Políticas públicas da atuação local

Ciro di Benatti Galvão

Advogado. Mestrando em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL).

Resumo: Um dos aspectos constitucionais relevantes do Direito Municipal contemporâneo diz respeito ao direito fundamental de participação social e à maneira como ele é ou pode vir a ser concretizado. O presente trabalho busca conectá-lo ao processo de formação de políticas públicas autárquicas ou locais que, necessariamente ou na maior parte das vezes, pressupõem o envolvimento das estruturas político-administrativas de âmbito micro que estão mais próximas do corpo social e que, portanto, podem melhor atender às expectativas de bem-estar social, colaborando para um eficiente processo de governança pública. Da mesma forma, o desenvolvimento da temática relativa ao processo de atuação autárquica ou local teve como cerne de preocupação desconstituir ou, ao menos, diminuir ou relativizar a concepção clássica de que às localidades (a exemplo dos municípios) deve ser dada atenção marginal ou de que elas não passam de figuras de prolongamento da atuação das estruturas administrativas centrais de decisão político-social presentes nos Estados.

Palavras-chave: Participação social. Políticas públicas. Governança local.

Sumário: Introdução – **I** Identificação, justificação e caracterização do direito fundamental objeto de investigação e análise – **II** Da compreensão da política pública objeto de análise – **III** Bases normativas referentes à atuação das autarquias locais ou entes locais – **IV** O processo de governança e a formulação das políticas públicas em âmbito administrativo local: a contribuição trazida pela experiência dos "Orçamentos Participativos" – Conclusão – Referências

Introdução

De certo que o localismo ou a análise comportamental das realidades sociais locais pressupõe algumas fases que de alguma maneira vinculam-se à própria figura do Estado e à sua forma de atuação ao longo dos tempos.

Contudo, no presente trabalho, as menções às fases absolutista e liberal da atuação estatal serão propositadamente deixadas de lado, não significando isto que não haja nelas elementos de compreensão que possam ser extraídos para a explicação da própria atuação das localidades.

Optou-se por dar mais espaço à análise da fase do Estado Social, no qual as figuras das autarquias portuguesas (especificamente, os municípios), bem como das unidades municipais brasileiras passaram a assumir importantes funções em termos administrativos e políticos para a melhor conformação do desenvolvimento social.

É sabido que durante a fase do Estado Social a demanda por serviços, bem como a diversidade dos mesmos (mais tarde acrescidos do imperativo de eficiência) cresceram de forma quase que exponencial, não tendo a figura do Estado Central aptidão técnica e financeira para arcar, por si só, com toda essa carga de responsabilidade. Daí, já se vislumbrar uma das limitações ao seu exercício de poder de conformação ou condução do desenvolvimento social.

Um dos caminhos a ser adotado como mecanismo de contenção da ineficiência dos serviços públicos fornecidos, bem como para a pulverização da responsabilidade por todo o procedimento de medidas decisórias (principalmente, no que se refere às políticas públicas, de uma forma geral), se deu com a "atribuição" aos entes locais de competências próprias para que houvesse a melhoria do fornecimento de serviços dos quais pudessem advir externalidades positivas para o núcleo social.

Contudo, mesmo com toda a necessidade de que deva haver, cada vez mais, uma maior influência local na elaboração de decisões públicas (principalmente, com relação aos serviços públicos e ao procedimento de alocação ou aperfeiçoamento da racionalidade da distribuição de recursos financeiros ou organização do orçamento público), veem-se os entes locais, muitas vezes, inviabilizados ou tolhidos neste processo interventivo, na medida em que a dependência para como o ente central parece ser, por este, perpetuada por receio de que os entes locais se insurjam ou de que ele, ente central, perca o controle ou comando da situação.

O trabalho em desenvolvimento não tem como intenção incitar a insurreição do localismo, pois, ao se considerar o procedimento de sua valorização algo salutar, quer-se, tão somente, fazer com que fique claro que, assim como o ente central, as localidades administrativas vislumbram um objetivo que se mostra comum: alcançar melhores resultados em termos de governança pública, proporcionando aos núcleos sociais correspondentes uma maior integração e desenvolvimento social.

Dessa forma, o processo de elaboração do presente trabalho vincula-se à necessidade de se otimizar a gestão pública mediante a atuação das pessoas coletivas de direito público como responsáveis pela concretização do direito fundamental de participação social.

Sendo assim, o itinerário a ser seguido é: 1. primeiramente, será dada ênfase ao direito fundamental que dá ensejo ao desenvolvimento da temática do trabalho, fazendo menção à sua justificação e à sua

caracterização; 2. em sequência, será feita a definição da política pública foco de análise, 3. num terceiro momento, será feita referência à base normativa do direito fundamental analisado no primeiro capítulo tanto na ordem jurídica portuguesa quanto na brasileira, sendo que, nesta altura, será reservado espaço, também, para o enfrentamento dos possíveis limites que a atuação local enfrenta para melhor se desenvolver; 4. a quarta parte do trabalho está reservada à conexão entre o processo de governança e a formulação das políticas públicas em âmbito administrativo local, tendo na figura dos "Orçamentos Participativos", uma clara e bem-sucedida exemplificação de comportamentos desenvolvidos em âmbito local que contribuem para a formulação racional das políticas públicas em níveis microadministrativos e que, ao mesmo tempo, concretizam o direito fundamental analisado inicialmente.

I Identificação, justificação e caracterização do direito fundamental objeto de investigação e análise

Conscientes que somos de que no âmbito constitucional português (Constituição da República Portuguesa de 1976) as autarquias locais fazem parte da organização democrática do próprio Estado português (*vide* artigo 235º) e que em âmbito do ordenamento brasileiro tal realidade também pode ser depreendida da conjugação dos artigos 1º, 18, da Constituição Federal Brasileira de 1988, pode ser afirmado que o direito fundamental que serve de embasamento ou substrato suficiente para a análise do processo de elaboração e consequente concretização das políticas públicas autárquicas ou locais, refere-se ao direito de participação social na realidade na qual os administrados-cidadãos se inserem.

Mas em que se sustenta a fundamentalidade de tal direito? Onde se deve buscar esta fundamentalidade? As respostas poderiam ser dadas sob vários aspectos, mas, certamente, o núcleo para a elucidação de tais questionamentos reside na compreensão do próprio instituto das políticas públicas como sendo um conjunto de ações e de formas de elaboração de medidas político-administrativas que dizem respeito ao alcance de finalidades públicas, ou seja, visando à obtenção de externalidades positivas dirigidas para o próprio interesse coletivo e para o desenvolvimento das localidades diretamente interessadas. Portanto, será o alcance de verdadeiros fins de utilidade pública e de um melhor desenvolvimento

social que justificará a fundamentalidade do direito de participação social no procedimento de formalização das políticas públicas em âmbito local.

Tendo em vista tal raciocínio, compartilha-se do entendimento de Jorge Miranda e Rui Medeiros,[1] ao analisarem o disposto no artigo 235º da Constituição da República Portuguesa de 1976. Asseveram os autores que:

> por haver "interesses próprios das respectivas populações" eles têm que ser prosseguidos por essas populações (pois são elas quem melhor os poderá prosseguir, num exercício de autodeterminação). Não basta que haja órgãos locais para gerir assuntos locais, esse órgãos têm de ser constituídos democraticamente para exprimir a vontade popular local.

Com base nesse entendimento, vê-se que o direito fundamental em termos de constituição de políticas públicas em âmbito autárquico ou local não poderia deixar de ser o já citado direito de participação na condução da vida democrática exercido pela sociedade.

De certo que no contexto do ordenamento jurídico brasileiro o direito de participação popular também se mostrará apto a justificar a concretização de políticas públicas pelos entes políticos locais (a exemplo dos municípios). O embasamento normativo é o próprio dispositivo constitucional que prevê que todo o poder emana do povo (artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988), cabendo-lhe exercê-lo mediante representação (eleita) ou diretamente (ponto que mais de imediato nos interessa nessa análise investigativa).

Resta-nos, no entanto, esclarecer um ponto importante e que se refere à questão da definição da competência para exercitar tal direito fundamental. Afinal, o direito de participação social, enquanto direito fundamental, pode ser exercido por quem? Sua titularidade pertence ou é praticada por quem?

Tais questionamentos se justificam porque embora pareça ser óbvio que são os cidadãos os detentores desse direito — tido como forma de aperfeiçoamento de suas próprias personalidades e racionalidades na busca do desenvolvimento do contexto social ao qual pertencem —, há no contexto doutrinário português certa discordância a este respeito (tendo

[1] Cfr. MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição portuguesa anotada*. Coimbra: Coimbra Ed., 2007. t. III, p. 446. Neste mesmo sentido, tem-se o posicionamento de Luciano Parejo Alfonso, para quem a tudo que disser respeito, bem como com relação a tudo que lhes possam afetar ou, de certa forma, intervir em suas realidades deve ser debatido ou discutido pelos entes locais. Cfr. PAREJO ALFONSO, Luciano. *Derecho administrativo*. Barcelona: Ariel, 2003. p. 567.

em vista o disposto no artigo 12º, n. 2, da Constituição da República Portuguesa de 1976), no intuito de fazer com que o exercício dos mesmos seja estendido ou não às pessoas coletivas ou jurídicas.

Para Jorge Miranda,[2] direitos fundamentais ligados às pessoas coletivas devem ser equiparados a garantias institucionais. Gomes Canotilho,[3] ao contrário, vislumbra a possibilidade de haver exercício desses direitos tais como eles são: direitos fundamentais, e não meras garantias institucionais concedidas às pessoas jurídicas.

Adota-se a posição de que haverá direitos fundamentais que poderão ser titularizados pelas pessoas coletivas (inclusive, as de direito público) em algumas situações, mas desde que tal prática esteja em conformidade com o "princípio da especialidade" (como bem nos lembra Gomes Canotilho[4]), pelo qual há de haver, nestes casos, uma necessária adequação entre o direito fundamental alegado por estes entes coletivos e as finalidades ou objetivos de que dispõem.

Contudo, para o presente trabalho, não se vislumbra como poderia haver a alegação do direito fundamental anteriormente citado pelos entes coletivos de direito público na medida em que, em se tratando de formulação de políticas públicas que reverterão benefícios para as localidades, os entes coletivos (no caso, as autarquias, em Portugal, e os municípios, no Brasil) atuarão apenas como catalisadores do processo de participação da sociedade (mesmo porque, a presença destes no procedimento de elaboração das políticas públicas me parece, indiscutivelmente, necessária e óbvia). Ou seja, na feitura ou no planejamento delas, os papéis reservados aos entes coletivos públicos em questão são os de incentivadores da participação social ao mesmo tempo em que se mostram abertos à colaboração externa advinda dos cidadãos.

Dessa forma, vê-se, aqui, a participação social como um direito dos cidadãos que se liga ao aperfeiçoamento de uma garantia institucional dos entes coletivos locais, qual seja: a autonomia (que será mais bem explicada adiante) conferida a estes entes, ligada à possibilidade de que eles possam, adequadamente, constituir instrumentos novos ou colaborar para que estes sejam concretizados com vistas ao melhor desenvolvimento coletivo, chegando-se à ideia defendida por David Duarte de que o princípio

[2] MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Ed., 2000. v. 4, p. 80.
[3] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 422.
[4] CANOTILHO, *op. cit.*, p. 422.

participativo sustenta a reformulação do agir público, incorporando, através de mecanismos de participação, "fórmulas de acção e de aproximação à decisão superadoras da natureza impositiva e exclusivamente unilateral das decisões publicas".[5]

Caracterizando a participação social, pode-se dizer que ela será aqui entendida como necessária não apenas no sentido de possibilitar às autoridades públicas locais (de acordo com a perspectiva adotada no presente trabalho) que tomem conhecimento das informações necessárias para a tomada das melhores decisões, haja vista o fato de que os governantes, muitas vezes, detêm limitadas informações técnicas para decidirem de maneira mais acertada e em conformidade com o real interesse coletivo.

Ela é necessária não somente na fase dita preparatório-consultiva, ou seja, de fornecimento de informações e de manifestação de eventuais insatisfações ("participação cooptativa"). Muito menos ela se reporta, apenas, a um cumprimento de decisões previamente tomadas, numa fase de execução.

É certo que ela tem a função útil de trazer consigo informação necessária a quem governa ou administra. Mas ela possui um nível de profundidade maior: sua atuação inclusive e, principalmente, na chamada fase decisória, se torna elemento essencial.[6] Quer-se com isto dizer que não basta haver consultas públicas, elaboração de formulários de satisfação de serviços fornecidos, etc. A atuação social tem que ter peso diretamente no processo de tomada e definição de qual a melhor política a ser adotada face ao contexto em que se insere, face à lista de prioridades a ser atendida e, face à disponibilidade financeira (todos, fatores que, de certa maneira, limitam ou condicionam o exercício do direito fundamental em questão).

Compreendido assim o direito fundamental à participação social, tem-se que, mediante a constatação de que, aprioristicamente, cabe a qualquer das formas de organização da Administração Pública atual realizar a interface[7] entre o Estado e a sociedade civil, conferindo respostas

[5] DUARTE, David. *Procedimentalização*, *participação e fundamentação*: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório. Coimbra: Almedina, 1996. p. 112.

[6] Neste sentido, pode-se dizer, em conformidade com o que assevera J. Baptista Machado, que a participação social acaba se revelando como fator indispensável do processo pelo qual as próprias pessoas ou cidadãos se conscientizam dos seus próprios interesses e acabam ficando aptas ou habilitadas, em consequência, a promovê-los ou a auxiliar mais eficazmente na sua promoção. Dessa forma e, aqui, pede-se permissão para trazer à colação as palavras do autor português, para quem a participação, neste contexto, "seria uma excelente escola de formação cívica, preparando para o exercício da democracia à escala nacional". (Cfr. MACHADO, J. Baptista. *Participação e descentralização*: democratização e neutralidade na Constituição de 76. Coimbra: Almedina, 1982. p. 37).

[7] Sobre essa ideia de interface, cfr. OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação administrativa. *In*: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Juruena Vilela (Coord.). *Direito administrativo*: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 402, 403.

à variedade de demandas que vêm surgindo, a formulação das políticas públicas em termos locais deverá ser tida como uma das principais medidas a serem colocadas em prática, justamente por causa da proximidade que detém com o setor social.

Gustavo Justino de Oliveira[8] caracteriza a atividade administrativa contemporânea em geral como sendo detentora da função primordial de receber os influxos e estímulos da sociedade, decodificando-os para prontamente oferecer respostas ou soluções aptas e que atendam às necessidades, satisfazendo-as da melhor maneira possível, seja no campo da regulação, ou no campo da ação.

Compartilhando da linha de raciocínio apresentada pelo jurista brasileiro e trazendo-a para o presente estudo, pode ser dito que é neste aspecto (qual seja, fazer com que a Administração Pública local se empenhe mais em decodificar as informações trazidas pelos seus administrados e possibilitar uma permanente troca recíproca com eles) que está o grande desafio:[9] buscar novas e criativas[10] formas de essa participação ganhar amplitude em sua aplicação.

Sabendo-se dos inconvenientes que dela (participação social direta) podem advir — a exemplo da morosidade no processo de definição das decisões e desgaste por parte do utente do serviço (muitas vezes participar de conselhos consultivos demanda tempo, que muitos não estão dispostos a gastar), além do fato de que o rendimento obtido com essa participação ao final não é visto por muitos como suficiente, deixando-os desmotivados a cooperar —, fato é que se e quando feita de forma adequada e prudente,

[8] Cfr. OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação administrativa. *In*: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Juruena Vilela (Coord.). *Direito administrativo*: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 402.

[9] Refere-se à expressão "desafio", porque tanto na realidade latino-americana quanto na de Portugal, a luta pela conquista de maiores espaços de participação ou intervenção direta da sociedade nos assuntos públicos se mostrou necessária face à ineficácia mostrada desde meados da década de 1990 pela representação política. Contudo, não se defende, aqui, deixa-se claro, que a representativa política deva ser abolida. Isso soaria absurdo ou imprudente visto que é impossível que haja participação direta em todos os aspectos que envolvam a realidade da coletividade. Daí, também, a necessidade de haver uma reformulação, inclusive, das chamadas políticas públicas de representação política ou eleitoral.

[10] Em preciosa observação e análise, Rogério Gesta Leal sugere que haja a construção de uma "gestão pública compartida", com incentivo ou estímulo à elaboração de novos instrumentos ou institutos organizacionais, por assim dizer, que possam representar ou concretizar, de acordo com o que se propõe neste trabalho, a aproximação entre a forma de atuação autárquica e o direito fundamental de participação social. Por esta forma de gestão quer o autor dizer que, para além da coparticipação desses instrumentos ou institutos na condução dos interesses públicos, deve haver uma permanente rede de interlocução ou interação entre quem administra, quem se beneficia com as políticas públicas a serem constituídas ou pensadas e, finalmente, eventuais atingidos pelas mesmas. Na visão do autor brasileiro, "tanto é preciso ampliar os espaços de participação material do cidadão na gestão pública, como aquilitar os já existentes". Cfr. LEAL, Rogério Gesta. Gestão pública compartida: construtos epistemológicos. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, p. 109, abr./jun. 2003.

melhor qualidade nas decisões poderá ser obtida, além da maior legitimidade que poderá ser extraída dessas mesmas decisões.

O uso de novas tecnologias neste sentido é de muita valia, pois ao invés de, por exemplo, se preencher formulários de satisfação para aferimento do grau de aceitação de determinado serviço que fora prestado, por que não realizar um cadastro *on-line* em que a cada cidadão (devidamente registrado ou cadastrado) fosse enviada no início do ano para ser implementada, ou ao menos estudada, uma lista de possíveis e desejáveis serviços que se pretende executar? Neste caso, far-se-ia não somente um controle pós-prestacional do serviço, mas também uma averiguação prévia em que poderiam ser aferidas quais as necessidades reais que determinada localidade encara como fundamental para um determinado período ou lapso temporal futuro.

Com relação às limitações existentes para a concretização do direito fundamental abordado neste estudo, pode-se dizer que o direito de participação social e democrática, atualmente, encontra dificuldades para ser concretizado como já referido anteriormente, devido às questões da variedade e complexidade das demandas emergentes socialmente, bem como à indisponibilidade ou insuficiência financeira para atendê-las.

Contudo, o maior de todos os desafios ou entraves existentes e que pode ser apontado, refere-se à vinculação a um verdadeiro modelo centralizador que, de certa forma, impede o processo de desenvolvimento local, criando ou estimulando a dependência política, em vez de estimular corretamente um modelo administrativo mais policentralizado. Esse significativo obstáculo ou entrave seria o que se costuma denominar de "esquizofrenia administrativa", da qual sofrem não só as realidades locais portuguesas, mas também as brasileiras.

Aliás, a chamada "Administração Pública Policêntrica" é um fato ou realidade incontestável sendo que a noção de policentrismo remete-nos não somente à ideia de descentralização organizacional do quadro administrativo, mas à ideia de que novas redes de atores sociais, econômicos e culturais devem ser formadas, agindo e cooperando entre si para a estruturação das políticas públicas em geral e, especificamente, em âmbito local.

Surge, aqui, a noção de interação dialógica entre essas diferentes forças sociais locais que, mediante um processo de correlação,[11] exercerão um relevante papel dinamizador da estrutura administrativa local, garantindo, por consequência, a possibilidade de superação de outra limitação ao direito fundamental de participação social: o "déficit" de uma real autonomia e poder local.

De fato, como se referir à participação coletiva ou social se não houver autonomia ou real liberdade local? Mesmo porque e, afinal, como parece sugerir Fernández-Valmayor,[12] a autonomia e a democracia se pressupõem.

Como é lembrado por António Cândido de Oliveira,[13] a questão da autonomia deve ser vista de forma evoluída, adaptada. Quer-se com isso dizer que, se antigamente a expressão autonomia ligava-se, tão somente, à ideia de existência de campos de atuação estanques e tipicamente locais (caracterizados pela expressão "assuntos locais"), nos quais caberia a interferência do Estado, enquanto ente central, apenas no que tange à legalidade da atuação e administração, hoje, a ideia de autonomia transcende essa restringibilidade ou determinabilidade temática (pois, cada vez mais, a fronteira entre o que é local, regional ou nacional é mais tênue)[14] e volta-se para a defesa da participação conjunta em assuntos que possam ter alguma repercussão em termos econômicos e sociais no âmbito local.

Após abordar os fatores que levaram à crise do localismo no que se refere à definição e caracterização da autonomia dos entes locais (tais como: insuficiência financeira, dependência política, aumento e complexidade das atividades públicas, levando à relativização do que seria competência estatal/estadual ou local), António Cândido de Oliveira, valendo dos posicionamentos e dos raciocínios desenvolvidos por Jean-Marie Pontier e Charles Debbasch acerca do processo de construção do significado da

[11] A citada interação dialógica pressupõe a convergência e atuação de diversos atores sociais como os que detêm a *expertise* ou conhecimento técnico a respeito de determinada temática (os peritos — urbanistas, juristas, arquitetos, economistas, professores, médicos), as autoridades públicas e, obviamente, os cidadãos-utentes que são os que diretamente terão as suas esferas de subjetividade atingidas pela adoção das políticas públicas locais.

[12] Cfr. FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis Carro. El debate sobre la autonomía municipal. *In*: SOSA WAGNER, Francisco (Coord.). *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI*: homenaje al Professor Dr. D. Ramón Martin Mateo. Valencia, 2000. t. I, p. 550. Nas palavras do autor espanhol: "(...) es también afirmación general en la doctrina alemana la inescindible relación que debe existir entre los conceptos de democracia y autonomía o, lo que es lo mismo, la necesidad de adoptar conjuntamente las dos citadas concepciones a la hora de establecer la esencia definitoria de toda autonomía territorial".

[13] OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das autarquias locais*. Coimbra: Coimbra Ed., 1993. p. 134, 147.

[14] Como bem ressalta António Cândido de Oliveira, "um número cada vez maior de autores entendem que não é possível delimitar claramente, como quem separa dois objetos ou duas matérias distintas, os assuntos próprios da administração estadual e os assuntos próprios da administração municipal" (OLVEIRA, *op. cit.*, p. 135).

expressão autonomia, fornece-nos informações ou argumentos precisos e novos (desde aquela época).

Alerta o autor português que, atualmente, a autonomia local deve ser analisada sob a ótica ou perspectiva do seguinte binômio: "autonomia-participação". Explica-se: face ao entrelaçamento de interesses e à falta de demarcação do que seja da alçada do ente central e dos demais níveis governativos em termos de construção de políticas públicas, deve-se entender que haverá autonomia na atuação toda vez que se deparar com a necessidade de interferência ou de elaboração de determinado instituto pelos entes locais para o alcance ou aperfeiçoamento de determinada finalidade pública que se vincula ao bem-estar da localidade em questão.

Na verdade, a ideia central é permitir que haja, realmente, atuação no iter procedimental das decisões públicas não apenas da pessoa jurídica de direito público em questão, mas da sociedade civil (cidadãos) e de outros atores que possam agregar valor público a essas mesmas decisões (a exemplo dos peritos ou dos que detêm a chamada "expertise"), chegando-se à ideia última e que, para alguns, será substitutiva da noção de autonomia: a de solidariedade na definição e execução das finalidades ou objetivos públicos, pressupondo uma verdadeira rede de interdependência.[15]

II Da compreensão da política pública objeto de análise

Não desnecessariamente é preciso ter-se uma breve noção do que são as políticas públicas para melhor, e posteriormente, se entender como elas são exercidas e/ou enquadradas na atuação autárquica ou local.

Resumidamente, devem ser entendidas, em sentido amplo, como formas ou ferramentas aptas a potencializar o alcance de melhor coesão social, bem como melhorar a qualidade de vida do corpo social, garantindo a este maiores externalidades positivas.[16]

---

[15] Neste mesmo sentido, mas reservando-se o direito de descrever a situação sem configurar a importância da participação da sociedade civil, limitando a solidariedade que deve existir apenas aos entes governativos, aponta-se a visão de Pontier, para quem: "a realidade é o encadeamento de competências, as participações recíprocas. *Cada vez maior é a dependência das autarquias em relação ao Estado* e, *por sua vez*, *o próprio Estado precisa da colaboração das autarquias para exercer convenientemente a sua missão*. *Criam-se assim dependências mútuas* (...)". (Cfr. PONTIER, Jean-Marie *apud* OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 162, grifo nosso).

[16] Neste mesmo sentido, Nagibe de Melo Neto assevera que elas se referem ao estabelecimento de programas de governança ou planejamento de ações estratégicas mediante as ações dos órgãos públicos nas mais diversas áreas e a forma como essas ações do poder público se dão. Cfr. JORGE NETO, Nagibe de Melo. *O controle jurisdicional das políticas públicas*: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 53.

Contudo, aqui se especificará mais essa ideia, acrescentando-se a nota da "garantia de uma melhor viabilização ou concretização de determinado direito fundamental" (no presente estudo, o direito fundamental de participação democrática/social).

Dessa forma, e tendo em vista este raciocínio, as políticas públicas da atuação autárquica ou local estarão direcionadas ao aperfeiçoamento da capacitação participativa dos cidadãos no âmbito administrativo local, acabando por se revelar como um poderoso instrumento de inserção social, garantindo a promoção de outros direitos fundamentais da população que diretamente se vincula a determinada localidade.

Serão tidas como formas específicas adquiridas por determinado comportamento administrativo do poder público na observância e preocupação com a qualidade de vida dos cidadãos citadinos, levando-se em consideração, sob a ótica adotada no presente trabalho, a garantia e/ou efetivação do direito de participação da coletividade nos assuntos que mais diretamente possam atingir ou refletir em sua rotina e contexto.

Questiona-se como serão implementadas essas ferramentas de execução comportamental do Estado em âmbito local de forma que os programas ou planejamentos estipulados pelo poder público possam se harmonizar com ou garantir o direito de participação social nas questões que diretamente interfiram na vida cotidiana dos indivíduos vinculados a determinada esfera pública autárquica ou local.

A partir desse ponto, depara-se com a necessária descoberta de alternativas de atuação dentro do espaço público, de forma que se permita dizer que no atual Estado de Direito, o direito "dito" adapta-se às contínuas necessidades concretas de cada contexto populacional local em determinado lapso temporal, tornando-se um direito "que se vai dizendo" face à constatação de que nem toda boa solução para questões de organização e planejamento local está ou pode estar na lei (ainda mais quando os dispositivos normativos incidentes não provêm ou se originam de uma representação democrática ligada diretamente à localidade, como ocorre no ordenamento lusitano, no qual carece às autarquias em geral a capacidade de elaborarem suas próprias "leis").

Chega-se a um ponto nevrálgico a ser confrontado: o da modernização ou atualização da compreensão da ideia de gestão pública ou governança.

Segundo Roberto Carneiro,[17] o termo governança consiste na promoção de mudanças necessárias, calcado no estímulo da participação, apostando-se no que, atualmente, se denomina "responsabilidade distribuída", de forma que, ao invés de se permitir a concentração da mesma, haja, pelo contrário, sua difusão, mediante a adoção da subsidiariedade.

Complementando essa ideia, a Comissão das Comunidades Europeias aponta as noções de eficiência, eficácia, qualidade do serviço e transparência quando da promoção desse conjunto de regras e práticas que devem existir para que as citadas mudanças realmente ocorram, a fim de garantir direitos fundamentais das coletividades em questão.

Baseando-se nessa compreensão de compartilhamento de responsabilidade pautado na descentralização organizacional do poder político-administrativo, chega-se à noção, dentro do quadro das políticas públicas, de *shared-government* ou *enlarged government*, pela qual não somente o Estado, mas outros atores (sejam eles privados, públicos ou sociais) também exercem seu poder de influência decisório no estabelecimento dos objetivos a serem alcançados.

Constata-se uma verdadeira transcendentalização da figura central do Poder público na estipulação e consequente concretização de ações que têm como fim último o benefício da população local. Verifica-se com maior incidência, a partir de então, a importância do trabalho cooperativo e em rede (mediante a troca e harmonização de diversas impressões, experiências e conhecimentos acerca das temáticas mais relevantes para o desenvolvimento das populações locais) entre as diferentes autonomias governativas ou sociopolíticas e entre estas e seus respectivos contextos sociais.

III Bases normativas referentes à atuação das autarquias locais ou entes locais

Tanto da menção ao artigo 235º da Constituição da República Portuguesa, quanto da referência conjugada aos artigos 1º, 18 e 30 da Constituição Federal brasileira de 1988, pode-se depreender a existência e a importância dos entes locais para a própria compreensão da figura do Estado como um todo que busca a superação de desigualdades sociais e o bem-estar da comunidade a ele diretamente vinculada. Contudo, em

[17] CARNEIRO, Roberto *apud* SIMÕES, Jorge. *Retrato político da saúde*: dependência do percurso e inovação em saúde: da ideologia ao desempenho. Coimbra: Almedina, 2005. p. 94 *et seq*.

razão da forma constitutiva ou do modelo estatal (em sentido estrito) que é adotado por cada uma das ordens jurídicas, o estabelecimento do funcionamento dos entes locais se dá de forma diferente.

Assim, em âmbito brasileiro, no qual o Estado ganha a caracterização de Estado Federal, tem-se uma autonomia municipal mais "plena", digamos assim, na medida em que aos entes locais é reconhecida textualmente pela Constituição capacidade político-administrativa própria, sendo que no caso da ordem jurídico-constitucional portuguesa, na qual o Estado está caracterizado como sendo Unitário, tal traço característico não é verificado.

Tal tratamento diverso, por certo pode e irá influenciar na maneira como as políticas públicas serão desenvolvidas em um e em outro Estado. Portanto, a menção a essa diferenciação se mostra totalmente pertinente mesmo que ao final se chegue à conclusão de que ambas as ordens político-jurídicas terão o mesmo direito fundamental como possível fator de aproximação para a solução das questões da descentralização, autonomia local, etc., bem como para a constituição das políticas públicas correspondentes.

Na realidade portuguesa, de acordo com o disposto nas Leis nºs 159/99 e 169/99 (respectivamente, de 14 de setembro e de 18 de setembro), o que se constata é uma manifestação ainda de certo centralismo estatal, na medida em que ambas se referem à questão de transferências de competências que serão exercidas pelos entes locais.

Não são leis de elaboração própria destes entes, mas disposições normativas de caráter nacional feitas, certamente, com o intuito de ser obtida maior uniformidade das práticas locais, mas que apenas os tornam limitados em alguns aspectos, pois haverá determinadas matérias que a eles serão de suma importância em termos de desenvolvimento próprio, mas às quais não terão como intervir ou opinar de forma decisiva com relação ao melhor tratamento a ser-lhes dado.

Mesmo que se diga que as CCDR (Comissões de Coordenação e Desenvolvido Regional) atuam ou exerçam o papel de "ponte" entre a realidade central e as diversas realidades locais, a verdade é que a última palavra virá manifestada mediante a opinião Estatal, pois tais comissões são a representação de um serviço periférico da administração direta do próprio Estado.

O fato de haver um sistema de "transferência" de atribuições por lei nacional enseja a interpretação ou reflete a ideia de que o que se tem

é (nada mais, nada menos que) uma intensificação do poder de tutela que às autarquias locais portuguesas é feito — conforme se verifica da leitura do artigo 242º da CRP (Constituição de República Portuguesa) — pelos entes hierarquicamente a elas "superiores". Explica-se: se há toda uma lógica de transferência de competências por disposição normativa nacional, se houver qualquer forma de atuação local que desvirtue dessa lógica, ocorrerá ilegalidade por parte das autarquias, sujeita à incidência da tutela/controle ou fiscalização administrativa.

Nem o fato de a Constituição da República Portuguesa em seu artigo 241º dispor sobre o poder regulamentar dos entes locais sugere uma plena autonomia administrativa, pois o mesmo também está sujeito a controle estatal e somente é passível de existência se, além de conformidade constitucional, houver, concomitantemente, adequação para com a lei (obviamente, não elaborada por eles) ou, ainda, para com disposições regulamentares de autarquias de grau superior ou de autoridades com poder de tutela.

Mais uma vez se está diante de uma manifestação centralista de poder... Ao menos é o que sugere ou o que se pode depreender da leitura dos dispositivos constitucionais portugueses citados.

O determinismo ou dirigismo da atuação autárquica ou, melhor dizendo, o excesso de dependência criado pela base normativa que trata do agir ou comportamento dos entes locais favorece, ao que tudo indica, a preservação da tradicional ideia sobre a concepção do Estado Social, qual seja, a de que a figura do ente central se responsabiliza (ao menos na teoria) pelo atendimento de todas ou da maioria das necessidades sociais, implicando numa nítida abolia política por parte do corpo social em geral.

Contudo, a mentalidade acerca da concepção do Estado Social deve ser aperfeiçoada no sentido que Luciano Parejo Alfonso[18] utiliza quando da afirmação de que a:

> crise não afecta tanto a ideia de imbricação-confusão de Estado e sociedade, ou seja, de responsabilidade do primeiro pelas condições de funcionamento da segunda, quanto a forma de cumprimento desta e, portanto, os procedimentos de direcção e controlo dos processos sociais.

[18] PAREJO ALFONSO, Luciano. *Derecho administrativo*. Barcelona: Ariel, 2003. p. 25-30.

Tal visão reflete a necessidade de haver maior compromisso dos indivíduos para com os assuntos que determinarão ou conformarão suas vidas de alguma forma. Há que se superar a passividade. Sair da zona de conforto e aceitar o fato de que somente a representatividade política não é mais suficiente o bastante para a realização de programas públicos em qualquer âmbito que se refira (nacional ou local, em Portugal, ou federal, estadual ou municipal, no Brasil).

Se a lei não sugere a solução de todas as questões em termos de organização e autonomia local, o que se tem de fazer é superar sua inaptidão mediante a consolidação de um verdadeiro poder local por via indireta. Explica-se: se não há como garantir aos entes locais portugueses uma autonomia em sua "concepção jurídica"[19] que prima pela gestão de assuntos públicos que julguem ser interessantes tratar e ter sob responsabilidade própria, outras formas de manifestação desse poder local deverão ser buscadas. O reforço da incidência da participação social será, aqui, o foco de incidência dessa manifestação.

Longe de se pretender dar ou sugerir uma nova forma ou modelo político-administrativo ao adotado pela ordem jurídica portuguesa (pois, aqui, não se chegaria a tamanha ousadia), o que continua a ser utilizado como argumento para a constituição de um "real poder local" é o estímulo — e essa sugestão também é dirigida ao ordenamento brasileiro — à participação social no procedimento administrativo de feitura de decisões (*modus faciendi*) que serão responsáveis pelo condicionamento das realidades locais em determinado lapso temporal.

Com relação específica à realidade brasileira, tem-se em termos de análise normativa dos dispositivos que consagram a base de atuação ou comportamental das realidades administrativas locais, de forma a favorecer o direito fundamental em questão, um quadro um pouco diferente (ao menos, na teoria).

Há, constitucionalmente falando, repartições de competências que, de certa forma, deixam uma maior abertura para a intervenção governativa local de acordo com os interesses a serem alcançados (a exemplo dos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal de 1988),[20] bem como facilitam

[19] FORSTHOFF, Ernsth *apud* FERNANDEZ-VALMAYOR, *op. cit.*, p. 550.

[20] De acordo como a redação original do referido artigo 30 da CF/88, tem-se: "Art. 30 – Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;
II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

a compreensão da articulação que poderá existir entre os diversos níveis governativos dentro do cenário federativo brasileiro.

Ao contrário do que se dá com as competências constitucionalmente dadas de forma residual aos Estados, as competências municipais estão elencadas de forma clara, possibilitando, por exemplo, entender ou concretizar o mandamento constitucional do artigo 241, que dispõe sobre a possibilidade do fenômeno do associativismo local mediante a adoção de instrumentos governativos novos, consagrando o que se denomina de gestão pública compartilhada de serviços públicos.

No entanto, mesmo diante desse quadro de atuação, a esquizofrenia governativa também é sentida no contexto político e administrativo brasileiro da mesma forma e até (possivelmente) com mais intensidade do que na realidade lusitana, devido às limitações já mencionadas, de forma que o raciocínio de que novas e criativas formas ou instrumentos de governança pública também se mostram cruciais para a determinação da melhor gestão pública local, visando melhor racionalidade administrativa.

Como forma de manifestação dessa intervenção social necessária e conformadora do agir administrativo em geral, tem-se as figuras dos "Orçamentos Participativos", que serão tratados a seguir dentro do panorama da governança ou gestão pública atual.

IV O processo de governança e a formulação das políticas públicas em âmbito administrativo local: a contribuição trazida pela experiência dos "Orçamentos Participativos"

O tópico que finda a exposição da temática tem como foco de análise a explicação do processo atual de governança, explicitando seus elementos básicos e fazendo conexão entre o seu entendimento e os pontos levantados anteriormente para que, ao mesmo tempo, possa ser dito que a elaboração dos denominados "Orçamentos Participativos" pode representar ou servir

IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Alterado pela EC-000.053-2006)

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual".

como parâmetro de aferição de todo esse processo atual de alcance de melhores decisões administrativas em nível local, mediante a consagração do direito fundamental de participação social descrito no capítulo inicial.

O processo de governança, nas palavras de Maria da Glória Garcia,[21] deve ser compreendido como "poder de agir atribuído pela lei a um órgão de uma entidade pública para que percepcione as necessidades colectivas", transformando-as em interesses públicos a serem buscados e, ao mesmo tempo, a serem orientados nesta prossecução, por este mesmo órgão.

Tendo como referencial a colocação transcrita, pode-se dizer que a governança deve ser tratada como uma manifestação de poder conferida ou exercitada não apenas por órgãos do poder público (de forma que poder-se-ia imaginá-la limitada à estrutura interna da Administração Pública), mas como manifestação de poder político-administrativo conferido, inclusive, a novos arranjos institucionais pelos entes ou pessoas coletivas públicas incentivados, ou seja, por mecanismos pensados e criados na seara pública, na arena social. Ou seja, quer-se com isto dizer que se trata de um verdadeiro processo de pulverização do poder administrativo com vistas à melhor concretização e definição do que seja o interesse público e quais as suas manifestações que devem ser tidas como prioritárias.

Dessa forma, a governança pública atual, por uma questão de necessidade, vem ganhando contornos cada vez mais importantes, visto que foi e continua sendo compreendida como um "modelo alternativo a estruturas governativas hierarquizadas".[22] Percebe-se claramente um movimento de flexibilidade governativa no sentido de aproximar a realização da justiça do próprio ordenamento jurídico.

Na mesma linha de raciocínio, assevera com clareza e propriedade Jorge Vasconcelos,[23] para quem a nova governança, por ter implícita a presença de uma pluralidade de atores ao invés de uma estrutura hierárquica, acaba se afastando do esquema político tradicional das democracias representativas e das administrações *top-down*.

---

[21] GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *Direito das políticas públicas*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 157.

[22] Neste mesmo sentido, OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Governança pública e parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. Disponível em: <www.ambitojuridico.com.br>. Acesso em: 10 ago. 2010. p. 1. Ainda sobre a necessidade de se ter a convivência ou correlação entre diversas esferas ou manifestações de poder governativo, tem-se a visão de Maria da Glória Garcia ao citar Ulrich Morth, para quem, "A *governance* estadual surge como poder ao lado de múltiplos centros de poder social com o intuito de lhes conferir unidade e coerência, de acordo com as sinergias que emergem da comunidade e do seu relacionamento recíproco com o Estado. A partilha de autoridade torna-se uma realidade e a actuação cada vez mais se desenvolve em rede". Cfr. GARCIA, *op*. *cit*., p. 23.

[23] Cfr. VASCONCELOS, Jorge. Governo e regulação. *In*: MOREIRA, José Manuel *et al*. *Estado, sociedade civil e Administração Pública*: para um novo paradigma do serviço público. Coimbra: Almedina, 2008. p. 190, 191.

É neste sentido que se pode fazer a correlação entre ela, a descentralização administrativa e o princípio da subsidiariedade. Explica-se: um modelo alternativo de gestão somente pode ser racionalmente estruturado em um ambiente em que não haja monopólio organizatório e decisório em termos de elaboração de políticas públicas, por exemplo. Da mesma forma, será em âmbitos nos quais se acredita que o "capital social"[24] específico (no caso o capital social local) possa eficazmente exercer poder de influência, devendo ele ser priorizado, é que tal modelo poderá se aperfeiçoar, fazendo com que a atuação central se cinja à coordenação e/ou regulação em muitos casos. Do contrário, melhor seria manter o modelo tradicional de gestão pública.

Trata-se de uma forma de gestão que faz com que os níveis governativos, para além de se tornarem eficazes em termos de economia de mercado, atuando com sua capacidade máxima de gestão, também garantam e respeitem em sua atuação normas e valores próprios das sociedades democráticas.[25]

Está-se a falar de um processo que tem como escopo superar a Administração Pública tradicional, derivada em grande medida da percepção Weberiana de tomada de decisões administrativas,[26] ao mesmo tempo em que preza pela configuração de concretas redes intergovernamentais e interadministrativas fulcradas na cooperação, principalmente no que tange à elaboração e execução de políticas públicas, como bem observa Juan-Cruz Aranguren.[27]

---

[24] Sobre a ideia de "capital social", cfr. o artigo de TELES, Filipe. Autarquias no fio da navalha: governação local e as estratégias de reforço do capital social. *In*: MOREIRA, José Manuel *et al*. *Estado, sociedade civil e Administração Pública*: para um novo paradigma do serviço público. Coimbra: Almedina, 2008. p. 144. Nas palavras do autor: "*A premissa fundamental do Capital Social é a de que as redes sociais têm valor*, *enfatizando um conjunto significativo*, *mas específico*, *de benefícios que emergem da confiança*, *informação*, *reciprocidade e cooperação presentes nas referidas redes*. *Este capital cria valor para os membros da 'rede'* e, *de alguma forma em terminados casos*, *para os que a rodeiam*" (grifo nosso). De acordo, ainda, com o entendimento do referido autor, os elementos essenciais do denominado capital social seriam: 1. as redes de empenho cívico; 2. as normas de reciprocidade generalizada e, 3. as relações de confiança social. Estes elementos poderiam ser encontrados em vários mecanismos que fazem com que melhores resultados ou benefícios possam ser derivados deles. Crê-se, aqui, que os "Orçamentos Participativos" (abordados mais à frente) podem ser experiências plausíveis e que pressupõem a presença de tais elementos, principalmente, o referente à questão do exercício da civilidade.

[25] Cfr. OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Governança pública e parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. Disponível em: <www.ambitojuridico.com.br>. Acesso em: 10 ago. 2010. p. 1.

[26] Sendo tida como meio alternativo à hierarquizada e hermética capacidade governativa, a compreensão atual do processo de governança está atrelada à elaboração do processo de decisão em termos administrativos do Estado mediante a colaboração entre os entes governativos e entre estes e a própria sociedade civil.

[27] ALLI ARANGUREN, Jaun-Cruz. La governanza local. *Revista de Estudios de La Administración*, Madrid, n. 291, p. 46-47, ene./abr. 2003. Em feliz análise, lembra ainda o professor da Universidade de Navarra que a noção de governança volta-se para a substituição da chamada "razão de estado" pela "razão de humanidade", ou seja, passa a se preocupar com questões ligadas aos direitos humanos, pluralismo cultural e solidariedade. Nas palavras do referido autor (*op*. *cit*., p. 49): "El concepto de 'raison d'humanité' debe ser el sustituto construtivo

Apoiando-se no pensamento de Gerry Stoker,[28] segundo o qual, para além da administração pública focar suas estratégias em objetivos ligados à eficiência do serviço disponibilizado ao cliente ou cidadão, outro paradigma da atuação ou gestão pública deve ser observado, qual seja, o de ter como meta a reivindicação de uma maior ambição voltada para a busca de resultados públicos de uma forma otimizada e que consiga transparecer maior valor social.

Vê-se, portanto, que abordar a questão da governança pública na realidade atual implica, mais do que nunca, fazer com que haja uma correlação direta entre a atuação administrativa dos entes governativos e o respeito aos interesses de relevância social. A preocupação com a prestação de qualidade de serviços que possam reverter algum valor público para a coletividade faz com que criativas formas de manifestação da governança pública sejam pensadas, elaboradas e colocadas em prática.[29]

Certamente, a desconstrução ou enfraquecimento do centralismo decisório, principalmente em termos administrativos, mostra-se um elemento de observação obrigatória, bem como o processo de valorização da subsidiariedade pela qual se consegue auferir credibilidade de atuação aos entes mais próximos dos cidadãos, ao garantir que a intervenção destes se dê, também, de forma a favorecer a racionalidade dos projetos a serem executados em termos de gestão ou governança pública.

Vistas estas considerações, passa-se a fazer menção a um instrumento governativo que traz consigo todas estas características e que tem se revelado uma boa experiência em termos de gestão quando feito racionalmente: os "Orçamentos Participativos".[30]

---

de la 'raison d'etat': expresa la idea de que la humanidad tiene necesidades y aspiraciones que la gobernanza en todos sus niveles debería favorecer como una de sus tareas principales (...)". É neste sentido que se pensa, aqui, que instrumentos ou institutos voltados para a participação social no processo de gestão de serviços com externalidades positivas, bem como para melhor definir o campo de aplicação ou alocação dos recursos a serem implementados nos serviços a serem prestados, devem ganhar relevância no quadro do direito administrativo local, com vistas a potencializar a qualidade de vida dos cidadãos das localidades estudadas.

[28] STOKER, Gerry. Gestão do valor público: a Administração Pública orientada pela missão?. Tradução de Filipe Teles. *In*: MOREIRA, José Manuel *et al*. *Estado, sociedade civil e Administração Pública*: para um novo paradigma do serviço público. Coimbra: Almedina, 2007. p. 26. No original: "Public Value Management. A New Narrative for network Governance?", v. 36, n. 1, p. 41-47, 2006.

[29] Como embasamento dessas novas formas de gestão criativas em termos administrativos, tem-se o pensamento de VAZ, Domingos M. (Org.). *Cidade e território*: identidades, urbanismos e dinâmicas transfronteiriças. Lisboa: Celta Editora, 2008. p. 14, para quem: "o conceito de governança (do inglês 'governance') traduz uma deslocação do foco do poder institucional de uma instância única, que monopoliza, para uma variedade de instâncias, de agentes e de competências — técnicas, jurídicas, gestionárias, etc. — de carácter público ou privado, dando lugar ao esbatimento das tradicionais hierarquias e estimulando as sinergias, as redes e a interacção entre o conjunto de actores, cujas interdependências funcionam numa lógica horizontal".

[30] Aqui será dada prioridade a estes instrumentos, não desconsiderando o fato de que, como bem lembra Celina Souza, há outras ferramentas que também representam o pensamento de alcance de maior racionalidade

Os "Orçamentos Participativos" (realizados em território brasileiro primeiramente pelo Estado do Rio Grande do Sul especificamente, pela cidade de Porto Alegre, em 1989)[31] devem ser classificados como mecanismos hábeis e/ou eficazes a compreender a participação social direta como alternativa ou complementação racional da representação política, pois a lógica que permeia este instituto é a de compatibilizar a relação entre as demandas sociais e a capacidade ou suficiência orçamentária do Poder público, promovendo melhor adequação dos recursos financeiros de que este dispõe.[32]

Por meio deles, há, por assim dizer, uma divisão territorial (imaginária) — para fins administrativos — de determinada localidade (por exemplo, em zonas ou bairros) credenciando os moradores aí presentes para que possam, mediante certo escrutínio ou votação (e, após a disposição pelo Poder público das áreas temáticas a serem foco de discussão e debate), auxiliar na determinação de quais necessidades que devam ser atendidas em cada uma dessas zonas e, que se mostram merecedoras da atenção da esfera governativa local por meio de investimentos ou alocação orçamentários.

Anualmente, há reuniões e plenárias realizadas em toda a cidade (distribuídas em zonas ou sub-regiões) para que possam ser feitas as escolhas de acordo com as temáticas trabalhadas, sendo que, após essa discussão e votação, estas são reunidas em um documento único denominado "Plano de Investimentos", que posteriormente é transformado em uma proposta formal de orçamento através da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que será submetida à Câmara de Vereadores, ou seja, ao ente competente

governativa local tais como os "Conselhos Municipais Setoriais". Contudo, há de concordar com a autora quando diz que: "a existência dos conselhos é insuficiente para tornar seus participantes (...) em decisores de fato e em fiscais da aplicação de recursos". (Cfr. SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 38, abr./jun. 2004).

[31] Patrícia Pessi, em 2003, na sua dissertação de mestrado, observava que a utilização de tal instrumento já estava consolidada como modelo de gestão participativa e, para além do fato de servir como parâmetro para mais de 100 municípios brasileiros, também já se tornava referência para inúmeros países. Neste sentido cfr. PESSI, Patrícia. *e-OP*: uma nova prática comunicativa do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2003. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003. p. 59.

[32] Como bem observa Pedro Jacobi: "a experiência iniciada em Porto Alegre referente à adoção desta espécie de mecanismo de participação está diretamente jungida à capacidade que a Administração Pública local tem de organizar e executar canais legítimos de intervenção social, combinando elementos da democracia participativa e da representativa". Nas palavras dele: "trata-se de uma experiência que tem se multiplicado, como referência da adoção de um processo participativo, baseado no conceito de esfera pública não-estatal que incide sobre o Estado, com ou sem suporte da representação política tradicional" (JACOBI, Pedro R. Políticas sociais locais e os desafios da participação citadina. *Ciência & Saúde Coletiva*, São Paulo, Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, v. 7, n. 3, p. 451, 2002).

por aprovar o orçamento municipal que, após pretensa aprovação, será posto em prática pelo executivo local.

O intuito dessa ferramenta ou instrumento de alocação de recursos públicos é fazer com que haja uma aproximação real entre os interesses dos cidadãos-administrados que estão sob a prática administrativa local e as possibilidades de investimentos que detém o Poder público local de forma que haja um melhor aproveitamento deles e, ao mesmo tempo, maior legitimidade do comportamento governativo local ou autárquico.

Não tão diferentemente, Portugal também vem adotando esta espécie de prática governativa de maneira a também racionalizar sua forma de gestão pública local, nos mesmos moldes dos traçados no modelo brasileiro, não havendo significativas diferenças em termos de organização e funcionamento. Ou seja, o objetivo do instrumento criativo é semelhante, a necessidade de aproximação dos cidadãos da esfera governativa é o fundamento da sua existência e a organização do funcionamento também se dá de forma descentralizada (através das juntas de freguesia) acerca das temáticas a serem debatidas.

Como exemplo, pode-se citar o "Orçamento Participativo de Palmela", que, de acordo com as informações retiradas do endereço eletrônico da respectiva Câmara Municipal, e embora instituído em 2002, acabou por se tornar um instrumento ou mecanismo de atuação aberto a todas as pessoas que habitam e trabalham no "concelho" de Palmela.

"Inserido numa prática continuada e assumida de gestão participada, o Orçamento Participativo constitui-se como um espaço de intervenção individual do cidadão na vida do seu Município."[33] O Orçamento Participativo surge na sequência de um conjunto de ações realizadas nos anos anteriores, quando a população foi convidada a manifestar-se sobre o modelo de desenvolvimento a seguir no futuro. Tanto o caráter pioneiro quanto a proximidade (fomentada por ele) entre eleitos e eleitores, reforçando os princípios da democracia participativa, têm feito dele um caso de estudo em âmbito internacional, bem como parâmetro de atuação ou gestão governativa para outras autarquias em âmbito nacional português.

No exercício comparativo realizado entre os modelos apresentados (Porto Alegre e Palmela) um ponto que merece registro é o fato de que na experiência brasileira, há um componente de forte expressividade na

[33] Conferir, neste sentido, o endereço eletrônico da Câmara Municipal de Palmela <www.cm-palmela.pt/pt/conteudos/areas+de+intervencao/orcamento+participativo>.

atuação ou funcionamento do Orçamento Participativo: o "Conselho do Orçamento Participativo" (COP), composto por um número determinado de conselheiros eleitos cujo mandato é de um ano e que atuam, para além da coordenação em si do citado instrumento de gestão (planejamento, proposituras, deliberações sobre a receita e despesa do orçamento do município de Porto Alegre), na fiscalização da execução do orçamento aprovado e que fica a cargo do executivo local. Representa, por assim dizer, um importante elemento de contenção e de explícita manifestação do que se denomina hoje *accountability*.

Algo que poderia se aproximar de tal órgão seria, no caso do município de Palmela, o trabalho exercido pela "Comissão Técnica do Orçamento Participativo", que tem como escopo fazer com que o projeto de Orçamento Participativo possa ser consolidado como metodologia participativa de elaboração do orçamento e grandes opções do plano, aumentando quantitativamente e qualitativamente a participação dos cidadãos no processo de gestão pública, contribuindo dessa forma para uma administração local mais eficaz e transparente.

A "Comissão Técnica do Orçamento Participativo" articula a ação dos serviços municipais envolvidos na elaboração e divulgação das opções do plano desenvolvido, realizando metodologias participativas e promovendo um processo de informação e debate público sobre o orçamento e plano de ação municipal. Ao mesmo tempo, trata da informação resultante desse processo público e integra-a no processo decisório, fazendo com que haja espaços de acompanhamento da execução do plano aprovado pelos cidadãos.

No entanto, com base nos dados levantados para esta pesquisa, essa comissão não é composta de membros eleitos, de forma que permanece a dúvida acerca da sua constituição, apesar de ela possuir valores a serem perseguidos que se mostram em sintonia com os valores também almejados pela experiência brasileira.

Vista a caracterização geral de tal instrumento participativo, necessário dizer, no entanto, que ele não está isento de críticas, sendo que, para sua concretização, uma série de variantes ou condicionantes deve estar presente, pois conforme se observa na realidade brasileira, certas iniciativas a este respeito acabaram por se mostrar infrutíferas ao longo de determinado tempo.

Entre estes fatores de influência,[34] pode-se apontar, de forma resumida:

a) o nível de organização, mobilização e politização da esfera local, ou seja, há de haver vontade em participar por parte dos cidadãos locais (daí se falar em uma aproximação entre as políticas públicas autárquicas e as eleitorais desenvolvidas pelo corpo político da comunidade), bem como há de haver organização da sociedade civil;
b) as características socioeconômicas e demográficas (a demografia local e o nível socioeconômico irá variar de localidade para localidade, influenciando não somente a espécie de mecanismo participativo a ser adotada como também a forma como, no caso dos Orçamentos Participativos, se dará a atenção dedicada pelo Poder público às zonas ou regiões temáticas);
c) a capacidade técnica e gerencial do corpo político e administrativo local também é um fator de relevância a ser observado; e
d) a situação financeira da localidade (para aferição do montante a ser investido de acordo com as escolhas feitas a partir da divisão das zonas temáticas) e a relação entre governo local e sua respectiva sociedade civil organizada.

Observadas estas condicionantes, a probabilidade de se obter uma experiência exitosa em termos de influência participativa em âmbito local se torna maior, podendo ser dito que haverá, então, maior alcance de racionalidade da gestão pública local, que se tornará, assim, exemplo do que Marco Aurélio Nogueira[35] denomina de "participação gerencial", que seria, exatamente, uma forma de participação que se orienta mediante a adoção de um comportamento de "troca" ou, melhor dizendo, de reciprocidade entre as estruturas governativas e os particulares (cidadãos).

De acordo com esta visão (e aqui está a explicação mais imediata dessa forma de participação) quanto maior for essa reciprocidade ou troca existente entre ambos, maior a legitimidade daquelas e, maiores as chances de que estes possam ver suas postulações atendidas.

[34] Neste sentido, cfr. SOUZA, *op. cit.*, p. 39.

[35] Cfr. NOGUEIRA, Marco Aurélio. Gestão participativa, Estado e democracia. *In*: NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil*: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004. p. 142. De acordo com o autor, a participação gerencial pode facilitar a obtenção de respostas às demandas comunitárias mais essenciais, ampliar a comunicação entre Poder público e cidadãos, fornecer melhores parâmetros para a elaboração e execução das decisões e, finalmente, fortalecer a gestão pública de forma geral, estimulando a expansão da cidadania ativa (*Op. cit.*, p. 142-143).

De certo que exemplos tais como o dos Orçamentos Participativos acabam por corresponder a esta noção trazida pelo citado cientista político brasileiro, não permitindo que ela caia no campo da inocuidade ou utopia e, ao mesmo tempo, concretizam a ideia e compreensão do direito fundamental de participação social objeto de escolha e análise.

Conclusão

De acordo com a análise desenvolvida nos capítulos que deram corpo a este trabalho, o que se objetivou não foi o alcance de uma única solução possível em termos de governança pública das autarquias portuguesas e dos municípios brasileiros, mediante a prática dos chamados "Orçamentos Participativos".

A formulação e execução das políticas públicas locais certamente têm e poderão vir a ter outras abordagens sob diferentes perspectivas. O que necessariamente deve ser frisado/enfatizado em termos de governança pública em âmbito local é a preservação da capacidade interventiva do corpo social e de demais atores sociais presentes na arena pública para que haja uma maior legitimidade das medidas a serem implantadas, bem como uma maior racionalidade governativa.

Formas meramente burocráticas de gestão pública, bem como práticas centralistas de determinação da melhor maneira de se alcançar externalidades positivas no âmbito governativo local devem ser tidas como obstáculos a serem superados, priorizando-se a autonomia dos entes locais e a capacidade dialógica não só entre as esferas públicas governativas (administração central, regional e local), mas também entre estas e os respectivos corpos sociais diretamente vinculados às decisões por elas executadas, de forma que o direito fundamental de participação social durante todo o iter procedimental de planejamento seja preservado e estimulado. Este foi o raciocínio que se pretendeu dar à temática em causa.

Juiz de Fora, agosto de 2010.

Public Policies of Local Performance

Abstract: One of constitutional and relevant aspects of modern local administrative law is the fundamental right called social participation and how it is and is going to be concreted. This paper tries to establish a connection between it and the process of local public policies which has as presuppose administrative structures existed in a level near by the social groups. We believe that this proximity can bring benefits in terms of efficient public governance. At the same time, the development of this subject has as an objective shows that local administrative structures must not be considered just a simple manifestation of the political e social decision making process done by the central government. It has an important and fundamental position nowadays in this scenario.

Key words: Social Participation Right. Public Policies. Local Governance.

Referências

ALLI ARANGUREN, Jaun-Cruz. La governanza local. *Revista de Estudios de La Administración*, Madrid, n. 291, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis Carro. El debate sobre la autonomía municipal. *In*: SOSA WAGNER, Francisco (Coord.). *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI*: homenaje al Professor Dr. D. Ramón Martin Mateo. Valencia, 2000. t. I.

GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *Direito das políticas públicas*. Coimbra: Almedina, 2009.

JACOBI, Pedro R. Políticas sociais locais e os desafios da participação citadina. *Ciência & Saúde Coletiva*, São Paulo, Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, v. 7, n. 3, 2002.

JORGE NETO, Nagibe de Melo. *O controle jurisdicional das políticas públicas*: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais. Salvador: JusPodivm, 2008.

LEAL, Rogério Gesta. Gestão pública compartida: construtos epistemológicos. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, p. 87-111, abr./jun. 2003.

MACHADO, J. Baptista. *Participação e descentralização*: democratização e neutralidade na Constituição de 76. Coimbra: Almedina, 1982

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Ed., 2000. v. 4.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição portuguesa anotada*. Coimbra: Coimbra Ed., 2007. t. III.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Gestão participativa, Estado e democracia. *In*: NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil*: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das autarquias locais*. Coimbra: Coimbra Ed., 1993.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Governança pública e parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. Disponível em: <www.ambitojuridico.com.br>. Acesso em: 10 ago. 2010.

OLIVEIRA. Gustavo Justino de. Participação administrativa. *In*: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Juruena Vilela (Coord.). *Direito administrativo*: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Derecho administrativo*. Barcelona: Ariel, 2003.

PESSI, Patrícia. *e-OP*: uma nova prática comunicativa do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

SIMÕES, Jorge. *Retrato político da saúde*: dependência do percurso e inovação em saúde: da ideologia ao desempenho. Coimbra: Almedina, 2005.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, abr./jun. 2004.

STOKER, Gerry. Gestão do valor público: a Administração Pública orientada pela missão?. Tradução de Filipe Teles. *In*: MOREIRA, José Manuel *et al*. *Estado, sociedade civil e Administração Pública*: para um novo paradigma do serviço público. Coimbra: Almedina, 2007.

TELES, Filipe. Autarquias no fio da navalha: governação local e as estratégias de reforço do capital social. *In*: MOREIRA, José Manuel *et al*. *Estado, sociedade civil e Administração Pública*: para um novo paradigma do serviço público. Coimbra: Almedina, 2008.

VASCONCELOS, Jorge. Governo e regulação. *In*: MOREIRA, José Manuel *et al*. *Estado, sociedade civil e Administração Pública*: para um novo paradigma do serviço público. Coimbra: Almedina, 2008.

VAZ, Domingos M. (Org.). *Cidade e território*: identidades, urbanismos e dinâmicas transfronteiriças. Lisboa: Celta Editora, 2008.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GALVÃO, Ciro di Benatti. Políticas públicas da atuação local. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 111-136, jan./dez. 2011.