

Política urbana pela via consorciada: um balanço das ações do CONDER, no âmbito do Programa Paraná Urbano

Urban policy for the consortium route: a balance of CONDER's actions, in the ambit of Urban Paraná Program

Deisi Tchmola Zarpelon*
Igor Sporch da Costa**

Resumo: Este artigo objetiva analisar as ações desenvolvidas pelo CONDER – Consórcio Intermunicipal para Desenvolvimento Regional – no âmbito do Programa Paraná Urbano, de forma a verificar se as ações realizadas no período de 2004 a 2017 reuniram condições de efetivar o direito à cidade nos Municípios consorciados. Para isso, realizou-se uma pesquisa interdisciplinar que se valeu do método indutivo-interpretativo, por meio de estudo de caso, desenvolvido com base em pesquisa bibliográfica e legislativa e na aplicação de entrevistas estruturadas e semiestruturadas no CONDER e nos Municípios consorciados. Apesar da escassez de dados, do silêncio e do laconismo dos informantes sobre as ações do consórcio, os resultados obtidos fornecem indícios que apontam, ainda que não de forma cabal, para problemas relacionados tanto à validade dos atos constitutivos do CONDER quanto à efetividade de suas ações na seara urbanística.

Palavras-chave: Federalismo cooperativo. Programa Paraná Urbano. Direito à cidade. CONDER.

Abstract: This study undertakes an analysis of the actions developed by CONDER – Consórcio Intermunicipal para Desenvolvimento Regional (Intermunicipal Consortium for Regional Development) – in the ambit of Urban Paraná Program, to verify if the actions conducted in the period from 2004 to 2017 meet the conditions to encourage the right to the city in the

* Bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Pós graduada em Direito Notarial Registral (Damásio Educacional). Advogada. E-mail: d.tchmola18@hotmail.com

** Doutor em Droit Public et Fiscal pela Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. Doutor em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor do Departamento de Direito do Estado e do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa-UEPG. E-mail: igorsporch@uepg.br



This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY

consortium municipalities. Therefore, an interdisciplinary research was conducted using the inductive-interpretative method, through a case study, supported by a bibliographic and legislative research and the application of structured and semi-structured interviews along with CONDER and the consortium municipalities. Despite the scarcity of data, the silence and laconism of the informants about the actions of the consortium, the results obtained provide evidence that point, although not fully, to problems related to the validity of CONDER's constitutive acts and to the effectiveness of urban actions developed by it.

Keywords: Cooperative Federalism. Urban Paraná Program. Right to the city. CONDER.

Recebido em: 31-07-2021. Aceito em: 27-02-2023

Introdução

Os consórcios públicos são arranjos territoriais surgidos, principalmente no âmbito de relações intermunicipais, para viabilizar a realização de ações inseridas em políticas públicas com sede constitucional, como é o caso da saúde, do meio ambiente, do controle de resíduos sólidos e do desenvolvimento regional. Embora não figurassem na redação original da Constituição de 1988 (CF/88) eles foram nela inseridos pela Emenda Constitucional n. 19/98 (EC n. 19/98). Esta alterou o art. 241, CF/88, e foi regulamentado pela Lei n. 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos) e pelo Decreto n. 6.017/2007 (Regulamento da Lei dos Consórcios Públicos) que prescrevem que os consórcios públicos se destinam à gestão associada de serviços públicos que se caracterizam como uma espécie de função pública de interesse comum de todos os entes consorciados (BRASIL, 1988, 1998, 2005, 2007).

Dessa forma, os citados arranjos territoriais se inserem no modelo de federalismo cooperativo e, por esta razão, foram adotados, a partir de 2002, como principal via para a execução da segunda versão do Programa Paraná Urbano. Por meio dele, o estado do Paraná buscou criar um ambiente de cooperação interfederativa, para viabilizar a transferência de recursos próprios e/ou de financiadores nacionais e/ou internacionais aos seus Municípios para desenvolver ações públicas inseridas na Política Urbana.

Neste sentido, faz-se necessário analisar o desempenho destas entidades na gestão/execução da citada política pública estadual. Assim, este ensaio objetiva fazer um balanço das ações desenvolvidas durante a segunda versão do programa estadual, pelo Consórcio Intermunicipal para Desenvolvimento Regional (CONDER) composto pelos Municípios de Fernandes Pinheiro, Guamiranga, Imbituva, Inácio Martins, Irati, Mallet, Prudentópolis, Rebouças, Rio Azul e Teixeira Soares.

A seleção do CONDER não foi aleatória. Este arranjo territorial é, no estado do Paraná, um dos primeiros e principais casos de adoção da via consorciada na seara urbanística. Isto denota a relevância e o caráter inovador da análise aqui empreendida: investigar se as ações desenvolvidas pelo CONDER são dotadas de condições que contribuem para a efetividade do direito à cidade

nos Municípios que o integram¹. Definiram-se, então, como objetivos específicos: analisar o modelo federativo nacional, com ênfase no seu caráter cooperativo e no regionalismo como uma tendência infraconstitucional; estudar a Política Urbana prescrita constitucionalmente e a sua interface com a questão federativa, em especial, a sua caracterização como uma função pública de interesse comum; esquadriñar os consórcios públicos intermunicipais como uma espécie de arranjo territorial voluntário e que, portanto, não pode ser imposto pelas demais esferas federativas; examinar o Programa Paraná-Urbano, em especial a sua segunda versão e a ênfase dada à sua execução mediante os consórcios públicos; examinar o processo de constituição do CONDER e a sua inter-relação com o Programa Paraná-Urbano; analisar ações que, de fato, foram realizadas pelo CONDER em razão do Programa Paraná Urbano, de forma a verificar se elas reúnem condições de efetivar o direito à cidade nos Municípios integrantes.

Compreendeu-se, aqui, que a efetividade se apresenta como uma das facetas do princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput*, da CF/88) (BRASIL, 1988). Ele se desdobra em: eficiência *stricto sensu*, eficácia e efetividade. A primeira se identifica à economicidade – em que se perquire da relação custo/benefício das ações públicas. Por sua vez, a eficácia é a capacidade de produção de efeitos intrassistêmicos, o que envolve a validade dos atos normativos que prescrevem as referidas ações públicas, de forma a verificar se as mesmas estão aptas a produzir efeitos jurídicos. A efetividade se refere à relação de causa/efeito, em que as ações públicas se mostram como os elementos que provocam uma alteração da realidade fática condizente com as finalidades destas mesmas ações – o que, portanto, exige que os sobreditos atos normativos sejam dotados de eficácia jurídica (COSTA, 2007).

As condições de efetividade se referem ao conjunto de fatores que possibilitou ou impediu que as finalidades das ações realizadas pelo CONDER, no bojo da citada política pública, fossem alcançadas. Assim, para mensurar as condições de efetividade, esquadriñaram-se as citadas ações a partir dos seguintes indicadores: a eficácia, o que envolve a validade dos atos constitutivos do CONDER e se os projetos por ele desenvolvidos foram incorporados no sistema jurídico dos Municípios consorciados; a participação popular e a publicidade destas ações; o custeio/rateio das despesas do CONDER pelos Municípios consorciados, no que tange a cada uma das ações realizadas; a execução das ações pelo consórcio e os mecanismos de acompanhamento e fiscalização das aludidas ações.

Dessa forma, a pesquisa realizada partiu de um raciocínio indutivo-interpretativo. Para viabilizá-la, inicialmente, realizou-se uma análise dos diversos aspectos teóricos relacionados ao tema – a análise do modelo federativo brasileiro, da Política Urbana constitucionalmente prescrita, dos consórcios públicos intermunicipais – mediante uma pesquisa interdisciplinar que englobou conhecimentos provenientes do Direito Administrativo, do Direito Urbanístico, do Direito Constitucional, da Geografia, do Planejamento Urbano e Regional etc. Em seguida, procedeu-se à análise do Programa Paraná-Urbano e do CONDER, de forma a verificar a inter-relação entre ambos, examinando-se, ainda, os planos e ações desenvolvidos pelo CONDER no bojo do referido Programa. Ademais, a investigação centrou-se nas ações finalizadas ou em avançada fase de finalização, o que abarca o período de 2004-2017.

A partir deste elenco, elaboraram-se três questionários. O primeiro – entrevista estruturada, aplicada por *e-mail* – dirigiu-se à AMCESPAR e ao CONDER e objetivou obter dados relativos a cada

¹ Assim, excluíram-se da análise realizada as ações estaduais cujas expectativas de execução pela via consorciada foram frustradas, como ilustra a tentativa paranaense de operacionalizar um programa estadual de regularização fundiária, que, enfim, foi realizada mediante a execução direta pelos Municípios integrantes do CONDER, sem qualquer participação dele.

uma das ações desenvolvidas pelo consórcio público². Estes questionamentos foram respondidos e contribuíram para a elaboração dos demais questionários.

O segundo questionário se caracterizou por entrevistas semiestruturadas que garantiriam flexibilidade aos informantes sem, contudo, possibilitar divagações que comprometessem a objetividade dos resultados. O questionário foi aplicado presencialmente aos dirigentes do CONDER nas sete visitas à sua sede. As visitas permitiram constatar, *in loco*, o funcionamento da entidade e as entrevistas semiestruturadas complementaram e esclareceram dúvidas encontradas em informações colhidas nas fases anteriores.

O terceiro questionário – entrevistas estruturadas – foi aplicado aos Municípios consorciados e encaminhados via *e-mail*³. Infelizmente, eles foram parcialmente respondidos, não obstante tenha-se buscado, por vinte e uma vezes, mediante ligações telefônicas e/ou mensagens via *e-mail*, obter as respostas.

As respostas ao primeiro e ao terceiro questionário admitiam somente respostas negativas ou afirmativas: respostas negativas apontavam falta de condições de efetividade da ação a que se referia o questionário e/ou pergunta; respostas afirmativas indicariam que a ação reuniria condições de efetividade, mas, tais indícios somente seriam validados se o informante listasse, *v.g.*, algumas das ações desenvolvidas. Estes esclarecimentos, no que tange ao CONDER, foram viabilizados mediante a aplicação do segundo questionário.

Os resultados obtidos foram sistematizados e organizados nas cinco seções que compõem este ensaio. A primeira é esta introdução que apresentou os principais elementos teóricos que permearam a investigação e os elementos metodológicos que a viabilizaram. A segunda seção se centrou na análise do Programa Paraná Urbano, enfatizando seus fundamentos, suas versões e, também, realizaram-se breves apontamentos sobre o delineamento jurídico nacional dos consórcios públicos. A seção seguinte foi dedicada a relatar a experiência do CONDER, mediante a análise dos seus atos constitutivos, do exame das ações desenvolvidas pelo consórcio e na investigação das condições de efetividade destas ações. Na quarta seção descrevem-se e analisam-se os resultados das entrevistas realizadas. Enfim, na última seção retomam-se os principais pontos analisados, sintetizando-os e discutindo-os, de forma a se apresentarem as conclusões acerca dos objetivos propostos nesta pesquisa.

²O ofício encaminhado listava as ações realizadas no período e solicitava fossem respondidas as seguintes questões para cada uma delas: 1) Ano de início da ação? 2) Quais municípios aderiram a elaboração dos planos? 3) Como se deu o rateio? Valor para cada município? 4) Houve audiências públicas? Quantas? 5) Houve alguma publicação na imprensa ou em diários oficiais a respeito do projeto? 6) O CONDER tem mecanismo de acompanhamento e fiscalização acerca do programa? 7) Como é a execução do programa? 8) Houve financiador externo? (a exemplo do BID, BIRD). 9) Os municípios executam as políticas públicas em termos de política urbana previstas nos planos diretores? O CONDER acompanha de algum modo a implementação das políticas?

³Os *e-mails* foram encaminhados aos Municípios integrantes do CONDER, relacionando-se as ações desenvolvidas e solicitando respostas às seguintes questões para cada uma delas: 1) O CONDER desenvolveu o plano diretor, o plano de recursos hídricos, o plano de saneamento básico, o plano de resíduos sólidos e as ações do Programa de Patrulha Rural para o seu Município? 2) As previsões a nível de políticas públicas previstas nestes planos foram implementadas pelo seu Município? De que forma? As despesas previstas constavam do orçamento, foram empenhadas, liquidadas e pagas? 3) Como se deu o rateio? O seu Município repassava recursos ao CONDER ou à empresa que ganhou a licitação para a elaboração dos planos? 4) Houve audiências públicas e participação popular relacionadas à elaboração destes planos? 5) A execução dos planos foi feita por empresa contratada pelo CONDER? Ele fiscalizou a contratação? A fiscalização da implementação das políticas públicas previstas nos planos é feita por seu Município? De que forma?

O programa paraná-urbano: uma breve síntese

O Programa de Desenvolvimento Municipal – Paraná Urbano – foi elaborado em 1996, inspirado em diversas “experiências anteriores de financiamento e arranjo institucional para o desenvolvimento urbano no Estado do Paraná (dentre as quais o Programa de Ação Municipal – PRAM e o Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano – PEDU)”. Ele tem quatro objetivos gerais: promover “mudanças na participação do Estado no financiamento dos municípios”, pois, o citado estado-membro financiaria parte das ações públicas e, também, captaria recursos externos para o custeio dessas ações; estimular a “mobilização dos recursos tributários locais”; fortalecer a “capacidade institucional dos municípios”; e dinamizar os “setores produtivos” (PARANACIDADE, 2003, p. 4).

Nestes termos, o estado do Paraná atua como intermediador entre os órgãos financiadores nacionais e/ou internacionais e os Municípios paranaenses para implementar ações, programas e políticas de desenvolvimento urbano e regional. Para isso, caberia à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas do Paraná (SEDU) a gestão do Programa Paraná Urbano, concebido como um serviço social autônomo, que se voltava à implantação da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano (PARANACIDADE, 1996a).

Assim, a gestão do programa impunha à SEDU dois conjuntos de competências. Por um lado, a SEDU devia buscar harmonizar os interesses do estado do Paraná e dos seus Municípios de forma a: proporcionar qualidade de vida aos munícipes; promover a integração de Municípios, a ordenação e o desenvolvimento das cidades; buscar a resolução de problemas comuns mediante parcerias e programas federais para o desenvolvimento de ações voltadas à integração, à articulação, ao planejamento, à execução, à coordenação, ao controle, à obtenção de recursos, à assistência técnica e ao apoio especializado para a formulação da política estadual de desenvolvimento urbano (SEDU [19--]). Por outro lado, a SEDU deveria gerir os recursos financeiros recebidos dos órgãos financiadores – principalmente aqueles advindos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o principal agente financiador externo do programa – de forma que tais recursos fossem aplicados na estruturação de políticas de desenvolvimento urbano nos Municípios paranaenses, mediante o desenvolvimento de ações institucionais e da instalação, conservação, ampliação e/ou modernização das redes municipais de infraestrutura urbana (PARANACIDADE, 1996a).

A descrição destes elementos permite constatar os diversos fundamentos que sustentam o Programa Paraná Urbano. Entre eles, dois merecem menção: a Política Urbana constitucionalmente prescrita e o federalismo cooperativo.

Segundo Costa (2010, p. 175), a Política Urbana pode ser vista como o “conjunto de ações programadas e planejadas no âmbito estatal, fruto de um processo dialógico entre o Estado e a sociedade, que objetiva efetivar o direito à cidade, compreendido num duplo sentido: de acessibilidade e de participação”⁴. Assim, o direito à cidade prescreve que os indivíduos tenham acesso

⁴No final da década de 1960, ao analisar a centralidade do fenômeno urbano no atual estágio do capitalismo, Henri Lefebvre (1969, p. 108 e 131) percebeu que a cidade e o modo de via urbana foram capturados pela lógica capitalista, reduzindo-a a um mero valor de troca em detrimento de seu valor de uso, o que produziria diversos efeitos, entre os quais, talvez o mais evidente fosse a segregação socioespacial. Neste contexto, ele cunhou a expressão “direito à cidade”, para designar “um direito à vida urbana, transformada e renovada”, um direito “à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos de tempo que permitem o uso pleno e interno desses momentos e locais etc”. A acepção lefebvriana do “direito à cidade” denota um caráter utópico que, porém, não afasta o seu caráter operacional, pois, se, inicialmente, o “direito à cidade” encontrava dificuldades de reconhecimento, com o tempo, ele ingressaria na agenda de reivindicações dos diversos movimentos sociais urbanos, até que a sua juridicidade fosse, finalmente, reconhecida (LEFEBVRE, 1969, p. 131). Esta densificação normativa pode ser percebida, por exemplo, na análise de outros autores, como

“aos bens, à infraestrutura, aos serviços públicos e às condições sociais, de modo a possibilitar que os homens lhe deem um significado” e que eles participem no processo decisório referente “à produção e ordenação do espaço”, possibilitando-lhes, “numa dimensão simbólica”, apropriarem-se do espaço, permitindo-lhes se “sentirem membros da comunidade em que vivem, de se sentirem retratados na e pela paisagem urbana”.

Portanto, o direito à cidade é a faceta urbanística da dignidade humana, pois abarca a realização fática dos “direitos fundamentais com impacto/expressão espacial” (COSTA, 2014, p. 212 e 225). Em consequência, as ações insertas, direta ou indiretamente, na Política Urbana devem se voltar à sua concretização, o que impõe que elas se moldem às alterações fenomênicas que impactem as condições de realização do direito à cidade (FIORILLO, 2008). Ademais, para atingir aquele desiderato, as ações urbanísticas envolvem todas as funções administrativas: o dever-poder de polícia; a prestação dos serviços públicos; o fomento; a intervenção pública no domínio econômico e na propriedade; e a gestão dos bens públicos urbanos.

Assim, a Política Urbana impõe diversos deveres aos Entes Federados, pois, ela se liga às múltiplas competências que lhes são atribuídas pela CF/88. Porém, ao se analisar os arts. 182 e 183, CF/88, que prescrevem os parâmetros constitucionais da Política Urbana, face ao rol de competências dos citados Entes, nota-se que os Municípios são os seus principais atores públicos. As atribuições municipais, prescritas, indicativamente, no art. 30, CF/88, referem-se às atividades urbanísticas e/ou realizadas no perímetro urbano, o que engloba os pequenos núcleos urbanos situados na zona rural (BRASIL, 1988) – *i.e.*, a competência municipal nas áreas de produção de gêneros primários se restringe ao fomento, à instalação e ao funcionamento de redes de serviços públicos, equipamentos e infraestruturas (DI SARNO, 2004).

Não obstante, no plano normativo, verifique-se a centralidade dos Municípios no que concerne à Política Urbana, pragmaticamente, os Municípios encontram dificuldades em exercer

é o caso de David Harvey. Em 2008, ele reconheceu o direito à cidade como “um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos”, que se referia ao “direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos” (HARVEY, 2012, p. 74). Este caráter operacional ganhou ênfase com a inserção da questão urbana e do direito à cidade na agenda internacional, como ilustram as Declarações de Vancouver (1976), de Istambul (1996) e de Quito (2016) (COSTA, 2019, p. 257-259 e 280). Porém, a internacionalização do direito à cidade encontra na Carta Mundial do Direito à Cidade, fruto do II Fórum Social Mundial, de 2005, um dos seus principais marcos, pois, nela se reconheceu o “direito à cidade como um novo direito humano, definindo-o como um conjunto de direitos inerentes a todos os cidadãos à moradia, à educação, à saúde, aos serviços públicos, ao transporte público, à segurança, ao lazer, à informação, à preservação do patrimônio histórico, à sustentabilidade, à justiça social e à cidadania” (NOVAES; COSTA, 2013, p. 43). No âmbito interno, a juridicidade do “direito à cidade” encontra um dos seus principais marcos nos debates travados na Assembleia Constituinte que ensejaria a promulgação da CF/88. Um dos principais atores interlocução sobre a seara urbanística foi o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, responsável por apresentar a Emenda Popular que daria origem ao Capítulo da Política Urbana e influenciaria a criação dos demais dispositivos relacionados à temática. A proposta de Emenda apresentada englobava “diversos aspectos, tais como: a função social da cidade e da propriedade; a politização da questão urbana, como meio de produzir, dialogicamente, as leis e atos normativos que incidiriam sobre a matéria; o direito à cidadania, compreendido como a participação nas decisões políticas das cidades e como acesso às condições de vida e aos bens, serviços, infraestruturas e equipamentos urbanos” (COSTA, 2019, p. 261-262). Contudo, a atuação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e de outros atores sociais não se esgotou nos debates travados na Assembleia Constituinte, pois, eles foram responsáveis por inserir e/ou explicitar novos elementos caracterizadores do “direito à cidade” no Texto Constitucional, como ilustram o direito à moradia e o direito ao transporte. Ademais, a atuação destes atores foi determinante para a configuração e aprovação do Estatuto da Cidade que, no art. 2º, I, prescreve que a Política Urbana objetiva “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, por intermédio de diversas diretrizes, entre as quais, a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001).

suas competências urbanísticas. Entre estes óbices, dois devem ser salientados, pois, intimamente ligados ao citado programa paranaense.

O primeiro entrave se refere ao fato de que muitos Municípios, notadamente os menores, não possuem as necessárias capacidades institucional e financeira para desempenharem, adequadamente, as suas funções, o que é agravado pela falta de dinamismo da economia local, pela dependência das redes de serviços federal, estadual e de outros Municípios, pelas distâncias geográficas, pelas desigualdades socioeconômicas e regionais etc. A segunda dificuldade se liga ao fato de as ações urbanísticas realizadas por um Município produzirem externalidades negativas e positivas que se espraiam para além de suas fronteiras, o que demanda, uma atuação conjunta de todos aqueles Municípios que se situam numa mesma região e compartilham a mesma realidade física, histórica, socioeconômica etc.

Estas dificuldades permitem realizar duas ilações que se encontram intimamente relacionadas. A primeira é que a Política Urbana, nos termos do art. 2º, II, da Lei n. 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), é uma “função pública de interesse comum”, *i.e.*, uma “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (BRASIL, 2015). A segunda se refere, exatamente, ao citado segundo fundamento do Programa Paraná Urbano: o federalismo cooperativo.

A CF/88 criou um sistema de amarração de atribuições que impõe um dever de cooperação interfederativa que engloba a colaboração no delineamento normativo, no financiamento e na execução de ações públicas, bem como na construção de mecanismos e estruturas administrativas de atuação conjunta. Uma das bases do federalismo cooperativo se encontra no princípio da subsidiariedade, segundo o qual, os Municípios criarão e executarão ações e políticas públicas consoantes suas condições técnicas e institucionais. À União e aos Estados-membros caberá apoiar os Municípios, mediante transferências de conhecimentos, de recursos materiais e financeiros e de capacidade técnica e institucional. Assim, os Estados-membros e a União prevalecerão sobre os Municípios quando estes não estiverem aptos a delinear e executar as políticas e ações públicas (BRASIL, 1988).

Este dever de cooperação se faz notar, *v.g.*: no próprio regime de repartição de competências, em que se encontram as competências comuns (art. 23, CF/88) e concorrentes (arts. 24 e 30, II, CF/88); no regime constitucional de repartição de receitas tributárias (arts. 157 a 161, CF/88) e nas hipóteses de transferências intergovernamentais voluntárias; na criação de fundos especiais para o custeio de determinadas políticas públicas, como é o caso do FUNDEB (art. 212-A, CF/88) (BRASIL, 1988). Outra ilustração se encontra no sistema nacional de “execução imediata de serviços públicos”, em que cada Ente Federado possui sua própria estrutura administrativa, podendo executar tais serviços diretamente, mediante seus delegatários, ou criando estruturas que permitam uma execução colaborativa de todos os Entes Federados incumbidos de prestá-los (SILVA, 2008, p. 482).

O federalismo cooperativo e a inclusão da Política Urbana como uma função pública de interesse comum denotam uma das tendências da organização espacial do poder: o regionalismo. Este se marca, conforme Farias e Correia (2015, p. 452), “um processo de reescalonamento espacial ou territorial”, marcado por “atores regionais” que, longe de se pretenderem como novos Entes Federados, configuram “uma nova escala de poder e articulação regional”.

Dessa forma, o federalismo cooperativo e a perspectiva regionalista possibilitam que os Estados-membros exerçam suas competências urbanísticas, bem como densifiquem e adêquem as políticas públicas federais às realidades regionais que caracterizam o seu território (RIBEIRO,

2012; SANTOS, 2011). Entre os instrumentos aptos a serem empregados neste desiderato estão os arranjos territoriais interfederativos, que, em linhas gerais, podem ser compreendidos como estruturas administrativas, contratuais ou canais de comunicação, que permitem que questões de interesse comum sejam debatidas e manejadas e que as soluções encontradas sejam implementadas.

Os arranjos territoriais interfederativos podem se caracterizar pela sua compulsoriedade ou voluntariedade. O art. 25, §3º, CF/88, prescreve os arranjos compulsórios, cuja instituição se insere entre as competências dos Estados-membros que, considerando aspectos físicos, socioeconômicos etc, criam-nos e, assim, vinculam os Municípios daquela base territorial ao arranjo (BRASIL, 1988). Por sua vez, os arranjos voluntários se inserem entre as competências discricionárias dos seus participantes, o que significa que eles avaliarão a conveniência e a oportunidade de participarem do arranjo ou de continuarem integrando-o, sem que outros Entes Federados possam obrigá-los. Neste último caso se inserem, por exemplo, as Associações de Municípios, os convênios e os consórcios públicos⁵.

Assim, com esses elementos podem-se analisar as versões do programa estadual e os consórcios públicos, elevados, a partir da sua segunda versão, à categoria de principal via para sua execução. Estes serão os objetos a seguir.

As versões do Programa Paraná Urbano

O Programa Paraná Urbano I foi criado em 1996 e a sua execução se deu por meio de ações realizadas pelas 18 Associações paranaenses de Municípios, tendo por fundamento o art. 25, da Constituição estadual. Segundo ele, “tendo em vista interesses mútuos”, os Municípios que compartilham um mesmo contexto social e geoeconômico, têm a competência, “com anuência e fiscalização das respectivas Câmaras Municipais”, de se associarem e de concederem serviços públicos “para utilização conjunta, a qualquer entidade com personalidade jurídica própria, direção autônoma e finalidade específica” (PARANÁ, 1989).

Estas associações foram criadas, em sua maioria, entre 1960 e 1980. Em síntese, elas objetivavam: instituir canais de comunicação entre os Municípios associados, a União e o estado do Paraná, defendendo os interesses dos associados e amplificando a potência de suas reivindicações, as quais se mostravam pulverizadas quando eles agiam isoladamente; ampliar a capacidade institucional e financeira dos Municípios, de forma que eles pudessem atender as funções públicas que, hoje, consideram-se de interesse comum – *v.g.*, saúde, educação, saneamento etc; criar mecanismos de planejamento, de ordenação dos processos de urbanização e de estímulo à industrialização, à atração de investimentos públicos e privados e ao desenvolvimento socioeconômico das regiões onde os Municípios associados se situam.

Dessa forma, a primeira versão do Programa tinha como objetivos específicos a reestruturação institucional do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FDU) e da Fundação para Assistência aos Municípios do Estado do Paraná (FAMEPAR). Para isso, criou-se uma nova pessoa jurídica de direito privado – o Paracidade – competindo-lhe administrar, mediante um “acordo de gestão” a ser firmado com o estado do Paraná, os recursos destinados aos projetos de investimento municipal, bem como a prestação de assistência aos Municípios e às Associações legitimamente

⁵ Logo, a definição legal de função pública de interesse comum, contida no 2º, II, do Estatuto da Metrópole, não se restringe aos arranjos territoriais compulsórios, mas, aplica-se, também, a outras aos arranjos voluntários, nos exatos termos do art. 23, da citada lei: “Art. 23. Independentemente das disposições desta Lei, os Municípios podem formalizar convênios de cooperação e constituir consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano, observada a Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005” (Lei dos Consórcios Públicos) (BRASIL, 2015).

constituídas. Defendia-se que esta nova instituição teria maior flexibilidade para atrair recursos do mercado financeiro e, também, facilitaria a mobilização de uma “poupança privada” para o desenvolvimento urbano (PARANACIDADE, 1996b).

Percebe-se, assim, que esta versão se voltava à implantação de um modelo descentralizado de gestão administrativa, no qual as Associações assumiriam este “papel na estrutura administrativa do Estado do Paraná”. Logo, buscava-se fortalecer o desenvolvimento institucional destas entidades, mediante a “descentralização administrativa”, a “implementação” de consórcios administrativos, a “organização de uma equipe técnica multidisciplinar apoiando os pequenos municípios” e o “fortalecimento dos municípios pólo” (PARANACIDADE, 2019, p. 99 e 103).

A implementação desta versão do programa exigiu investimentos de US\$426 milhões, sendo US\$249 milhões advindos de um empréstimo do BID. Esta nova “configuração institucional de financiamento municipal” tinha como “principal característica a descentralização do novo órgão encarregado da aprovação de projetos e respectivas solicitações de financiamento – o Paranacidade” (PARANACIDADE, 2003, p. 4).

Esta versão do programa foi concluída em 2001 e as Associações receberam uma avaliação com diversas recomendações para a melhoria da sua estruturação, da sua gestão e da sua organização institucional (PARANACIDADE, 2019, p. 108). Estas diretrizes orientariam a segunda versão do programa estadual – o Programa Paraná Urbano II – implementada entre 2002 e 2006, e que manteve alguns dos objetivos da primeira versão, *v.g.*: a “ênfase no fortalecimento da administração municipal”, e “das Associações municipais, no aprimoramento do sistema de informação para medir e avaliar a efetividade dos investimentos” e a “promoção da cultura” (PARANACIDADE, 2003, p. 4). Ademais, previu-se a participação das Associações como responsáveis por implantar “os projetos relacionados com o componente de fortalecimento institucional do subprograma de desenvolvimento do setor municipal”. Elas ainda eram responsáveis pela avaliação e aprovação de “projetos de investimento em infraestrutura básica municipal e pela supervisão das obras, dentro dos limites estabelecidos em Relatório do Programa” (PARANACIDADE, 2003, p. 4).

A participação do BID na segunda versão objetivou “auxiliar o Estado no fortalecimento do marco institucional para financiamento municipal”. O BID também colaboraria na “unificação dos recursos para financiamento aos Municípios” – tanto do FDU, “quanto do Programa Paraná Urbano II – em um Sistema de Financiamento Municipal vinculado à SEDU” (PARANACIDADE, 2003, p. 4).

Ao longo da implementação da segunda versão do Programa, porém, algumas das ações previstas para que o Paranacidade e as Associações se fortalecessem institucionalmente não se realizaram, implicando na alteração das atribuições das Associações nos contratos com o BID (PARANACIDADE, 2019, p. 109). Os diversos impasses constatados pareciam indicar que o modelo organizacional adotado não era o mais adequado aos fins do Programa, o que levou à substituição da via das Associações pela via consorciada.

Esta alteração encontrava fundamento no próprio Programa, visto que um dos seus objetivos era a constituição/implementação de consórcios intermunicipais. Esta via encontrava sustentação no sobredito art. 25, da Constituição estadual, e na redação atribuída ao art. 241, CF/88, pela EC n. 19/98, o qual passou a prescrever que competiria aos Entes Federados instituir consórcios públicos voltados à “gestão associada de serviços públicos”. Igualmente, o art. 2º, III, da Lei Complementar estadual n. 82/98 (Lei Estadual que Cria e Implanta Consórcios Intermunicipais relacionados à Prestação de Serviços Públicos de Interesse Comum), prescreveu os diversos “serviços possíveis de serem executados sob a forma consorciada”, entre os quais: os serviços “relacionados com

Política Urbana”, decorrentes da aplicação dos arts. 150, 152 e 153, da Constituição Estadual; as atividades que forem objeto de programas, planos e projetos mantidos por fundo especial, com ênfase naqueles voltados ao desenvolvimento urbano paranaense (PARANÁ, 1998).

Assim, para garantir a continuidade do Programa e o acesso aos recursos dele advindos, os atores públicos e privados envolvidos estimularam a instituição de consórcios intermunicipais, cujos integrantes coincidiriam com aqueles que compunham as Associações. Isto significa que, do bojo de cada Associação de Município nasceria um dado consórcio intermunicipal formado pelos mesmos Municípios que compunham a Associação.

Embora, num primeiro momento, a solução se mostrasse adequada, a falta de regulamentação do art. 241, CF/88, gerava diversas dúvidas sobre os consórcios, as quais somente seriam debeladas com a regulamentação deste dispositivo constitucional pela Lei federal n. 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos), regulamentada pelo Decreto Federal n. 6.017/2007 (Regulamento da Lei dos Consórcios Públicos). Dessa forma, fez-se necessária a readequação dos consórcios intermunicipais criados em razão do Programa Paraná Urbano II para que se adequassem ao novo regramento nacional e pudessem acessar os recursos financeiros federais, visto que, conforme o art. 39, do sobredito decreto, a União somente celebra convênios com consórcios que se adêquem ao regramento federal e que sejam dotados de personalidade jurídica de direito público.

O Programa Paraná Urbano III teve a sua implementação programada para o período de 2020 a 2024. Ele tem como objetivos específicos: reduzir o “déficit de infraestrutura urbana” dos Municípios; melhorar a “gestão tributária e financeira dos municípios” e o seu planejamento urbano; ampliar a “cobertura” e a “qualidade dos serviços urbanos básicos”; e aumentar a “eficiência operacional do Sistema de Financiamento aos Municípios – SFM” (PARANACIDADE, 2018, p. 5). Ampliaram-se, ainda, as entidades participantes para abarcar a SEDU, o Paranacidade, o BID e o Fomento Paraná. Outrossim, a execução das ações ficará a cargo do “Município Elegível” – *i.e.*, aquele “que atender os critérios de elegibilidade estabelecidos” no regulamento do programa e que se responsabilizará pela “elaboração, licitação, fiscalização, operação, administração e manutenção dos projetos de investimento e de fortalecimento institucional”. Nesse sentido, as ações dos consórcios se restringiram à eficiência operacional do SFM, de forma a apoiá-los para “satisfazer a demanda por serviços básicos, infraestrutura e bens públicos”, contribuindo para o “fortalecimento institucional dos municípios e regiões paranaenses” (PARANACIDADE, 2018, p. 5).

Os consórcios públicos como instrumentos de cooperação intermunicipal

As descrições das versões do programa estadual denotam que a sua execução se sustenta em ações realizadas por arranjos territoriais voluntários: inicialmente, pelas Associações e, a partir da segunda versão, pelos consórcios intermunicipais, ainda que, na última versão, o seu papel tenha se reduzido. Assim, faz-se necessárias algumas considerações sobre esta espécie de arranjo territorial.

Os consórcios surgiram no bojo da Política Pública de Saúde que, embora possibilitasse que os Municípios instituíssem consórcios para execução de ações e serviços de saúde, mediante a sua gestão associada, não prescreveu elementos que permitissem um delineamento adequado do instituto. Por esta razão, eles foram nomeados de consórcios administrativos e se confundiam com outras espécies de arranjos territoriais voluntários, de caráter horizontal – *v.g.*, os convênios de cooperação, cuja natureza jurídica é contratual e que não têm o condão de criar novas pessoas jurídicas e que, à época, seriam firmados por Entes Federados da mesma esfera de poder (LINHARES; MESSENERG; FERREIRA, 2017, p. 67).

A alteração do art. 241, CF/88, por meio da EC n. 19/98, fixou bases para pôr fim a estas indeterminações, pois, o citado dispositivo constitucional passou a admitir “a gestão associada de serviços públicos”, e a “transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (BRASIL, 1998). Apesar disso, o dispositivo constitucional prescreveu que a gestão associada se daria mediante a instituição de consórcios públicos ou por meio da contratação de convênios de cooperação, sem fornecer mais elementos que permitissem, de forma sólida, distinguir ambas as figuras. Isto somente ocorreu com a Lei dos Consórcios Públicos que regulamentou, no plano legal infraconstitucional, os citados arranjos voluntários, e do Decreto que a regulamentou, no plano infralegal.

Em síntese, os consórcios públicos são uma forma de colaboração interfederativa caracterizada pela “conjugação de esforços e recursos de diferentes entes federativos” para atuação contínua e permanente de suas atividades, em razão da essencialidade dos serviços transferidos (JUSTEN FILHO, 2010. p. 214-215). Os serviços prestados pelos consórcios se desenvolverão “em sua área de atuação, correspondente ao território dos entes que os compõem (espaço interfederativo)” – *i.e.*, o espaço interfederativo é definido como a soma dos territórios dos entes consorciados (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, p. 17). Ademais, eles propiciam economia de escala na prestação dos serviços públicos, pois, em tese, reduzir-se-iam os custos arcados por cada ente consorciado com a sua execução, diminuindo possibilidades de ociosidade da estrutura administrativa de prestação e propiciando um aumento na oferta de serviços que cada ente, sozinho, teria condições de fornecer.

Os consórcios públicos podem ser definidos como “associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa”, para a gestão “associada de serviços públicos de interesse comum” (DI PIETRO, 2006, p. 468). Esta definição permite fazer dois apontamentos: o primeiro se liga aos limites de atuação dos consórcios públicos instituídos para atuar na Política Urbana; o segundo se liga à natureza jurídica dos consórcios públicos em geral.

No que tange ao primeiro ponto, o art. 175, CF/88, prescreve que serviço público é toda atividade material atribuída aos Entes Públicos, exercida diretamente por eles ou por seus delegatários, para a satisfação dos direitos fundamentais, pela via administrativa e sob regime jurídico de direito público (BRASIL, 1988). As balizas constitucionais delimitam a interpretação que deve ser dada ao art. 2º, IX, do Decreto Federal n. 6.017/2007 (Regulamento da Lei dos Consórcios Públicos). Este define “gestão associada de serviços públicos” como aquela que abarca o “exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos”, e que podem ser “acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (BRASIL, 2007).

Dessa forma, os consórcios públicos somente serão aplicados às atividades urbanísticas que se caracterizem como serviços públicos considerados de interesse comum de todos os entes consorciados. Enquanto prestadores de serviços públicos, eles desempenharão atividades ligadas ao fornecimento de comodidades materiais aos indivíduos – *v.g.*, pavimentação urbana, construção de moradias, fornecimento de água potável e construção/exploração das redes de saneamento básico, coleta seletiva de resíduos sólidos e a sua destinação adequada etc.

Enquanto agentes planejadores, reguladores e fiscalizadores, a sua atuação se restringirá aos chamados serviços públicos administrativos – atividades-meio para a realização de ações concretas fruíveis pelos indivíduos – como o assessoramento para a prestação dos serviços públicos. Assim, eles elaborarão estudos, metodologias e pesquisas que permitirão o desenvolvimento de

ações voltadas à prestação adequada dos serviços públicos urbanos. Eles elaborarão anteprojetos de atos normativos que regerão a prestação e execução destes serviços. Eles participarão da qualificação de pessoal especializado para a atuação na seara urbanística e acompanharão a execução dos serviços públicos de impacto interfederativo. Eles definirão parâmetros e critérios para avaliar e reorientar os serviços públicos urbanos e apresentarão sugestões para que os serviços prestados pelos entes consorciados se compatibilizem.

No que tange à natureza jurídica dos consórcios, eles não são meros instrumentos contratuais, mas, pessoas jurídicas que integram a Administração Indireta de cada um dos entes consorciados, com personalidade de direito público ou de direito privado. Se tiverem personalidade jurídica de direito público, eles serão instituídos por meio de leis exaradas por cada ente consorciado, integrando a Administração Indireta de cada um, à medida que as respectivas leis entrarem em vigor. Neste caso, eles terão natureza jurídica autárquica, com todas as prerrogativas e sujeições inerentes às pessoas jurídicas de direito público e se tornarão os titulares e executores dos serviços públicos de interesse comum que levaram à sua criação.

Em caso de personalidade de direito privado, os entes consorciados exararão leis que autorizaram a sua criação, a qual somente se efetivará com o registro de seu contrato/estatuto social no Cartório de Registro das Pessoas Jurídicas. Assim, após o registro, os consórcios integrarão a Administração Indireta de todos os entes consorciados que participaram da celebração dos citados atos constitutivos. Nesta hipótese, os consórcios serão associações ou fundações, portanto, sem fins lucrativos, e não serão titulares de um serviço público de interesse comum, pois, ser-lhes-á transferida somente a execução deste serviço.

Independentemente da natureza jurídica, a instituição dos consórcios públicos deve ser precedida de negociações realizadas pelos Entes Federados, cujos resultados estarão consubstanciados em um protocolo de intenções, cujas cláusulas e requisitos estão prescritos no art. 4º, Lei federal n. 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos), e no art. 5º, Decreto Federal n. 6.017/2007 (Regulamento da Lei dos Consórcios Públicos). A subscrição do protocolo não os obriga a participarem do consórcio, visto que a eficácia da subscrição está condicionada à ratificação legal pelos Entes Federados (BRASIL, 2005, 2007).

A principal instância decisória do consórcio é a Assembleia Geral, composta pelos Chefes do Poder Executivo dos entes consorciados, cujos votos poderão ter pesos iguais ou variarão conforme a população de cada ente ou a sua participação no custeio das despesas do consórcio. Em regra, a presidência do consórcio público – a quem compete a sua administração e a ordenação de suas despesas – será rotativa, o que impacta na forma como as suas contas serão prestadas: elas serão analisadas em conjunto com a do Ente que ocupa a presidência e se sujeitarão à fiscalização e julgamento do seu Poder Legislativo, devidamente assessorado pelo Tribunal de Contas competente (BRASIL, 2005).

Os consórcios poderão receber recursos de financiadores externos, advindos de convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, auxílios e subvenções sociais e econômicas com entidades e órgãos públicos. Porém, o art. 39, Decreto n. 6.017/2007 (Regulamento da Lei dos Consórcios Públicos), prescreve que a União somente celebrará convênios com consórcios dotados de personalidade de direito público (BRASIL, 2007).

A principal fonte de receitas dos consórcios é o repasse de recursos pelos entes consorciados, geralmente estabelecida de forma proporcional à população de cada um (art. 8º, Lei n. 11.107/2005 – Lei dos Consórcios Públicos). Estes repasses serão realizados mediante contrato de rateio, cujo prazo de vigência não será superior ao das dotações orçamentárias que suportarão as respectivas

despesas. Logo, o contrato será formalizado em cada exercício financeiro, excetuando-se os seguintes casos: contratos que tenham por objeto exclusivo projetos relacionados a programas e ações contempladas em plano plurianual; ou na gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos (BRASIL, 2005).

A não previsão das despesas dos consórcios nas normas orçamentárias por um dos entes consorciados configura justa causa para a sua suspensão/exclusão (art. 25, Decreto n. 6.017/2007 – Regulamento da Lei dos Consórcios Públicos). Isto significa que os entes consorciados suspensos não se beneficiarão das ações desenvolvidas pelo consórcio enquanto durar a situação, ao passo que, os excluídos estarão permanentemente afastados delas (BRASIL, 2007). Em outras palavras, a suspensão, ainda que transitória, poderá comprometer a continuidade das ações do consórcio público e produzir externalidades negativas que ultrapassarão as fronteiras do Município suspenso – tornando-se permanentes tais efeitos diante da exclusão de um ou mais entes consorciados.

Ambos os riscos não se afastariam caso se admitisse a permanência dos inadimplentes, pois, a ausência de repasses poderá gerar uma sobrecarga no patrimônio do consórcio ou dos demais integrantes, o que, levaria a um cenário de inadimplência em cascata e à própria extinção do arranjo territorial. Por sua vez, a judicialização desta questão comprometeria a execução do programa paranaense e a morosidade na resolução do caso obstaculizaria a sua continuidade.

A política urbana e a via consorciada: a experiência do conder

Por meio do citado programa, o estado do Paraná deveria fomentar a efetividade da Política Urbana prescrita pela CF/88 e, para isso, empregou, inicialmente, as Associações de Municípios existentes à época, entre as quais estava a AMCESPAR (Associação dos Municípios da Região Centro-Sul do estado do Paraná). Ela foi criada em 25 de março de 1983, reunindo, os seguintes Municípios: Irati, como polo; Imbituva; Inácio Martins; Ipiranga e Ivaí, que já integravam a AMCG (Associação dos Municípios dos Campos Gerais); Mallet; Prudentópolis; Rebouças; Rio Azul; Teixeira Soares. Posteriormente, aderiram Fernandes Pinheiro, desmembrado de Teixeira Soares, e Guamiranga, desmembrado de Imbituva.

Assim, a AMCESPAR reúne 11 Municípios e, em 1997, já abarcava uma população de 342.151 habitantes (SEDU, 1998 *apud* PARANACIDADE, 2019, p. 99). Diante dos problemas detectados durante a vigência do Programa Paraná Urbano II, o estado do Paraná incentivou que os Municípios pertencentes a cada uma das Associações de Municípios se consorciassem e, neste contexto, a AMCESPAR, objetivando dar prosseguimento às ações urbanísticas desenvolvidas com o apoio do citado programa estadual, incentivou a criação do CONDER.

O protocolo de intenções do CONDER data de 04 de abril de 2004 e foi subscrito pelos Municípios de Fernandes Pinheiro, Guamiranga, Imbituva, Inácio Martins, Irati, Ivaí, Ipiranga, Mallet, Prudentópolis, Rebouças, Rio Azul e Teixeira Soares. Ele foi publicado e ratificado, mediante lei, pelos citados Municípios, com exceção de Ivaí, Ipiranga e Irati que não editaram suas respectivas leis – *i.e.*, eles não integraram o arranjo territorial neste primeiro momento, embora, participassem de algumas ações desenvolvidas pelo consórcio.

O registro dos seus atos constitutivos foi em 30 de setembro de 2004 – *i.e.*, nesta conformação, o CONDER era um consórcio administrativo, com personalidade jurídica de direito privado, constituindo-se como entidade sem fins econômicos, regida pelo Código Civil e por seu estatuto interno. Este prescreveu as principais regras relativas à gestão e ao funcionamento do consórcio – *v.g.*, as suas finalidades, as regras relativas à formulação do plano de ação conjunta de interesse

comum, a origem de suas receitas, a sua organização administrativa, o regime de pessoal etc. O espaço interfederativo coincidia, em parte, com a matriz geográfica da AMCESPAR – ressalvados os Municípios de Ivaí, Ipiranga e Irati, nos termos já citados – e o seu objetivo era a integração regional e a prestação de serviços que promovessem o desenvolvimento da região (CONDER, 2004a, 2004b, 2004c).

Apesar da existência de um protocolo de intenções devidamente publicado e ratificado pelos Municípios que desejavam se consorciar, a constituição do CONDER não atendia à Lei federal n. 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos) e ao Decreto federal n. 6.017/2007 (Regulamento da Lei dos Consórcios Públicos). Logo, o CONDER apresentava vícios quanto à sua legalidade, além de ficar impedido de acessar recursos federais que poderiam ser-lhe transferidos caso sua personalidade jurídica fosse de direito público.

Em 2017, o estado do Paraná criou o programa da Patrulha Rural, por meio da qual se credenciariam consórcios públicos que receberiam apoio financeiro do programa. Este foi o momento propício para a reorganização do CONDER, adequando-o à sobredita lei federal e ao seu decreto regulamentar. Assim, em 12 de maio de 2017, lançou-se o novo protocolo de intenções que reforçava as disposições estatutárias de 2004, e, entre outras medidas, alterava a sua personalidade, que passou a ser de direito público (CONDER, 2017). Os Municípios de Fernandes Pinheiro, Guamiranga, Imbituva, Inácio Martins, Irati, Mallet, Prudentópolis, Rebouças, Rio Azul e Teixeira Soares publicaram as respectivas leis de ratificação e, então, passaram a integrar o arranjo territorial, como se depreende da Tabela 1:

Tabela 1: População e área territorial dos Municípios que integram o CONDER

Municípios	População (habitantes)	Área Territorial (km ²)
Irati	60.727	999,517
Prudentópolis	52.241	2.247,14
Imbituva	32.564	756,535
Rio Azul	15.236	599,056
Rebouças	14.899	481,840
Mallet	13.630	753,713
Teixeira Soares	12.367	902,793
Inácio Martins	11.125	936,208
Guamiranga	8.739	244,795
Fernandes Pinheiro	5.646	406,500
Total	159.874	4.433,699

Fonte: Organizada pelos autores com base nos dados fornecidos pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (IBGE, 2021)

Os dados da Tabela 1, somados às descrições acima permitem realizar três ilações. A primeira se refere ao porte dos Municípios integrantes do arranjo territorial, os quais, em sua maioria, caracterizam-se, demograficamente, como municípios de pequeno porte, já que suas populações são inferiores a 50.000 habitantes, com exceção de Prudentópolis e Irati que se caracterizariam como centros microrregionais, com certa prevalência do segundo.

A segunda ilação se refere à adoção de arranjos territoriais voluntários como unidades de execução do programa estadual, em detrimento de outros critérios como, *v.g.*, a divisão em mesorregiões e/ou microrregiões, nos termos elaborados pelo IBGE. Percebe-se que o estado do Paraná objetivou se valer, primeiramente, dos vínculos institucionais e administrativos, bem como da expertise já reunidas pelas Associações de Municípios, o que poderiam ser transferidas aos consórcios. Ademais, a adoção de outros arranjos territoriais, principalmente os compulsórios, como seria o caso das microrregiões, poderia implicar na necessidade de o estado do Paraná participar da sua criação e, conseqüentemente, da gestão e do custeio do seu funcionamento, o que exigiria dispêndios de recursos públicos estaduais, o que contrariava a própria existência do Programa, que objetivava transferir aos Municípios tais ações.

A terceira ilação se liga às atribuições institucionais do CONDER, pois, conforme a redação original do seu estatuto, competia-lhe gerir/executar toda a política urbana dos Municípios consorciados – situação que se mantém na conformação legal de 2017. Entre tais atribuições, podem-se mencionar, *v.g.*: a elaboração e a coordenação da implementação das ações urbanísticas e dos planos diretores dos Municípios, de forma que a sua elaboração e execução considerasse o espaço interfederativo; a adoção e a execução de programas, projetos, ações e a promoção dos serviços mencionados no art. 2º, Lei Complementar n. 82/98 (Lei Estadual que Cria e Implanta Consórcios Intermunicipais relacionados à Prestação de Serviços Públicos de Interesse Comum) etc (CONDER, 2004). Isto significa que as atribuições institucionais do CONDER, nos termos das leis que ratificaram a participação dos Municípios consorciados, extrapolam as competências que, segundo a CF/88, a Lei federal n. 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos) e o Decreto federal n. 6.017/2007 (Regulamento da Lei dos Consórcios Públicos), poderiam ser exercidas por esta espécie de arranjo territorial voluntário.

Em consonância a esta ilação está o interregno de mais de 10 anos entre a constituição do CONDER, em 2004, e a sua adequação ao regramento nacional, em 2017. Este prazo parece apontar que o consórcio foi subutilizado neste período e teve dificuldades para cumprir as sobreditas atribuições institucionais, o que parece encontrar duas causas. Por um lado, a dissonância entre as ações que podem ser realizadas pela via consorciada, nos termos do regramento nacional, e as atribuições do CONDER, nos termos acima explicitados, e, por outro lado, a relação entre o consórcio e a AMCESPAR

O novo espaço interfederativo – a área de atuação do CONDER – coincide, em parte, com o território abrangido pela AMCESPAR. Um dos efeitos desta relação de pertença espacial é a sobreposição entre as ações desenvolvidas por ambas as entidades, fazendo com que os Municípios consorciados desconheçam a atuação do consórcio ou vejam que estas ações são realizadas pela AMCESPAR, como se verificou pelas entrevistas realizadas.

O desconhecimento, ou pouca importância às ações do CONDER, parecem encontrar causas no processo de surgimento do consórcio, quando comparado à criação da AMCESPAR. Esta foi criada espontaneamente pelos Municípios, enquanto a constituição do CONDER foi estimulada pelo estado do Paraná e pela AMCESPAR, sem que, aparentemente, realizassem-se adequadas ações de elucidação da importância deste novo arranjo territorial, o que impactou no seu funcionamento.

Esta última ilação encontra sustentação em dados coletados durante a pesquisa de campo. Em um primeiro momento, as atividades do CONDER seriam realizadas na sede da AMCESPAR, valendo-se dos servidores e da estrutura técnica e física da Associação, mas, esta situação que deveria ser transitória não foi corrigida com o passar do tempo, de forma que ela ainda perdura (AMCESPAR, 1983). Ademais, um dos dados extraídos das entrevistas realizadas e da análise

das datas de criação e alteração do CONDER foi que um dos motivos não revelados para a sua constituição/modificação era o acesso aos recursos dos financiadores estrangeiros do programa Paraná Urbano e de outros Entes Federados – *v.g.*, em 2017, os atos constitutivos foram adequados para possibilitar o recebimento de recursos estaduais provenientes do Programa Pró-Rural e de recursos federais, nos termos do art. 39, Decreto federal n. 6.017/2007 (Regulamento da Lei dos Consórcios Públicos).

A dissonância entre o regramento do CONDER e os diplomas normativos que regem os consórcios públicos apontam para vícios quanto à validade jurídica dos seus atos constitutivos, o que parece ser corroborado pelas demais ilações apresentadas. Estes vícios de validade poderiam comprometer a eficácia jurídica das ações desenvolvidas por ele e, assim, a efetividade delas, fazendo-se necessário analisar, especificamente, a adequação das aludidas ações à noção constitucional de serviço público e se elas atendem aos demais indicadores selecionados para a pesquisa – *i.e.*, se tais ações reúnem condições de realizar o direito à cidade.

A elaboração dos planos diretores mediada pelo CONDER

Consoante o §1º, art. 182, CF/88, o plano diretor “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, sendo “obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes” o que é repetido pelo art. 40 e 41, Estatuto da Cidade⁶, que regulamenta o citado dispositivo constitucional, configurando-se como o principal diploma legal federal na seara urbanística e, portanto, do planejamento urbano em âmbito nacional. Ademais, o §1º, do art. 40, do Estatuto prescreve que o plano diretor é “parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”. O §2º, do citado artigo, prescreve que “o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”, o que significa que ele incidirá sobre as zonas urbana, de expansão urbana e rural, embora, nestas últimas, a atuação municipal seja restrita. Os §§3º e 4º, do mencionado art. 40, prescrevem que “a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”, devendo a sua elaboração, alteração e fiscalização ser realizada por meio de participação popular, sob pena de os gestores públicos incorrerem em atos de improbidade, nos termos do art. 52, VI e VII, Estatuto (BRASIL, 1988, 2001).

Além disso, a Resolução ConCidades (Conselho das Cidades) n. 34/2005 prescreve parâmetros metodológicos mínimos a serem adotados na elaboração e alteração dos planos diretores e que eles devem incorporar diversos diplomas urbanísticos municipais, *v.g.*: lei de perímetro urbano; regras sobre o sistema viário; lei de parcelamento do solo; leis de zoneamento, uso e ocupação do solo etc. Assim, objetiva-se que os planos diretores se tornem operacionais (BRASIL, 2005).

As prescrições da CF/88 e do Estatuto da Cidade acerca do plano diretor denotam a sua centralidade e o dever de que ele guarde permanente atualidade às particularidades físicas, sociais e econômicas de cada localidade, assegurando condições de efetivar o direito à cidade. Por estas razões, o estado do Paraná vinculou a transferência de recursos do Paranácidade à existência

⁶O art. 41, do Estatuto da Cidade, ampliou a exigência do plano diretor para outras categorias de Municípios, ainda que a sua população seja inferior a 20.000 habitantes. Neste sentido: “Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos” (BRASIL, 2001).

ou à elaboração dos respectivos planos diretores, o que levou Municípios desobrigados de sua elaboração a criarem-nos. Isto, porém, gerou um óbice de cunho pragmático: a elaboração dos planos diretores exigia uma contrapartida financeira elevada, o que dificultava que Municípios de pequeno porte arcassem com tal despesa que, à época, aproximava-se de R\$200.000,00, conforme informações fornecidas pelo CONDER.

No caso do CONDER, com exceção de Irati e Prudentópolis, os demais Municípios consorciados não estavam obrigados a elaborar planos diretores, porém, devido à sobredita determinação estadual, todos eles se viram compelidos a fazê-lo. Assim, quando foi subscrito o primeiro protocolo de intenções do CONDER, decidiu-se que os planos diretores dos Municípios consorciados – com exceção de Prudentópolis – seriam elaborados pelo consórcio, empregando o corpo técnico da AMCESPAR e dos Municípios consorciados. Porém, alguns profissionais imprescindíveis à realidade de algumas localidades não constavam dos aludidos quadros funcionais – *v.g.*: a presença de mananciais e faxinais exigia que na equipe técnica do plano diretor de Rebouças houvesse um engenheiro ambiental e um sociólogo; no caso de Guamiranga era necessário realizar um laudo geológico.

Assim, os trabalhos para elaboração dos planos diretores foram divididos. Os profissionais que atuavam junto ao CONDER e técnicos dos Municípios desenvolveram os estudos que subsidiaram a elaboração dos planos. A empresa Tagore & Turbay Arquitetura e Urbanismo Ltda., contratada por meio de licitação realizada pelo CONDER, ficou a cargo da elaboração dos anteprojetos dos planos diretores a serem enviados à Câmara de cada Município. Enfim, o CONDER se responsabilizou pela fiscalização da execução do mencionado contrato.

Para a elaboração dos planos, os Municípios transferiram recursos ao CONDER mediante um contrato – similar ao contrato de rateio. Os valores transferidos por cada Município e a forma de pagamento constam da Tabela 2:

Tabela 2: Valores cobrados dos municípios conforme acordo em reunião da AMCESPAR para a elaboração dos planos diretores municipais 2004/2005/2006

Município	Valor total	Forma de Pagamento
01 – Rio Azul	R\$ 47.320,00	12 X de R\$ 3.943,33
02 – Rebouças	R\$ 50.960,00	12 X de R\$ 4.246,66
03 – Teixeira Soares	R\$ 32.760,00	12 X de R\$ 2.730,00
04 – Inácio Martins	R\$ 37.800,00	12 X de R\$ 3.150,00
05 – Guamiranga	R\$ 27.560,00	12 X de R\$ 2.296,66
06 – Mallet	R\$ 40.950,00	12 X de R\$ 3.412,50
07 – Fernandes Pinheiro	R\$ 27.950,00	12 X de R\$ 2.329,16
08 – Imbituva	R\$ 89.180,00	12 X de R\$ 7.431,66

Fonte: Organizada pelos autores com base nos dados fornecidos pela AMCESPAR.

Vê-se pela Tabela 2, que 8 Municípios consorciados tiveram seus planos elaborados pela empresa contratada pelo CONDER. Prudentópolis não participou desta ação, pois, já possuía plano diretor em execução, ao passo que Irati, embora, em 2004, não integrasse o consórcio, cedeu servidores para comporem a equipe de apoio que participou da elaboração dos planos diretores dos demais Municípios.

Comparando-se os valores constantes da Tabela 2 ao exigido para que cada um elaborasse, isoladamente, o seu plano diretor (R\$200.000,00), percebe-se que esta ação foi vantajosa aos Municípios consorciados que aderiram à ação. Afinal, é, exatamente, a redução dos custos – economicidade ou eficiência em sentido estrito – que justifica a criação dos consórcios.

Analisando-se os planos produzidos nesta ação, vê-se que somente o plano diretor de Rio Azul atendeu ao contido na Resolução ConCidades n. 34/2005 acerca da incorporação de outros diplomas urbanísticos locais no texto dos planos diretores (SEDU/PARANACIDADE, [20--]). A manutenção da prática de leis urbanísticas apartadas dos planos diretores nos 7 Municípios restantes pode se justificar por dois motivos não-excludentes: por tradição; ou para evitar que tais regras se submetam à sistemática participativa de elaboração, alteração e fiscalização dos planos diretores.

Neste último caso, apesar da celeridade na adequação destas regras às alterações da realidade, há a redução da operacionalidade dos planos e das possibilidades de participação popular: eles não prescreverão ações urbanísticas concretas; não se realizará a regulação urbanística do solo – o que impacta, diretamente, no mercado imobiliário. Assim, sob o argumento de que a regulação urbanística do solo é eminentemente técnica e imune às forças políticas, possibilita-se a captura das ações urbanísticas pelos atores do mercado imobiliário formal, fazendo com que elas não guardem relação com o plano diretor, não contribuam em nada para a sua realização ou, até mesmo, impeçam-na. (VILLAÇA, 2004).

Quanto aos mecanismos de fiscalização que deveriam estar contidos nos citados planos diretores, o estado do Paraná editou a Lei n. 15.229/2006 (que dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual). Esta, em seu art. 3º, prescreve que a “elaboração, implementação e controle” dos planos diretores observará o Estatuto da Cidade, bem como deverá conter: “diagnóstico” da realidade local, “fundamentação” do plano e a fixação de diretrizes sobre aspectos “físicos, ambientais, socioeconômicos”, sócio-espaciais e relativos às redes de infraestrutura e serviços públicos (I); “diretrizes e proposições” que abranjam todo o território municipal, de forma a estabelecer uma política pública de desenvolvimento local e um sistema permanente de planejamento (II); a criação das diversas leis urbanísticas locais, incluindo aquelas relacionadas aos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade (III); a compatibilização do plano diretor com as leis orçamentárias (IV); a criação de um sistema de “acompanhamento e controle” da execução do plano, com a previsão de indicadores adequados a este desiderato (V); “institucionalização de grupo técnico permanente, integrado à estrutura administrativa da Prefeitura Municipal”, destinado a auxiliar nas atividades de controle, fiscalização, elaboração e alteração do plano diretor e demais leis dele decorrentes (VI). Ademais, o §6º, desta lei prescreve que em 90 dias, contados da entrada em vigência do seu plano diretor, cada Município paranaense instituirá um Conselho da Cidade, para “integrar o processo permanente de planejamento e gestão decorrente da implementação” dos seus planos diretores (PARANÁ, 2006).

Compete à SEDU/PARANACIDADE o controle do cumprimento destas regras, o que é realizado mediante declaração dos Chefes do Poder Executivo de cada Município. Com base nos dados constantes destas declarações, relativas aos anos de 2017 e 2019, relativas à vigência dos Planos Diretores Municipais (PDM), do Plano de Ação e Investimentos (PAI) e do Conselho da Cidade Municipal, elaborou-se a Tabela 3, que compila as informações dos 8 Municípios que elaboraram os seus planos diretores por intermédio do CONDER:

Tabela 3: Declaração dos Municípios da vigência do PDM, PAI e Conselho da Cidade em atendimento à Lei Estadual n. 15.229/2006 (que dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual)

Município	Elaboração do PDM – com no máximo 10 anos de vigência (incisos I e II, artigo 3º)	Lei do PDM aprovada e em conformidade com o inciso III, do artigo 3º	PAI/PDM atualizado, com cronograma em vigência (inciso IV, artigo 3º)	Acompanhamento e controle do PDM – com atualização dos indicadores (inciso V, artigo 3º)	Grupo Técnico Permanente (inciso VI, artigo 3º)	Criação do Conselho Municipal da Cidade (artigo 6º)
Rio Azul	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Rebouças	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Teixeira Soares	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Inácio Martins	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Guamiranga	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Mallet	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Fernandes Pinheiro	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Imbituva	SIM	SIM	SIM (mas, expirou em 2012)	NÃO	SIM	SIM

Fonte: Organizada pelos autores com base em SEDU/PARANACIDADE, [20--].

Analisando-se os dados da Tabela 3 em face das sobreditas descrições acerca da elaboração dos planos diretores dos Municípios consorciados, podem-se realizar algumas ilações. Rebouças, Guamiranga e Imbituva não criaram novos planos que substituíssem aqueles elaborados com a mediação do CONDER, o que significa que, com o transcurso do lapso temporal de 10 anos, os citados planos perderam sua eficácia jurídica, *i.e.*, atualmente, estes Municípios não possuem planos diretores⁷. Ademais, 50% dos Municípios consorciados declararam não realizar o acompanhamento e o controle da execução dos seus planos diretores com a respectiva atualização dos indicadores, implicando no descumprimento do art. 3º, V, da Lei estadual n. 15.229/2006 (que dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual), o que corrobora a percepção de que eles não são operacionais, porquanto inexistente a fiscalização de sua execução. Rebouças e Guamiranga declararam, ainda, não possuir grupo técnico permanente, o que afronta o art. 3º, VI, da citada lei estadual, o que contribui para a sobredita percepção de inexecução dos planos. Por fim, Rebouças e Teixeira Soares não criaram os Conselhos da Cidade, afrontando o art. 6º, da mencionada lei estadual, maculando o direito à cidade, já que a ausência do conselho obstaculiza a participação e controle popular das ações urbanísticas.

⁷ Em 2019 o Município de Teixeira Soares editou seu novo plano Diretor.

Os planos de recursos hídricos e os planos de saneamento básico

A partir de 2009, o CONDER realizou estudos para elaborar um Termo de Referência que fundamentaria uma licitação destinada a contratar uma empresa a quem competiria elaborar alguns planos setoriais para os Municípios consorciados – *v.g.*, planos de recursos hídricos e planos de saneamento básico. Consoante o art. 6º, Lei federal n. 9.433/97 (Lei dos Recursos Hídricos), os “planos de recursos hídricos são planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos” (BRASIL, 1997). Por sua vez, conforme se depreende do art. 3º, I, da Lei federal n. 11.445/2007 (Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e para a Política Federal de Saneamento Básico), e do art. 2º, I, do Decreto federal n. 7.217/2010 (Regulamento da Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e para a Política Federal de Saneamento Básico), o plano de saneamento básico prescreve as ações relacionadas à “identificação”, à “qualificação”, à “quantificação”, à “organização” e à “orientação” dos atores públicos ou privados no que concerne à prestação ou à colocação à disposição de “serviços”, “infraestruturas” e “instalações” de “abastecimento de água potável”, de “esgotamento sanitário”, de “limpeza e manejo de resíduos sólidos” e “de drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas” (BRASIL, 2010a).

Para o CONDER, a exigência do Termo de Referência feita pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) para liberar os recursos para a elaboração dos planos de recursos hídricos não se aplicava à região. Por um lado, exigia-se a realização de 4 audiências públicas e de 1 conferência das cidades, o que, segundo o CONDER, demandaria cerca de um ano para que os Municípios realizassem, apenas, as audiências públicas. Por outro, a elaboração destes planos por cada Município, isoladamente, custaria duas vezes mais que a elaboração de um plano diretor.

Embora a discussão quanto aos custos aponte que a adoção da via consorciada seja adequada, novamente, a gestão democrática da cidade é vista como um óbice à realização das ações urbanísticas. Aparentemente, compreendia-se que a via consorciada facilitaria a realização dos eventos de participação popular ou que esta via prescindiria destas oportunidades de participação, o que, em todos os casos, mostra-se inadequado, pois, tais oportunidades não são reduzidas ou afastadas caso um Município participe de um consórcio. Outrossim, as dificuldades para organizar e realizar tais eventos não se alteram devido à existência do citado arranjo, recordando-se que qualquer ação ou omissão que possa obstaculizar a participação popular ou torná-la fictícia equivale à não-participação e, portanto, macula o direito à cidade.

Com relação à política de saneamento básico, à época, discutia-se a renovação dos contratos de concessão dos serviços de abastecimento de água e de coleta de esgoto sanitário, oportunizando-se, assim, o desenvolvimento de uma política pública de caráter interfederativo, caso os planos municipais prescrevessem que a região deveria ser atendida de forma conjunta, devido a compartilharem problemas parecidos e possuírem metas semelhantes. Entre os objetivos do CONDER estava a renovação dos contratos com a Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR) e os Municípios, de forma conjunta.

Assim, no que tange aos planos de recursos hídricos e de saneamento, a atuação do CONDER se restringiu: à realização do estudo técnico para posterior elaboração dos planos; à contratação de um engenheiro ambiental e de um advogado especialista na área para desenvolvimento de estudos técnicos voltados à futura elaboração dos planos de recursos hídricos e dos Termos de Referências para a realização das licitações que contratariam empresas especializadas para elaborarem os anteprojetos de leis dos citados planos.

O CONDER elaborou o Termo de Referência relativo à licitação para a feitura dos planos de recursos hídricos, aprovado pela FUNASA, e utilizado, entre 2010 e 2011, por Guamiranga, Inácio Martins, Mallet, Rebouças, Rio Azul, Prudentópolis e Teixeira Soares (CAVICHIOLO, 2017, p. 213). O CONDER também elaborou o Termo de Referência para a licitação referente aos planos de saneamento básico, iniciados em 2013, e que atenderiam aos Municípios de Guamiranga, Rio Azul, Mallet, Teixeira Soares, Prudentópolis e Rebouças.

Assim, em relação a estas ações, a atuação do CONDER se restringiu à realização de estudos técnicos prévios à elaboração do Termo de Referência para que se licitasse a contratação de terceiro a quem caberia elaborar os citados planos. Conforme Cavicholo (2017, p. 212-213): a divisão das despesas relacionadas a estas ações perdurou por 10 meses, tendo sido “parcialmente cumprido por alguns municípios”, mas não por todos, o que postergou o término desta ação; e o valor do objeto contratado na licitação foi de R\$260.000,00.

Os planos de gerenciamento de resíduos sólidos

Consoante o art. 4º, Lei federal n. 12.305/2010 (institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos), os planos de resíduos sólidos podem ser definidos, de forma genérica, como instrumentos voltados à “gestão integrada” e ao “gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos” (BRASIL, 2010b). Nos termos do Decreto federal n. 7.404/2010 (que regulamentava, à época, a Lei que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos), estes planos teriam abrangência nacional, estadual, local e regional, hipótese em que abarcaria parcelas do território estadual (BRASIL, 2010a). Seguindo esta orientação, o Município de Cianorte, em parceria com a SANEPAR, tornou-se modelo estadual na coleta e destinação de resíduos, pois, foi o primeiro a instalar um aterro sanitário com abrangência regional (TERTULINO, 2014).

Segundo informações do CONDER, os diplomas normativos citados e o exemplo de Cianorte orientaram as ações do consórcio para elaborar planos de gerenciamento de resíduos sólidos para os Municípios consorciados. Para isso, buscou-se, em parceria com a SANEPAR, constituir um consórcio regional para atuar especificamente nesta seara, admitindo-se que ele transferisse a execução destas atividades a terceiros para reduzir os custos operacionais, bem como instalar locais comuns de transbordo dos resíduos coletados nos Municípios consorciados. Entretanto, estes objetivos foram frustrados, pois, apesar de a SANEPAR ter desenhado e apresentado as matrizes e regiões de transbordo, a parceria não se efetivou e os Municípios não se uniram para a contratação em comum de uma empresa responsável pelo gerenciamento dos resíduos.

O CONDER passou, então, a centrar esforços na realização de estudos técnicos para a futura elaboração dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos para Guamiranga, Rio Azul, Mallet, Teixeira Soares, Prudentópolis e Rebouças. A empresa Ecotécnica – Tecnologia e Consultoria Ltda. venceu o certame e, em 2014, os planos começaram a ser elaborados, entrando, posteriormente, em vigência.

Igualmente ao que ocorreu com os demais casos analisados, a ação não beneficiou todos os Municípios consorciados. Novamente, a atuação do CONDER se restringiu a estudos técnicos preliminares para a realização de licitação voltada à contratação de uma empresa responsável por elaborar os anteprojetos dos planos.

O Programa Patrulha Rural

O estado do Paraná, por meio da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SEAB) criou o Programa Patrulha Rural para apoiar os Municípios na recuperação de vias rurais, mediante a seleção de consórcios intermunicipais para recebimento de apoio do programa PRO-RURAL no subcomponente estradas rurais. Esse Programa deu azo à reestruturação do CONDER, de forma a: incluir novos Municípios no arranjo territorial; adequar a sua conformação ao regramento nacional; alterar a natureza jurídica de sua personalidade para uma pessoa jurídica de direito público; realizar processo seletivo para a contratação de profissionais para executar o programa.

A partir desta nova configuração, o CONDER se credenciou junto ao Banco Mundial (BIRD) e realizou licitações para a contratação dos executores das obras previstas no Programa. Em outubro de 2017, iniciaram-se os trabalhos em Irati e, em seguida, atenderam-se Teixeira Soares, Fernandes Pinheiro, Rebouças, Rio Azul, Inácio Martins e Prudentópolis. O rateio foi definido no valor de R\$6.000,00 por Município, desde outubro de 2017 até a finalização do programa. Apesar de somente os citados Municípios terem aderido ao Programa, os demais integrantes do CONDER se responsabilizaram pelo convênio.

Segundo instruções da SEAB e do BIRD, realizaram-se consultas públicas em cada um dos Municípios para apresentação do programa: uma em Fernandes Pinheiro, em Irati, em Teixeira Soares e em Rebouças; duas em Inácio Martins; e três em Rio Azul. A realização destes eventos aponta que os argumentos contrários à participação popular apresentados em relação aos planos de recursos hídricos e de saneamento básico não são razoáveis, pois, aqui, a participação se mostrou compatível com a realização de ações urbanísticas pela via consorciada, o que pode indicar que houve uma evolução na compreensão do tema ou que, na realidade, os óbices apresentados, naquela ocasião, têm outras bases.

O convênio e o termo aditivo de prazo foram publicados pela SEAB em seu portal, e as ações foram fiscalizadas por técnicos da SEAB lotados no escritório regional de Irati e de Laranjeiras do Sul, e, também, pelo BIRD, visto que financiou a aquisição do maquinário utilizado na execução das obras previstas no Programa.

O conder visto por si mesmo e pelos municípios consorciados

O CONDER, nascido no bojo do Programa Paraná Urbano, por meio da AMCESPAR, é uma experiência de gestão/execução interfederativa da Política Urbana, que opera com um dos instrumentos jurídico-administrativos de colaboração intermunicipal, insertos no modelo de federalismo cooperativo brasileiro. Porém, os dados expostos apontam que este arranjo territorial apresenta diversos problemas que comprometem os resultados de suas ações urbanísticas.

A sobreposição das atribuições da AMCESPAR e do CONDER leva à confusão das entidades e ao apagamento da segunda. Isto se faz notar, *v.g.*, pela permanência de ambas as entidades na mesma sede e pelos documentos oficiais do consórcio em que se lê a expressão “AMCESPAR/CONDER”.

As manifestações dos Municípios aos questionamentos apresentados corroboram esta afirmação, pois, muitos desconheciam a existência do CONDER e as suas ações. Este é o caso de Fernandes Pinheiro que, questionado sobre as ações do CONDER, limitou-se a orientar que se buscassem as informações junto à AMCESPAR. Também Imbituva, questionado sobre o seu plano diretor, afirmou que fora elaborado pela AMCESPAR e que não existem informações sobre a participação do CONDER, sugerindo, por fim, que se realizasse uma consulta sobre o tema junto à AMCESPAR.

Situação semelhante deu-se com Inácio Martins, que informou que o seu plano diretor não foi desenvolvido pelo CONDER. Essa afirmação lança dúvidas sobre as informações apresentadas pela AMCESPAR e que foram compiladas na Tabela 2, e sobre a resposta a outro questionamento, em que o Município afirmou que o CONDER acompanhou a elaboração do plano até a sua aprovação. Ademais, o Município afirmou que os repasses fizeram-se ao CONDER, que nunca realizou pagamentos diretamente a qualquer empresa e que a atuação do CONDER se restringiu aos demais planos, cuja implementação segue o plano de ação municipal.

O desconhecimento e a pouca importância atribuída ao CONDER pelos Municípios consorciados também podem ser ilustrados pelas dificuldades de os informantes responderem aos questionamentos feitos. Rebouças, Mallet, Prudentópolis, Guamiranga e Rio Azul não responderam aos questionários enviados, apesar da insistência dos pesquisadores – o que levou o informante do último Município citado a solicitar que não lhe fossem encaminhados questionamentos. Até mesmo o CONDER teve dificuldades para atender às solicitações de acesso aos planos e ações, o que foi solucionado, parcialmente, pelas entrevistas: suas respostas se restringiram ao seu processo de criação e alteração e ao Programa Patrulha Rural; dados sobre outros planos somente foram fornecidas informalmente.

Outro problema se refere às finalidades institucionais do CONDER. Segundo seu estatuto, a entidade é competente para gerir/executar toda a política urbana dos Municípios consorciados, o que contraria o regramento jurídico nacional sobre a matéria, já que a Política Urbana abarca todas as funções administrativas não se restringido aos serviços públicos.

Assim, há a necessidade de o CONDER alterar suas atribuições para adequá-las aos diplomas normativos que regulam este tipo de arranjo territorial. Isso pode ser fomentado pela nova versão do Programa paranaense que restringiu a sua execução pela via consorciada àquelas atividades que, juridicamente, podem ser realizadas por estes atores institucionais. O exame das ações realizadas pelo CONDER permite constatar que elas se restringiram a serviços públicos administrativos, o que se adéqua à noção constitucional de serviços públicos, mas, não permite afirmar que tais ações sejam dotadas de condições de efetividade. Não obstante o silêncio e o laconismo do CONDER e dos Municípios consorciados, os dados obtidos fornecem alguns indícios sobre as ações desenvolvidas (Quadro 1):

Quadro 1: Síntese dos indicadores da atuação do CONDER:

Indicadores	Planos diretores	Planos de saneamento básico e de recursos hídricos	Planos de gerenciamento de resíduos sólidos	Programa Patrulha Rural
Eficácia	Vício nos atos constitutivos do CONDER: não pode gerir/executar toda a política urbana	Vício nos atos constitutivos do CONDER: não pode gerir/executar toda a política urbana	Vício nos atos constitutivos do CONDER: não pode gerir/executar toda a política urbana	Vício nos atos constitutivos do CONDER: não pode gerir/executar toda a política urbana
Rateio	Ação vantajosa: valor que coube a cada Município X o custo que cada Município arcaria isoladamente	Licitação: R\$260.000,00 (valor do objeto, mas, sem dados sobre o valor que cada Município arcaria isoladamente)	Não	R\$6.000,00 por Município, desde 10/2017

continua

continuação

Publicidade/ participação popular	CONDER não tem Portal da Transparência: informações obtidas nos Portais dos Municípios, das Câmaras Municipais e da SEDU; Falta de dados sobre participação popular	Não: justificativa de muitas audiências públicas	Não	Instruções da SEAB e do BIRD; Participação (consultas públicas) nos municípios atendidos; Convênio e termo aditivo de prazo publicados pela SEAB
Fiscalização	CONDER	NÃO	NÃO	SEAB e BIRD
Execução	CONDER realizou a licitação; Vencedor da licitação: Tagore & Turbay Arquitetura e Urbanismo Ltda.	CONDER realizou estudos preliminares para elaboração do Termo de Referência	CONDER realizou estudos preliminares para elaboração do Termo de Referência; Vencedor da licitação: Ecotécnica – Tecnologia e Consultoria Ltda.	CONDER se reestruturou e realizou a licitação para a contratação de empresas para realizarem as obras

Fonte: Organizada pelos autores com base nas entrevistas realizadas com o CONDER e com os Municípios consorciados.

Assim, salvo o Programa Patrulha Rural, a atuação do CONDER se limitou à realização de estudos técnicos. Quanto aos planos de gerenciamento de recursos hídricos, de saneamento básico e de resíduos sólidos, tais estudos se restringiram à elaboração dos Termos de Referência e outros documentos necessários à licitação para a contratação daquele que realizaria a ação – *i.e.*, o CONDER transferiu as atividades-fim que motivaram a sua criação, o que põe em causa a própria necessidade da entidade. Quanto aos planos diretores, os estudos realizados subsidiaram a feitura dos anteprojetos dos planos e a licitação para contratar o executor da ação, o que também é ilícito, pois, sob a aparente vantagem econômica, novamente, o CONDER transferiu uma de suas atividades-fim.

Se a causa da delegação de atividades-fim está na morosa estruturação do CONDER, não há razões para a sua subutilização decorrente de um olhar restrito às vantagens financeiras. As informações obtidas não indicam que, na elaboração dos anteprojetos, buscou-se compatibilizar os planos diretores produzidos, o que indica a necessidade de que outros estudos avaliem este aspecto. Ora, a harmonização dos diplomas normativos municipais é uma das razões principais para a existência do CONDER, já que ele se funda na compreensão de que a Política Urbana é uma função pública de interesse comum.

Os dados coletados indiciam, portanto, que a Política Urbana é tomada como um subterfúgio para transferir atividades urbanísticas ao setor privado, o que, como visto, necessita de novos estudos. Eles também indiciam que o programa estadual é um meio de o estado do Paraná e seus Municípios se desincumbirem formalmente de suas atribuições urbanísticas, sem uma real preocupação com a realização do direito à cidade – buscar-se-iam afastar eventuais responsabilizações ligadas à omissão em desenvolver as ações urbanísticas devidas.

Estes indícios parecem explicar uma das possíveis razões para que, aparentemente, o Programa Patrulha Rural seja mais bem delineado que os demais e suas ações serem dotados de maior efetividade: o aparente maior interesse do estado do Paraná em viabilizar a circulação de *commodities*, ainda que em detrimento de ações de forte impacto ambiental e social. Ainda que com peso diferente, situação idêntica parece ocorrer com a AMCESPAR e os Municípios consorciados, embora, em relação a estes pareça haver uma causa sub-reptícia: a tentativa de angariar recursos financeiros de outros Entes Federados e de financiadores externos, o que permitiria que os recursos municipais próprios que se dirigiam às ações urbanísticas se destinassem a outras áreas.

Conclusão

A CF/88 adotou o federalismo cooperativo como forma de implementar ideais de gestão compartilhada das ações públicas. Este modelo federativo pode ser exemplificado, no plano infraconstitucional, pela criação de diversos marcos legais que buscam garantir e operacionalizar a gestão compartilhada, como é o caso do Estatuto da Cidade, do Estatuto das Metrôpoles e da Lei de Consórcios Públicos. Esta última veio regulamentar a nova redação do art. 241, CF/88, que inseriu os convênios e os consórcios públicos como mecanismos de cooperação entre os Entes Federados.

Assim, os mecanismos de cooperação, em geral, e especificamente, os consórcios públicos operam em um sentido oposto àquela da competitividade entre os Entes Federados. Afinal, a competição interfederativa, notadamente no que tange aos Municípios, tende a beneficiar aqueles com maior peso demográfico e econômico, em detrimento dos pequenos, que, em regra, são desprovidos de capacidade institucional e financeira para desempenhar todas as funções que lhes foram outorgadas pela CF/88, como ilustra a Política Urbana. Ademais, a lógica competitiva propicia que os Municípios tomem decisões isoladamente, sem considerar os impactos positivos e/ou negativos que serão gerados aos demais, em especial, aos Municípios vizinhos.

No que concerne à Política Urbana, a cooperação interfederativa tem o condão de fazer com que preocupações regionais se insiram no processo decisório de cada Ente Federado participante de um dado arranjo territorial. Neste contexto, a criação de atores regionais – pessoas jurídicas que não integram a estrutura federal definida pela CF/88 – apresenta-se como um instrumento importante para a realização do direito à cidade – finalidade da Política Urbana prescrita constitucionalmente – pois, aumenta a eficiência na aplicação dos recursos públicos, maximiza os efeitos positivos das ações públicas – podendo reduzir os impactos negativos – e possibilita a distribuição igualitária dos ônus e benefícios da urbanização.

Entre os citados atores regionais estão os consórcios públicos que se caracterizam como arranjos territoriais voluntários criados para a gestão associada de serviços públicos que se identifiquem como uma função pública de interesse, *v.g.*, aqueles insertos na Política Urbana. Todavia, a implementação das ações urbanísticas pela via consorciada demanda que os instrumentos jurídico-administrativos, surgidos com fundamento no federalismo cooperativo, sejam manejados de forma adequada e criativa e, por esta razão, é que se mostrou relevante a investigação acerca do CONDER. Afinal, esta entidade administrativa, criada no bojo do Programa Paraná Urbano, por meio da AMCESPAR, apresenta-se como uma das primeiras experiências de gestão/execução interfederativa da Política Urbana.

Com base nos dados coletados e analisados, entretanto, pode-se afirmar que a aludida experiência apresenta diversos problemas que comprometem os seus resultados. Esta conclusão se justifica por diversos fatores que vão de problemas ligados à eficácia dos seus atos constitutivos

à impossibilidade de análise da efetividade das suas ações por meio dos indicadores propostos em razão da falta/indisponibilidade de dados.

In abstracto, verificou-se uma confusão entre os papéis da AMCESPAR e do CONDER, o que decorre da sobreposição das atribuições de ambas as entidades. Os documentos oficiais do consórcio utilizam a expressão “AMCESPAR/CONDER” e a sede de ambas as entidades continua a mesma até os dias atuais, situação que, inicialmente, seria transitória.

Outrossim, ainda em termos abstratos, as finalidades do CONDER, como definidas no seu estatuto, permitem concluir que ele foi criado para a gestão/execução de toda a política urbana dos entes consorciados – adequando-se a uma acepção ampla da expressão “serviço público”, o que ultrapassa os limites da própria CF/88. Afinal, a Política Urbana extrapola os contornos normativos que o ordenamento jurídico brasileiro atribuiu à expressão “serviço público”, pois, ela envolve as diversas funções administrativas. Logo, as citadas finalidades institucionais indicam que a criação do CONDER teria um vício de origem com impactos sobre a própria eficácia dos citados atos, cuja única forma de correção seria uma interpretação restritiva dos aludidos escopos, o que, porém, pode não interessar aos Municípios consorciados.

Não obstante, a centralidade da eficácia na determinação da efetividade, poder-se-ia questionar se as ações do CONDER reúnem as demais condições de efetividade aptas a realizar o direito à cidade nos Municípios consorciados. Porém, *in concreto*, esta possibilidade é refutada pelos dados obtidos mediante a análise das ações que, de fato, o CONDER realizou.

Na maioria das vezes, a atuação do CONDER se restringiu ao planejamento, como ocorreu, *v.g.*, com os planos diretores, em que a atuação do consórcio se limitou a realização de estudos técnicos que subsidiaram a elaboração dos citados planos. Nos casos dos planos de gerenciamento de recursos hídricos, de saneamento básico e de resíduos sólidos, a atuação do CONDER se resumiu à elaboração dos Termos de Referência e outros documentos necessários à realização da licitação que objetivava contratar aquele que realizaria a ação. Em todos estes casos, verificou-se que o CONDER transferiu a terceiros as atividades-fim que motivaram a sua própria criação, o que põe em causa a própria necessidade da entidade.

A não disponibilização dos dados pelo CONDER e pelos Municípios permitem conjecturar duas hipóteses: não houve interesse em fornecer os dados; e/ou não há controle dos Municípios sobre as ações urbanísticas desenvolvidas pelo CONDER e o próprio consórcio não controla as suas próprias ações. Ambas as hipóteses, indicam uma mácula ao princípio da publicidade e a pouca importância que Municípios consorciados atribuem à Política Urbana. Assim, a ausência de dados impediu que se verificasse, de forma cabal, se as ações do CONDER são dotadas de condições de efetivar o direito à cidade no espaço interfederativo, o que, também, prejudicou a sugestão de medidas que possibilitassem a realização deste escopo.

Os dados colhidos parecem indicar que a constituição do CONDER teve como causa sub-reptícia a tentativa de angariar recursos financeiros de outros Entes Federados e de financiadores externos. Porém, ainda que a experiência analisada se mostre problemática, isto não significa que os consórcios públicos não possam ser empregados na seara urbanística. Eles são adequados aos casos em que se esteja diante de um serviço público, caracterizado como ação urbanística de interesse comum de todos os entes consorciados. Porém, situações semelhantes àquelas estudadas aqui parecem exigir arranjos territoriais mais complexos – *v.g.*, as microrregiões – que permitam: de um lado a participação ativa dos Estados-membros, dos Municípios e da população diretamente atingida; e, lado outro, um manejo mais criativo das diversas ações urbanísticas de interesse comum voltadas à realização do direito à cidade em uma determinada região.

Aparentemente, o estado do Paraná afastou esta possibilidade e, com ela, a própria perspectiva regional/interfederativa, pois, a nova versão do Programa estadual parece desconsiderar tais aspectos para privilegiar Municípios de maior peso demográfico/econômico e, em regra, dotados de maior capacidade institucional, para atenderem aos requisitos e se elegerem para receberem os recursos provenientes do citado Programa. Consequentemente, isto afastará a cooperação interfederativa e fomentará a competição intermunicipal, o que, por fim, tende a prejudicar a efetividade da Política Urbana constitucionalmente prescrita.

Referências

AMCESPAR. **Estatuto social**, 1983. Disponível em: <<http://www.amcespar.com.br/pag.asp?id=73>>. Acesso em: 12 jul 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Resolução n. 34, de 01 de julho de 2005, alterada pela Resolução recomendada n. 164, de 26 de março de 2014**. Emitir orientações e recomendações ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, tendo por base o Estatuto das Cidades. Disponível em: <<http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao34.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 09 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em: 08 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 7.217, de 21 de junho de 2010**. Regulamenta a Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm>. Acesso em: 02 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 7.404, de 23 de dezembro de 2010**. Regulamenta a Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis ns. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei n. 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm>. Acesso em: 23 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.305, de 02 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm>. Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 02 jul. 2021.

CAVICHIOLO, Rafael Gustavo. **A ação consorciada para elaboração dos planos de gestão municipal integrada e o respectivo sistema de manejo de resíduos sólidos domiciliares nos municípios da região centro sul do paranÁ.** 250 p. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas na linha Estado, Direitos e Políticas Públicas UEPG. Ponta Grossa, 2017.

CONDER. **Ata de reunião do consórcio intermunicipal realizada em 05 de abril de 2004.**

CONDER. **Estatuto social**, 2004. Disponível em: <http://www.amcespar.com.br/arquivos/estatuto_condor_2.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2021.

CONDER. **Protocolo de intenções consórcio intermunicipal para desenvolvimento regional.** 12 de maio 2017.

CONDER. **Protocolo para constituição de consórcio intermunicipal para ações conjuntas na microrregião da Amcespar.** 05 abril 2004.

CONDER. **Termo de compromisso.** 05 de abril 2004.

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. Governança metropolitana: desafio para a gestão pública fluminense. **Revista de direito ambiental**, São Paulo, v. 78 p. 447-474, abr./jun. 2015.

COSTA, Igor Sporch da. **Igualdade na diferença e tolerância.** Viçosa: Editora Universidade Federal de Viçosa, 2007.

COSTA, Igor Sporch da. A constitucionalização do direito urbanístico brasileiro: avanços, reveses e perspectivas de investigação nos 30 anos da Constituição de 1988. In: ANJOS, Alexsandro dos; ALTHAUS, Bruno Margraf; COSTA, Igor Sporch da. (Org.). **30 anos de Constituição para quem?** Reflexos do I Congresso de Direito Público da UEPG. 1ed. Porto Alegre: Editora Fi, 2019, v. 1, p. 251-302.

COSTA, Igor Sporch da. O urbanismo e o direito por um prisma interdisciplinar: um estudo sobre a produção normativa para efetivação do direito à cidade. **Revista de direito administrativo**, v. 255, p. 161-192, set. /dez. 2010.

COSTA, Igor Sporch da. Para além das semelhanças: um ensaio sobre a autonomia e a simbiose entre o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico. **Revista dos tribunais**, v. 946, p. 187-230, ago. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da cidade comentado**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas sociais**, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.

IBGE. **Principais informações sobre o município**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade: o fenômeno urbano – sentido e finalidade da industrialização. O principal direito do homem**. São Paulo: Documentos, 1969.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão Soares; MESSEBERG, Roberto Pires; FERREIRA, Paula Lima. Transformações na Federação Brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. **Boletim de análise político-institucional**, n. 12, p. 67-74, jul. /dez. 2017.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos: comentários à Lei 11.107/2005**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

NOVAES, Giovana; COSTA, Igor Sporch da. O direito à cidade e a política de transporte urbano coletivo: reflexões a partir da relação entre a definição da tarifa e a participação popular no município de Ponta Grossa-PR. **Revista dos tribunais Sul**, v. 1, p. 35-104, 2013.

PARANÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Paraná**. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=9779&codTipoAto=10&tipoVisualizacao=compilado>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

PARANÁ. **Lei complementar n. 82, de 24 de junho de 1998**. Dispõe sobre a criação e implantação de consórcio intermunicipal relacionado com a prestação de serviços públicos de interesse comum, nas funções, áreas e setores que especifica e adota outras providências. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=8484&codItemAto=79747#79747>>. Acesso em: 02 jul. 2021.

PARANÁ. **Lei n. 15.229, de 25 de julho de 2006**. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. Disponível em: <<http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65>>. Acesso em: 03 jul. 2021.

PARANACIDADE. **Estatuto**. Curitiba: Paranacidade, 1996. Disponível em: <<http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=58>>. Acesso em: 04 jul. 2021.

PARANACIDADE. **Paraná Urbano III**. Curitiba: Paranacidade, 2018. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/arquivos/File/Parana_Urbano_III/Regulamento_operacional_Programa.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2021.

PARANACIDADE. **Paranacidade: resúmen ejecutivo: programa de apoyo al desarrollo urbano de Paraná**. Curitiba: Paranacidade. 1996. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/arquivos/File/programas/parana_urbano_i.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

PARANACIDADE. **Programa Paraná Urbano II: relatório de término de projeto**. Curitiba: Paranacidade, 2003. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/arquivos/File/programas/resultado_ii.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2021.

PARANACIDADE. **Referências para a política de desenvolvimento urbano e regional para o estado do Paraná.** Curitiba: Paranacidade, 2017. v. 1. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/arquivos/File/PDUR/PDUR_volume_1_20200310.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2021.

PARANACIDADE. **Referências para a política de desenvolvimento urbano e regional para o estado do Paraná.** Curitiba: Paranacidade, 2019. v. 3. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/arquivos/File/PDUR/PDUR_volume_3_PARTE2.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **As metrópoles brasileiras no milênio: resultados de um programa de pesquisa.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 209-230, jan./jun. 2011.

SEDU. **Ação e missão da Secretaria do Estado do Desenvolvimento Urbano**, [19--]. Disponível em: <<https://www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br/Pagina/Acao-e-Missao#>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

SEDU/PARANACIDADE. **Portal dos municípios:** documentação municipal, [20--]. Disponível em: <<https://portaldosmunicipios.pr.gov.br/municipio>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TERTULINO, Paulo. **Cianorte é modelo no Brasil na coleta e destinação de lixo.** 2014. Disponível em: <<https://folhadecianorte.com/cianorte-e-modelo-brasil-na-destinacao-de-lixo/>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004. p. 169-243.