

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**O rio e a cidade:** o diálogo jurídico entre o plano hídrico e o plano diretor

**The river and the city:** the legal dialogue between the hydric plan and the directing plan

Clarissa Ferreira Macedo D'Isep

# Sumário

|   |            |
|---|------------|
| <b>INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E RESISTÊNCIA CORPORATIVA: O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA .....</b>  | <b>14</b>  |
| Leandro Molhano Ribeiro e Christiane Jalles Paula   |            |
| <br>  |            |
| <b>A RESPONSABILIDADE SOCIAL DA MAGISTRATURA BRASILEIRA: ACCOUNTABILITY E RESPONSABILIDADE EM MEIO À TENSÃO ENTRE O DEVER DE PRESTAR CONTAS E A GARANTIA DA INDEPENDÊNCIA JUDICIAL .....</b>              | <b>30</b>  |
| Marcelo Roseno de Oliveira  |            |
| <br>  |            |
| <b>THE END OF THE WORLD AS THEY KNEW IT: SHOULD FORMER JUDGES BE DENIED ADMISSION TO THE BAR AFTER THE TRANSITION TO DEMOCRACY? .....</b>   | <b>42</b>  |
| Stefan Kirchner   |            |
| <br>  |            |
| <b>CONDICIONANTES E DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ENFOQUE COMUNITARISTA DA TRANSFORMAÇÃO SOCIAL .....</b>  | <b>52</b>  |
| João Pedro Schmidt  |            |
| <br>  |            |
| <b>GESTÃO PÚBLICA E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: TEORIA DO ESTADO E TECNOLOGIAS DE GOVERNANÇA DIFUSA PARA CONTROLE SOCIAL .....</b>  | <b>74</b>  |
| Thiago Souza Araujo, Kinn Peduti de Araujo Balesteros da Silva e Aires Jose Rover   |            |
| <br>  |            |
| <b>A TITULARIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS POR PARTE DE PESSOAS JURÍDICAS. A EMPRESA COMO AGENTE DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: NOTAS INTRODUTÓRIAS AO DIREITO EMPRESARIAL CONSTITUCIONAL .....</b> | <b>100</b> |
| Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy e Patrícia Perrone Campos Mello   |            |
| <br>  |            |
| <b>DA TEORIA OBJETIVA DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA E OS GRUPOS DE SOCIEDADES SOB A ÓTICA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO .....</b>  | <b>121</b> |
| Daniel Amin Ferraz e Marcus Vinicius Silveira de Sá   |            |
| <br>  |            |
| <b>A INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA E A TEORIA DA DISTRIBUIÇÃO DINÂMICA: SEMELHANÇAS E INCOMPATIBILIDADES .....</b>  | <b>141</b> |
| Leonardo Roscoe Bessa e Ricardo Rocha Leite   |            |

|  |            |
|--|------------|
| <b>A CLÁUSULA DE INTERDIÇÃO DE CONCORRÊNCIA NO DIREITO BRASILEIRO E SUA FUNDAMENTAÇÃO HISTÓRICA: O CASO DA COMPANHIA DOS TECIDOS DE JUTA (1914). NOTAS SOBRE SEUS REFLEXOS NORMATIVOS, DOUTRINÁRIOS E JURISPRUDENCIAIS</b> ..... | <b>157</b> |
| Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy e Daniel Amin Ferraz   |            |
| <b>CONDITIONAL CASH TRANSFERS (CCT) IN LATIN AMERICA: ANALYZING THEIR POTENTIALS AND CHALLENGES SPECIAL REFERENCE TO THE ARGENTINE REPUBLIC</b> .....  | <b>178</b> |
| Luciano Carlos Rezzoagli, Gonzalo Chiapello e Florencia Cabrera  |            |
| <b>A CONTRADIÇÃO ENTRE A REGULAMENTAÇÃO EXISTENTE E A COMPLEXIDADE DOS FATOS REAIS NO CASO DAS DROGAS PARA DOENÇAS NEGLIGENCIADAS</b> .....  | <b>194</b> |
| Marcos Vinício Chein Feres, Lorena Abbas da Silva, Pedro Henrique Oliveira Cuco e Alan Rossi Silva   |            |
| <b>A EFETIVIDADE DA LEI MARIA DA PENHA QUANTO À ORIENTAÇÃO SEXUAL</b> .....  | <b>210</b> |
| Francisco Antonio Morilhe Leonardo   |            |
| <b>TRANSEXUALIDADE E O “DIREITO DOS BANHEIROS” NO STF: UMA REFLEXÃO À LUZ DE POST, SIEGEL E FRASER</b> .....   | <b>223</b> |
| Maria Eugenia Bunchaft   |            |
| <b>CHINA’S NEW CONCEPT OF DEVELOPMENT FROM THE PERSPECTIVE OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS</b> .....  | <b>245</b> |
| Di Zhou  |            |
| <b>CONTAMINAÇÃO MICROBIOLÓGICA DA ÁGUA: PERSPECTIVAS A PARTIR DO DIÁLOGO ENTRE AS FONTES DO DIREITO</b> .....  | <b>260</b> |
| Patrícia Maino Wartha, Haide Maria Hupffer, Gustavo da Silva Santanna e Fernando Rosado Spilki   |            |
| <b>SOLAR PANELS IN BRAZIL: A FEASIBLE PUBLIC POLICY</b> .....  | <b>279</b> |
| Henrique Pissaia de Souza  |            |
| <b>UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, TERRAS INDÍGENAS E QUILOMBOLAS NO ESTADO DO AMAPÁ: COMO DESENVOLVER UM ESTADO CUJO TERRITÓRIO ESTÁ 70% PROTEGIDO POR LEIS?</b> .....   | <b>290</b> |
| Linara Oeiras Assunção   |            |
| <b>A EDUCAÇÃO DIFERENCIADA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO SOCIAL DOS GUARANI E KAIOWÁ NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL</b> .....   | <b>310</b> |
| Isabelle Dias Carneiro Santos  |            |

**ESTADO E RELIGIÃO. O DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO E O CRISTIANISMO: INVENTÁRIO DE  
POSSIBILIDADES ESPECULATIVAS, HISTÓRICAS E INSTRUMENTAIS .....330**

Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy e Patrícia Perrone Campos Mello

**O RIO E A CIDADE: O DIÁLOGO JURÍDICO ENTRE O PLANO HÍDRICO E O PLANO DIRETOR .....360**

Clarissa Ferreira Macedo D'Isep

# O rio e a cidade: o diálogo jurídico entre o plano hídrico e o plano diretor\*

## The river and the city: the legal dialogue between the hydric plan and the directing plan

Clarissa Ferreira Macedo D'Isep\*\*

### RESUMO

O tema a ser desenvolvido é a interação da gestão do rio e da cidade, sob o enfoque da planificação jurídica. A proteção das águas, dos rios e da cidade, de forma recíproca, isto é, integrada, é investigada adotando-se o Plano como referencial. O Plano é instrumento comum - Plano de recursos hídricos e Plano diretor - da política setorial e responsável pela concretização dos fundamentos, metas e diretrizes que se devem equacionar na proteção do todo: o meio ambiente. Inúmeros são os desafios para a elaboração, implementação setorial (gestão vertical) do Plano e sua respectiva integração com os demais Planos (gestão horizontal) e demais vertentes de forma a se alcançar a sua integralidade (gestão sistêmica). No primeiro momento, trabalham-se o sentido e alcance do Plano como instrumento de políticas públicas, que prima por consignar os objetivos e valores a serem concretizados, identificados como: *plano, norma*, notadamente, no caso do rio e da cidade, para, então, propor, por meio de indagações, o diálogo, a negociação e a cooperação, num ensaio sobre o *plano-contrato*, noção extraída da natureza jurídica do Plano, quando exerce a função normativa. Por derradeiro, foi trabalhado o ensaio do que se denomina *plano-sistema*, qual seja, o sistema de gestão de planos, que é resultante da interpretação jurídica sistemática.

**Palavras-chave:** Plano jurídico. Plano hídrico. Plano diretor. Cidade sustentável. Gestão de rio.

### ABSTRACT

The theme to be developed is the interaction of the river and the city management under the focus of the juridical planning. The protection of the waters, the rivers and of the city in a reciprocal way, that is, integrated, will be investigated by adopting the Plan as a referential. The Plan is common instrument – hydric resources Plan and city directing Plan - of the sectorial politics and it is responsible for the accomplishment of the fundamentals, objectives and guidelines which must be taken into account in the protection of the whole: the environment. There are countless challenges for the elaboration, sectorial implementation (vertical management) of the Plans and their respective integration with the other Plans (horizontal management). At a first moment, the meaning and the reach of the Plan was analyzed as an instrument of public policies, notably in the case of the river and the city.

\* Recebido em 28/10/2016  
Aprovado em 01/12/2016

\*\* Professora de Direito do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu de Direito e Professora Assistente da Graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC- SP.

So as to later, propose, through inquiries, the dialogue, the negotiation and the cooperation concerning the *contract-plan*, a notion resulting from the juridical nature of the Plan, when it performs the normative function. Finally, it was analyzed what we call a *system-plan*, that is the one in which was inserted the management of plans, which results from the systematic juridical interpretation.

**Keywords:** Juridical plan. Hydric plan. Director plan- City

## 1. INTRODUÇÃO

A explosão demográfica, o avanço tecnológico, dentre outros fatores, fizeram da relação *homem-rio-cidade* uma temática problemática que desafia diferentes ciências que devem dialogar no fito de reverter esse contexto e efetivar a proteção do rio, logo das águas, da cidade e do homem. A relevância de cuidar e gerenciar o rio e a cidade é uma realidade que impõe à ciência jurídica a tônica de sua concretude nos instrumentos preventivos e reparatórios de gestão. O *plano jurídico* é um deles. Regulamentar, gerir e controlar o rio e a cidade, de forma isolada e autonomamente – microssistemas próprios – já não é simples, dada a complexidade de que são providos. Desafio ainda maior é o de concretizar a gestão integrada, isto é, desenvolver a metodologia de integração dos diferentes microssistemas, suas respectivas disposições normativas e instrumentos executivos que interagem entre si, a exemplo do Plano de Recursos Hídricos e do Plano Diretor.

Por intermédio da análise, notadamente, do tratamento normativo dado ao tema e da gestão executiva implementada, são feitas constatações e ponderações no intuito de apontar as deficiências a serem sanadas e os desafios a serem superados. A função primordial da doutrina<sup>1</sup> é diagnosticar e atuar na prospectiva de forma a antecipar a concretude dos próprios fatos-problemas e também promover o ensaio de soluções mediante a aferição do valor jurídico revelado nos fatos concretos e/ou iminentes.

O que se pretendeu na primeira parte do presente trabalho, pautado no *método dogmático* de investigação jurídica,<sup>2</sup> foi destacar a relevante contribuição e desafio de implementação dos marcos regulatórios federais da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997) e do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), ou seja, as respectivas políticas de gestão autônoma, isto é, setorial e individualizada da água e da cidade. A complexidade da água e da cidade comporta marco regulatórios próprios, por certo. O que não se desonera, da necessidade de regulamentação e promoção executiva de gestão integrada de forma a se tornar eficaz a gestão de elementos que são partes integrantes de um todo maior: o meio ambiente. Em segundo momento, a ênfase coube ao *método zetético* de investigação jurídica, em que, por meio de técnica de questionamentos, se pretendeu evidenciar os desafios temáticos em curso. E, pela técnica da prospectiva, buscou-se ensaiar soluções pautadas no macrossistema rio-cidade.

## 2. O RIO E A CIDADE: ENTRE O MONÓLOGO AUTÔNOMO PERTINENTE E O DIÁLOGO INTEGRADO NECESSÁRIO

A gestão das águas e a gestão das cidades são materializadas nos planos de recursos hídricos<sup>3</sup> e nos

1 A título informativo, no Congresso anual da Société Française pour le Droit de l'Environnement (SFDE), nominado “La Doctrine en droit de l'environnement”, realizado na l'Université de Limoges, nos dias 17 e 18 de novembro de 2016, foi amplamente discutido o papel da doutrina sob vários enfoques. Anais no prelo.

2 Acerca dos métodos de investigação jurídica, *dogmática e zetética* veja, Tércio Sampaio Ferraz, *in* Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p.44-47.

3 Art. 5º.: “São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos: I os Planos de Recursos Hídricos [...] (Lei nº 9.433, 8-1-1997 Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos).”

planos diretores,<sup>4</sup> respectivamente. Gerir o meio hídrico sem considerar o meio urbano, isto é, a interação recíproca entre eles e a interdisciplinaridade que os envolve, é colocar em risco a eficácia da proteção dos bens ambientais e a efetividade da gestão do meio ambiente. Essas afirmativas justificam-se na breve análise das variáveis que recaem sobre o rio e a cidade (partes) e a interação entre si e o meio ambiente (todo).

## 2.1 o rio e seus múltiplos usos em face do direito: uma noção jurídica camaleão da pluralidade unitária objeto de um sistema jurídico complexo

Paradoxal é o papel do rio no surgimento das civilizações. Em algumas delas, ele foi determinante, a exemplo do Egito, Mesopotâmia, China e Índia, e de pouca relevância expressiva em países como o Brasil, Congo e Gabão.<sup>5</sup>

Dois tipos de rios são evidenciados por Bethemont: os “rios dos vazios”, ou seja, aqueles de vastas extensões com baixa densidade populacional e distantes de zonas de concentrações que, em razão de riscos naturais ou militares, afastam a população; e os “[...] que foram berço de grandes civilizações hidráulicas”, como nos vales do Oriente Médio.<sup>6</sup>

Para explicar a relação entre o rio e a organização do espaço, surgiram as “teorias da localização”, que contaram com o pioneirismo de H. Von Thuner, que, ao criar a teoria espacial, baseou-se no *princípio da centralidade*, segundo o qual a *proximidade* do rio se justifica para minimizar os custos dos transportes das culturas até o mercado.<sup>7</sup>

A análise econômica da relação do rio com o território urbano é, certamente, de extrema relevância, uma vez que a gestão da cidade deve contemplar o seu desenvolvimento econômico, uma das funções da cidade sustentável.<sup>8</sup>

Destarte, o rio é dotado de funções que afetam diretamente a vida humana, notadamente na cidade, que podem contribuir com fatores econômicos, por exemplo, as “externalidades da proximidade”. Nesse contexto, dispõe Drobenko<sup>9</sup>:

*[...] Pour répondre à la perspective d'une gestion durable des fleuves, il s'agira bien s'intégrer cette diversité de fonction et d'utilisation. De ce fait le droit des fleuves constitue un élément importante, essentiel, mais néanmoins un élément d'une politique globale de l'eau, intégrée à des autres politiques publique.*

O grande desafio do *plano hídrico* constitui-se em equacionar os múltiplos usos das águas, como assevera o art. 1º, IV da LPNRH, e assegurar o exercício de suas funções. A gestão fluvial busca combater a escassez, conservando a quantidade. O instituto da responsabilidade ambiental pretende a proteção das águas, a integridade do recurso que, ao combater a poluição, prima, sobretudo, pela qualidade da água. Daí se extrai que a qualidade e a quantidade de água, problemas mundiais<sup>10</sup>, refletem-se na sustentabilidade do rio.

4 Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: “[...] III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor [...]” (Lei nº 10.257, 10-7-2001).

5 GOUGUET, Jean-Jacques. La place des fleuves dans l'aménagement du territoire: aspects économiques: vers une stratégie de gestion durable des fleuves. Les Cahiers du CRIDEAU, n.8., p. 127.

6 GOUGUET, Jean-Jacques, id. *ibid.*, p. 128.

7 GOUGUET, Jean-Jacques, *id. ibid.*, p. 129.

8 Conceito tipificado no art. 2º, I, da Lei Federal nº 10.257, 10 de julho de 2001, que regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabeleceu diretrizes gerais para a política urbana, denominada: Estatuto da cidade, conforme será abordado adiante.

9 DROBENKO, Bernard, *Les enjeux du droit des fleuves: entre stratégies et moyens*: vers une stratégie de gestion durable des fleuves. Les cahiers du CRIDEAU, n. 8, p. 16, 2002. Sobre o tema do mesmo autor *Les contrats de rivière et le droit communautaire*. Limoges: R.E.D.E., n. 4, 2005. p. 383-400; *Les nouveaux grands principes du droit moderne de l'eau*. Révision de la charte européenne de l'eau du conseil de l'Europe (1968). *Les cahiers du CRIDEAU*, n. 6. Limoges: Pulim, 2002. p. 45-77.

10 O avançado estágio de penúria e escassez hídricas se revelam uma preocupação mundial desde a Rio/92, em que o tema ganha capítulo próprio na Agenda 21 (capítulo 18) e, notadamente, em 2002, na Conferência das Nações Unidas de Johannesburgo, a água foi o tema escolhido para o compromisso mundial de implementação do Princípio do Desenvolvimento Sustentável, por meio da implementação da gestão sustentável.

Acerca dos *rios*, tem-se, na esfera internacional, uma diversidade de disposições que tratam desde a conquista da “liberdade de navegar” – Congresso de Viena, de 1815, do que emergiu o “Princípio da liberdade de navegação nos rios considerados internacionais” – até a regularização da utilização dos rios para fim de obtenção de “hidroeletricidade”, “luta contra poluição” e “usos múltiplos”. A convenção de Haia, de 1907, e o Protocolo de Genebra preveem a proibição da dispersão de tóxicos, gases etc. nos rios.

Em 1974, a Convenção de Helsinque torna-se um marco no trato da questão, pois, além de atribuir a noção de unidade à água, preconizou o uso seguro, sustentável e equitativo das águas transfronteiriças e a obrigação de não causar danos aos outros Estados, conduzindo à gestão integrada das águas<sup>11</sup>. Por derradeiro, destaca-se, dentre as diversas manifestações internacionais que contribuem, direta e indiretamente, para o estudo do tema, o Capítulo 18 da Agenda 21 e a Declaração de Johannesburgo, de 2002. Não se pode olvidar que a água é também uma questão de geopolítica e que analisar o rio impacta o estudo jurídico da *política nacional de recursos hídricos*.<sup>12</sup>

Inobstante os esforços normativos implementados, proteger a água requer a construção da cartografia hidro jurídica, qual seja, a proteção do ciclo hidrológico em toda a sua extensão e formas, vez que, a água se revela plural (líquida, gasosa, vapor, água subterrânea, superficiais, ...). Daí o desafio jurídico de reger a proteção da água em sua integridade.

## 2.2 A cidade e sua pluralidade de funções: um sistema jurídico em ebulição

O mundo de hoje é urbano. A evolução demográfica do meio urbano não pode ser considerada de outra forma, senão como impressionante, haja vista que, em 1800, o planeta não tinha mais do que meio bilhão de pessoas, das quais 5% habitam as cidades. Segundo o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –, no ano de 2000, de acordo com os dados do censo, a população passou a ser de 6 bilhões e 50% eram residentes no meio urbano.

O aumento da população conduz ao aumento do tamanho das cidades, o que faz com que, atualmente, seja possível enumerar 19 cidades com mais de 10 milhões de habitantes; 22 que estão entre 5 e 10 milhões de habitantes; 370 aglomerações habitadas por uma população entre 1 e 5 milhões; 433 entre 500.000 e 1 milhão de pessoas.

Os projetos demográficos no âmbito mundial revelam uma tendência à urbanização, em que a previsão é que três quartos das pessoas vivam em cidades em 2030. Nesse sentido é a manifestação da Comissão Francesa de Desenvolvimento Sustentável (CFDS):

*Les projections démographiques à l'échelle mondiale font apparaître une tendance à l'urbanisation: les 3/4 de la population mondiale vivront dans les villes en 2030; ils sont aujourd'hui citadins à 50%. Cette urbanisation sera essentiellement liée à la croissance des mégapoles des pays en développement et <<intermédiaires>> d'Asie, et d'Indien, d'Amérique Latine et, un peu moins, d'Afrique, encore faiblement urbanisée. Dans les pays développés, l'exode rural s'est stabilisé aux trois-quarts environ de la population citadine [...]*<sup>13</sup>

No Brasil, as estatísticas oficiais demonstraram uma concentração urbana igualmente espetacular: 81% da população cujo número ultrapassa 180 milhões de habitantes no meio urbano.<sup>14</sup>

Em um universo cada vez mais urbano, identifica-se uma série de problemas de ordem social, econômica e ambiental. A resposta jurídica a essa realidade foi a garantia do direito à cidade sustentável como um direi-

11 D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. *Água juridicamente sustentável*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

12 Introduzida pela Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

13 Extratos “Eléments de bilan” referentes ao debate nacional sobre o desenvolvimento sustentável, realizado em 1996, pela Commission Française du Développement Durable (CFDD) (p.108).

14 Censo brasileiro realizado em 2000. Informações no *site* do IBGE – [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), acesso em 2 nov. 2008.

to fundamental e a tipificação do conceito de cidade sustentável<sup>15</sup> no art. 2º, I, da Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada *Estatuto da Cidade*, ilustra-se:

Art. 2º. [...] I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações [...]

A construção da cidade sustentável pretendida deve ser materializada no *plano diretor*, que deve ser capaz de construir metas que contemplem a gestão harmônica de todos os elementos ambientais, agentes humanos e atividades econômicas, de forma a assegurar as funções ambientais, sociais e econômicas da cidade, além de dispor sobre os mecanismos de controle que possam aferir as respectivas responsabilidades sociais, ambientais e econômicas.

Como o tema em questão é de relevância mundial, a contribuição do Direito Internacional será trazida à baila, ora evocando a aplicação dos pactos internacionais e a legislação comparada, ora pela via do direito comparado. Nesse sentido, as referidas disposições serão exemplificadas no âmbito das *cidades*, como: as convenções das Nações Unidas sobre “estabelecimentos humanos” (“Habitat 1”, estabelecida em Vancouver, em 1976, e “Agenda Habitat II”, em Istambul, em 1996); ainda provenientes da ONU; a “Declaração sobre as cidades e outros estabelecimentos humanos”, proferida em junho de 2001; a “Carta humana europeia”, de 1992, que proclamou os “direitos urbanos fundamentais”; a “Carta das cidades europeias para a sustentabilidade”, de 1994, assinada em Aalborg, na Dinamarca; o “Livro verde sobre meio ambiente urbano”, também da Comissão Europeia, de 1990, etc. na análise da *cidade*. A complexidade do universo urbano é monitorada por diferentes olhares, a exemplo dos dados estatísticos do IBGE e dos trabalhos desenvolvidos pelos observatórios urbanos, pelas comissões e grupos de estudos das diversas associações e organismos nacionais e internacionais, públicos e privados.

Na busca da *cidade sustentável*, pensa-se, inicialmente, na *cidade ideal*. Que ideologia e valores a cidade deve concretizar? Como assegurar aos cidadãos o exercício de seus direitos? Para tanto, qual deve ser o tamanho da cidade? Como o seu espaço deve ser organizado? Que atividades devem ser inseridas, em que momento e em que espaço? E a indagação de Morand-Deville, “A cidade deve durar?”<sup>16</sup>. Como a cidade deve participar da gestão do rio? Como o rio pode auxiliar na concretização das funções da cidade?

As referidas indagações, dentre outras, a título ilustrativo, são proposições que devem ser contempladas pelos *planos*, no caso em tela, Plano de Recursos Hídricos e Plano Diretor. Devem ser baseados no mínimo legal e nas “tomadas de decisões” dos gestores públicos lastreadas na vontade e na legitimidade social, a que o plano serve.

### 2.3 O rio e a cidade:

O rio tem papel determinante na ocupação humana do espaço. A cidade deve gerir o seu espaço, respeitando o rio que a compõe. O rio revela a fonte da vida – a água – e a cidade é o local onde a vida humana se concretiza. As políticas de espaço, de tempo (perenidade e o que está por vir), de usos, funções e de valores que devem orientar tanto a gestão do rio quanto a gestão da cidade devem ser interligadas. Os seus limites e os fins devem ser concretizados no diálogo constante entre o plano de recursos hídricos e o plano diretor. Os meios estratégicos e mecanismos operacionais de gestão de ambos devem ser objeto de políticas públicas e privadas, fiscalizadas pelo Estado de Direito Ambiental.

A gestão integrada evidencia a unidade “rio-cidade”. Essa intersecção conduz a um *microsistema normativo* formado pelo diálogo entre a Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos e o Estatuto da Cidade, além

15 Conceito tipificado no Estatuto da Cidade (Art. 2º, I, da Lei Federal nº 10.257, 10 de julho de 2001).

16 MORAND-DEVILLER, Jacqueline. A cidade sustentável, sujeito de direito e de deveres. In D’ISEP, CLARISSA FERREIRA MACEDO; NERY JÚNIOR, Nelson; MEDAUAR, Odete. (Org.) *Políticas Públicas Ambientais: estudos em homenagem ao professor Michel Prieur*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 346-356.

das fontes subsidiárias a teoria geral do Direito Ambiental conduzida pela Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, a Lei de Crimes Ambientais e Sanções Administrativas, que instituiu sanções penais e administrativas ambientais (Lei Federal nº 9.605, 1998), o art. 225 da Carta Magna, os princípios ambientais e o direito urbanístico. Os fundamentos normativos do regime jurídico sustentável *rio-cidade* são, portanto, em especial: a Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos,<sup>17</sup> a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece as diretrizes gerais da Política Urbana, denominada “Estatuto da Cidade”;<sup>18</sup> a Constituição Federal de 1988; a Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 – que, instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei Federal nº 9.605, 12 de fevereiro de 1997, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas oriundas de atividades e condutas lesivas ao meio ambiente, além dos Princípios Gerais de Direito, notadamente, os Princípios Gerais de Direito Ambiental e, subsidiariamente, o ordenamento jurídico como um todo.

Em que pese a previsão legal de gestão integrada entre o rio e a cidade ser prevista legalmente, percebe-se a existência de um vazio no tocante à horizontalidade da gestão, isto é, quais são os instrumentos jurídicos responsáveis pela “micro integração ambiental”? Disso se extrai que o todo deve ser regrado por um “macro plano ambiental”, que se pode concretizar por meio de uma comissão interministerial (no âmbito federal) para propor as diretrizes gerais de uma política comum, ou de comissões entre Secretarias Municipais; ou, ainda, pela participação recíproca direta na elaboração de seus respectivos planos hídrico e diretor etc. Fato é que disso devem resultar ações comuns e recíprocas de forma a efetivar a integração das gestões ambientais setoriais.

Essa política comum caracteriza a denominada *gestão transversal* dos bens ambientais. Ela deve ser capaz de concretizar os comandos da *gestão autônoma* (rio e cidade, isoladamente considerados partes), da *gestão integrada* (rio e cidade, dialogando com a gestão da floresta, do ar, etc. à luz do plano de gestão ambiental) e da *gestão sistêmica* meio ambiente (água e cidade, como um todo e demais searas, como o saneamento, a política de resíduos sólidos, o turismo etc.), temas de interfaces recíprocas.

## 2. 4 O rio, a cidade e o meio ambiente: a necessidade de implementação do sistema jurídico complexo

São observadas, inicialmente, as peculiaridades do *rio* e da *cidade* por meio de sua proteção jurídica e gestão autônoma; a seguir, pela proteção e gestão integrada entre elas. Neste momento, faz-se necessária a ponderação acerca da *gestão sistêmica*, isto é, o *plano diretor* e o *plano hídrico* devem ser tratados em um esfera mais ampla, de forma a desvendar os papéis a serem desempenhados por eles no diálogo dos planos setoriais e demais políticas públicas ambientais. As três esferas agem e se integram umas com as outras. Esse movimento não pode ser compreendido de maneira linear, mas sim de forma pluridimensional.

A função jurídica, que é sustentada pela causa jurídica, é concretizada, no caso em tela, na gestão que se faz igualmente jurídica para que se efetive. Como essa é a base normativa que conduz à obrigação de fazer do Estado Democrático de Direito Ambiental, ainda que a Lei de Política Nacional de Meio Ambiente não relacione expressamente o instrumento “plano ambiental”, ela institui a “Política Nacional de Meio Ambiente” que, além de seus comandos internos de prevenção, ao ser recepcionada pela CF/88, impõe a obrigação de gerir o meio ambiente, e não pode ser viabilizada a sua efetividade, senão mediante um *plano*.<sup>19</sup>

Por certo, todas as esferas devem ser fiscalizadas pela dinâmica jurídica do “comando-controle”, por

17 As disposições do Código de Águas e do Código Civil/2002, apesar de abordadas, não foram inseridas expressamente no microsistema normativo apontado, dada a ênfase de “gestão” que se pretende dar ao tema. Esses institutos legais estão inseridos no trato do tema, indiretamente, pela dinâmica do sistema jurídico.

18 Assim dispõe o Parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.257, 10 de julho de 2001.

19 Acerca da terminologia, conceito, aspectos materiais, instrumentais e natureza jurídica de plano veja: D’ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. *Água juridicamente sustentável*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010. p.236-256.

meio do controle jurisdicional das políticas públicas.<sup>20</sup> Destarte, a falta de um sistema de gestão integrada na área ambiental que abranja as partes e o todo compromete a efetividade multidisciplinar da gestão integrada.

### 3. SISTEMA DE GESTÃO DE PLANOS: DESAFIOS INDAGADOS E SOLUÇÕES ENSAIADAS

A expansão do meio ambiente urbano é latente. Da mesma forma, é nítida a influência dos rios na ocupação do território e sua importância socioambiental econômica. Diante dessas constatações, surge a necessidade de propiciar o cuidado integrado do rio e da cidade, de forma a respeitar as suas peculiaridades. Em torno dessa relação “rios-ocupação do território” gravita uma série de variáveis a serem observadas que, ao mesmo tempo, convergem e divergem, do que decorrem diversos desafios e inquietudes.

#### 3.1 A gestão do rio e da cidade: indagações que desafiam a construção, implementação e controle do plano jurídico

Da relação *rio-cidade* e indivíduo decorre os direitos humanos fundamentais à água em quantidade e qualidade e à cidade sustentável, que foram regulamentados e positivados por diferentes microssistemas jurídicos. Inúmeros são os desafios em implementá-los, que se ilustram por indagações:

- Como deve ser gerida a relação do rio com o seu território?
- Como conciliar os interesses hídricos, materializados nas solicitações de outorga, com os interesses de desenvolvimento e crescimento urbano?
- Como assegurar o sistema de gestão integrada entre os diferentes planos ambientais setoriais?
- Existe diferença no tocante à natureza jurídica do rio e da cidade?
- Como concretizar o diálogo na interdisciplinaridade para atingir a efetiva proteção das águas na cidade? E, a contrário senso, como evitar que o rio degrade a cidade, sendo, por exemplo, o responsável por vazios geográficos em razão de sua poluição?
- Em que medida o Direito participa desse diálogo? Com que instrumentos de imposição e controle?
- Em que medida as políticas públicas ambientais consolidam gestões sustentáveis?
- Quais os indicadores jurídicos capazes de aferir a sustentabilidade?
- Em que medida o *plano hídrico*, que gere uma bacia hidrográfica que abrange diferentes municípios, contempla as peculiaridades das cidades envolvidas?
- E o diálogo com os demais planos, a exemplo do Plano Nacional de Turismo, previsto na Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, para tornar o *turismo sustentável* efetivo, uma vez que o rio e a cidade são partes da base objetiva da cadeia produtiva do turismo?

Todas as indagações são variáveis em torno do mesmo tema: a gestão do rio e da cidade e sua inserção no contexto ambiental.

20 Sobre o tema: MEDAUAR, Odete. Alcance da proteção do meio ambiente pela via jurisdicional: controle das Políticas Públicas Ambientais? In D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo; NERY JÚNIOR, Nelson; MEDAUAR, Odete. (Org.) *Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao professor Michel Prieur*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 219-230.

### 3.2 Possibilidades refletidas

Para que se construa o *direito de rio-cidade*, o que se dará não por ato normativo, é o que se ilustra nos itens a seguir:

- a solução para o diálogo e a proteção recíproca seria, talvez, no aspecto *objetivo*, a implantação de um sistema integrado de políticas públicas, controlado pelo Estado e amparado no poder de política ambiental;
- a participação da sociedade civil organizada, no aspecto subjetivo, tende a contribuir para uma gestão mais eficiente;
- o entorno do rio deve ser contemplado pelo plano diretor, assim como o *plano hídrico* deve prever a utilização social do rio, de forma que o rio seja instrumento de integração socioambiental;
- as metas dos planos deveriam ser construídas com o auxílio dos economistas, e os fundamentos e diretrizes do plano, com a participação do profissional do Direito, daí a interdisciplinaridade do tema;
- as características do plano, de normativa e executiva, poderão em muito contribuir para a gestão das águas nas cidades;
- a educação ambiental deve ser considerada, pois é o instrumento nobre da gestão ambiental.

### 3.3 Soluções ensaiadas

Propostas de objetivos e metas devem ser construídas de forma que possam:

- demonstrar que o rio pode contribuir para a qualidade de vida na cidade, influenciando diretamente a concretização da cidade sustentável;
- evidenciar que a cidade deve cuidar dos seus rios para assegurar, de forma imediata, a sua perenidade, e mediatamente, o equilíbrio do ciclo da água e, em última instância, o equilíbrio do meio ambiente;
- apontar os meios jurídicos de assegurar que a observância das funções socioambientais econômicas do rio e da cidade sejam concretizadas de maneira eficiente.

Para melhor apreender a contribuição do universo empírico, deve ser considerada a contribuição de temática gerada pelos diferentes atores sociais, Estado e Sociedade Civil Organizada, por meio de relatórios e documentos produzidos pelo Ministério do Meio Ambiente, Agência Nacional de Águas, Ministério das Cidades, Observatórios Urbanos,<sup>21</sup> grupos de trabalho das organizações internacionais, tais quais: ONU, Unesco etc., que participem diretamente do monitoramento da implantação e desempenho de políticas ambientais, em especial, das cidades e das águas.

Dentre as diversas possibilidades de instrumentos e mecanismos passíveis de serem adotados, sob a vertente dos princípios da prevenção e do desenvolvimento sustentável e da ótica do direito gestor, destacam-se em especial:

- *o plano jurídico* nas suas manifestações plurais: **plano-norma, plano-contrato e plano-sistema;**
- o controle jurídico da tutela do sistema de gestão *rio-cidade*, pela aplicação do **princípio do não retrocesso**, de forma a coibir iniciativas que permitam a degradação, **direta e indireta**, do rio e da

21 Observatório Urbano da Cidade de São Paulo, coordenado pela Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) certificado pelo UM-Habitat (Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos), em 2005. O observatório forma um banco de dados disponível no endereço eletrônico: [www.prefeitura.sp.gov.br/observatorio](http://www.prefeitura.sp.gov.br/observatorio).

cidade. Cumpre ressaltar que o plano se faz remédio jurídico para recuperar a conduta, objeto de retrocesso, ao recuperá-la por comando de **obrigação de fazer**. Dentro das metas planejadas, ter-se-á o **plano executivo**;

- a aplicação do instituto da **Sinergia** em que os diferentes planos trabalhariam sob a mesma base, a fim de assegurar que se somem esforços em sua implementação, em oposição a disposições antagônicas, ao revés, à adoção de iniciativas integradoras e monitoradas em conjunto a sistema semelhante ao Sistema ISO;
- **Sinergia de planos** que pretendam uma gestão rio-cidade efetiva e eficiente sob o amparo jurídico dos **princípios da eticidade** e, notadamente, o **princípio da operabilidade**, idealizados por Miguel Reale como basilares do Código Civil de 2002, que justifica o diálogo de planos. Ilustra-se no quadro.

Quadro 1 – Comparativo de regime jurídico de planos

| PLANO           | TITULAR RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO PLANO   | PRAZO       | REVISÃO | RELAÇÃO ENTRE OS PLANOS   | CONTROLE   |
|-----------------|--|-------------|---------|---|--|
| PNMA/1981       | Secretaria do MA   | xxxxxxx     | xxxxxxx | xxxxxxx   | xxxxxxx  |
| PNRH/1997       | Bacia hidrográfica (Poder Público+usuários + consumidores) por Estado e país Art. 8º | Longo prazo |         | Plano de saneamento   | Social   |
| SANEAMENTO/2007 | Federação, titulares do serviço  |             | 4 anos  | § 3º “Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos” | Incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais. |
| PNT / 2008      | Ministério do Turismo  | 4 anos      |         |   |  |

| PLANO      | TITULAR RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO PLANO   | PRAZO                              | REVISÃO | RELAÇÃO ENTRE OS PLANOS   | CONTROLE |
|------------|--|------------------------------------|---------|---|----------|
| PNRS/ 2010 | 1. União+ mobilização,<br>participação social, consultas e audiências públicas – Plano Nacional<br>2. Estado – Plano Estadual<br>3. Município: Plano Municipal<br>4. Setor empresarial: Plano de gerenciamento | Longo prazo – horizonte de 20 anos | 4 anos  | O plano municipal de gestão integrada deverá estar inserido no plano de saneamento básico | Social   |

Fontes: Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (PNMA); Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (PNRH); Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (PNS); Lei Federal nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 (PNT); Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (PNRS).

Indagamos se, considerando a pluralidade de funções de que são providos os *planos híbrico* e o plano diretor, não é chegada a hora de *personificá-lo* para que possam, de forma eficiente e gerencial, como sujeito de direitos e obrigações, *agir* ao revés de *reagir*?

Personificação implica rearranjo da natureza jurídica de modo a adequá-la e a potencializá-la. Ilustra-se com a União Europeia, que teve sua origem histórica, no plano de gestão de carvão e aço, idealizado por Robert Schuman – o “pai da União Europeia”. Logo, numa tratativa comercial, que alcançou o patamar de uma União Política, dotada de personalidade jurídica. O mesmo se deu com o Mercosul que, pelo Protocolo de Ouro Preto, teve sua personalidade jurídica atribuída. A personificação revela um elevado grau de integração, de solidariedade, donde se extrai que o objeto pretendido se sobrepõe ao antagonismo das partes e revela a sobreposição dos elementos de aproximação na relação jurídica. Trata-se da era do desenvolvimento do que se denominou de “direito para”, qual seja, o regime jurídico dos direitos de terceira geração, como é o caso da temática rio e cidade. O que se dá após o desenvolvimento dos regimes jurídicos dos “direito de”, notadamente os de segunda geração e do regime jurídico do “direito à”, direitos tipicamente de primeira geração<sup>22</sup>. Ressalta-se que um regime jurídico não exclui o outro e sim são cumulativos. Irá se sobrepor o regime jurídico capturado de acordo com a função perquirida. Assim sendo, em sede de direito administrativo, o plano é dotado de regime jurídico de contrato em que prevalece a tônica das obrigações pactuadas que, por sua vez, são delimitadas pela competência constitucionalmente atribuída<sup>23</sup>.

22 Acerca do tema “direito à”, “direito de” e “direito para”, veja nosso artigo: *Water and the law: reflections over the different hydrojuridical interactions*, in *Hommage à un printemps environmental: Mélanges en l'honneur des professeurs Soukaina Bouraoui, Mahfoud Ghezali et Ali Mékouar*, sous la dir. M. Prieur. Éditions Publim, October 2016.

23 Com relação aos diferentes e cumulativos regimes jurídicos que permeiam as políticas públicas, veja nosso artigo: D’ISEP, Clarissa Ferreira Macedo; NERY JÚNIOR, Nelson; MEDAUAR, Odete. (Org.). *Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao professor Michel Prieur*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

Por derradeiro, a ciência do direito é provida de diversos e dinâmicos instrumentos e mecanismos jurídicos que, à luz da teoria dos sistemas e, por certo, da sobreposição de natureza e regimes jurídicos distintos, se revelam aptos a contribuir para a efetividade da gestão eficiente do direito complexo de rio-cidade, desafios dos séculos XX e XXI, o que não a exime de lapidá-los.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. *Água juridicamente sustentável*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.
- \_\_\_\_\_. Políticas públicas ambientais: da definição à busca de um sistema integrado de gestão ambiental. In D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo; NERY JÚNIOR, Nelson; MEDAUAR, Odete. (Org.) *Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao professor Michel Prieur*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 156 - 171
- \_\_\_\_\_. *Water and the law: reflections over the different hydrojuridical interactions*”, in *Hommage à un printemps environmental: Mélanges en l'honneur des professeurs Soukaina Bouraoui, Mahfoud Ghezali et Ali Mékouar*, sous la dir. M. Prieur. Éditions Publim, october 2016.
- DROBENKO, Bernard. *Les enjeux juridiques du droit des fleuves: entre stratégies et moyens*. Vers une stratégie de gestion durable des fleuves. *Les cahiers du CRIDEAU*, n. 8. Limoges: Pulim, 2002. p. 13-44.
- \_\_\_\_\_. *Les contrats de rivière et le droit communautaire*. Limoges: R.E.D.E., n. 4, 2005. p. 383-400.
- \_\_\_\_\_. *Les nouveaux grands principes du droit moderne de l'eau*. Révision de la charte européenne de l'eau du conseil de l'Europe (1968). *Les cahiers du CRIDEAU*, n. 6. Limoges: Pulim, 2002. p. 45-77.
- GOUGUET, Jean-Jacques. *La place des fleuves dans l'aménagement du territoire: aspects économiques*. Vers une stratégie de gestion durable des fleuves. *Les cahiers du CRIDEAU*, n. 8. Limoges: Pulim, 2002. p. 127– 148.
- MEDAUAR, Odete. Alcance da proteção do meio ambiente pela via jurisdicional: controle das Políticas Públicas Ambientais? In D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo; NERY JÚNIOR, Nelson; MEDAUAR, Odete. (Org.) *Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao professor Michel Prieur*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 219-230
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *A cidade sustentável, sujeito de direito e de deveres*. In *Biblioteca de Direito Ambiental: estudos em homenagem ao Professor Michel Prieur*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.