

CONSÓRCIOS PÚBLICOS E REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: UMA NOVA POSSIBILIDADE DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Ernani Contipelli¹

Daniel Francisco Nagao Menezes²

Sumário: 1. Introdução. 2. As Regiões Metropolitanas no Brasil. 3. Consórcios Públicos. 4. Resolução de Conflitos nos Consórcios Públicos. 5. Considerações Finais. 6. Referências Bibliográficas.

Resumo: O desenvolvimento urbano experimentado pelo Brasil desde a década de 60 criou aglomerações urbanas desordenadas e, com a conurbação de cidades limítrofes, sem qualquer organização racional do Estado. Os problemas sociais, considerando o espaço geográfico conurbado são problemas regionalizados e não, locais ou estaduais, transformando os problemas sociais em problemas metropolitanos. O objetivo geral do artigo é analisar como estas regiões metropolitanas estão organizadas juridicamente e, como elas podem resolver extrajudici-

¹ Pós-Doutor em Direito Constitucional Comparado – Universidad Complutense de Madrid. Doutor em Direito do Estado – PUC/SP. Mestre em Filosofia do Direito e do Estado – PUC/SP. Especialista em Direito Tributário – PUC/SP. Pesquisador Visitante no Centro Interdepartimentale di Ricerca e di Formazione sul Diritto Pubblico Europeo e Comparato (DIPEC) da Università di Siena (Itália), no Observatorio de la Evolución de las Instituciones da Universidad Pompeu Fabra (Espanha) e no Instituto de Derecho Comparado da Universidad Complutense de Madrid (Espanha). Professor Visitante da Universidad Castilla-La Mancha (Espanha). Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unochapecó.

² Advogado, Mestre e Doutor em Direito Político Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Especialista em Direito Constitucional pela PUC-Campinas, Professor de Direito Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, campus Campinas e da FACAMP.

almente os conflitos que surgem das gestões locais de política públicas. O artigo abordará a estrutura jurídica das regiões metropolitanas e as possibilidades de criação de mecanismos de solução de conflitos públicos entre os entes políticos envolvidos.

Palavras-Chave: Regiões Metropolitanas; Consórcios Públicos; Políticas Públicas Regionais; Pacto Federativo

Abstract: Urban development experienced by Brazil since the 60 urban agglomerations created and disorderly, a conurbation with neighboring cities, without any rational organization of the state. Social problems, considering the geographical space conurbado problems are not regionalized, state or local, transforming social problems in metropolitan problems. The overall objective of the paper is to analyze how these metropolitan areas are legally organized and how they can resolve conflicts out of court arising from local administrations of public policy. The article will address the legal structure of metropolitan regions and the possibilities of creating mechanisms for resolving disputes between public political entities involved.

Keywords: Metropolitan Regions; Public Consortia; Regional Public Policy; Federative Pact

1) INTRODUÇÃO



processo de urbanização brasileiro advém em grande parte da manutenção das relações sociais do período colonial. O Brasil surge como colônia agrícola de Portugal, possuindo uma ocupação geo espacial desordenada, concentrando-se nas cidades portuárias e, com pontos de colonização no interior, vinculados à exploração de alguma atividade econômica (ar-

quipélagos econômicos).

Esta lógica somente é quebrada na década de 40 do século passado, com o incremento do que denominamos capitalismo tardio, resultante da indução do Estado à indústria de base que, dentre de umas das consequências leva a mudança de população do campo para a cidade, sendo que em 1940 da população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes, e em 2000 ela era de aproximadamente 138 milhões. Estamos diante de um movimento de construção urbana forçado, necessário para o assentamento residencial dessa população, bem como para a satisfação de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transporte, saúde, energia, água, etc.

Da década de 60 em diante o Brasil, especialmente as grandes cidades, vivem o fenômeno da conturbação que significa a unificação física dos seus territórios. Este fenômeno cria uma única realidade física porém, com vários entes políticos envolvidos, seja no plano horizontal (municípios) como também vertical (união, estados e municípios).

Os centros urbanos, atualmente, expandiram-se em tamanho e população, criando conglomerados urbanos que possuem uma natureza econômica e social altamente complexa que chega a ponto de inviabilizar a execução de qualquer planejamento ou mesmo, a execução de políticas públicas ou econômicas, na esfera puramente local, em vista da existência de uma multiplicidade de interesses territoriais conexos.

O grau de complexidade dos centros urbanos atualmente atingiu um nível tal, que, obriga todo gestor público a planejar e executar qualquer política pública ou econômica a partir da organização complementar das economias e características sociais das cidades de uma determinada região. O setor privado, também necessita da mesma lógica de planejamento integrado (complementar) de suas atividades econômicas não se aplicando mais à realidade atual a velha teoria de indústria motriz ou, arranjo produtivo local.

Somente um pensamento novo, integrando as administrações públicas regionais e, tornando suas potencialidades econômicas complementares, poderá resolver a questão do crescimento urbano contemporâneo em harmonia com as reais exigências dos interesses territoriais.

Transportando a questão para o campo jurídico, encontramos o atual Pacto Federativo brasileiro, construído com a Constituição Federal de 1988 a qual estruturou o Pacto sobre três tipos de entes federados – União, Estados e Municípios. Para os conglomerados urbanos, o constituinte previu a criação de Regiões Metropolitanas³, criadas por lei estadual. Contudo tais Regiões Metropolitanas na prática são ineficazes já que não há previsão de competências privativas ou comuns para tais regiões que, por sua vez, não são entes federados, se encontrando, assim, na dependência da concretização de políticas públicas pragmáticas e pontuais, as quais não se aprofundam na solução de seus verdadeiros problemas.

2) AS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

O tratamento jurídico das regiões, no Brasil, está presente no Direito Constitucional positivo brasileiro, de forma mais acentuada, desde a Constituição Federal de 1946 com a criação dos órgãos de planejamento regionais – Norte, Nordeste, Amazônia, etc. Esse novo processo de redemocratização e a aprovação da Constituição de 1946 reavivaram as propostas de concretização de um federalismo cooperativo, atribuindo destaque à política pública de planejamento e desenvolvimento

³ “podem ser conceituadas, em sentido amplo, como o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constituiu um pólo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenadas e planejadamente exercitadas” (GRAU, 1983. p. 10)

com a redução de desigualdades regionais e integração nacional, a partir da criação de órgãos como a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Lei n. 3.692, de 15 de dezembro de 1959), e de vultosos investimentos estatais no setor industrial.

A Constituição Federal de 1967, regular com maiores detalhes, as Regiões Metropolitanas, buscando com isso resolver o problema urbanístico dos grandes centros que começa a se configurar na década de 60.

A atual Constituição Federal, a de 1988, trata das regiões em dois momentos quais sejam: as Regiões Metropolitanas, previstas no art. 25 , § 3º e as Regiões Administrativas⁴ previstas no art. 43 , ambos da Constituição.

As Regiões Metropolitanas – cuja criação é de Lei Complementar dos Estados - surgem face às características urbanas de determinadas regiões dentro de um Estado específico da nação. A finalidade é a melhor organização territorial e racionalização do desenvolvimento econômico e prestação de serviços públicos pelos Municípios abrangidos na Região Metropolitana.

Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO (2009, p. 77) entende que a criação desses aglomerados municipais *"decorre da impossibilidade de se resolverem certos problemas próprios às metrópoles, no âmbito restrito e exclusivo de um dos Municípios que a conurbação recobre"*.

Tem-se então, a possibilidade de criação pelos Estados, de Regiões Metropolitanas compostas por municípios limítro-

⁴ Tratando superficialmente das Regiões Administrativas, pois, este não é o tema do artigo, tem a função de melhor organizar o território brasileiro a partir de uma lógica geopolítica e geoeconômica a fim de facilitar o combate a determinados problemas tipicamente regionais. A partir da junção em uma única região geoeconômica, o planejamento e atuação do ente federado central é facilitado, atingindo resultados mais eficazes. As Regiões Administrativas do art. 43 da Constituição Federal, não passam de uma organização administrativa interna do Governo Federal evitando o centralismo histórico da União , não criando um novo ente federal muito menos promovendo qualquer tipo de solidariedade horizontal entre os Estados envolvidos.

fes com a intenção de racionalizar a prestação e planejamento dos serviços públicos por estes municípios envolvidos. Deparamo-nos, então, com um novo ente federativo, porém, somente com competências administrativas, as quais, não estão previstas na Constituição.

Melhor esclarecendo, as Regiões Metropolitanas são criadas por lei do Estado e, tem natureza administrativa, isto é, criam dentro destas regiões regras administrativas para gestão de serviços públicos ou, planejamento econômico integrado entre as cidades envolvidas. A Região Administrativa não tem autonomia política nem autonomia financeira, ficando dependente da lei complementar do Estado que a vem criar. Diferentemente do Município, que, como vista anteriormente, ao ser elevado ao patamar de entidade federativa na Constituição vigente, possui todos os atributos de autonomia política, podendo se valer de competências próprias e atuar na solução de seus interesses locais. Acontece, porém, que o problema esta justamente na ineficiência de certas políticas públicas municipais tutelarem efetivamente os interesses de sua coletividade, por exigência de solidariedade e coordenação com outros Municípios, o que implica na necessidade de que parcela desses poderes autônomos serem transferidos para as Regiões.

Ora, a criação de um órgão metropolitano para tratar das questões dos municípios conglomerados de forma coletiva é a medida correta para a superação dos problemas contemporâneos. Atualmente, as questões que envolvem a ação local do Município não mais abrangem um único município mas, todos os municípios de uma determinada região, integrando suas economias e sociedades. A Constituição brasileira de 1988 está correta ao possibilitar a criação de Regiões Metropolitanas, mas peca por não conferir uma maior formatação de conteúdo político-autônomo a essa figura.

De outro lado, a Constituição Federal de 1988 não traz a forma de operação das Regiões Metropolitanas, impossibilitan-

do a perfeita operacionalidade das mesmas, acarretando que na prática, existam poucas regiões, como por exemplo, no Estado de São Paulo, o estado mais rico e populoso, possui somente três regiões metropolitanas constituídas – Baixada Santista, Grande São Paulo e Campinas.

A primeira crítica a ser feita é em relação ao déficit democrático. As regiões metropolitanas não surgem por manifestação direta do poder constituinte inexistindo qualquer forma de manifestação popular no processo de constituição das regiões metropolitanas, o que afasta a participação dos agentes interessados na formação dessa entidade. O surgimento depende de lei complementar aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado-membro interessado, podendo inclusive, não ocorrer a manifestação dos municípios interessados, ocasionando agora não apenas um grave déficit de caráter democrático mas também de teor político-institucional.

O processo de criação das Regiões Metropolitanas previsto na Constituição Federal, feito por decisão de deputados estaduais, cria um fundamento de natureza política na criação das regiões metropolitanas. São baixos, até mesmo inexistentes os fundamentos econômicos ou de racionalização da gestão pública regional, presentes nas Regiões Metropolitanas, prevalecendo os interesses políticos de pertencimento ou não à determinada região. O interesse de apoio político dos deputados estaduais nos municípios envolvidos prevalece sobre qualquer outro fator de decisão, prejudicando o atendimento das verdadeiras exigências advindas dos problemas de natureza territorial compartilhados por uma série de interesses locais conjugados.

Podemos ilustrar a afirmação com o estudo da Região Metropolitana de Campinas, situada no interior do Estado de São Paulo e, cuja principal característica é a presença maciça da indústria tecnológica. Nesta região encontramos o Município de Vinhedo, cuja principal característica econômica é a

presença de condomínios residenciais de luxo, possuindo uma das melhores qualidades de vida da América Latina; encontramos o Município de Hortolândia, considerado um dos mais violentos do país, sendo sede de várias organizações criminosas e; o Município de Engenheiro Coelho, a qual vive da plantação de laranja sem possuir uma única indústria.

A segunda crítica a ser traçada é referente a previsão simplista do art. 25, § 3º da Constituição Federal que, tão somente permite aos Estados a criação por meio de leis complementares, das Regiões Metropolitanas. Não há indicação na Constituição Federal de quais as competências das Regiões Metropolitanas nem a forma como ocorrerá o planejamento ou execução de serviços públicos, novamente, dando ensejo a geração de um déficit político-institucional.

A Constituição Federal ao não trazer o quê (quais poderes) as Regiões Metropolitanas podem fazer para alcançar suas finalidades – planejamento e execução de políticas regionais – tal indicação cabe ao Poder Legislativo Estadual que, por sua vez, é limitado pelas rígidas regras de divisão de competência contidas na Constituição.

No Brasil, as competências são enumerativas, isto é, são divididas por ente federado – as Regiões Metropolitanas não são entes federados – através da indicação do que cada ente federado deve fazer. Existem ainda as competências comuns a todos os entes federados e, aquelas competência não indicadas como privativas de um ente federado ou, não sendo comuns, são determinadas aos Estados (competência residual).

Indicando a Constituição, de forma específica, o que cada ente federal pode fazer, a Lei Complementar estadual que cria a Região Metropolitana fica limitada ao atribuir competências aos municípios para execução de políticas públicas.

Diversos são os problemas na divisão de competências. A primeira é que não existe competência para as Regiões Metropolitanas, quando existem, são enumeradas na Constituição

Federal para as entidades federativas. O segundo problema é que, sendo os Municípios politicamente autônomos, não pode a Lei Estadual imputar obrigações ao Município, mesmo que a competência seja privativa deste, sob pena de invasão de competência. Também não poderá o Estado, através da Lei Complementar, avocar competência do Município.

Em que pese a existência de competência legislativa suplementar dos municípios (art. 30, II da CF), isto é, capacidade do Município complementar a legislação federal e estadual com a peculiaridades municipais, tal iniciativa depende da vontade política do município em suplementar ou não a legislação do ente político superior.

Inexistindo regras de divisão de competências que englobe as Regiões Metropolitanas, estas acabam por se transformar em administrações descentralizadas dos Estados nas Regiões Metropolitanas que ele vem a criar. O diálogo entre municípios, intermediado pelo Estado, é praticamente inexistente neste modelo brasileiro.

O que encontramos na realidade são os municípios cuidando de suas competências isoladamente, sem qualquer diálogo com o município vizinho e, o Estado, regionalizando sua administração através das Regiões Metropolitanas, pouco incluindo os municípios.

Um exemplo da dificuldade para o trato de questões regionais em razão do déficit de poder conferido a essa figura pode ser evidenciado na implantação da política municipal de resíduos sólidos, exigência da Lei n. 12.305/10, a qual prevê a obrigatoriedade de todos os Municípios de criarem condições de manejo de resíduos sólidos (lixo reciclável), problema esse que depende de uma atuação regionalizada para racionalização e efetiva prestação do serviço público, esbarrando na ausência de competência e vontade política para lograr tais objetivos.

No Brasil, infelizmente, estamos diante de um quadro de “concretização desconstitucionalizante” (NEVES, 2005, p.

158) no qual, na aplicação da Constituição seus objetivos são negados na concretização – aplicação – do texto constitucional.

Inconstitucionalidade esta que se agrava do ponto de vista econômico pelo impedimento da efetivação do princípio da solidariedade interestatal. Ora, a solidariedade interestatal ou interterritorial representa os vínculos de interdependência existentes entre unidades constitutivas, os quais possibilitam a formação de rede cooperação recíproca, que orienta ações convergentes e que se positiva em uma ampla gama de arranjos institucionais contidos no plano da experiência jurídica de um sistema estatal descentralizado para cumprimento de interesses que se revelam essenciais à preservação do pacto associativo territorial.

Como desdobramento, a solidariedade entre Estados-membros, ocorre principalmente no campo econômico, ou seja, na ajuda econômica entre entidades federativas (mecanismos de transferências intergovernamentais) que, somente ocorre mediante planejamento, que por sua vez, é negada com a atual interpretação da divisão de competências da Constituição.

A impossibilidade de solidariedade entre os entes federados, decorre em grande parte da impossibilidade de planejamento econômico conjuntos destes entes, fazendo com que as funções econômicas complementares dos municípios que compõem uma região, sejam ignorados face a ausência de planejamento regional.

Na prática, este argumento resulta no problema de que não há instrumentos jurídicos para combater (ou resolver) as novas questões sociais regionalizadas, dependendo a sua solução de boa vontade política ou, paliativos com a Lei dos Consórcios Públicos.

3) CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A lei de Consórcios Públicos⁵ brasileira é a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005 – regulamentada no início de 2007 – que fornece as bases jurídicas para a formação de consórcios públicos no país. Eles podem ser formados pelos entes federativos – União, Estados e Municípios – e sua finalidade é realizar objetivos de interesse comum. Ao lado de outras pessoas de direito público interno, como as autarquias e as fundações de direito público, o consórcio público é um ente que compõe a administração indireta de cada um dos consorciados e segue o regime de direito público. A nova legislação dispõe ainda sobre a possibilidade deste novo ente realizar gestão associada de serviços públicos, o que torna, uma grande inovação na execução de Políticas Públicas regionalizadas.

O fundamento teórico da Lei de Consórcios Públicos, permitido pela alteração do art. 241 da CF pela EC 19/98 – superando o antigo conceito de consórcios administrativos - é o dever de cooperar que atinge todos os cidadãos e entes políticas, criando um Princípio de Solidariedade.

O gestor público que necessariamente precisa realizar o esforço cooperado para a solução de problemas e não o faz, atenta contra os preceitos da administração pública, particularmente no que se refere à eficiência. Importante ressaltar que o conceito de eficiência na gestão pública vem atrelado ao de eficácia. A ação é eficiente, portanto, se produz o efeito desejado, seguindo normas e padrões de conduta mais adequados para que o resultado possa ser obtido. É eficaz se atinge o bom resultado, ou seja, o resultado esperado de fato.

Embora não exista uma obrigatoriedade jurídica da ação consorciada, há por outro lado, a responsabilização pela omissão, o que, indiretamente, leva os governantes a buscarem al-

⁵ A primeira Constituição a permitir a associação de Municípios foi a Constituição de 1937 em seu art. 29 que dispunha: “*Os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins*”.

ternativas para suas respectivas gestões, caindo na decisão racional de planejamento e execução de políticas públicas regionais o que, é possibilitado pela Lei 11.107/05.

Diversas são as possibilidades de consórcios de Consórcios Públicos:

- Consórcio entre municípios que tenham certa identidade (pertencam à mesma bacia hidrográfica, região metropolitana, sob influência de grande polo industrial ou mesmo de um único empreendimento industrial) com objetivo de prestar assistência técnica para elaboração de projetos regionais e para formularem diretrizes regionais quanto ao planejamento urbano, preservação de recursos hídricos, melhorias ambientais. Como objetivos secundários, a capacitação de técnicos na implantação de instrumentos de gestão da política de desenvolvimento urbano.

- Consórcio com objetivo de capacitar e treinar técnicos e mesmo executar programa de regularização fundiária e urbanização de favelas, recuperação de áreas degradadas.

- Consórcio com objetivo de realizar a gestão do patrimônio urbanístico, histórico, paisagístico e cultural.

- Consórcio para realização de assistência técnica em Desenvolvimento Urbano, elaboração de estudos e carteira de projetos em desenvolvimento urbano regional.

- Consórcio para fortalecimento e melhoria da gestão pública municipal.

As hipóteses de consórcios acima indicada podem ser firmados entre todas as esferas de governo (municípios-municípios, municípios-estados, estados-União, municípios-estado-União). Entretanto, a União somente participará de Consórcios Públicos em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados⁶, evitando assim, uma eventual supressão de instân-

⁶ Além disso, algumas informações se fazem necessárias sobre os consórcios públicos: a) Consórcios não podem contratar operações de crédito. Devem receber di-

cias.

4) RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A análise do art. 4º da Lei 11.107/05 demonstra que os objetivos dos consórcios públicos são sempre setoriais, isto é, referentes a determinados ramos (setores) das políticas, como por exemplo, saúde, resíduos sólidos, habitação, etc.

Uma característica constante em vários artigos da Lei 11.107/05 é a natureza programática de suas normas, isto é, são normas de organização que trazem uma conduta ideal da administração pública envolvida no consórcio, tanto é que diversos artigos trazem medidas punitivas para casos de inadimplência contratual, inclusive a exclusão do consórcio por decisão da Assembleia Geral.

nheiro apenas dos entes consorciados. B) O dinheiro pode ser captado com cobrança de tarifa pela prestação de serviços (saneamento, por exemplo); pelo uso ou outorga de uso de bens públicos administrados pelos consórcios; por rateio entre os consorciados; ou convênios com estados e a União. c) É permitido ao consórcio fazer concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos. d) Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio. e) A alocação de recursos nos consórcios por meio de empréstimos obtidos pelos entes da federação deve respeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal e os limites de endividamento. f) O consórcio está sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio. g) A Lei dos Consórcios, Nº. 11.107, de 06/04/2005, regulamenta o artigo 241 da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional 19/98. h) A alteração ou extinção do consórcio público precisa ser aprovada pela assembleia geral de associados. Os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão de responsabilidade dos entes federados que forem os titulares dos respectivos serviços. i) Os consórcios podem ser entidades de direito público ou privado. Se forem de direito público, integram a administração indireta de todos os entes consorciados. Se forem de direito privado, deverá seguir as normas do direito público para licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Todas as medidas previstas na Lei 11.107/05 são medidas extremadas, ou seja, a execução forçada da obrigação ou, a exclusão do consórcio. Não há na lei, medida conciliatória ou, até mesmo arbitragem para solução de eventuais conflitos que venha a surgir na execução dos objetivos gerais do consórcio público.

Considerando o processo de formação de políticas públicas, é natural o surgimento de ajustes necessários na sua execução.

Não existe, na doutrina sobre Políticas Públicas, a formulação de uma Teoria Geral das Políticas Públicas, válida para todos os setores, mas, existe consenso sobre a existência de etapas a serem cumpridas em cada formulação de Políticas Públicas. As Políticas Públicas possuem um processo de formação de longo e médio prazo, consistentes nas fases de reconhecimento do problema público; formação de uma agenda pública; formulação da Política Pública em si; processo política de tomada de decisão de implementação da Política Pública; execução da Política Pública; acompanhamento, monitoramento e avaliação da Política Pública e; por fim, a decisão sobre a continuidade, reestruturação ou extinção da Política Pública.

Em todas as fases são necessárias negociações políticas entre os agentes, o que leva naturalmente a um processo de surgimento e resolução de conflitos o que leva, naturalmente, a buscarmos mecanismos de solução de conflitos, os quais, não necessariamente, devem passar pelo Poder Judiciário, o qual, se torna um terceiro decisor, alheio ao conflito.

A formulação de políticas públicas não envolve conflitos dentro do modelo liberal tradicional, que permite uma decisão com base no sim ou não, típica dos conflitos judiciais, no qual, o juiz (terceiro ausente do conflito) decide se o pedido do autor é procedente ou não. O processo de resolução de conflitos na esfera dos consórcios públicos deve ser extrajudicial, envolvendo os atores envolvidos diretamente no conflito.

A solução deve ser construída pelas partes interessadas e não decidida por um terceiro. Tal construção da decisão leva a necessidade de criação de espaços de reconhecimento das divergências dentro do próprio consórcio, resultando na institucionalização de espaços de diálogo. É a possibilidade da superação do direito regulatório pelo emancipatório, formando a cultura da hermenêutica diatópica, consistente no reconhecimento da outra topoi.

O primeiro passo para compreender a hermenêutica diatópica é estabelecer o diálogo intercultural entre os diferentes saberes. Esses universos de saberes constituem, por sua vez, topois, sendo que esses topois possuem uma força tão grande que acabam por impedir o diálogo com outras topois. Entretanto, esta força das topois é uma falsa força, uma vez que, quando uma topoi é utilizado no contexto de outra cultura, a topoi se torna altamente vulnerável eliminando a rigidez existente na cultura original.

A proposta da hermenêutica diatópica vai no sentido de compreender uma cultura a partir das topois de outras culturas. Para tanto é necessário num primeiro momento o reconhecimento de cada uma das topoi participantes como existente dentro de um contexto global plural, onde a sua topoi não é a única bem como esta topoi é altamente incompleta.

Os ensinamentos de Boaventura de Sousa SANTOS (2006, p. 448) sobre hermenêutica diatópica são propedêuticos:

“A hermenêutica diatópica baseia-se na idéia de que os topois de uma dada cultura, por mais fortes que sejam, são tão incompletos quanto a própria cultura a que pertencem. Tal incompletude não é visível a partir do interior dessa cultura, uma vez a aspiração à totalidade induz a que se tome a parte pelo todo. O objetivo da hermenêutica diatópica não é, porém, atingir a completude – um objetivo inatingível – mas, pelo contrário, ampliar ao máximo a consciência de incompletude mútua através de um diálogo que se desenrola, por assim dizer, com um pé numa cultura e outro, noutra. Nisto reside o seu caráter dia-tópico.”

Explorando o texto de Boaventura, temos inicialmente que para o exercício da hermenêutica diatópica a primeira coisa a se fazer é o reconhecimento de cada cultura enquanto si. O segundo momento é o reconhecimento que a sua própria cultura não é única e está inserida dentro de um contexto onde coexiste com outras culturas. O passo seguinte é o reconhecimento de que a sua própria cultura não é completa e perfeita, necessitando complementar-se. Após a transposição de tais etapas torna-se necessário o reconhecimento das outras culturas e que, tais culturas como a sua também são incompletas, abrindo aqui, a necessidade do diálogo. O próprio nome diz: dia-topos, duas tópicas.

Ainda aprendendo com Boaventura de Sousa SANTOS (2006, p. 454):

“O reconhecimento de incompletudes mútuas é condição sine qua non de um diálogo intercultural. A hermenêutica diatópica desenvolve-se tanto na identificação local como na inteligibilidade translocal das incompletudes.” e mais: “pela sua própria natureza a hermenêutica diatópica é um trabalho de colaboração intercultural e não pode ser levado a cabo a partir de uma única cultura ou por uma só pessoa. Em suma, a hermenêutica diatópica privilegia o conhecimento-emancipação em detrimento do conhecimento- regulação.”

A lei 11.107/05, embora não preveja claramente a construção de espaços de reconhecimento diatópicos, também não a proíbe, razão pela qual, podemos propor a criação destes espaços de reconhecimento de diferenças entre os atores políticos envolvidos e, resolução extrajudicial de conflitos.

O art. 2º da lei 11.107/05 permite que os entes federados tenham total liberdade na construção dos consórcios públicos, permitindo especialmente que construam livremente os órgãos da estrutura administrativa do Consórcio Público em questão.

Assim sendo, a proposta do artigo é a criação de espaços de solução extrajudicial de conflitos dentro da estrutura criada pelos Consórcios Públicos, evitando assim, que problemas reais e imediatos de vastas áreas territoriais sejam resolvidos

rapidamente pelos entes federados interessados, evitando a judicialização da política.

5) CONSIDERAÇÕES FINAIS

A solução apontada pelo artigo, qual seja, a instituição de fóruns de solução dos conflitos surgidos na formulação, execução e avaliação de políticas públicas em zonas conurbadas possui uma série de vantagens.

A primeira delas é o efetivo cumprimento dos objetivos gerais da lei 11.107/05 que é estabelecer o diálogo entre diversos entes políticos que compõe a federação permitindo a solução mais eficaz de problemas comuns, fortalecendo inclusive o reconhecimento das diferenças entre os vários entes, primeiro passo para a superação das divergências que surgirem no processo de integração.

O segundo ponto de defesa da proposta do artigo é a superação do entrave constitucional para o planejamento e execução de políticas públicas de natureza regionalizadas que, foi esvaziada pela redação do art. 25, § 3º da Constituição Federal.

O terceiro ponto a se considerar é a construção pelo próprio interessado das soluções para eventuais conflitos surgidos no processo das políticas públicas, afastando a solução do modelo liberal de decisão que ainda existe dentro do Poder Judiciário. Tal forma permite inclusive a democratização da construção da construção da solução vez que, nada impede que no processo de solução de conflitos seja permitida a participação dos interessados, fato que, é impensável se envolver o Poder Judiciário.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 35ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- GRAU, Eros Roberto. *Direito Urbano – Regiões Metropolitanas, Solo Criado, Zoneamento e Controle Ambiental, Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.
- NEVES, Marcelo. *Constitucionalização Simbólica e Desconstitucionalização Fática: Mudança Simbólica da Constituição e Permanência das Estruturas Reais de Poder*. in *Revista Trimestral de Direito Público*. n. 12, São Paulo: Malheiros, 1995, págs. 156-167.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Gramática do Tempo – Para uma Nova Cultura Política*. São Paulo: Cortez. 2006.