

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO
SOCIAL**

Lázaro Cardoso Pereira

**AGLOMERAÇÕES URBANAS E GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DO
ESTATUTO DA METRÓPOLE: REFLEXÕES DO PANORAMA GAÚCHO A
PARTIR DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE**

**Santa Cruz do Sul
2018**

CIP - Catalogação na Publicação

Pereira, Lázaro Cardoso

Aglomerações urbanas e governança interfederativa do Estatuto da Metrópole : reflexões do panorama gaúcho a partir do princípio da subsidiariedade / Lázaro Cardoso Pereira. – 2018.

168 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2018.

Orientação: Prof. Dr. Ricardo Hermany.

1. Subsidiariedade. 2. Administração pública. 3. Direitos sociais. 4. Densidade demográfica. I. Hermany, Ricardo. II. Título.

LÁZARO CARDOSO PEREIRA

**AGLOMERAÇÕES URBANAS E GOVERNANÇA
INTERFEDERATIVA DO ESTATUTO DA METRÓPOLE: REFLEXÕES
DO PANORAMA GAÚCHO A PARTIR DO PRINCÍPIO DA
SUBSIDIARIEDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito

Orientador: Prof. Pós-Doutor Ricardo Hermany

Santa Cruz do Sul

2018

Lázaro Cardoso Pereira

**AGLOMERAÇÕES URBANAS E GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DO
ESTATUTO DA METRÓPOLE: REFLEXÕES DO PANORAMA GAÚCHO A
PARTIR DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Pós-Doutor Ricardo Hermany
Professor Orientador – UNISC

Pós-Doutor Adir Ubaldo Rech
Professor Examinador

Doutor Hugo Thamir Rodrigues
Professor Examinador

Santa Cruz do Sul
2018

Aos meus anjos visíveis, Zenita Pereira e Emanuele Miola, e aos invisíveis, meu pai e todos que me resguardam desde o ventre.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Grande Arquiteto do Universo e a todos os espíritos de luz, em todos os planos, que iluminaram minhas reflexões e produções acadêmicas em toda essa fase paradigmática da minha vida, o mestrado. Especialmente aos meus auxiliares terrenos, como colegas de aula e do grupo de estudos, que escutaram as angústias e indignações, sociais e jurídicas, durante o período de construção desse futuro mestre, professor de Direito e tutor das futuras mentes que alterarão positivamente o amanhã, em uma área do conhecimento científico voltada primordialmente ao passado. Saliento minha eterna gratidão às mulheres da minha vida, mãe e companheira, que estiveram de prontidão, com todos os tipos de apoio durante a evolução do meu conhecimento acadêmico. Não olvidando as luzes que delimitaram a estrada da pesquisa científica, o meu orientador Ricardo Hermany e meus queridos colegas de orientação, os doutorandos Guilherme Giacobbo e Daniela Camargo. Muitíssimo obrigado pelo auxílio em domar os impulsos que dificultavam a verificação por outros olhares sobre os fenômenos jurídicos e sociais, com a construção das perguntas mais adequadas, mesmo que não haja respostas, devido ao multifacetário cosmos da axiologia jurídica onde ousamos explorar.

RESUMO

Pensar novas formas de engenharia institucional da administração pública, com base em fatos geomorfológicos, preexistentes à ocupação humana em massa no Brasil e mais especificamente no Rio Grande do Sul, certamente é um desafio hercúleo para qualquer área do conhecimento, para o Direito as atuais alterações legislativas ocorridas em âmbito nacional dão aos seus operadores possibilidade de interação e colaboração com outros saberes, nesse nicho de conhecimento, de modo significativo, no planejamento e gestão de novas formas de administração do interesse público dentro dessa dinâmica. Aqueles que se dedicam à hermenêutica jurídica e as formas de emanção normativa não formal podem auxiliar na criação de um tipo de plataforma para os demais ramos do conhecimento científico que colaborem com a reversão dos atuais dilemas urbanos, elevando a qualidade de vida dos cidadãos com o aumento de sua interação interna em várias esferas, tanto na organização de Estado quanto social. O poder local pode encontrar a forma pela qual possa assumir o papel de porta-voz de seus cidadãos com capacidades materiais para as devidas respostas nascidas dessa dinâmica, já que as pessoas trabalham, vivem e fazem suas histórias dentro dos limites das cidades, antes das demais esferas federativas. Dessa forma a União, o Estado e a sociedade formam uma relação produtiva e não parasitária sobretudo no dia a dia do município, afastando males atuais como a mixofobia e mixofilia. Somam-se a essa nova sistemática de identidade regional, denominada governança interfederativa, oriunda de processos históricos que aglutinam o sentimento de pertença do cidadão à comunidade, os arranjos populacionais com densidades menores do que as regiões metropolitanas. A governança interfederativa, prevista no estatuto da metrópole, leva a uma maior efetividade as atuais elucubrações de um futuro que otimiza as potencialidades regionais e prospecta caminhos sustentáveis de desenvolvimento, que fogem da lógica atual de alteração de todo macroplanejamento a cada ciclo de poder político. Esse é o objetivo do trabalho, encontrar um modo pelo qual seja possível concretizar os direitos sociais constitucionalmente previstos de forma constante e uniforme, dentro dos limites do poder local, já que, dentro da estrutura física das cidades o Estado pode cumprir as suas metas primordiais, que inclusive, justificam a sua abstração jurídica existencial. O princípio da subsidiariedade em sua perspectiva jurídico-política mostra-se apto a auxiliar o redesenho de várias práticas

da gestão da máquina pública e do interesse público, fato esse, abordado pelo método hipotético-dedutivo, por meio da análise bibliográfica especializada, utilizando o método de procedimento funcionalista e pela via da técnica de pesquisa da documentação indireta (pesquisa documental e bibliográfica) nos campos do Direito Urbanístico, Geografia, Filosofia, Psicanálise e das Ciências Sociais. Buscou-se entregar uma via de saída da corriqueira mera posituação de metas, que permanecem exclusivamente no campo das ideias e no máximo no aspecto formal e não prático. No Estado do Rio Grande do Sul, o arquétipo de seu habitante, o gaúcho, pode ser o elemento motivador para que a governança interfederativa aconteça nesse ambiente. Essa é a hipótese principal da pesquisa, que mesmo que não possa ser demonstrada a sua concretude futura, dá indícios de ser um potencial elemento aglutinador nessa egrégora comunitarista meridional brasileira, já que, esses locais ainda foram pouco contaminados pelas já mencionadas mixofilia e mixofobia (comum em regiões metropolitanas e com alta densidade humana, tanto de moradia quanto produtiva). Os institutos oficiais do poder central nacional, também trazem os primeiros esboços da delimitação dessas dinâmicas com o estabelecimento das dinâmicas de interesse regional, que mesmo ainda incipientes, reforçam essa tendência de união municipal, posta como hipótese primordial na corrente pesquisa.

Palavras-chave: Governança interfederativa; Estatuto da MetrÓpole; PrincÍpio da Subsidiariedade.

ABSTRACT

Thinking new ways of institutional engineering of public administration, based on geomorphological facts, pre-existent to the mass human occupation in Brazil and more specifically in Rio Grande do Sul, certainly is a challenge for any area of knowledge. To the Law, the current legislative changes occurring at the national level provides to its operators the possibility of interaction and collaboration with other knowledge fields, in a significant way, on the planning and management of new forms of administration of the public interest. Those who dedicate themselves to legal hermeneutics and forms of non-formal normative emanation can help in the creation of a type of platform for other fields of scientific knowledge that collaborate with the reversal of the current urban dilemmas, increasing the quality of life of city dwellers with the internal interaction in various spheres, both in state and social organization. Local power can find a way in which it can assume the role of a spokesperson for its citizens with material capacities for the appropriate responses arising from this dynamic, since people work, live and write their stories within city limits, before other federative spheres. In this way the Union, State and society, form a productive and non-parasitic relationship, especially in the daily life of the municipality, removing current evils such as mixofobia and myixofilia. In addition to this new system of regional identity, called interfederative governance, derived from historical processes that bring together the sense of belonging of the citizen to the community, the population arrangements with densities smaller than the metropolitan regions, gives to this predicted governance in the status of the metropolis, a greater effectiveness for the present lucubrations of a future, that escapes from the current logic of alteration of every macroplanning to each cycle of political power. This is the purpose of the paper, to find a way by which it is possible to concretize the constitutionally foreseen social rights in a constant and uniform way, within the limits of the local power, since within the physical structure of the cities the State can accomplish its primary goals, that even justify its existential legal abstraction. The principle of subsidiarity in its juridical-political perspective shows itself capable of redesigning multiple tasks of public debt management and public interest, a fact addressed by the hypothetical-deductive method, through specialized bibliographic analysis, functional

procedure method and through the search of bibliographic research articles in the fields of Urban Law, Geography, Philosophy, Psychoanalysis and Social Sciences. It was sought to provide a way out of the ordinary goal-positivization, which remain exclusively in the field of ideas and at most in the formal and not practical aspect. In the state of Rio Grande do Sul, the archetype of its inhabitant, the *gaucho*, can be the motivating element for interfederative governance to take place in this environment. This is the main hypothesis of the research, which, even if its future concreteness can not be demonstrated, it gives indications of being a potential agglutinative element in this Brazilian southern communitarian egrégora. Since those places were little contaminated by the mixofilia and mixofobia (common in metropolitan regions and with high human density, both housing and productive). The official institutes of the national central power also bring the first sketches of the delimitation of these dynamics with the establishment of the regional dynamics that even incipient, reinforce this tendency of municipal union, considered as primordial hypothesis in the current research.

Key-words: interfederal governance; Statute of the Metropolis; Principle of Subsidiarity. .

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE PELA VIA DA DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE	15
1.1 O princípio da subsidiariedade e a formatação de projeções, físicas e administrativas, factíveis com a realidade urbana brasileira	15
1.2 Cidade como união de cidadãos civilizados	30
1.3 Novos Horizontes: A ineficácia de alguns aspectos do Estatuto da Metrópole	45
2 GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA; UNIÃO DA TEORIA E PRÁTICA DOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO PODER LOCAL NO RIO GRANDE DO SUL	60
2.1 Reflexos normativos formados pela lei 13.089/18 nas aglomerações urbanas no Rio Grande do Sul.....	60
2.2 O crescimento da densidade populacional no Brasil e as formas de exercício da cidadania nas suas cidades na sociedade atual.....	74
2.3 Relações humanas “naturalmente” conflituosas em ebulição no espaço urbano restrito	85
3. DIVISÃO TERRITORIAL COM COESÃO SOCIAL, EM LOCAIS DE BAIXA DENSIDADE POPULACIONAL NO RIO GRANDE DO SUL	101
3.1 A cidade como corpo e o município como espírito; A realidade gaúcha como paradigma para os novos arranjos da gestão pública	101
3.2 A conversão da mixofobia e da mixofilia em democracia direta	115
3.3 Aglomerações Urbanas, as esquecidas do Estatuto da Metrópole	129
CONCLUSÃO	148
REFERÊNCIAS	155

1. INTRODUÇÃO

Os efeitos colaterais da forma de gestão por coalizão têm demonstrado seus efeitos nocivos ao restringir a capacidade da tomada de decisão aos representantes dos cidadãos. Em uma cidade em forma de avião, construída no centro do maior país longitudinal do planeta Terra, é possível observar as ligações entre a engenharia institucional, o urbanismo e a arquitetura. A governança interfederativa nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas previstas no Estatuto da Metrópole pode ser uma alternativa de concretização do Princípio da Subsidiariedade ao dar juridicidade a novos arranjos de divisão territorial no Brasil.

Dentro desse esforço de redesenhar a dinâmica da capacidade de tomada de decisões do interesse público, os centros urbanos não conturbados, tratados geneticamente como aglomerações urbanas, encontram-se na posição residual nas ações legislativas sobre o tema. Especificamente no Rio Grande do Sul, durante o prazo de implementação original da lei 13.686 de 2018, o Estatuto da Metrópole, (de 18 de janeiro de 2015 a 18 de janeiro de 2018) a omissão em estabelecer formas de cooperação entre municípios compromete a projeção de eficácia da legislação paradigma.

Na unidade administrativa estadual mais meridional do país o sentimento regional faz parte da cultura local, possivelmente as subdivisões desse ideário comum sigam outras formas de secção territorial constatadas por entidades competentes através da coleta e armazenamento de dados de interesse do poder central. A hipótese central reside na existência de subsídios jurídicos suficientes para a formação de aglomerações urbanas que possam otimizar as latências desenvolvimentistas regionais e, por conseguinte, entregar ao poder local a capacidade material de exercer seu papel constitucional.

Dito isso, surge a seguinte problemática de pesquisa: a criação da governança interfederativa nas aglomerações urbanas no estado do Rio Grande do Sul poderia aumentar a eficiência da gestão do interesse público?

O método de procedimento utilizado é o bibliográfico e o de abordagem será o hipotético-dedutivo, pois, será necessária a realização de pesquisa em arquivos oficiais do Instituto de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação de Economia e Estatística (RS), Ministérios da Integração Nacional e das Cidades, além de

bibliografia técnica correlata ao tema. A técnica utilizada é a da documentação indireta, ou seja, pesquisa documental e bibliográfica adquirida.

Tem por base de reflexão os bancos de dados das instituições mencionadas, a biblioteca do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul e a biblioteca central da mesma instituição.

O presente trabalho adere à linha de pesquisa de Políticas Públicas de Inclusão Social do Mestrado da Universidade de Santa Cruz do Sul, pois por via da cooperação regional, da governança interfederativa, entrega ao poder local meios para o cumprimento dos direitos e garantidas constitucionalmente previstos. Nesse sentido também está de acordo com a linha de pesquisa e com o grupo de estudos do professor orientador, Pós-Doutor Ricardo Hermany, gestão local e políticas públicas, pois busca formas para viabilizar as práticas administrativas públicas sustentáveis, ao buscar alternativas para a gestão local ter capacidade material para o exercício de suas funções estabelecidas na Constituição Federal.

No primeiro objetivo específico, relacionado com o primeiro capítulo, verificou-se as delimitações necessárias para o exercício do princípio da subsidiariedade, conjuntamente com o conceito de aglomeração urbana do Estatuto da metrópole. Num primeiro momento buscou-se as formas de exercício de uma governança interfederativa, no sentido de afastar os feitos meramente formais de descentralização administrativa que de fato são descontrações, pois obrigam a busca constante de recursos que restringem a autonomia do gestor municipal.

Posteriormente buscou-se o ponto de encontro entre a importância da convivência urbana para o ser humano e o âmbito de atuação de cada cidadão no exercício da sua integração com a abstração chamada estado, em âmbito local, ou seja, o município. Por fim foi iniciada a análise do texto normativo do estatuto da metrópole e suas marés redacionais e os efeitos em cadeia que cada modificação formou, mesmo em abstrato pois as idealizações do texto positivado estavam e permanecem no campo da idealização.

No segundo objetivo específico, no segundo capítulo, o campo de análise foi restrito à realidade do Estado do Rio Grande do Sul, com suas influências históricas que dão à lei federal, base do estudo, consequências singulares nesse estado ímpar da federação, mas com problemas comuns com seus irmãos nacionais. Em seu primeiro ponto de enfrentamento foi findada a análise iniciada no subitem anterior com o ingresso na realidade histórica e política gaúcha. Na sequência foi retomado o

prisma analítico nos fenômenos nacionais, em relação ao aumento da densidade populacional urbana, pois os problemas oriundos de um federalismo meramente formal visto no primeiro objetivo específico retorna ao restringir o estudo para esses fatos que por estarem fora do direito vivido no cotidiano das cidades, são importantíssimos para a pesquisa no âmbito do Direito.

Os questionamentos sobre a naturalidade da belicosidade dos habitantes dos centros urbanos, historicamente presente na realidade gaúcha, são questionamentos sobre a concretude desse tipo de afirmação e os fatos geradores dessas constatações são buscados na sua inversão de polos, de forma a fomentar a aglutinação dos cidadãos e não sua segregação.

Por fim o terceiro objetivo específico foi buscar se há uma sinestesia entre as relações humanas no ambiente urbano, ao dispor no quarto capítulo as atuais relações sociais em relação ao bem-estar dos cidadãos nessa atmosfera de alta densidade populacional. Em seu primeiro subitem foi retomado o enfoque na realidade da porção mais meridional do Brasil, com a ligação cultural com os países limítrofes e a formação de arquétipos aguerridos que podem auxiliar na formação de sentimentos aglutinadores regionais, mesmo havendo diferenças entre os povoados de seções diferentes dentro do território gaúcho.

As novas relações baseadas no medo do diferente são uma constante nas interações interpessoais em cidades do mundo todo, incluindo aí a realidade brasileira e gaúcha. Mesmo que por razões diferentes, tem aumentado o fenômeno do isolamento de pessoas e grupos no meio urbano, o que é alvo de pesquisa em diversos prismas do pensamento científico. No segundo subitem, do quarto capítulo, foram feitas as ponderações sobre esse tema que é fundamental para uma maior otimização dos recursos públicos voltados às políticas públicas ligadas ao bem-estar, já que a própria existência das cidades é oriunda de uma empatia entre seus habitantes que atualmente mostra indícios de diminuição.

Por fim foi aprofundado o conceito de aglomeração urbana com o fenômeno da metropolização crescente no Brasil. Foi verificado que as administrações municipais de menor âmbito aproximam a população local dos gestores, eliminando intermediários e até mesmo igualando a qualidade de vida do representante com a qualidade de vida da maioria dos seus representados.

A cooperação real entre os municípios, por via da subsidiariedade pensada como meio para o exercício da governança interfederativa, pode dar a essa união de

esforços o modo de ultrapassar a barreira que uma federação, centralizadora de poder na União, acaba criando. O empoderamento local das regiões não metropolitanas, com a união de municípios de porte menor e com complementariedade funcional, além de integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas, dentro de uma estrutura que possibilite um plano de desenvolvimento integrado de gestão compartilhada, pode alterar a realidade local com a cooperação regional.

Os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, previstos no Estatuto da metrópole, trazem para o coletivo os problemas singulares e a possibilidade de tomada de decisões em conjunto, com maior vulto econômico, e com ponderação com a devida importância frente ao panorama geral da federação, ao fornecer subsídios para a efetiva concretização do interesse local, a partir do princípio da subsidiariedade, dentro das aglomerações urbanas no estado do Rio Grande do Sul.

1. A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE PELA VIA DA DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

1.1 O Princípio da Subsidiariedade e a formatação de projeções, físicas e administrativas, factíveis com a realidade urbana brasileira

Adentrar no princípio da Subsidiariedade em seu aspecto jurídico-político demanda referenciar-se com Margarida Salema D'Oliveira Martins, pois a autora demonstrou a constância e importância do princípio nas relações humanas durante o passado, e a importância para o futuro com as quebras de paradigmas que demonstram a relação da formação social e jurídica com o local e o global. Em sua obra “a subsidiariedade em perspectiva histórico-filosófica” (2003), a doutrinadora reúne a gênese de todo percurso desse pensamento, prospecta seu futuro e dá traços sobre os dilemas de pensar em um futuro irreal que pode ser facilmente aceito por quem vive um presente indesejado.

No elemento vestibular – a base da cultura ocidental –, a clássica obra platônica “a república”, é feita tanto pelo referencial teórico dessa pesquisa quanto por Pappas (2017), que analisou desde os primórdios das reflexões sobre as relações protooperativas urbanas, relacionando o habitar no meio urbano com a justiça e com as conseqüentes projeções com facticidade das projeções pensadas por seus gestores, sem delírios de céus de brigadeiro nos novos horizontes. Na medida em que as utopias descrevem as melhores comunidades possíveis é constatado que desde Platão é conhecida a tentação de pensar em cidades perfeitas, fora da realidade presente e muito dispendiosas para as gerações futuras.

Seria doce sonhar acordado com a comunidade perfeita, já em Platão era uma constante o intuito de produzir uma filosofia política não apenas rigorosa em sua teoria, mas exercitável em pequenos atos construtores de uma máquina social urbana eficiente. O intuito de imaginar o centro urbano na prática demanda ir contra interesses de alguns componentes que são objeto de cuidado da ordem jurídica, já que nem todo gosto encontrará satisfação na cidade e alguns habitantes sempre estarão descontentes.

A cidade, tal como descrita, é perfeitamente boa. É sábia, corajosa, moderada e justa. Se deixarmos de lado essas características definidoras

da cidade responsável pela sua sabedoria, coragem e moderação, quaisquer características remanescentes definirão sua justiça. (PLATÃO, 2005, p. 167).

Os helenísticos seguiam a linha de raciocínio de que se uma coisa é boa, então é sábia, corajosa, moderada e justa e nada além disso, e seguiam ainda a premissa de que toda a cidade pertence a uma natureza, qual seja, a de que o homem é naturalmente um animal social (político). Aquele que por seus impulsos primordiais e não como consequência do acaso, fosse insocial ou mau não seria homem ou seria algo diferente do conceito de homem (PLATÃO, 2005).

Nenhum dos membros da cidade se pode bastar a si próprio, no entendimento de muitos autores da antiguidade clássica e seus intérpretes, bem como da autora com a função de referencial teórico da corrente pesquisa. Dessa forma, nas sociedades basilares e suas correspondentes sociedades contemporâneas matam-se os axiomas relativos aos deveres do poder do Estado. Esse, não teria apenas que ser justo, mas competir-lhe-ia respeitar a liberdade em uma comunidade que, ao contrário das utopias da idade antiga, conservaria a diversidade (PAPPAS, 2017).

Nesse sentido, falar-se-ia no papel supletivo do poder do Estado que sem prestar aos indivíduos, e aos grupos, um serviço, redefiniria toda a sua finalidade, de forma mais elevada, não destruiria as finalidades intermédias dos membros que os constitui. Dentro desses cortes analíticos o poder tem intrinsecamente uma noção de utilidade, de necessidade, chamado a satisfazer o interesse dos cidadãos como elemento supra individual coletivo e não uma força externa onipotente.

Nesse ideário reside a raiz do princípio da subsidiariedade, com a ideia de não insurreição inominada, uma ingerência limitada à utilidade circunscrita pelas insurgências sociais. Se o poder é necessário para a obtenção do bem comum e se o seu conteúdo é aleatório, as suas atribuições são contingentes.

O poder deve ser partilhado, com o seu papel restringindo-se à utilidade para a qual ele é conferido. A concepção aristotélica parece, pois, apontar para um poder limitado muito mais do que para um poder virtuoso. Ao transpassar em uma factibilidade nacional um ponto é destacado nesse transcurso, a disposição federativa brasileira, pois nada impede que os diversos níveis de governo implementem programas sociais os mais diversos, observadas as disposições

constitucionais, mesmo que ações nesse sentido ainda sejam muito incipientes em uma realidade constitucional trintenária (MARTINS, 2003).

Os estudos no campo da economia voltados à identificação das alterações ocorridas nas bases de financiamentos das políticas sociais brasileiras, a partir da descentralização fiscal em 1988 no Brasil, vêm demonstrando o âmbito nacional das diversas políticas sociais, mesmo que o texto constitucional preze pela descentralização. As unidades subnacionais de governo são absolutamente desiguais quanto à sua capacidade de gasto e, nestes termos, é absolutamente lógico que se suponha que esta ampliação de volume de gasto não tenha sofrido uma trajetória homogênea no interior do país, mas o tratamento humano das necessidades cidadãos nem sempre tem por base conceitos matemáticos objetivos (ARRETCHE, 2011).

Encontra-se em curso, em quase todas as Unidades da Federação brasileira, um processo de reestruturação, readequação e revisão das regiões metropolitanas existentes e suas estruturas de gestão e arranjos de governança. Com diversos fatores indubitáveis que justificam a união de municípios em formas externas de gestão de interesse comum, a ausência de critérios de definição legal que delimitem os conceitos de região metropolitana e aglomeração urbana aumentam os fatores de adesão das regiões pelas benesses exteriores ao estatuto base (IBGE, Coordenação de Geografia, 2017).

As mais pujantes demandas públicas atuais como a segurança e habitação se beneficiam com esse processo de metropolização, como exemplo, a possibilidade de formação de mais uma força de segurança armada, a guarda metropolitana, que pode exercer suas atividades nos limites dessa união de municípios. O requisito de criação dessa guarda patrimonial é externo ao estatuto da metrópole, mas o afeta diretamente pelo aumento do interesse das aglomerações urbanas em ingressarem nessa dinâmica.

Soma-se à edificação dessas formas de gestão do interesse público tecnicista, o atual panorama legal em que a criação de novas regiões metropolitanas não está mais vinculada aos estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), assim como o acréscimo no valor dos financiamentos imobiliários para essas regiões, do maior banco Estatal, a Caixa Econômica Federal, dentro das recentes políticas de habitação do governo federal.

Dessa forma a institucionalização de muitas regiões metropolitanas não expressa as demandas e visões de técnicos e gestores envolvidos no tema, já que a via vigente de implementação é meramente formal, por meio de alinhos legislativos que levam a uma integração formal e não material. Mesmo com a existência de estudos avançados em geopolítica, a sua desconsideração deslegitima as dinâmicas e processos socioespaciais, efetivos ou em um processo associado ao ordenamento territorial, e aumenta a força do agente eletivo.

A adesão dos municípios à estrutura interfederativa é uma prática discricionária, não existem garantias de recursos para efetivar as ações previstas na agenda das aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas. Em recente estudo por amostragem de algumas regiões metropolitanas foi demonstrado que os seus fundos de financiamento ainda são frágeis e precisam de soluções para superar os impasses políticos e a instabilidade financeira dos entes envolvidos.

Os problemas de custeio são claros, pois as transferências da União representam 70% das receitas correntes de 94% dos municípios e essa forma de gestão compartilhada demanda aportes de material, de pessoal e financeiro. Em 2013, quase 800 municípios ultrapassaram o teto de 60% da receita corrente líquida como limite definido para gastos com o funcionalismo, ao passo que somente 9% dessa receita foi destinado à saúde, educação e infraestruturas urbanas, portanto, um dos principais desafios é superar esse quadro de dependência de recursos e a difícil situação fiscal na qual se encontra grande parte dos municípios. (COSTA, *et. al.*, 2018).

Mesmo que o Brasil resida em um contexto de fortalecimento da democracia e a aplicação das funções do Estado, com a Constituição de 1988, tenha aumentado a complexidade sociopolítica, em face dos direitos fundamentais, ainda demanda o retorno da intervenção estatal e a reformulação das políticas públicas estruturadas em diversas dimensões tais como organização, planejamento, execução e controle. O Estatuto da MetrÓpole é resultado de um longo processo legislativo, originado no Projeto de lei 3.460/04, que pretendia instituir diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas que acabou sendo substituído pela PL 5/14.

Também foi definido um novo meio de gestão do interesse público, a governança interfederativa, que se apresenta como o compartilhamento de responsabilidade e ações entre entes da Federação em termos de organização,

planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Os artigos 6º, 7º e 8º tratam sobre os princípios, diretrizes específicas e estrutura mínima da governança, a qual comporta uma instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; uma organização pública com funções técnico-consultivas; e um sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas (BRASIL, 2015).

A conversão em lei do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) é juridicamente importante, para assegurar sua força cogente, inclusive para que suas diretrizes sejam devidamente consideradas pelos planos diretores dos municípios. A gestão fiscal metropolitana e da aglomeração urbana que esteja voltada à redução das disparidades entre seus integrantes pode ser um caminho para o fortalecimento da gestão e pode abranger não somente as disparidades de ordem fiscal, mas sobretudo aquelas relacionadas aos investimentos públicos e privados.

O Estatuto da Metrópole foi analisado em face da decisão do STF nas ADIs nº 1.842/RJ e 2.077/BA. A atual formatação do texto do Estatuto da Metrópole tem seu ponto crítico na retirada da exigência da promoção de audiências públicas em todos os municípios das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, tendo em vista que a mera divulgação, ainda ampla, não entrega a clareza e a interação popular necessária para uma presença mais efetiva dessa nova forma de união regional.

As funções públicas de interesse comum são políticas públicas ou ações nelas inseridas, cujas realizações por parte de um município, isoladamente, são inviáveis ou causam impacto em municípios limítrofes. Desse modo podem ser invertidas as lógicas de auxílio/caridade que algumas regiões mantêm com os municípios sede de hospitais regionais, tratando o atendimento de cidadãos dos municípios próximos como um auxílio, ao revés de cumprimento de pactos previamente formados com os demais componentes da região metropolitana ou aglomeração urbana.

A ação cooperativa traz a possibilidade de inversão da lógica clientelista com o estabelecimento de premissas básicas para a pactuação de um método de trabalho interfederativo de ordenamento do território metropolitano ou da aglomeração urbana. A definição sobre as funções de interesse comum serão objeto de planos de desenvolvimento integrado e da governança interfederativa, embora o Estatuto da Metrópole não estabeleça mais diretrizes sobre como definir as funções

públicas de interesse comum e sobre quais são os parâmetros que devem balizar os campos funcionais de caráter propriamente metropolitano/aglomerativo.

Discussões sobre as liberdades individuais frente as imposições de poderes soberanos e irrestritos têm seu marco com as mudanças, tanto do Estado quanto da sociedade, ocorridas com a revolução francesa. Segundo Hobsbawm (2017) essa primeira grande revolução social de massa abriu possibilidades hermenêuticas, até então inexploradas, com o termo “liberdade” que antes de 1800 mantinha uma expressão legal que denotava o oposto de “escravidão” e posteriormente assumiu um conteúdo político.

Já no século XXI, antigos questionamentos sobre a autonomia das pessoas físicas são pontos indubitáveis onde a liberdade é uma regra inquestionável, com a divisão de castas sociais repudiada pelo Direito na maioria dos países, mesmo que a efetividade das equidades ainda demande apuramentos. No Brasil a presença da administração pública na vida de seus administrados por ordem constitucional obriga o resguardo da soberania do povo e a preservação dos direitos fundamentais.

A própria expressão Estado de Direito Democrático mostra a interação desses dois princípios substantivos, segundo Ricardo Hermany (2012), além da dimensão horizontal do princípio da subsidiariedade. Esse norte normativo é uma via, de sustentação na lógica de valorização da sociedade em relação ao espaço público estatal e institucional, para a aproximação do cidadão nas esferas de governo.

Antes de compor uma nação, uma província ou até mesmo um povoado, o indivíduo possivelmente está incluído em uma residência, um lar que está geograficamente contido, em simultâneo, em todas essas dimensões territoriais. Cabe descobrir se é apenas no quesito formal cartográfico ou também encontra-se integrado em múltiplos grupos comunitários que utilizam-se dessas formas juridicamente abstratas para estabelecerem suas ligações.

Anthony Giddens (1999) ao abordar a dificuldade e a importância de utilizar a linguística para representar a filosofia e a teoria social, que podem levar a descentralização do sujeito como objeto do estudo, mostra as consequências das abordagens macro desenvolvidas, que podem desnaturar o caráter humano da finalidade dos estudos das ciências sociais.

O ser humano, uma espécie com suas relações internas desenvolvidas de forma complexa, é influenciável pelos mais diversos elementos extracorpóreos, e, no mínimo desde Émile Durkheim (2014) foi demonstrado que existem causas sociais

com potencial de levar à fenômenos coletivos, em unanimidade de desígnios com grande número de indivíduos, capazes de criação de sentimentos coletivos. Os requisitos formação dessa egrégora aglutinadora que afete, de modo contundente, o cotidiano de uma pluralidade de cidadãos, em um espaço delimitado e um tempo determinado, no caso em tela o ambiente urbano e democrático pela via da governança interfederativa, a formação das redes de auxílio e desenvolvimento tem por base a cooperação humana típica natural a essa espécie.

A ênfase na natureza relacional das totalidades, ligada à tese do caráter arbitrário do signo e da primazia do significante sobre o significado; a descentralização do sujeito; a preocupação especial com a natureza da escrita e, portanto, com o material textual; e o interesse no aspecto temporal como algo constitutivamente integrante da natureza dos objetos e eventos. (GIDDENS, 1999, p. 282).

Então o pesquisador que visa encontrar essa sinestesia de pessoas e seus interesses em ambientes de coabitação e exercício da cidadania pode se deparar com um campo ilimitado de resultados sem os devidos cortes. O atual texto dos estatutos da metrópole e cidade, a necessidade de coerência com os textos juridicamente superiores e a utilização do princípio da subsidiariedade como referencial teórico da implementação dos objetivos desses mandamentos legais, estabelecem os grandes marcos em que a proteção da pessoa humana em aspecto interno e externo podem ser desenvolvidos.

Em “A condição Humana”, Hanna Arendt (2014, p. 72) deixou claro que os elementos constitutivos em um ser humano dependem da pluralidade, ou seja, o fato de os homens viverem juntos faz deles humanos. Desse modo o diálogo entre público e privado deve superar antigos prismas de esquerda e direita, pois estar dentro da esfera privada, demanda privar-se de “coisas essenciais” a uma vida verdadeiramente humana: estar privado da realidade advém do fato de ser visto e ouvido por outros, privado de uma relação ‘objetiva’ com eles, decorrente do fato de ligar-se e separar-se deles mediante um mundo comum de coisas”.

A busca pelo equilíbrio entre as escalas de interferência interna e externa na construção da identidade brasileira, onde a sua civilidade demonstra resquícios de imposição coercitiva europeia, que exprime mandamentos e sentenças sem formalidade, soma a uma cultura que tem por origem a mistura de povos que buscavam uma vida melhor longe da terra natal, mas que nem sempre com ideais

nobres. Muitas vezes esses degredados e (ou) exploradores das riquezas naturais uniam-se com povos nativos, que desejavam a destruição de tribos indígenas rivais a exemplo dos os Tupi-Guarani com os portugueses contra os Tupinambá-Tamoio com os franceses (BUENO, 2010), mostrando que desde o nascedouro a união pela adversidade está viva em terras verde amarelas. O atual Brasil teve no passado e talvez mantenha no presente a conduta de tratar quem vive próximo como diferente, tratar os recursos como inesgotáveis e tratar os procedimentos de organização e planejamento como mera formalidade.

Já se disse, numa expressão feliz, que a contribuição brasileira para a civilização será de cordialidade – daremos ao mundo o ‘homem cordial’. A lhaneza no trato, a hospitalidade, a generosidade, virtudes t o gabadas por estrangeiros que nos visitam, representam, com efeito, um traço definido do caráter brasileiro, na medida, ao menos, em que permanece ativa e fecunda a influência ancestral dos padrões de convívio humano, informados no meio rural e patriarcal. (HOLANDA, 2012, p. 52).

Direito de Estado no país da cordialidade, no ramo relativo as suas atividades internas típicas, denominado de Direito Administrativo, ostenta em um de seus pressupostos a formalidade que inverte a lógica da permissão legal. A lógica mandamental nacional é de autorização a toda conduta que não seja vedada pelo ordenamento, já nas relações da administração o seu inverso é o válido.

Mesmo em uma máquina de gestão pública colossal como a brasileira, o Estado permanece ausente em diversos aspectos da vida dos habitantes citadinos, em momentos típicos da atividade exercida pelo poder público. Pontualmente na manutenção das garantias fundamentais, onde entregar o mínimo é contraditório, pois a ineficiência em responder os anseios dos cidadãos alcança patamares de questionamento do custo-benefício do próprio pacto social.

Para Jean Jacques Rousseau (2015 p. 90) no “Estado há um só contrato, o da associação; e este por si só exclui qualquer outro. Não se poderia imaginar nenhum contrato público que não fosse violação do primeiro”. Deve assim a colaboração dos associados, buscar os objetivos traçados para coletividade, quando legítimos, ser um dos principais fatores aglutinadores. O pensamento comunitarista une os cidadãos pelas pela aproximação da identidade regional e não pela imposição

jurídica que traça limites territoriais, interpreta o conceito do contrato como uma abstração de uma tendência cooperativa natural.

O homem quando perdeu a percepção de fraqueza frente ao ambiente que o circunda, ao se reunir em sociedade, em muitos casos esvaiu a igualdade que existia na união pela adversidade. Com o fim dessa aderência cooperativa inicia-se a solidão coletiva urbana ou, dentro dos conceitos de Charles de Secondat, foi iniciada a fase de estado de guerra e cabe à administração pública ordenar equanimemente. As particularidades de cada núcleo social levam o sentimento de força diante das demais, no passado chegou a levar à guerra entre nações, contudo, o direito das gentes e o direito político apaziguam esses ímpetos belicosos (MOTESQUIEU, 1996).

O contrato social apresenta cláusula penal, juros e mora, mesmo que a sua formulação não esteja estabelecida de modo ortodoxo. A própria conceituação de liberdade atual demonstra efeitos colaterais que se afastam da delimitação primordial do marco da idade moderna, além do crescente individualismo da vida líquida que pode destruir um comunitarismo natural. A gestão do interesse público, com as mudanças da vida urbana, demanda um aprofundamento de seus processos operacionalizantes que visam seus objetivos existenciais e apenas com reflexões empíricas e doutrinárias podem ser alcançados.

“A subsidiariedade assentada na autonomia, a qual varia em função da descentralização, é compatível, em teoria, com um amplo grau de descentralização, desde a descentralização político-legislativa até a descentralização administrativa” (MARTINS, 2003 p. 460). Dessa forma a união dos municípios, nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas, assumiria a posição de um meio prático no universo teórico das repartições de competências e atuações do Estado, pois a tomada de decisão deixaria de ser abstrata, com recursos como na União.

Na porção mais meridional do Brasil, o Rio Grande do Sul, discordâncias sobre o federalismo e o centralismo já foram pano de fundo em embates belicosos, no início da república houve o estopim de revoltas armadas com diversos aforismos que formataram a visão atual de gaúcho e de gestão do Estado. Na grande porção de terra entre as colônias de dois impérios decadentes que já foram grandes potências navais, Portugal e Espanha, padres jesuítas e índios formataram uma terceira via de identidade que misturava a empatia da utilização do mesmo bioma das pessoas que falavam o Castelhana com a flexibilidade de trato de convivência lusitana.

No estado mais rudimentar do fenótipo gaúcho, ele era considerado um homem sem chefes, sem leis, sem polícia sem da moral social senão as ideias vulgares e, sobretudo, um exemplo de probidade. Essa forma de conduzir a vida privada, os leva a respeitar a propriedade de quem lhes faz benefícios ou de quem os emprega ou deposita confiança (JACQUES , 2014). Os ideais de liberdade e honra sinestésicas, vinculam as relações vividas no cotidiano do campo, como base do “sentir-se gaúcho” em qualquer local.

A influência dos povos fronteiriços que culturalmente são mais próximos que o centro do poder, também fez com que o povo rio-grandense se subdividisse em regiões geográficas imediatas e intermediárias, aumentando a complexidade de delimitar o inventário das capacidades regionais. Argentina e Uruguai, mesmo muito antes de suas existências formais como nações, mostram as suas ligações socioculturais, como o compartilhamento de cultura pré-colombiana, atividade econômica semelhante, com foco nas mesmas culturas agrárias, e até mesmo os mesmos ideais políticos.

La soberania de los pueblos, uma corrente política nascida da divulgação das contramedidas das cidades espanholas frente à invasão e domínio napoleônico, deu início a tradição gaúcha de idealizar o crescimento da autonomia local e consciência política dos povoamentos próximos à bacia do rio do Prata. Anualmente, no mês de setembro, diversos sul-rio-grandenses utilizam roupas típicas ornamentadas com lenços no pescoço, de cor vermelha ou branca, o que originalmente tem escopo de demonstrar apoio a uma das partes envolvidas nessa conjuntura geopolítica bélica.

A força econômica das oligarquias dessas regiões agiu como uma egrégora condensadora generalizada em toda população e, somados a outros fatores conjunturais, formaram uma realidade regional. Em 1810, as províncias de Buenos Aires, Corrientes, Santa Fé, Entre Rios e Montevideú, continham uma forte percepção de pertença e deram exemplo aos jovens povos americanos que ostentavam milícias que afrontaram o império britânico. Aliados a identidades geopolíticas semelhantes a união de desígnios desses povos levou a essa mancha triangular de sangue dentro de outro trilátero, o mapa sul-americano, que auxiliou a formação de sentimentos localistas e de organização grupal, capazes de reverberar seus interesses nos ouvidos dos poderes centrais distantes da realidade campesina (PADOIN, 2001).

O poder central retentor de recursos e criador de imposições genéricas, em terras gaúchas, teve início nos colonizadores subdesenvolvidos ibéricos e, posteriormente, com as suas antigas elites regionais subordinadas à Europa, os mesmos grupos ascenderam ao comando das novas nações sul-americanas.

As inquietações dos agrupamentos humanos pampeanos eram semelhantes tanto para os subordinados ao Rio de Janeiro quanto para Buenos Aires e, posteriormente, Montevideo. O gaúcho das jovens nações, nesse momento, se identificava com os arquétipos de homem de olhos negros, delgado, forte, honesto, carnívoro, valente, leal, franco e simples, ao contrário do forasteiro refinado e de voz grave, com os perfis delimitados por Simões Lopes Neto (2012) que os descreveu com maestria em seus contos regionais.

Esse embate entre a primeira e a terceira pessoa do plural (nós e eles) permanece até hoje em terras rio grandenses, pois desde a sua formação serve de fronteira de interesses, mesmo que um mundo líquido priorize a primeira pessoa do singular. O enfoque jurídico-político do princípio da subsidiariedade nas aglomerações urbanas no Rio Grande do Sul, em meio dessa guerra de pronomes pessoais do caso reto, pode afastar do campo de análise o aprofundamento sobre o transcurso histórico singular das regiões exteriores as linhas nacionais brasileiras, mas o reconhecimento de seus efeitos na interação do povo gaúcho com a administração pública municipal, local e central, é fundamental.

O fito de mostrar as singularidades dos núcleos habitacionais que compartilham o mesmo bioma, o Pampa, é de verificar a similitude geopolítica das comunidades do sul do Brasil com o Uruguai e a Argentina e demonstrar, em âmbito regional, que os assentamentos humanos modernos permanecem com forte ligação com o ambiente em que estão inseridos.

Essa ligação da construção da identidade, da formação cultural e da geografia que o circunda mostra um seu caráter fundamental, que não está restrito a eras anteriores a escrita, que a busca por resolver as necessidades em alimentação, moradia e vestuário era a razão de existência das comunidades e, posteriormente, das cidades no ideário de Platão (2005). Para Papas (2017) a descrição de Sócrates dos elementos constitutivos de uma cidade para o seu mestre é:

A cidade vem a existir em primeiro lugar por causa de “os seres humanos, considerados individualmente, não são autossuficientes (369b)”; ela assume a forma que tem por causa de “as pessoas são naturalmente dispostas a

executarem tarefas (370a-b). A cidade deve a sua característica de ser uma unidade formada a partir da multiplicidade de seus habitantes: se não fosse uma unicidade não poderia representar verdadeiramente a união dos seus cidadãos. (p. 119).

Mesmo que ocorra risco de alguns aforismos nessa análise sobre a formação urbana é possível perceber as ligações entre as comunidades humanas com o ambiente em que estão inseridos, de modo lato-sensu, como sendo o ponto de partida para uma teoria do Estado. O elemento que sempre é ponderado pelos analistas da realidade urbana é o bem-estar dos seus habitantes finalidade comum à pluralidade de partes e interesses.

Para Henri Lefebvre (2001 p. 36) “a cidade liga seus elementos associativos à forma de propriedade comunal (‘propriedade privada comum’ ou ‘apropriação primitiva’) dos cidadãos ativos, os quais se opõem aos escravos”. A moldagem da comunidade com sua geografia habitacional supera as delimitações em nações, estados e até mesmo municípios.

A tipologia urbana já é alvo de largos estudos por diversas áreas científicas, com investigações aprofundadas nas concentrações urbanas radiais, zonas que estão condicionadas a recursos naturais ou econômicos. A ponderação dos dados colhidos nos Censos e nos arquivos oficiais está sob encargo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística que constantemente mapeia a distribuição populacional do país. Na mais recente publicação, do órgão da administração pública federal, sobre o tema (2017) foram elencado diversos perfis de contração intra-urbana e de formas de busca de serviços, que serve de fator aglutinador e motivador de diásporas rurais.

O estatuto da metrópole formaliza um modelo de governança interfederativa que possibilita, às divisões regionais do Brasil, minimizarem suas deficiências e potencializarem suas características sóciogeográficas e econômicas preexistentes a interferência de outros entes federados. Em outro estudo do IBGE (2017), com enfoque no processo de regionalização, foi constatado que delimitar o território dos estados em regiões imediatas e intermediárias mostra-se contraditoriamente presente na vida do cidadão.

A comunidade gaúcha, ao seguir as novas divisões territoriais em territórios-zona e territórios-rede, pode oficializar uma tendência de potencialização de recursos, que até o momento em for de centralizada, como nos dilemas do repasse

de enfermos entre municípios, em que as ambulâncias percorrem grandes distâncias para o cumprimento do direito à saúde, onde um município polo centraliza recursos e atendimentos de toda uma região. A competência para a execução das políticas públicas zonais deveria ser em conjunto e não seccionada, terceirizando os dilemas e centralizando os êxitos, pois como exemplo de governança interfederativa a competência é concorrente e não compartimentada.

Contudo, há ruídos de comunicação, com terminologias diferentes entre o urbanismo e a geografia, que são estranhas a estudiosos da gestão do interesse público e seus mecanismos de execução, como os operadores do Direito. A exemplo dos conceitos de territórios-zona e dos territórios-rede, com os primeiros são arranjos populacionais que correspondem a uma área ininterrupta, contínua e homogênea, com fluxos contínuos de diversas esferas de interesse (trabalho, estudo, serviços médicos, etc.). Já os territórios-rede demonstram o controle de algumas cidades com alcance intra e inter-regionais. “A conjugação dessas duas dimensões (e metodologias) precisa ser levada em consideração, pois se a lógica zonal capta um sentido de organização e de uso contínuo do território, a lógica em rede valoriza a interação nela presente” (IBGE, Coordenação de Geografia, 2017, p. 21).

A legislação paradigma consegue inovar juridicamente, com uma constatação anterior às raízes do Direito, ao positivar a união dos povoamentos pela gestão regional somando as forças municipais que chancelam o poder da identidade pessoal. O empoderamento local, pela via da autonomia administrativa para as comunidades regionais com a governança interfederativa, que formaliza a coalização de municípios, abre possibilidade de utilizar ferramentas jurídicas como consórcios públicos entre regiões, potencializando as possibilidades do desenvolvimento local.

Caso a norma paradigmática entre no estágio de eficácia plena haverá possibilidade de ramos científicos pouco explorados pelas autoridades gestoras públicas, a exemplo da geopolítica, mostrarem sua importância em adaptar o cidadão e o gestor aos potenciais regionais. Tim Marshall (2018 p. 10) delimita a geopolítica como o exame das “maneiras pelas quais os assuntos interacionais podem ser compreendidos através de fatores geográficos; não somente a paisagem física – as barreiras naturais ou conexão de rede fluviais, por exemplo”.

A formação cultural está muito ligada ao clima e elementos geográficos como a baixa influência do tráfego naval e a subutilização de riquezas naturais. O Rio Grande do Sul tem suas bases tradicionalistas construídas com memórias inexatas, que não são exclusividade das terras gaúchas, comuns em boa parte do mundo, os seus espíritos nacionais são constituídos de ficções baseadas em histórias reais. Pela posição cartográfica desse governo subnacional a formação acabou seguindo estrangeirismos lindeiros como já analisado.

Assim, as sociedades que se formaram no sul do Brasil e as que pertenciam à “Argentina” e ao “Uruguai” aproximaram-se quanto a sua formação econômica, cultural e social. Tiveram como característica o desenvolvimento da atividade pecuária, o comércio do contrabando, a sociedade latifundiária e militarizada, além de manterem as relações sociais de compadrinho, de mando e de força. (PADOIN, 2001, p. 22).

O entendimento de Castells (1999) sobre a necessidade de pluralidade de poder e fontes de autoridades na gestão do Estado-nação é uma das principais bases do ideário de ação cooperada regional da governança interfederativa, base do corrente estudo. A engenharia institucional da administração pública é uma forma pela qual é atingida a liberdade almejada na era moderna. O desenvolvido econômico e social daquele período, a mencionada liberdade é apenas uma dentre diversas fontes dessa soberania compartilhada, que em terras gaúchas mesmo com a memória viva de lutas do século XIX a cidadania ativa ainda é raridade.

A busca das concepções de comunidade e eficiência administrativa, também lastram umas das bases do princípio da subsidiariedade. Esse princípio coaduna tanto com a governança interfederativa que acarreta a possibilidade de alteração das práticas do federalismo cooperativo nacional quanto à instrumentalização dessas novas teorias gerais do Estado. O papel do governante e do governado, através de uma configuração da cidadania e da racionalidade social com as decisões públicas do interesse local, com incursões nas temáticas relacionadas a liberdade, federalismo, democracia pluralista e equidade, entregam, formam o terreno propício para um processo integrativo igualitário que supera a previsão legal.

A Constituição Federal de 1988 institui, no seu artigo 23, o Federalismo Cooperativo, elencando uma série de matérias cuja competência é comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ou seja, os requisitos legais de compartilhamento administrativo da gestão do bem público ostenta o mais alto

patamar legislativo nacional. Dessa forma, o parágrafo único do mencionado artigo da constituição federal estabelece que cabe a Lei Complementar fixar normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os Municípios, pois deve haver um equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Contudo o plano de desenvolvimento integrado, requisito formal das políticas públicas integrativas regionais, ainda não está presente no ordenamento jurídico pátrio, mesmo que a constituição esteja às vésperas do seu trigésimo aniversário. Abordagens positivistas ou racionalistas das políticas públicas que almejam dar suporte à decisão de um poder central, na figura de um chefe do executivo ou uma assembleia de representantes, mesmo que permaneçam sendo o modo corrente na maior parte dos países, ainda é insuficiente para as novas demandas exaras no cotidiano das atuais urbes em expansão (HOWLETT, 2013). As políticas públicas macro estabelecidas não estão obtendo os resultados auto estabelecidos.

Os ambientes não naturais, criados socialmente em uma arena de conflitos sociais, onde é produzido capital, isso dificulta em múltiplas formas a criação de critérios de formação de identidade regional (MARIAN , 2015), já que, a solidão coletiva atualmente é a regra nas urbes nacionais. Comprometendo assim as incursões nessa temática em conceitos chave para a subsidiariedade, a liberdade, o federalismo, a democracia pluralista e a equidade, que são necessárias ao esclarecimento do processo integrativo social que visa ao desenvolvimento local.

Assim, subsiste a dúvida sobre o sentido real de desenvolvimento, já que o agir em processo integrativo social, pode gerar reflexos no capital financeiro se os capitais estiveres fortalecidos. Para Dallabrida (2010, p. 153) a delimitação tradicional do tema que “ressalta a ideia de processo, de mudança estrutural, concebe a sociedade como ator, resalta sua dimensão localizada e o sentido de dinamização socioecômica como sendo a melhoria da qualidade de vida da população”.

Nesse diapasão, tanto Dallabrida, quanto os diversos matizes do princípio da subsidiariedade acompanham o entendimento de Sen (2000) quanto à eficácia da busca da sobrevivência econômica e social, fora da visão de Charles Darwin, dentro da abrangência da teoria da escolha racional. A interdependência entre liberdade e responsabilidade, por vezes, pode ser olvidada no individualismo dos tempos líquidos, contudo, as necessidades mútuas entre componentes de um assentamento humano sempre existiram e subsistem mesmo que camufladas nos processos de

produção e operacionalização, que sistematizam interações humanas e são absorvidos pelos cotidianos em *looping*.

“Uma divisão de responsabilidade que ponha o fardo de cuidar do interesse de uma pessoa sobre os ombros de outra pode acarretar a perda de vários aspectos importantes como motivação, envolvimento e autoconhecimento” (SEN, 2000, p. 321). O meio termo entre a indiferença com a vida do vizinho, ignorando gritos com indícios de violência doméstica ou sendo indiferente com os horários reservados ao descanso é um extremo onde o viver em caridade, servindo ao próximo dentro de uma utopia cooperativa da felicidade total é diametralmente oposto. Provavelmente o ponto de equilíbrio dessa linha seja um dos principais desafios das cidades integradoras, que aplicam o princípio da subsidiariedade ao implementar do Estatuto da metrópole e da cidade.

Os preceitos da subsidiariedade em sua perspectiva jurídico-política, superam a proximidade territorial entre a entidade pública e os órgãos administrados, mesmo que a considere como ponto de suma importância a repartição dos níveis de decisão para uma democracia que extrapole conceitos jurídicos. Ou seja, estar adjunto ao administrador é importante, mas estar de acordo com o fim a ser buscado é fundamental, mesmo que temporariamente esteja em discordância com o procedimento a ser tomado.

O ponto fulcral desse princípio reside nos poderes exercidos pelo nível mais próximo dos cidadãos no sentido de exposição de razões e percepção de alteração do *status quo*, sem olvidar que as “matérias ou assuntos, uma vez determinados devem corresponder à atribuição de entidades públicas, podendo ser seguidas por entidades locais ou pelo Estado” (2003, p. 447). O termo subsidiário corriqueiramente é dado como sinônimo de secundário ou acessório, ele liga a carência de instrumentos de atuação da administração pública ao que é considerado principal. Em seu núcleo fundamental, o princípio da subsidiariedade, forma-se o meio pelo qual a transferência de atribuições e poderes, de soberania, se transferem dentro da legalidade estrita (MARTINS, 2003).

Sob o viés da filosofia do direito, as implicações da subsidiariedade abordam a ordem política, jurídica e econômica. As características de controle estatal se relacionam com o princípio da soberania com repercussão na definição jurídica que assume duas concepções diferentes. A primeira está voltada ao sentido tradicional de secundariedade, já a outra, vincula-se à compreensão e firma-se na ideia de

supletividade. A última é a considerada de maior relevância semântica, aí a subsidiariedade detém simultaneamente dois significados: um de complementariedade e outro de suplementariedade (BARACHO, 1996).

1.2 Cidade como união de cidadãos civilizados

Comunidades clientelistas, neofeudalistas, não dialogam com essa forma de trato do interesse público. A construção de um tipo especial de comunidade, na qual o indivíduo deseja viver, não olvida a existência de outros grupos paralelos, onde qualquer pessoa pode ingressar livremente. Saindo do pressuposto que essa pluralidade possivelmente afasta a realização de um único tipo de comunidade, uníssona e aceitável por todos, pois é impossível definir para todas as pessoas um único e exclusivo modo de vida.

A coexistência das diversas formas de dinamismo da busca da qualidade de vida que não afrontam os limites gerais traçados pelo Estado, em seus textos históricos e formais, e refinado pelos componentes do ambiente onde o singular compõe o plural, forma o ponto de interseção de pessoas e grupos com a cultura popular e a sua conseqüente identidade. A união pela diferença, onde ideais e perspectivas são díspares, mas é mantido o respeito, em tempos líquidos, é uma das metas concretizadas pelo reconhecimento da igualdade de direitos e a proteção mútua, para todos integrantes da nação, dos bens juridicamente tutelados.

Mesmo que pareça utópica essa abordagem, o engajamento em interesses comuns é um movimento crescente em todo mundo e quando organizado sistematicamente apresenta bons resultados na formação de identidades sociais agregadoras. Segundo Castells (1999), os processos de mobilização social com finalidade preestabelecida, organizados em um determinado território e visando objetivos urbanos, denominados movimentos urbanos, são uma tendência em crescimento com três conjuntos de metas primordiais.

Esses objetivos estão voltados as necessidades urbanas, inseridas na busca pela qualidade de vida nas aglomerações urbanas, em paralelo ao consumo sustentável que corrobora com a identidade cultura local e a conquista da autonomia da política local frente à central, além da participação qualitativa dos cidadãos. O novo projeto de sociedade contemporânea deve se afastar das dicotomias da guerra fria, dos velhos culotes nas calças dos revolucionários franceses, em meio de

castelos e reis, que eram indiferentes com a população de seus países na busca de desenvolvimentos futuros que jamais foram presentes.

As divisões sociais comparadas ao sistema de castas ou guetos, que separam rigidamente distritos e obrigam as pessoas a entregarem uma fração, cada vez maior, de suas vidas ao transporte urbano são uma preocupação dos especialistas na estruturação das cidades, ao seguir as dimensões das ruas e prédios. O viés político e social, que por vezes é olvidado, com o princípio da subsidiariedade pode seguir as novas tendências de destituição do antigo ideal da cidade-fábrica.

O capitalismo mesmo com pouca afronta ideológica apresenta problemas estruturais e as cidades que sobrevivem nessa sistemática buscam meios de cumprir os seus objetivos neolíticos, cuidar de seus componentes. Zucconi (2016, p. 19) descreve que a atualidade demanda cidades “desenhadas com hierarquias urbanas totalmente novas, as quais somente em parte, algumas áreas de implementação mais antiga, que coincidem com núcleos preexistentes”.

As projeções populacionais que reforçam a busca de desenvolvimento pela via da indústria, que recorta as cidades, está mudando, já que, o próprio mercado mundial e a produção de riquezas estão mudando, com a globalização, com mercados coexistentes, em que é financeiramente melhor trazer produtos do outro lado mundo do que formar fábricas locais em que a produção de riquezas vai muito além dos cifrões. Assim, “em um século, a população mundial cresceu vertiginosamente, de 1,65 bilhão de pessoas, por volta de 1900, para seis bilhões no ano 2000; estima-se que esse crescimento atingirá a marca de 9 bilhões no ano de 2050” (GEHL, 2015, p. 215).

As perspectivas de grandes números nos censos demográficos também mostram que a necessidade de desenvolvimento econômico e de transporte está comprometendo grandes frações do dia e da vida dos habitantes urbanos. As desistências, cada vez maiores, dos novos locais de trabalho e o difícil acesso aos meios de transporte não acompanham a necessidade nos países pobres e emergentes (IBGE, Coordenação de População e indicadores Sociais, 2017).

Tradições como caminhar ou pedalar, como papel crucial na mobilidade de grupos sociais, vêm reassumindo um papel que a motorização ainda mantém na dinâmica de circulação urbana que orbita as indústrias e serviços (GEHL, 2015). As releituras estruturais dependem de um correspondente ecossistema humano

redesenhado, deve ter essa forma de leitura do suporte de um pluralismo jurídico descentralizador. Nas palavras de Wolkmer (2015, p. 87):

O Direito, enquanto instrumento técnico de regulação e de controle, adquire formato universal que pode ser compartilhado por múltiplas organizações sociais ou distintas experiências comunitárias, independentemente de seu estágio de produção material e de alcance cultural, distintamente, pelo ângulo de seu conteúdo (ou seja, fenômeno social), impõe-se precisar as particularidades que separam um sistema jurídico do outro. Isso está claro quando se prioriza o Direito não apenas como estrutura normativa, mas como relação social, reflexo cultural de confluência de uma determinada produção econômica com as necessidades da formação social, da estrutura de poder predominante e do nível de colonização. (WOLKMER, 2015, p. 87).

Segundo a pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua do IBGE (2018), a população residente no Brasil em 2017 está estimada em 207,1 milhões de pessoas, demonstrando um aumento de 4,2% em comparação com a última pesquisa feita em 2012. Anteriormente a mobilidade da população, nos municípios em território nacional e no mesmo período de análise, ocorria da seguinte forma: em 47,6% dos domicílios o transporte era feito em carro próprio, em 22,4% era de motocicleta e 10,8% possuíam ambos os meios. Essa forte ligação com o transporte privado em parte está ligada com a formatação do desenho das cidades, que está voltado ao tráfego automobilístico que no Brasil não coexiste em harmonia com as vias ciclo viárias, hidroviárias, ferroviárias ou para pedestres, por exemplo.

Locomover pessoas e mercadorias em boa parte do território tem apenas um sentido, ingressar em um veículo terrestre, movido a combustível fóssil e disputar espaço em ruas desenhadas para o trânsito a cavalo de pequenas freguesias provinciais.

O poder do Estado não deve estar assentado em base unitária e homogênea, mas no equilíbrio plural das forças e vontades que compõem a sociedade, que em muitas vezes podem ser rivais e cúmplices concomitantemente. O pensar a reestruturação urbana deve partir dessas formas de pluralismo, não é apenas uma maneira nova de afirmar a liberdade de opinião ou de crença, é conduzir o habitante cidadão e a administração pública ao reconhecimento da necessidade de um processo de equilíbrio entre as múltiplas tensões na ordem social (BARACHO, 1996).

Carece formar uma estrutura de governança coerente com a organização física da cidade, para que os avanços de ambas esferas ocorram em mesmas escalas.

Obrigatoriamente deve ser criada uma retroalimentação dessas dinâmicas, que inclusive já possui a sua previsão no ordenamento jurídico pátrio, no Capítulo VI do Estatuto da cidade. Em seu artigo 45 está textualmente expresso que:

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 e suas atividades e o pleno exercício da cidadania (BRASIL, 2001).

Na conclusão dos apontamentos sobre as estruturas de governança em ambiente corporativo, Fiani (2011) constata que as redes de contato entre os indivíduos, componentes de instituições tanto públicas quanto privadas, mostram-se benéficas no ponto que é superada a representação do nicho social de cada indivíduo, como líder comunitário ou representando de algum órgão da administração pública e afloram os interesses do espírito comunitarista. Contudo, também é verificado o risco de tredestinações, quando os agentes, no exercício de suas atividades fins, “tendem a reduzir conflitos entre empresas, uma vez que promovem o surgimento de relações pessoais duradouras entre fornecedores e clientes. Por outro lado, as mesmas redes de relações pessoais podem favorecer atitudes oportunistas” (FIANI, 2011 p. 105).

Então busca-se um consenso cidadão que no pluralismo pode ser classificado em categorias gerais dentro do discurso político e normativo, pois só há legitimidade do conflito se decorrer da integração dos corpos intermediários de uma macro organização. A governa interfederativa, mesmo que tenha questionamentos sobre a sua operacionalidade prática, acima de tudo é um método geral, que aliado ao princípio da subsidiariedade pode ser um caminho para a obtenção de uma cidadania ativa. Através do consenso e da tolerância, propicia-se o máximo de convivência comunitária e o resultado concreto desse processo é apenas um efeito do consenso no pluralismo e não a ordem que de ser respeitada por todos, caso contrário o castelo de cartas, com selo do judiciário, desmorona.

Em uma poliarquia, segundo Santos Junior (2001, p. 86), “a esfera municipal está subordinada à institucionalidade definida no plano nacional, pelo Estado e pelo regime de governo”, assim sendo, ao meio jurídico cumpre a função de plataforma da cidadania e não sustentação ou abstração de poder distante dos habitantes da cidade. A criação da identidade é feita na sociabilidade que faz o ser humano

subordinar a natureza que o envolve, ao controlá-la de acordo com seus propósitos, e com isso tenta colonizar e construir o futuro (GIDDENS, 2002).

As relações estabelecidas dos componentes das cidades e as autoridades públicas, que somam a igualdade das possibilidades de imposição de vontade permitada pelo Direito, devem manter o vínculo identitário entre os envolvidos, caso contrário pode ser minimizado o ideal de igualdade a mais uma previsão legal abstrata. Quanto menor a escala populacional melhor a interação da administração pública com os grupos sociais, a forma em que é utilizado o poder da identidade deve ser um conhecimento base do gestor público.

A solução dos problemas locais pode permanecer no mesmo espaço onde eles ocorrem, com o princípio da subsidiariedade, gerando assim uma maior confiança e credibilidade à administração pública, além de um maior controle por parte da população interessada. Na publicação do IBGE “perfil dos municípios brasileiros” (2017), foi demonstrado, a letra da lei, quanto a participação cidadã nas diretrizes habitacionais, no quesito formal, pode formar as condições para a implementação do princípio da subsidiariedade, pois está em crescente expansão dos conselhos relativos ao tema no país.

Foi verificado que os órgãos colegiados, previstos no Estatuto da cidade, com lastro jurídico na legislação local, chegam à 69,8% de 5570 municípios brasileiros em 2017, mesmo que alguns casos sejam ainda uma estrutura responsável pelas políticas habitacionais desestruturada e com pouca efetividade prática. “Nos municípios de menor porte populacional, é mais frequente que não exista qualquer estrutura responsável pelas políticas habitacionais, mas todos os 42 municípios com mais de 500.000 habitantes possuem algum tipo de estrutura de auxílio de gestão” (IBGE, Cordenção de Geografia , 2017, p. 29).

Contudo, também foi levantando o estado preocupante na omissão da administração que não produz alguns dos instrumentos jurídicos com capacidade de fomentar o desenvolvimento urbano, que não existe em localidades em que o recebimento deveria ser prioridade dos poderes legislativo e executivo. Isso ocorre, devido ao pequeno fluxo de caixa da administração pública, a exemplo dos planos municipais de habitação e o plano diretor.

O primeiro é requisito para acessar os recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, apenas 39,7% dos municípios, e com Plano Diretor Municipal já são 64,8% dos municípios, incluindo aí as cidades com a

obrigatoriedade constitucional, e com ambos os instrumentos são apenas 25,7% do total da municipalidade. O mesmo estudo demonstrou que a gestão habitacional sofre variação regional, mas foi apurado, no ano de 2017, que 3319 municípios possuem conselhos municipais de habitação. Em números absolutos de municípios do país chega a 59,6% do total de municípios e só na região Sul a monta chega a 83,6% dos municípios (IBGE, Cordenção de Geografia , 2017).

A simples existência do colegiado não é sinônimo de sua atividade efetiva, já que as políticas públicas dessa área se apoiam em justificativas de ausência de apoio clientelista do retentor financeiro por excelência, a união. O desenvolvimento deve ser buscado de modo empírico, ou seja, pesar a administração pelo ponto de vista do administrado, da experiência da convivência na comunidade, ter o Estado como parceiro e não apenas como provedor.

A falta de compatibilização das administrações autônomas que compõe a federação brasileira, faz com que a menor capacidade financeira dos estados e municípios levem a orbitarem a União. Dessa forma, adotar o princípio da subsidiariedade é seguir desde de sua etimologia da palavra, que remonta o sentido de subsidiário provém do termo latino *subsidium*, derivado de *subsidiarius* e implica em conservar a repartição de duas categorias de atribuições, meios e órgãos, que se distinguem uns dos outros por suas relações entre si, mas não subordinam-se (MARTINS, 2003).

A governança pode assumir diferentes modelos, conforme o contexto em que é desenvolvida, esse processo pode levar a uma forma mais centralizada pelo estado. A maior centralização ou menor centralização da governança depende tanto das disposições políticas, quanto das competências técnico-administrativas dos governos. A gestão, quando insuficiente, precisa ser suprida pela capacidade de articulação para realização de parcerias (REIS MARTINS, 2018)

O mencionado princípio da subsidiariedade, com a descentralização, se intercomunica com outros princípios, nos domínios de suas especialidades, como em matéria financeira não procede de outro princípio ou comanda outros nortes de mesma hierarquia. Ele é suficiente a si próprio, circunstância que explica parcialmente sua exterioridade em relação ao Direito.

A crise estrutural do Estado em relação as suas finanças devido a manutenção da estratégia do bem-estar, tem importância no processo de coesão social, mas o aparato estatal não é correspondido pela arrecadação decorrente do

desenvolvimento da atividade produtiva (HERMANY, 2007). O poder local deve dispor de condições que criem situações para formação da cidadania, do cidadão e do Município. As propostas de um mundo homogeneizado, do Estado-nação ou do Estado federal, não podem assentar categorias institucionalizadas que esqueçam das comunidades menores.

A organização temporal da sociedade e do mundo parte da proclamação da igualdade essencial dos homens, favorecedora do consenso e conciliação entre as nações que por sua vez são compostas por cidades, independente de estrutura de governo ou Estado, todos tem em seu núcleo básico o espaço onde as pessoas se encontram. Segundo Harvey (2014) as qualidades humanas insurgem da convivência nos diversos espaços das e nas cidades, mesmo que haja controle social e apropriação, tanto pelos interesses privados como pelos públicos estatais.

Nesse sentido Bourdin (2001) ao tratar sobre o reconhecimento da complexidade de determinados fenômenos, como a sistematização, acaba por setorizar com critérios de semelhança as novas secções. O desenvolvimento da ecologia é diretamente voltado a caracterizar sistemas com base em regiões territoriais menores. Ainda que haja prudência do cidadão urbano, o reflexo do “eu” na vida cotidiana é apropriado pelos grupos nesse território, ou as práticas sociais exercidas habitualmente.

“Vivemos na era em que tudo é patrimônio: todos os domínios do meio ambiente e da atividade humana estão englobados, e todo objeto é ‘elegível’ enquanto for possível lhe associar qualquer critério de autenticidade” (BOURDIN, 2001, p. 49). Patrimônios culturais, dominicais e em geral os de uso comum ou de interesse supra individual, exercem a sua função de formatação da identidade local, ao lembrar o passado, mostram suas influências no presente quando o individual sente-se estar incluso no coletivo, sentindo as influências geracionais.

Sen (2000), explica que as formas de privação da emancipação humana podem ser percebidas na restrição de acesso a alvedrio político e direitos civis básicos, além da ausência de liberdade quando retirados os “processos que permitem a liberdade de ações e decisões como as oportunidades reais que as pessoas têm para realizar o mínimo do que gostariam” (p. 31).

Infelizmente as coletividades locais não têm, efetivamente, as mesmas possibilidades financeiras em contraposição com os demais entes federados, nem mesmo a correspondência de custeio de suas atribuições dadas pela lei maior. O

dinamismo do federalismo, relacionado com o princípio de subsidiariedade, leva à correlação entre integração e autonomia, criando uma espécie de subsidiariedade de base federativa, capaz de assegurar paz e liberdade dos diversos Estados que fazem parte do processo aproximativo geral, com preservação das potencialidades individuais (BARACHO, 1996).

O princípio de subsidiariedade assemelha-se a uma repartição de competência entre sociedade e Estado e, ao mesmo tempo, impede o avanço intervencionista da administração pública. Exige desse modo, uma ajuda e uma promoção das atividades próprias do pluralismo social. Possibilita assim, desenvolver as formas associativas e uma coordenação das atividades estatais de fomento. É aplicado nos âmbitos em que a ordem e o poder têm limitações razoáveis, ao mesmo tempo em que a economia deve conviver com a liberdade.

As competências da gestão da máquina pública completam-se em função das necessidades e das suplências, possibilitando que o princípio de subsidiariedade, realize-se através do instrumento de participação ou mesmo de parceria. A subsidiariedade é concretizada no Município, desde que o indivíduo não seja um ser abstrato, aparecendo como cidadão, usuário, vizinho, contribuinte, consorciado e participante direto na condução e fiscalização das atividades do corpo político, administrativo e prestacional.

O princípio da subsidiariedade também é aplicado em todas as esferas da vida humana como na vida social, econômica e política. Como já salientado, o princípio da subsidiariedade fomenta o fato de que as associações menores não devem ser absorvidas pelas associações maiores, e sim, coexistirem e cooperarem com os conflitos originários nessa relação, resolvidos sem imposição de vontade. Essa leitura ocorre devido a constatação e a necessidade de reafirmação do motivo primordial da organização estatal, o resguardo de seus componentes que encontram singularidades entre si.

A falta de empatia no cotidiano urbano por parte de seus habitantes, já demonstrou efeitos desoladores quando somados a ideologias ou hábitos anaforicamente bárbaros como a escravidão étnica e o Holocausto da primeira metade do século XX. Krznaric (2015) explica que um dos elementos constitutivos da empatia é fundamental para a formação de grupos coesos capazes de executar as releituras jurídicas que o Estatuto da Metrópole disponibiliza, a “mera” curiosidade

pelo outro. A proteção dos componentes dos grupos humanos é a força motriz das cidades, mas a curiosidade pelo outro é que faz animais serem humanos.

Kant (2002) já criticava que a razão pura, tratada como fenômeno natural, é uma ilusão onde uma “doutrina do sumo bem” oriunda de mestres do conhecimento da sabedoria, ao ignorar a dialética prática da vida cotidiana, eivam seus raciocínios com vícios de origem. Krznaric (2015) por sua vez afirma que “a curiosidade continua sendo valorizada nas artes e nas ciências hoje em dia. Mas é limitada por nossa herança iluminista, que presume que ela deveria ser aplicada à ideias e objetos, e não a pessoas” (p. 197). Reconhecer a existência de grupos coexistentes e não subordinados, dentro das urbes modernas, é um desafio que só pode ser alcançado com o interesse no outro “diferente”.

É possível perceber, desse modo, que o não principal se torna indispensável para o alcance da meta primordial, que parece ter base racional, mas é composta por seres que não agem somente com a razão, o ser humano. De Coulanges (2007) explica que a racionalidade da humanidade levou a história das sociedades antigas, uma ligação maior com as ideias e instituições do que pela numerificação do calendário. A superação das necessidades materiais familiares, como alimento e moradia e posteriormente saúde e educação demandam uma cooperação entre as cidades, por não conseguirem ser autossuficientes. A superação da inteligência divina fraternal dos Estados submetidos a dogmas religiosos, para uma dogmática extrafamiliar levou as tribos nascidas da união da fratria e da cúria, para a atual forma de convivência impessoal dos atuais centros urbanos.

Quanto à conceitualização atual do princípio de subsidiariedade, essa é oriunda das crises geradas por dois grandes sistemas: o liberalismo e o socialismo, em que ambas não conseguiram reformular esse elo de união pela adversidade. Nesse sentido, a cidadania é a atualização dessa idealização, além de ser pressuposto básico para a efetivação do princípio de subsidiariedade.

O liberalismo repousa sobre a concepção do homem egoísta, interessado, exclusivamente, na procura de sua própria felicidade. Já o socialismo recusa a ação privada que visa ao interesse geral, uma vez que não suporta outra maneira de pensar. A ideia de subsidiariedade almeja convergir as duas tendências, para efetivação do bem-estar, não apenas em termos de interesse econômico e financeiro. Deve-se priorizar, sempre, a competência à instância mais próxima do

cidadão para realizar a ação política. Em caso de insuficiência, surge o dever de suprir a inadequação.

Por sua vez, o Estado só deve agir por ele próprio quando existe necessidade real, que não tenha sido atendida por qualquer coletividade ou grupo de cidadãos. A ideia de subsidiariedade causou e causa inquietações das velhas estruturas de governo, tendo em vista, que surge como alternativa entre o liberalismo clássico e o socialismo centralizador. Assenta-se em política social, proposta por Estado descentralizado, com o reconhecimento, de certa forma paradoxal, de dois entendimentos: abandona o igualitarismo social em proveito do valor da dignidade ao mesmo tempo em que foge do individualismo filosófico, para compor sociedade estruturada e federal (BARACHO, 1996).

A autoridade pública deve preocupar-se não somente em garantir o bem-estar de cada um, mas em trabalhar, em sua plenitude, na sociedade contida em sua comunidade (MARTINS, 2003). A característica essencial do princípio é a flexibilidade, pela qual em qualquer circunstância a ele implica efetivação do equilíbrio. Não será nunca rígido, como por exemplo, quando se trata de prescrição jurídica no domínio das competências reservadas. As decisões legislativas ou administrativas, devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, isto é, por aqueles que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas.

Compreende-se, assim, que a subsidiariedade é um princípio de repartição de competências que, aplicado ao Direito Constitucional, encontra sua expressão imediata no federalismo, tido como o modo de repartição de competências constitucionais, por excelência. Em suma, o princípio da subsidiariedade aparece como alternativa para os embates entre o Estado liberal e o Estado mínimo e o Estado Intervencionista ou Providencial. É, precisamente, desse dualismo que emerge o Estado Subsidiário.

O modo de organização territorial Estatal está ganhando mais importância com a construção da democracia participativa a partir da teoria da indivisibilidade dos direitos fundamentais com matriz constitucional e maneira de entregá-los à população. A explosão numérica, quantitativa, dos municípios no Brasil entre o final do século XX e início do XXI, não foi acompanhada pelo seu correspondente qualitativo, o crescimento das cidades na concepção tradicional do termo.

De maneira geral, o fenômeno aglomerativo urbano é caracterizado pela concentração espacial de atividades produtivas, em especial a industrial e a de serviços, que culminam na presença de fluxos econômicos, sociais, culturais e políticos (FERREIRA, *et. al.*, 2016). A constatação e exploração econômica da área municipal precede a formação social e administrativa pública no local, ou seja, na visão de uma cidade estruturada, primeiro existe a alocação de meios de crescimento econômico para em seguida surgirem os empregos e a logística presente e futura de sustentação ao fator humano de ciclo. A moradia nessa sistemática é apenas um ponto entre os demais.

Contudo a cidade-fábrica, uma demonização para essa sistemática, é uma tendência antiga, anterior às guerras mundiais do século XX, onde os Direitos Humanos receberam o formato atual de proteção, e transformar pessoas em números talvez não seja uma via empática de gestão da cidade. A angústia individual, nos atuais tempos líquidos, segue a tendência mundial das super cidades, que com a união demográfica de antigos centros urbanos e com o aumento populacional e de volume financeiro levam a um fenômeno metropolitano (BAUMAN, 2009).

No Brasil, a formação dessas dinâmicas geopolíticas, não é clara e segue o seu estatuto jurídico que demanda, tão somente, a vontade legislativa. A falta estrutural das cidades, no que tange às necessidades básicas dos seus cidadãos, leva os assentamentos humanos modernos a distanciar o cotidiano dos seus habitantes das razões primordiais do crescimento da densidade populacional humana dentro da história. Segundo Secchi (2016, p. 178) o crescente aumento populacional, principalmente durante o século XX transformou o “lucidar, definir, separar e afastar, interligar e sincronizar lugares e ritmos de vida metropolitana por meio de um sistema racional de regras de utilização do solo e de um sistema de infraestruturas”.

O desafio de gerir e organizar os novos assentamentos humanos, que supra as necessidades de energia elétrica, gás butano e posteriormente internet, teve início com a garantia da formação do *Welfare State*. Os núcleos habitacionais em boa parte do mundo, modificaram seu caráter primário de núcleo de proteção humana para uma mera mercadoria urbana. Segundo Maricato (2015, p. 19) “os capitais rentistas – fundiários e imobiliários – foram subordinados ou regulados diante dos interesses do capital industrial”.

Ter à disposição bens e serviços, com maior facilidade, nos centros urbanos é concretizar a liberdade prevista constitucionalmente. A segurança econômica é fator determinante tanto para a administração pública quanto para o cidadão. O discurso liberal poder ter ares sedutores falando em diminuição da máquina estatal, no entanto, as necessidades básicas de boa parcela da população dependem, quase que exclusivamente, das várias esferas da administração pública.

Antes da estatização das atribuições de assistência social, muito provavelmente, seriam entregues as atividades ao campo da caridade, onde preceitos de igualdade fática entre os seus integrantes, ativos e passivos, e laicidade são incompatíveis com o estado moderno (ou pós-moderno) ao arriscar as estruturas do Estado nessa transferência. Marcos lógicos como o custo-benefício ou antigas classificações do Estado, unitário e federal, devem estar superadas pela evolução da organização do território e pela repartição de competências.

O processo de alteração é consequência do aumento da descentralização territorial como forma de aumento de agilidade e eficiência da gestão local. Dessa forma há possibilidade de união de forças dos entes federados autônomos, resguardando o sentimento de localidade, com a região cultural e cidadania formada pela diversidade cidadina. Uma das dificuldades de alterar o *status quo* despersonalizador dos centros urbanos é formado pela extrema centralização de recursos e pulverização de atribuições na federação brasileira.

A concentração é explicada pela formação centrífuga da administração do Estado de direito, onde um ente federal se sobrepõe aos demais pela justificativa da macro administração. A formação da federação brasileira surgida de um Estado unitário deveria caminhar para a descentralização e se afastar do histórico autoritário com a Constituição Federal de 1988 (MAGALHÃES, 2000). Na visão normativa as modificações estruturais do federalismo mostram-se sustentadas no avanço da repartição de competências, já que são vedados retrocessos desse tema no Brasil, com vedação expressa no artigo 19 da Carta Republicana.

Não são permitidas emendas tendentes a abolir a forma federal, devido a previsão no artigo 60 da constituição federal. Já no artigo 29, da mesma carta de direitos, é garantido o autogoverno a nível local, nos diversos tipos de atribuições públicas, legislativas e administrativas, inclusive a gestão financeira, positivando assim, os instrumentos de gestão do mais novo ente federado.

No já mencionado artigo 60, também há um considerável acréscimo de institucionalização das competências municipais, em apoio à concretude do novo modelo federativo estabelecido pelo artigo 18 da constituição federal, visto que, determina ao município a sua regência dada por lei orgânica, votada por quórum qualificado de dois terços dos membros da respectiva Câmara Municipal. É estabelecido desse modo o requisito determinativo pelo qual é composto o estatuto máximo exclusivo do ente federado, que determina um grau de rigidez análogo ao que possuem as cartas constitucionais do estado e federal.

As semelhanças findam nesses aspectos formais, pois a autonomia financeira do município e dos estados membros da federação tem suas limitações no mesmo diploma legal que aumenta a competência e restringe recursos, ainda que ao mesmo tempo o interesse local também seja o nacional. A lei orgânica municipal ostenta um grau de importância tão elevado que se, por ventura, algum texto positivado com esse formato restringir o poder local e ter por fito minimizar as responsabilidades, limitando suas atribuições, vinculam-se suas ações as vontades dos demais entes federados e deixa de ser uma carta política da autonomia do município, e torna-se em um estatuto da servidão ao domínio arrebatador do Estado-Membro, ou seja, é evitada de inconstitucionalidade (BONAVIDES, 2010).

Tratando-se da autonomia municipal, ela tem sua estrutura idêntica à dos Estados-membros, configura-se pela tríplice capacidade de auto-organização com a normatização própria e pelo autogoverno e autoadministração. A lei orgânica deve organizar os órgãos da Administração com a relação entre órgãos do Executivo e Legislativo disciplinando a competência legislativa do município, além de observar as peculiaridades locais, bem como sua competência comum.

O processo legislativo municipal e toda regulamentação orçamentária devem estar em consonância com a Constituição do respectivo Estado e os preceitos do artigo 29 da Constituição Federal e seus demais dispositivos (MORAES, 2012,). O município assume a garantia de sua posição constitucional no Brasil após 1988 e sua consequente formação jurídica o coloca de mesmo nível com a união e o estado e dentro de uma lógica do ordenamento jurídico coeso e harmônico. As políticas públicas e os atos normativos devem seguir a mesma sistemática de abordagem nas atuações de todos os entes federados, sob pena de destruição das coesões administrativa e de desígnios

Pode-se ver que o reconhecimento da importância do poder local, por parte do constituinte, foi positivado com a elevação a ente federado do município na carta cidadã de 1988, ao reforçar a igualdade das esferas administrativas, com a necessidade de colaboração para o bom funcionamento da máquina pública. Está estabelecido que a autonomia da gestão estatal constitui uma divisão quádrupla, nos âmbitos administrativo, político, financeiro, autoritário e legislativo, embasada em uma cooperação entre os entes federados. Dessa forma, foi traduzida em sua essência a competência autônoma, que contribui para a estratégia de descentralização do poder e das decisões políticas (CORRALO, 2014,).

O texto constitucional no artigo 30, inciso primeiro, ao tratar a competência municipal legislativa, a restringe a assuntos de interesse local e entrega a um conceito amplo obrigações que devem ser suplementadas por normas estaduais e federais. Nesse preenchimento normativo é localizado o conceito de ação subsidiária na matriz jurídica nacional.

Com os traços mínimos da subsidiariedade estabelecidos, o questionamento do elemento base a ser suplementado é uma consequência lógica e ao sopesar um modelo de Estado nacional, sob o jugo da lei e com formação democrática, além de manter as diversas formas de administração, tem por fim dar forma aos direitos fundamentais. Assim são colocadas em xeque as antigas formas unitária e federal, como já mencionado, esse novo sentido de terceira via é fundamental, pois as tornam superadas pelo seu engessamento burocrático. As novas formas de traçar a organização territorial, com a repartição de competências, levam a um formato de descentralização territorial com múltiplas plataformas, com otimização na gestão administrativa, visando consolidar a democracia e consagrando o respeito a diversidade cultural (MAGALHÃES, 2000).

Coaduna com essa necessidade de otimização de recursos, tanto o dinamismo econômico quanto o social vivido pelas sociedades modernas, que fazem com que essa eficiência demande uma estrutura federativa flexível, diante de suas regras e instituições. Ocorre isso, pois os mecanismos de discussão permanecem com o rateio de recursos e funções que permite diversos métodos de gestão regionais, no entanto, os arranjos federativos atuais tendem a encontrar barreiras na implementação dessa via de criação e manutenção de políticas públicas.

Essa dinâmica deve ter como constante as bases do modelo de Estado federado, que por si só não é a resposta para todos os males, mas sim, um

mecanismo que forma as condições de coordenar as ações conjuntas em níveis administrativos diferentes e autônomos de um mesmo governo. O alinhamento de interesses é elemento motriz para a mobilização, mas a cooperação também abrange um fator de bem-estar social em todos os seus entes. A cooperação compõe o principal alicerce da união que assume uma posição de auxílio a determinados componentes da coalizão nacional.

Cabe dizer que os princípios do federalismo cooperativo e do compartilhamento dos poderes descritos na Constituição Federal são complementares, ou seja, a pulverização da tomada de decisão e a escolha de prioridades das ações estatais estão no texto positivado, de modo vívido, em todos os seus aspectos primordiais. As competências de cada ente autônomo, para o exercício de suas tarefas públicas, dividem-se em competências decisória, executória e de financiamento.

A competência decisória, é aquela com a qual a administração planeja medidas de gestão do patrimônio e do interesse público, elabora suas respectivas normas jurídicas, além de controlá-las e executá-las. Já a competência executória, vincula-se no direito e no dever de um nível do governo executar uma função pública. Por fim a competência de financiamento é o dever de arcar com as despesas ligadas diretamente ao cumprimento da função (KRELL, 2008).

Menciona-se também que as singularidades de cada componente dessa união dificultam, por vezes, o processo de integração, devido a pensamentos ligados à sobreposição de interesses e individualismos. Essa conexão encontra barreiras tanto por parte do gestor quanto por parte da população, contudo, também há, ao mesmo tempo, um auto-fortalecimento pela complementariedade na convivência com as diferenças. É fundamental que todos os integrantes tenham em mente a necessidade de um corpo gestor coeso para o desenvolvimento de todos os níveis da cooperação.

A sobreposição da etapa de criação de ferramentas de compartilhamento decisional e a execução de políticas públicas é o fator decisivo para a mudança da dessincronização administrativa ou a prática de sobreposição de competências pela incapacidade material. As novas diretrizes normativas que somam a caminhada da igualdade plena, não apenas formal, dos entes federados, apresenta mudanças constantes em seu texto, mas assim evidencia essa maré de alternância que o ordenamento jurídico vive.

1.3 Novos Horizontes: a ineficácia de alguns aspectos do Estatuto da Metrópole

As divisões territoriais existentes na geografia brasileira, apenas devem ser tratadas como facilitadoras da administração, com suas singularidades sendo uma complementação de seus integrantes e não abismos intransponíveis, formadores de inimizades, com eventuais tratamentos diferentes por parte do poder central. O modelo estatal do federalismo representa uma forma de governo com um trabalhoso processo de equilíbrio de poder, por meio de freios e contrapesos, vinculado diretamente com o princípio da subsidiariedade.

O atrelamento é devido a promoção da eliminação de diversidade regional e a descentralização de poder que garante a homogeneidade das estruturas político-administrativas como fator primordial de um estado federado. A democracia brasileira que historicamente aglutinou poderes na figura do poder executivo da União, tem a oportunidade de reestruturar de fato e não só de direito a gestão dos diversos níveis governamentais subnacionais. No entanto, em muitos estados ainda existem municípios com tradições quase feudais, onde o clientelismo é fator decisivo nos pleitos eletivos, com isso, também as consequências da ineficiência em gerir o interesse público leva à corrupção. Devendo esse processo de “autonomização” ser diluído com um empoderamento do cidadão (KRELL, 2008).

A criação de mecanismos que viabilizem ações conjuntas nas políticas públicas demanda não esquecer a representação de cada ente federado frente o poder central e a participação de todos cidadãos em todas as etapas dessas ações na esfera local. O Estado nacional deve assumir a forma de uma cooperação subsidiária entre os entes federativos para fornecer uma cooperação factível entre seus entes. A estrutura uniforme na atuação estatal, segue a medida em que as esferas subnacionais dependem do alinhamento de interesses e recursos, na formatação das prioridades e execuções das atuações públicas.

Agindo assim é alterada a lógica do poder unitário, onde os demais gestores, fora do poder central, restringiam-se a cumprir ordens e mendigar parcela dos recursos. A era da república no Brasil, iniciado no final do século XIX, a princípio teria superado os paradigmas de imposição hierarquizada dos rumos do Estado.

Mas, ainda hoje o texto constitucional traz claros traços da centralização, oposta à cooperação federativa com as outorgas desiguais de poder.

A União acosta seu arcabouço normativo de competência nos artigos 241 e 23, parágrafo único, e deixa evidente, por parte do constituinte originário, o intuito de mudança para um modo compartilhado de governo ao vinculá-lo com autodeterminação às esferas de interesses locais. Já as competências comuns, de todos os entes federados do artigo 23, que enumera várias tarefas setoriais, mostra um vislumbre de uma governança interfederativa que é delimitada no estatuto da metrópole e será elucidada e operacionalizada nos capítulos posteriores.

A constituição federal, nas mencionadas secções, entrega uma possibilidade de hermenêutica de seu texto com dois tipos de repartição de competência em relação à organização do poder político, sendo uma em sentido vertical e outra em sentido horizontal. O primeiro sentido refere as distinções funcionais entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, já o segundo estabelece as competências e as relações de controle conforme os parâmetros estritamente territoriais. A posição administrativa subsidiária possibilita uma divisão interna de competências entre o ente estatal e a sociedade, baseada em uma relação de coordenação.

Neste diapasão, é de grande relevância a lição de Baracho (1996) ao destacar a grande importância atribuída ao princípio da Subsidiariedade como mecanismo e a consolidação de um pluralismo social, ou ainda, uma via de formatação de uma sociedade que harmonize os interesses e vontades dos distintos grupos sociais, sem que haja prejuízo da singularidade organizacional do Estado. Forma-se uma relação entre esse dinamismo ao agir desse modo e possibilitar o ingresso no mundo dos fatos do federalismo cooperativo.

A correlação entre integração e autonomia, cria uma espécie de subsidiariedade de base federativa e apenas com a liberdade dos diversos componentes podem ser preservadas as potencialidades individuais ao invés de subutilizá-las em políticas gerais. Essa forma de gerir o estado tem na cidadania ativa um pressuposto básico, com as instâncias privadas trabalhando para a coletividade e realizando tarefas de interesse geral, com supedâneo na solidariedade, desvinculada da caridade.

Solidariedade essa, afastada do ponto de vista de benesse de um agente superior com seus subordinados ou voltada a pressupostos religiosos, mas sim, uma

cooperação entre pares, dentro de uma organização onde todos se complementam e se auxiliam mutuamente. A própria suplência do princípio da subsidiariedade é tida como um processo complementar à atividade de Estado e não como substituta das competências individuais. A construção de um direito social, com suas perspectivas e características, vincula-se ao contexto sociopolítico em que atuam os atores sociais.

O fenômeno da efetivação do direito social é resultado da apropriação do espaço público estatal pela sociedade, e condiciona-se à possibilidade de ampliação da participação popular (HERMANY, 2007). Contudo, para que isso ocorra, é necessário a presença do pressuposto reorganizacional do espaço público e privado como caminho de afastamento da antiga e superada dicotomização Estado-sociedade. Os objetivos das ações integradas da administração pública e da sociedade são a valorização da pessoa humana e a obtenção do bem comum, além do aumento da qualidade de vida nas cidades, que podem ser apostas de dois modos, estatal ou tradicional.

A primeira forma de aplicação do princípio da subsidiariedade compreende a relação entre Estado com os grupos civis intermediários, além da ligação direta com o indivíduo. Já a segunda chama-se subsidiariedade institucional, identificada pela repartição de competência entre os diversos órgãos, entidades e instituições que integram o Estado. A dinâmica entre administração pública e sociedade civil só pode ocorrer quando, anteriormente, forem cumpridos os pressupostos mínimos de sustentação da legitimidade das possíveis imposições operacionais.

O ambiente de aplicação do Princípio da Subsidiariedade também é estendido à ordem econômica, onde são apontadas as formas de criação de ativos e passivos financeiros de interesse da administração do Estado. Para isso, o Estado deve desenvolver atividades de fomento à criação de organismos associativos e coordenativos que coloquem o indivíduo na posição de solucionador dos problemas a ele apresentados. Para José Alfredo Baracho (1996) o princípio da Subsidiariedade aplica-se nos âmbitos em que a ordem e o poder têm limitações razoáveis, ao mesmo tempo em que a economia deve conviver com a liberdade equilibrada.

Desse modo é detido o intervencionismo estatal indevido em áreas próprias da sociedade, ao mesmo tempo em que possibilita ajudar, promover, coordenar, controlar e suprir atividades no pluralismo social. Ele deve colaborar com as comunidades e organismos particulares, é um fenômeno inerente à aplicação da

ideia de subsidiariedade. Por outro lado, a ordem política do princípio da subsidiariedade faz com que os cidadãos se aproximem das discussões e tomadas de decisões de interesse local. Seus interesses devem estar diretamente envolvidos ao multiplicar instrumentos de participação dentro do Estado.

Outro domínio de aplicação do Princípio da Subsidiariedade é a descentralização do poder, relativo as competências das diversas esferas da administração pública. Assim, a solução está na ampliação da liberdade e das funções dos indivíduos e das coletividades, sem sacrificar as prerrogativas do Estado na parte rígida de seu texto, mas para tanto, a modificação da repartição de competência pode ocorrer com as reformas internas que os estatutos da metrópole e da cidade possuem.

O Estado, agindo dessa forma, reconhece a competência de outros grupos dentro da Sociedade Civil, mesmo que ele permaneça sendo a última instância na tomada de decisão, contudo, isso apenas ocorre em assuntos que não são de competência exclusiva dos outros grupos. Também pode ocorrer que falhando a sua finalidade, se tornam elementos de dissociação dentro da sociedade civil.

Ele é aplicado para repartir as competências de atuação, em um primeiro momento, entre o indivíduo e o Estado, o agente estatal só atuaria na ausência ou ineficiência da solução encontrada pelo particular nesses casos. Todavia, com a evolução da máquina administrativa e principalmente com a caracterização do Estado regulador, o Princípio da Subsidiariedade passa a ser aplicado para delimitar as competências entre os diversos organismos administrativos, originados de um processo de especialização da atividade pública.

A Constituição Federal, promulgada em 1988, constitui um importante marco no processo de reestruturação nacional, na redemocratização e nas próprias formas de convivência e administração do poder fora das forças armadas. Inspirado pelo princípio da subsidiariedade, o texto constitucional faz com que o agente político caminhe na direção de um Estado menos centralizado e mais coordenado com a sociedade. Segue os influxos de uma sociedade mais participativa e coordenada, o constituinte de 1988 procurou estruturar uma relação mais harmônica entre os setores público e privado. O artigo 227 da Carta Magna trata, de maneira adequada, da relação Estado-sociedade, estabelece que a Educação é um dever da família, da sociedade e do Estado. Com isso, está dando prioridade aos corpos sociais intermediários para a prossecução desse interesse público.

Esse entendimento é corroborado também no artigo 209, que assegura o livre exercício desse direito-dever, inclusive com a destinação de recursos. Já no artigo 205 o Estado assume para si a função educativa, tendo em vista, a insuficiência da família e da sociedade em suprirem as necessidades educacionais que o país demanda.

Há um grande espaço para esse prisma na participação da sociedade, o que é possível extrair na leitura das disposições gerais relativas ao tema seguridade social. Bem como o demonstrado pelo artigo 194, que a define como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade. Os demais exemplos de aplicação do princípio da Subsidiariedade são encontrados nos capítulos constitucionais que tratam da cultura, artigo 216, parágrafo primeiro, do meio ambiente, artigo 225 e da criança e do adolescente, artigo 227, parágrafo primeiro. Além destes pontos, a noção de subsidiariedade pautou a construção da ordem econômica constitucional e da reforma administrativa.

As profundas transformações econômicas mundiais ocorridas em meados da década de oitenta tiveram reflexos, ainda que modestos, na elaboração da Constituição Federal de 1988. Todavia, tais reflexos reverberam no poder constituinte derivado no decorrer da década de noventa, século XX. Deste modo, foi conferida a possibilidade de desenvolvimento de uma nova estrutura de Estado brasileiro, impedindo, na ordem econômica, a proliferação do intervencionismo estatal e elevando a livre iniciativa e a propriedade à categoria de valores sociais.

As mudanças ocorridas na forma de intervenção do Estado no domínio econômico foram acompanhadas por reformas estruturais na organização e funcionamento da Administração Pública brasileira. Consubstancia-se através da Emenda Constitucional número 19 a finalidade de modificar o perfil estatal na constituição federal.

Nesse sentido, a inserção do princípio da eficiência entre os vetores da Administração Pública, interpretado em sentido amplo, norteia o controle de condutas burocráticas dos administradores, de modo a propiciar uma administração pública gerencial orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados mais eficazes das políticas públicas. Outros pontos de destaque nesta transformação são a abertura à participação do usuário de serviços públicos na administração pública direta e indireta e a implementação de autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração pública.

Eles serão executados através de um contrato de gestão, que permite uma cooperação mais intensa entre os entes públicos, de modo que beneficie o cidadão, com a tomada de decisão mais próxima a quem é de direito, o cidadão. A gestão associada de serviços públicos, entre os entes federados, deve ser feita por meio de consórcio públicos e convênios de cooperação, na linha da colaboração gerencial entre todas as pessoas públicas.

O fato de o texto constitucional não dispensar ao Princípio da Subsidiariedade uma menção expressa em seu corpo não induz a crer que o constituinte o tenha relegado. Inclusive, esse princípio há muito reconhecido pelas constituições brasileiras, fazendo parte da base do federalismo brasileiro. Atualmente a competência da legislação concorrente ou mista enumerada nas matérias localizadas como formas pretéritas de competência supletiva ou complementar. O Princípio da subsidiariedade reforça a proteção dos direitos e garantias individuais consagradas no texto constitucional, uma vez que reclama a descentralização das estruturas de poder.

Assim, a autonomia municipal é um dos meios de fortalecer a cidadania e a democracia, na medida em que aproxima as pessoas do exercício do poder público. Ao disponibilizar os recursos necessários para organizar e manter os serviços públicos locais é feita a conseqüente interferência nas atividades privadas, limitando-as ou incentivando-as, em prol do interesse coletivo. Para Hermany (2007), a definição das estratégias de articulação da sociedade também dão apoio ao controle social, com a cidadania assumindo o papel de sujeito ativo no processo de desenvolvimento local. Esse fenômeno é devido ao fato de que na esfera local encontra-se o contexto possível para “situações que privilegiam a simplificação e a consolidação de valores, como a qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana” (p. 253).

A independência da tomada de decisão transforma a porção de território juridicamente delimitado em uma cidade viva, onde são realizadas as relações de seus cidadãos em vidas coerentes com os almejos da lei maior, desdobra-se em autonomia política, administrativa e econômico-financeira. A forma pela qual a constituição brasileira foi formatada é a da federação, no seu artigo primeiro, demonstra como será feita a distribuição espacial do poder político, havendo dois núcleos de poder, o central e o federado.

A união, como componente da federação, deve conciliar as demais unidades políticas, levando em conta as singularidades de cada região e deve estabelecer um poder nacional. A administração do Estado colocada dessa forma, demanda uma gestão extremamente clara e com comunicação cristalina entre os seus membros e estes com as pessoas que os compõe, igualmente sem ruídos e fluído, possibilitando inclusive a alocação de cidadãos em mais de um conjunto de representações.

Deve possibilitar a alteração dos polos de ação e reação do interesse comum e manter um sem número de canais de contato do individual com o coletivo. Os grupos de pressão formados nessa dinâmica são denominados grupo de interesse, compostos pelas uniões de pessoas físicas e (ou) jurídicas que podem ser formadas de modo formal ou apenas fática. Para Secchi (2017) são exemplos de formalmente constituídos os sindicatos, os colegiados profissionais, as associações comerciais e exemplos de informais os movimentos feministas, os sem-teto e os ambientalistas.

Nas palavras do autor, esses grupos “utilizam vários meios para fazer seus interesses serem ouvidos e respeitados no processo de elaboração de políticas públicas: campanhas publicitárias, *lobby*, financiamento de campanha eleitorais, marchas ou paradas, greves e também corrupção ativa” (SECCHI, 2017, p. 110). Entretanto os instrumentos de participação ativa encontrados nos dispositivos combinados dos estatutos da cidade e da metrópole, estabelecidos no seu capítulo II, entregam aos cidadãos uma posição mais ativa, podendo assim o legislador debruçar-se menos na recepção da demanda cidadã e focar nas resoluções que a cidadania ativa, nesse contexto, entrega.

Para caracterizar um Estado como federal é necessária a observância dos elementos de repartição de competência, por via de uma entidade integrativa, com competência política e autonomia político-administrativa, além da legislativa de seus membros. A repartição de competências, entre as administrações públicas, leva cada entidade integrante da federação a manter competências políticas, exercitáveis por direito próprio. Frequentemente são classificadas em político-administrativas, legislativas e tributária.

Essa forma de autodeterminação deve estar dentro de um círculo pré-traçado pela Constituição, assegurando a auto-organização, o autogoverno e a auto administração. Por fim, a participação na formação das diretrizes do ente global, ou seja, o poder nacional deve ser o conjunto de vontades e ações, que normalmente

se dá pela composição do Senado Federal, onde os estados tem igual representação (BARROSO, 2009).

Nas palavras de Montesquieu (1996, p. 65) “é dever do legislador acompanhar o espírito da nação, quando este não for contrário aos princípios de governo, pois não fazemos nada melhor do que fazemos livremente, seguindo nosso gênio natural”. Na legislação brasileira a pluralidade de culturas e realidades do país gigante pela própria natureza garante a descentralização pretendida no artigo vinte nove da constituição, tarefa que no mínimo vai contra o fluxo histórico.

A consagração da organização sociopolítica em nível local de modo primário, ou seja, a figura da lei Orgânica que rege as atividades legislativas e administrativas do menor ente federado, mostra o espírito constitucional da norma máxima municipal. As competências exclusivas dos municípios suplementam as demais diretrizes dos estados e da união, pois visam o interesse local, em todos os casos que não está destacada em *numerus clausus*.

O grande número de municípios chancelados pela emenda constitucional 57 de 18 de dezembro de 2008, fez com que o ambiente onde a cidadania é mais viva, o núcleo urbano, a cidade, fique com poucas possibilidades de criação de políticas públicas financeiramente viáveis, com capacidade de inclusão e desenvolvimento local. Não há como prescindir a redefinição das relações entre os entes federados, principalmente do município com os demais componentes mais capazes do ponto de vista financeiro, mas inexistentes faticamente, já que a vida acontece antes na cidade e não no estado ou na união.

Devido às dificuldades desses pequenos gigantes, as cidades onde a identidade supra individual é desenvolvida, a experiência mais próxima de uma democracia verdadeiramente representativa é onde o cidadão fala com o seu representante pessoalmente. A reponsabilidade social no local, dada a proximidade do processo decisório, ativa a participação da sociedade e acarreta inúmeros benefícios, massificada com as atribuições municipais ligadas privativamente as questões locais, estabelecidas no artigo 30 da constituição da república. Nesse dispositivo normativo está estabelecida a execução da política urbana, saúde, educação infantil e ensino fundamental.

As administrações locais, com pouca capacidade tributária, não podem se imiscuir dessas obrigações, mas não há vedação de ações em conjunto com outros municípios que dividam similitudes estruturais e históricas. A exemplo da política

urbana conjunta, Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015, o Estatuto da Metrópole criou a possibilidade de um plano diretor integrado para aglomerações urbanas e metrópoles.

Também pode ser utilizado em questões relativas ao tratamento de resíduos sólidos para as localidades com grande densidade populacional, quanto às pequenas localidades é um problema regional, que por essa via legal pode ser pensada em conjunto. Outra atribuição municipal, que pode ser executada de modo regional, é voltada à política urbana que regulamenta, administra e fiscaliza o licenciamento da expansão da estrutura física da cidade. O viés regulamentatório administrativo do município deve planejar o uso e ocupação do solo urbano, reger o uso desse território, controlar o trânsito e o tráfego, e deve dividir os espaços privados e públicos da cidade ao licenciar as atividades privadas (DOMINGUES, 2010).

O constituinte originário, no parágrafo terceiro do artigo 25, da Constituição, entregou aos estados a possibilidade de criação de figuras regionais ao compor agrupamentos de municípios limítrofes com interesses comuns, mas só em 2015 o Estatuto da Metrópole trouxe o conceito de governança interfederativa para gerir esses interesses. Deve ser estabelecida uma organização administrativa com sistemas de alocação de recursos e prestação de contas próprios que planejem e executem as funções públicas de interesse comum.

Contudo, o processo de criação legislativa leva a essa diretriz legal uma alteração que dificulta a sua concretização, qual seja, a criação de fundos para aprimoramento da gestão metropolitana. A própria formação federativa de competência acaba por ser posta à prova, com a última modificação do Estatuto da Metrópole.

A teoria do direito social de Gurvitch, auxilia a formação de perspectivas jurídicas que auxiliam a formação das estratégias de construção e legitimação das decisões públicas. A união colaborativa cidadã em todos os campos do ordenamento jurídico torna-se fundamental, com efeitos peculiares no zoneamento urbano. Esse fenômeno é distinto ao conceito de Direitos Sociais constituídos no âmbito do estado social, estabelecido expressamente na constituição federal, residindo no campo hermenêutico.

O verdadeiro “bem-estar social” supera a concepção de objetivo exclusivo do Estado, pois sua matriz está nas relações entre os cidadãos, fora das benesses de

uma nação provedora e benevolente. Isso é consequência do empoderamento do indivíduo na formação do direito, fora da representatividade da estrutura tradicional do Estado-nação. Essa teoria tem como traço primordial a integração objetiva de uma totalidade normativa, entendido como o pertencimento do regramento local em uma parte ativa de uma subsidiariedade jurídica.

Desse modo pode o Direito ser sentido em todas suas etapas, desde a formação até a execução diretamente pelos seus destinatários. A conformação dessa relação jurídica é dada pela participação do plural no coletivo, extirpando a ideia de sanção incondicionada pela não adequação, pois a possibilidade de saída do grupo independente de autorização, está sempre presente.

Assim há uma primazia endógena do direito social inorganizado em contraponto ao social organizado, sem haver diluição dos membros na totalidade do grupo (MORAIS, 1997). Ao tratar a normatividade social nesse contexto, altera-se a relação do cidadão no processo de formação e execução das decisões públicas, pois serão entregues à sociedade e não impostas.

A consequência desse trato é um afastamento da interpretação utilitarista do texto positivado pela sociedade e, até mesmo, pelos operadores do Direito. A hermenêutica desvincular-se-ia dos seus operadores tradicionais, a representatividade e a formatação legal eficaz dão oxigenação as demais fontes normativas jurídicas, dentro das novas boas-práticas vividas no ambiente urbano.

Nesse panorama incluem-se as normas financeiras e tributárias, ao partilharem a tomada de decisão e reordenarem o papel do gestor da máquina pública para um colaborador social e não um provedor benevolente. Assume-se o papel de viabilizar o que foi definido e não apenas uma obediência indiscriminada a quem ostenta um orçamento maior, no caso da cooperação das pessoas de direito público interno.

Cria-se a possibilidade de um zoneamento e estruturação espacial habitacional como forma de concretização dessas ideias coletivas, já que o local de moradia tem um valor agregado muito superior às cifras monetárias, alcançando o peso de pertencimento ao ambiente onde se vive. Dentro de uma sociedade líquida, vincular excedentes de orçamento ao cumprimento de obrigações jurídicas de assistência entre pares é uma combinação que pende ao contraditório ou ao desastre, já que o individualismo é um fato inquestionável.

Então, o ato sai do campo das ideias e inicia as mudanças fatíveis na qualidade de vida nas cidades, com o exercício não utópico de um urbanismo viável

no Brasil, tanto na resposta cultural quanto na necessidade fazendária que depende de uma ótica das relações internas dos afetados. No entanto, por vezes, os próprios possíveis beneficiários podem não estar aptos às mudanças pretendidas, já que trabalha-se com pessoas e não apenas com números e a quantidade de interferências externas à tomada de decisão é muito grande, com diversas alternativas em campos não lógicos.

A busca da cientificidade como a resposta de todos os males é antiga, e já mostrou-se ineficaz “a modernidade nasceu com a intenção de apagar a herança, carregada e lastreada de contingências passadas, e de começar do zero” (BAUMAN, 2013 p. 41). Infelizmente a formação de um novo Brasil que tenta superar problemas passados, herdados de eras autoritárias, com revezamentos oligárquicos nas rédeas de um Estado dependente da rica Geografia, apresenta barreiras emocionais coletivas que estão bem firmes e os governos locais alcançam essa percepção que o Plano Piloto apenas “sobrevoa”.

Mesmo com o exercício indubitável de uma constituição quase balzaquiana, o próximo passo evolutivo ainda está distante da massificação do seu texto e perda do status de folha de papel, como diria Ferdinand Lassalle. Em quase 30 anos da criação da carta constitucional, e com quase uma centena de modificações do seu texto, ainda não é possível ver a cooperação efetiva das pessoas jurídicas de direito público no cotidiano das cidades.

O descumprimento da cooperação, sob o prisma constitucional, forma a atual realidade cidadina, com a ausência de recursos devido a uma máquina administrativa cara, compartilhadora de competências e recursos, voltada ao interesse global da União, e dos estados nas suas áreas de abrangência territorial, olvidando do interesse local que também é o global. Gilberto Bercovici (2004) afirma que existe um debate sofisticado sobre a descentralização e centralização, sem foco em qual forma de descentralização e para que (e para quem) descentralizar.

Isso acontece, pois, a descentralização das políticas públicas deve ser apoiada em programas de assistência técnica e financeira paulatinos, com objetivo de evitar rupturas e prejuízos para população. Há um vislumbre desse pensamento no ordenamento jurídico pátrio, com as consultas à população como requisito legal para o prosseguimento ou legitimação do desenvolvimento e execução das políticas públicas.

Essa posição ativa parte dos poderes republicanos da localidade, que moldam o ato público, criando um significado mais participativo e próprio onde o gestor pode se afastar de discursos justificadores de impossibilidade financeira, pois os cidadãos estão integrando efetivamente a administração. Ao partilhar a responsabilidade da gestão do bem comum e aumentar o comprometimento dos agentes eletivos, tanto executivo quanto legislativo, faz-se com que eles assumam o papel de facilitadores do interesse público e não de messias políticos.

A vontade coletiva, de melhorar o ambiente habitacional, tem sua materialização delimitada no Estatuto das Cidades, em 2001, que estabelece o plano diretor como instrumento de criação estrutural da efetivação dos direitos e garantidas constitucionais. O conceito de “cidade sustentável” soma ao seu homônimo, oriundo do direito ambiental, compõe os elementos condizentes com as necessidades habitacionais dignas e a diminuição das desigualdades sociais.

O advento desse texto legal criou as formas de regularização fundiária que instrumentalizou as sanções no caso de descumprimento da função social da propriedade urbana, já haviam sido estabelecidas pelo constituinte em 1988. Na mencionada norma entrega ao plano diretor a função de formatar a estrutura da cidade ao formar uma opção para um pleno desenvolvimento das funções sociais da urbe. O fato de suma importância nessa é dinâmica é que mesmo não havendo obrigatoriedade constitucional da implementação do plano diretor em municípios com menos de duzentos mil habitantes, ele é requisito para imposições urbanísticas basilares para essas políticas públicas.

As necessidades sistemáticas dos cidadãos locais demandam urbes que toam com as necessidades sociais, fazendo desse modo, com que o legislativo local busque um planejamento municipal eficiente, por via dessa norma que projeta o amanhã. O advento da lei ordinária de número 13.089, criou a possibilidade de formatação de ações conjuntas em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, que ratificam a necessidade desse instrumento jurídico. Agora há possibilidade de unificação desse planejamento em determinadas regiões, delineando ações intermunicipais para as próximas gerações com planos diretores integrados.

Dentre os mecanismos de execução de políticas urbanas elencados na lei de número 10.257 de 2001 (Estatuto das Cidades), estão o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação como sanção que depende de um plano diretor inserido em todas as esferas normativas jurídicas, qual seja, a validade e a eficácia. Esses

mecanismos auxiliam a estruturação dos direitos à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para o presente e para as futuras gerações.

O plano diretor é o instrumento jurídico que tem por fito as áreas citadinas e obriga o cumprimento das determinações pensadas para a coletividade. Salientando que o artigo quarenta e três, do mencionado texto positivado, impõe a utilização de instrumentos para a gestão democrática das cidades, coadunado perfeitamente com a pluralidade jurídica proposta por Gurvitch, com conceitos descentralizadores do poder decisório.

Dessa forma é cancelada a formação de órgãos colegiados de política urbana em todos os níveis da federação, denominados conselhos, sendo seus componentes escolhidos pela administração e pela comunidade. Devem estar presentes todos os segmentos representativos da sociedade. Com a execução desse modo cooperativo de planejamento é implementado o disposto no artigo vinte nove da carta republicana, no seu inciso décimo segundo, em que consta a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (BRASIL, 1988).

A gestão participativa na condução da política urbana também pode estar presente no aspecto orçamentário, com o denominado “orçamento participativo”, acostado na lei 10.257, que adequa o acolhimento dos anseios da população com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Do ponto de vista empírico, quanto maior a escala da gestão mais dificultada a interação do particular na tomada de decisão, ou seja, no local as necessidades são sentidas e as projeções tornam-se desejos coletivos.

Em um país multicultural, com uma identidade nacional com poucas certezas, essa pertença é comprometida por projeções macroestabelecidas com prevalência sobre as demais, assim como o modo de relacionamento do cidadão com a administração pública. Assim é estabelecida uma metamorfose verdadeiramente republicana ao dar ao indivíduo a possibilidade de tornar-se coletivo, contudo, essa transmutação demanda um planejamento eficiente, que impõem mais do que intuição e improviso de quem está à frente de pasta de governo ou poder de Estado.

De um lado devem ser ponderadas as condições de vida do habitante cidadão e, de outro lado, a sobrevivência do legado histórico e artístico com a salvaguarda de belezas locais. Os bens públicos nesse contexto não podem ter o tratamento “bem de ninguém”, e devem passar a ser entendidos como da coletividade, como

símbolos da união de pessoas, de identidade de todos que as utilizam, em outras palavras deve ser agregado a esses bens valores não mensuráveis mas que aumentem a sua importância para os locais.

É incogitável a implementação da forma de integração, pessoa-bem público, sem a formação de um espírito de grupo, que proteja a coletividade e construa o futuro comum com as estruturas de Estado como plataforma. O processo de mudança do relacionamento da população com a administração pública, com o bem público, com a lei e o próprio Estado são pontos fundantes do Direito Social (GURVITCH, 2005). A consequência dessa integração demonstra as limitações ao planejamento democrático nacional, com as relações tradicionais de privilégios e arbitrariedades herdadas das capitânicas hereditárias.

Relações essas, típicas entre pessoas e essa com o as administrações públicas, é reflexo de uma sociedade radicalmente desigual, com raízes autoritárias como a brasileira. Dessa forma, continua a ser refletida essa triste realidade na disposição das moradias, onde o fenômeno da formação de feudos urbanos está em um crescimento sem perspectivas de diminuição. Somado ao entrave da já mencionada máquina pública com seu distanciamento entre o discurso e a prática.

Essa falta de organização e de coerência tem por efeitos as enchentes, desmoronamentos e incêndios, que acabam entrando na rotina dos grandes centros, além da existência de diversas localidades com pouca densidade populacional e muito acesso aos bens públicos subutilizados, como museus, teatros e parques públicos. São consequência do mau uso do solo e das péssimas condições habitacionais, muitas vezes improvisadas, o descompasso da realidade com os registros oficiais, no caso das invasões e falta de acesso a garantias legalmente determinadas, como hospitais e educandários distantes e com locomoções de baixa qualidade que demandam de um tempo e capital para a sua utilização que não são razoáveis (MARICATO, 2001).

A contradição da realidade urbana com normas estatais tende a diminuir, com a ocupação mais adequada de um espaço da pirâmide hierárquica normativa pelo direito urbanístico. A definição das diretrizes básicas para o desenvolvimento urbano é de competência da união, a quem cabe legislar sobre direito urbanístico e aos estados e distrito federal cabe legislar supletivamente.

O município deve densificar esse bloco de legalidade de acordo com o interesse local, de modo interativo pelos cidadãos em todas as suas etapas. Assim,

incorpora-se elementos de postura do papel do Estado, procedimentalistas e substancialistas, congregando na sociedade a legitimação das decisões públicas. Conjuntamente altera-se a atitude do gestor público em relação à população e em relação os direitos sociais, como já percebido, a migração da posição de provedor para de facilitador.

O Direito ao marchar dessa forma poderá alcançar patamares de crescimento além do produto interno bruto ou do índice de desenvolvimento humano e atingir o verdadeiro Estado Social, onde os princípios não são apenas diretrizes, mas uma realidade percebida pelo cidadão em todos os seus aspectos (BONAVIDES, 2010). Agindo dessa forma, alinha-se com proposta de Gurvitch (2005), em relação à noção de direito social como uma estratégia de integração e não dominação. Já que ao contrário, o direito de subordinação representaria uma deformação do direito de integração social.

Supera-se assim a estratégia de formação discursiva das decisões públicas, em especial do processo legislativo, resguardando o caráter democrático inerente a organização estatal (HERMANY, 2007). Agindo desse modo também é observado o alcance do espírito da principal lei regulamentadora urbanística constitucional, em gerir democraticamente o planejamento urbano.

3 GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA; UNIÃO DA TEORIA E PRÁTICA DOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO PODER LOCAL NO RIO GRANDE DO SUL

3.1 Reflexos normativos formados pela Lei 13.089/18 nas aglomerações urbanas no Rio Grande do Sul

O crescimento das cidades leva a necessidades sociais que podem ser supridas pelo planejamento urbano eficaz. Já a política urbana, agindo dessa forma, sublima-se em uma responsabilidade intergovernamental, pois acaba se envolvendo em problemas mais complexos, como o zoneamento urbano, a urbanização, o trânsito, o transporte coletivo, a problemática habitacional, o abastecimento de alimentos, de energia elétrica, de água e de combustíveis, o saneamento básico, a assistência social e médico-hospitalar-odontológica. No Rio Grande do Sul, o Estatuto da Metrópole, entrega indícios de formalização de uma egrégora aglutinadora, típico do fenótipo de gaúcho, uma pessoa que vive cooperação na esfera privada e na pública, já que o seu laboro, predominantemente rural, sazonalmente precisava de auxílio de seus pares para cumprimento de objetivos específicos, como safras ou marcações (ato de marcar o gado com um símbolo em brasa feito de ferro, para demonstrar a propriedade do mesmo, por exemplo).

A união histórica dos habitantes da porção meridional do território brasileiro, que no passado já foi voltada à belicosidade, atualmente pode ser o elemento fundante para novos arranjos de união dos municípios, que podem alterar as lógicas de “mantedoríssimos”, formando relações protooperativas. Além da educação e da cultura, a assistência religiosa, o esporte e o lazer, o policiamento, a comunicação, a limpeza pública, com coleta e tratamento de lixo e, principalmente, a preservação do meio ambiente são atribuições do cidadão e da administração pública. O município não pode manter a posição primordial de trocador de lâmpadas em postes e pintor de meio fio de calçada. Ao poder público impõe-se a execução de serviços que diminuam as flagrantes desigualdades existentes no espaço urbano, alterando a realidade social que não pode escapar ao Plano Diretor (BRAZ, 2010).

A partir da constituição do plano diretor com a formalização do desejo de um futuro pensado do local para o global, podem ser viabilizados os mecanismos sancionatórios ao mau uso da propriedade imóvel, além da interposição das

dificuldades da gestão do exercício fiscal. Não há espaço para a passividade no trato de impostos ligados a direitos reais, mesmo que a incidência subjetiva desse espaço, em que o poder local deve assumir o protagonismo que é direito, abra ao pluralismo jurídico atribuições condizentes com sua posição. O imposto predial territorial urbano (IPTU), com previsão nos artigos 156, §1º, e 182, §4º, II, da Constituição Federal, provê um dos requisitos de livre gozo do bem por parte do proprietário, mas por si só não entrega o domínio indiscriminado do bem imóvel, já que a moradia não é uma coisa fungível e até mesmo o conceito contraposto no código civil não abarca a complexidade da relação do ser humano com o local onde habita.

É inviável, sob o viés jurídico e fiscal, a diferenciação de alíquota em razão do valor ou do número de imóveis de determinado contribuinte, sendo fator de discriminação fiscal o modo de utilização do imóvel urbano, porque nada assegura que o proprietário de um ou de vários bens imobiliários de valor elevado tenha capacidade econômica superior a daquele que possui inúmeros imóveis de menor valor (TORRES, 2005). A progressividade tributária, com função extrafiscal, deve ser avaliada de acordo com a situação do imóvel e sua utilização, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo plano diretor que delimitará seu uso social específico.

O tratamento plúrimo do tributo, em conjunto com as ideias de liberdade jurídica e direitos humanos, dá ao poder de tributar, junto com interseções com conceito de liberdade fiscal, a possibilidade de nascimento obrigacional pela limitação da liberdade do indivíduo, mas não o oprime e sim impõem uma contraprestação ao contrato social. Contudo os direitos naturais ou humanos, por suas características de fundamento e importância são intributáveis como regra, além dos direitos econômicos e sociais que também ostentam essas características, mesmo havendo a necessidade de custeio, ou seja, existem passivos que são intrínsecos à atividade Estatal que, se cobrados ostensivamente, podem afetar a base de existência do próprio Leviatã.

O sistema de partilha de receita no federalismo deveria suprir as lacunas entre a arrecadação, a ação nas políticas públicas nascidas dos anseios populares e as obrigações legais de cada ente federado. No entanto, a busca da cooperação entre União e entes federados, que equilibre a descentralização e coloque a prumo o poder federal, com os imperativos de integração econômica nacional, demanda uma vontade legislativa com um preço que ainda não foi dimensionado.

O fundamento do federalismo cooperativo, em termos fiscais, é a cooperação financeira. Essa por sua vez conceitua-se como a responsabilidade conjunta da união e entes federados pela realização de políticas públicas comuns, de modo uniforme e de acordo com os princípios da solidariedade e da igualação das condições sociais de vida (BERCOVICI, 2004). Assim é formada uma garantia institucional, dos membros da federação, ao confiar na divisão de tarefas sem supressão de competências.

A organização estatal posta dessa forma demanda aos componentes da federação a sujeição das limitações que a constituição Federal impõe como fiadora do equilíbrio e da harmonia dos entes autônomos (BONAVIDES, 2010). O resultado dessa elevação do município a ente federado, o colocando debaixo do manto protetor da garantia institucional de seu reconhecimento foi uma “independência” com recursos escassos que demanda um pedido corriqueiro de créditos suplementares à união e aos estados.

É necessária a busca de formas alternativas para a concretização dos direitos e garantias dos munícipes. Na seara do zoneamento e urbanização a mencionada norma extrafiscal progressiva é uma via que colabora, ao mesmo tempo, com os objetivos magnos e com o auxílio nas finanças públicas. Cabe destacar que as normas com finalidade extrafiscais não deixam de ser tributárias e, conseqüentemente, causam restrições na medida em que cobram tributos.

Reduz, assim, a titularidade sobre o dinheiro e sobre outros bens que integram a esfera jurídica do sujeito passivo. Essas formas de atuação da administração pública se diferem do tributo progressivo, pois sua natureza é de medida administrativa e não um ativo na fazenda do Estado. No art. 182, §4º, da Constituição Federal, há referência às medidas que o Estado pode adotar para o adequado aproveitamento do solo.

O parágrafo em destaque possibilita o uso sucessivo de três instrumentos para a promoção desse fim: O parcelamento do solo, a progressividade da alíquota do IPTU no tempo e a desapropriação mediante contraprestação. O direito à propriedade como um direito absoluto, em seu caráter de oponibilidade, é, porém, limitado de acordo com o crescimento e complexidade da sociedade.

Esse conjunto de normas constitucionais sobre a propriedade denotaria que ela não poderia mais ser considerada como um direito individual, nem como uma instituição do direito privado, considerando-se um direito absoluto. Percebida a

função social da propriedade, a partir do núcleo substancial do ordenamento jurídico, como direito fundamental, uma mutação jurídico-política iniciaria seu curso, dando um profundo golpe na visão de direito absoluto que por séculos envolveria o discurso proprietário e tecera legitimidade ao direito das coisas codificado (KUNZLER, 2012).

Ao tributar mais pesadamente a propriedade sobre as áreas de terra inproveitadas e a circulação dos bens não essenciais, assim como ao estabelecer critérios especiais de tributação para prevenir desequilíbrio de concorrência, o Estado busca, respectivamente, a promoção da propriedade em sua função social, a proteção à saúde e a máxima realização possível da livre concorrência. Sendo assim são buscados os valores de proteção social onde a promoção lhe compete. Ao cumprir a função da extrafiscalidade o tributo é utilizado como instrumento para seu alcance, buscando provocar modificações na sua estrutura social (MENKE, 2008,).

Não se pode mais conceber o mero não uso da propriedade imóvel urbana com finalidade de especulação para a obtenção de lucros. A complexa realidade social, no meio da qual se apresenta franca evolução de problemas de todas as ordens, faz com que clássicas concepções sejam gradativamente superadas, com o estímulo de uma nova forma de se entender e enxergar a propriedade imóvel urbana. Até tempos recentes, o direito de propriedade no país estava invariavelmente ligado aos atributos da perpetuidade, exclusividade e absolutismo e agora a garantia do exercício da função social.

O direito civil e a valorização privada fizeram com que se buscasse a eternização da condição de proprietário, muito embora disparidades sociais crescessem paralelamente e em progressão muito maior do que a possibilidade de se tornar proprietário de bem imóvel. A garantia da propriedade privada se tornou assim objetivo maior de governo e, de certa forma, da própria camada social beneficiada com a defesa e garantia do instituto.

A função social da propriedade é decorrência da supremacia do interesse público sobre o privado, no sentido de que permite que o interesse individual egoísta do proprietário seja suplantado pelo interesse coletivo de que os bens produzam riquezas que se disseminarão para toda a coletividade. Não cumpre função social a mera utilização do bem, a colocação do bem em uso para a sua finalidade de produzir riquezas para o proprietário, exige-se, ainda, que os bens sejam usados

para objetivos de justiça social, que se cumpra um projeto de uma sociedade mais justa e igualitária, sendo a propriedade um meio de ampliar as oportunidades de todos realizarem o desenvolvimento nacional e reduzirem as desigualdades. No plano constitucional, a função social da propriedade é fundamento para a desapropriação.

Apesar de a propriedade privada figurar na constituição como direito fundamental e como princípio da ordem econômica, foi também assinalada a necessidade de cumprimento da sua função social. A livre iniciativa, fundamento da ordem econômica, é de perto acompanhada pela valorização do trabalho humano, conferindo a nossa Carta Magna a peculiaridade liberal-social. Desta maneira, a função social da propriedade, pública e privada, como direito fundamental e como princípio da ordem econômica, significou, pelo menos, a atenção do legislador constituinte pátrio para a realidade nacional, já pautada à época pela iníqua distribuição de renda e pelas incontroversas disparidades sociais (BONIZZATO, 2015).

De outro lado, parte da doutrina defende que a propriedade passa a ser uma função social e ao mesmo tempo um direito subjetivo. A função social da propriedade representaria um compromisso entre a ordem liberal e a ordem socializante, incorporando certos ingredientes da segunda na primeira. O proprietário não seria obrigado a colocar o seu bem em interesse exclusivo da sociedade; teria o dever de utilizar o bem para satisfação das necessidades coletivas, mas não poderia ser privado de utilizá-lo para as suas necessidades individuais.

O princípio da isonomia não permitiria que o Estado onerasse exclusivamente um indivíduo em benefício de toda a coletividade. Ademais, a função social não seria título para que o poder público se desonerasse de seus deveres, lançando-os sobre os particulares. Não representaria o princípio da função social da propriedade uma socialização dos bens imóveis, transformando a propriedade em mera função. Continuará a existir o direito de propriedade como um direito individual, mas que deveria cumprir a sua função social. Não haveria, assim, uma prevalência da função social sobre o próprio direito de propriedade (NAKAMURA, 2013,).

Surge, então, o dilema a vontade do legislador em formar núcleos urbanos com gestão compartilhada, o conseqüente aumento da empatia entre as pessoas pela partilha espacial urbana e, concomitantemente, a relativização de antigos

conceitos sobre a ligação jurídica da pessoa com o bem privado. Fica evidente a vacuidade de formulação normativa, bem como, a própria natureza do ato legislativo em que se insere sendo incompatível com a certeza e a segurança necessárias para a formação do método de mudança da realidade local, demandando diretrizes específicas para cada caso e ao mesmo tempo genéricas para sua estabilidade como norma.

O caminho da solução pode ser traçado a partir dos órgãos colegiados de política urbana junto dos demais instrumentos do artigo 43 do estatuto da cidade, mas com uma postura de subsidiariedade legal. A partir dessa autonomia, forma-se a descentralização que, paulatinamente, modificaria desde a descentralização político-legislativa até à descentralização administrativa territorial. Um poder centralizado não pode ser subsidiário, pois age sempre a título principal, repudiando a autonomia (MARTINS, 2003).

Corroborando com o conceito ampliativo de cidade sustentável temos a ratificação da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – HABITAT II - realizada em Istanbul, em 1996, que realçou alguns princípios de valorização local e descentralização, o estabelecimento de parcerias para o enfrentamento dos problemas urbanos, e uma nova abordagem com relação ao tema da infraestrutura e das estratégias de intervenção nos assentamentos precários que devem ser articulados à questão da sustentabilidade urbana. Essas intervenções pretendem dar conta de diferentes dimensões que envolvem a sustentabilidade urbana, através da exigência de incorporação dos princípios econômicos, ecológicos e sociais, passando-os à subordinação do manto da lógica, da eficiência e da valorização econômica (UN-HABITAT, 2014).

Esses aspectos jurídicos e sociais, que acabam se confrontando no campo do urbanismo, fazem com que o urbanista assuma a função de árbitro de uma batalha em que ambos devem sair vencedores pelo bem do Estado. Ele, mais que quaisquer outro estudioso e projetista, para engendrar uma concreta modificação da cidade e do território, deve obter o consenso dessa multiplicidade de sujeitos individuais e coletivos, situados em espaços sociais diferentes entre si, sujeitos dotados de poderes e motivos por interesses, aspirações, imaginários, estilos de pensamento e de comportamento bem diversos e na maioria das vezes opostos, sujeitos que em relação à construção, modificação e transformação da cidade, têm responsabilidades morais, culturais e jurídicas. Segundo Secchi (2016 p. 132) “O

urbanista é hoje uma figura inevitavelmente situada entre a ética do poder e a busca de uma verdade consensual”.

Sua importância assume escala prescritiva ao fixar enunciados que podem assumir formas de textos jurídicos novos que, por vezes, confrontam outros de caráter análogos. Os possíveis ruídos dessa comunicação entre os técnicos, de áreas de conhecimento diversas, comprometem diametralmente o projeto e criam mais um empecilho em uma lista infindável que entrava o desenvolvimento almejado.

As necessidades humanas em relação as habitações e seus entornos, têm diversos pontos universais como o respeito as pessoas, à dignidade, e ao entusiasmo pela vida e pela cidade como lugar de encontro. Seus métodos de tratamento permanecem com inúmeras semelhanças, pois seu fim se resume no melhor trato com as pessoas e ter o ambiente como suporte. Os pré-requisitos cruciais do trabalho em dimensão urbana da distribuição e integração funcional, convivência de múltiplos transportes, transições simplificadas e facilitação da convivência (GEHL, 2015), mostram uma figura de pensamento coletivo, incompatível com o tradicional trato da propriedade imobiliária.

O Estatuto da Metrópole alterado pela lei 13.683 de 19 de junho de 2018, com as relações com o empoderamento local na perspectiva jurídico-política, do princípio da subsidiariedade. Ao denominar de “teoria das janelas íntegras” toda reunião de esforços de não mortificação/modificação centrífuga da realidade urbana que coexista com a visão do outro como igual, sem esquecer da importância do individualismo, visa-se oferecer breves reflexões sobre as intersecções que as redesignações de desenvolvimento, administração pública e suas políticas para o público podem ter na sociedade sustentável.

Desde o início da civilização em o território onde é atualmente o Rio Grande do Sul está juridicamente estabelecido e seus habitantes têm uma ligação umbilical com o ambiente que os circundam. Antes da chegada dos colonizadores europeus o território era seccionado por nações primordiais, denominadas de Patos, Tapes, Minuanos, Charruas e Guaranis.

Os costumes dos povos nativos estavam ligados a elementos geográficos do ambiente onde estavam inseridos de modo tão arraigado que, mesmo com a vinda dos jesuítas europeus com seus assentamentos nas Missões onde impuseram a cultura europeia aos habitantes locais, ainda é possível encontrar no povo

miscigenado, descendente dessa união, o apreço pela vida nos biomas que o território apresenta. Os religiosos jesuítas eram oriundos da Espanha e em tempos do domínio português estenderam-se do Brasil até a margem setentrional do rio da Prata (Paraná, Guaçu, em língua guarani). A descendência dos rio-grandenses tem sempre influído consideravelmente no seu físico e moral. Ao tratar as causas que lhes determinaram as qualidades dignas do maior apreço, as quais não tardam a aparecer desenvolvidamente.

No desenvolvimento da população residente nessa área foi constatado que os alimentos ali consumidos influíram no caráter físico e moral daquele homem, principalmente o alto consumo de carne vermelha (JACQUES, 2014). Mesmo que não seja o intuito da corrente pesquisa se alongar nesse sentido, cabe o delineamento de uma realidade muito peculiar da população gaúcha, percebida pelo professor da Universidade Federal de Santa Maria, João Cezimbra Jaques (2014, p. 105): “o rio-grandense tem contraído uma espécie de aliança com o cavalo, em virtude da qual o cavalo é feito auxiliar indispensável da vida do homem, o cooperador assíduo de todos os seus movimentos”.

O termo “gaúcho” teve significado desfavorável que lhe era primitivamente inerente, mas, atualmente, mostra o viés de liberdade e auxílio mútuo que pode colaborar para as novas dinâmicas de gestão do interesse público. Os gaúchos nômades habituados nas margens do rio da Prata, principalmente das campinas ao norte de Montevideú, estendem-se igualmente em todo o território banhado pelo Paraguai, Paraná e Uruguai até o oceano, em todas as partes onde há estâncias ou charqueadas, em que servem de peões. Dentro das formas de organização socioespacial brasileiras mais modernas estão as mesorregiões que são estabelecidas com base no conceito espacial.

Formação desses arranjos, que ser consideradas áreas individualizadas em uma unidade da Federação, podem ser definidas pelas dimensões do processo social determinante no seu quadro natural, como condicionamento e da rede de comunicações e de lugares. O conceito de espaço permite falar sobre a regionalização e sua importância no processo de desenvolvimento, pois atualmente está em voga estudar as forças que promovem a concentração econômica espacial e suas consequências promovendo desequilíbrios regionais (MARIAN, 2015).

O apoio e o fortalecimento de economias locais exigem mais que a reprodução de estratégias empresariais criadas para grandes aglomerados urbanos, a

adaptação regionais pode ser o fator determinante de sucesso. É necessária uma ativa participação do cidadão e um engajamento na diversificação da sociedade civil para possibilitar que as demandas da comunidade sejam levadas em consideração nos processos decisórios, com a governança interfederativa e os meios ativos de participação popular do estatuto da cidade, cumprindo esse papel.

Para não se correr o risco da generalização nessas atuações estatais, que sempre desfoca a discussão, deve-se diferenciar entre a participação política, como inserção no espaço político além do voto, o exercício da cidadania e a participação em programas públicos (BROSE, 2000).

Os objetivos a serem visados pelas normas de Direito Urbanístico, devem seguir os preceitos básicos dessa forma de pensar o centro em que as pessoas vivem e moram. Esse ramo é marcado pela interdisciplinaridade e pela consequente reunião, no seu bojo, de uma série de institutos ligados a variados ramos do Direito. Preceitos esses com base no artigo 182 da Constituição Federal, o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, juntamente com a busca pela sustentabilidade das cidades.

O empirismo na gestão dos problemas citadinos mostra similitudes de demandas nas metrópoles brasileiras e que os municípios não estão tendo sucesso na solução de modo isolado. A violência urbana, malhas viárias estreitas, o desemprego em massa, o crescimento constante do trabalho informal; Todas essas questões, um tanto interligadas entre si, produzem consequências em variadas dinâmicas sociais, dentre as quais se destaca a da moradia (BONIZZATO, 2015). O município assumindo cooperativamente, com seus iguais com interesses compartilhados, pode dar início a uma nova lógica de administração pública.

Na dinâmica do espaço público cotidiano, matizado por contradições, rupturas e mutações, o processo histórico interage constantemente com núcleo representativo das necessidades, direitos e conflitos. A abrangência dos direitos de viver a cidade e não penas na cidade está sedimentada em novos critérios de legitimação e de eficácia social. A razão dessa relação é a ação de sujeitos coletivos, conscientes e mobilizados num espaço cotidiano de conflitualidade, capazes de reivindicarem através de formas múltiplas de pressão e lutas.

A satisfação de suas necessidades humanas fundamentais torna-se um processo natural que a consciência das carências e necessidades acaba concretizando em reivindicações por direitos pela efervescência, formada na

coletividade em convivência profícua. As demandas por direitos cobrem largo espectro de necessidades e privações, exigências que alcançam o direito a água, saúde, saneamento e assistência médica, por exemplo.

A atual cultura jurídica brasileira é marcada por tradição monista de forte influxo kelseniano, ou seja, mesmo com a possibilidade jurídica de audiências públicas, referendos e plebiscitos, a participação direta na tomada de decisão ainda não apresenta uma intensidade, tanto ativa quanto passiva. Abre-se possibilidade de uma maior aderência dos cidadãos fora do sistema lógico-formal de raiz liberal-burguesa, cuja produção transforma o Direito e a Justiça em manifestações estatais exclusivas.

Envidem-se assim um centralismo jurídico estatal, montado para administrar conflitos de natureza individual como regra, incapaz de apreciar devidamente os conflitos coletivos de dimensão social, conflitos configurados por mais de um indivíduo, grupos ou camadas sociais. Historicamente, a formação legal tende a minimizar e desqualificar a relevância de toda e qualquer manifestação normativa não estatal, consagradora da resolução de conflitos por meio de instâncias não oficiais ou não reconhecidas institucionalmente (WOLKMER, 2015), a governança interfederativa do Estatuto da Metrópole, com as formas de interação com o interesse público do estatuto da cidade podem auxiliar na alteração desse fluxo.

As alterações do Estatuto da Metrópole, primeiro pela medida provisória 818 (em 11 de janeiro de 2018) e depois na sua correspondente conversão em lei 13683 (em 19 de junho de 2018), refletem os entraves que ainda ocorrem na descentralização do poder da União. As barreiras vão desde o auxílio federal deficitário em dar efetividade ao planejamento da estruturação urbana que fomenta o desenvolvimento do empoderamento local, até a falta de implementação de novas formas de gestão pública. Sem olvidar o desinteresse dos demais componentes da federação na reformulação da estrutura sociocultural, que mantém o distanciamento do habitante cidadão com o poder público nas três esferas de seus integrantes com mais recursos. A legislação postergada prevê instrumentos de administração integrada que, pela via da subsidiariedade constitucional, pode ser concretizada.

Na perspectiva jurídico-política essa forma de distribuição de competência, do texto constitucional, forma uma dimensão material da igualdade que é fundamental no Estado Democrático de Direito (HERMANY, 2012). Dentre as novas formas de

progresso social desacreditadas pelas legislações desnaturadoras¹ do estatuto da metrópole, podem conter danos à inclusão social e ao respeito à diferença, que humanizariam a cidade com a criação e a preservação de patrimônio urbano material e intangível, ao adiar sem prazo defino sua eficácia.

A segregação urbana é um dos grandes problemas mundiais, uma vez que é a causa de estigma das populações vulneráveis (devido ao local em que habitam), sendo o tratamento sociocultural local e integrativo uma alternativa que auxilia a retirada dessa tarja. Planejar e executar as mudanças nos arranjos populacionais, pensados no bem-estar coletivo, forma uma cultura incomum entre os moradores lindeiros, perdida paulatinamente nas cidades (AMANAJÁS, *et. al.*, 2018).

A forma de vida atual, líquida-moderna, com seus ambientes fluídos e em estado perpétuo de transitoriedade, tanto de pessoas quanto de informações, leva ao desaparecimento do antigo estilo de comunidade, com intromissões na vida privada e moralidades arcaicas, e contribui para o aumento da liberdade individual. O conceito nivelador manumisso da comunidade humana é maior do que a imposição jurídica de igualdade, pois leva cotidianamente o cidadão a transformar em invisíveis outros seres humanos.

Por medo do diferente, o habitante da cidade se afasta do mundo dos fatos e do mundo do direito, em suas caixas de concreto ou de metal aguardando a de madeira. Os beneficiários do rompimento dos grilhões dos consensos antiquados, por vezes preconceituosos, levaram as pessoas para um estado de infelicidade e desesperança. O forasteiro, o não pertencente no local fora do número restrito da *pólis* estruturada, é repellido por não estar dentro da uniformidade. Podendo também ocorrer a lógica inversa onde “grande números de pessoas amontoadas desenvolvem uma inclinação quase irresistível na direção do despotismo, seja o despotismo de uma pessoa ou do governo da maioria” (ARENDRT, 2014, p. 53).

Os fenômenos do conformismo, do behaviorismo e do automatismo segundo Hanna Arendt (2014) são dilemas da sobrevivência em centros urbanos, ao menos, desde os Gregos antigos que transpassaram, possivelmente se reforçaram, pelas

¹ O texto original da lei possibilitava a união dos municípios em dois grupos (regiões metropolitanas e aglomerações urbanas) com base nos estudos detalhados e criteriosos, do instituto brasileiro de geografia e estatística, e após a oitiva dos agentes interessados, poderia iniciar uma nova sistemática de gestão, das comunidades para a administração pública e não o seu inverso.

ficções comunistas que mostram que a harmonia de interesses nas cidades nem sempre é pacífica. Demonstram que o sentimento de insegurança com a diminuição – ou ausência – das ambiguidades são típicas da ausência dos vínculos de solidariedade humana, que também oprimem mostrando seu sentido agridoce e talvez intoxicante. As graças da simbiose são tipicamente racionais e seus efeitos colaterais também, e, se ausentes, transformam habitantes em estatísticas, derrubando a bastilha dos reinos da liberdade que os centros urbanos representam. As pontuações de Zygmunt Bauman elucidam esse contexto, ao afirmarem que “a coexistência do privado com o público é cheia de som e fúria” (2013, p. 119).

Os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado da norma paradigma dependem do comprometimento da administração pública e da coesão social, ou será mantida a egrégora desaglutinadora corrente que destrói a efetividade das formas de alteração da realidade cidadina antes mesmo que ela ocorra. A união dos objetivos de desenvolvimento pleno, que supera os cifrões e índices qualitativos superficiais, dispostos de forma clara e coerente com uma nova legitimidade recebida, vinda da escuta, da negociação e da tomada de posição ativa, de todas as redes de interesse, é o fim integrador almejado na eficácia dessa lei (TROSA, 2001).

Entretanto, deve ser revertida a lógica nacionalista e patriarcal brasileira, em se tratando do campo do planejamento urbano, de os representantes eleitos se relacionarem com as normas jurídicas como marés de circunstâncias. Esse fato social é percebido na permanente tensão entre os fatos existentes e inexistentes, no aspecto formal, nos registros públicos das três esferas federativas que leva a uma discrepância na execução, de boa parte, dos planos urbanísticos e em muitos casos na estimativa de boa parte das políticas públicas que demandem de planejamento com recursos restritos. O plano diretor (instrumento político) fora da gestão urbanística soma uma legislação flutuante, com as mudanças políticas, à administração pública por estimativa. As consequências, desse trato, são caóticas, mas esperadas (MARICATO, 2015).

Na exposição de motivos da mediada provisória 818/18, entregue pelo ministro das cidades da época, foi afirmada a importância do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) como instrumento inédito desenvolvimentista, contudo, com um escasso prazo de implementação. Nos dizeres do titular da pasta à época, o deputado Bruno Araújo, a relevância do PDUI “tem implicação direta no planejamento regional e na implementação das políticas públicas em unidades

territoriais em todo o Brasil”. A pasta subestima o poder local ao afirmar que “as questões abrangidas em plano regional desta escala não se comparam aos planos diretores municipais, cujo escopo se refere a temas locais” (BRASIL, 2018). Restringe, significativamente, as atribuições constitucionais dos municípios, além da capacidade da autodeterminação dos habitantes com o seu meio.

No artigo 30, inciso primeiro, da Constituição Federal de 1988, a competência legislativa do município foi estabelecida junto aos assuntos de interesse local. Dispondo, desse modo, sobre um conceito abstrato universal, indiferente às realidades díspares das cidades brasileiras. Mas tendo em vista, as medidas necessárias para o cumprimento dos direitos e das garantias fundamentais, no artigo 5º do mesmo diploma legal, obrigatório a todos os agentes públicos, deve-se levar em conta que a ligação do cidadão é mais forte com a administração com maior contato, afinal, vive-se no município, localizado no estado e, só depois, na União (RECH, 2010).

O termo “subsidiário”, nessa operacionalização, perde o seu sentido corriqueiro (e errôneo), sinônimo do que é elemento secundário ou acessório, e passa a fazer ponte entre a carência das ações públicas e o que é considerado principal. Desse modo, em seu núcleo fundamental, forma-se o meio pelo qual a transferência de atribuições e poderes de soberania se transmutam na legalidade estrita (MARTINS, 2003). O fato de os governos subnacionais não conseguirem dar a formatação ao instrumento de união regional sem o apoio estrutural do maior retentor tributário da nação, a União, evidencia que a política pública urbanista ainda tem vícios referenciais quanto às metas do pacto social.

O Programa das Nações Unidas para os assentamentos humanos mostra que o desenvolvimento sustentável, pela amplitude de seu termo, deve ser a grande meta dos gestores públicos. Na obra *Planeamiento urbano para autoridades locales*, ONU-Habitat (2014, p. 152) é demonstrada a necessidade do envolvimento de uma pluralidade de agentes nos projetos urbanísticos para o atendimento de múltiplas esferas de interesse.

La incorporación efectiva de un enfoque participativo requiere la asignación de recursos, incluyendo la construcción de capacidad del personal. Una vez probados y perfeccionados, la institucionalización de los procesos ayudaría a consolidar y prevenir la interrupción de las políticas por el partidismo y los ciclos de elecciones municipales.

Los manuales de participación y las listas de control para coordinar la acción de todos los departamentos municipales, la documentación de las

prácticas exitosas y la transferencia de conocimiento, son recursos adicionales para institucionalizar los enfoques participativos.

A ordem jurídica brasileira obriga a observância das funções sociais da cidade. Nesse ínterim os projetos futuristas, projeções a partir de ideias utópicas ou extremamente modernistas, que delimitam os nichos rígidos em cada espaço geográfico, não devem prosperar no atual panorama normativo nacional. O aspecto social do direito urbano, ao menos legalmente, é visivelmente assegurado. Até o momento, porém, o avanço na construção civil para habitação não está sendo acompanhado pela garantia do espaço coletivo, onde os direitos e as garantias constitucionais também devem ser concretizados nesses ambientes (DOMINGUES, 2010).

Centros esportivos e educacionais bem estruturados, acompanhados de infraestruturas para negócios sociais, economicamente sustentáveis, contribuem para o aumento do sentimento de dignidade e autoestima de todos que receberem a oportunidade de ingressar na economia global, em vez de serem objeto de caridade (YUNUS, 2010). A ação do Estado e da provisão social, juntas, auxiliam no desenvolvimento de valores sociais e na formação de um senso de responsabilidade que reduz a necessidade de ações impositivas governamentais. A política pública edificadora, de bens imóveis integrativos, pode dar sustentação a um fomento dos poderes morais, como forma de inserção de um sentimento de justiça e de uma concepção de bem coletivo (SEN, 2000).

A concretização do plano de desenvolvimento integrado viabiliza novas formas de relacionamento entre os entes federados e esses com seus cidadãos, pela via da governança interfederativa. Essa forma de gestão integrada, dentro do Estatuto da Metrópole, no seu inciso IV, do artigo segundo, é o compartilhamento de responsabilidades e de ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 2015).

No Brasil a política de urbanização comumente é confundida com as ações estatais de fomento à ordenação habitacional. Por si só, já é prejudicial a criação de falsas ilusões de propriedade a possuidores dos imóveis com contratos geracionais, alocados em regiões que demandam um sistema de mobilidade urbana permanente para o atendimento de necessidades diárias como educação, trabalho e aquisição de mantimentos a preços mais acessíveis. “Moradia é uma mercadoria

especial, não dá para pensá-la como fábrica de automóveis” (MARICATO, 2018, p. 6).

Nessa senda a representatividade de uma massa populacional, que mesmo estando fisicamente próximo, desconhece a pessoa ao seu lado, mostra o efeito de pensar na moradia sem urbanizar. Não pode ser olvidado que viver não é sinônimo de sobreviver e que as antigas formas de ouvir e ser ouvido pelos professores, pais, chefes e dirigentes políticos, estão sendo alteradas; Mesmo que ainda permaneça a dúvida sobre o destino, o fato de estar em movimento é inquestionável e as antigas estruturas físicas das cidades e seus mecanismos administrativos devem seguir esses ventos.

3.2 O crescimento da densidade populacional no Brasil e as formas de exercício da cidadania nas suas cidades na sociedade atual

A coordenação horizontal das políticas públicas, que apenas delegam processos burocráticos, foi uma prática comum no Brasil como metodologia de governabilidade e governança para a questão da moradia. Ocorria essa atuação centralizadora, sobretudo durante os governos militares, quando foi largamente executado junto aos estados membros. A título de exemplo se tem o do Rio Grande do Sul, cujo financiamento de sua política estadual de habitação, no início, dependia exclusivamente de recursos federais. Na década de 1980, o Banco Nacional da Habitação (BNH) supria a política de construção de casas populares, formando assim a Companhia de Habitação do Rio Grande do Sul (COHAB-RS).

Após a extinção da instituição financeira federal em 1986, mesmo com a sua manutenção com recursos mínimos, a empresa pública estadual foi extinta em 1995. No período de 1987 à 1990 o tesouro gaúcho manteve apenas seu funcionamento sem execução de nenhum projeto. Já entre 1991 e 1994 os níveis de inadimplência da empresa estadual com a Caixa Econômica Federal (sucessora do BNH) chegaram a um ponto que a extinção era inevitável (ARRETCHE, 2011). Resume-se dessa forma o desastre em não formar um ciclo financeiro isolado e que não se autoalimente, ao tratar de políticas públicas que envolvam construção civil, pois há necessidade em manter uma qualidade do material empregado e manutenções periódicas que demandam revisitações e atuações complementares.

“Integrar”, nesses cortes conceituais, significa a interação entre os cidadãos de um Estado real e a sintonia de todas as formas personificadoras e organizadoras do Direito, que ocorre independentemente da anuência da lei. O papel da administração pública é, tão somente, reconhecer a existência dessa harmonia, no sentido do entendimento da comunicação fluída, constante e informal. O suporte a esse fenômeno é essencialmente função do Estado, como uma forma de vida socializante (KELSEN, 2003).

Se a sua execução seguisse a sua essência norteadora, do Estatuto da metrópole, instrumentalizaria o fator coator de alternância da realidade urbana de resguardar os direitos e as garantias fundamentais, dando suporte legal a diversas frentes do pensamento científico ao regionalizar capacidades e ao unir forças e dividir os problemas dos municípios. Os consórcios públicos deixam de ser a principal forma de execução da união entre as cidades, mas podem se tornar o caminho de auxílio entre os arranjos urbanos de diferentes regiões (metrópoles e aglomerações urbanas).

A norma postergada pode agir como conexão entre a necessidade das pessoas e as ações executoras das novas políticas públicas ao dar voz proativa a todos os envolvidos com a governança interfederativa, assentando os atos públicos com as vontades e as ações da população. Caso contrário, seguirá a conjuntura urbana atual, como na maioria das cidades e áreas construídas, que ficam maiores, é verdade, mas com suas pessoas permanecendo iguais, fisicamente isoladas em seus automóveis, escritórios e apartamentos (GEHL, 2015).

O instrumento jurídico que estabelece as diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execução de funções públicas, nos arranjos populacionais metropolitanos e em aglomerações urbanas, infelizmente teve que ser adiado devido à falta de comprometimento do poder central em auxiliar o início da mudança dos demais entes federados. A medida provisória 818 de 2018 e, posteriormente, a lei ordinária 13.683, expressamente estendem o tempo presente, afastando um momento futuro pensado na constituinte que paulatinamente agoniza nos sonhos do passado. Em números, o ano de 2017 terminou com 80 regiões metropolitanas no Brasil, isso corresponde a 21% dos municípios do país, mas as fragmentações institucionais, na maioria dos casos, dão ao modo de gestão da governança interfederativa ares utópicos (COSTA, *et. al.*, 2018).

Na Nova Agenda Urbana das Nações Unidas, oriunda da conferência Habitat III, foi produzida a Declaração de Quito sobre cidades e aglomerados urbanos sustentáveis para todos, em que foi reafirmada para os signatários, dentre os quais está o Brasil, que a cooperação é basilar. Nesse documento, em seus princípios e compromissos, a necessidade de mudança das abordagens dos Estados, tanto nas diversas esferas de governo quanto nas políticas urbanas, mostrou a essencialidade do poder regional, destoando dos dizeres da administração central, na sua justificativa de adiamento dos prazos do Estatuto da Metrópole. A importância das contribuições equânimes nas gestões local e subnacional está na retomada da busca pelo desenvolvimento (alma dessas normas programáticas) ao implementar os níveis apropriados na construção dos “sistemas integrados de cidades e aglomerados urbanos” visando “alcançar um desenvolvimento urbano sustentável e integrado” (2016, p. 8).

A solidariedade funcional, entre as esferas da administração pública, deve ser o prumo pelo qual é possível dar dinamicidade as estruturas do Estado. A forma centralizadora e intervencionista federal leva a uma lógica que repele a autonomia decisória e a capacidade financeira das unidades subnacionais. A falta de clareza nos limites dos componentes da federação, e até mesmo dos agentes públicos, potencializa o dilema delimitador das funções e das estratégias intervencionistas públicas. A sobreposição material dos encargos administrativos dos artigos 23 e 30 da Constituição Federal, mostra a falta de nitidez da descrição das responsabilidades de execução e controle dos serviços ali dispostos (KRELL, 2008).

A categorização do pensamento científico acompanha o descompasso jurídico de não auxiliar a cooperação, tanto pessoal quanto institucional pública, para o bom funcionamento dos assentamentos humanos. Os pesquisadores, a exemplo da geografia, da psicologia, da criminologia e do urbanismo, que expõem suas retóricas relativas às das suas realidades equivocadas pelas limitações das suas subdivisões de pensamento, compartimentam um mundo que só existe em comunhão (SECCHI, 2016). A desarmonia contemporânea dos saberes vai de encontro ao pensamento grego primordial, a partir do qual se acreditava que o conceito de “atividade humana” era condicionado pelo fato de se viver e atuar em conjunto e para o conjunto.

As cidades-fábrica, junto com a estrada de ferro, simbolizam o início do mundo industrial, visto de maneira externa a partir de 1850, mas os motivos pelos quais as pessoas se aglomeraram em pequenos espaços e entraram em uma solidão

coletiva, em seus cubículos habitacionais, cai na esfera da discordância entre cientistas e áreas do conhecimento. Na corrente pesquisa é acompanhado o entendimento de Hobsbawn (2017), ao afirmar que a grande cidade (de modo anacrônico uma região metropolitana, por incluir as cidades próximas com interesses comuns, densamente povoadas para época, com mais de 200 mil habitantes) tinha o seu fator de atração na multiplicidade de serviços, e não somente nos novos empregos criados naqueles ambientes, pois a produção agrícola ainda demandava diásporas sazonais.

A concentração de pessoas em cidades foi o fenômeno mais impressionante do século XIX, com os pobres tornando-se, daquele momento em diante, uma séria ameaça pública ao planejamento das cidades. Cortavam-se os bairros constituídos de cortiços e casebres com avenidas e bulevares, para assim diminuir os custos de construção e poder ignorar os protestos dos habitantes locais, enquanto a classe média drenava os recursos públicos para as suas novas necessidades, como seu sistema habitacional, seus escritórios e também suas lojas de departamento, enquanto a classe operária era afastada dos arquétipos de desenvolvimento.

A norma modificadora, do Estatuto da Metrópole, formaliza seu desserviço procrastinador, ao indeterminar o modo pelo qual será auxiliado o poder local, na efetiva criação dessas novas formas de gestão da urbe. A deliberação direta dos atingidos pelos planos urbanísticos conjuga os verbos das macropolíticas públicas no futuro do presente, ao revés do habitual futuro do pretérito dos discursos dos gestores eletivos. Os problemas nascidos na Europa há quase dois séculos, e que ainda afligem o Brasil, podem ser tratados com subpactos sociais, mais específicos que os habitualmente emoldurados e com velocidade e mutabilidade. A coordenação de vontades e ações são inviáveis na representação legislativa tradicional, devido à máquina burocrática típica do Estado moderno.

O problema da legislação formal, no empoderamento local e no âmbito urbanístico sustentável, é a demora em corresponder aos anseios sociais ou a falta de interesse no acompanhamento dessas demandas legítimas. Ao entregar o direito de voz à população, de um modo que ela compreenda, a subsidiariedade sem hierarquia entrega uma saída juridicamente adequada ao problema da representação no poder público. Com esses recortes fáticos, o direito social pode ser desenvolvido e assim formular novos compromissos da sociedade consigo mesma, ao compor estratégias de cooperação e interrelacionamento horizontal,

eliminando o atual status de provedor do povo. Assim, fora dos nexos da racionalidade jurídica ortodoxa, são vinculadas as concepções discursivas de normatização da sociedade aos compromissos integrativos nascidos no poder local (HERMANY, 2007).

A nova lógica criada nesse contexto integrador possibilitada a via do plano de desenvolvimento urbano integrado, revisado a cada dez anos (um êxito condicionado a pro atividade dos moradores de toda a cidade), saindo, assim, gramaticalmente dos discursos nas terceiras pessoas em relação aos interesses e bens públicos. O “nós” substitui o “eles/elas”, quando o assunto for a projeção e construção de um futuro local. Como exemplo, tem-se o empoderamento benéfico dos bem públicos, as conservações de praças ou salões comunitários, que são vistos como “nossos” ou da comunidade, e não mais da prefeitura, do governo ou de determinado administrador do Poder Executivo.

A manutenção desse espaço coletivo ressignificado terá importância como ambiente de interação cidadã na esfera local, onde as pessoas podem viver a comunidade e sair da solidão coletiva. A política pública emancipatória é uma “visão genérica interessada, acima de tudo, em libertar os indivíduos e grupos das limitações que afetam negativamente suas oportunidades de vida”, segundo Giddens (2002, p. 194), e só é possível dentro do interesse local, na denominação constitucional brasileira em seu artigo 30, inciso I.

Ao desqualificar a vida diária, os habitantes metropolitanos, retiram o subjetivismo dos sistemas sociais abstratos e os reordenam dentro das organizações cartesianas, as quais se mostraram desumanizadoras. A política-vida é a síntese da entrega das dialéticas local e global para o individual, cabendo a cidade ser suporte para que isso ocorra (GIDDENS, 2002). Contudo, esse processo de formação dos subpactos locais demanda um processo de construção consensual e amadurecimento do grupo, incompatível com a impaciência popular nas tomadas de decisão democráticas. Esse imediatismo pode levar a busca de lideranças carismáticas e messiânicas.

O descrédito dos políticos em geral, e do poder legislativo em específico, faz com que vereadores, deputados e senadores não correspondam à representatividade inerente às suas funções e, conseqüentemente, levantem dúvidas sobre o exercício da democracia. A ampla organização autônoma dos cidadãos é quase inexistente no Brasil, e quando ocorre ou não apresenta líderes ou

os seus prepostos estão pulverizados em microgrupos internos (CARVALHO, 2008). A gestão democrática da cidade, do capítulo IV do Estatuto da Cidade (lei 10.257/01), pela via da governança interfederativa do estatuto da metrópole (lei 13.089/15) possibilita um retorno do protagonismo da democracia direta, ou no mínimo uma cidadania ativa com o empoderamento local.

A descentralização do poder nesse contexto tem o suporte jurídico iniciado pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que passam pelas diretrizes do Estatuto da Cidade, e se acosta no capítulo III do Estatuto da Metrópole. Contudo, só é possível iniciar esse processo com a delimitação conceitual da operacionalização sem vícios de forma. Nessa senda, deve ocorrer uma coordenação de instituições e organizações. O termo “organização” deve ser tratado como “grupos de indivíduos ligados por um conjunto de regras específicas”, enquanto que “instituições” como “regras gerais de interesse social” (FIANI, 2011, p. 8), para uma diminuição de ruídos na comunicação multidisciplinar.

Essas novas organizações devem seguir as linhas gerais do pensamento comunitarista para concretizar os objetivos de sua criação, com a “precedência ontológica da comunidade sobre o indivíduo, a oposição ao individualismo e ao gigantismo estatal, além da primazia dos valores pessoais sobre os do mercado, da subsidiariedade, do poder local, do associativismo e da autogestão” (SCHMIDT, 2013, p. 51). Não se esquecendo dos princípios da revolução francesa: “Liberdade, igualdade e fraternidade”.

O artigo 4º da lei 13.683/18 revogou o artigo 21, inciso I, nas letras “a” e “b”, da lei que estabelece as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (BRASIL, 2015). Dessa forma, o Estatuto da Metrópole perdeu a oportunidade de reger a substituição dos rumos concretos da política nacional de urbanização com as imposições de formatação de novas realidades dos habitantes dos arranjos urbanos, forçando a mudança do *status quo* pelas autoridades públicas.

Saindo dos pressupostos de validade da norma jurídica, em Teoria Pura do Direito, Kelsen (2009, p. 236) ensina “que uma ordem jurídica como um todo e uma norma jurídica singular já não são consideradas como válidas quando cessam de ser eficazes” e, assim, são verificados alguns problemas estruturais no Estatuto da Metrópole. As diretrizes forçosas, mesmo que intrínsecas ao Direito, não o

identificam e, nesse caso, nunca tiveram a eficácia concretizada, comprometendo a sua validade pela insegurança formada em mudar o seu *status* de executivo para programático.

O Título II da Constituição, que traz os direitos e as garantias fundamentais ao buscar à equidade de direitos entre os cidadãos e os protegendo dos mandos dos governos, deve ser lido sob a ótica do princípio da congruência constitucional. Agindo assim, a interpretação sistemática do texto legal inclui os títulos VII e VIII da Carta da República. Os mencionados particionamentos do texto magno tratam da ordem econômica e financeira, bem como da ordem social, podendo assim instrumentalizar as garantias fundamentais com o planejamento urbano, um terreno para exercício da cidadania (BRASIL, 1988).

A inquietude com o resultado almejado fundado unicamente em leis, as promessas de chefes de governo e até mesmo a moral, podem estar ligadas à concepção libertadora de que a responsabilidade pessoal está limitada pela deliberação assumida e restrita pela legalidade. A interpretação sistemática do ordenamento jurídico-democrático, posta em conjunto em relação dialética com a realidade, trava um debate com compromissos que evitam a construções unilaterais ou unidimensionais e buscam a solução mais adequada e coerente com os limites do Estado (BONAVIDES, 2010).

A livre escolha de cada indivíduo, como a única fonte de obrigação com o outro e dentro de um cenário puramente legalista, inviabiliza a existência de uma responsabilidade coletiva, em arcar com a consequência dos erros das gerações anteriores. É inconcebível a formação de elos entre o passado e presente mesmo que existam características, tradições, culturas e hábitos perceptíveis entre esses momentos. Essa terceirização da responsabilidade com o outro, somando-se a um Estado centralizador com amplos recursos de diversas espécies, adjudica a responsabilidade de decidir o destino dos cidadãos de modo quase exclusivo (SANDEL, 2014). Esses seres singulares, quase isentos de responsabilidades externas, entregam um poder quase divino aos cargos eletivos, com primazia ao executivo, sendo que os agentes desse, detentores das rédeas políticas, governam em posição confortável, pois tem ciência de que os eleitores têm a luz do saber que machuca a visão para quem retira as viseiras da inércia apática.

O individualismo moral, de modo omissivo, e por vezes comissivo, auxilia a formação dos ambientes propícios às desumanizações e as patologias corruptivas.

Apenas com participação dos iguais é possível fazer diferente com o dilema da falta de representação, pois “se em um mesmo sujeito, são suscitadas duas ações contrárias, deverá, necessariamente, dar-se uma mudança, em ambas, ou em apenas uma delas, até que deixem de ser contrárias” (SPINOZA, 2017 p. 216).

O fato incontestável é que o planejamento urbano nacional deve estar inserido em uma das sociedades mais desiguais do mundo, onde as especulações imobiliárias modificam as diretrizes do investimento público, ao invés do atendimento equitativo aos cidadãos. Por fim, as inquietudes ignoradas no atendimento estrutural dos direitos e das garantias são perdidas em meio a uma burocracia da gestão pública. Sem olvidar que os compromissos inobservados, das autoridades competentes, pelo planejamento urbanístico, também estão firmados internacionalmente pelo Brasil, nas Agendas Habitat resultantes da conferência da Organização das Nações Unidas para os assentamentos humanos (MARICATO, 2001).

Essa burocracia brasileira é resultado de um processo histórico evolucionário, como estrutura administrativa, e dá arcabouço teórico as respectivas projeções modificativas e criadoras de políticas públicas. O sistema organizacional da administração pública é somente um aparato instrumental do poder, integrando as forças políticas imprescindíveis na formulação e na execução das políticas públicas. Não é possível separar a burocracia pública das políticas públicas, a primeira é meio para buscar a segunda. A teoria da administração pública é também uma teoria política (LEAL, 2013). Nessa ótica, é necessária uma nova forma de abordagem, externa à administração pública, mas que ao mesmo tempo a legitime em um processo de reconhecimento mútuo.

A influência de uma administração pública empática com o cidadão, que ostente aceitação popular pelos atos de governo, é o ideal. Contudo, a democracia por vezes acaba sendo um campo de disputas pessoais. Devem, então, serem diferenciados atos de estado e atos de governo, sob pena de a adaptação humana natural, verificada na ausência de uniformidade das atuações legais, encontrar no espaço habitacional um suporte para a destruição da paz social. O sentimento de pertença no grupo social, como cidade, deve ser ato de Estado e estar ligado aos habitantes e não à administração ou à gestão pública. Possivelmente assim é que pode ser formado um ambiente apto a frutificar toda uma nova forma de pensar, dentro do princípio da subsidiariedade descentralizadora e empoderadora local para a obtenção de um desenvolvimento polidimensional.

A criação de ambientes capazes de fomentar a interação e a negociação entre as diversas camadas sociais, juntamente com todos os agentes coexistentes na cidade, como a sociedade civil, o setor privado e as instituições governamentais, é tanto o corrente problema de pesquisa quanto o da sua lei paradigma. A Confederação Nacional dos Municípios e o Programa das Nações Humanas para o Desenvolvimento publicaram um caderno de gestão integrada (2013) dentro de uma coletânea de obras, com o intuito de qualificar a gestão pública no Brasil, assim como os estudiosos do Estatuto da Cidade e da função social da moradia buscam, dentro de seus campos de atuação, alterar a realidade histórica brasileira.

A primeira grande ação legal, após a constituinte, com o fito de dar forma às idealizações constitucionais, foi o Estatuto da Cidade. Adir Ulbaldo Rech (2007, p. 97) afirma que até mesmo esta norma fundamental não é autoaplicável, mas apenas “estabelece normas gerais, remetendo obrigatoriamente para a adoção de legislação municipal, como Plano Diretor, Lei do Parcelamento do Solo, Leis Orçamentárias, Código de Obras e Posturas, entre outras”, de modo a obrigar a uma congruência normativa temática. Todos os regramentos devem garantir os direitos fundamentais do cidadão, na sua rua, na sua cidade ou no seu município. Tanto as entidades de fomento ao desenvolvimento sustentável quanto o doutrinador jurídico, que elucida o texto da lei, buscam uma cidade que dê base a uma qualidade de vida equânime.

No início do século XX a influência do darwinismo social, do evolucionismo de Spencer e do uso de materiais sociográficos, centrados na Universidade de Chicago, convencionou a designação desse processo de pensamento de ecologia criminal ou Teoria da Desorganização Social. Foi verificado que os efeitos da explosão do crescimento desordenado das cidades e a expansão urbana em forma de “círculos do centro para periferia, cria graves problemas sociais, trabalhistas, familiares, morais e culturais que se traduzem em um fermento conflituoso, potencializador da criminalidade” (SCHECAIRA, 2014, p. 135). Os elementos de transdisciplinaridade iniciados nessa corrente de pensamento, focada no ato desviante, devem coexistir com a profilaxia do delito.

O ataque s anomias, percebido nessa conjuntura, está fundamentalmente ligado às massas e à forma do local em que habitam e que as molda. O indivíduo compõe muitas massas e uma massa o compõem com diversas psiques. Essas influências podem ser discretas, quando contínuas e duradouras, mas são evidentes quando mutacionais. O impulso gregário em ação na sociedade, como o espírito

comunitário, pode levar ao extremo da igualdade como raiz da consciência moral social e do sentimento de dever, havendo a possibilidade de impor privações singulares para manter o equilíbrio do grupo (FREUD, 2016).

Os juristas e os urbanistas devem recuar no ímpeto de regrar acontecimentos futuros e focar os esforços em entregar ferramentas e não soluções. Erving Goffman (1985, p. 218) explica que “estabelecimento social é qualquer lugar limitado por barreiras estabelecidas à percepção, no qual se realize uma forma particular de atividade”. Em ambientes relativamente fechados o indivíduo só é capaz de formar unicidade com o grupo se houver clareza nas definições que serão cumpridas e no exercício de poder. E nesse sentido cabe frisar que foi constatado que a origem desse poder pode ser tanto pelo exemplo, ou outra posição de poder criada pela cooperação, quanto pela ameaça ou autoridade imposta.

Outra questão pertinente é que as unidades sociais analisadas, por Goffman, demonstraram que o comprometimento de todos os indivíduos do grupo ocorre quando um de seus participantes exerce o seu devido papel. Isso demonstra que o exemplo individual, na presença dos demais integrantes do grupo, tem seu fator coativo nesses ambientes próximos e de mobilidade com restrições.

A capacidade empática, ao superar o lado hobbesiano do ser humano, é comparada à habilidade musical, que pode ser inata ou adquirida, e é melhor que inicie no jovem, mas também apresenta bons resultados se praticada com regularidade e empenho com o amadurecimento. Existir estereótipos é a prova que a cultura da indiferença – produto de pensamentos coletivos nocivos e contrários à empatia – é o esforço para desumanizar, “anular a individualidade, impedir-nos de olhar alguém nos olhos e saber seu nome” (KRZNARIC, 2015, p. 68).

Ter a conduta do engenheiro eletricitista que se negou a dar choques em outra pessoa como reprimenda, por saber o quão nocivo em diversos sentidos é sentir o curso de uma carga elétrica, constitui uma perspectiva a ser alcançada pelo sopesar dos projetos urbanos dentro da Teoria das Janelas Íntegras proposta. Ser moralmente íntegro é um conceito vago, mas a imposição do não-fazer, do exemplo do profissional da eletricidade, dramatizado no filme “O experimento de Milgram” (2015).

Já na produção cinematográfica “Doze homens e uma sentença” (1957) o tema de fundo é um júri, onde deve ser constituído um consenso e, ao adentrar no subjetivo de cada personagem, a dúvida razoável quanto à veracidade dos fatos a

serem julgados fica cada vez mais forte. Ao contrário das tramas criminais tradicionais, os questionamentos saíram do espelhamento de cada indivíduo. As janelas, quando intactas e limpas, permitem avaliar o exterior do ponto de vista de seu expectador, contudo, ao mesmo tempo mostra o reflexo de quem olha.

A cegueira vinda da rotina, da ideologia, e dos hábitos é o efeito colateral da adaptação às cidades. O rompimento abrupto desses mecanismos, quando afetam bens juridicamente tutelados, é classificado pelo Direito como uma infração. Lembrando que “quase todo crime é expressão de um conflito entre o infrator e o outro e a pena privativa de liberdade poderá acarretar muitos efeitos e consequências; uma coisa jamais ela promoverá: a resolução do conflito” (SÁ, 2016, p. 49). Apenas com a superação do planejamento físico-territorial é possível alterar o urbanismo e a confiança na lei formal, com as ciências assumindo a posição de coadjuvante em detrimento das necessidades e dos fatos do cotidiano citadino já existentes, cabendo ao Estado encontrar a ligação do local com o global.

A solidez científica superprofissional, com preparo humanístico, deve superar o fracasso disciplinar da epistemologia positiva. Juristas e cientistas sociais buscam uma autonomia local e a participação popular, que minimizam a distorção das fontes no planejamento das cidades (SOUZA, 2010). A sustentabilidade, mesmo com diversas definições em relação ao ambiente construído, tem na busca do uso de recursos locais e renováveis, muito além dos objetivos ecológicos (HEYWOOD, 2017).

Os autores consultados, que abordaram o tema dentro da realidade nacional, são unânimes no seu descontentamento para com as decisões tomadas no planejamento urbano praticado até o momento. A especulação imobiliária e os interesses externos à observância dos direitos e das garantias de todos os habitantes dos assentamentos humanos ainda é uma constante dos estudos na área.

O conhecimento científico sempre está limitado aos cortes de análise, caso contrário, o número de ocorrências é infinito no espaço e tempo, para a formulação adequada às ciências sociais e a cultura. Contudo foi constatada a importância do ambiente na formação da estrutura social e dentro de possíveis anomias, devendo ser buscadas alternativas integradoras para um planejamento é capaz de assumir um papel de estrutural das novas formas de interação nos territórios urbanos.

A necessidade em buscar o desenvolvimento sustentável mostra-se urgente, tanto pelas obrigações jurídicas, trazidas no estudo, quanto pelas projeções de possíveis danos à estrutura social. Os negócios com impactos sociais mostraram-se uma alternativa viável e capaz de gerar mudanças efetivas, mas que ainda demandam análises aprofundadas. Já no viés jurídico, o Brasil é omissivo em pontos que a norma deveria descrever a atuação de seus agentes e dos interessados na construção civil, e salvo propensas poucas ações no país, a governança interfederativa ainda não é plenamente eficaz.

A criação de uma linguagem comum entre a administração pública, os ramos científicos e as populações interessadas é a clareza necessária que falta na construção dos planos urbanos a serem realizados no Brasil. Felizmente há recentes estudos na área acadêmica, dentro e fora da administração pública, que demonstram a disponibilidade, mesmo que insuficiente, de material humano e estrutural para o início das novas formas de planejamento e gestão metropolitana das aglomerações urbanas.

3.3 Relações humanas “naturalmente” conflituosas em ebulição no espaço urbano restrito

A Constituição da República Federativa do Brasil (1988) apresenta o termo “desenvolvimento” 53 vezes, sendo que só no capítulo da Política Nacional Urbana já se conta três menções. É almejado o avanço nacional de diversas formas, com cada referência situada em um quadrante diferente, isolada em cada grupo temático, formando assim deveres programáticos segmentados.

As obrigações postas de modo genérico no texto constitucional devem ser instrumentalizadas com normas infraconstitucionais, em um processo que demora décadas. Essas diretrizes apresentam três consequências relevantes: a) aplicabilidade direta e imediata; b) função de parâmetro valorativo para o restante das normas do sistema jurídico; e c) caráter norteador ao intérprete e/ou aplicador do Direito (BARROSO, 2009).

Também há a obrigatoriedade das funções sociais da cidade e da garantia do bem-estar de seus habitantes. No disposto nos artigos 182 e 183, na mencionada política urbana, os modos de executar essas metas são entregues aos Municípios, com as diretrizes gerais do urbanismo cabendo à União, no seu artigo 21, XX

(BRASIL, 1988). A federação brasileira dá autonomia jurídica aos seus entes (união, estados e municípios) com vínculos que prejudicam a atividade fim, ao construir uma subordinação material-financeira.

São basicamente três tipos de competências referentes às tarefas públicas desses membros federativos: a decisória, a executória e a de financiamento na “transplantação da tripartição de poderes, do plano horizontal para o geográfico” (BERCOVICI, 2004, p. 41) que é o Estado federal. Cooperação e federalismo se entrelaçam desde a sua etiologia, pois “federal” é uma palavra que “deriva do latim *foedus*, que significa pacto, união, ajuste, tratado, paz, estando na base associativa do humano, reforçando os laços de amizade (*foedus amicitiae*)” (REVERBEL, 2012, p. 116).

Nesse sentido, uma forte via de execução dessa cooperação é a de subsidiariedade em suas múltiplas dimensões. A vertical efetivando federalismo trino e a horizontal com a “necessidade de uma apropriação do espaço público estatal pela sociedade” (HERMANY, 2012, p. 64). A maneira pela qual devem ser apropriadas as zonas urbanas obrigatoriamente acompanhadas do salvaguarde dos direitos de natureza substancial, apesar do transcurso de quase trinta anos de constituição cidadã que mantenha as suas delimitações ainda não claras.

Uma das funções da ciência jurídica é elucidar os modos de planejamento e execução dos avanços almejados em seus regramentos. Os sentidos variados, dos diversos conceitos e práticas do Direito, são suplantados pela via doutrinária e jurisprudencial. No que toca às regras administrativas, as lições que sempre devem ser sopesadas são as de Hely Lopes Meirelles (2013), pela sua contribuição inquestionável nessa área. O autor afirma que o serviço público deve impor o bem-estar social e dá como exemplo a licitude em opor justas limitações ao direito de construir.

Contudo, o campo da edificação para a qualidade de vida humana demanda análises externas ao âmbito jurídico, pois a validade se suas normas residem na execução devida, feita por profissionais que operam o Direito sem ser “operadores forenses”. A simples criação de restrições, que em partes do país podem ser pouco fiscalizadas, não embasa com plenitude as necessidades (presentes e/ou futuras) decorrentes da falta de planejamento urbano.

O maior exemplo da falta de comunicação do Direito com as áreas que executam as normas jurídicas é a não utilização corriqueira do termo “direito

urbano”, ao invés de “direito urbanístico”. Dentro dos estudos do planejamento urbano é sabido que o urbanismo é seu subconjunto, sendo que “a título analógico, note-se que ninguém fala ‘direito agrônômico’, mas sim direito agrário” (SOUZA, 2010, p. 56).

A instrumentalização do palimpsesto como território habitável, segundo Secchi (2016), tem no pensar o mundo compartimentando (para as atividades humanas diuturnas) uma conduta ingênua e equivocada. Cabe ao projetista transformar o território na expressão cotidiana de cada usuário. Nenhuma área segregada consegue abranger toda a complexidade das necessidades básicas das pessoas seguindo os termos de mínimo existencial constitucional. Por necessidade em cortar o campo de análise, é observado o aspecto superficial dos padrões de mínimo existencial.

Os parâmetros já definidos pela prática jurídica, para a concretização na garantia de minimamente existir a pessoa física, são postos como norte no planejamento urbanístico nesse contexto integrativo. Devem coexistir, as demais áreas do conhecimento científico e empírico com o Direito, no trajeto do aumento do poder local, fora do rigor técnico típico em tribunas da administração pública. As edificações passam a atuar como agentes profiláticos nas demandas cidadãos quando auxiliam a eficácia das normas programáticas da Constituição.

A título de exemplo da dificuldade da delimitação de um conceito de mínimo existencial, já que para a Educação e Saúde, que segundo Bolesina (2013) seria mais simples delimitar o modo de executar as políticas públicas, devido a existência de parâmetros na sua execução. Já para o lazer e liberdade ainda permanece apresentando grande subjetividade normativa, sem unificação de entendimentos nos tribunais em todo o Brasil.

A delimitação dos fatos sociais pelo Direito desde a transgressão à ordem doméstica e familiar, na qual o Estado se originou, fez com que houvesse um triunfo do geral sobre o particular e do abstrato sobre o corpóreo. A lei universal que suplanta a lei particular pode afetar profundamente a estrutura da sociedade, na medida em que o conflito entre Antígona e Creonte permanece acontecendo (HOLANDA, 2012). A lei como a consciência coletiva, que copia os espíritos dos povos, e o Direito como um produto de assimilação e de desassimilação psíquica da sociedade, levam à uma fábrica de conduta racional extremamente temerosa, na medida em que cada vez mais os seres humanos são “informatizados”, na medida

em que os corpos são reduzidos a dados governamentais e corporações empresariais. “A cooperação não apenas voluntária, mas entusiástica, dos manipulados é o principal recurso empregado pelos sinópticos dos mercados de consumo” (BAUMAN, 2013, p. 125).

O observatório da metrópole (RIBEIRO, *et. al.*, 2013) sistematizou os índices basilares para a projeção urbana, ao suplantando prismas de análise da percepção individual e coletiva nos assentamentos humanos. Os autores denominaram de “Índice de bem-estar urbano” (IBEU) essa forma de quantificar o desenvolvimento fora da compreensão utilitarista da economia. Buscaram a viabilidade da satisfação do indivíduo, fora dos bens e serviços aferíveis financeiramente e do intuito de maximização da função de utilidade, focando na qualidade de vida. O IBEU divide os seus indicadores em quatro dimensões: condições ambientais, condições habitacionais, atendimento de serviços e infraestrutura. Ainda há subdivisões para o aumento na precisão das conclusões apresentadas, mas o grande mérito dessa abordagem, para a corrente pesquisa, foi o modo como os pesquisadores relacionaram todos os objetos de análise.

O conhecimento científico sempre está limitado aos seus cortes de análise, pois o número de ocorrências é infinito no espaço e tempo, “a ciência como conhecimento do é (e não do que deveria ser) não é conhecimento de qualquer coisa, mas daquilo que homens de certa sociedade, em certa época, reputam importante, que valha a pena ser conhecido” (WEBER, 2006, p. 11).

O interesse político segue o mesmo diapasão, com a ponderação dos fatos sociais e a aferição de intervenção ou não da administração pública. O Município deve prezar pelo interesse local, a União deve conciliar os interesses dos estados e das outras nações, mas o ponto de retroalimentação desse sistema – as pessoas – acabam se interessando apenas por elas mesmas, em mundo de Poliana.

Jan Gehl, na sua obra “Cidade para pessoas” (2015), demonstra que as escalas do urbanismo e do planejamento urbano demandam estudos e planejamentos muito diferentes e priorizar determinadas práticas, ou tendências de construção, prejudica o todo. O exemplo mundial mais emblemático é Brasília, onde a perspectiva vista das aeronaves certamente é um tributo da evolução do pensamento de toda a humanidade, contudo, ao nível dos olhos os espaços urbanos são demasiadamente grandes e amorfos, geram um transtorno para as necessidades dos moradores, principalmente para os pedestres.

O início do processo de complexidade científica, ao menos na psicologia e no direito, levou à diminuição do acúmulo de metafísica e a um processo de fragmentação e asoberbamento da literatura inextricável e profundíssima sobre as relações humanas (MIRANDA, 2002). Assim, o desenvolvimento integrativo da cidade necessita de uma descentralização, semelhante a um sistema de produção sem um ponto central, em que as decisões importantes são tomadas por uma pluralidade de indivíduos. As deliberações, feitas fora de uma lógica centralizadora, devem ter como base os conhecimentos específicos e locais de cada etapa da cadeia humana, ao invés de um planejador onisciente e de grande visão.

A independência e a especialização, dentro dessa realidade, otimizam o cumprimento das atividades fins. Contudo, há a possibilidade do efeito colateral dessa retenção de informações, sendo que aí cabe ao gestor central manter o fluxo ininterrupto e constante de informações desse circuito (SUROWIECKI, 2006). Ao trazer o problema da setorização científica, os dilemas no planejamento urbano em parte ficam situados, mas não resolvidos.

Somando-se a isso se tem a tendência nacional de tratar a moradia como ativo financeiro comum, mas “a moradia é uma mercadoria especial (porque é vinculada à terra, uma condição não reproduzível)” (MARICATO, 2015, p. 39). Essa característica peculiar dos bens imóveis residenciais de ser o abrigo humano, sobrepõe a ciência jurídica, antes do direito romano (alicerce primário da legislação civil brasileira) a proteção ao território de segurança individual sempre foi fator aglutinador, capaz de mobilizar a coletividade, mesmo com possíveis anomias.

Tratar esse local, de descanso e construção da individualidade, de forma diferenciada de modo a evitar a mais-valia imobiliária tem previsão no ordenamento jurídico nacional, na figura da contribuição de melhoria. Caso aplicada, como hipoteticamente prevista constitucionalmente, esclareceria a diferença entre lares e ativos econômicos. O seu fundamento de imposição do interesse público, tem o fato gerador na ocorrência de acréscimo valorativo no bem decorrente de obra pública, ou seja, o Estado cumprindo o seu papel “platônico” como “república” de base helenística. O direito tributário vem no auxílio da política urbana e coibindo o enriquecimento sem justa causa, ao agir com caráter compulsório, mesmo que a valoração tenha sido involuntária (KEZIAH, 2012).

É inegável que algumas proposições de alternância da rotina urbana (de planejamento e de lógica habitacional) dão ares próximos à obra de Thomas More,

“Utopia” (1995). Até porque seria ótimo residir na cidade imaginada pelo autor, Amaurota, com suas vias bem planejadas “tanto para o tráfego fluir como para abrigar-se dos ventos” (MORE, 1995, p. 55) e poder conviver com a sustentabilidade de ter por detrás das casas, ao longo de toda rua, amplas hortas e jardins. Sonhos que podem ser como sobreviver a infeções ou percorrer, em um dia, milhares de quilômetros dentro de uma máquina voadora, impensadas em um pretérito longe de ser perfeito.

A percepção de fantasia nos projetos para o Brasil é oxigenada por normas programáticas próximas a mandamentos ficcionais de idealização de um Estado justo e perfeito. O florão da América tem seus desenvolvimentos barrados, em parte, pela não utilização adequada de suas capacidades, a cartografia inexata é um reflexo dessa falta de indexação das planificações com a realidade.

Em um país, gigante pela própria natureza, a falta de precisão de suas dimensões se soma às dificuldades em alcançar os avanços almejados pela sua constituição. Junto de um sistema jurídico, que exerce um desserviço com a não perenidade de suas regras, a máquina pública, mesmo que colossal, não consegue inventariar as possibilidades e deficiências em seu espaço geográfico com precisão.

São necessárias intercomunicações contínuas, entre órgãos de pesquisa e os modos de regulamentação da administração pública, que correspondam com as frequentes revisões do sistema classificatório territorial e social (IBGE, 2017). Ainda há o predomínio, antiquado e genérico das escalas pequenas como 1:100.000 e 1:50.000, com aproximadamente 40 anos de planificação. É muito difícil pensar em empoderamento local se muitas localidades, oficialmente, não existem em todos os bancos de dados das macros entidades federativas, e por vezes até nas micro (LOCH, *et. al.*, 2007).

Não basta a indiferença do poder público com as populações não integrantes (de forma direta ou significativa) da economia global, existe a invisibilidade perante as máquinas compostas por “excelências” que não alcançam um grau de excelência nos serviços que entregam aos “números” que votam. Multidões sem rosto e com desejos genéricos, compartilhados pelos moradores adjacentes ao seu domínio, as “comunidades”.

Essas realidades podem ser alteradas se as novas metodologias planificadoras para políticas públicas vindouras desvincularem-se da obrigatoriedade da utilização da estrutura geométrica atual. A sobreposição das informações de qualquer sistema

de dados com base territorial é fundamental, posto que há falta de comunicação fluída entre as diversas formas de análises desses inventários com métodos científicos.

A importância do poder local é reiterada em cada abordagem humana em biomas diferentes com fito habitacional. A exemplo disso: as moradias em áreas acidentadas, onde são dispostas de modo diferente de acordo com a vegetação nativa e necessidades de nicho, em função dos aumentos bruscos dos níveis pluviométricos em curtos espaços de tempo na região norte, ou em função da grande diminuição da temperatura na região sul. Desse modo uma abordagem empática com essas realidades pelo gestor público é fundamental, a tomada de decisão deve ser capaz de atuar efetivamente na alteração da vida dessas pessoas que estão distantes do Cerrado, no planalto central que abaliza os recursos.

Em um planeta com formato geóide, como a Terra, suas formas de relevo não são uníssonas e não foram, e nem serão, as imposições legais capazes de alterar essas realidades que são anteriores à vida pluricelular no mundo. Contudo, a necessidade de adaptação, que é fundamental à vida de qualquer espécie, incluindo a humana, obriga modificações na área de domínio, mas de modo que a razão para a dominar subsista ao modificador.

Um cadastro técnico multifinalitário pode trazer dados extremamente relevantes para uma interação sustentável entre pessoas e suas cidades, ao mapear parcelas e objetos urbanos em geral, além de formar uma integração de informações sem juízos valorativos. Integração é a palavra chave de qualquer projeto complexo. Sempre que for almejado concretizar uma projeção, na qual se necessite de uma pluralidade de agentes, a sincronia é imprescindível. Inclusive faz parte da gênese do Estado, em sua forma ideal, a necessidade de integração, sendo que até Kelsen (2003) a trata como a realidade natural efetiva do Estado.

Essa relação cooperativa, abordada pelo doutrinador alemão, existe na medida em que é provada uma relação simbiótica que abranja todos os cidadãos que pertencem a um Estado real. Como ilustração sobre a necessidade de preparar o terreno para a formação dos diversos tipos de desenvolvimento, o best-seller ficcional “O monge e o executivo” (HUNTER, 2004, p. 102), em um de seus diálogos entre os personagens principais, exemplifica esses cenários: “Muitas pessoas querem e esperam resultados rápidos, mas o fruto só vem quando está pronto. E é exatamente por isso que o compromisso é tão importante para um líder”.

Os caminhos das informações e mobilizações que ligam as idealizações constitucionais as suas concretizações, e que passam pelas iniciativas públicas e privadas são estreitados por essa figura, sonhada pela população que desperta do berço esplêndido ao som do mar e à luz do céu profundo, em descrédito da administração pública e tem pesadelo em tribunais com prerrogativa de função, o líder político.

Mas o conceito tradicional de liderança está sendo alterado com a experiência histórica, fato que demonstra a importância da descentralização do poder, como um método mais humano de administrar o interesse público, mesmo que a condição humana ainda seja incerta quanto as intenções naturais dos *homines sapiens*. As questões conflituosas que geram manifestações infundadas, ilegítimas e desorganizadas, com o sentimento de coletivização nascido do engajamento e da visibilidade das articulações nas redes sociais, relativizaram a figura do pastor de multidões.

As ponderações valorativas factuais contaminam as informações, mas são comuns nas manifestações públicas de grupos específicos. Estão inseridas na versão corrente dos meios de comunicação tradicionais ou em manifestações nas redes sociais de influenciadores digitais ou desconhecidos da rede de computadores, sendo objeto de análise por pesquisadores da comunicação social (CONRAD, *et. al.*, 2015).

As dúvidas sobre representação democrática e protagonismo decisório são reavivadas em cada debate publicado em meios de comunicação impensados há vinte anos atrás. Já se vão algumas décadas desde as guerras em níveis globais sob a batuta de nações que abriram o embate entre a necessidade de chefes ou líderes na delimitação dos caminhos das coletividades. Mas, se for dado um passo para trás na linha temporal e se retornar a uma das atuais bases do pensamento jurídico, se verá que Hans Kelsen pondera sobre o conceito de “chefe” e assevera que, mesmo que na realidade social exista o domínio dessa figura, “na democracia ideal não há lugar para uma natureza” (2000, p. 88).

Se for feita uma caminhada vivaz e profunda contra o fluxo histórico, percebe-se que desde Platão (2005) a guerra assimétrica entre timocracia e democracia já era uma constante. O risco da atimia também sempre esteve presente na história humana. O perigo da imposição inconsciente aos cidadãos, pelos educadores e

sofistas que os conduzem, pode transformá-los em bons servos de seus guias, mesmo que residam em individualismos metodológicos.

“O bairro em que vivemos, as escolas que frequentamos e as empresas em que trabalhamos moldam a forma como pensamos e sentimos” (SUROWIECKI, 2006, p. 69). A desconexão entre as ênfases sobre as influências na autonomia das pessoas perante o grupo no qual estão incluídas, mostram que de um lado há os economistas que diminuem esse fator e do outro os teóricos de redes sociais que o fomentam.

A liberdade vinda da democracia revolucionária francesa é jurídica, com questionamentos de seus outros aspectos reverberando pela linha do tempo, sem previsão de término. Marx (2011), ao falar da ilegitimidade da assembleia nacional da segunda república francesa, dizendo que juridicamente não poderia extinguir o sistema republicano e dar continuidade ao mandato presidencial, mostra possíveis falhas do processo democrático que pode não representar a vontade da maioria das pessoas que compõe o Estado, mesmo que a maior parte dos representantes por elas eleitos tenham entendimentos em consonância em suas sessões.

Na obra mestra, o 18 de Brumário de Luís Bonaparte (MARX, 2011), é descrita a posição contrária de Alexis Charles Henri de Tocqueville, no encargo de relator, sobre a necessidade de um processo de revisão constitucional para submissão às vontades do poder executivo em permanecer no poder. Naquele momento as normas rígidas de alteração legal inviabilizavam a alteração daquele texto magno, mesmo havendo a maioria na votação. Os excluídos da maioria (no sentido jurídico e não cardinal), então, decidiram abolir a Constituição e prolongar o mandato presidencial, apoiando o chefe do Executivo.

Os parlamentares se pronunciaram a favor do presidente Luiz Bonaparte, “mas a Constituição se pronunciara contra o Parlamento. Portanto, ele agiu no espírito do Parlamento quando rasgou a Constituição, e agiu no espírito da Constituição quando dispensou o parlamento” (MARX, 2011, p. 119). O líder aí agiu dentro da vontade intrínseca de quem é governado, ainda que as normas legais não o acompanhassem.

A legitimidade de quem guia os interesses e os cidadãos, quando tem base em seu carisma pessoal com a dependência da devoção de seus discípulos, seguidores, militantes, entrega a essa figura o acúmulo dos papéis de mágico e de profeta. O estado-maior administrativo não se inclina a obedecer à ordens

unicamente de pressupostos da legitimidade, de quem a entrega sem acordar racionalmente (WEBER, 2011).

Ao padronizar os processos de planejamento e execução das políticas públicas, pela via do empoderamento local, aliando o conhecimento científico à percepção de bem-estar na vida humana e do planeta, os fins e os meios se confundem positivamente. Locke, em “Ensaio acerca do entendimento humano”, aborda a percepção como sendo o primeiro passo em direção ao conhecimento, a entrada para as faculdades mentais humanas (1991).

Ao ignorar a complexidade urbana diariamente e tratar o desenvolvimento apenas como um reflexo de progresso econômico, além de restringir o conceito de capital a “dinheiro”, o “progresso” permanece apenas uma expressão sem significado na flâmula brasileira. Cada prisma de análise é tão somente ver um mesmo objeto de modo diferente, e modificá-lo de forma não uniforme pode gerar mais prejuízos do que benesses. Progresso sustentável é como utilizar um buril que desbasta imperfeições de modo que não comprometa a integralidade da peça a ser aprimorada. Contudo a prática nacional em idealizar os progressos com recursos vindouros, que mesmo que correspondidos precisam de acréscimos, faz com que essa abstração da realidade futura assuma uma faceta delirante.

[...] o progresso indutivo das ciências empírico-analíticas, que só é possível fundando-se em uma adaptação transcendentalmente prévia da experiência às expressões universais das linguagens teóricas. O andamento quase-indutivo das ciências hermenêuticas se baseia, pelo contrário, sobre a operação específica da linguagem cotidiana, que possibilita comunicar indiretamente o valor posicional de categorias universais em um contexto concreto de vida. (HABERMAS, 2014, p. 257).

Não há repostas simples para problemas complexos, e superar antigos erros planejados, que levam a vícios de forma, demanda esforços no cadastramento físico, jurídico e econômico, quando de forma atualizada e pública, como é o Cadastro Multifacetário (LOCH, et al., 2007). Davi Sanches Rubio utiliza o termo “*ciencia-ficción*” como instrumento capaz de medir o mundo e a organização social, as considerando como literatura, ideias especulativas. Em suas palavras: “*con la ciencia-ficción se tiene sensación de que se está conquistando, descubriendo o construyendo nuevos territorios y espacios. En Blade Runner comprobaremos que se nos presenta toda una introspección de la vida de nuestro planeta y sobre la naturaleza de lo humano*” (RUBIO, et. al., 2013, p. 199). Mas o caminho da projeção,

como ficção para a crônica descritiva, ultrapassar alguns campos de batalha formados pelos interesses pessoais é algo esperado.

Para a resolução desses dilemas, uma saída possível é a criação de *rappports*, constituídos como o grau de aceitação do diálogo entre os conflitantes. Essa dinâmica pode ser estabelecida por um mediador, que ajuda na construção da solução para a discordância (SPENGLER, 2017) ou para que os envolvidos saiam do *looping* conflitual, ao abandonar visões dicotômicas e absolutas. O fomento da interatividade é a base da evolução dos aglomerados habitacionais.

Extirpar estereótipos auxilia nos processos colaborativos, capazes de redesignar bens e instituições. A partir disso é possível buscar um modelo econômico que leve a um Estado social e integrativo. Discussões com elementos argumentativos como “pobres ociosos” ou “ricos sem coração” são um radicalismo inconcebível nessa dinâmica. A ideia de liberdade e da busca de sonhos que o capitalismo traz é boa, mas o consumismo e a desumanização de quem é considerado diferente mostraram ser aquela uma via não empática. Uma sociedade voltada para uma comunidade com o equilíbrio entre a ordem social e a liberdade individual é a alternativa mais equilibrada (KOTLER, 2015).

A ordem jurídica brasileira obriga a observância das funções sociais da cidade. Nesse ínterim, os projetos futuristas pensados a partir de quimeras ou extremamente modernistas, que delimitam os nichos rígidos em cada espaço geográfico, não devem prosperar no atual panorama normativo nacional. O aspecto social do direito urbano, ao menos legalmente, é visivelmente assegurado. O avanço na construção civil para habitação, até o momento, não está sendo acompanhado pela garantia do espaço coletivo, onde os direitos e as garantias constitucionais também devem ser concretizados (DOMINGUES, 2010).

Centros esportivos e educacionais bem estruturados, acompanhados de infraestruturas para negócios sociais economicamente sustentáveis, contribuem para o aumento do sentimento de dignidade e autoestima de todos os que receberem a oportunidade de ingressar na economia global, em vez de serem objeto de caridade (YUNUS, 2010). Os bens públicos, nessa realidade, recebem um fortalecimento semântico, que transforma o que era “de ninguém” em algo “de todos”.

Como em qualquer empreendimento comercial, os dilemas iniciais estão presentes. A nova sistemática de comércio, seus procedimentos e a inserção nos

mercados multinívelados acompanham os mesmos obstáculos. Somando-se aos agravantes do recrutamento dos investidores do capital, se tem ainda o fato de que em alguns locais não fomentam essa forma de administração.

O ganhador do Prêmio Nobel da Paz em 2006 e fundador do Gramem Bank, Muhammad Yunus (2010), desmistifica a visão corriqueira – e quase que demonizada – de um banqueiro ao esclarecer que as práticas empresariais modernas, sobretudo as japonesas, comumente reservam fundos de responsabilidade social, das corporações já consolidadas, não com o intuito de caridade e sim como projeção de giro do mercado futuro. A visão predatória monopolista leva à bancarrota todos os tipos de finanças externas a essa abordagem. Assim, o mercado local é destruído e, bem como fizeram os antigos povos nômades, deve-se buscar novos recursos em outros lugares.

Em um recente documentário, sob título de “Um novo capitalismo” (GRAZINOLI, 2018), são mostrados exemplos de empreendimentos de impacto social nas realidades brasileiras e em cenários próximos a ela, que trazem para a prática empresarial aspectos de desenvolvimento e cooperação almejados na solução do problema da pesquisa. O Serviço Brasileiro de Apoio às micro e pequenas Empresas (SEBRAE) fomenta essa abordagem com uma cartilha que ensina o aspirante a empreendedor que auferir lucro e ser responsável tanto com a comunidade quanto com o meio ambiente é o futuro da economia, e isso é possível ser feito no presente.

A paraestatal citada acima, em sua publicação com intuito de elucidação e fomento ao tema (2017), traz como uma das principais características de um modelo de negócio sustentável financeiramente (e com impacto positivo na sociedade) a derrubada da fronteira entre o social e o privado. São esses os denominados de negócios sociais, ou empresas sociais, empresas 2.5, empresas BOP (base da pirâmide), negócios inclusivos e etc., que têm como base, além de serem lucrativos para sua sustentação, o objetivo de entregar uma contrapressão social e/ou ambiental.

O ambiente laboral que busca impactos sociais pode auxiliar na eliminação da normalidade sofrante resultante da banalização da injustiça social nas cidades. O termo “normalidade sofrante”, cunhado por Cristophe Dejours (2007), é o resultado do subproduto das relações de trabalho, ao desestabilizarem psicicamente o indivíduo de modo que leve à insensibilidade dos centros habitacionais. O receio do

desemprego, com suas consequências de exclusão da massa produtiva e consumista, gera um grande sofrimento, por ser o poder aquisitivo um medidor de emancipação do indivíduo e de realização do ego.

Há indicativos de que as gerações mais jovens apresentam maior sensibilidade a uma gama maior de preocupações morais em comparação com as anteriores. Também é percebida uma desvinculação com valores, tradições e imposições formais de regulamentação nas decisões relativas à qualidade de vida. Dessa forma é constituído um terreno fértil para a terceira via, entre os pensamentos tradicionais da esquerda e da direita. A economia é formada de maneira mista, com uma sinergia entre setores públicos e privados, e dentro do desenvolvimento nas novas cidades-pessoas é aproveitado o dinamismo dos mercados, mas levando em conta o interesse público (GIDDENS, 1999).

Contudo, existe uma força de arrasto que atrasa o progresso: as velhas práticas burocráticas. Em 2018 a prática administrativa da União utiliza a análise *ex ante* como forma de gestão. Ela tem por fito monitorar e avaliar as políticas públicas já existentes nos manuais do Ministério da Transparência e da Controladoria Geral da União, bem como nas notas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e do Ministério do Planejamento (Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018). Essa forma de gerenciamento está centrada no gabinete da presidência da república, segundo o decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, ou seja, formando-se uma cadeia.

Ao confrontar uma rede de tecnologia da informação com os processos deliberativos da administração pública federal, fica ainda mais clara a fundamentalidade da descentralização de poder. Assim sendo, o que foi estabelecido na análise *ex ante* como prática pela União, analogicamente tem em seus processos decisórios um funcionamento dentro da classificação de cliente/servidor e com o sentido de sua transmissão em *Half-duplex*². Ao invés de uma formação ponto a ponto, *Full-duplex* com topologia em barra, deveria haver um condutor de informações unificado (cadastro multifinalitário) e claro para todos os componentes que transmitiriam informações simultâneas, sem administração hierárquica, mas com delimitações de nicho, com possibilidades de redundâncias

² Um ponto central lê, interpreta e direciona as informações recebidas enquanto os demais integrantes da rede orbitam e dependem do centro de informações e decisões desse núcleo, além das transmissões ocorrerem apenas em um sentido por vez (COMER, 2001).

como garantia de execução da tarefa, e não como sinônimo de labor desnecessário (COMER, 2001).

Considerando o município como um território único de desenvolvimento humano, educacional, cultural e socioeconômico, a observação sistemática de sua geografia potencializa as suas capacidades com o maior entendimento de seu território. O trato centrípeto da relação humana com o ambiente, e entre os seus grupos, é o ponto que completa os requisitos para um planejamento conjugado no futuro-do-presente. Diagnóstico municipal participativo lastreado nas bases territoriais e nas capacidades do desenvolvimento local é um processo que já consta como alternativa dos gestores públicos e é um excelente aliado nas mudanças de paradigmas progressistas (CNM e PNUD/Br, 2012).

A ação do Estado e da provisão social, juntas, no auxílio ao desenvolvimento de valores sociais e da formação de um senso de responsabilidade, reduzem a necessidade de ações impositivas governamentais (SEN, 2000). A política pública edificadora, de bens imóveis integrativos, pode dar sustentação a um fomento dos poderes morais, como forma de inserção de um sentimento de justiça e uma concepção de bem coletivo.

Ao alicerçar políticas públicas em conceitos como “sentimento de justiça”, “poderes morais” ou “bem coletivo”, velhos questionamentos que afligiram Dédalo, no seu ímpeto em pôr a tecnicidade como fundamento nos contos clássicos gregos, ainda podem ser problemas nas projeções das cidades vindouras. Não são objeto da pesquisa reflexões sobre existencialismo ou humanismo, contudo, ao partir da análise da facticidade em dar condições de vida digna a cidadãos nas bases que formaram esse estudo, é possível afirmar que “o homem existe primeiro, se descobre, surge no mundo, e se define em seguida. Se o homem, na concepção do existencialismo não é definível, é porque ele não é, inicialmente, nada. Ele só será alguma coisa posteriormente” (SARTRE, 2014, p. 19).

A renda oriunda da terra urbana não segue a lógica de mercado tradicional, da oferta e da procura, ela é determinada por quanto o aspirante a adquirente está disposto a pagar. A análise estrutural urbana é a base da percepção do crescimento econômico. Por sua vez, esse mercado avançado é um processo histórico de mudança global da sociedade. As cidades brasileiras mais antigas vivem as criações de “centros antigos” e “centros novos”, onde as residências de maior valor e *status* mudam. Locais onde no passado a elite da cidade residia, no presente são zonas de

casas noturnas ou de casas de prostituição. Os donos do poder econômico mudam, mas sempre estão próximos aos focos de valorização do espaço urbano (SINGER, 2017).

Vive-se em um liberalismo repaginado, que consegue convencer e não oprimir, onde a classe média despreza os pobres e inveja os ricos. A grande imprensa reverbera ideias prontas que soam como originais, nas bocas de falsos entendidos. Então uma grande parte da população equidistante das grandes fortunas e da miséria famélica trata a ralé brasileira “como mecanismo de distinção em duas frentes: uma simbólica, para provocar o prazer da ‘superioridade’ e do mando; e outra material e pragmática, no sentido de criar uma classe sem futuro que pode, portanto, ser explorada a preço vil” (SOUZA, 2010, p. 67).

Além das roupas, dos bens materiais em geral e dos modos, a essa figura intermediária, que deseja aparentar ascensão, o local onde reside certamente também serve como um excelente indicativo da superioridade de sua “natureza”. O conceito real de “natureza humana” nunca foi consenso entre estudiosos, mesmo que os experimentos que buscaram os porquês do comportamento das pessoas, sozinhas e em grupos, sejam cada vez mais comuns. Ainda que controversos e influenciáveis, os seus dados não conclusivos podem dar indicativos úteis nas primeiras abordagens das mudanças pretendidas.

Instabilidade oriunda do sem número de interferências que constituem a condição humana, fatores como genética, experiência, inserção ambiental, entre outros, dão vivacidade aos questionamentos. As experiências mais conhecidas e certamente as mais discutidas, dentro das ciências sociais, são as ligadas à metodologia do pesquisador estadunidense Stanley Milgram. Inspiração para a recente produção cinematográfica “O experimento” (ALMEREYDA, 2015), os seus indicativos em ambientes semi confinados sobre as capacidades de induzimento situacional dos seres humanos, frente a figuras desumanizadoras e de autoridade, são paradigma ainda hoje. Bauman (1998, p. 182), ao refletir sobre esse experimento, explica que:

É difícil alarmar uma pessoa que a gente toca. É um tanto mais fácil infligir dor a uma pessoa que vemos apenas a certa distância. É ainda mais fácil no caso de uma pessoa que apenas ouvimos. É bem fácil ser cruel com uma pessoa que nem vemos nem ouvimos. Se alarmar uma pessoa envolve o contato corporal direto, o executor do ato de crueldade tem negado o conforto de não ver a ligação causal

entre a sua ação e o sofrimento da vítima. A ligação causal é nua e crua, óbvia, e assim também a responsabilidade pela dor.

Encetar o diálogo, tratando os conflitos como resultado da síntese nascida da tese e da antítese, pode ser o início efetivo do pacto social de Jean Jacques Rousseau no século XVIII. Em uma de suas obras Rousseau (2015) trata o termo “cidade” como a união de pessoas públicas, conceito que é próximo de “cidadania ativa”, e o conjunto de casas se vincula a “burgo”. Entrega como cidade ideal “uma forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado e pela qual cada um, unido a todos, obedeça todavia a si mesmo e permaneça tão livre como antes” (ROUSSEAU, 2015, p. 20).

“O sítio onde se constitui o Eu que fala a quem o escuta, aquilo que é dito por um sendo já a resposta, enquanto o outro decide escutar o que o primeiro tenha ou não falado” (LACAN, 1998, p. 152). Aproximar-se é comunicar-se, mesmo que essa ação seja passiva. Os centros urbanos formam uma contradição, no mínimo interessante, com o problema das escalas de seus planos e ações, individuais e coletivos, públicos e privados, que prejudicam os formadores de políticas públicas e suas execuções.

O dilema em situar a “liberdade” retorna a ser a ordem do dia. Para Montesquieu “a liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem; e se um cidadão pudesse fazer o que eles proíbem ele já não teria liberdade, porque os outros também teriam este poder” (1996, p. 166). Contudo, o autor tinha a crença errônea e contraditória de que a participação direta dos cidadãos na tomada de decisões coletivas ativas era evitada de vício, devido à incapacidade deles em perceber todas as interferências que influenciam na administração da *pólis*. Assim, sua ação deve ser restrita a eleger os representantes que executaram essa tarefa.

4 O DESAFIO, NO ASPECTO JURÍDICO, NA FORMAÇÃO DE DIVISÕES TERRITORIAIS COM COESÃO SOCIAL, EM LOCAIS DE BAIXA DENSIDADE POPULACIONAL

4.1 A cidade como corpo e o município como espírito; a realidade gaúcha como paradigma para os novos arranjos da gestão pública

Se a análise do desenvolvimento urbano tiver início em um ponto de consenso, como a necessidade em projetar as cidades em forma de plataformas que possibilitam a compreensão dos problemas espaciais de seus habitantes, a consequente ligação dos problemas locais com os do Estado e/ou do país é esperada (CAMPOS FILHO, 1992). O protocolo de comunicação entre todos os envolvidos tem por base o conhecimento tácito de cada indivíduo, tanto na experiência de viver no local, quanto nas expertises que a prática entrega de acordo

com a necessidade singular de cada ambiente de atuação profissional. Esse formato de conhecimento é aquele que “não pode ser facilmente resumido e transmitido aos autores, porque diz respeito a um lugar, um emprego ou experiência específica, mas, ainda assim, é grandemente valioso” (SUROWIECKI, 2006, p. 103).

Demanda uma confiança entre os participantes, estabelecida pelo convívio direto, produtivo e focado no objetivo de aumento da qualidade de vida de todos, sem restrições geográficas. Os filósofos da antiguidade helenística dividiam conceitualmente a vida dos cidadãos em *idion*, como aquilo que é próprio, e *koinon*, como o que é comum; dessa forma era uma administração doméstica coletiva como uma única família sobre-humana e ao a formatar com a política, recebia denominação de Nação. O próprio comportamento racional, ao procurar a eficácia na sobrevivência, encontra uma base na necessidade da coletividade e da formação de regras sociais justas e éticas. O possível ceticismo na busca do progresso pela razão é uma consequência da constatação de que a preferência pessoal é fruto da interação social, e essa, por sua vez, tem seus preceitos na sensibilidade comum (ARENDRT, 2014).

A partir desse funcionamento, o gerenciamento do interesse público, agregador e igualitário, e os atos de governo podem assumir a função de plataforma de incremento de vários tipos de capitais, além da convivência harmônica dos regramentos e gestões plúrimas e coexistentes. Forma-se assim um ambiente ideal para o exercício do pluralismo jurídico, conceituado na lição de Antonio Carlos Wolkmer (2015, p. 185) como “a multiplicidade de manifestações e práticas normativas existentes num mesmo espaço sociopolítico, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais”. Fenômeno devido à emancipação do *status* de provedor que ainda ocorre no Brasil.

Não há necessidade de modificação, direta e ordinária, do sistema jurídico, no seu aspecto formal, para a obtenção dessa redesignação dos conceitos e condutas habituais, apenas uma abordagem diferente do cidadão e do gestor público para o cultivo de um sentimento mixófilo. Segundo Bauman (2009), os espaços públicos abertos, convidativos, acolhedores, que todo cidadão teria vontade de frequentar assiduamente e de utilizar cooperativamente, de bom grado, diminuem o medo na cidade e aumentam a confiança dos cidadãos, devido ao compartilhamento de experiências.

A sustentabilidade na formação de assentamentos humanos, em seu aspecto mais amplo, supera a percepção exclusiva nos dilemas do impacto ambiental nas construções das habitações. Em um prisma mais agregador, os desenvolvimentos contidos na Constituição Federal conseguem ser efetivados em boa parte quando se pensa na capacidade das cidades de unificar os dados públicos, o trato do setor privado com seu local de inserção e os habitantes, e ligando esses elementos entre si.

A centralização de atuações e a descentralização na tomada de decisão ainda são um desafio na federação brasileira, posto que ainda há muitos interessados na valoração setorial das cidades. Todavia, quanto ao desenvolvimento de cooperação que forma possibilidades incertas de recepção de auxílio, persiste a resistência a esse por parte de algumas camadas econômicas. Pensar os mapas além dos desenhos, das leis, das imposições da economia e do capital, é um esforço que promete resultados positivos.

Os empreendimentos com impacto social, o retorno da cooperação humana das comunidades e as normas jurídicas massificando sua eficácia são indícios de alteração do *status* passivo do indivíduo para com os seus grupos sociais (advindos de onde mora, trabalha, estuda, vota, deseja um avanço pessoal ou está inserido, propositalmente ou não). Viver em centros urbanos como em grandes tribos não é um retrocesso, mas sim um objetivo sustentável.

A raça humana na era neolítica deu início ao processo de intensificação da sua sedentarização, aumentando a produtividade agropastoril e os estoques de recursos disponíveis. Os antigos problemas naturais, como a posição de componente passivo da cadeia alimentar, eram resolvidos na medida em que se criavam os artificiais. O ancestral sistema de resolução de conflitos dos clãs começou a não suprir as novas necessidades geradas pelo aumento da população e a sua conseqüente criação de novas formas de interatividade social.

Contudo, permaneciam algumas obrigatoriedades de união pela sobrevivência e pelo direito natural, que por vezes ainda era presente, pois a imposição da força física permanecia um fator determinante nas influências mútuas, internas e externas aos grupos. “A territorialização de direitos não implicou necessariamente na sedentarização do modo de vida: caçadores podiam ter que defender os direitos do grupo em seus percursos de caça contra eventuais invasões de origem externa” (ROULAND, 2008, p. 56).

A união entre as pessoas que exacerbava as relações sanguíneas permanecia evidente e fundamental nos modos de estruturação social mais simplificados. As normas de organização básica facilmente se confundiam com temores metafísicos e delimitações morais, a exemplo do horror ao incesto. Para Freud (2014) os povos antigos³ criavam elementos de coesão ligados principalmente pelas conexões com as normas transcendentais. A sanguinidade podia receber outros graus de importância, estranhos à década de vinte do século passado, na Europa ocidental, onde o conceito de família era próximo ao de tribo, segundo o pai da psicanálise na edição da obra referenciada.

O incesto, dentro dos cortes conceituais e primordiais da psicanálise, está ligado as relações no interior do grupo de apoio mútuo nas civilizações menos complexas. Já o tabu é a denominação dada as conduções, as restrições ou aos modos de coibir comportamentos que afetariam a proteção do sagrado e de tudo que deveria ser resguardado pela coletividade. A própria estruturação social moderna é lastreada na tradição, como o vivido na Europa até a libertação dos servos da terra (camponeses) das suas obrigações não econômicas durante a idade média. O marco da extinção desses laços de vassalagem, foi no transcurso da revolução francesa.

“O complexo de regras políticas e legais tradicionais comumente conhecido como ‘feudalismo’ tinha que ser abolido onde já não estivesse ausente” (HOBBSAWN, 2017, p. 241) para dar início a uma nova lógica de interação pessoal, interna e externa com o Estado. Já no novo mundo, na América como no Brasil, em Cuba e no sul dos Estados Unidos, essa ligação era patrimonial, com a produção agrícola ligada à escravidão étnica, persistindo como regra até 1888.

Weber, no final do século XIX, afirmava que o desenvolvimento do Estado moderno necessitava da expropriação dos poderes privados. Isso era devido aos príncipes que precisavam de meios para o exercício da sua força administrativa. Formou-se desse modo uma classe de auxiliares da gestão pública e do poder de Estado: os homens-políticos. Também foi afirmado que existem “duas maneiras de fazer política. Ou se vive ‘para’ a política ou se vive ‘da’ política” e todos que se

³ Na obra referenciada (Totem e Tabu) é seguido o prisma da complexidade das relações sociais e não da temporariedade, podendo os povos sob análise serem contemporâneos ao autor, porém devem estar dentro do seu conceito de selvagem.

alvitram nessa interação com o Estado devem ser independentes economicamente, em relação as possíveis vantagens que essa atividade possa aferir (2011, p. 78).

No entanto, ao analisar a base lógica do pensamento ocidental, na antiguidade helenística, a política está inserida nos saberes práticos, junto com a ética e dentro da permanente disputa entre prazer e dor, que governam os jovens, e que talvez possam ser controlados com a experiência (Aristóteles, 2015). Não há dúvida sobre o risco de aforismos em aproximar realidades tão díspares, como as relações políticas do início da civilização, da era antiga, da idade média, da colonização das américas e da idade moderna. De outro lado, possivelmente, há um elo entre essas experiências da raça humana, as formas de viver nos atuais centros urbanos, a aproximação entre pessoas com distância de entendimentos, como elemento segregador, além da ligação quase imperceptível do ecossistema humano formado nas cidades.

A ponderação negativa da existência do conflito, por vezes, pode ser o gérmen de uma patologia do ódio. É fundamental a profilaxia dos conflitos nos assentamentos de pessoas, ainda mais com o aumento da densidade populacional, pois o fenômeno das tribos urbanas pode formar sentimentos de “nós” e “eles”. Não há como afastar a necessidade de interação contínua e harmônica entre seres humanos para o bem-estar da coletividade. O espaço verdadeiramente estatal “permite a conjugação entre o processo de abertura das decisões públicas à sociedade e a manutenção das garantias” (HERMANY, 2012, p. 60).

“Os poderes públicos, num país democrático, não podem decretar publicamente a segregação como tal. Assim, frequentemente adotam uma ideologia humanista em utopia, no sentimento mais desumano, quando não demagógica” (LEFEBVRE, 2001, p. 98). Democracia em sua essência não é mero transpasse de poder aos representantes eleitos, e sim a formação de uma poliarquia onde a governança local, possivelmente, é a maneira mais interativa e direta para o alcance desse objetivo. Contudo o paradoxo dos grupos humanos em precisar se unirem para sobreviver, mas não conseguirem coexistir, retorna com a competição pelo poder dentro das cidades.

Uma opção de humanização real nas políticas integrativas seria aumentar a participação política pela via da estrutura existente, pressionando os representantes escolhidos pelo voto. Nas pequenas localidades, isso acontece, mas também é

comum a divisão em subgrupos liderados por antigas oligarquias, e essa “união interpessoal” cria uma submissão que sufoca paulatinamente a deliberação popular.

Não basta que a relação entre a disponibilidade de recursos seja inversamente proporcional à proximidade de relacionamento com o eleito para representar o cidadão, o abismo entre a realidade idealizada pela lei e a praticada acaba sendo posta como uma consequência da falta de respeito com o ente federado mais numeroso, o município. Fato que é verídico, contudo, a falta de coesão social, geradora de conflitos e segregações obriga a administração pública a um status quase onipresente. Somado a uma cidadania brasileira incipiente, antigos “senhores feudais/coronéis” que podem ter percepções de onipotência, quando empossados em cargos eletivos, transformam-se na divindade mosaica do antigo testamento.

[...] a existência e o funcionalismo de instituições poliárquicas formais, em convivência com uma cidadania não-poliárquica, expressa pela baixa capacidade participativa pela reduzida taxa de demandas, pelo descrédito na eficácia do Estado e pela existência de uma cultura cívica predatória” (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 87).

A discussão sobre a natureza humana beligerante é um argumento praticado com frequência pelo contrapeso do pensamento cooperativista. Possivelmente um dos autores com a interpretação mais díspar nas ciências sociais é Charles Darwin, com seus primeiros apontamentos sobre uma nova forma de ver a biologia, recebendo as mais diversas tonalidades. Em sua obra “A origem das espécies” (2014) ele utiliza a expressão “luta pela existência” com sentido metafórico e afirma que é uma busca pela sobrevivência que monta uma rede de efeitos em cadeia nas demais espécies do mesmo ambiente.

Essa obra, fundamental para o pensamento científico atual em outros ramos fora do seu âmbito primário, já deu ensejo para entendimentos catastróficos como a eugenia humana. Algumas de suas constatações podem ser trazidas para as relações protooperativas ou mutualistas dos grupos humanos, consigo mesmo e com o planeta. A necessidade de coexistência das diversas espécies e recursos, para a garantia da vida de todos é um axioma que se mantém, contradizendo assim a visão predatória natural, oriunda da luta da pela existência.

Observe uma planta que se desenvolve em meio à uma região! Porque ela não dobra ou quadruplica de número? Sabemos que ela pode resistir muito bem a um pouco de calor ou frio, umidade ou seca, em algum lugar em que

a temperatura varie um pouco, para mais ou para menos, regiões mais úmidas ou mais secas. Nesse caso é possível ter clareza que, se quisermos, de forma ideal, dar à planta o poder de aumentar em número, devemos oferecer-lhe alguma vantagem sobre os seus competidores, ou sobre os animais que atacam como presa. (DARWIN, 2014, p. 107).

Como já mencionado, a relação entre os seres vivos e os locais onde estão inseridos é um dos pontos de consenso entre as ciências naturais e humanas, mesmo que a intensidade e o modo permaneçam em discordância. Na contemporaneidade “todas atividades humanas são condicionadas pelo fato de que os homens vivem juntos” (ARENDRT, 2014, p. 27). Se valesse tudo para subsistir seria “briga” e não “luta” pela existência.

Há então uma contradição inata na condição humana, pois há um conflito entre os pares na busca da sobrevivência e ao mesmo tempo existe uma necessidade de união para alcançar a sua conservação. A pluralidade de formas de convivência socializante possivelmente encontra ligação com fatores semelhantes ao espelhamento, formadores de fachadas pessoais denominadas de “aparências” ou “maneiras” de cada indivíduo. Os atores, de personagens baseados na hermenêutica do indivíduo que interpreta, vinculam-se aos rituais onde estão inseridos, mesmo na posição de afrontadores da situação imposta, sempre haverá uma resposta do interno ao externo (GOFFMAN, 1985).

A presença de uma certa encenação inconsciente, como o pensar e o agir uníssono, é uma síntese *sui generis* e multifacetária com incidência de influências extrassociais, como as psicológicas, genéticas e os fatores sociais. As diversas representações do “eu” na vida cotidiana que retroalimentam as demais relações do interno com o externo do cognitivismo individual, mostram que a presença do conflito é positiva para o desenvolvimento humano se tratada adequadamente (DURKHEIM, 2014)⁴. Entende-se por “contradição” o argumento que não é sólido ou coerente, mesmo que válido, e que então a mudança de abordagem em uma das premissas altera obrigatoriamente a sua conclusão.

A unicidade de trato de divergência há algumas gerações era considerada algo positivo, pois se acreditava que existia um consenso social unificado. No passado

⁴ A complexidade temática da presente pesquisa juntamente com a metodologia empregada, mostraram ser necessária a transcrição de um pequeno trecho da obra do autor, na tentativa de aproximação científica de fatos sociais de difícil experimentação: “Uma dedução sem verificação sempre é suspeita, e, além disso, neste caso, tem como, ponto de partida um puro postulado da sensibilidade individual; pois cada um concebe à sua maneira esse ideal moral que se coloca como um axioma” (DURKHEIM, 2014, p. 323).

havia tratativas mais efetivas que incutiam percepções coletivas pelo temor que informações moldadas podiam trazer, e a eliminação dos conflitos de forma positiva era igualmente boa nessa situação. Como visto, a eliminação do conflito por formas impositivas, além de ser ineficaz em muitos casos também é prejudicial devido à ausência de construção de entendimento, eliminando um problema e causando outros. Então apenas sem a unicidade do trato da divergência será possível retomar à validade lógica da antiga afirmação.

A falta de acedência nos posicionamentos entre os cidadãos coabitantes em um mesmo espaço urbano, leva as portas do poder judiciário discordâncias comerciais e pessoais que almejam a imposição da severidade nas normas jurídicas para a parte contrária, posta muitas vezes como um inimigo fronteiro. Esse fenômeno mostra relação com uma das consequências do individualismo predatório que desnatura a gênese da cidade, a proteção do grupo humano fomentada pela aproximação dos lares, formando assim um conjunto de grupos.

Mesmo que o presente estudo não tenha por fito abordar a boa ou a má natureza do homem, as relações de cooperação são inegáveis, mesmo que por interesse próprio. Se a disputa nascida do convívio for vista como elemento constitutivo da união entre pessoas, base das decisões do grupo, a síntese esperada em ambientes democráticos e nascida da tese e da antítese, o resultado deixa de ser a sobreposição de vontades, transformando-se no substrato dos desenvolvimentos. Spengler (2017, p. 21) ensina que a formação da ética da alteridade “reivindica a recuperação do respeito e do reconhecimento da integridade e da totalidade dos espaços de privacidade do outro, repudiando o mínimo de movimento invasor e dominador”.

A instituição desse consenso é prejudicada pelo induzimento à mixofobia (medo de se misturar) pela vida urbana, que aumenta a densidade populacional e diminui a solidariedade entre as pessoas. Essa sistemática leva a um retorno à lógica predatória, em que é necessário se destacar na multidão a qualquer custo. “Quando a solidariedade é substituída pela competição, os indivíduos se sentem abandonados a si mesmos, entregues a seus próprios recursos – escassos e claramente inadequados” (BAUMAN, 2009, p. 21).

Restringindo o foco de análise ao cenário atual do Poder Judiciário nacional, os conflitos são criados em uma complexidade social onde o Estado tende a monopolizar a função jurisdicional. Ainda de forma descreditada os rituais

processuais jurídicos impõem suas decisões aos cidadãos apáticos, na posição de sujeitos de direitos e obrigações que não acontecem plenamente. No Brasil é mantida, por parte da população, a “velha tradição nacional de esperar que a solução dos problemas venham de figuras messiânicas” (CARVALHO, 2008, p. 203) das três esferas máximas de poder. Em tempos de dúvidas sobre as intenções dos representantes dos poderes Executivo e Legislativo, sobra ao Judiciário ser a voz da justiça.

Dentro da concepção libertadora, da responsabilidade dos indivíduos apenas estar vinculada aos atos deliberadamente assumidos, com a livre escolha de cada um sendo a única obrigação moral e legal, é entregue a um juiz o dever de construir a justiça. O agente público imbuído de jurisdição utiliza as peças válidas de procedimentos rígidos nos tribunais, onde coexistem diversas “realidades”, dentre elas a formal, a da parte autora e da parte ré.

São ignorados o hábito, a tradição ou as condições herdadas, dessa forma a responsabilidade coletiva é inconcebível e impensável como um dever geracional (SANDEL, 2014). Afinal o “eu” é pronome e não verbo com tempo e movimento, não tem passado, presente ou futuro e não consegue se referir a mais de um agente. As decisões judiciais são ordens e não pareceres ou decisões, fato vinculado a sistemas constitucionais modernos que dão independência aos tribunais frente ao Executivo e ao Legislativo.

O direito não é sinônimo de lei e nunca existiu um sistema jurídico fora da sociedade, assim como também não houve uma sociedade sem direito. Compondo assim “a raiz da função jurisdicional: a necessidade de esclarecer o direito e de garantir sua aplicação justa” (DALLARI, 1996, p. 92). A resposta correta às ações intoleráveis dos cidadãos só pode vir de um órgão da administração pública, já que só ela pode delimitar o que pode ser tolerado.

Contudo, a complexidade da sociedade demonstra que o monopólio do Estado sobre as respostas conflituosas esbarra na linguagem formal e nas questões ritualísticas dos procedimentos burocráticos, levando assim a uma lentidão e a um acúmulo de demandas. Um modo de alteração dessa realidade é a prática da mediação, pois sua base de operação é o pluralismo de valores como local na sociedade sem intermediários que contaminem a comunicação entre as partes litigantes para chegarem a um consenso.

Reabrir canais de comunicação é a grande meta quando os conflitos cessam o diálogo e destroem os laços sociais. “O desafio mais importante é aceitar a diferença e a diversidade, o dissenso e a desordem por eles gerados” (SPENGLER, 2009, p. 2756). O revés da anuência do estranho ao que é considerado normal pode ser o individualismo, valor supremo das classes dominantes, posto que “nas classes populares a solidariedade e o espírito de grupo tende a ser, por exemplo, mais importante” (SOUZA, 2017, p. 147). A pluralidade dos cidadãos se mostra uma excelente fonte de troca de experiências, onde conhecimentos por base no empirismo podem suplementar um cotidiano mais empático.

Não há pretensão em taxar nenhuma seção social, até porque o presente estudo, por via indutiva, visa encontrar uma alternativa de harmonização das relações sociais, esperando (com ares que tentam se aproximar a Thomas More⁵) extirpar muitas das divisões existentes. O senso comum dos profissionais do Direito afirma que a invenção do Estado eliminou os ciclos de vingança entre as famílias e formou a paz social, no entanto, esse modo de gestão do conflito centraliza atribuições na administração pública afastando do consenso ao responder perguntas e não construir conhecimento.

A tomada de decisão e a execução das ficções idealizadas nas normas jurídicas que pedagogicamente deveriam ordenar indivíduos, transformando-os em cidadãos que buscam o bem comum, iniciando pelo local e aumentando a escala de modo centrípeto, quando impostas externamente interrompem esse movimento contínuo. Para a constituição dessa física gradual, com potencializações devidamente mantidas, é necessária uma pluralidade de agentes sem atividades rígidas e com relação empática com os envolvidos.

Desnatura-se, assim, a visão de cooperação Estado-cidadão e, por vezes, transformando em “favor” atos inerentes às funções de governo. A cooperação é pessoal, o Estado tem por obrigação o suporte a todos submetidos as suas normas, pois é ilusório a vinculação a moral ou forças metas físicas de ordenação social sem a transformação de castas superiores e inferiores, inconcebível no atual estágio do entendimento humano (científico e jurídico).

⁵ Em sua obra “Utopia” (MORE, 1995), o autor fabula uma ilha onde as cidades são bem projetadas com cidadãos ordeiros que compreendem as necessidades das coletividades. Por sua vez, os núcleos de gestão também se auxiliam mutuamente, além dos mercados suprirem as necessidades da população igualmente organizada e toda máquina social mantém uma sincronia impecável.

As sociedades tradicionais demonstraram que a complexidade desse tema é bem antiga, pois apresentaram diversos casos de ausência de Estado sem anarquia, mas com práticas internas que anaforicamente podem ser dispares com as novas formas de gerir e evitar conflitos. Isso levou ao mencionado processo de centralização nos entes públicos das funções de ditar vencedores e perdedores, assim o papel de quem tem seus direitos aviltados é reduzido a um ponto nesse complexo e não “o” ponto (ROULAND, 2008).

O maior protagonista, desse enredo kafkiano são os bens juridicamente tutelados, uma coletividade amorfa que retira o sentimento identitário entre o julgador, com seus cerimoniais de ofício, o jurisdicionado, desejoso de respostas divinas, e a norma, que possivelmente é de um terceiro mundo; o dos “sonhos”, fora ao plano do “direito” e dos “fatos”, tradicionalmente estudados nas faculdades de Direito. O indivíduo, ao se sentir incluído e ao identificar que os envolvidos no deslinde da discordância (as partes e o facilitador da comunicação) são todos iguais, bem como que ninguém tem a propriedade da verdade irrefutável, colabora para a construção do consentimento.

O Judiciário brasileiro mantém muitas tradições que afastam quem não está relacionado aos seus quadros. Um exemplo marcante é o conceito de efeito devolutivo, da teoria geral do processo, em que é remetido a um tribunal a reanálise do mérito da demanda judicial, prosseguindo com o feito e não o devolvendo. O desembargador (nos casos em que o julgador primário é um juízo singular) nesse instante “se prende à figura como delegado do Príncipe. Recebido o apelo, o juiz devolve a jurisdição ao delegado imediato anterior. A flagrante impropriedade da palavra, no Estado constitucional, sugeriu o emprego da expressão ‘efeito de transferência’ (*rectius*: remessa)” (ASSIS, 2008).

O sistema processual judiciário brasileiro ainda mantém fortes vínculos com as *legis actiones* (ações da lei) romanas, que levavam aos seus cidadãos um reconhecimento de um direito ou execução para julgamento quando os atos em litígio estavam fundados na lei. Essa forma de clínica de deslinde das desordens era criticada ao seu tempo, mas, mesmo assim, perpetuou-se pelos séculos e ainda centraliza, em poucos agentes, os poderes deliberativos.

O sistema das *legis actiones* com seu rigoroso formalismo, acompanhado das respectivas penas correspondentes às infrações formais cometidas, era demasiado arcaico, refletindo aspectos de mentalidade rude, grosseira,

incompatível com o subsequente desenvolvimento do direito romano. (CRETELLA JÚNIOR, 1980).

Meios empáticos com administração da coletividade aumentam a aceitabilidade das diretrizes, mas a distância dos representados e representantes, os detentores dos saberes científicos, com quem é alvo das alterações planejadas pelos espertos, mantém o caráter sacro de alguns discursos impositivos. A “evidência da falta”, termo cunhado por Bourdin (2001), “mobiliza em seu favor evidências históricas e etnológicas” (p. 31), mas só constitui um sentimento de localidade, e conseqüentemente um empoderamento local, se “intervém em condições particulares de forte integração e estabilidade de um grupo cujos membros produzem uma espacialidade imóvel e fechada” (p. 33).

“Uma cidade, entre os antigos, não se formava com o tempo, pelo lento crescimento do número de homens e das construções. Fundava-se uma cidade de um só golpe, inteiramente, em um dia. Mas era necessário que a cidade fosse constituída antes, o que era a obra mais difícil, e ordinariamente a mais longa. Uma vez que as famílias, as fratrias e as tribos concordavam em se unir, e em adotar o mesmo culto, logo se fundava a cidade, para ser o santuário desse culto comum”. (COULANGES, 2007, p. 205).

O historiador francês Fustel de Coulanges já apontava em 1862 o fato de que as cidades, muitas vezes, surgiam de “um só golpe”, mas pela conjunção de interesses comunitários. O aparecimento das cidades no Brasil também se deu dessa forma, através de comunidades que aproveitaram o momento político favorável e a possibilidade jurídica para organizarem-se e criarem municípios. O aproveitamento da janela temporal para positivação dessa situação para as emancipações fez com que muitos processos de criação ocorressem sem um maior cuidado técnico, em sua delimitação territorial, ocasionando uma série de dúvidas jurídicas aos gestores municipais e à população.

Em 1996, a Emenda Constitucional n.º 15/1996 impediu que novos municípios fossem criados até que o Congresso Nacional regulamentasse os critérios para tanto. Assim, qualquer tipo de alteração territorial nos municípios ficou atrelada a critérios ditados por ente federado distante das realidades e peculiaridades locais, atentando contra a ideia do princípio da subsidiariedade.

As possibilidades de restrição feitas pela administração pública na formatação da estrutura espacial das cidades demonstra a forma de percepção da atuação

estatal e do próprio princípio da subsidiariedade, já que, as limitações urbanísticas são preceitos de ordem pública.

Essas limitações derivam do poder de política, que é inerente e indissociável da Administração. Exteriorizam-se em imposição de uso da propriedade ou de outros direitos individuais, sob a tríplice modalidade positiva (fazer), negativa (não fazer) ou permissiva (deixar de fazer). Dessa forma é constituído o Direito Urbanístico, não se confundindo com o direito de construir, nem com o direito de vizinhança, mesmo que mantenham íntimas conexões e seus preceitos, muitas vezes, se interpenetrem sem qualquer colisão, visto que, protegem interesses diversos e se embasam em fundamentos diferentes.

A disputa entre a esfera pública e privada tem na cidade um campo de batalha frequente, o direito de construir e o direito de vizinhança de ordem privada disciplinam a construção e seus efeitos nas relações com terceiros, especialmente com os confinantes, já o Direito Urbanístico ordena o espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem, através de imposições de ordem pública. Assim expressam normas de uso e ocupação do solo urbano e urbanizável, de proteção ambiental, ou enunciam regras estruturais funcionais da edificação urbana.

As limitações urbanísticas, como as limitações administrativas, embasam-se nos artigo 5º, incisos XXII e XXIII e artigo 170, incisos II e III, ambos da Constituição Federal, que condiciona a utilização da propriedade e não da propriedade em sua substância. Essas restrições são ao exercício de direitos individuais e não aos direitos em si mesmos, exatamente por não atingirem a substância da propriedade, nem afetam o direito individual em sua essência constitucional. São as limitações urbanísticas capazes de expressar, por lei ou regulamento, em qualquer das entidades estatais, respeitadas as competências institucionais de cada uma delas.

O Urbanismo, que antes era ignorado pelo nosso sistema legislativo, passou a ser tratado como matéria relevante pela Constituição Federal de 1988, que inseriu vários dispositivos a respeito das competências e introduziu um capítulo especial sobre a política urbana (MEIRELLES, 2013). A constituição de 1988 conferiu ao Plano Diretor relevantes atribuições, explicando que ele “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, no artigo 182, parágrafo primeiro, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Com a Constituição de 1988, os municípios tiveram sua autonomia reconhecida a nível constitucional tornando-se entes federativos, assim como a União, os Estados e o Distrito Federal, garantia estabelecida no artigo 1º da nossa Constituição. Nesse período, a forma de criação dos municípios estava descrita no § 4º do artigo 18 da Constituição Federal, que regrou as emancipações.

“A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, à populações diretamente interessadas”. (BRASIL, 1988).

Assim, a Constituição de 1988 concedeu expressamente aos estados, não só a competência para a criação de municípios por lei estadual, mas, também, a regulamentação dos seus critérios através de lei complementar estadual, com base nas peculiaridades locais. Contudo o texto magno não difere a gestão de uma pequena cidade no interior do Sertão, da Amazônia ou do Pampa, da gestão de grandes centros urbanos como no sudeste do país.

A administração presa por preceitos garantistas em sua formação, no entanto, não impede que sua efetivação vá contra esse preceito primário. Segundo Dal Bosco (2008) esse modelo de gestão imprime uma administração que não pode ser um fim em si mesmo, mas como instrumento de tutela e satisfação dos direitos fundamentais. Desde 1996 o Congresso tem a obrigação constitucional de regulamentar o tema das emancipações. Deve ter o fim de permitir que comunidades interessadas possam exercer direito expresso na Constituição quanto à autonomia de alterar seus territórios. Contudo, nunca houve esse movimento legislativo e tal falta de regulamentação acabou por afetar profundamente a segurança jurídica.

Em 01 de julho de 2015, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei Complementar do Senado (PLS 199/2015), de autoria do Senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA), sendo a terceira vez que a proposta fora apresentada. Os dois projetos anteriores, de autoria do ex-senador Mozarildo Cavalcanti, foram vetados pela presidente Dilma Rousseff. Após a aprovação pelo Senado, a proposta passou a tramitar na Câmara Federal através do Projeto de Lei Complementar (PLP 137/2015). Atualmente existe uma Comissão Especial, instalada no dia 09 de

setembro de 2015, que trata do tema, mas não houve avanços desde então (BRASIL, 2015).

A incerteza quanto a real situação das divisas gera insegurança na população, devido a dúvidas de cunho de registro civil, questões fundiárias, de domicílio eleitoral, problemas tributários, sem falar na questão de eventual aplicação equivocada de verbas públicas em município diverso. Além disso, é importante mencionar que algumas comunidades se encontram praticamente isoladas, dado o distanciamento entre a sede municipal e o distrito ou, então, muitas vezes, por obstáculos naturais.

Essas incorreções encontradas em muitos limites municipais podem se justificar pela dificuldade de sua identificação exata, permitindo o erro na criação da lei, pois, na época da emancipação, não existia a tecnologia de Sistema de Posicionamento Global (GPS). Entretanto, hoje, com tal sistema é possível identificar e descrever as divisas de forma mais precisa e condizente com a realidade fática dos municípios. É de lembrar que a última revisão deste tipo de legislação, no Rio Grande do Sul, foi feita em 1944, através do Decreto n.º 720 daquele ano (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 1944).

Pelo exposto, é imprescindível diferenciar a situação das correções de limites referente às emancipações, anexações e desmembramentos, regidas pelo § 4º do art. 18 da Constituição Federal, ainda pendente de regulamentação pelo Congresso Nacional. No caso em tela, trata-se da correção de equívoco cometido na elaboração da lei que criou dado município estabelecendo limites equivocados e muitas vezes “cortando” comunidades ao meio. Esse tipo de distorção acaba criando dificuldades para a implementação dos serviços públicos, os quais são direito e pressuposto da cidadania e amplamente garantidos pela Constituição pátria.

A percepção de que se tratam de duas figuras jurídicas distintas ensejou ao Poder Legislativo a proposição do Projeto de Lei n.º 33/2013, que dispõe sobre a correção de limites entre municípios no Estado do Rio Grande do Sul, esta positivação com a Lei Estadual n.º 14.338, de 30 de outubro de 2013 (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2013). Com isso, foi possível superar o posicionamento da Procuradoria-Geral do Estado (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2002), que determinava que qualquer alteração territorial, por menor que fosse, enquadrava-se como fusão, desmembramento ou incorporação, o que representaria, do ponto de

vista constitucional, a necessidade de veto por parte do Governador a qualquer projeto de lei que pretendesse corrigir divisas entre municípios.

Através desse novo paradigma hermenêutico proposto pela lei de correção de limites de 2013, abre-se a possibilidade de adequação dos limites de diversas cidades, sem que houvesse, até hoje, qualquer questionamento jurídico-constitucional. A Emenda Constitucional n.º 15/1996 traz a competência regulamentar das alterações territoriais, que antes era estadual, para a União que não fez melhor leitura da aplicação do princípio da subsidiariedade ao corroborar com o aumento dos números de municípios.

O Congresso Nacional dificultou competência tão cara à autonomia municipal, tanto quando se omitiu legislativamente, quando ao avocar para si, mesmo que indiretamente, tarefa melhor resolvida no âmbito do poder local, especialmente se o olhar se der pelo âmbito da subsidiariedade. Hermany (2012) afirma que a subsidiariedade pode ser compreendida como uma atribuição de preferência das esferas menores e mais próximas do cidadão em relação aos arranjos institucionais maiores ou centrais.

Ela transmite um sentido de duplicidade, uma vez que possui faceta horizontal, compreendendo assim, uma maior valorização e ampliação dos espaços democráticos locais, ensejando uma maior participação popular. Seguindo assim um cunho vertical, que por sua vez compreende uma transposição de competências das esferas mais distantes da comunidade para esferas mais próximas. Essas duas vias da subsidiariedade vão representar um maior empoderamento social e local.

4.2 A conversão da mixofobia e da mixofilia em democracia direta

Para Baracho (1996) a descentralização é domínio preferível da aplicação do princípio da subsidiariedade, pois doutrina as relações possíveis entre o centro e a periferia. A retirada do poder do seu centro tradicional é um modelo de organização do Estado, pelo que o princípio da subsidiariedade pode ser concretizado. O princípio da subsidiariedade explica e justifica, em muitas ocasiões, a política de descentralização.

A compreensão do princípio da subsidiariedade, em certo sentido, procura saber como a organização complexa pode dispor de competências e poderes. O autor percebe o princípio da subsidiariedade intimamente ligado ao fortalecimento do

poder local, pois é este quem deve dispor de condições que crie situações para a formação do cidadão e do município e, por sua vez, obrigar o Estado a delegar competências às coletividades, que devem ter a capacidade de exercê-las.

As correções dos limites municipais só podem ser realizadas de forma eficaz pelas comunidades que residem próximas as divisas, através do pleito direto aos seus representantes locais (vereadores e prefeito municipal). A ideia contida no princípio da subsidiariedade relaciona-se com o princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que o ordenamento constitucional brasileiro elenca, no seu art. 1º, III, a pessoa humana e o seu valor como fundamentos da República, colocando a pessoa em seu sentido físico e real como prioridade.

Para Souza Jr. (2006) deixar clara a centralidade das políticas públicas nas pessoas, cidadãos, cidadãos é fundamento da ordem jurídica e do próprio Estado, tem como corolário priorização das esferas sociais mais próximas do ser humano concreto, relativamente às esferas mais distantes. Também a prioridade dos grupos e entidades mais chegados ao ser humano em detrimento daqueles mais amplos se torna imperativa.

A valorização do espaço local municipal como fonte mais capacitada de exercício de participação cidadã deve ser o vetor indicativo da determinação de competências para tratar de seus assuntos. Somente quando esse espaço não for suficientemente competente os demais entes federados devem intervir, ou seja, quando não tiver condições de eficiência necessárias é abrir a deixa para justificar a interferência de outros espaços de gestão, como o espaço estadual ou até o espaço federal, o que não ocorreu com relação à criação de novos municípios e suas eventuais alterações territoriais.

O empoderamento da comunidade deve ser catalisado pela participação popular, o que até agora não tem sido a regra geral, pois, segundo Rogério Leal (1998), a cultura centralizadora marca a história das administrações públicas nacionais, além da cultura da passividade cívica que identifica a maior parte da cidadania brasileira. Nesse sentido afirma Peter Haberle (1997, p. 37) quando trata da relação da atuação do povo, afirmando que este “não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere legitimidade democrática ao processo de decisão”.

Esta ideia se coloca “como elemento informador de todo o ordenamento jurídico, o que gera inúmeras implicações, especialmente ao agregar o requisito da

participação como condição de validade” (HERMANY, 2006, p. 1734). Dessa forma, trazer o *locus* de poder para esferas mais próximas ao cidadão pode gerar uma maior consciência comunitária, posto que esse é objetivo constitucional, como lembra Zagrebelsky (1995, p. 14) quando afirma que a docilidade constitucional se dá no sentido de coexistência e compromisso através da rede de valores e de procedimentos comunicativos, não havendo mais espaço para a visão política da exclusão ou imposição pela força.

Existe um inegável comprometimento da autonomia federativa com a negativa do Congresso Nacional em regular a matéria das alterações territoriais, dificultando e criando insegurança jurídica aos municípios para organizar a estrutura político-administrativa do seu território. A possibilidade de influir na geografia do espaço onde residem tira as pessoas da periferia e do comodismo e as traz para o debate político, para a participação popular, fazendo com que se aproximem do poder, sintam-se partícipes desse processo de desenvolvimento municipal. Isso faz com que os Municípios alavanquem o seu progresso. E dessa forma, especialmente com relação ao exercício de poder, ela aproxima governo e cidadãos:

A pequena distância entre o poder público e a sociedade facilita sobremaneira o diálogo e a busca do entendimento, numa verdadeira democracia, tal como era apregoada por Platão na Grécia, com o povo na praça. A lide do singelo vereador de poucos votos se torna muito eficaz e com um retorno prestimoso, para um povo de modo geral esquecido por outros poderes públicos (KLERING, 1990, p. 11).

A obstaculização às emancipações e alterações territoriais, verificada desde 1996, possui contraste com o amadurecimento do regime democrático no país, pois existe uma coincidência entre o ritmo emancipacionista e o regime político. Ou seja, nos períodos democráticos como a república populista (1945 -1964), a nova república (anos 1980) e o período atual, seriam caracterizados por uma descentralização política, institucional e fiscal que favoreceriam uma maior intensidade de emancipações municipais. Ao contrário, períodos ditatoriais, como o regime militar (1964 -1985), devido as suas características centralizadoras, inibiram essa prática (TOMIO, 2002, p. 63).

Portanto, ao não perceber que as questões territoriais podem e devem ser resolvidas pela comunidade local, a União relegou a segundo plano princípio informador do Direito e que tem função primordial de evitar a arbitrariedade da

decisão, que é o caso do princípio da subsidiariedade. O resultado prático da diferenciação da figura jurídica das correções de limites daquelas modalidades contidas no §4º do art. 18 da Constituição Federal

Com a aprovação da Lei Estadual n.º 14.338, de 30 de outubro de 2013, que *“dispõe sobre a correção de limites entre municípios no Estado do Rio Grande do Sul”*, uma série de municípios gaúchos puderam encontrar solução para problemas em seus limites territoriais. Como exemplos, podemos citar as cidades de São Jorge e Ibiraiaras (Lei Estadual n.º 14.700/2015), Igrejinha e Parobé (Lei Estadual n.º 14.762/2015) e Santa Maria do Herval e Morro Reuter (Lei Estadual n.º 14.861/2016).

Essa guinada hermenêutica, propiciada pela nova lei, permitiu que pelo menos o Rio Grande do Sul fosse ao encontro das ideias de subsidiariedade, dignidade da pessoa humana, empoderamento social local e da participação popular. Almeja-se a possibilidade jurídica de corrigir divisas entre municípios no Estado do Rio Grande do Sul dentro de um panorama de mais de 20 anos de omissão legislativa sobre o tema. Aliado a uma nova compreensão acerca da necessária diferenciação entre as alterações elencadas pelo §4º do art. 18 da Constituição Federal e a figura da correção de limites, é possível realizar este tipo de alteração no mapa do Estado do Rio Grande do Sul.

O efeito colateral dessa política de fomento ao local pode ser a tendência de tratamento a todos os externos ao grupo como inimigos, em um primeiro momento e como já mencionado, à força da União, vindo por vezes a gerar a falácia da substância e da autossuficiência. “É um efeito da lógica plural: a cada qual seus valores, mas os dos outros, se diferem, provocam com maior frequência a agressão do que o respeito. A guerra externa seria o reflexo da harmonia interna: a identificação do outro ao inimigo reforça a coesão social” (ROULAND, 2008, p. 99). Essa lógica também é oriunda da sociedade tradicional, com a vulnerabilidade e a insegurança existencial, e com as oscilações dos mercados como elementos aglutinadores.

O Estado prometia murar os vulneráveis dos choques existentes e dolorosos, e para o restante dos cidadãos inseguros e temerosos dos riscos da livre concorrência se criavam mecanismos de aumento da autoridade da administração pública. “Liberar impulsos segregacionistas pode aliviar a crescente tensão [...] Quanto mais tempo gastarem em companhia de outras ‘como elas’, com as quais ‘confraternizam’

de maneira fria e superficial, sem risco de incompreensão, raras vezes se defrontando com a onerosa necessidade de traduzir distintos universos de significado, mais provável é que ‘desaprendam’ a arte de negociar formas e significados” (BAUMAN, 2013, p. 83).

Os últimos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre a classificação e a caracterização dos espaços rurais e urbanos no Brasil (2017) mostram como o incremento do processo de urbanização nacional e seus desdobramentos, tendo por exemplo o fenômeno da metropolização, alteraram substancialmente a lógica das relações sociais. O meio rural está com um aumento exponencial de sua complexidade, mesmo com a diminuição de sua população, levando ao aparecimento de tipologias que necessitam de qualificação no seu extrato. Já há uma presença multidisciplinar na análise e apresentação dos resultados dos dados obtidos, mas, segundo o próprio instituto, deve haver mais diversidade de prismas sob as informações colhidas pela entidade.

Pelas vias metodológicas da União Europeia e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, está sendo desenvolvida uma proposta de classificação dos espaços urbanos e rurais de modo específico para o Brasil. A meta é melhorar a elucidação das consequências dessas tendências constatadas pelo IBGE, pois a tarefa de analisar as projeções dos índices nacionais, mesmo que hercúlea, é um dos pontos que fazem esse componente da administração da União ser referência mundial no seu campo de atuação. As características singulares de uma das nações com uma das maiores economias do mundo, e paralelamente um abismo social monstruoso, demanda interpretações estatísticas que correspondam a esses elementos.

Tratar a cidade como um “grupo de grupos” nos termos e visão de Henri Lefebvre (2001) é a forma básica de obtenção devida da dimensão das relações que nela ocorrem. A mudança dos processos de interação social deve ser o alvo primordial das políticas públicas, pois cabe à gestão do Estado dar a plataforma para os desenvolvimentos. O Município visa o espaço local, o Estado o regional e a União o nacional. O tratamento dos conflitos e os demais procedimentos de administração da máquina pública têm eficiência comprometida pelos vícios nascidos no preciosismo à forma. As administrações devem “retroceder” e voltar-se à comunidade, servindo de plataforma das relações “naturalmente humanas” de organizarem-se em menores escalas.

A cidade como 'ator político' deve agir corporativamente com esse fim (leia-se, minimizando os conflitos internos), para sobreviver e vencer. Trata-se da 'cidade corporativa' ou da 'cidade pátria', que cobra o esforço e o 'consenso' de todos em torno dessa visão abrangente de futuro. (MARICATO, 2015, p. 89).

O ambiente urbano permanece sendo um campo fértil de conflitos, e tratá-los como elemento agregador, sem inimigos externos visíveis, é o atual desafio, já que a ausência da discordância impõe determinações contrárias a um Estado democrático de direito. Nem mesmo a cisão abrupta das relações com o Estado, como foi a Revolução Francesa, conseguiu eliminar velhos hábitos sociais. Hobsbawn (2017, p. 288) afirma que “uma cultura tão profundamente formada pela corte e pela aristocracia como a francesa não perderia a estampa”. As formalidades dos procedimentos públicos, não mais condizente com as mudanças do trato pessoal e espacial monstruosos das últimas décadas, mostram mudanças em uma velocidade aquém da necessária.

Não há questionamentos quanto à imprescindibilidade da administração pública e do Poder Judiciário para a manutenção da *pax* pública. Os questionamentos residem nas suas quase onipresenças e no apego às tradições. Esses métodos de laboro foram coerentes com momentos históricos diferentes dos apresentados no momento da concretização dos seus atos formais. O modo estático e não adaptativo desses procedimentos não condiz com a “dinâmica do espaço público cotidiano, matizado por contradições, rupturas e mutações, o processo histórico interage constantemente com o núcleo representativo das necessidades, direitos e conflitos” (WOLKMER, 2015, p. 98).

A saída da inércia cidadã pode tomar rumos não integrativos que apenas prejudicam o funcionamento dos fins das políticas públicas. A exemplo da corriqueira repulsa às atividades dos servidores públicos, com por vezes imaginados como profissionais que “não fazem nada e ganham bem”, mesmo que eles também estejam submetidos a metas de produção e o seu ingresso demande comprovação de aprimoramento de aptidões diversas. A suposta percepção de ineficiência dos serviços públicos pode estar lastreada na “questão do contratualismo, a passagem do universal abstrato a soluções específicas. A evolução está longe de ser simples” (TROSA, 2001, p. 40).

Dilemas das pequenas administrações municipais ligados ao contato jazo com o eleitorado, que pondera com mais pertinência as suas demandas individuais sem

uma análise sistemática, também alcança, proporcionalmente em menor escala, a gestão central. Foi entregue, pela tecnologia, às últimas gerações o poder de voz, mas não necessariamente a possibilidade de serem ouvidos.

As informações produzidas por esses meios apresentam caminhos incertos, podendo ser de grande repercussão ou ignoradas, ao se originarem em meio à população ou aos gestores públicos, através de mídias sociais como Facebook, Twitter e Instagram. As novas fontes de notícias sobre o mundo, a política ou sobre praticamente qualquer assunto de interesse individual ganham um espaço na vida da população urbana, em um espaço de tempo que outros meios de comunicação, como a televisão e o rádio, levaram muito mais tempo.

Essas formas de disseminar pontos de vista e notícias “não apenas ligam os sujeitos a certas controvérsias e temáticas, identificando interesses específicos e colocando-os em perspectiva do interesse geral, como também geram algum tipo de solidariedade interna que facilita a transformação dos indivíduos em atores coletivos” (HENRIQUES, 2015, p. 55).

Na era da informação a dificuldade é filtrar e analisar os dados obtidos de um número crescente de fontes. Os conflitos nas áreas habitacionais nascem de discordâncias diversas, mas certamente algumas que adentram pelas portas dos juizados especiais, cíveis e criminais, poderiam ser evitadas ou resolvidas externamente pela comunicação fluída já existente, e com outras funções. Contraditoriamente a liquidez das relações aproxima nações e afasta pessoas ao digitalizar a presença dos indivíduos.

A unicidade de entendimento sobre as relações de poder, a representação e a regulamentação ético-jurídica e a homogeneização das formas de vidas ideais é sem dúvida sintoma do processo civilizatório. O “padrão de ‘cientificidade’ que sustenta mormente o discurso da legalidade liberal-individual/formal-positivista” (WOLKMER, 2015, p. 274) demanda mudanças estruturais na relação do cidadão com a norma. Uma via é a criação de uma influência mútua, mais viva e arrazoada a partir do local em um processo de autolegislação, em um sentido amplo conexo com a ideia de direito social de estrutura condensada (HERMANY, 2007).

Arendt (2014, p. 67) explica que “se o mundo deve conter um espaço público, não pode ser construído apenas para uma geração e planejado somente para os que estão vivos, mas tem de transcender a duração da vida de homens mortais”. A formação de um pensamento de pertença local que o sistema jurídico chancela,

dando caráter subsidiário, fora das fontes indiretas do Direito é sim um direito coexistente.

“Subsidiário” deve ser entendido na magnitude de “alterar as concepções tradicionais da repartição de poderes e de obviar às modernas crises de desconfiança e de distanciamento popular que a democracia representativa tem gerado” (MARTINS, 2003, p. 19). Não deve exprimir em si elemento valorativo, deve se basear nas necessidades do grupo em que é aplicado utilizando suas capacidades e necessidades.

Salienta-se que não é mera delegação, até porque jamais houve relação equilibrada das administrações centralizadoras e seus delegatários (TROSA, 2001), mas sim, uma forma de pluralismo jurídico. Nesse diapasão, no planejamento urbano, valendo esse norte para outras lógicas também, afirmar-se que soluções pensadas em determinada escala, mesmo que aparentemente positivas, não formam um vínculo necessário em outra, nem mesmo se soma em outras situações ou ambientes de mesma escala (HARVEY, 2014).

O retorno à fisiocracia também não é o fito da proposta indutiva. A qualidade de vida, ou qualquer direito natural, abrange metas cujas definições são quase indelimitáveis, mas o desenvolvimento do local com base no consenso dá indícios de facticidade. Estoques de capital social que formam cooperação voluntária levam a regras de reciprocidade e a um sistema de participação cívica. “O capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (DALLABRIDA, 2010, p. 126).

Esse maior dinamismo socioeconômico-cultural, vindo do capital social, redesenha a abordagem de resultados que é dada pela economia tradicional. As liberdades substantivas, vistas como o avanço da imposição legal iniciada na Revolução Francesa com a igualdade, só podem ser dadas por uma economia sustentável (SEN, 2000). Na agenda HABITAT das Nações Unidas foram delimitadas metas para o alcance desses objetivos, pois o trabalho em harmonia com o mundo natural é uma questão de sobrevivência da humanidade.

Cidades multifuncionais são mais vibrantes e mais produtivas. É ingênuo imaginar civilizações de interesses isolados. A verdade é que “precisamos readquirir uma compreensão adequada da dimensão dessa interconectividade, da qual a vida depende (HEYWOOD, 2017, p. 102). O Brasil apresenta uma diversidade humana e

regional como grande fator favorável. Contudo, a falta de unificação dos meios de transporte, por vezes dos de comunicação também, leva a discrepâncias e quase que exclusivamente apenas à faceta negativa da pluralidade de etnias, modo de viver, ver, pensar e desenvolver, que é um dos maiores tesouros nacionais.

Organizações não governamentais (ONGs), fundações e instituições de caridade encontraram no negócio social uma ferramenta para promover o seu fim, ao auxiliar a população hipossuficiente de modo que ao longo do tempo a ajuda torne-se desnecessária. Essa metodologia econômica é, segundo o ganhador do prêmio Nobel Muhammad Yunus, “economicamente sustentável, cobrindo seus custos, assim como sua ajuda também contribuirá para que passem a se sentir como partes vitais do sistema econômico global, em vez de meros objetivos da caridade alheia” (2010, p. 73).

A economia como integração é a forma de dar vigor à descentralização dos poderes estatais, pois visar o bem comum não é uma obrigação exclusiva da administração pública, cabendo a ela a função de plataforma dos processos que tenham ele como fim. Uma negociação não traumática deve ser superior aos interesses singulares, já que no mínimo existe a correlação da *pax* pública, e isso é de interesse da coletividade.

Disputas que consigam manter os interesses básicos ao buscar opções mutuamente satisfatórias com padrões imparciais resultam, tipicamente, em acordos sensatos. A separação entre pessoas e problemas pode ser base na mediação e nas negociações em geral, mesmo quando não é constituído um terceiro desinteressado à causa (FISHER, *et. al.*, 2005).

A empatia é fundamental na vida em assentamentos humanos e em qualquer diferença de entendimento, sendo que concessões substantivas diminuem a distância entre os participantes ao termino do conflito. “Estruturar uma negociação como uma disputa de vontades e posições é uma atitude que agrava o processo de emaranhamento” (FISHER, *et. al.*, 2005, p. 39).

Se for utilizada uma escala sistêmica na análise da vida urbana, comparando-a com grandes máquinas industriais dentro de um grande complexo fabril, analogicamente as pessoas podem ser as engrenagens, as instituições públicas e privadas (pessoas jurídicas lato senso) os eixos que posicionam as engrenagens de forma útil nas máquinas, e a esteira (onde o produto é manufaturado) poderá ser o transcurso do tempo. O resultado dessa linha de produção serão os

desenvolvimentos constitucionalmente previstos, cada um de uma linha de produção própria, mas dependentes da estrutura da fábrica para funcionar.

O intuito dessa alegoria é massificar o sentimento de cooperação urbana, no entanto, nessa “indústria” a esteira de produção está em perpétuo movimento mesmo que a máquina não funcione corretamente. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ao explicar os processos de desenvolvimento urbano, demonstrou que:

[...] o desenvolvimento econômico não se limita exclusivamente ao crescimento econômico. O crescimento do produto interno bruto (PIB) é uma condição fundamental para que se coloque em prática políticas de desenvolvimento. No entanto, não é suficiente para que a renda seja alocada de forma a gerar melhor qualidade de vida para toda população em uma região [...]. Nesse contexto, o desenvolvimento econômico local (DEL) é uma estratégia em que os diversos setores de um determinado território se unem por intermédio de parcerias e acordos, de modo a aproveitar os recursos e as vantagens desse território para a promoção de melhor qualidade de vida da população que nele habita. (IPEA, 2018, p. 38)

O afinamento da máquina é fundamental para o seu devido funcionamento e o estímulo à empatia torna-se fundamental para uma cooperação fora da obrigação ou da caridade, sendo que as diferenças devem completar e não segregar. Krznaric, em sua obra “O poder da empatia”, constata que “a distância espacial continua sendo uma barreira à difusão da empatia. Quando não conhecemos as pessoas, quando as suas vidas são distantes e estranhas, é mais difícil despertar nossa capacidade de nos importar com elas” (2015, p. 72).

Os conflitos nascem das discordâncias oriundas de interesses diversos que podem diminuir quando os envolvidos encontram um campo neutro. “A empatia é muito mais que uma emoção agradável limitada ao domínio da experiência individual: ela pode também ser uma força coletiva com poder de mudar a sociedade” (KRZNARIC, 2015, p. 197). Seria como colocar um obstáculo entre as engrenagens de modo que não funcionassem como necessário e a esteira, que nunca para, agravaria o desgaste de toda máquina, no mínimo.

Considerando o município um território único de desenvolvimento humano, educacional, cultural e socioeconômico, e que a observação sistemática de sua geografia potencializa as suas capacidades com o maior entendimento de seu território, o trato centrípeto da relação humana com o ambiente, e entre os seus grupos, é o ponto que completa os requisitos para um planejamento conjugado no futuro-do-presente. Diagnóstico municipal participativo lastreado nas bases

territoriais e nas capacidades do desenvolvimento local é um processo que já consta como alternativa dos gestores públicos e é um excelente aliado nas mudanças de paradigmas progressistas (CNM e PNUD/Br, 2012).

A ação do Estado e da provisão social juntas, no auxílio ao desenvolvimento de valores sociais e à formação de um senso de responsabilidade, reduzem a necessidade de ações impositivas governamentais (SEN, 2000). A política pública edificadora, de bens imóveis integrativos, pode dar sustentação a um fomento dos poderes morais, como forma de inserção de um sentimento de justiça e uma concepção de bem coletivo.

Ao alicerçar políticas públicas em conceitos como sentimento de justiça, poderes morais ou bem coletivo, velhos questionamentos que afligiram Dédalo, no seu ímpeto em pôr a tecnicidade como fundamento nos contos clássicos gregos, ainda podem ser problemas nas projeções das cidades vindouras. Não é objeto da pesquisa, como já visto, reflexões sobre existencialismo ou humanismo, contudo, ao partir da análise da facticidade em dar condições de vida digna ao cidadão nas bases que formaram esse estudo, é possível afirmar que “o homem existe primeiro, se descobre, surge no mundo, e se define em seguida” (SARTRE, 2014).

“O sítio onde se constitui o Eu que fala a quem o escuta, aquilo que é dito por um sendo já a resposta, enquanto o outro decide escutar o que o primeiro tenha ou não falado” (LACAN, 1998, p. 152). Aproximar-se é comunicar-se, mesmo que essa ação seja passiva. Os centros urbanos formam uma contradição, no mínimo interessante, com o problema das escalas de seus planos e ações, individuais e coletivas, públicas e privadas, que prejudica os formadores de políticas públicas e suas execuções.

O dilema em situar a “liberdade” retorna à ordem do dia. Para Montesquieu “a liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem; e se um cidadão pudesse fazer o que eles proíbem ele já não teria liberdade, porque os outros também teriam este poder” (1996, p. 166). Contudo, o autor tinha a crença errônea e contraditória de que a participação direta dos cidadãos na tomada de decisões coletivas ativas era evitada de vício, devido à incapacidade e à falta de alcance da percepção de todas as interferências que influenciam na administração da *pólis*, então sua ação deve ser restrita a eleger os representantes que executarão essa tarefa

Se a análise do desenvolvimento urbano tiver início em um ponto de consenso, como a necessidade em projetar as cidades em forma de plataformas próprias, a

compreensão dos problemas espaciais de seus habitantes será conseqüente à ligação dos problemas locais com os do Estado e do país (CAMPOS FILHO, 1992).

O protocolo de comunicação entre todos os envolvidos tem por base o conhecimento tácito de cada indivíduo. Esse formato de conhecimento é aquele que “não pode ser facilmente resumido e transmitido aos autores, porque diz respeito a um lugar, um emprego ou experiência específica, mas, ainda assim, é grandemente valioso” (SUROWIECKI, 2006, p. 103). Demanda uma confiança entre os participantes, estabelecida pelo convívio direto, produtivo e focado no objetivo de aumento da qualidade de vida de todos, sem restrições geográficas.

Os filósofos da antiguidade helenística, dividiam conceitualmente a vida dos cidadãos em *idion*, como aquilo que é próprio, e *koinon*, como o que é comum. Dessa forma a administração doméstica coletiva era como uma única família sobre-humana e, ao formatar com a política, recebia denominação de “nação”. O próprio comportamento racional, ao procurar a eficácia na sobrevivência, encontra uma base na necessidade da coletividade e da formação de regras sociais justas e éticas. O possível ceticismo na busca do progresso pela razão, é uma consequência da constatação de que a preferência pessoal é fruto da interação social, e essa, por sua vez, tem seus preceitos na sensibilidade comum (ARENDRT, 2014).

A partir desse funcionamento, o gerenciamento do interesse público, agregador e igualitário, em se tratando dos atos de governo, pode assumir a função de plataforma de incremento de vários tipos de capitais, além da convivência harmônica dos regramentos e gestões plúrimas e coexistentes. Os conflitos espontâneos dentro desse seriam prontamente solucionados, seguindo o fluxo da necessidade de entendimento.

Forma-se, assim, um ambiente ideal para o exercício do pluralismo jurídico, conceituado na lição de Wolkmer (2015, p. 185) como sendo “a multiplicidade de manifestações e práticas normativas existentes num mesmo espaço sociopolítico, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais”. Fenômeno devido à emancipação do *status* de provedor que ainda ocorre no Brasil.

A espécie humana de hoje é o resultado da experiência coletiva vinda do passado, mas esse conceito supra individual tem a sua compreensão dificultada pelo efeito da complexidade social oriunda do aumento das cidades. Esse crescimento de números está presente em diversas manchas em mapas de

densidade populacional, construção civil e violência, entre outros, juntamente com o paradoxo do fato de as pessoas se aproximarem fisicamente e se afastarem quanto aos desígnios cooperativos.

A retomada do pensamento cooperativo das sociedades com menos complexidade nas suas relações entre pessoas e instituições se mostra como um campo promissor de mudança da realidade beligerante vivida nos centros urbanos. Os conflitos sempre foram o substrato da convivência entre pessoas, pois adicionar a figura do cidadão aos cidadãos lindeiros era e é fonte infindável do ciclo de divergências. Feitios alternativos de resolução de conflitos, não são apenas uma forma menos custosa de os resolver, mas sim de os humanizar e os transformar em fatores de agregação social, ao invés do seu inverso corrente.

Alheias às ponderações valorativas sobre os porquês das ações humanas, a união de esforços coordenados, em tempos de busca da sustentabilidade, é base para qualquer alteração de tradições prejudiciais à convivência e ao bem-estar nas cidades. O consentimento entre pessoas que residem próximas é possível com a clareza dos objetivos em comum, podendo isso ser fruto de uma cultura do consentimento entre as partes ou de induzimento por um terceiro de fora da lógica tradicional do Poder Judiciário.

Há necessidade de deslocamento de atribuições, naturalmente judiciárias, nesse caminho construtivo, pois a formação da empatia entre todos os envolvidos nesse processo é seu requisito. Os ritos e rituais dos tribunais afastam o sentimento de pertença do cidadão, como demonstrado no estudo.

Dessa forma, a coesão social e o conseqüente empoderamento local é a linha entre o passado e o futuro, mesmo que não retilínea, pois a formação de consenso cumpre com a função de elemento mobilizador nessa dinâmica. Ao superar o trato do espaço geográfico como suporte material para a atividade econômica, junto com a hegemonia do sistema de produção fordista, é mudado o paradigma tecnológico das estruturas de produção que estavam enraizadas no território, evidenciando-se assim o papel da proximidade na dinâmica produtiva daquele sistema.

As diversas formas de “industrialização territorializada” nas últimas décadas demonstram a heterogeneidade de casos identificados em diversas regiões do mundo. No caso das aglomerações produtivas industriais e agroindustriais no Rio Grande do Sul, foi necessário estabelecer a diferença entre o conceito de aglomeração (ou aglomerado) e o de arranjo produtivo.

O arranjo, constitui-se em um tipo particular de aglomeração, como a região metropolitana, que também é uma espécie, mesmo que em categorias diferentes. A configuração do atual paradigma industrial, caracterizado pelas descentralizações organizacional e produtiva, auxilia na logística do acesso aos insumos e serviços necessários para as atividades econômicas. Tendo em vista essa fragmentação da produção, que enseja uma maior interação entre as empresas e outras instituições, deve ser mantido um aumento de relações horizontais em nível local para obtenção de melhores resultados individuais. Dessa maior aproximação entre as firmas e as instituições, se houver uma atuação em conjunto com a atuação do Estado, poderão surgir laços mais estreitos de cooperação, eficientemente coletiva e sistêmica (MACADAR, *et. al.*, 2016).

As estatísticas do uso de tempo (IBGE, Cordenação de Geografia, 2017) demonstram a necessidade de se discutir a locomoção interna nas cidades como fator influenciador da economia e saúde pública, no que tange a salubridade da vida nos aglomerados habitacionais em todo país. No estudo mencionado foram confrontadas as necessidades das cidades brasileiras com casos semelhantes em outros países e os debates resultantes têm íntima relação com a teoria econômica, mostrando seus limites na vida social e a forma como essas relações sociais encontram-se imbricadas, de forma que o ambiente urbano não é apenas uma plataforma da produção, mas praticamente tonou-se um ente supraindividual com características próprias em cada região geográfica.

As pesquisas sobre o tema apresentam uma profundidade muito grande no Brasil, como esperado, já que o Instinto Brasileiro de Geografia e Estatística realiza importantes experiências, com levantamentos de informações sobre o uso do tempo, que forneceram uma expertise fundamental nessa área. Isso permite um lastro para a estruturação de um aperfeiçoamento constante no campo da criação de plataformas de desenvolvimento multinível, que se reflete numericamente nas informações desta natureza. Através de uma amostra de domicílios, está sendo garantida a representatividade dos níveis geográficos em que a pesquisa é produzida. (SANTOS, *et. al.*, 2018).

Contudo, mesmo com a crescente especialização dos pesquisadores nos novos arranjos urbanos, os estudiosos sobre o tema no seu aspecto jurídico, dão pequenos passos no caminho do avanço desse tema, em alguns casos até mesmo regridem, como na delimitação de conceitos chave, pois não são seguidos pelas

modificações legislativas necessárias. Anteriormente as conurbações deviam ser estabelecidas de acordo com o estudo do maior centro de pesquisa sobre o tema no país (IBGE), contudo agora essa atribuição foi entregue à vontade política e o intuito tecnicista do legislador leva a um fim, por vezes meritório, de engrandecimento da região que representa, mas sem a correspondente sustentação fática, denominando de metrópole regiões ainda incipientes, com justificativas de projeções em abstrato. O próprio estatuto da metrópole tem em seu *nomen legis* a predileção a esse arranjo urbano, mais uma vez as pequenas comunidades são postas de modo residual na tomada de decisão do poder central, e demonstra que os problemas da descentralização do poder que os capitães hereditários deveriam ter feito, ainda persistem.

4.3 Aglomerações urbanas, as esquecidas do Estatuto da Metrópole

Mesmo com a mudança de milênio as antigas demandas urbanas coloniais, como o acesso a uma urbanização que vise o bem-estar, cidadania e até mesmo saúde pública, com acesso ao saneamento básico, ainda subsistem na realidade brasileira. A esfera do desenvolvimento que envolve comunicação fluída, típica da era da informação, nem sempre é acompanhada com a integração dos habitantes que residem próximos, com um ambiente em que proliferam isolamentos em massa, o meio urbano acaba sendo apenas uma moldura para diversas tribos em constante estado de guerra.

No decorrer do século XX, houve a formação de uma contra filosofia urbana em âmbito mundial, pois verificou-se um aumento do interesse por assuntos distantes do cotidiano, mas que podem gerar efeitos no local. Verifica-se que por vezes o global anula o regional, formando bolhas de isolamento no território urbano, é comum uma preocupação maior com a fome em outro Estado nacional, distante e em outro continente, que retém muito mais a atenção do que a pessoa que reside na praça do bairro, já que a mais próxima forma um incômodo visual.

Esse fenômeno demonstra a quebra de uma sistematização racional dos interesses das necessidades nas cercanias habitacionais ao impor uma totalidade geral por parte das ciências que constituem as ciências da realidade social. “Essas ciências fragmentam a realidade a fim de analisá-la, cada uma tendo seu método ou seus métodos, seu setor ou seu domínio” (LEFEBVRE, 2001, p. 65).

Os desejos locais como a construção de um centro comercial ou cultural, formam ligações semióticas de governança, dentro e fora das regiões territoriais e com fatores a serem considerados, como as necessidades funcionais e funcionalizáveis. Esse problema coincide com a interrogação geral apresentada pelas ciências especializadas. Nesse cenário é criada a filosofia da cidade, a ideologia urbana como superestrutura de uma sociedade em que as estruturas entravam certos tipos de cidade.

A preciosa herança do passado, por vezes, pode prolongar-se em especulações que frequentemente se disfarçam em ciência, pois integram em si alguns conhecimentos reais (LEFEBVRE, 2001) obrigando os operadores do conhecimento catedrático a ordenar os dados e desenvolver caminhos a serem trilhados. Desse modo as dinâmicas dos aglomerados urbanos são formadas por diferentes formas, com a legislação brasileira flagrantemente dando preferência às regiões metropolitanas, em detrimento aos demais arranjos populacionais.

Essa seleção pode acontecer devido à proporcionalidade habitacional entre as regiões, mas as necessidades diferentes de cada área não podem ser sopesadas de forma idêntica, ainda mais com as desigualdades que intrinsecamente estão estabelecidas entre as suas formações e interações internas. Nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas as governanças estão ligadas à perspectiva da ação concentrada entre os governos e a sociedade, que podem ser definidas como o caráter multidimensional, tanto da ação do governo em seus diversos níveis, quanto das organizações representativas formadas nas cidades.

A sistemática da governança interfederativa pode ser definida pela existência de padrões de articulação e cooperação, decorrentes de arranjos institucionais comuns entre os entes federados. As interações entre municípios, seguindo esse modo de interação, incluindo os diversos atores políticos, econômicos e sociais no contexto metropolitano. O grupo de cidades, componentes nessa dinâmica orbita sobre a sua sede, já nas aglomerações a descentralização segue as dinâmicas das potencialidades de cada componente sem focar necessariamente em um ponto com mais desenvolvimento.

Nas aglomerações urbanas o fator de união é um elemento em comum e os fatores de atração, as obrigações e recursos devem ser divididos entre seus componentes, a exemplo de hospitais regionais, centros de tratamento de resíduos sólidos, comandos policiais. As instituições e recursos são melhores geridos de

forma a otimizar sua atuação em diferentes localidades dentro da região e não pela concentração de soluções para as demandas cidadãs.

Assim define-se a governança interfederativa como a institucionalização de um arranjo populacional ou uma estrutura de governança que inclua uma organização administrativa e um sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas compartilhadas. Sua norma base deve ser estabelecida de acordo com o descrito no Estatuto da Metrópole, denominado de plano de desenvolvimento integrado, e formalizar o ideário coletivo.

O agir de modo colaborativo faz com que meios de controle social de auto-organização, de planejamento e de execução de formas mais eficazes em suas funções, deixem de ser imposições de um poder central. De modo tradicional, o distanciamento entre a tomada de decisão e o dia a dia dos habitantes das cidades torna-se um acordo entre confinantes do mesmo espaço urbano. O Estado assume a posição de mediador em caso de descumprimento ou formação de desígnios incompatíveis com as normas existentes internas e nas demais esferas administrativas.

Agindo dessa forma busca-se retorno desses bônus no convívio urbano, pois o contraposto é percebido há muito tempo como a cólera, o tifo, a febre tifoide, a varíola e outras doenças devastadoras que disseminam seus germes no ar empestado e na água contaminada nos bairros densamente habitados e sem a corresponde estruturação ligada ao planejamento urbanístico.

As doenças consequentes das realidades habitacionais calamitosas praticamente não são erradicadas desses lugares em um ciclo de encarceramento em guetos, que podem ou não ter muros físicos. Essa ecologia urbana rica em oportunidades para disseminação de maus hábitos que “evoluem para enfermidades de caráter epidêmico, ocasiões em que ultrapassam os limites de seus focos e penetram nos bairros mais ventilados e saudáveis em que residem os senhores do capitalismo” (ENGELS , 2015, p. 49).

Mesmo que o viés econômico não seja o principal prisma de análise, a pesquisa encontrou elementos produtivos nos arranjos populacionais e industriais, os resultados financeiros oriundos dessas relações podem dar sustentação a todas as novas formas de engenharias institucionais estabelecidas no Estatuto da Metrópole. Um modelo econômico com referência ambiental, envolvendo a influência da ecologia no conceito tradicional é a hipótese de Porter, que sugere, ao menos em

alguns setores, uma regulamentação ambiental cuidadosamente estruturada para agir como importante elemento da política industrial, incentivando investimentos em tecnologias voltadas especificamente para o meio ambiente; Os impactos sociais já analisados nas formas de gestão inovadora do meio privado, que preza pelo local onde está inserido, são ratificados com essa projeção.

A assumir essa forma de ação, o Estado conduz as empresas a incorrerem em despesas para se ajustarem as normas e regras estabelecidas, e as pessoas jurídicas de direito privado também empregam recursos humanos e materiais na alteração da realidade local. Estas empresas também tendem a usufruir dos benefícios pelo bom desempenho ambiental, tais como incentivos do mercado, redução dos custos operacionais, aumento da competitividade e acesso facilitado a subsídios. A pressão exercida pelo mercado nas organizações que operam regional, nacional ou internacionalmente, podem ser caracterizadas pelos perfis dos seus consumidores ou clientes, investidores, credores e fornecedores em um ciclo retroalimentado.

A formação dessa “consciência empresarial positiva” nos mercados ocidentais, e em alguns orientais, levam a produtos mais “amigáveis” ao meio ambiente, já que, isso pode afetar as vendas de uma empresa, atingindo diretamente nos lucros pela “onda verde” dos tempos líquidos. A reputação ambiental tornou-se importantíssima para as empresas, cujos custos esperados ou lucros podem ser afetados pelo juízo de valor dos clientes quanto ao seu desempenho ambiental e social (ALVES, 2015).

Todo capitalismo, de alguma forma, está preso à determinada localidade geográfica, devido às condições de sua indústria, seus meios de produção, energia hídrica, localização de minas de carvão, depósitos de minério de ferro, entre outros. A governança desses locais historicamente tem sido compreendida com as formas de ação governamental, segundo suas representações mais significativas, o governo e governança estão diretamente associados.

As próprias definições de governança têm se transformado ao longo do tempo, abrindo-se para possibilidades mais alternativas à simples ação política dos governos, abrangendo as ações político-institucionais, com presença e atuação de outras entidades da sociedade, tanto nos processos decisórios quanto nos consultivos. Essa abertura conceitual ganha, na perspectiva do Estado democrático de direito, diferentes níveis de instâncias do poder próprio de Estado nas esferas federal, estadual e municipal.

A construção do território supera os níveis físicos e adentra as esferas econômicas, sociais, políticas, com os espaços de participação que convergem para as tendências mais recentes de inclusão de diferentes atores na gestão do aglomerado urbano. A governança metropolitana e as aglomerações urbanas envolvem um novo pacto federativo que redimensiona o papel do município nas decisões sobre o desenvolvimento do território, vertical e horizontal. As relações nas diversas esferas da federação brasileira, postas como vertical em relação entre esferas da federação heterogêneas, são estabelecidas com conexões mais profícuas entre municípios, no sentido de viabilizar projetos comuns (MARX, *et. al.*, 2016).

Já que a avaliação individual não é suficientemente acurada ou suficientemente consistente, a diversidade cognitiva é fundamental para a boa tomada de decisões; Os grupos homogêneos devem ganhar coesão mais fácil do que os grupos heterogêneos, à medida em que ganham maior coesão também eles se tornam mais dependentes do grupo, mais isolados de opiniões externas e mais alheios à avaliação do grupo. O pensamento grupal funciona fazendo com que a dissidência pareça de certo modo improvável, cabendo ao Estado o fomento ao pensamento comunitário e à dissipação de relações neofeudais.

As antigas oligarquias fomentam o conforto na irresponsabilidade dos cidadãos, já que grupos tradicionais assumem a incumbência da gestão do interesse público com a figura de provedor renovada a cada geração. Contudo, quando existe uma pressão no sentido de conformidade, uma pessoa que tenta mudar de opinião não muda porque realmente acredita em algo diferente, mas porque é mais fácil mudar de opinião do que desafiar o grupo e, conseqüentemente, formar dissidências desagregadoras.

A descentralização, neste contexto, na gestão desses arranjos de habitações e interesses, é o trato do poder de modo não pontual, com muitas decisões importantes sendo tomadas por uma pluralidade de indivíduos, com base em seus conhecimentos específicos e locais. O conhecimento tácito, que não pode ser facilmente resumido e transmitido aos outros, é vinculado a um lugar, ao local que é o foco de interesse e que é sentido pelos envolvidos, construído por um emprego ou uma experiência específica.

Quanto mais próximo a uma pessoa está o problema, mais provável é que ela tenha uma boa solução para ele, mesmo que em um primeiro momento deva afastar-se para que não ocorra a contaminação pelos possíveis ânimos/interesses

externos ao bem público, a convivência com o elemento em disputa aumenta o conhecimento de causa. A grande força da descentralização está por um lado no fomento à independência e à especialização e, ao mesmo tempo, em permitir a auto coordenação das pessoas nas resoluções de conflitos, fatos intrínsecos às relações humanas.

O efeito colateral da descentralização está na ausência de garantia de circulação de informações valiosas ao grupo, descobertas ocorridas em um ponto do sistema, mas retidas em algum ponto da cadeia por um dos agentes que deveria colaborar com os fins das organizações, no caso em tela, a governança interfederativa entre municípios. Algumas vezes, saberes de importância salutar nunca são disseminados, fazendo com que sejam menos úteis do que poderiam ser.

Uma das metas na formatação dessa forma de gestão é encontrar o equilíbrio perfeito entre os dois imperativos: tornar o conhecimento pessoal global e coletivamente útil (como sabemos que pode ser) e ao mesmo tempo permitir que ele continue a ser resolutamente específico e local. Cabe a lição de James Surowiecki (2006), especialista no encontro das potencialidades na sabedoria coletiva, que afirma que se um grupo de indivíduos autônomos tenta resolver um problema sem qualquer meio de reunir as avaliações, então a melhor solução pela qual eles podem esperar é a solução produzida pela pessoa mais inteligente do grupo, e não há garantia de que eles terão isso, trazendo para a realidade da administração pública, espera-se que a União, maior detentora de material humano e financeiro, sempre tenha a melhor resposta, exatamente pela presença dessa premissa. Mas, caso o mesmo grupo tiver uma forma de agregar todas essas opiniões diferentes, a solução coletiva do grupo pode muito bem ser mais inteligente até mesmo que a solução da pessoa mais inteligente.

O autor mostra, em primeiro momento, formas abstratas de organização de pessoas, tendo por base o interesse em comum, não necessariamente o público. Agora, se for colocado um dos maiores dilemas urbanos mundiais na mesma esteira de pensamento, como no caso do transporte viário, é apresentada, pelo autor, outra variante, a ideia de “taxa de engarrafamento”, que leva em consideração o espaço nas ruas como qualquer outro recurso escasso. Utiliza a ocupação temporária de alguns metros quadrados em um período de tempo com o fim de transição, de modo a tornar os custos e os benefícios das decisões das pessoas mais claros para elas, em formas cooperativas e não uma reposta da admiração pública de um direito

legalmente instituído. O ideário geral social líquido, em boa parte do mundo, tanto para o autor quanto para Bauman (2009) é que é mais fácil sofrermos no trânsito do que aceitarmos que alguns paguem a mais pela liberdade de usar bens particulares a qualquer momento sobre bens públicos de uso comum.

Esses casos são regidos pela lei dos preços que reagem a demanda, quando a demanda é alta os preços sobem, quando ela é baixa os preços caem, com a formação da mencionada taxa de engarrafamento. Em aglomerações urbanas onde deve haver um fluxo de interesses e pessoas contínuo para a sua constituição e posteriormente um natural aumento, pela formação de instrumentos de gestão conjunta, o trânsito terrestre é ao mesmo tempo um exemplo e um guia analógico nas condutas a serem tomadas pela pluralidade de administradores independentes e integrados.

Quantificar o valor de dirigir em ambiente urbano, densamente ocupado, é um grande problema, um desafio residente no fato de que quanto mais rico um cidadão é mais fácil é para ele negociar dinheiro por tempo e conforto. Por outro lado, as pessoas mais pobres podem fugir da taxa não dirigindo, contudo, isso não as deixa melhor do que estavam antes, já que perderiam qualidade de vida de qualquer modo, gastando mais capital, que já estava escasso, ou utilizando transporte ruim ao ponto de desejarem um meio de locomoção próprio.

Qualquer justo plano de taxas de engarrafamento necessita não apenas investir no pedágio, mas também na redistribuição da renda produzida por ele, não apenas na estrutura da via, mas sim nos usuários dela. Não pode ser olvidado que do ponto de vista econômico uma autoestrada vazia não é melhor que uma cheia demais, ambas são subutilizadas.

O objetivo da taxa de engarrafamento deve ser, coibir/estimular que as pessoas coordenem suas atividades de uma forma melhor, equilibrando os benefícios que podem obter dirigindo, com os custos que elas infligem a todos os outros. Carros em uma estrada superlotada são como pedestres nas ruas ou pássaros em bandos, são indivíduos descentralizados, seguindo regras simples mesmo que inconscientes, “não bata no carro à sua frente, troque de faixa quando puder, dirija o mais rápido que puder dirigindo com segurança, e tentando coordenar suas atitudes com as de todos os outros” (SUROWIECKI, 2006, p. 317).

No trânsito, cada motorista quer passar à frente de todos os outros, mas ele também deseja que o tráfego, como um todo, se mova o mais rapidamente possível,

então isso obriga que as pessoas em circunstância semelhantes devam coordenar suas ações. As pessoas obviamente se baseiam principalmente em conhecimento local no momento de tomar sua decisão, em grande parte, como as pessoas fazem em um mercado ou no trânsito automotivo, a conduta de cooperativista e/ou comunitarista, mesmo que negada, é mais natural do que guerra sem regra pela sobrevivência.

As formas de interação entre as dimensões técnicas e políticas da gestão dos arranjos aglomerativos, capazes de discutir o conceito de autonomia municipal frente às novas demandas da gestão compartilhada. Neste sentido, o reconhecimento dessas demandas que integram o serviço público e infraestrutura urbana, bem como, o necessário controle de uso e ocupação de áreas limítrofes municipais.

A aglomeração urbana é a mancha populacional conturbada e com compartilhamento de recursos e de necessidades de seus habitantes, devendo estar formatadas as estratégias de médio e longo prazo que enfrentem essas demandas que supera a atual dicotomia entre interesse políticos e necessidades socioespaciais.

Um caminho indispensável para o sucesso da governança interfederativa eficaz é a formação de um corpo técnico com efetivo espaço nos processos participativos. Também é necessário observar a construção de espaços institucionais capazes de coordenar os novos arranjos colaborativos, sobretudo no âmbito intermunicipal dos novos arranjos interfederativos, orientados por diretrizes claras de planejamento e compartilhamento de responsabilidades.

O estatuto da metrópole traz o conceito de continuidade territorial, de forma básica para a formação da aglomeração urbana e da região metropolitana, pressupõe o estabelecimento de referências espaciais e territoriais que permitam o reconhecimento das especificidades de ambas as espécies de arranjos urbanos. É reconhecida a diversidade e a complexidade da rede urbana brasileira, mesmo que a mais recente alteração legal tenha dispensado o rigor metodológico do IBGE.

A história nacional demonstra realidades que embasam essa forma de organização regional, já que durante muitos séculos o Brasil foi um grande arquipélago, formado por subespaços que evoluíram segundo lógicas próprias, como Milton Santos reitera em suas diversas obras sobre a realidade urbana nacional. O *modus operandi* de caranguejo, com as cidades polo, em grande parte, próximas ao litoral ou em uma via naval capaz de acessá-lo, dita, em grande parte,

as relações com o mundo exterior da nossa economia, de baixo valor agregado e mercado historicamente externo.

Havia, sem dúvida, para cada um desses subespaços, polos dinâmicos internos, mas, entre si tinham escassa relação, não sendo interdependentes. Retornamos às hipóteses de urbanização com base no conceito de cidade-fábrica, onde o processo de industrialização supera o patamar de mudanças entre as técnicas de produção e na diversificação maior de produtos e alcança, também, uma profunda alteração da divisão social do trabalho.

Se aumentar a escala das antigas formas de organização estatal, com a diminuição da abrangência territorial da administração pública, que por óbvio é enxuta no seu ponto de equilíbrio financeiro, temos, na aglomeração especial da atividade industrial, a necessidade de utilização de uma mesma infraestrutura de serviços especializados, como a disposição de energia, água, esgotos, transporte, comunicações, entre outras, que as áreas habitáveis também necessitam, com as quais estabelecem uma relação profícua de permanente mudança demográfica e técnica (SINGER, 2018).

A formação de um mercado consumidor nacional capaz de fazer frente às relações comerciais com o exterior, demandam esforços de equipamentos integracionistas do território para a expansão do consumo em formas diversas, dentro de realidade espacial com vazios demográficos como no Brasil. Isso o que impulsiona a vida de relações (leia-se terceirização) ativa o próprio processo de urbanização com engenharias institucionais que descentalizem o poder e empoderando o local com a gestão regional.

A nova base econômica ultrapassa o nível regional, para situar-se na escala do País, por isso a partir daí uma urbanização que cada vez mais envolvente com alto crescimento demográfico. Desde a formação da identidade nacional, ainda na era imperial, os desafios da integração nacional buscam desconcentrar as atividades modernas e dinâmicas dos grandes centros urbanos, os novos arranjos, administrados de modo regional, colocam em igualdade vários entes federados que já apresentam essa equidade em sua forma jurídica, mas que não é acompanhada pela disposição de recurso à administração e aos cidadãos.

Visa-se não uma mudança de ideologia econômica e política e sim um amadurecimento do capitalismo, formando possibilidades de uma difusão da

modernização, não só presente quanto aos capitais, mas também quanto à tecnologia e às formas de organização social.

O empoderando é voltado as pessoas, e não somente à localidade no seu aspecto institucional, ampliando as formas de participação dos cidadãos aos interesses e recursos públicos, como nas associações de moradores, de classes profissionais, de interesses comuns como proteção ambiental ou de animais de pequeno porte, por exemplo.

O Estatuto da Metrópole pode dar concretude a teoria espacial de Milton Santos (1993), especialmente no que tange às definições de espaço, território e “território usado”. Devido a isso, mesmo que não seja constituída uma política espacial, ele não aponta o que entende por território ou por espaço urbano. Contudo há necessidade das ações integradas entre as cidades-gêmeas, confrontantes com formações e identidades semelhantes, mas resguardando as suas independências jurídicas.

O fim da legislação, voltada à administração interligada tanto dos entes federativos, quanto dos cidadãos que habitam e produzem em seu ambiente urbano, acosta-se na questão de transversalidade da política e deve ser tida como uma das metas centrais da gestão integrada, não apenas para garantir o desenvolvimento metropolitano e aglomerativo, mas também, para que os arranjos urbanos não sejam tratados apenas como pano de fundo ou como territórios autorreferentes, mas sim como agente de transformação do Estado Democrático de Direito.

Frise-se também que os princípios utilizados para a definição do conceito de aglomeração urbana estão ligados a elementos físico-morfológicos, segundo o geógrafo mencionado Milton Santos, que estabelece um conceito de fato metropolitano de se apresentar como uma tonalidade menor, dentro da totalidade maior, constituída pela formação social nacional. Dessa forma são ressalvadas, não apenas as aglomerações urbanas com certo nível de complexão, consideradas em suas totalidades.

O Estatuto enfatiza, reiteradas vezes, a ideia de uma unidade territorial, o que evidencia uma abordagem estritamente jurídica em termos miltonianos, mesmo que anaforicamente expostas à definição de aglomeração urbana, como a “integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas” (SANTOS, 1993), mesmo o que o Estatuto não defina com clareza o teor dessas dinâmicas, bem como não deixe claro de que forma essa integração será instrumentalizada.

Cabe dizer que as políticas públicas, sobretudo as espaciais, devem ter por foco os múltiplos usos do território, seus diversos atores-agentes, que atuam nas várias escalas, justamente porque é por meio do uso do território que se cria espaço. A concentração de atividades no ecossistema citadino, pode ter sido iniciada, originalmente, pelas regiões que apresentam vantagens competitivas aos seus usufruidores, em razão do acesso à condições excepcionalmente favoráveis, como recursos minerais ou portuários.

A adoção das inovações tecnológicas nas aglomerações produtivas e habitacionais, que acompanham os novos investimentos e bens de capital, implicou num aumento da produtividade e competitividade, mas permanece a desumanização da era fordista, tanto do consumidor, quanto do trabalhador fabril. Contudo, além disso é possível verificar que as regiões que não estão contidas nessa performance econômica arrojada e não conseguem atrair as novas atividades de produção de capital porque não demonstram capacidade de ampliação de suas vantagens produtivas.

Nesse mesmo sentido importa mencionar que a não potencialização de pontos naturalmente de destaque nessas regiões, geram efeitos plúrimos, a exemplo da alocação de pessoas de mão de obra desqualificada, oriundas de locais distantes dos núcleos urbanos, e sem acesso a serviços e aos meios de instrução para trabalhos de baixo valor agregado, ou a fuga de cérebros em locais que mantêm centro de formação, mas sem uma plataforma industrial que absorva essa capacidade.

As pessoas que integram essa exclusão capitalista, quando as suas capacidades individuais não são aproveitadas pelo mercado de trabalho, formam manchas nas cartas urbanas, com o aumento da concentração de pessoas em áreas com menor qualidade de vida, mas mais oportunidade de encontrar um meio de sobrevivência. Contudo a lógica da cadeia de mercado não exercendo suficiente força de atração para compensar essas economias externas, conseqüentemente, também forma uma redução dos investimentos e da demanda interna que alimenta esse ciclo mórbido, já que, as pessoas importam produtos que poderiam ser fabricados no local e quem exporta para o global compõem as antigas oligarquias.

Quanto a uma via de alteração desse sistema ao avesso, essa seria a utilização da identidade regional para dar início a identificação do singular com as diretrizes coletivas, deliberadas dentro da gestão democrática da cidade, acostada

no estatuto da cidade e da metrópole. Esse concerto da identificação local, reflete um conjunto de indivíduos com a sua região agindo em harmonia, que podem partilhar elementos historicamente compartilhados, construindo a entidade social. A identidade resulta dos processos políticos, sociais e culturais que fazem com que os habitantes de uma determinada área consolidem a percepção de união e fraternidade, apesar das diferenças e divergências que possam ter, pelas afinidades e alguns interesses em comum, que se originam do fato de conviverem em um mesmo território e dividirem os mesmos dilemas.

No Rio Grande do Sul a politização do tema das desigualdades regionais foi um dos principais fatores que abriram espaço para o surgimento e para a continuidade da atuação dos COREDES, os conselhos regionais de desenvolvimento. Eles foram criados com a entrada em vigor, em 17 de outubro de 1994, da Lei nº10.283, atualmente são constituídos por 28 regiões e segundo o FEE, esses conselhos têm o objetivo de promover o desenvolvimento regional, de modo harmônico e sustentável, através da integração de recursos e das ações de governo na região (FERREIRA, *et. al.*, 2016).

A atuação dos COREDES visa a melhoria da qualidade de vida da população, o que leva à permanência do homem em sua região, além da preservação e da recuperação do meio ambiente. O desafio dos COREDES é cumprir com o dever legal de participar da organização e implementação dos processos de integração e desenvolvimento sem abandonar as diretrizes estratégicas para as regiões. Urge um esforço de criação de opções de escolha da população para a integração das visões estratégicas desenvolvidas para a região, não constituindo assim, apenas um somatório, desarticulado, de desejos e aspirações locais.

A ideia de descontração da riqueza, pela via das políticas públicas de cunho nacional, dá lugar a iniciativas regionais, essas ações demandam incentivos fiscais e financeiros de todos os entes federados envolvidos. Os estados devem atrair novos investimentos para os novos arranjos habitacionais e produtivos, com foco nos esforços econômicos, sem olvidar os aspectos positivos da ascensão do processo de globalização dos entes locais, que passam a criar programas de desenvolvimento eminentemente regionais.

O orçamento público deve ter em vista, o diagnóstico completo das políticas públicas de desenvolvimento regional, que contribuem no combate das suas diferenças internas, pois uma boa política pública é aquela que atende as

necessidades harmonicamente abordadas, com vistas a uma descentralização de riquezas e gestão do interesse público.

A formação das políticas públicas futuras, devem ser adotadas em uma gestão compartilhada, e não política ou eleitoreira, à partir da constatação da necessidade de atendimento das necessidades da população, sem seu aspecto global. As políticas de desenvolvimento regional, quando planejadas dentro da identidade regional, permite ao governo local melhorar a linha de atuação, atendendo os conselhos da gestão democrática da cidade, dentro da governança interfederativa. Assim, é possível não dar privilégios exclusivos às regiões que atualmente são o eixo do desenvolvimento, concentrando recursos, em vez do estado como um todo (MARIAN , 2015).

O modelo de governança interfederativa democrática nos municípios requer, de um lado, cidadãos autônomos com oportunidades e direitos iguais e de outro um inventário detalhado das potencialidades e pontos a serem melhorados de cada componente dessa dinâmica. As desigualdades sociais originam situações de “nautonomia” e impossibilitam a inclusão dos cidadãos, fatos esses incompatíveis com a concepção de democracia como uma transformação sentida por todos habitantes das aglomerações urbanas.

Demanda um contexto social capaz de mudanças que ultrapassem as barreiras da mera formalidade normativa e formem uma intersecção das esferas públicas mobilizadas. Os universos sociais, caracterizados pela cultura cívica e com capital social, devem ir contra o fluxo do ambiente urbano, a inexistência de uma cultura participativa também representa um risco à dinâmica democrática. Cabe às instituições de governo local entregar as condições para o desenvolvimento da cultura cívica requerida pela dinâmica democrática que a governança interfederativa demanda (SANTOS JUNIOR, 2001).

Para o sociólogo francês Bourdin (2001) para a formação do sentimento local (o modelo de localização) é necessária a criação de quatro dimensões sociais na esfera local. A primeira está ligada aos valores de referência a respeito dos lugares e suas relações, com conjuntos como o Estado-nação e suas ideias de igualdade territorial, ou de autonomia da ação de suas comunidades integrantes.

Já a segunda é referente as técnicas de ação, receitas e instrumentos de análise automática ligadas à localidade. A exemplo do princípio da associação das coletividades locais que pode aumentar a eficácia de suas ações na esfera local,

com uma melhor qualidade da gestão quando, por estar mais próxima dos usuários, otimizar a organização dos serviços públicos nessa região.

Por sua vez, a terceira abrange as normas de localização, com os instrumentos jurídicos como intermediários não exclusivos, já que, definem as especificidades e as margens de autonomias locais que delineiam o domínio de uma localização como “fora das normas”, excepcional ou simplesmente subversiva. Em uma perspectiva tradicional, com o pluralismo jurídico expressando as “funções de convergência e de integração, pois une indivíduos, povos, comunidades, sujeitos coletivos e outras identidades organizadas em torno de necessidades comuns” (WOLKMER, 2015, p. 411).

Por último, a terceira, trata sobre a representação do que é a imagem do local, do território ou da sociedade. Reside aí, talvez, a maior dificuldade de implementação dessa dinâmica de gestão, a delimitação do conceito de comunidade local, já que a realidade americana nada tem a ver com as imagens de um local folclórico e anedótico difundido na França durante muito tempo e por sua vez, as duas estão distantes do que passa nas cidades no Brasil. “Estas imagens se inserem, às vezes, em grandes discursos de justificação da ordem social, elas podem igualmente ser objeto de uma produção mais estrepitosa, à maneira do discurso atual do *marketing* territorial” (BOURDIN, 2001, p. 91).

A ênfase no uso do território é o ponto de partida para o reconhecimento de interesses divergentes e para a declaração de importância da necessidade de negociação entre os agentes sociais. A aceção de território-receptáculo (palco) é importante para entender a questão metropolitana como uma problemática nacional. A noção miltoniana de que o espaço é histórico e social, no Estatuto da MetrÓpole, não deu o avanço necessário e esperado ao tema, embora mencione a necessidade de participação da sociedade civil como premissa fundamental.

Como uma rede de políticas públicas é uma estrutura de interação, predominantemente informal, entre atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação de política públicas, o sentido dos interesses dá o tom da prática dessas ações governamentais, podendo ou não seguir o interesse público que está determinado em suas formalidades. Isso ocorre porque os atores da rede possuem interesses distintos, mas interdependentes, e tentam resolver problemas coletivos de uma maneira não hierárquica, mas o ideal comum deve ser claro e presente em todas as suas etapas. As redes de políticas públicas são compostas de

atores públicos e privados que devem se sentir motivados para debater e agir em torno de temas de interesse comum (SECCHI, 2017).

Assim a principal preocupação das leis urbanísticas deve ser o adensamento populacional nas diversas regiões e sub-regiões das aglomerações, e entregar os palcos pelos quais a cidadania pode ser construída e exercida. Quanto maior a densidade habitacional, maior será a demanda ao espaço urbano, com suas vias públicas congestionadas e com problemas no abastecimento nas redes de água, esgoto, energia elétrica e telefone que serão saturadas se não houver projeções prévias de suas necessidades. “Para o morador ou o trabalhador, a densidade representa um ônus, à medida que dela decorre maior competição pelo uso de espaço público e de serviços públicos, cuja oferta é sempre limitada” (SINGER, 2017, p. 113).

As evoluções dos plúrimos prismas do desenvolvimento nos novos arranjos urbanos mostra uma distinção entre o impacto do crescimento econômico local e a felicidade dos seus habitantes. Entretanto a felicidade é o fato social com maior dificuldade de aferição, já que, pode flutuar dia a dia. Para o economista Richard Easterlin em sua dissertação, publicada em 1974, intitulada “O crescimento econômico melhora o destino humano?”, é o primeiro a refletir sobre os novos arranjos populacionais que ainda estão em expansão.

Ao comparar a renda *per capita* com os níveis de felicidade autodeclarados entre vários países, Easterlin não encontrou nenhuma correlação, mesmo com a presença de diversos pontos de alternância, no acesso à qualidade de vida por parte da administração pública. Ele até mesmo constatou que certos países mais pobres eram os mais felizes e em pesquisas posteriores, foi percebido que em determinadas sociedades, os muito pobres são, em geral, infelizes e os muito ricos são bastante felizes, mas encontrou pouca correlação nos níveis intermediários.

Não foi encontrada correlação na felicidade em nível nacional em continuar aumentando com o acréscimo da riqueza, a avaliação do bem-estar de alguém em vez de sua felicidade coloca a questão em um terreno bem mais sólido do ponto de vista científico, mas não necessariamente empírico. O bem-estar de uma pessoa depende de ela ter um nível suficiente de alimentos, roupas e abrigo, ser saudável, ter instrução, ter um emprego e qualificações, devendo todos ter acesso com ou sem interferência do Estado.

O motivo para estabelecer essa distinção entre bem-estar e felicidade é que os cidadãos precisam decidir o que consideram como principal meta do desenvolvimento econômico e então mensurar o seu bem-estar, além de mais objetivo é um objetivo de Estado como uma meta pública. A interferência do público no privado é mais intensa que o aparente, como no caso da maioria das pessoas que tem conhecimento da renda extremamente elevada dos artistas de cinema famosos, dos atletas, executivos e empresários, e parece que não ficam indignados, em função de pensar que, em tese, essas pessoas mereceram toda essa diferença de renda.

O economista Philip Kotler (2015) mostra a face fiscal do individualismo social com uma análise casuística do ocorrido com executivos da Boeing, cujos altos salários só tiveram impacto quando funcionários da empresa tiveram modificação em seus rendimentos, quando a empresa manteve a posição polêmica de reduzir as pensões de seus empregados em vez de reduzir a remuneração da alta diretoria da companhia.

O fato de existir um super-rico, e que somente ele poder ganhar em uma hora o que outro funcionário da mesma empresa só poderá ganhar em um ano, atualmente não conduz à criação de movimentos de protesto em massa dos afetados, já que são mantidas esperanças de espelhar essa realidade em seus cotidianos. Muitos legisladores e chefes de governo devem favores aos detentores de capital porque precisam deles para levantar o dinheiro necessário para ser eleito ou reeleito. Dessa forma o ciclo de esperança em um futuro individual próspero destrói o amanhã de todos.

Falácias coletivas como essa fazem com que falsas verdades, como as de que os ricos impulsionam a economia, levem a concluir que fragmentar a concentração de riqueza prejudica o investimento mesmo que haja um histórico positivo nas sociedades comunitaristas, sem qualquer ligação com ideologia política. Elementos de inconsciente coletivo como esses tem alusões diminutas na mídia tradicional, que também é controlada pelos ricos, a respeito dos pródigos rendimentos e dos gastos dos super-ricos. “Sempre há um número suficiente de sonhadores entre os pobres e a classe trabalhadora que acredita que poderá ficar rico com um bilhete de loteria e levar uma vida luxuosa e despreocupada” (KOTLER, 2015, p. 232).

O crescimento desigual e acelerado de algumas cidades brasileiras, é acompanhado pelo aumento significativo das consequências prejudiciais da

urbanização, que leva a uma retratação do espaço público, representada atualmente, pela redução ao mínimo necessário para circulação nesse ambiente. Hodiernamente, a regra geral nas grandes cidades tem sido a privatizadas de seu espaço público como solução para a ineficiência do Estado, com residenciais fechados e preponderância do transporte privado.

Neste sentido, no que tange à utilização privada do espaço público, a realidade brasileira demonstra que diversas calçadas não mais se prestam aos fins para os quais foram criadas; A livre circulação pública, mesmo compondo a propriedade imóvel de alguém, com a mesma lógica em várias praças que deixaram de ser local de acesso irrestrito, assim como inúmeras ruas, passaram a ter controle de entrada e saída de pessoas e veículos, de modo velado, já que ostentação da segurança privada empodera quem já é empoderado.

O espaço público perde um espaço considerável para espaços privados e de circulação homogênea e restrita legitimamente e ilegitimamente. Condomínios fechados e shopping centers são há tempos o grande investimento imobiliário, visto que procurados por grande parte da população, a qual renuncia ao convívio social heterogêneo e ao próprio espaço verdadeiramente público. O processo de urbanização descontrolada levou o espaço público a sofrer mudanças consideráveis, a maioria das quais significam uma limitação ao adequado exercício da cidadania nas grandes cidades brasileiras.

Sem dúvidas a mudança da utilização do espaço público, com sérias restrições à circulação de pessoas, também restringe o exercício de direitos fundamentais e são algumas das causas das limitações do espaço urbano. Assim, os ambientes urbanos nacionais vêm protagonizando, gradativamente, a derrocada da moradia, da segurança pública, do espaço público como local de integração e deambulação, e, por conseguinte, do exercício da cidadania.

Um dos resultados dessa equação é a especulação imobiliária, que associada a outros fatores, incentivou a dificuldade de acesso à moradia e criou condições favoráveis para a formação de favelas e ocupações em várias cidades do país, já que a moradia segue a lógica de mercado em níveis insustentáveis. Desde a independência brasileira, poucas foram as medidas que objetivamente levaram a uma melhoria do acesso à habitação. O processo de industrialização, associado ao novo ambiente político, estimulou o crescimento da população urbana, mesmo que ela tenha que se amontoar em cortiços e terrenos irregulares.

“As medidas tomadas pela administração pública limitavam-se à intervenções de contenção, isto é, menos se planejava do que se combatiam os problemas que surgiam” (BONIZZATO, 2015, p. 64). As pretensões dos agentes políticos nas políticas públicas habitacionais se aproveitaram do mito propriedade, do grande sonho de qualquer trabalhador, a compra da casa própria, a garantia de um “teto seu” que leva à obrigações bancárias de décadas e residências de qualidade questionável.

Vê-se que é inquestionável que a construção civil é bom combustível para a máquina econômica e a criação de empregos nessa área se destaca. Na história recente do Brasil foi uma forma de legitimação do autoritarismo, quando o controle de acesso à propriedade privada selecionou quem receberia os confortos modernos e desmobilizou os movimentos sociais com a falsa percepção de avanço financeiro da população, fatos que foram incontestáveis e marcaram o período militar, que conseguiu a façanha de entregar programas de habitação e não urbanísticos, que não resolveram o problema e levaram dezenas de fundos estatais à bancarrota.

As propriedades imóveis, que compõem a teia urbana brasileira, estão vinculadas ao cumprimento de suas funções sociais, com ligação direta no fomento ao respeito aos direitos sociais estampados na Constituição Federal. O direito à saúde, à educação, ao lazer, à segurança e à moradia, dentre tantos outros que compõem não apenas o rol de direitos sociais constitucionais, mas também o elenco mais basilar de funções sociais da cidade (BONIZZATO, 2015).

Não obstante, os direitos sociais estabelecidos no artigo 6º também são considerados funções sociais da cidade, com a sua essência nos artigos 182 e 183, todos da Constituição Federal. Então a propriedade, em sua função social, exsurge o direito social à moradia com força e magnitude inquestionável. A legislação infraconstitucional, tem a vela mestra nos artigos do Estatuto da Cidade, mas sua eficácia de construir depende da existência de um Plano Diretor, com a vigência do Estatuto da Metrópole e com a possibilidade do planejamento de forma integrada.

A transferência do direito de construir, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas do direito de preempção, dentre tantos outros institutos previstos no Estatuto, são exemplos claros de normas dependentes de complementação para a aquisição de plena eficácia, seja por meio da lei municipal específica, seja por meio do mencionado Plano Diretor. Assim, as normas urbanísticas devem ser interpretadas de forma mais condensada, tanto do

direito quanto das organizações sociais, com a garantia não apenas de suscitá-las como funções sociais da cidade, mas também como uma diretriz hipotética fundamental.

Assim sendo, passa a ser imperativo, inafastável, diante do quadro de deterioração das cidades brasileiras, sem dúvida, ao se cogitar esta mudança da interpretação acrescentar um teor social. Inicia-se finalmente, com quinhentos anos de atraso, a reforma Urbana Redistributiva, com grande influência da atual constituinte. O campo de atuação deste padrão é essencialmente jurídico e é caracterizado como um eixo de produção de novos direitos sociais.

CONCLUSÃO

O estudo teve a seguinte problemática de pesquisa: a criação da governança interfederativa nas aglomerações urbanas no estado do Rio Grande do Sul poderia aumentar a eficiência da gestão do interesse público? Ela foi respondida com base no método de procedimento utilizado, o bibliográfico com a abordagem hipotético-dedutiva, por base nos arquivos oficiais do Instituto de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE), Ministérios da Integração Nacional e das Cidades, além de bibliografia técnica correlata ao tema. A técnica utilizada foi a da documentação indireta, ou seja, pesquisa documental e bibliográfica adquirida.

No primeiro capítulo observou-se o referencial teórico do princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política, demonstrando, de forma indutiva, o primeiro objetivo específico, os efeitos colaterais da atual forma da gestão do interesse público no Brasil, o governo por coalizão, que têm demonstrado seus efeitos nocivos no alcance dos objetivos do Estado democrático de Direito. Ele restringe a capacidade da tomada de decisão aos representantes dos cidadãos, aos parlamentares, que acabam assumindo a posição fundamental de modo predestinado, pois o poder da tomada de decisão está centralizado em uma das poucas formas da voz local ser ouvida.

Com o Poder Legislativo desnaturado a sua essência de ligação da vontade cidadã para com a letra jurídica, entrega a seus componentes, os parlamentares, função de trazer recursos para as localidades em que obtiveram o maior número de votos, ao invés de legislar. Foram verificadas relações do federalismo cooperativo com elementos geopolíticos, onde estabelecimentos morfológicos ambientais apresentam uma forte relação com a gestão do interesse público. O Brasil, que ostenta o território com maior latitude do mundo, apresenta uma variedade de biomas que demandam políticas públicas que se adaptem aos usos e costumes desses locais.

Desde a antiguidade helenística a sinergia formada no meio urbano é alvo de observação e pesquisa, com idealizações tanto do aspecto estrutural como relacional sendo pensadas ainda hoje, com as novas tecnologias e a necessidade de buscar a sustentabilidade no dia a dia das cidades. A produção de riquezas é uma preocupação da nação, como combustível da máquina de gestão, mas principalmente das cidades que devem entregar moradia aos trabalhadores, infraestrutura de saneamento, combustíveis e locomoção, como exemplo, e também resolver problemas dos subprodutos industriais, ambientais e ligados à qualidade de vida das pessoas que têm em seus cotidianos a construção de suas histórias.

Quando a intersecção entre as linhas vitais de cada cidadão forma uma identidade local, os representantes eletivos, frente aos poderes públicos, podem utilizar a convivência, como ouvidoria informal, e a democracia direta mostra que antigas ágoras não foram substituídas pelos ambientes *online* líquidos atuais. As atuais demandas dos habitantes dos centros urbanos nacionais, como segurança pública e mobilidade viária são problemas que exacerbam as capacidades dos municípios, já que abordam a competência policial (fora do âmbito de proteção do patrimônio público municipal) cabe ou à união ou aos estados, além das demais complexas redes de circulação de bens e pessoas, como a manutenção de ferrovias e a divisão das atribuições ligadas a saúde pública. Essas funções públicas vão muito além das capacidades dos municípios e apenas uma organização plural e conjunta, de todos os entes federados interessados, pode ser eficazmente efetuada.

As ilhas administrativas e de interesse não são compatíveis com uma federação gerida como uma democracia por coalizão. A governança interfederativa nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas, previstas no Estatuto da Metrópole, podem ser uma alternativa de concretização do Princípio da Subsidiariedade ao dar juridicidade a novos arranjos de divisão de território no Brasil. Mais especificamente no Rio Grande do Sul, onde a historicidade nascida nesse território criou o fenótipo do Gaúcho, o seu habitante livre, honrado e solidário.

A formação dessa carga semiótica cultural mostra indícios de fator aglutinador, capaz de sanar a necessidade de atuação conjunta das novas dinâmicas urbanas do mencionado texto legal, pois a área no extremo meridional do Brasil compartilha sua cultura com as nações limítrofes, mas, apresenta singularidades das quais os novos arranjos habitacionais e produtivos podem se beneficiar. Contudo, não pode ser

olvidado o risco de criação de relações neofeudais, cujo clientelismo não dialoga com o trato do interesse público que a norma paradigma visa constituir.

Foi verificado que a norma de Estado não apresenta força plena na formação das teias sociais nos novos arranjos, pois a cadeia de relações dentro de um território deve desenvolver o local visando o mercado global

A hipótese central sobre a existência de subsídios jurídicos suficientes para a formação de aglomerações urbanas que possam otimizar as latências desenvolvimentistas regionais e, por conseguinte, entregar ao poder local a capacidade material de exercer seu papel constitucional, mostrou-se verdadeira se houver uma quebra de paradigma sobre as formas de criação e validação da norma jurídica, tanto pela sociedade quanto pela classe política.

O problema primordial da corrente pesquisa é se a criação da governança interfederativa nas aglomerações urbanas no estado do Rio Grande do Sul poderia aumentar a eficiência da gestão do interesse público. Foi verificado que já existem ações positivas por parte da administração pública, sociedade civil organizada e até mesmo a iniciativa privada com mesmo que alheia a formalização do Estatuto da Metrópole.

Houve uma peculiar e grata surpresa com as iniciativas do Sebrae que acompanham uma tendência mundial de criação de empresas de impacto social, que são lucrativas e com atuações que antes pertenciam ao campo da caridade que aumentam o sentimento de pertencimento local e auxiliam na egrégora condensadora visada pela pesquisa como elemento de união regional. A governança interfederativa nas aglomerações urbanas no Brasil ainda está em uma fase incipiente e no Rio Grande do Sul, esse arranjo urbano irmão a região metropolitana, mostra avanços constantes, mesmo que em índices menores que o planejamento inicialmente estabelecido pelo poder central. Foi confirmada a ligação visceral com a linha de pesquisa de Políticas Públicas de Inclusão Social do Mestrado da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), pois por via da cooperação regional, da governança interfederativa, entrega ao poder local os meios para o cumprimento dos direitos e garantidas constitucionalmente previstos.

Também foi acompanhada a linha de pesquisa do grupo de estudos presidido pelo professor, orientador, Pós-Doutor Ricardo Hermany, gestão local e políticas públicas, pois buscou formas para viabilizar o federalismo cooperativo ideal, buscando alternativas para a gestão local ter capacidade material para o exercício

de suas funções estabelecidas na Constituição Federal com a cooperação institucional entre os entes federados que aumente a qualidade de vida nas cidades.

O princípio da subsidiariedade, base do corrente estudo, permite uma terceira via entre correntes ideológicas de esquerda e direita, com o desenvolvimento recebendo diversos prismas somando os cifrões ordinários. A redefinição de conceitos como o federalismo feita a partir da compreensão da própria definição de Estado, com o federalismo entendido como um dos fatores importantes para o entendimento como união de esforços pelo bem comum, um *Welfare State* nacional, condizente com a realidade de cada localidade, com a comunidade unida e utilizando de modo profícuo a máquina Estatal, que atualmente é mais um passivo do que ativo em relação ao custo-benefício da arrecadação com a prestação dos serviços públicos.

Outra grande barreira de repensar a gestão pública e projeção de um futuro estrutural para as cidades é a permanência quase exclusiva no aspecto formal da letra legal, mais especificamente as comunitaristas e as urbanísticas. Os mecanismos integrativos do Estatuto da Cidade com as suas escalas potencializadas pela formação das aglomerações ou regiões metropolitanas, com suas dinâmicas, lastreados firmemente na Constituição e até o momento com a maioria das ações estatais, com função eminentemente habitacional e de injeção de capital na construção civil, mas que faliu dezenas de fundos financeiros públicos.

Com o fenômeno do crescimento irregular do número de municípios que a emenda constitucional 57 convalidou, as dificuldades de pensar global e agir no local, como estrutura interna dos Estados federativos, traz diferentes níveis de governo, em que cada um tem autoridade sobre a mesma população e território. Voltar a pensar na cidade antes de defender a nação é retornar às origens do ser humano, às razões pelas quais as pessoas resolveram morar próximas umas das outras.

A magnitude dada ao plano diretor e o estabelecimento da cidade sustentável como meta de desenvolvimento urbano, condensa a busca da diminuição das desigualdades sociais e da estruturação da moradia condizente com as garantias que o Estado deve manter, em alguns casos conceder, ao cidadão. As políticas públicas executadas pelo poder central, macro estabelecidas, desde as capitâneas hereditárias servem de *longa manos* de um cérebro único, que busca o melhor para um país e não necessariamente para as pessoas, com as diversas dimensões de

interesse com que um único cidadão pode coexistir em seu cognitivismo só podendo ser sanadas em abstração socialmente aceita, como entidades coletivas independentes a exemplo das pessoas jurídicas, que mantenham representantes fisicamente presentes no cotidiano de quem é objeto de adequação do ambiente circundante, o ser humano e não o interesse econômico ou grupo cultural por exemplo.

Nas federações contemporâneas, como a brasileira, o federalismo se apresenta como um processo cooperativo, com a criação de processos que motivem ações conjuntas entre os federados do governo. As unidades subnacionais mantêm a autonomia de decisão e capacidade financeira de cada ente federativo e deixa íntegra a soberania nacional.

A Constituição Federal de 1988 trouxe a cooperação intermunicipal atrelada à discussão sobre o processo de descentralização de políticas. Isso formou a ascensão da intuição do município, mas foram mantidas as velhas práticas oligárquicas anteriores à chegada dos europeus, em que poucas famílias revezavam-se nos postos de comando hegemônicos

Com a efetivação da subsidiariedade, acarretando no fortalecimento da esfera local e maior concretização de políticas públicas de interesse social. Dessa forma foi alcançado o primeiro objetivo específico da pesquisa. Esse está relacionado com o capítulo segundo, verificaram-se as delimitações necessárias para o exercício do princípio da subsidiariedade, conjuntamente com o conceito de aglomeração urbana do Estatuto da metrópole.

Num primeiro momento buscou-se as formas de exercício de um modelo federalista verdadeiro, no sentido de afastar as configurações meramente formais de descentralização administrativa que de fato são descontrações, pois obrigam a busca constante de recursos que restringem a autonomia do gestor municipal, mesmo que as últimas modificações legislativas, analisadas durante a pesquisa, demonstrem a inegável postergação dessa forma de gestão. No entanto não foi possível ponderar se os argumentos favoráveis pelo adiamento da eficácia, com a falta de estudos técnicos sobre a dinâmica geopolítica desses locais, sobrepõem a inércia em detalhar as áreas de interesse integrado das regiões que a legislação demanda.

No estado do Rio Grande do Sul o panorama verificado foi que a carta de compromisso de um futuro das cidades ainda não iniciaram a união de desígnios

das localidades que compartilham uma região com características incomuns tanto de potencialidades, quanto de deficiências. Foi buscado o ponto de encontro entre a importância da convivência urbana para o ser humano e o âmbito de atuação de cada cidadão no exercício da sua integração com a abstração chamada Estado, em âmbito local.

No segundo objetivo específico, no terceiro capítulo, o campo de análise é restrito à realidade gaúcha, com suas influências históricas que dão a lei federal base do estudo consequências singulares nesse estado impar da federação, mas com problemas comuns com seus irmãos internacionais. Os problemas oriundos de um federalismo meramente formal, visto no primeiro objetivo específico, retorna ao restringir o estudo para esses fatos que por estarem fora do direito vivido no cotidiano das cidades, onde a moradia é o asilo inviolável do sujeito de direitos e obrigações e não deve seguir a lógica de mercado, onde a especulação cria cifras que não condizem com os valores nos registros públicos.

Os questionamentos sobre a naturalidade da belicosidade dos habitantes dos centros urbanos, historicamente presente na realidade gaúcha, são questionamos sobre a concretude desse tipo de afirmação e os fatos geradores dessas constatações são buscados a sua inversão de polos, dessa forma, promover a aglutinação dos cidadãos e não sua segregação. Por fim, o terceiro objetivo, específico é buscar se há uma sinestesia entre as relações urbanas no ambiente urbano, ao dispor no quarto capítulo as atuais relações sociais em relação o bem-estar humano nesse ambiente de alta densidade populacional.

São feitas as ponderações sobre a necessidade de um empirismo na gestão pública local, onde é fundamental uma sinestesia entre os coabitantes de uma mesma área, para uma maior otimização dos recursos públicos, voltados às políticas públicas ligadas ao bem-estar em viver em locais de alta densidade populacional. A própria existência das cidades é oriunda da empatia entre os integrantes dessas fratres, que atualmente sofrem de males como mixofobia e mixofilia por conduzirem as suas vidas no contra-fluxo dessa tendência primordial.

Por fim foi aprofundado o conceito de aglomeração urbana com fato dentro do fenômeno da metropolização, crescente no Brasil. Foi verificado que esse fenômeno está visceralmente vinculado a busca um futuro melhor dos cidadãos dentro do território nacional. O enfoque do trabalho foi a porção mais meridional, com mais características em comum com os demais países que dividem o bioma Pampa, mas

que também são compostos por federações, que também dão tratamento diferentes para suas frações supranacionais.

Em todos os casos o isolamento, criado com as ilhas urbanas em meio de mares verdes, formados por pastagens e vegetação rasteira, entrega ao Rio Grande do Sul, mais especificamente, nas localidades não pertencentes as regiões metropolitanas. Nesses locais, em que as administrações municipais são de menor âmbito populacional e financeiro, aproximam a população local dos gestores, eliminando intermediários, mas apresentam dificuldades técnicas e financeiras, que fazem com que as necessidades da população não sejam convertidas em políticas públicas que alterem essa realidade.

Desse modo pode-se concluir que a cooperação real entre os municípios, por via da subsidiariedade pensada como meio para o exercício da governança interfederativa, pode dar a essa união de esforços o modo de ultrapassar a barreira de uma federação centralizadora de poder em um ente federado, a União. O empoderamento local das aglomerações urbanas, com a união de municípios de porte menor e com complementariedade funcional, juntamente com a integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas que estejam dentro de estruturas integrativas que possibilitem o exercício de um plano de desenvolvimento integrado de gestão compartilhada, pode alterar a realidade local com a cooperação regional.

REFERÊNCIAS

ALMEREYDA, Michael. **Experimenter**. [on-line]. [esc.] Michael Almereyda. [art.] Jhon Peter Sarsgaard. Intrinsic Value Films, 2015.

ALVES, José Eustáquio Diniz. Sustentabilidade ambiental: desenvolvimento como crescimento? In: **População, espaço e sustentabilidade: contribuições para o desenvolvimento do Brasil**. (Org.) Miguel Bruno. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2015.

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: **A nova agenda urbana e o Brasil**. (Org.) Marco Aurélio Costa, Marcos Thadeu Queiroz Magalhães e Cesar Bruno Favarão. Brasília: Ipea, 2018.

ARENDDT, Hanna. **A condição humana**. Trad. De Roberto Raposo. 12ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Trad. De Luciano Ferreira de Souza. São Paulo: Martin Claret, 2015.

ARRETCHE, da Silva Marta Teresa. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: FAPESP, 2011.

ASSIS, Araken de. **Manual dos recursos**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Autonomia Municipal e Subsidiariedade: competência constitucional do município**. N. 20. Porto Alegre: Revista da Procuradoria-Geral de Porto Alegre, s. n., nov. de 2006.

BARRACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BAUMAN, Zigmunt. **Confiança e medo na cidade**. Trad. Eliane Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

_____. **Danos colaterais: desigualdades sociais numa era global**. Trad. Carlos Alberto Dammage. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

_____. **Modernidade e holocausto**. Trad. Marcus Penchet. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BOLESINA, Iuri; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **O mínimo existencial e o controle jurisdicional de políticas públicas: análise de sua operacionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça**. Curitiba: Multideia, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BONIZZATO, Luigi. **Propriedade urbana privada & direitos sociais**. 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2015.

BOURDIN, Alain. **A questão local**. Trad. Olando dos Santos Reis. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRASIL. **Código Civil**. [On-line] In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/13089.htm. Acesso em: 27 de jun. de 2018.

_____. **Lei 10.257/2001**. [On-line] In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 27 de jun. de 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. [On-line] In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 27 de jun. 2018.

_____. **PL 818/2018**. [On-line] In: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/propmostrarintegracodteor=1658477&filenam=MSC+41/2018+MS+%3%3E+MPV+818/2018>. Acesso em: 16 de jun. de 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **A constituição e o Supremo**. Vol. 1. 5ª ed. atual. até EC 90/2015. Brasília: STF, Secretaria de documentação, 2016.

BRAZ, Petrônio. **Direito municipal na constituição**. 7ª ed. Campinas: J. H. Mizuno, 2010.

BROSE, Markus. **Fortalecendo a democracia e o desenvolvimento local: 103 experiências inovadoras no meio rural gaúcho**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

BUENO, Eduardo. **Brasil: uma história: cinco séculos de um país em construção**. São Paulo: Leya, 2010.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para humanização das cidades no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 1992.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Vol. 1 Brasília: IPEA, 2018.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. Trad. Klauss Brandini Gerhardt. Vol.2. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CEZÁRIO, Gustavo de Lima et. al. **Gestão Integrada: Mecanismos de Coordenação Local**. Brasília: CNM/PNU, 2013.

CNM e PNUD/BR. **Relatório executivo de construção coletiva do Diagnóstico Municipal para o Desenvolvimento Humano Local**. Vol. 1. Brasília: CNM/Pnud, 2012.

COMER, Douglas E. **Rede de computadores e internet**. Trad. Barcellos Marinho. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

CONRAD, Kalliandra; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Da expressão nas ruas para a representação na revista. In: FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. **Das ruas à mídia: representação das manifestações sociais**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação brasileira**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2014.

COSTA, Marco Aurélio; et al. Do proceso de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARRÃO, César Bruno. **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2007.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito romano moderno: introdução ao direito civil brasileiro**. 2ª ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

DAL BOSCO, Maria Goretti. **Discricionariedade em políticas públicas**. Curitiba: Juruá, 2008.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Desenvolvimento regional: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. São Paulo: Saraiva, 1996.

DARWIN, Charles. **A origem das espécies**. Trad. Carlos Duarte e Anna Duarte. 1ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2014.

DEJOURS, Christophe. **A banalização da injustiça social**. Trad. Luiz Alberto Monjardim. 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. **A competência dos Estados membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DURKHEIM, Émile. **O suicídio: estudos de sociologia**. Trad. André Stahel M. da Silva. São Paulo: EDIPRO, 2014.

ENGELS, Friedrich. Sobre a questão da moradia. Trad. Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2015.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 720/1944**. Assembleia legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. [On-line] In: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.481.pdf>. Acesso em: 22 de set. de 2018.

_____. **LO 14.338/13**. Assembleia legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. [On-line] In: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.338.pdf>. Acesso em 22 de set. de 2018.

_____. Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul. [on-line] In: <http://sid.pge.rs.gov.br/pareceres/pa13414.pdf>. Acesso em: 22 de set. de 2018.

FERREIRA, Gisele da Silva, et al. Perfil sócio-ocupacional das aglomerações urbanas no Rio Grande do Sul, 2000-2010. In: HEIDRICH, Luiz Álvaro; et al. **Estruturas e dinâmicas socioespeciais urbanas no Rio Grande do Sul: transformações em tempos de globalização (1991-2010)**. Porto Alegre: Letra1, 2016.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FISHER, Roger; URY, William; e PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: negociação de acordos sem concessões**. Trad. Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. 2ª ed. revisada e ampliada. Rio de Janeiro: Imagino, 2005.

FREUD, Sigmund. **Psicologia das massas e análise do eu**. Trad. Renato Zwick. Porto Alegre: L&M, 2016.

_____. **Totem e tabu: algumas correspondências entre a vida psíquica dos selvagens e a dos neuróticos**. Trad. Renato Zwick. Porto Alegre: L&M, 2014.

GEHL, Jean. **Cidades para pessoas**. Trad. Anita Di Marco. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GIDDENS, Anthony. Estruturalismo, pós-estruturalismo e a produção de cultura. In: GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan. **Teoria social hoje**. Trad. Gilson César Cardoso de Sousa. São Paulo: UNESP, 1999.

_____. **La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia**. Trad. Pedro Cifuentes Huertas. Madrid: Grupo Santillana, 1999.

_____. **Modernidade e identidade**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. Trad. Maria Célia Santos Raposo. Petrópolis: Vozes, 1985.

GRAZINOLI, Henry. **Um novo capitalismo**. TALK Filmes, 2018.

GURVITCH, Georges. **La idea del Derecho Social: Noción y Sistema del Derecho Social. Historia Doctrinal, desde el siglo XVII hasta el fin del siglo XIX**. Trad. José Luis Monereo Pérez e Antônio Márquez Pietro. Granada: Comares, 2005.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: Contribuições para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Conhecimento e interesse**. Trad. Luis Repa. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Trad. Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HENRIQUES, Márcio. A mobilização no contexto das manifestações sociais: considerações sobre as dinâmicas e processos comunicativos na ação coletiva. In: FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. **Das ruas à mídia: representação das manifestações sociais**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015.

HERMANY, Ricardo. **(Re) Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

_____. **Município na Constituição: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro.** Curitiba: Juruá, 2012.

_____. Novos Paradigmas da Gestão Pública Local e do Direito Social: A participação popular como requisito para regularidade dos atos da administração. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. (Org.) **Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos.** Vol. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

HEYWOOD, Huw. **101 regras básicas para edificações e cidades sustentáveis.** Trad. Alexandre Salvaterra. São Paulo: Gustavo Gili, 2017.

HOBBSAWN, Eric J. **A era das revoluções.** Trad. Maria Teresa Teixeira e Marcos Penchel. 38ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

_____. **A era do capital, 1848 - 1875.** 27ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2017.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **O homem cordial.** São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2012.

HOWLET, Michael. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora.** Trad. Francisco G. Heidmann. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUNTER, James C. **O monge e o executivo.** Trad. Maria da Conceição Fornos de Magalhães. Rio de Janeiro: Sextante, 2004.

IBGE. Características dos domicílios e dos moradores 2017. [On-line] In: <http://www.ibge.gov.br/estatistica-novoportal/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?edicao=20915>. Acesso em: 06 de ago. De 2018.

_____. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação.** Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Geografia, 2017.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros: 2017.** Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. **Tipologia intraurbana: espaço de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas no Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

Instituto de Pesquisa Econômica Avançada. **Texto para discussão.** Brasília: Ipea, 2018.

JACQUES, João Cezimbra. **Ensaio sobre os costumes do Rio Grande do Sul: precedida de uma ligeira descrição física e de uma noção histórica.** 2ª ed. Santa Maria: Ed. da UFSM, 2014.

KANT, Immanuel. **Crítica da razão prática.** Trad. Valério Rohden. São Paulo: MARTINS Fontes, 2002.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. Vera Barkow. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. **O Estado como integração: um confronto de princípios**. Trad. Plínio Fernandes Toledo. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Batista Machado. 8ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

KEZIAH, Alessandra Vianna Silva. **IPTU: política urbana e aspectos constitucionais**. Campinas: Alínea, 2012.

KLERING, Luis Roque. Emancipações Políticas no RS na década de 80: razões, histórico e diretrizes. In: **Comissão de Assuntos Municipais. Emancipação: Liberdade para prosperar**. S. I.: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 1990.

KOTLER, Philip. **Capitalismo em confronto**. Trad. Claudia Gerpe Duarte. Rio de Janeiro: Best Business, 2015.

KRELL, Andreas J. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

KRZNARIC, Roman. **O poder da empatia: a arte de se colocar no lugar do outro para transformar o mundo**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

KUNZLER, Ivo J. **Análise extra-normativa do poder tributário: uma leitura filosófica e constitucional de um caso concreto**. Novo Hamburgo: Business & Law, 2012.

LACAN, Jacques. **Escritos**. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1998.

_____. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamento**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LEFEVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Maria Helena Palmer. A delimitação legal dos espaços urbanos. In: FIGUEIREDO, Adma Hamam. **Brasil: uma visão geográfica e ambiental no início do século XXI**. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Geografia, 2016.

LOCH, Carlos; ERBA, Diego Alfonso. **Cadastro técnico multifinalitário rural e urbano**. Cambridge: Lincoln Institute Policy, 2007.

LOCKE, John. **Ensaio acerca do entendimento humano. Segundo tratado sobre governo**. Trad. Jacy Monteiro e Alex Anoar. 5ª edição. São Paulo: Nova Cultura, 1991.

LOPES NETO, João Simões. **Contos gauchescos & Lendas do Sul**. Porto Alegre: L&PM, 2012.

LUMET, Sidney. **Twelve angry men**. [Esc.] Reginald Rose. [Art.] Henry Fonda. [Prod.] Orion-Nova Productions, 1957.

MACADAR, Beky Noron de; COSTA, Rodrigo Morem da. **Aglomerções e Arranjos Produtivos Locais no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE, 2016.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MARIAN, Lucineide de Fátima. **Políticas públicas regionais: uma aplicação prática nos Coredes**. Curitiba: Appris, 2015.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **Minha Casa, Minha Vida piorou cidades e alimentou especulação imobiliária, diz ex-secretária do governo Lula**. [Entrev.] João Fellet, BBC – Brasil, São Paulo, em 4 de jun. de 2001.

_____. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARSHALL, Tim. **Prisioneiros da geografia: 10 mapas que explicam tudo que você precisa saber sobre política global**. Trad. Maria Luiza X de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. **O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. Trad. Nélio Schneider. São Paulo: Bomtempo, 2011.

_____; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Trad. Edmilson Costa. 2ª ed. Bauru: EDIPRO, 2011.

MARX, Vanessa; COSTA, Marco Aurélio. **Participação, conflitos e intervenções urbanas: contribuições ao Habitat III**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENKE, Cassiano. **A proibição aos efeitos de confisco no Direito Tributário**. Porto Alegre: Malheiros, 2008.

MIRANDA, Pontes de. **À margem do direito**. Campinas: Bookseller, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2012.

MORE, Thomas. **Utopia**. Trad. Ciro Mioranza. São Paulo: Escala, 1995.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de. **O espírito das leis**. Trad. Cristina Murachoco. São Paulo: Fontes, 1996.

NAKAMURA, André Quadros. **A justa e prévia indenização na desapropriação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

PADOIN, Maria Medianeira. **Federalismo gaúcho: fronteira platina, direito e revolução**. São Paulo: Companhia editora nacional, 2001.

PAPPAS, Nickolas. **A república: uma chave de leitura**. Trad. Fábio Creder. Petrópolis: Vozes, 2017.

PLATÃO. **A república**. Trad. Maria Helena da Rocha Pereira. 9ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

RECH, Adir Ubaldo. **Direito Urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul: Educs, 2010.

_____. **A exclusão social e o caos nas cidades: um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de um projeto de cidade sustentável**. Caxias do Sul: Educs, 2007.

MARTINS, Cristina Maria dos Reis. Aplicação do Estatuto a Metrôpole e elaboração do plano de desenvolvimento integrado na região metropolitana de Porto Alegre. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno. **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole**. Brasília: Ipea, 2018.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **Federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre Livraria do Advogado, 2012.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. **Ibeu: índice de bem-estar urbano**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

ROULAND, Norbert. **Nos confins do direito: antropologia jurídica da modernidade**. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social: princípios do direito político**. Trad. Edson Bini. 2ª ed. Bauru: EDIPRO, 2015.

RUBIO, David Sánches; FRUTOS, Juan Antonio Senent de. **Teoría crítica del derecho: Nuevos Horizontes**. Aguascalientes: Centro de Estudios Jurídicos Y Sociales Mispat, 2013.

SÁ, Alvino Augusto de. **Criminologia clínica e psicologia criminal**. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

SANDEL, Michel J. **Justiça – O que é fazer a coisa certa?** Trad. Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 13ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e poder local: dilemas e reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: FASE, 2001.

SANTOS, Caroline; SIMÕES, André. Estatísticas de uso do tempo: classificação e experiências no Brasil. In: SIMÕES, André; MATHIAS, Leonardo; BOTELHO, Luanda. **Panorama nacional e internacional da produção de indicadores sociais: grupos populacionais específicos e uso do tempo**. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2018.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993.

SARTRE, Jean Paul. **O existencialismo é um humanismo**. Trad. João Batista Kreuch. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

SCHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SCHMIDT, João Pedro. Raízes do comunitarismo: Concepções sobre a comunidade no pensamento ocidental. In: SCHMIDT, J. P.; HELFER, I.; BORBA, A. P. de A. de. **Comunidade e comunitarismo: temas em debate**. Curitiba: Multideia, 2013.

SECCHI, Bernardo. **Primeira lição de urbanismo**. Trad. Marisa Barda e Pedro M. R. Sales. São Paulo: Perspectiva, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SEM, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE. **Guia sobre oferta de capital para negócios de impacto social**. Rio de Janeiro: SEBRAE-RJ, 2017.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2018.

_____. **Urbanização e desenvolvimento**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanas**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SPENGLER, Fabiana Marion. A instituição do consenso na complexidade social contemporânea: a mediação como prática comunicativa no tratamento de conflitos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

_____. **Mediação de conflitos: teoria e prática**. 2ª ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

SPINOZA, Benedictus de. **ÉTICA**. Trad. Tomaz Tadeu. 6ª ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

SUROWIECKI, James. **A sabedoria das multidões**. Trad. Alexandre Martins. Rio de Janeiro: Record, 2006.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **A criação de municípios após a Constituição de 1988**. Revista brasileira de Ciências Sociais. Fevereiro de 2002, Vol. 17, nº 48.

TORRES, Ricardo lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. In: 3ª ed - Vol. III. Os Direitos Humanos e a Tributação: Imunidade e isenções. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

TROSA, Syvie. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Trad. Maria Luísa de Carvalho. Brasília: ENAO, 2001.

UN-HABITAT, UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **Planeamento urbano para autoridades locais**. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos humanos, ONU. Bogotá: Ediciones Secreen, 2014.

WEBER, Marx. **Ciência e política: duas vocações**. Trad. Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 18 edª. São Paulo: Cultrix, 2011.

_____. **A “objetividade” do conhecimento nas ciências sociais**. Trad. Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 2006.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura do direito**. São Paulo: Saraiva, 2015.

YUNUS, Muhammad. **Criando um negócio social: como iniciativas economicamente viáveis podem solucionar os grandes problemas sociais**. Trad. Leonardo Abramowicz. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia**. Madri: Trotta, 1995.

ZUCCONI, Guido. **A cidade do século XIX**. Trad. Marisa Barda. São Paulo: Perspectiva, 2016.