta de resíduos recicláveis no município, mediante a parceria com empresas privadas para venda dos resíduos recicláveis*; V – *viabilizar parcerias por meio de consórcios com outros municípios da Região Metropolitana de Curitiba, alternativa para a destinação correta dos resíduos sólidos.* Art. 64 - O Poder Executivo por intermédio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Turismo, seguirão as seguintes diretrizes em relação aos recursos hídricos e abastecimento de água: I – garantir a plena oferta dos serviços de abastecimento de água potável em toda área urbanizada do município, assegurando a qualidade e regularidade dos serviços, assim como acompanhamento da evolução da demanda; II – preservar o ponto de captação de água municipal; III – propiciar a oferta de água canalizada tratada para nossos loteamentos; IV – recuperar e preservar nascentes e corpos de água; V – *estabelecer parceria com a iniciativa pública e empresa que explora a captação e comercialização de águas, pleiteando a compensação financeira em razão das restrições ao desenvolvimento econômico provocado pelo comprometimento do município com áreas de manancial*; VI – *firmar convênios e parcerias com empresas públicas e privadas, visando a obtenção de compensações financeiras e sociais pela exploração de mananciais do município de Piraquara*; VII – gerenciar junto à empresa concessionária do serviço de distribuição e coleta de esgoto, plano de investimento contendo: cronograma, valores, multas e prazos de ampliação de coleta de esgoto e de distribuição de água.

(III) Plano Diretor de Pinhais, instituído pela Lei nº 508/2001: Art. 6º - São objetivos gerais do Plano Diretor de Pinhais em face da Lei 508 de 26.12.2002: VII - garantir o desenvolvimento urbano sustentável, considerando as condições ambientais concretas e utilizando adequadamente as potencialidades do meio ambiente natural e cultural da *região e do município*; VIII - garantir a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico. Art. 9º - A execução da política urbana será realizada através dos seguintes instrumentos: VIII – zoneamento ambiental; XIX – instituição de parques e unidades de conservação; XXXV – *consórcios intermunicipais.* Art. 26 - A consecução dos objetivos de desenvolvimento urbano se dará mediante a implementação das seguintes estratégias: II – *Estratégia Pinhais dos Mananciais (...).* Art. 31 - São diretrizes e ações da *Estratégia Pinhais dos Mananciais*: I – melhorar as condições de saneamento básico do município; II – *valorizar a relação entre a população e os rios da cidade*; III – submeter as decisões de uso e ocupação do solo urbanos às restrições ambientais; IV – melhorar o sistema de controle da qualidade ambiental do município.

(IV) Plano Diretor de Curitiba, instituído pela Lei nº 11266/2004: Art. 2º - Esta lei complementa as diretrizes estabelecida no Plano Preliminar de Urbanismo e no Plano Diretor de Curitiba, instituído pela *Lei nº 2868, de 10 de agosto de 1966*, e incorpora as políticas e diretrizes propostas e sucessivamente implantadas no Município, em conformidade com as orientações estabelecidas para o desenvolvimento das etapas de implantação do Plano Diretor de Curitiba. Art. 3º - O Plano Diretor de Curitiba visa propiciar melhores condições para o *desenvolvimento integrado e harmônico* e o bem-estar social da comunidade de Curitiba, bem como da *Região Metropolitana*, e é o instrumento básico, global e estratégico da política de desenvolvimento urbano do Município, determinante para todos os agentes, públicos e privados, que atuam na cidade. Art. 5º - O processo de planejamento municipal dar-se-á de *forma integrada*, sob coordenação e monitoramento do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba IPPUC. § 1º - o processo municipal de planejamento deve promover: I – revisão e adequação do Plano Diretor e da legislação urbanística, sempre que necessário; II – atualização e disseminação das informações de interesse do Município; III - coordenação do Plano de Ação da Administração e das Leis do Plano Plurianual, de Diretrizes orçamentárias e do Orçamento Anual; IV ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e promoção do bem-estar dos habitantes do Município, (...), etc. Art. 6º - A política de desenvolvimento urbano da cidade de Curitiba deverá conduzir ao pleno desenvolvimento das *funções sociais da cidade e da propriedade urbana* mediante os seguintes objetivos gerais: I – *gestão democrática, participativa e descentralizada*; II – promoção da qualidade de vida e do ambiente, reduzindo as desigualdades e a exclusão social; IV – integração e complementaridade das ações públicas e privadas, *locais e regionais* através de programas de atuação; VII – *articulação das estratégias de desenvolvimento da cidade no contexto regional metropolitano*; VIII – regulação pública sobre o solo urbano mediante a utilização de instrumentos redistributivos da renda urbana e da terra e controle sobre o uso e ocupação do espaço da Cidade; XII – preservação e recuperação do meio ambiente natural e cultural, etc. Art. 7º - Complementarmente àquelas estabelecidas no Estatuto da Cidade, também são diretrizes gerais da política urbana de Curitiba: I – *consolidar o Município de Curitiba como centro regional integrado de desenvolvimento sustentável* nos setores industrial e de serviços e como pólo competitivo de inovação tecnológica, sede de atividades produtivas e geradoras de emprego e renda; V - elevar a qualidade do ambiente urbano, por meio da preservação dos recursos naturais e da proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural, arqueológico e paisagístico; VI – propiciar padrões adequados de *qualidade do ar, da*

água, do solo, de uso dos espaços abertos e verde, de circulação e habitação em áreas livres de resíduos de poluição visual e sonora; VII – orientar a distribuição espacial da população, atividades econômicas, equipamentos e serviços públicos no território do município, conforme as diretrizes de crescimento, vocação, infra-estrutura, recursos naturais e culturais; XI – promover a integração e a cooperação com o governo federal, estadual e com os municípios da Região Metropolitana, no processo de planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum; XII – incentivar a participação da iniciativa privada e demais setores da sociedade em ações relativas ao processo de urbanização, mediante o uso de instrumentos urbanísticos diversificados, quando for de interesse público e compatíveis com as funções sociais da cidade; XIII - descentralizar a gestão e o planejamento públicos, conforme previsto na Lei orgânica, mediante a consolidação das Administrações Regionais e instâncias de participação local.

Art. 9º - A política de estruturação urbana tem como objetivo geral orientar, ordenar e disciplinar o crescimento da cidade, através dos instrumentos de regulação que definem a distribuição espacial das atividades, a densificação e a configuração da paisagem urbana no que se refere à edificação e ao parcelamento do solo, com a seguintes diretrizes: I- *consolidar a conformação linear de crescimento e adensamento da cidade com a integração do uso do solo, sistema viário e transporte, respeitando as restrições ambientais e estimulando os aspectos sociais e econômicos; II – estimular a distribuição espacial da população e de atividades econômicas em áreas dotadas de serviços, infra-estrutura e equipamentos, de forma a otimizar o aproveitamento da capacidade instalada, reduzir os custos e os deslocamentos; IX – utilizar racionalmente o território, considerando sua vocação, infra-estrutura e os recursos naturais, mediante controle da implantação e funcionamento de atividades que venham a ocasionar impacto ao meio ambiente urbano; X – consolidar a integração da Cidade com as demais áreas da Região Metropolitana de Curitiba, através de organização e planejamento do território visando o interesse comum; XII – integrar a política físico-territorial e ambiental com a política socioeconômica; XIII – estabelecer normas específicas de uso e ocupação do solo para a proteção dos recursos naturais em áreas de mananciais e bacias hidrográficas; XVIII – implantar sistema eficaz de fiscalização e definir as condições e parâmetros para regularizar os assentamentos consolidados, incorporando-os à estrutura urbana, respeitado o interesse público e o meio ambiente, buscando coibir a surgimento de novos assentamentos irregulares.*

Art. 20 - São diretrizes gerais da política municipal do meio ambiente: I - promover a sustentabilidade ambiental planejando e desenvolvendo estudos e ações visando incentivar, proteger, conservar, preservar, restaurar, recuperar e manter a qualidade ambiental urbana e

cultural; II - elaborar e implementar planos, programas e ações de proteção e educação ambiental e cultural *visando garantir a gestão compartilhada*; III - assegurar que o lançamento na natureza, de qualquer forma de matéria ou energia, não produza riscos à natureza ou à saúde pública e que as atividades potencialmente poluidoras ou que utilizam recursos naturais, tenham sua implantação e *operação controladas*; IV - definir de forma integrada, áreas prioritárias de ação governamental visando a proteção, preservação e recuperação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; V – identificar e criar unidades de conservação e outras área de interesse para a proteção de mananciais, ecossistemas naturais, flora e fauna, recursos genéticos e outros bens naturais e culturais, estabelecendo normas a serem observadas nessas áreas; V - *estabelecer normas específicas para a proteção de recursos hídricos, por meio de planos de uso e ocupação de áreas de manancial e bacias hidrográficas; promover o saneamento ambiental, por meios próprios ou de terceiros, com a oferta de serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais*; XIV – *estabelecer incentivos construtivos e fiscais visando à preservação, conservação e recuperação do patrimônio cultural e ambiental*; XV – reduzir anualmente, a emissão de poluentes nocivos à saúde despejados no ar, no solo, e nas águas, segundo o Plano Municipal de controle ambiental e desenvolvimento sustentável, observados os protocolos internacionais relativos à matéria firmados pelo Brasil. Art. 82 - O sistema de monitoramento e controle do Plano Diretor de Curitiba tem por objetivo organizar e sistematizar as informações municipais para o monitoramento e controle da implantação do Plano Diretor de Curitiba. Art. 83 - São diretrizes do sistema de monitoramento e controle da implantação do Plano Diretor: IV – *estabelecer parcerias com a sociedade civil organizada, buscando a cooperação entre agentes públicos e privados, em especial com conselhos setoriais, universidades e entidades de classe, visando a produção e validação de informações.*

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm, e CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. v.1 p. 95-108.

ALVA, Eduardo Neira. **Metrópoles (in) sustentáveis**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

ANDREOLI, Cleverson Vítório. Relações entre meio ambiente e saneamento. **Cadernos Técnicos: gerenciamento do saneamento em comunidades planejadas**, São Paulo: Alphaville Urbanismo, v. 1, p. 72-87, 2005.

ARAUJO, Maria Luiza Malucelli. **A ocupação urbana em Almirante Tamandaré: um desafio à sustentabilidade**. Curitiba, 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

_____. A cidade e as regiões urbanizadas: aspectos da legislação brasileira e gestão regional. **Revista Paranaense de desenvolvimento**. Curitiba, n. 109, p. 119-138, jul/dez., 2005.

AZEVEDO, Damião Alves de. A natureza das associações de municípios e dos consórcios intermunicipais. **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, v. 1, n. 238, p. 375-384, out/dez., 2004.

BAENINGER, Rosana. Redistribuição espacial da população e urbanização: mudanças e tendências recentes. In: GONÇALVES, Maria Flora *et AL.* (Orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. São Paulo: Unesp; Anpur, p. 272-288, 2003.

BARCELOS FILHO, Mauro. O controle do uso do solo metropolitano. **Revista de estudos políticos**, n. 40. Belo Horizonte: UFMG, p. 49-68, 1975.

BARROS, Pedro Motta de. **Consórcio intermunicipal: ferramenta para o desenvolvimento regional**. São Paulo: Alfa-Omega, 1995.

BELLO FILHO, Ney de Barros. **Dignidade da pessoa humana e o direito fundamental ao ambiente**. Porto Alegre: Magister, v. 13, ago/set, p. 1-13, 2007.

BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. Tradução de Silvia Mazza. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. **Responsabilidade Social das Empresas: Práticas Sociais e Regulação Jurídica**. Rio de Janeiro: ed. Lumen Júris, 2006.

BOLLMAN, Harry Alberto; GARCIAS, Carlos Mello. Proposição metodológica da avaliação ambiental integrada em bacias hidrográficas. **Revista Acadêmica**, Curitiba, v.8, n. 2, p. 25-34, dez. 1997.

BOLLMAN, Harry Alberto *et al.* Plano diretor de Curitiba como política urbana para a preservação dos recursos hídricos: uma avaliação da sua exequibilidade sob a ótica neo-institucionalista. **Informe Gepec**, v.12, n. 1, p. 1-22, jan/jun, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Política e Constituição: Os Caminhos da Democracia**. Rio de Janeiro: ed. Forense, 1985.

BRUNONI, Nivaldo. A Tutela da Águas pelo Município. In: FREITAS, Vladimir Passos de (coord.) – **Águas: Aspectos Jurídicos e Ambientais**. 3. ed. Revista e Atualizada: Curitiba, Juruá, p. 83-136, 2007.

CABRAL. Lucíola Maria de Aquino. Operação urbana consorciada: possibilidades e limitações. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, n.19, ago/set., 2008.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. v.1. p. 69-94.

CANEPA, Carla. Cidades Sustentáveis. In: GARCIA, Maria (Coord.). **A cidade e seu estatuto**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005. p. 131-163.

CARRERA, Francisco. **Cidade sustentável: utopia ou realidade?** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**, n. 45, jul. p. 151- 166, 1996.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução Arlene Caetano. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006. (Coleção Pensamento Crítico; v. 48).

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 2001, Curitiba. **Agenda 21...** Curitiba: IPARDES/UFPR, 2001.

COORDENAÇÃO da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC. **Plano de desenvolvimento integrado da região metropolitana de Curitiba - PDI**, 1978.

COORDENAÇÃO da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC. **Plano de desenvolvimento integrado da região metropolitana de Curitiba - PDI**, 2002. (em vigência).

COORDENAÇÃO da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC. **Plano de desenvolvimento integrado da região metropolitana de Curitiba - PDI**, 2006. (versão preliminar – sujeita a alteração).

COORDENAÇÃO da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC & Consórcio Cobrape/Sogreah. **Plano de Proteção Ambiental e Reordenamento Territorial da Região Metropolitana de Curitiba**, 2002b.

COORDENAÇÃO da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC & Consórcio Cobrape/Sogreah. **Desenvolvimento Institucional - Produto PDI/BL 'D'5.1**, 2002.

CORRALO, Giovani. **A autonomia municipal como um direito fundamental na constituição brasileira**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

CORRÊA, Marcos Sá. (Coord.). **Como cuidar da nossa água**. São Paulo: BEI, 2003. (Entenda e Aprenda)

COSTA, Francisco José Lobato da. **Estratégias de gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil: áreas de cooperação com o banco mundial**. Brasília, 2003. (Água Brasil; 1).

COULANGES, Fustel. **A cidade antiga**: estudos sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. Tradução: J. Cretella Junior e Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

COUTINHO, Luciano. O desafio urbano regional na construção de um projeto de Nação. In: GONÇALVES, Maria Flora *et al* (Orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. São Paulo: UNESP; ANPUR, 2003. p. 37-56.

CYMBALISTA, Renato. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de Planejamento Territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. p. 25-3.

DALLARI, Adilson de Abreu. O uso do solo metropolitano. **Revista de Direito Público**, v. 14, n.4, out/dez, p. 285-291, 1970.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal**. São Paulo: Ática, 1986. (Série Princípios)

DANIEL, Celso Augusto. Ação política e diversidade de atores no universo social urbano. In: GONÇALVES, Maria Flora *et al*. (Orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. São Paulo: UNESP; ANPUR, 2003. p 57-68.

_____. A gestão local no limiar do novo século: desafios dos governos democráticos e populares no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: [s.n.], 2000. p. 459-524.

DEÁK, Csab, e SHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Direito administrativo**. 17. ed. atual. Reforma Previdenciária – EC 41/03. São Paulo: Atlas, 2004.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública local: novos arranjos institucionais e articulação urbano-regional. In: GONÇALVES, Maria Flora *et al.* (Orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. São Paulo: UNESP; ANPUR, 2003. p. 81-94.

FEDOZZI, Luciano. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan/jun, 2001.

FERNANDES, Edésio. **Comentários sobre a gestão metropolitana**. Porto Alegre: Magister, v. 18, jun/jul, p. 1-8, 2008.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FERREIRA, Leia da Costa. **A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1979. p. 109-129.

_____. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. A propriedade urbana e os novos instrumentos do estatuto da cidade. **Revista Magister de direito ambiental e urbanístico**, Porto Alegre, n. 11, abril/maio, 2007.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

FRANCO, Roberto Messias. Principais problemas ambientais municipais e perspectivas de solução. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo. **Estruturação dos municípios para criação e implementação do sistema de gestão ambiental**, 1999. p. 19-32.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

_____. **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 2007.

_____. A função social e o abandono de imóveis urbanos. **Consultor jurídico**, São Paulo, 04 jan. 2009. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2009-jan-04/funcao_social_abandono_imoveis_urbanos Acesso em: 10 jan. 2009.

_____. Tutela civil das águas. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Águas: aspectos jurídicos e ambientais**. 3.ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2007. p.165-184.

GARCIAS, Carlos Mello. As questões ambientais urbanas. **Revista Acadêmica**, Curitiba, v.8, n. 2, p. 3 - 7, dez. 1997.

GARCIAS, Carlos Mello. **Externalidades do Saneamento Urbano**. Artigo publicado em OLAM Ciência e Tecnologia: Rio Claro São Paulo – Ano VII; v. 7, n. 2, p 208-222. Dezembro de 2007.

GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira (Orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. São Paulo: UNESP; ANPUR, 2003.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A Questão Metropolitana no Brasil**. Rio Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

GRAF, Ana Cláudia Bento. A tutela dos estados sobre as águas. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Águas: aspectos jurídicos e ambientais**. 3.ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2007. p. 57-80.

GRANJA, Sandra Inês Baraglio; WARNER, Jeroen. A hidropolítica e o federalismo: possibilidades de construção da subsidiariedade na gestão das águas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 40, n. 6, p. 1097 – 1021, nov./dez. 2006.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Contratos administrativos: gestão, teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **Regiões metropolitanas – regime jurídico**. São Paulo: José Bushatski, 1974.

_____. **Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento ambiental e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

GRAZIA, Grazia de. Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Renavan, 2003. p. 53-70.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Trad. Heitor Almeida Herrer. Brasília: Fundação Roberto Marinho, 1984. p.173-178 e 417-421.

HARDT, Carlos. **Gestão metropolitana: conseqüências dos paradigmas das políticas públicas na qualidade ambiental do compartimento leste da região metropolitana de Curitiba**. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

HORTA, Raul Machado. Direito constitucional brasileiro e as regiões metropolitanas. **Revista de estudos políticos**, Belo Horizonte: UFMG, n. 40, p. 9-24, 1975.

KUGELMAS, Eduardo. A evolução do regime federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. v.1, p. 29-50.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. São Paulo: Renovar, 2003. p.1 – 47.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad.: T.C. Netto. São Paulo: Documentos, 1969.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, e poder**. 4. ed. Tradução: Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002.

LIMA, Cristina de Araújo. **Sustentabilidade e gestão urbana na grande Curitiba**. 2005 Disponível em: www.anppas.org.br/encontroanual/encontro2Gt11, Acesso em: 10 dez. 2008.

LINS, Hoyêdo Nunes. Transformações econômicas e reflexos espaciais no Brasil meridional: dinâmica socioespacial recente. In: GONÇALVES, Maria Flora *et al.* (Orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. São Paulo: UNESP; ANPUR, 2003. p. 499-518.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000. p. 121-182.

MATOS, Ralf. Fluxos migratórios regionais no Brasil contemporâneo: descrição e análise. In: GONÇALVES, Maria Flora *et al.* (Orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. São Paulo: UNESP; ANPUR, 2003. p. 229-271.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 13. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENEZES, Claudino Luiz de. **Desenvolvimento urbano e meio ambiente: a experiência de Curitiba**. 2.ed. Campinas: Papirus, 2001.

MEYER, Regina Maria Proserpi. O urbanismo: entre a Cidade e o Território. In: **Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência**, São Paulo, v. 1, n. 58 p. 38-41, 2006.

MILARÉ, Édis. Instrumentos legais e econômicos aplicáveis aos municípios: sistema municipal do meio ambiente. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo. **Estruturação dos municípios para criação e implementação do sistema de gestão ambiental**, 1999. p. 33- 46.

MORI, Klára Kaiser. A ideologia na constituição do espaço brasileiro. In: DEÁK, Csaba; SHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999. p. 49 -72.

MONTEIRO, Marcos Ferraz. **Análise sócio-ambiental de bacias hidrográficas de mananciais da região metropolitana de Curitiba, baseado no acelerado processo de Urbanização**. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2006.

MOURA, Rosa. Notas sobre a rede da região sul. In: GONÇALVES, Maria Flora *et al.* (Orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. São Paulo: UNESP; ANPUR, 2003. p. 573-592.

MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clóvis. **O que é periferia urbana**. São Paulo: Brasiliense, 1996. (Primeiros Passos, 306)

MUKAI, Toshio. Operações urbanas consorciadas. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 9, p. 1-6, dez./jan. 2008.

NEGREIROS, Rovená. Gestão metropolitana: um desafio que se renova. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n.100, p 81-92, jan./jun. 2001.

OLIVEIRA, Aluísio Pires de; CARVALHO, Paulo César Pires. **Estatuto da cidade: anotações à lei 10.257 de 10 de jul. de 2001**. Curitiba: Juruá, 2002.

OSÓRIO, Leticia Marques. (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002. p. 37-59.

PEDRÃO, Fernando. Tendências históricas e vontade política na formação espacial do Brasil: pensar e viver os espaços brasileiros. In: GONÇALVES, Maria Flora *et al.* (Orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. São Paulo: UNESP; ANPUR, 2003. p. 157-170.

PHILIPPI JUNIOR, Arlindo. **Estruturação dos municípios para criação e implementação do sistema de gestão ambiental**. [s.l.]: [s.n.], 1999. p. 47-59.

PLANO Agache. Lê Corbusier. Estudos Urbanos. **A carta de Atenas**. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1993. (Série Arte e Vida Urbana).

PIVA, Ana Luiza. **Direito ambiental, desenvolvimento sustentável e cultura: um enfoque sobre a responsabilidade pós-consumo**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2008.

POMPEU, Cid Tomanik. **Direito de águas no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

POPP, Carlyle. **Direito em Movimento**. In: NALIN, Paulo e VIANNA, Guilherme Borba (coords.). Curitiba: ed. Juruá, 2007, p. 61-82.

_____. e VALENTE, Carlos B. **Ação Renovatória de Locação**. Curitiba: ed. Juruá, 1992.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998.

REZENDE, Denis Alcides e ULTRAMARI, Clóvis. **Plano diretor e planejamento municipal: introdução teórico-conceitual**. Rio de Janeiro, p. 255-271, mar./abr. 2007.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Renavan, 2003.

ROCHEFORT, Michel. **Redes e sistemas: ensinando sobre o urbano e região**. São Paulo: Hucitec, 1998.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMABLISTA, Renato. (Orgs.) **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. p. 271-283.

_____. **Estatuto da cidade: Instrumentos para Cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. Artigo publicado em 06.08.2001 - Publifolha, São Paulo.

_____. Governar metrópoles: dilemas da recentralização. In: GONÇALVES, Maria Flora *et al.* (Orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. São Paulo: UNESP; ANPUR, 2003. p. 95-104.

_____. (Coord.). **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. [s.l.]: CONFEA, maio/jun. 2004. p. 95-139.

SAULE JUNIOR, Nelson. **O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática**. [s.l.]: Instituto Polis, 2005.

SCHUSSEL, Zulma das Graças Lucena. O desenvolvimento urbano sustentável: uma utopia possível (?). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba: UFPR, n.9, p.57-67, jan./jun. 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Direito ambiental constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Ricardo Toledo. A regulação e o controle público da infra-estrutura e dos serviços urbanos no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999. p. 261/312.

SOUZA, Maria Adélia A. de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEÁK, Csaba; SHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999. p. 111 -144.

STROBEL, Orlando Maciel. **Agenda 21 local: um modelo para capacitação de facilitadores, apoiado em ambiente colaborativo virtual**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

SZUCHMAN, Tami. **Diferenças intra-regionais e a gestão da região metropolitana de Curitiba**. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2007.

TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da cidade: sua interface no meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v.8, p. 1-13, out./nov. 2006.

TOSTES, Sérgio. Problemas tributários da região metropolitana. **Revista de Estudos Políticos**, Belo Horizonte: UGMG, n. 40. p. 69-80, 1975.

TUCCI, Carlos Eduardo Morelli; HESPANHOL, Ivanildo; NETTO, Oscar de Moraes Cordeiro. **Gestão da água no Brasil**. Brasília: Unesco, 2003.

_____, Carlos Eduardo Morelli; NETTO, Oscar de Moraes Cordeiro; DOMINGOS, Sadalla. Águas pluviais: questões para planejamento de sistemas de drenagem. In: ANDREOLI Engenheiros Associados (Coord.). **Cadernos técnicos: gerenciamento do saneamento em comunidades planejadas**. São Paulo: Alphaville Urbanismo, 2005. v.1. p.102-115.

ULTRAMARI, Clóvis; MOURA, Rosa (Orgs.). **Metrópole - grande Curitiba: teoria e prática**. Curitiba: Santa Clara, 1994.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. In: **A CIDADE do pensamento único: desmanchando consensos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000. , p. 75-104.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel-Fadesp, 1998.

_____. Um ângulo de síntese: a análise do espaço. In: GONÇALVES, Maria Flora *et al.* (Orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. São Paulo: UNESP; ANPUR, 2003. p. 711-716.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999. p. 169-244.

* Sites consultados:

www.planlato.gov.br

www.mma.gov.br

www.comec.pr.gov.br

www.curitiba.pr.gov.br

www.pinhais.pr.gov.br

www.piraquara.pr.gov.br

www.psjp.gov.br

www.cepam.com.br

www.ipardes.gov.br

www.suderhsa.gov.br

www.sanepar.gov.br

www.ibge.gov.br

www.ceivap.org.br

www.pcj.org.br

www.ana.org.br

www.sema.org.br

www.ippuc.org.br

www.ministeriodascidades.gov.br

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)