

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**LINHA DE PESQUISA POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL**

Fabiano Rodrigo Dupont

**PODER LOCAL E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE RURAL: UMA  
ABORDAGEM COM BASE NO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE**

Santa Cruz do Sul

2016

Fabiano Rodrigo Dupont

**PODER LOCAL E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE RURAL: UMA  
ABORDAGEM COM BASE NO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE**

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

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Hermany

Santa Cruz do Sul

2016

Fabiano Rodrigo Dupont

**PODER LOCAL E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE RURAL: UMA  
ABORDAGEM COM BASE NO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado; Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Dr. Ricardo Hermany

Professor orientador – UNISC

Dr. Clovis Gorczewski

Professor examinador – UNISC

Dr<sup>a</sup>. Janaína Machado Sturza

Professor examinador – UNIJUÍ-RS

Santa Cruz do Sul  
2016

*Dedico este trabalho a minha mãe Marli Marlene Moraes da Costa, grande parceira e incentivadora. Partilho com ela esta conquista.*

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, fonte de força, coragem e perseverança.

A minha mãe Professora Pós-Doutora Marli Marlene Moraes da Costa, meu maior exemplo de vida, de conduta e de inspiração no dom de ensinar.

Ao meu pai Ademar Costa, grande incentivador nesta jornada.

À minha esposa Gabriela Fernandes, pelo apoio em todos os momentos.

Aos meus filhos Matheus e Arthur, que são os responsáveis por aflorar o que de melhor existe em mim e por suportar minha constante ausência.

À minha sogra Cândida, por despender tempo aos cuidados com os meus filhos, para que eu pudesse me dedicar a esta pesquisa.

Ao meu orientador, Professor Pós-Doutor Ricardo Hermany, grande exemplo de docente e pessoa, que, com generosidade extrema, me concedeu a oportunidade de amadurecer-me como pesquisador. Minha eterna gratidão e admiração.

Aos professores do PPGD, pelo carinho e dedicação com que conduzem as aulas.

Muito grato também à Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC.

A todas as pessoas do Mestrado em Direito com que tive o prazer de conviver nestes dois anos.

Agradeço à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pela concessão da bolsa durante todo o período de realização deste mestrado.

Muito obrigado!

*Ao Direito cumpre reduzir ao mínimo, quando não eliminar a perspectiva de abuso, dando às partes tratamento igual. A natureza humana reclama o equilíbrio da igualdade. Não se pode rompê-lo inconsequentemente sem medir-lhes as consequências.*

Alberto Gomes da Rocha Azevedo

## RESUMO

O objetivo com a presente dissertação é construir um estudo assentado sobre a interrelação existente entre o poder local e as políticas públicas voltadas para as juventudes rurais, a partir da concretização do princípio da subsidiariedade. Nesse contexto, questiona-se: quais são as possibilidades de atuação dos entes públicos (União, Estados e Municípios), das comunidades e de todos os atores sociais na busca por um novo paradigma de construção e implementação de políticas públicas voltadas à efetivação dos direitos de cidadania das juventudes rurais a partir das contribuições do princípio da subsidiariedade? Sendo assim, trabalhar-se-á os objetivos específicos, sendo que cada um corresponde ao seu respectivo capítulo, onde tem-se como primeiro objetivo específico a preocupação com a necessidade da implementação da descentralização de poder e de competências aos municípios, por meio do poder local e do capital social no federalismo brasileiro, enquanto estrutura organizativa do Estado dotada de autonomia financeira, administrativa e política. Desse modo, como mecanismo à plena compreensão dos institutos já trabalhados no caso brasileiro, enfrenta-se no segundo objetivo específico a influência do princípio da subsidiariedade administrativa interna e a sua conexão com os direitos de cidadania, desde o suporte inicial analisado na Carta Europeia de Autonomia Local até a sua positivação enquanto princípio implícito na ordem constitucional brasileira. Com suporte nas temáticas já compreendidas, o terceiro e último objetivo tem por finalidade central a efetivação dos direitos sociais das juventudes rurais por intermédio das políticas públicas municipais, ao compreender seus desafios e possibilidades frente às restrições à autonomia financeira, especialmente dos pequenos municípios. Entretanto, percebe-se o grande potencial dessas ações locais enquanto instrumento para a plena efetivação dos direitos e garantias constitucionais das juventudes rurais. E por fim, como instrumento de construção utiliza-se o método hipotético-dedutivo, baseado em pesquisa bibliográfica.

**Palavras-chave:** Juventude rural; princípios da subsidiariedade; poder local; políticas públicas.

## ABSTRACT

The aim of this dissertation is to build a study seated on the interrelationship between local power and public policies for rural youths from the implementation of the principle of subsidiarity. In this context, the question is: what are the public entities acting possibilities (Union, states and municipalities), communities and all social actors in the search for a new paradigm of construction and implementation of public policies for the realization of citizenship rights of rural youths from the contributions of the principle of subsidiarity? Thus, it will be worked the specific objectives, each of which corresponds to its respective chapter, which has as the first specific objective the concern for the need to implement the decentralization of power and responsibilities to municipalities, through local power and social capital in the Brazilian federalism, while organizational structure of the state that have financial, administrative and political autonomy. Thus, as a mechanism for full understanding of the institutes already worked in Brazil, faces in the second specific objective the influence of the principle of internal administrative subsidiarity and its connection with the citizenship rights, since the analyzed initial support in the European Charter of Local Autonomy to its assertiveness as implicit principle in the Brazilian constitutional order. With support in the thematic already understood, the third and final goal has as central purpose the realization of social rights of rural youths through municipal public policies, to understand their challenges and possibilities facing the restrictions on financial autonomy, especially of small municipalities. However, we can see the great potential of these local actions as an instrument for the full realization of constitutional rights and guarantees of the rural youths. Finally, as a building tool it is used the hypothetical-deductive method, based on literature.

**Keywords:** local power, principles of subsidiarity; public policies; rural youth.



## RESUMEN

El objetivo de esta disertación es la construcción de un estudio centrado en la interrelación entre las políticas locales y públicas para los jóvenes rurales de la aplicación del principio de subsidiariedad. En este contexto, la pregunta es: ¿cuáles son las posibilidades de actuación de los organismos públicos (Unión, estados y municipios), de las comunidades y de todos los actores sociales en la búsqueda de un nuevo paradigma de la construcción e implementación de políticas públicas para la concretización de los derechos de ciudadanía de los jóvenes rurales con base en las contribuciones del principio de la subsidiariedad? Por lo tanto, se trabajar los objetivos específicos, siendo que cada uno corresponde a su respectivo capítulo, donde tiene como primer objetivo específico la preocupación con la necesidad de implementar la descentralización del poder y de competencias a los municipios, a través del poder local y del capital social en el federalismo brasileño, mientras estructura organizativa del Estado dotado de autonomía financiera, administrativa y política. Por lo tanto, como mecanismo para la plena comprensión de los institutos han trabajado en el caso brasileño, se enfrenta el segundo objetivo específico, la influencia del principio de subsidiariedad administrativa interna y su relación con los derechos de la ciudadanía, desde el apoyo inicial analizando la Carta Europea de la Autonomía Local hasta su asertividad como principio implícito en el orden constitucional brasileño. Con apoyo en la temática ya comprendida, el tercer y último objetivo tiene por propósito central la concretización de los derechos sociales de los jóvenes rurales a través de las políticas públicas municipales, para entender sus retos y posibilidades que enfrentan las restricciones a la autonomía financiera, especialmente de los pequeños municipios. Sin embargo, puede verse el gran potencial de estas acciones locales como un instrumento para la plena efectividad de los derechos y garantías constitucionales de los jóvenes rurales. Por último, como una herramienta de construcción se utiliza el método hipotético-deductivo, basado en la literatura.

**Palabras clave:** gobierno local; juventud rural; políticas públicas; principio de subsidiariedad.

## SUMÁRIO

<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS</b> .....	10
<b>1 PODER LOCAL E CAPITAL SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO FEDERALISMO BRASILEIRO</b> .....	15
1.1 Premissas introdutórias .....	15
1.2 O federalismo brasileiro e a autonomia local enquanto estrutura organizativa do Estado .....	16
1.3 O município na Constituição Federal: a descentralização e as competências municipais .....	23
1.4 Empoderamento social e poder local: interconexão necessária com o capital social .....	30
<b>2 O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E SUA RELAÇÃO COM OS DIREITOS DE CIDADANIA</b> .....	39
2.1 Premissas introdutórias .....	39
2.2 O princípio da subsidiariedade administrativa interna: o protagonismo do poder local .....	46
2.3 A aplicação da subsidiariedade no poder local .....	54
2.4 A subsidiariedade como princípio implícito na ordem constitucional brasileira .....	61
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DA JUVENTUDE RURAL</b> .....	69
3.1 Premissas introdutórias .....	69
3.2 Desafios e possibilidades de aplicação de políticas públicas municipais .....	72
3.3 As restrições a autonomia financeira na esfera local: a questão dos pequenos municípios .....	79
3.4 Perspectivas e possibilidades de políticas públicas municipais para a juventude rural .....	85
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	97
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	102
<b>ANEXO</b> .....	110

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os inúmeros problemas políticos e sociais que cercam o atual contexto mundial são incontestáveis e se intensificam a cada momento com o agravamento da crise econômica derivada de um processo de globalização desenfreado. Desse modo, constata-se que o Estado contemporâneo não está logrando êxito em responder as diversas demandas existentes nas sociedades, e com isso vive-se sob uma forte crise de legitimidade.

E por conta desse ambiente, surge a necessidade de afastar o fustal cenário de alienação social, de indiferença, de apatia e principalmente o desinteresse dos indivíduos com e para a gestão de políticas públicas, encontrando meios de integração que favoreçam a corresponsabilidade e a confiança dos cidadãos em suas comunidades, com o principal objetivo instigar e construir uma cultura de participação ativa na tomada de decisões e na administração de interesses sociais locais.

Nesse sentido, e em busca da necessidade de avançar cada vez mais no processo integrativo entre união, estados e municípios, é possível afirmar que o princípio da subsidiariedade, a exemplo da União Europeia, em sua dimensão administrativa interna, atua como um novo paradigma que dará suporte a implementação de políticas públicas de efetivação dos direitos de cidadania dos jovens rurais?

Os objetivos com a presente dissertação é realizar uma construção teórica sobre o poder local e a sua importância na implementação de políticas públicas direcionadas para a juventude rural, utilizando-se para isso uma abordagem baseada no princípio da subsidiariedade enquanto suporte de políticas públicas em busca da efetivação dos direitos de cidadania de atores sociais até então esquecidos pela agenda política, os jovens que residem no campo.

Por conseguinte, o primeiro capítulo visa enfrentar a problemática do poder local e a participação da comunidade enquanto propulsora do capital social, na busca pela efetivação dos direitos de cidadania, partindo-se da análise do sistema federativo brasileiro, marcado pela autonomia administrativa, política e financeira dos entes federados em suas três dimensões – união, estados e municípios, cada qual com competências, explícitas ou implícitas, delineadas pela Constituição Federal de 1988.

À vista disso, com o início do processo de redemocratização do estado brasileiro, o município na condição de poder local constituiu-se como um elemento de grande relevância ao propiciar, perante à descentralização do espaço público e às políticas sociais, a participação das comunidades no processo decisório das políticas públicas enquanto mecanismo de exercício pleno da cidadania em busca da efetivação dos direitos humanos e fundamentais da juventude.

Diante desse processo de transformação das comunidades, por intermédio da interconexão do empoderamento social com o poder local e o capital social é que se verifica a importância daquele enquanto elemento fundamental para a apropriação das políticas públicas pelos gestores públicos locais. É com base nesse empoderamento que proporciona a participação dos mais diversos atores sociais no processo de construção e acompanhamento efetivo dessas ações que objetivam enfrentar os problemas sociais em busca de uma sociedade mais justa.

Consequente a essa ação de metamorfose das comunidades, o segundo capítulo tem por finalidade o estudo sobre o princípio da subsidiariedade e a sua relação com os direitos de cidadania a partir da (re)construção do sentido de justiça que aflora do agir do indivíduo após abandonar suas perspectivas e visões egocêntricas, na medida em que percebe a real necessidade de efetuar tarefas para e com o outro. Significando assim, reconhecer no estranho a sua diferença e importância para que se viva de maneira cooperativa e comunicativa.

Nesse cenário, a Carta Europeia de Autonomia Local de 1982 apresenta-se como o primeiro instrumento internacional que recepcionou o princípio da subsidiariedade em sua dimensão administrativa interna, ao assegurar que são princípios basilares de todo o regime democrático a participação dos cidadãos em suas comunidades dos processos decisórios ao instituir autarquias locais investidas de responsabilidades, instituindo dessa forma uma administração que ao mesmo tempo torna-se eficaz e próxima da população.

Com base na aplicação do princípio da subsidiariedade no poder local europeu pode-se perceber a proteção existente entre os indivíduos contra os excessos de instâncias sociais e políticas superiores no mesmo momento em que solicita que esses contribuam com as comunidades locais a desempenhar as suas próprias

funções, operando como auxiliares da construção e implementação de políticas públicas locais.

E desse modo, apresenta-se no decorrer ainda do segundo capítulo o princípio da subsidiariedade como princípio implícito na ordem constitucional brasileira, no momento em que assume inúmeras formas e diversas aplicações práticas, diante da impossibilidade de sua determinação de sentido, sendo, portanto, indispensável a análise dos limites e das potencialidades de sua concretização no poder local ao contribuir na construção de políticas públicas efetivas voltadas a juventude.

Com base nos institutos já verificados, o terceiro capítulo propõe analisar a implementação de políticas públicas voltadas para a efetivação dos direitos sociais da juventude rural brasileira. Essa juventude, essencialmente se considerado a última década, tem lutado por maior espaço na agenda política e, por consequência, a concretização de políticas direcionadas a proteção social, a inserção profissional e ao incentivo a sua participação nos mais diversos centros de poder.

Os municípios brasileiros, enquanto agente propulsor da transformação social tem a oportunidade de intervir e auxiliar na construção de saídas adequada para os problemas vividos pela sua população, uma vez que estão próximos dos cidadãos e, portanto, próximos de todo os seus anseios e necessidades.

Entretanto, o grande desafio que se apresenta é a conexão que deve existir entre o poder local e as comunidades locais com a finalidade de construir verdadeiros protagonistas que visem à concretização do processo de formulação e implantação de políticas públicas voltadas à juventude rural, estando assim, conscientes de que a participação social, no atual cenário, é essencial para o progresso da sociedade.

Todavia, a aplicação de políticas públicas municipais, com a participação da comunidade local, enfrenta alguns desafios, onde, o principal deles se refere às restrições à autonomia financeira na esfera local, principalmente dos pequenos municípios, o que acaba por inviabilizar, em inúmeros casos, a implementação e o controle efetivo dessas políticas públicas.

Essa restrição à autonomia poderia causar grande impacto nas ações às juventudes rurais, uma vez que grande parte das ações voltadas aos jovens requer a auxílio financeiro dos municípios o que talvez não seria enquadrado como problema

para aqueles com uma população superior a 100 mil habitantes, entretanto, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, este montante corresponde a apenas 5,45% dos municípios brasileiros.

Assim, os jovens do meio rural vivem em pequenas comunidades, cujas relações de proximidade são maiores e mais duradouras o que proporciona conseqüentemente, uma elevação do capital social, justamente em decorrência dessa proximidade. Ocorre que, não raro, as políticas públicas direcionadas a esses jovens, se confundem com as políticas para a juventude como um total, seja ela urbana ou rural, não levando em consideração os aspectos culturais e sociais dos jovens camponeses.

O que se objetiva é a implementação de políticas públicas voltadas à população de jovens rurais com a participação da união, dos estados e dos municípios, enquanto agentes capazes de conduzir a transformação social, proporcionando mecanismos que emitem respostas adequadas à atual situação da juventude brasileira. E onde, o município enquadrar-se-ia na condição de fomentador da participação social por meio do capital social, buscando o empoderamento da comunidade e a emancipação do sujeito.

Portanto, o estudo com o presente trabalho é objetivado na busca por uma visão holística sobre as questões sociais envolvendo as políticas públicas para a juventude rural, trazendo à tona a necessidade de focar em outras formas de aplicação e integração dessas populações, ao invés de continuarmos aplicando medidas urgentes e próximas as elites culturais dos grandes centros econômicos do país.

Todo e qualquer esforço na propositura de uma nova cultura de políticas públicas, calcadas na participação ativa da população e direcionada as particularidades de cada região, deve merecer no mínimo uma atenção especial tanto por parte da sociedade quanto do ente público, uma vez que em busca da concretização dos direitos de cidadania das mais diversas juventudes brasileiras, igualmente estará proporcionando uma sociedade mais justa e equânime. E é diante desse cenário de desafios e perspectivas que a atual dissertação é apresentada.

E por fim, para a construção da presente dissertação utilizar-se-á o método hipotético dedutivo como metodologia de abordagem, já que consiste na adoção tanto

do procedimento racional quanto do procedimento experimental. E dessa forma, a pesquisa desenvolver-se-á sobre preposições hipotéticas que se acredita serem viáveis. No que concerne às técnicas, o aprofundamento do estudo será realizado com base em pesquisa bibliográfica, baseada em dados secundários, e levantamento de dados por intermédio de pesquisas realizadas e publicadas.

# **1 PODER LOCAL E CAPITAL SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO FEDERALISMO BRASILEIRO**

## **1.1 Premissas introdutórias**

A Federação, enquanto forma de Estado, tem assumido diferentes formatos, de acordo com o período histórico e, até mesmo, dependendo da sociedade que adota este modelo. Não existe, portanto, uma regra “fechada” para adoção de um modelo único, mas, sim, características que são intrínsecas ao Federalismo.

Talvez o traço característico mais importante seja a descentralização de poder entre os diferentes entes federados, o que pode representar um incremento aos processos democráticos, uma vez que o poder – seja ele político, econômico ou administrativo – passa-se pulverizar em diferentes esferas. A realidade brasileira tem mostrado que os governos têm destinado uma carga significativa de obrigações aos municípios, na forma de Emendas à Constituição, muitas vezes esquecendo-se de que no país coexistem municípios com realidades totalmente distintas, do ponto de vista econômico e social.

Um fator de grande importância nesse debate é a interação entre poder local e capital social: a participação da comunidade na vida política dos municípios pode significar a diferença entre a submissão ao poder central, União e Estados, ou a cooperação com estes entes.

Assim, o presente capítulo analisa justamente a interação entre todos estes elementos que caracterizam o Estado brasileiro: o modelo de federação adotado no país, o papel dos municípios na federação, tendo em vista a autonomia concedida pela Constituição e a vinculação entre poder local e capital social.

Tendo em vista que a esfera local é um espaço propício para a potencialização da democracia, reforça-se a importância do capital social das dos indivíduos, a partir de seus laços sociais e do espírito de comunidade. Na medida em que a sociedade passa a se considerar responsável pelas decisões públicas (e seus resultados), ela deixa de ter uma postura de cliente do Estado, passando a contribuir com os atores públicos na realização, controle e avaliação de políticas públicas.



Como mecanismo de construção, é necessário que a comunidade, individual ou coletivamente, esteja ligada ou seja, que tenha maior influência e estima pelo que é público, inclusive as decisões públicas. Existe aqui uma ligação bastante próxima ao capital social, sem, no entanto, utilizá-los enquanto sinônimos: o capital social age como um catalisador para a construção do empoderamento social.

Portanto, pensar em um trabalho em rede para a formação de capital humano e social, gera maior empoderamento social local para lidar com a coisa pública, evidenciado na participação efetiva dos diferentes atores sociais, em uma relação de cooperação com o poder público.

## **1.2 O federalismo brasileiro e a autonomia local: estrutura organizativa do Estado**

Uma das principais funções estatais é proporcionar bem estar aos cidadãos, sendo que, para tanto, o Estado organiza a sociedade, assumindo, muitas vezes, um papel intervencionista, quando intenta controlar a vida econômica, social e política da sociedade. Seja essa intervenção em maior ou menor grau, não costuma ser condenada pela maioria das teorias econômicas, políticas e jurídicas, que entendem ser necessário um certo grau de atuação estatal na sociedade (LIMA, 2008).

Conforme Lima (2008), é incontroverso que atualmente, todos os países contam com certo grau de interferência do Estado, seja no fornecimento aracde serviços e na organização de políticas econômicas. Para tanto, o Estado deve estar estruturado através de um modelo unitário ou federativo, que se adapte às suas necessidades. Na forma unitária, existe um poder central, cujo núcleo político detém o poder, enquanto que na forma federativa, os diferentes entes estatais dividem o poder.

Branco (2011, p. 827) lembra que o federalismo tem suas origens nos Estados Unidos, surgindo como resposta “à necessidade de um governo eficiente em vasto território, que, ao mesmo tempo, assegurasse os ideais republicanos que vingaram com a revolução de 1776”. Tendo fracassado o modelo de confederação americano, os antigos estados confederados entregaram à União o poder de garantir o bem

comum de todos, que passaram a compor a vontade da União por seus representantes no Senado Federal.

A partir da experiência americana, outros Estados passaram a adotar o federalismo, sendo que não há um modelo único de Estado Federal. De toda sorte, tal modelo de Estado tem algumas características comuns, a saber: a soberania e autonomia, sendo a primeira prerrogativa do Estado Federal e a segunda dos Estados membros. Lembrando que por autonomia, entende-se descentralização administrativa e política do poder. Outra característica é a existência de uma Constituição Federal, que “atua como fundamento de validade das ordens jurídicas parciais e central”, conferindo unidade à ordem jurídica do Estado Federal (BRANCO, 2011, p. 828).

Ainda, o Estado Federal traz a repartição de competências entre as esferas do federalismo, mecanismo necessário para a eficácia da ação estatal, onde a cada ordenamento é atribuída uma matéria que lhe seja própria. Outra característica é a participação dos Estados membros na vontade federal, expressada nas leis e na instituição de um Senado Federal, cuja composição paritária dos Estados membros serve de “contrapeso para o prestígio dos Estados mais populosos na Câmara dos Deputados” (BRANCO, 2011, p. 831). Conta ainda com a inexistência de direito de secessão (Estado indissolúvel) e a solução de conflitos entre os Estados membros, ou de qualquer deles com a União, será resolvido por uma corte nacional, cuja competência está prevista na Constituição.

A essas características, Dallari (1987, p. 218) acrescenta que a cada esfera de competência se atribui renda própria, na medida em que, o recebimento de competências implica em atribuição de encargos. Sendo assim, se torna necessária uma fonte de rendas para efetivar de fato a autonomia política. O autor faz menção a outra característica que diz respeito à cidadania: os cidadãos do Estado que adere à federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior, uma vez que não há coexistência de cidadanias. “A Constituição Federal estabelece os direitos básicos dos cidadãos, que as unidades federadas podem ampliar, não restringir” (DALLARI, 1987, p. 219).

Ante estas características, entende-se que

Federalismo é uma forma de governo, baseada em certo modo de distribuir e exercer o poder político numa sociedade, sobre um determinado território, que resulta da necessidade de preservar a diversidade de culturas ou da constatação das origens diferenciadas da história e das tradições políticas dos Estados-Membros, necessitando, portanto, de um estatuto que garanta a autonomia local, bem como, uma dinâmica forma de cooperação política para divisão de poder e responsabilidade entre União, Estados e Municípios. Cada uma das esferas de governo tem os seus próprios órgãos governamentais (HERMANY; FRANTZ, 2009, p. 2462).

Para Dallari (1987), essa forma de Estado demonstrou ser capaz, ainda que não totalmente, de impedir ou ao menos, dificultar, a acumulação de poder em um único órgão, diminuindo a possibilidade de formação de governos totalitários. Desta forma, estão asseguradas oportunidades de participação política, a partir da participação nos poderes locais, favorecendo a preservação de características locais, onde cada unidade da federação possui uma esfera de atuação autônoma.

Lima (2008) assevera que não há que se confundir federalismo com descentralização de poder, uma vez que a existência de um poder descentralizado não é suficiente para qualificar uma forma de estado. O que observa, é que o Estado Federal, obrigatoriamente, possui essa característica de poder, em diferentes escalas, sugerindo parâmetros para a repartição de competências e a autonomia dos entes federativos, ao contrário da descentralização, que não enseja necessariamente autonomia financeira.

Portanto, o termo federalismo, vincula-se à ideia de valores e concepções de mundo, externando uma compreensão acerca da adversidade na unidade. Já a federação, que é a aplicação concreta do federalismo, tem como objetivo “incorporar unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases constitucionais rigorosas” (HERMANY; FRANTZ, 2009, p. 2463).

Em suma, os sistemas federativos caminham sobre o fio da navalha, pois caso aja o crescimento excessivo do governo central, tende a sufocar a participação local e a desligar-se dos interesses populares. Por outro lado, são ameaçados pela descentralização excessiva, que tende a gerar uma competição entre as partes e a estimular iniciativas separatistas. Daí a importância de uma constituição que promova uma equilibrada distribuição de poderes, bem como de uma eficiente instância de resolução de conflitos federativos. Ou seja, a importância de um Pacto Federativo eficaz (HERMANY; FRANTZ, 2009, p. 2463).

Para Gonet (2011), o Estado Federal é a expressão de um modo de ser do Estado, onde é possível identificar uma organização descentralizada, administrativa e política, baseada na repartição de competências entre o governo central e os locais, consoante o texto constitucional, que traz a participação dos estados federados nas deliberações da União.

Pode-se questionar sobre o porquê da assunção dos Estados pela forma federal, cuja resposta, segundo Gonet (2011, p. 832) gira em torno das razões de geografia e formação cultural da comunidade. Ou seja, “um território amplo é propenso a ostentar diferenças de desenvolvimento de cultura e de paisagem geográfica”, cuja recomendação é a realização dos anseios nacionais o trabalho conjunto do governo central com os governos locais, atentos às peculiaridades existentes.

Os Estados Federais, por suas características, procuram promover a democracia, uma vez que o poder deve ser exercido de forma autônoma pelos entes e os governantes eleitos por voto popular. Neste sentido, a descentralização do poder no Estado Federal traz uma relação de equilíbrio entre os entes federados, “onde sempre haverá a invocação da solidariedade nacional e sempre haverá uma tolerância mútua, onde o intuito é efetivar o determinado na Constituição Federal” (LIMA, 2008, p. 05).

Para Baracho (1996), a justificativa para a adoção do federalismo, acontece por motivações racionais, tais como: a preservação da diversidade histórica e a individualidade; facilita a proteção às minorias; é um meio de proteção da liberdade; encoraja e reforça a democracia, facilitando a participação democrática; é mais eficiente e está intimamente ligada ao princípio da subsidiariedade.

Para Dallari (1987, p. 220), ao analisar os pontos favoráveis ao Estado Federal, é possível destacar que ele é mais democrático, uma vez que proporciona maior aproximação entre governantes e governados, “uma vez que o povo tem sempre acesso mais fácil aos órgãos do poder local e por meio deste influi o poder central”. Por outro lado, esta forma de Estado permite maior desconcentração de poder, o que é benéfico para a democracia e, ainda, preserva as características locais, promove a integração, estimulando a solidariedade.

Mas existem também argumentos contrários ao Estado Federal: segundo seus críticos, esta forma de Estado favorece a burocracia, impede a planificação e tende a favorecer conflitos jurídicos e políticos “pela coexistência de inúmeras esferas autônomas, cujos limites nem sempre podem ser claramente fixados” (DALLARI, 1987, 220).

Críticas à parte, o federalismo é uma realidade mundial, que está em processo de mutação. Permanecem as características principais, como a autonomia financeira e a repartição de competências, mas existem mudanças pontuais em curso, inclusive no que diz respeito à classificação entre Estado Unitário e Federal<sup>1</sup> (LIMA, 2008).

No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, pode-se afirmar “que a democratização foi implantada, com a finalidade de garantir novas condições políticas, sociais e econômicas.” Por ser o federalismo uma forma de Estado (denominado Estado Federal ou federação), este se caracteriza enquanto uma união de coletividades públicas, que possuem autonomia político constitucional. “Assim o Estado Federal é tido como a união dos entes federados que formará um todo - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - os quais formam a República Federativa do Brasil” (HERMANY; FRANTZ, 2009, p. 2463).

O constituinte brasileiro amoldou às necessidades nacionais, os traços comuns do Estado Federal, quais sejam: a União, fruto da junção dos Estados entre si, que age em nome da Federação, onde edita leis nacionais e federais, possui bens próprios e tem a faculdade de criar regiões, com vistas ao desenvolvimento de regiões e a redução das desigualdades regionais, de acordo com o artigo 43 da Constituição Federal. Deste modo, a União ainda detém a competência de preservar a integridade política, jurídica e física da federação, podendo realizar intervenção federal<sup>2</sup> (de forma excepcional) (GONET, 2011).

---

<sup>1</sup> Lima (2008, p. 4) observa que no que tange às mudanças nas formas de Estado, destaca-se a União Europeia, que não é uma federação, mas uma confederação de Estados, onde estes abrem mão de sua soberania (ao menos no campo econômico) em nome de uma moeda única.

<sup>2</sup> Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: I- manter a integridade nacional; II- repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; III- pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; IV- garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; V- reorganizar as finanças da unidade da federação que a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei; VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e

Relativamente aos estados membros, estes têm governo próprio, que desempenha papéis dos três poderes estatais: Executivo, Legislativo e Judiciário; possuem bens próprios, consoante artigo 26 da Constituição Federal. Podem, ainda, os Estados membros incorporar-se uns aos outros, ou desmembrar-se, formando novos Estados ou Territórios Federais, assim como no que diz respeito à competência legislativa, editar normas e executá-las com autonomia. Desse modo, importe lembrar que o poder constituinte do Estado membro é derivado, tendo como fonte de legitimidade a Constituição Federal (GONET, 2001).

De fato, a Constituição Federal de 1988, traz, em seus artigos, as competências de cada ente federado<sup>3</sup>. Onde na sequência do texto constitucional elenca as matérias de competência concorrente, compreendida como sendo aquela onde a União, os Estados e o Distrito Federal, excluindo unicamente os Municípios, possuem competência para legislar sobre determinadas matérias, dentro da sua competência, seja ela, nacional ou regional<sup>4</sup>.

---

regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta. e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

<sup>3</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

<sup>4</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de

E ao final desse rol de competências, traz-se aquelas matérias compreendidas como relativamente à competência local, entendida como a competência unicamente dos Municípios de legislar sobre determinadas matérias, a saber:

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; 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; 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 históricocultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. § 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. § 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. § 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. § 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, proporcionou uma reestruturação do federalismo brasileiro, buscando equilíbrio entre os entes federados, com uma maior vigência do princípio da subsidiariedade, restabelecendo os poderes dos Estados membros e ampliando a repartição de competências. Tal tentativa pode ser considerada infrutífera, na medida em que, como demonstra o texto constitucional acima citado, a União acabou ficando com a maior parte das competências, sendo que, matérias de ordem tributária, administrativa ou política

---

deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (BRASIL, 1988).

foram pouco delegadas aos demais entes, em uma afronta ao princípio da subsidiariedade (LIMA, 2008, p. 08).

Na história da evolução do federalismo brasileiro, pode-se concluir que esta não possui linearidade, sendo que em determinadas épocas havia maior descentralização de poder, característica do Federalismo, e outras em que o poder central era detentor de uma maior centralização do poder, em detrimento dos outros entes da federação. Na Constituição Federal de 1988, o princípio da subsidiariedade, por exemplo, cuja vinculação ao federalismo é latente, está implícito, sendo que, tendo em vista os artigos trazidos acima, o único espaço para discussão do princípio, é no artigo 23, que trata da competência comum da União, dos Estados e dos Municípios.

Desta maneira, ao que é de interesse a este trabalho, o papel do poder local, sendo que, conforme Baracho (1996), o Município é uma forma da democracia local, passa-se a analisar o papel do município na Constituição Federal de 1988.

### **1.3 O município na Constituição: a descentralização e as competências municipais**

Com visto acima, os municípios brasileiros têm suas competências atribuídas no artigo 30 da Constituição Federal e é a partir dela que eles “[...] tornam-se entes federados e dotados de autonomia, os quais passam a poder elaborar suas próprias Leis Orgânicas - sem interferência dos Estados ou União - elaboradas pelo Executivo ou Legislativo” (HERMANY; FRANTZ, 2009, p. 2464).

Essa condição é afirmada no artigo inaugural da Constituição, que afirma que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (BRASIL. 1988). Todavia há quem discorde dessa afirmação, na medida em que não há representantes de Municípios no Senado Federal, já que este é representado pelos Estados, que passam a participar da formação da vontade federal. Tampouco, os Municípios possuem Poder Judiciário, como é o caso dos Estados e da União e, também, os Municípios estão sujeitos à intervenção pelos Estados membros. Por fim, a competência originária do Supremo Tribunal Federal para resolver conflitos entre os entes da federação, não inclui os municípios (GONET, 2011, p. 847).



Mesmo considerando estas limitações, Meirelles (1997, p. 36, grifo original), afirma que

De início, a Constituição da República de 1988, corrigindo falha das anteriores, integrou o Município na Federação como entidade de terceiro grau (arts. 1º a 18), [...], por não se justificar a sua exclusão, já que sempre fora peça essencial da organização político-administrativa brasileira. A característica fundamental da atual Carta é a ampliação da autonomia municipal, no triplice aspecto político, administrativo e financeiro, conforme estabelecido nos arts. 29 a 31, 156 e 159, outorgando-lhe, inclusive, o poder de elaborar a sua lei orgânica (Carta Própria).

Dessa forma, os Municípios possuem poder de auto organização, significando que lhes é reconhecido o poder constituinte, expresso em suas leis orgânicas, cuja limitação se encontra no texto constitucional federal e estadual, nos termos do artigo 29 da Constituição Federal<sup>5</sup>. Quando necessário ao interesse local, é prerrogativa dos Municípios legislar de forma suplementar à legislação estadual e federal, contanto que sejam respeitadas normas federais e estaduais existentes (GONET, 2011).

Percebe-se, pelo texto constitucional, na atribuição de competências explícitas e implícitas, que, aos Municípios foi dado maior destaque ao desenvolvimento urbano:

Com a promulgação das Leis orgânicas e de alguns mecanismos institucionais, de caráter permanente ou eventual, que contribuem para a democratização da gestão nas esferas locais, por exemplo, alterando, portanto, o perfil federalista brasileiro, descentralizando os recursos e encargos da União para os Estados e Municípios. A partir disso, a esfera municipal ampliou significativamente suas competências, aumentando assim a participação dos governos locais na repartição dos recursos fiscais. E assim, por conseguinte, aumentando a responsabilidade de fiscalização e idealização de políticas públicas por parte dos Vereadores (HERMANY; FRANTZ, 2009, p. 2464).

É possível afirmar que um elemento de grande importância, intimamente ligado ao processo de democratização, é a noção de espaço local. É nesta esfera que se tem a compreensão acerca das formas administrativas locais, onde chama a atenção a descentralização do espaço público e das políticas locais. Desta forma, no campo das políticas públicas, uma das principais inovações é o elevado grau de participação

---

<sup>5</sup> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos [...] (BRASIL 1988).

popular nos diferentes níveis, como forma do exercício pleno da cidadania, na busca pela concretização dos direitos fundamentais (HERMANY; FRANTZ, 2009).

Em uma leitura conjunta dos artigos 1º, 18º e 34º, VII, alínea “c”, da Constituição Federal, tem-se a consagração do princípio da autonomia local, articulado com o princípio da subsidiariedade, enquanto elemento implícito da ordem constitucional brasileira. Isso não significa que, de pronto, a previsão do Município como um ente da federação, fator que garanta maior autonomia prática na esfera local (HERMANY, 2014).

Como já visto anteriormente, na perspectiva vertical do princípio da subsidiariedade, o legislador conferiu aos Municípios um conjunto de atribuições, divididas em competências exclusivas, comuns e concorrentes, elencadas nos artigos 30 e 23. Chama-se atenção para o texto do artigo 30 que, segundo Hermany (2014, p. 247) traz uma indeterminação conceitual, ensejando um conflito positivo de competências, “quanto à ocorrência de omissão legislativa regulamentadora.”

Dessa forma, nas três espécies de competências, os efeitos concretos dependem do legislador infraconstitucional, atribuindo importante relevo a uma prática legislativa que efetivamente esteja pautada na priorização das esferas mais próximas do cidadão, *in casu*, dos Municípios [...] Assim, a atuação dos poderes públicos municipais deve estar alicerçada em autorização legislativa que, no caso de competências exclusivas, pode ser suprida por regra emanada da própria esfera local, definindo os contornos precisos do que seja interesse preponderantemente municipal (HERMANY, 2014, p. 247).

Entra em cena então, a questão da autonomia municipal, uma vez que não se tem conhecimento de países que adotem o federalismo, que tenham elevado o município para a condição de ente federado autônomo, administrativa, política e financeiramente, com competência arrecadatória, fiscalizatória e para fruição de recursos de receitas próprias.

No Brasil, a questão da autonomia municipal é extremamente forte, uma vez que a nenhuma autoridade é facultada o direito de derrogar os poderes concedidos ao município. Para tanto, esta autonomia local está regida por exigências legais: capacidade de autogoverno, auto-organização, competência legislativa própria com a Câmara Legislativa Municipal, Câmara de Vereadores, e autonomia financeira (LIMA, 2008).

Não é facultado ao município, portanto, participar ou requerer receitas alheias, nem mesmo para garantia da autonomia financeira, uma vez que as autonomias política, administrativa e financeira, permitem ao município a capacidade de auto sustentação, que pode se efetivar por meio da arrecadação de impostos sob sua competência, ou ainda, por meio de receita originária. Lembrando que os municípios recebem repasses obrigatórios, constitucionalmente autorizados, seja do Estado membro ou da União, por meio do fundo de participação dos Municípios<sup>6</sup> e das transferências intergovernamentais. Não podem, no entanto, tais repasses, causar a dependência do Município, o que é prejudicial à sua autonomia financeira, gerando uma dependência dos outros entes da federação (LIMA, 2008, p. 11).

Se, por um lado, a autonomia municipal trazida pela Constituição Federal de 1988, significou um processo de redemocratização das estruturas de poder, por outro, esse fortalecimento fomentou certa ingovernabilidade, em função da “perda de receitas da esfera federal de poder; à incapacidade técnica dos municípios para assumir as novas responsabilidades de políticas, além dos problemas derivados da insuficiência de escala que a maioria dos municípios apresenta no que tange a várias políticas públicas” (SANTOS, 2012, p. 131).

A subsidiariedade escalona as atribuições em função da complexidade do atendimento dos interesses da sociedade. No entanto, ao criar uma terceira esfera de poder em um contexto de enorme heterogeneidade entre os Municípios, o resultado foi que aqueles poucos de maior peso demográfico e econômico puderam beneficiar-se muito mais da sua condição de ente federativo do que a grande maioria. Como resultado, a estrutura federativa brasileira assumiu uma feição mais competitiva entre seus entes do que aquela cooperação pretendida (SANTOS, 2012, p. 132).

Baracho (1996) lembra que o município é uma forma de democracia local, onde a subsidiariedade é concretizada quando se fortalece o regime municipal. No Brasil, no entanto, o que se tem visto, segundo Santos (2012), é uma fragilização dos

---

<sup>6</sup> Parte substancial dos impostos federais recolhidos aos cofres do Tesouro Nacional encontra-se previamente destinada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por força de dispositivos da Constituição Federal. Cabe à Secretaria do Tesouro Nacional efetuar as transferências desses recursos aos beneficiários, nos prazos legalmente estabelecidos, atividade que a coloca como intermediária da movimentação financeira que alimenta o funcionamento das administrações públicas federal, estaduais e municipais. As principais transferências constitucionais são o Fundo de Participação dos Estados - FPE, Fundo de Participação dos Municípios - FPM (art. 159 da Constituição Federal), Imposto Territorial Rural - ITR, Imposto Sobre Operações Financeiras/Ouro - IOF-Ouro, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF e o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX (BRASIL, 2015).

municípios, na medida em que, desde a promulgação da Constituição de 1988, foram editadas 26 Emendas Constitucionais que afetam diretamente os municípios, podendo ser divididas em quatro grupos: as que alteram o sistema tributário; que diminuem as transferências aos municípios; as que criam políticas sociais com participação dos municípios no seu financiamento e que afetam a autonomia política municipal.

Cabe aqui a reflexão de Hermany (2013), para quem a materialização de competências para a esfera mais próxima do cidadão não garante, por si só, maior eficiência, economicidade e, em especial, igualdade. Deve-se lembrar que a subsidiariedade pressupõe reforço, cooperação, uma comunicação efetiva entre a reorganização de competências materiais, com o fortalecimento das esferas mais próximas ao cidadão, tendo a Constituição como mínimo referencial. No caso brasileiro, parece estar acontecendo uma sobrecarga dos municípios, que, na impossibilidade de gerar receita suficiente para atender as demandas locais, cada vez mais demandado pela Constituição, fica à mercê dos repasses dos estados e da União.

Importante ressaltar que o poder local deve ser construído a partir da ideia de Estado Democrático de Direito, respeitando o dirigismo e a própria força normativa da Constituição. Desse fato resulta na imposição de acreditar ser viável ao caso brasileiro a implementação de um direito social condensado numa ordem democrática, essencialmente nos municípios. Sendo assim, conforme assegura Hermany (2007) ao realizar seu estudo baseado em Gurvitch (2005), a ideia central do direito social condensado surge com o deslocamento do processo de construção e implementação de decisões públicas para a sociedade, sem ensejar na negação das instituições estatais tradicionais.

Assim sendo, Gurvitch (2005) estrutura sua teoria do direito social condensado a partir da relevância da atuação do cidadão no processo decisório, retirando-o do contexto de mero “cliente” do Estado, à espera da efetivação de seus direitos fundamentais, para construtor do futuro de sua sociedade. E com base nessa participação, o grau de comprometimento com os resultados das políticas públicas será maior, uma vez que se coloca na posição de gestor, fiscal e destinatário dessas ações.

Onde, a manifestação mais pura do social, segundo a teoria de Gurvitch (2005) consiste em um movimento contínuo de participação social, onde o poder, em um Estado Democrático de Direito, não se caracteriza como um poder de dominação, mas sim de integração de toda a comunidade política. Estando fundada sobre o direito social que se desprende desta comunidade e não sobre um direito de subordinação. Por isso, *“derecho social condensado ligado a una coacción incondicional, derecho netamente distinto del derecho social puro, que dispone sólo de la coacción condicional”* (GURVITCH, 2005, p. 32).

Portanto, a proposta de Gurvitch (1968, p. 239) em torno de uma nova teoria de direito social supera a vinculação do direito ao processo legislativo oficial, estendendo à sociedade a atribuição reguladora bem como o controle das decisões, haja vista o estreitamento da relação do direito com a vida social. Neste viés, “a vida do direito encontra-se ligada à vida social por laços ainda mais estreitos e íntimos do que aqueles que unem esta última à vida moral e mesmo à vida religiosa”.

Desse modo, com o aumento

[...] de atribuições das esferas mais próximas do cidadão, além de dever estar coadunado com as concepções de eficiência e economicidade, precisa apresentar as condições necessárias para a efetivação das garantias constitucionais, especialmente no que se refere à concretização da igualdade material (HERMANY, 2013, p. 265).

De toda sorte, o princípio da subsidiariedade, ao priorizar as esferas mais próximas da população, não pode estar baseado em uma lógica simplista, desconectado das garantias constitucionais, mas deve sempre estabelecer uma relação de coordenação com as demais esferas do Estado. Essa dimensão relacional deve observar as competências locais, viabilizando o estabelecimento de “freios institucionais ao avanço das pretensões de atores vinculados a oligarquias” (HERMANY, 2012, p. 79).

É no espaço local que se verifica a “potencialização do processo de formação democrática das decisões públicas”, a partir do que Hermany (2012, p. 80) chama de “democracia administrativa”, que é fator de apropriação do espaço institucional pela sociedade. Ressalva o autor que, tal postura não significa a municipalização exclusiva

das políticas públicas, o que, segundo ele, permitiria a oligarquização dos espaços locais.

De fato, o Município não poderia ser havido por autônomo, se a ele não consentisse gerir o seu, dispor do seu, contratar sobre o seu, reger sua vida e seus bens, observados, apenas, os limites constitucionais e legais. No Brasil, o governo e administração de cada Município correspondem ao que seu povo, por seus representantes, estabelece nas leis votadas pelas suas Câmaras. O Município pode governar-se e administrar-se com bem lhe parecer, sem interferência de outros poderes (estaduais, federais, nacionais e internacionais), contanto, naturalmente, que não se afaste dos princípios cardeais da Constituição (CARRAZZA, 2003, p. 151).

Carrazza (2003), enfatiza que no Brasil, em decorrência da autonomia que possuem os Municípios, tidos como iguais entre si sob o prisma jurídico, tem reconhecida sua absoluta isonomia. Não pode haver imposição de um sobre o outro, uma vez que todos buscam seus fundamentos de validade na Constituição, sem ingerência de terceiros. Não há que falar, portanto, em superioridade do um Município sobre outro, em função de rendas superiores ou maior população, pois isso contraria a igualdade jurídica, priorizando o campo político ou sociológico.

De fato, as interações no espaço local devem estar baseadas em um sentimento de solidariedade social, e para tanto, é preciso que haja a construção permanente de diálogos entre os diferentes atores envolvidos. Tem-se daí que, não há como falar em Estado de Direito, sem reportar-se à democracia participativa, que vai muito além da tradição liberal preconizada por Locke, onde resta cristalizada uma concepção “individualista e instrumentalista do papel do cidadão.” Nesta concepção, os indivíduos são agentes exteriores ao Estado, reproduzindo-o através da democracia representativa e do pagamento de impostos visando “benefícios organizacionais” (ARAÚJO, online).

Habermas (2004) distingue os modelos de democracia, baseados na concepção liberal e na concepção republicana de Estado. No primeiro caso, o Estado é programado para atender os anseios da sociedade, imaginando-se aqui o Estado enquanto aparato da Administração Pública e a sociedade composta por relações particulares e sociais, baseada nas leis de mercado. Aqui, o poder político é utilizado pelo aparato estatal para impor interesses sociais, construindo uma vontade popular.

Por outro lado, na concepção republicana de Estado, a política constitui “o processo de coletivização social”, servindo como mecanismo de reflexão quanto à

ética cotidiana. Ela realiza a mediação, onde “ao lado da instância hierárquica reguladora do poder soberano estatal e da instância reguladora descentralizada do mercado”, surge uma nova forma de interação social, baseada na solidariedade (HABERMAS, 2004, p. 278).

Dessa forma, é possível alcançar o consenso que havia sido buscado pela via comunicativa. Trata-se da autodeterminação dos cidadãos em relação ao Estado, independente da administração pública e das estruturas de mercado, onde é conferido um juízo de valor importante à opinião pública e à sociedade civil (HABERMAS, 2004).

É aqui que reside a importância do chamado capital social das comunidades, que tem o poder de interferir diretamente nas esferas de poder local, possibilitando a democracia administrativa, representada pela “ocupação” dos espaços institucionais locais pelos munícipes. No Brasil, existem experiências nesse sentido, por meio da participação em Conselhos Municipais, em audiências públicas sobre diferentes temas ou ainda, na construção do orçamento a partir de consultas populares. Para tanto, necessários cidadãos empoderados, cientes de seu capital social.

#### **1.4 Empoderamento social e poder local: interconexão necessária com o capital social**

Não raro, é frequente a importância do capital humano, entendido produto de ações individuais em busca de aprendizado e aperfeiçoamento, para atenuar os índices de pobreza e de exclusão social. Mas, para além do capital humano é importante também a consideração (e a existência) de capital social, que corresponde aos aspectos do ambiente social, como o senso de confiança, a reciprocidade, as redes sociais e o associativismo, capazes de aumentar o desenvolvimento social e favorecer a construção da cidadania e da democracia (SCHMIDT, 2006).

O termo capital social tem sido empregado pela literatura de forma crescente, conforme Schmidt (2006, p. 1760), pode ser definido como um “conjunto de redes, relações e normas que facilitam ações coordenadas na resolução de problemas coletivos e que proporcionam recursos que habilitam os participantes a acessarem bens, serviços e outras formas de capital”. Assim, por capital social, entende-se

cooperação e relações sociais entre os indivíduos, cujo benefício é a obtenção de recursos (ou bens) sociais em razão dessas relações em rede.

Para Putnam (1993, p. 171) o capital social é reflexo do grau de confiança existente entre os atores sociais, envolvendo o grau de associativismo e o acatamento às normas de comportamento cívico, como por exemplo, o pagamento de impostos e os cuidados dispensados aos espaços públicos e aos bens comuns. Assim, identificam-se diferentes tipos de capital social:

[...] *bonding* “de união” (existente em relações socialmente estreitas, onde há contato pessoal frequente =, como no caso de parentesco, vizinhança, amizade), *bridging* “de vinculação” (existente em relações medianamente estreitas, como entre colegas de trabalho, membros de um clube ou associação), *linking* “de conexão” (existente em relações assimétricas, entre pessoas distantes e com poucos contatos, como empregador-empregado e governante-cidadão); e comunitário (relações próprias de uma comunidade, ou seja, atividades coordenadas com propósito comum, autogovernadas e com sentido de identidade) (COSTA; HERMANY, 2008, p. 89, grifo original).

Pode-se dizer então, que o capital social significa a existência de recursos capazes de possibilitar um espaço para o estabelecimento de novas relações entre os cidadãos pertencentes a uma determinada região e a sua relação com o conceito de comunidade. Portanto, o capital social pressupõe esse conjunto de recursos, ainda que simbólicos, de cuja apropriação depende em grande escala o destino de certa comunidade (PUTNAM, 1993).

Costa e Hermany (2008) observam que no entendimento de Putnam, a cidadania tem como característica o interesse e a participação na vida pública. Ainda, pelo compartilhamento de valores de solidariedade, confiança e tolerância, não desconsiderando, porém, que existem conflitos de interesses. Eis que ganha importância o capital social, que pode coexistir em diferentes formas de interação social dos membros de uma comunidade, formais e informais, além de componentes como o sentimento de confiança e reciprocidade.

Neste sentido, o combate às desigualdades sociais, deve passar em princípio, por medidas que incluam a construção de uma nova cultura política e social, com a estruturação de políticas públicas baseadas nas reais necessidades dos cidadãos, com o fortalecimento das relações sociais entre as pessoas pertencentes a uma comunidade e com o investimento em capital humano e social. Eis a razão da



complexidade dos referidos fenômenos, uma vez que possuem raízes na economia, na política, na cultura e nas relações sociais, portanto, para reduzi-los significativamente são necessárias ações transformadoras em todas essas esferas (SCHMIDT, 2006).

Fala-se, portanto, em uma boa sociedade, que, para Etzioni (2001, p. 15) é aquela em que o bom trato entre as pessoas é o fim em si mesmo e não mero instrumento para atingirem suas aspirações pessoais. Ademais, uma boa sociedade, consoante a terminologia utilizada pelo filósofo Martin Buber (in ETZIONI, 2001, p. 15) alimenta as relações “eu-tu”, em que pese e se reconheça o inevitável e significativo papel das relações “eu- material”.

Observa-se que na sociedade ideal, proposta por Etzioni, está presente o capital social, uma vez que para alcançar o patamar de uma boa sociedade, devem existir relações sociais mais estreitas entre os cidadãos, voltadas a solidariedade e a objetivos comuns. Os vínculos recíprocos com a família, os amigos e com os membros da comunidade, atribuem vida ao capital social e ao princípio básico da boa sociedade, o que pode ser refletido através do amor, da lealdade e do cuidado com os demais. O dever e a prioridade de tratar as pessoas como fins requer muito mais do que a mera igualdade de oportunidades, pois se pretende alcançar um mínimo básico satisfatório para todos (ETZIONI, 2001).

Nesse viés, as comunidades constituem um dos principais componentes de uma boa sociedade, na medida em que alimentam as relações baseadas em fins, estabelecendo laços de afeto que transformam grupos de indivíduos em entidades sociais semelhantes a grandes famílias. De outra forma, as comunidades transmitem uma cultura moral compartilhada, ou seja, um conjunto de valores e significados sociais que caracterizam o que as mesmas consideram virtuoso e correto frente ao que consideram como comportamentos inaceitáveis, transmitindo-se essas concepções de geração a geração, determinando, assim, seus marcos de referência moral (ETZIONI, 2001).

O empoderamento apresenta-se enquanto uma mudança efetiva de grupos sociais desfavorecidos, que se tornam capacitados para a articulação de interesses, a participação comunitária, ação que lhes possibilita um maior acesso e controle dos recursos disponíveis, com o intuito de compartilharem uma vida autodeterminada, autor responsável, interagindo ativamente nos processos políticos decisórios. No seu

alcance mais amplo, o empoderamento proporciona condições psicoculturais para que a classe “marginalizada” desfrute dos direitos de cidadania (SCHMIDT, 2006).

Nesse sentido, salienta-se a importância do capital social, como indutor de políticas públicas, uma vez que, em se tratando de um potencial subaproveitado, a administração pública, seja por seus gestores ou burocratas, não visualiza que existe uma relação entre capital social, empoderamento e inclusão, sendo que a inclusão social é um objetivo amplo e, para sua consecução, são necessárias “mudanças estruturais na economia e no sistema político, associadas a transformações culturais e nas relações sociais” (SCHMIDT, 2006, p. 1772).

Verifica-se assim, a importância do empoderamento social, elemento essencial para a apropriação das políticas públicas pelos gestores públicos. É este empoderamento que proporciona a participação dos diferentes agentes na resolução de diferentes problemas sociais, “percebendo-se que somente se pode falar em cidadania se houver aumento do espaço discursivo, permitindo aos indivíduos e aos grupos participarem na constituição das transformações sociais” (HERMANY; PEREIRA, 2011, p. 222).

Por outro lado, ganha destaque o espaço local, que para Hermany (2012, p. 17) é um *locus* privilegiado para a “aproximação da sociedade no processo de construção e acompanhamento das políticas públicas.” Esse processo ocorre tanto pelo pertencimento, quanto pela possibilidade de desburocratização, bem como pela valorização das esferas mais próximas, o que acaba por fortalecer o município. Reside aqui uma inter-relação com o princípio da subsidiariedade, cuja

[...] correta aplicação aponta para um poder local relacional em que a valorização do espaço municipal, como estrutura institucional mais próxima do cidadão, não prescindia da necessária articulação dos princípios constitucionais referenciais que servem como freio institucional contra o advento de objetivos oligárquicos. Subsidiariedade administrativa interna não significa uma idealização da esfera local (MIRANDA in HERMANY, 2012, p. 11).

Ao deslocar a análise do protagonismo social para uma população específica, vários fatores têm de ser contemplados, como, por exemplo, o senso de comunidade dessa população, que costuma ser muito maior, em razão da proximidade de sua; os

sentimentos de segurança e bem estar social e a relação de pertencimento na comunidade.

Neste cenário, a intervenção estatal através de políticas públicas para o desenvolvimento social da população se faz necessária, respeitadas suas características, potencialidades e seu capital social. Reside aí a importância do poder local, “que conjugue a subsidiariedade vertical, traduzida na ampliação das competências do poder local, com a perspectiva horizontal, caracterizada por uma nova e qualificada relação entre sociedade e poder público municipal” (HERMANY, 2012, p. 290).

O papel do município é importante, uma vez que a tomada de decisões sobre as políticas a serem implementadas dever ser tão próxima quanto possível do cidadão. Assim, o poder central, ou a União, apenas deve atuar quando sua ação seja mais eficaz do que uma ação regional ou local, mantida a ressalva de que a subsidiariedade, quando de sua aplicação, “esteja articulada com os demais princípios constitucionais, especialmente da igualdade que atua como critério (re) orientador da aplicação de um raciocínio subsidiário” (HERMANY, 2014, p. 245, grifo original).

Contudo, é fundamental que se ressalte, no âmbito de uma análise das possibilidades de aplicação da subsidiariedade, a manutenção, ainda que não alicerçada na exclusividade, do papel das instituições estatais, forte nas garantias constitucionais. Isso porque a atribuição de centralidade ao cidadão, por si só, pode significar – e é importante destacar – um retorno ao modelo liberal, deficitário em relação aos direitos e às garantias. Dessa feita, o princípio assume uma função de limitação da atuação do poder estatal frente ao indivíduo, mas, ao mesmo tempo, possui uma dimensão positiva. Esta se verifica na medida em que se vincula o Estado a um compromisso social, traduzido na exigência de atuação de suas instituições sempre que as necessidades do corpo social ou a dimensão da função a ser alcançada torne insuficiente a ação individual dos atores da sociedade (HERMANY, 2012, p. 22, grifo original).

Para Leal (2012, p. 311) isto representa que o poder local infere um novo caráter ao Estado, que “não mais pode ser concebido como uma entidade monolítica a serviço de um projeto político invariável, mas deve ser visualizado como um sistema aberto e em permanente fluxo”, sendo que, sobre ele, repercutem diferentes demandas sociais, além de contradições da sociedade civil organizada, que se constituem enquanto elementos para o exercício do poder político.

A dinâmica da vida política, cuja complexidade é evidente, faz com que os atores sociais estejam muito mais envolvidos e engajados na formulação de políticas que atendam necessidades prementes da sociedade. Um desafio que se lança é o da mobilização dos cidadãos para que exerçam um controle social sobre as ações governamentais, que participem da proposição, formulação e fiscalização das políticas, o que faz com que também participem da vida política, para que tenham a compreensão de que participação política vai muito além do ato de votar.

Assim, o chamado capital social dos grupos e/ou comunidades ganha destaque, uma vez que é possível afirmar que o elevado índice de desenvolvimento de uma região está diretamente relacionado ao seu capital social. “A confiança entre os indivíduos de uma comunidade, as redes de relações, a capacidade organizacional e principalmente o associativismo, são indícios para o capital social elevado.”

Estudos demonstram que o capital social é visível em sociedades com elevado espírito comunitário, o que contribui para o empoderamento e a emancipação dos indivíduos, “tornando-os responsáveis pelo protagonismo do exercício da cidadania junto às suas decisões, a partir do alto engajamento político” (KONRAD; SCHWINN, 2013, p. 216).

Pode-se inferir assim, que o capital social estabelece certa conexão entre indivíduos e redes sociais, fazendo nascer regras de reciprocidade e lealdade. Para tanto, é necessário que haja algum grau de solidariedade e confiança mútua em uma comunidade, o que faz com que o capital social esteja relacionado com o desenvolvimento de uma região e o seu progresso. “Em regiões onde o a questão comunitária é presente, o capital social é maior, conforme demonstram vários estudos” (KONRAD; SCHWINN, 2013, p. 221).

Para Pase (2012, p. 41), o capital social representa a capacidade de empoderamento do cidadão, contribuindo para o aprimoramento da democracia a partir da confiança e do desenvolvimento institucional gerado, contribuindo para constituição de uma cultura política alicerçada em valores humanitários.

Os estudos sobre capital social têm servido de estratégia para as ações de combate à pobreza de órgãos como a ONU e do Banco Mundial. O capital social contribui para a criação de políticas públicas focadas na inclusão social, uma vez que,

“quanto maior o capital social de uma região, maior a participação política e conseqüentemente o desenvolvimento” (KONRAD; SCHWINN, 2013, p. 221).

No que tange à cidadania, Costa e Hermany (2008, p. 78) observam que sob o viés da emancipação, pode-se falar em cidadania plena, desde que haja certo equilíbrio com a subjetividade. Em um contexto de crise dos Estados Nacionais, conseqüentemente do sistema capitalista e dos valores a ele atrelados, o Estado continua (talvez mais do que nunca) a ser responsável pela operacionalização das políticas públicas preventivas, destacando-se nesse contexto, “o fortalecimento dos municípios como espaço local para o enfrentamento de suas demandas sociais.”

Santos Júnior (2002), assevera que os municípios se diferenciam na maneira como garantem direitos sociais, civis e políticos aos munícipes, bem como no grau de desigualdade socioeconômica (renda, educação e acesso a equipamentos urbanos). Tais diferenças acarretam conseqüências na proporção do número de participantes nas esferas públicas, ou seja, este fator está diretamente ligado às possibilidades de constituição de governos locais com ampla participação na política municipal.

Outro aspecto trazido pelo autor, é a diferença no que diz com a cultura cívica, a dinâmica da sociedade civil e a constituição de esferas públicas nos municípios. Ressalta que não é somente o grau de associativismo da população que é muito diverso entre as regiões (inclusive nas comunidades interioranas), mas também existem diferenças entre os padrões associativos, segundo extratos sociais considerados. “Com efeito, as possibilidades de constituição de esferas públicas e suas dinâmicas políticas são muito distintas consoante os diversos contextos sociais, heterogêneos e diversificados, da realidade brasileira” (SANTOS JÚNIOR, 2002, p. 95).

Sen (2000), afirma que o desenvolvimento de um país associa-se às oportunidades oferecidas à população para a realização de escolhas e assim, exercício da cidadania. Observa o autor que o bem-estar social é atingido apenas quando liberdades são alargadas, entendendo que o desenvolvimento não pode ser simplesmente medido pelo crescimento do Produto Interno Bruto, avanço tecnológico, renda per capita, ou até mesmo a industrialização.

No Brasil, os municípios têm trazido inovações no que se refere à instituição de espaços de intermediação entre governos e sociedade civil. Essas inovações se

traduzem em canais e comunicação e participação dos cidadãos na vida política e social, o que possibilita o chamado “alargamento da esfera pública local.” Assim, os municípios estabeleceram um canal de intermediação entre associações e organizações de representação de interesse dos cidadãos, assim como as instituições clássicas do sistema representativo de governo.

O exemplo clássico são os Conselhos Municipais, que mereceram destaque com a Constituição Federal de 1988, tendo sido amplamente difundidos, constituindo-se enquanto “canais de participação e organizações sociais na gestão de políticas públicas específicas, como nos setores da saúde, da educação, da criança e do adolescente, da assistência social e do trabalho” (COSTA; HERMANY, 2008, p. 84).

Nas pequenas comunidades, cujas relações de proximidade são maiores e conseqüentemente o capital social costuma ser elevado, justamente em função dessa proximidade. O município é então o “espaço local”, onde, segundo Dowbor (2008) está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas “tecnologias urbanas.” Adverte o autor que

Uma implicação central é a seguinte: há décadas atrás a nossa sociedade se caracterizava por uma capital e algumas cidades mais, cercadas por uma população camponesa dispersa que constituía a ampla maioria. Era natural, nestas condições, que o Estado com as suas funções burocráticas se identificasse com a “capital”, e que todas as decisões significativas fossem tomadas no “centro” do país. Hoje a esmagadora maioria da população, mesmo quando trabalha na agricultura, vive em áreas urbanas, em vilas e cidades. A realidade simples que hoje se descobre, é que a maioria das ações que concernem as nossas necessidades do dia a dia, como a criação e gestão das escolas, a organização das redes comerciais e financeiras, a criação das infraestruturas locais, a preservação do meio ambiente, a política cultural e tantas outras, podem ser resolvidas localmente, e não necessitam de intervenção de instâncias centrais de governo, que tendem a burocratizar o processo (DOWBOR, 2008, online).

Desta forma, os municípios, conhecedores de suas realidades, podem contribuir de maneira significativa para melhor construção de políticas que atendam as especificidades de sua população. O princípio da subsidiariedade serve como norte dessa construção, uma vez que o princípio não se vincula apenas à valorização da proximidade territorial entre o respectivo agente público e o administrado, pois é

relevante a coexistência entre proximidade com outras exigências que justifiquem a manutenção da competência local (HERMANY, 2012).

Tal concepção também tem outro ponto positivo que diz respeito à explicitação das políticas públicas, que mostra à sociedade o que o governo pretende em cada área, facilitando assim a participação dos cidadãos no processo implementação, ou mesmo de oposição, à determinada política.

É aqui que ganha importância o capital social presente nas comunidades, e a determinação dos municípios, valendo-se de sua competência enquanto espaço local e, utilizando-se do princípio da subsidiariedade como vetor para concretização de políticas públicas e de direitos de cidadania.

## **2 O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E SUA RELAÇÃO COM OS DIREITOS DE CIDADANIA**

### **2.1 Premissas introdutórias**

Os inúmeros problemas políticos e sociais que cercam o atual contexto mundial são incontestáveis, intensificam a cada momento e carecem de soluções efetivas e competentes, diante disso, constata-se que o Estado contemporâneo não está logrando êxito em responder as diversas demandas existentes na sociedade, e com isso vive-se sob uma forte crise de legitimidade. E por conta desse fato, surge a necessidade de afastar o fatual cenário de alienação social, de indiferença, de apatia e principalmente o desinteresse dos indivíduos com e para a gestão de políticas públicas, encontrando meios de integração que favoreçam a corresponsabilidade e a confiança dos cidadãos com o meio onde residem, a fim de que possam participar de forma ativa na tomada de decisões e na administração de interesses sociais locais.

Dessa forma, de acordo com Costa (2012), torna-se indispensável revigorar e fortalecer os laços dos indivíduos com a sua comunidade, a partir do desenvolvimento de uma consciência que considere a lógica da solidariedade e do consenso normativo em reação as questões mais básicas, buscando alternativas de participação política de forma mais abrangentes e de conteúdos mais deliberativos e comunicacionais.

Para que esse espaço de diálogo e construção de uma democracia participativa seja efetivamente construído se mostra importante o papel do espaço público local, onde se tem a esfera do governo mais próximo do cidadão, sendo possível, em conjunto com sua população, de conduzir e prestar serviços de forma eficiente. Isto é, nas palavras de Alcântara (2001, p. 01) “conduzir processos de articulação e entendimento entre os agentes da sociedade civil, responsáveis pela promoção do desenvolvimento econômico, em nível local”.

Com fulcro nessas premissas básicas, vale ressaltar que o espaço público representa, no caso brasileiro, o município e que, diante disso, cabe a cada indivíduo refletir em relação ao tipo de democracia e cidadania que está de forma implícita nas relações entre os sujeitos de direitos e o local onde vivem. Onde um dos principais requisitos para que uma comunidade se desenvolva de forma integralizada está na necessidade de preservar as formas de cidadania com o caráter democrático, estando



vinculado com o comprometimento de seus habitantes em cumprir e garantir as normas jurídicas no Estado Democrático e Social de Direito.

Na exata definição de Farias, onde as reflexões sobre o espaço público e a construção da solidariedade põem em destaque que,

[...] numa sociedade democrática, não há diversidade sem historicidade compartilhada, ou seja, a diversidade não exclui a ideia de um espaço comum, pois é a construção do espaço comum que garante a existência da diversidade, e, inversamente, é a existência da diversidade que garante o espaço comum. Nesse sentido, a solidariedade pressupõe a existência de atores sociais capazes de dar um novo rumo ao processo histórico, de iniciar algo de novo, de realizar o improvável e o imprevisível. A sociedade é um processo complexo, aberto, inacabado, que está em permanente desconstrução e reconstrução (FARIAS, 1997, online).

E essa comunidade de maneira construtiva não é um coletivo que impõe a seus participantes uniformizados à afirmação da índole própria de cada um, uma vez que, inclusão não significa, neste cenário, confinamento dentro de si e fechamento perante o alheio. Dessa forma, pela inclusão do outro entende-se que suas fronteiras estão abertas a todos também e justamente aqueles que são estranhos uns aos outros – e querem continuar sendo estranhos. (HABERMAS, 2002). Tais paradoxos da comunidade, acabam por refletir em relação a utopia social como esperança ou ideário de transformação da comunidade e da sociedade. E por conta disso, há a necessidade de se reorganizar os espaços, romper com a visão simplista de abertura e de sua unificação como um pressuposto da reprodução social.

Nesse contexto, na medida em que a construção do espaço público acarreta a existência de um norte de solidariedade entre os mais diversos atores sociais, tendo dessa forma a considerar o local, fundamentalmente, como um ambiente de promoção e efetivação da solidariedade. Entretanto, por outro lado, deve-se pensar o papel da solidariedade a partir de suas inúmeras diferenças, onde, de acordo com Farias (1997) o espaço local deve garantir a unidade ao mesmo tempo em que incorpora a diversidade, assim, unidade e diversidade devem coexistir e conviver na lógica da comunidade.

E dessa forma, essa cidadania ativa é pressuposto basilar para a concretização do princípio da subsidiariedade, onde, em sua efetivação, as instâncias públicas e privadas necessitam trabalhar para e com a coletividade, operando de

modo à por razões conjugadas. Segundo Baracho (1996, p. 64) “a solidariedade é necessária, sendo que a própria participação do Estado ocorrerá para a efetivação da solidariedade entre os componentes da sociedade”.

E essa rearticulação da sociedade transita necessariamente pela redefinição da cidade, e em especialmente por uma redefinição das instituições com o principal intuito de que esses espaços participativos coincidam com as instâncias de decisões relevantes, como afirma Dowbor (1995). As hierarquizações tradicionais dos espaços públicos já se apresentam como insuficientes, ou melhor, inadequadas. Para que esse cenário se altere é preciso muito mais democracia, de uma visão mais horizontal e interconectada de toda a estrutura social.

Por consequência, considerando o município como uma forma de democracia local, importante destacar que uma das utilizações práticas e prioritárias do princípio da subsidiariedade tem como principal finalidade assegurar e fortalecer o regime municipal. Onde nas palavras de Baracho (1996) a subsidiariedade concretiza-se no município, “desde que o indivíduo não é um ser abstrato, mas concreto, onde aparece como cidadão, usuário, vizinho, contribuinte, consorciado e participante direto na condução e fiscalização das atividades do corpo político, administrativo e prestacional”.

Diante desse ambiente, interessante ressaltar que a palavra subsidiariedade tem origem no latim, *subsidium afferre*, que significa “prestar ajuda, oferecer proteção”. Esse conceito foi inicialmente incorporado ao direito romano no contexto do direito civil das obrigações onde duas pessoas (ambos sujeitos de direitos) eram igualmente responsáveis pelo ato jurídico efetuado. Mais tarde, passou a ser utilizado no âmbito do direito internacional, nas relações entre os países de ajuda mútua, quando países mais ricos ofereciam subsídios aos países mais pobres. (CAVALCANTI, 2008).

Entretanto, na atualidade tem-se o princípio da subsidiariedade como aplicável nas relações entre órgãos centrais e locais, verificando dessa forma, o grau de descentralização que a sua aplicação impõe. E dessa forma, no entendimento de Baracho (1996, p. 30) “a descentralização é um domínio predileto de aplicação do princípio da subsidiariedade, sendo que a doutrina menciona as relações possíveis entre o centro e a periferia”.

A descentralização é um modelo de organização do Estado, pelo que o princípio da subsidiariedade pode ser aí invocado. A descentralização é um problema de poderes, seja financeiro ou qualquer outro que proponha efetivá-lo, bem como de competências. O princípio da subsidiariedade explica e justifica, em muitas ocasiões, a política de descentralização. A compreensão do princípio da subsidiariedade, em certo sentido, procura saber como em organização complexa pode-se dispor de competências e poderes. Aceitá-lo é, para os governantes, admitir a ideia pela qual as autoridades locais devem dispor de certos poderes (BARACHO, 1996, p. 30).

E a partir disso, afastar a ideia arraigada na cultura da sociedade de que alguém “em cima” irá resolver todos os problemas existentes de forma contundente, entretanto, ao averiguar os países que se urbanizaram em um período anterior, constata-se que os indivíduos não esperam a decisão ou solução vir de cima, mas sim, arregaçam suas mangas e enfrentam a resolução de problemas elementares que as cercam.

E mesmo diante do atual cenário de globalização, nem todos os problemas são globais, de acordo com Dowbor (1995, p. 05, grifo original) “a qualidade das nossas escolas, das nossas ruas, a riqueza cultural da nossa cidade, o médico da família, boas infraestruturas de esporte e lazer, o urbanismo equilibrado – tudo isso depende eminentemente de iniciativas locais”. E dessa forma, o princípio da subsidiariedade prevê uma determinada ideia de Estado, sendo instrumento de liberdade, ao mesmo momento em que não oferece a absorção de todos os poderes destinados à autoridade central.

A modificação da repartição de competência, na compreensão do princípio da subsidiariedade, pode ocorrer com as reformas que propõem transferir competências do Estado para outras coletividades. Através de sua aplicação, todas as competências que não são imperativamente detidas pelo Estado, devem ser transferidas às coletividades. Procura-se resolver a questão de saber quando o Estado e as demais coletividades devam ser reconhecidos na amplitude de suas competências. Deverá ser ela exercida em nível local, ao mesmo tempo em que se propõe determinar qual coletividade terá sua competência definida (BARACHO, 1996, p. 31).

Por esse ângulo, o princípio da subsidiariedade, de acordo com Roca (2000) impede que uma entidade de caráter superior desempenhe funções e atividades que podem ser realizadas com igual eficácia a nível local, conectada com a capacidade de gestão de cada instância local. Assim, com esse marco convencional de preceitos, pode ir recheando de conteúdos esse princípio tanto por parte do legislador como de forma pretoriana.

Com tal característica, cabe manusear diversos critérios, onde a plenitude da competência local deve entender-se, na medida do possível, como um juízo de suficiência da ação local para os efeitos ou fins que pretendidos. Isto é, um duplo juízo de razoabilidade e proporcionalidade das medidas adaptadas pelas instâncias superiores e supostamente invasoras, ou também, a seleção da melhor dimensão territorial do âmbito decisório em função da atividade ou do serviço, ou ainda, a inexistência de uma extraterritorialidade do problema (ROCA, 2000).

E dessa maneira, no entendimento de Martins (2001) pode haver descentralização sem subsidiariedade, mas o contrário não é verdadeiro, não pode haver subsidiariedade sem descentralização. São princípios que se comportam de forma distinta, onde apenas um deles não pode existir sem o outro, no âmbito da organização administrativa.

Se a descentralização implicar, entretanto, a manutenção de relações hierárquicas entre as entidades superiores e inferiores, sem que ocorra a efetiva autonomia, então a subsidiariedade deixará de fazer sentido na medida em que a entidade superior poderá intervir no poder e direcionar a política da entidade inferior, anulando a relação de subsidiariedade em favor da correlação de tutela. Portanto, determinadas formas de tutela, “que implicam um controle muito intenso como a tutela revogatória, a tutela sancionatória, e a tutela substitutiva, são incompatíveis com o princípio da subsidiariedade” (MARTINS, 2001, p. 75).

E nesse contexto, para tornar a democracia brasileira mais densa e concreta, são necessárias não somente oportunidade materiais de acesso dos indivíduos à gestão pública da comunidade, mas segundo Leal (2005, p. 390) “fundamentalmente de fórmulas e práticas de sensibilização e mobilização dos indivíduos e das corporações à participação, através da rotina e dos procedimentos didáticos que levem em conta as diferenças e especificidades de cada qual”.

Sendo assim, Oliveira (2005), concluiu em seus estudos que era mesmo a nível local que havia maior probabilidade de aprofundar mais a democracia, diante da proximidade que existe entre os cidadãos em relação aos órgãos decisórios e de poder. Afinal, se uma das propriedades estruturantes da democracia é o papel decisivo que nela desempenham os cidadãos, logo é na democracia a nível local que esse papel pode ser melhor exercido.

Em vista disso, a respeito da participação da comunidade, Dowbor (1995, p. 15, grifo original) afirma que

[...] se as comunidades, hoje essencialmente nas cidades, se organizam em torno do resultado final que nos interessa – a qualidade das nossas vidas – o conjunto do processo passa a ter uma âncora, e passa a fazer sentido. Trata-se da descentralização, do planejamento municipal, dos diversos sistemas de participação das comunidades nas decisões do espaço de vida do cidadão, e que dão corpo ao chamado "poder local".

Dessa forma, ao se definir a unidade basilar de gestão local, em termos territoriais, estar-se-á definindo o ponto no lugar em que as mais diversas iniciativas conquistam coerência de conjunto e podem afirmar os mecanismos participativos fundamentais da própria comunidade. E sendo assim, o espaço local é onde o cidadão vive, e na construção desse espaço reclama a participação do cidadão de modo concreto, seja em âmbito do combate aos problemas que ali surgem, seja para reorganizar e estimular a participação de todos nos processos decisórios da sociedade (COSTA; REIS, 2010).

De fato, a ideia de contemporâneos espaços de poder, com ênfase ao espaço local, não ocasiona uma negação absoluta das demais esferas, mas sim uma atenção especial para a existência de outros espaços aptos que não estão restritos ao binômio - crise do Estado e processo de globalização. Nessa perspectiva e nas palavras de Hermany (2007, p. 253) “deve ser inserido o poder local, como espaço simples, mas eficaz, de manifestação dos interesses da sociedade e de produção de mecanismos de regulação de controle social legitimados pela participação popular”.

Portanto, a valorização do espaço local como sendo um espaço que proporciona a efetiva participação dos cidadãos, aliado à proximidade dos centros decisórios com a sociedade é fundamental. Uma vez que é no âmbito local que os cidadãos têm a possibilidade de participar de todos os momentos do processo decisório da gestão pública.

Sendo assim, é por meio da aplicação do princípio da subsidiariedade, em sua forma horizontal, no espaço local, que se concebe uma maior eficácia do poder através da participação enérgica dos cidadãos. Até porque, é em âmbito local que as necessidades sociais encontram-se mais latentes, ao mesmo tempo em que, na

definição de Frantz, Hammes e Dornelles (2014, online) “o atendimento a tais demandas torna-se mais eficaz nos municípios, uma vez que é nesta esfera que os anseios do cidadão, como a busca pela qualidade de vida, tornam-se mais acessíveis e passíveis de concretização”.

E dessa forma, pode-se concluir que a descentralização do poder possui estreita relação com o princípio da subsidiariedade, no momento em que este repousa na descentralização administração, ao mesmo tempo em que redimensiona as relações entre o Estado e a sociedade civil, com o principal desígnio de fortalecer e fomentar o poder municipal.

À vista disso, a noção de subsidiariedade também ocasiona uma nova relação entre os indivíduos, que ultrapassa a mera democracia representativa, chamando para o centro toda a sociedade. Na exata definição de Hermany e Toaldo (2013, s/p) que “trata-se da ideia de subsidiariedade que contribui para a ampliação dos espaços de articulação da sociedade na esfera local de poder, ampliando-se, assim, a noção do referido princípio para além das competências na esfera local [...]”, determinando uma renovação na relação do próprio espaço local, com a inserção de todos os atores sociais como partícipes na construção e gerenciamento da tomada de decisões, e assim, propiciando a efetivação dos direitos de cidadania.

Deste modo, o princípio da subsidiariedade, a descentralização administrativa e o poder local da comunidade, exercem grande influência na Europa principalmente após a edição da Carta Europeia de Autonomia Local que significou um marco internacional no reconhecimento da importância do espaço local. Sendo este assunto do próximo subcapítulo.

## **2.2 O princípio da subsidiariedade administrativa interna: o protagonismo do poder local**

Diante dos novos cenários sociopolíticos que surgiram no século XX trazendo ao novo milênio características particulares nunca vivenciados antes pela humanidade, conectado a isso, vive-se um momento de interação global, onde as

comunicações são instantâneas, as relações são fronteiriças, e a participação do Estado cada vez diminuindo, influências em grande parte por órgãos transnacionais.

E como forma de refrear os efeitos negativos desse processo mundial, tem se consagrado o princípio da subsidiariedade, onde ordenamentos jurídicos de diversos países, implementaram em sua governança e comprovaram a eficiência de incentivar toda a sociedade civil, seja pela iniciativa privada ou pela livre associação de indivíduos preocupados com o desenvolvimento de seu país de forma igualitária. Portanto, a subsidiariedade na esfera política implica, de acordo com Cavalcanti (2008, p. 213, grifo original) “um Estado descentralizado e a realização de políticas públicas que visem ao fortalecimento da sociedade civil como riqueza humana – capital humano – para o desenvolvimento das comunidades e do Estado”.

Nesse contexto, o princípio da subsidiariedade efetivamente é aplicado quando

[...] articulado nos seguintes termos: a autoridade superior somente deve desempenhar as atividades que a autoridade inferior não conseguir realizar sozinha, assim, a entidade superior somente age quando a inferior tiver dificuldades em realizar as atividades necessárias à sociedade. Com isso, a preservação da autonomia do Federado é efetivada e este pode exercer sua autoridade plenamente (LIMA, 2008, p. 04).

O princípio da subsidiariedade, como se vê, é incompatível com a centralização da administração, uma vez que em essência, este princípio pressupõe uma atuação por parte de entidades distintas, “sendo a medida da capacidade e eficácia de cada entidade verificada a nível das possibilidades da sua atuação” (MARTINS, 2003, p. 443).

Hermany (2012, p. 21) refere que a subsidiariedade traz elementos importantes para a soberania dos indivíduos, uma vez que “aproxima o diálogo do cidadão estimula a participação política, traz abertura para diálogos pluralistas e com as minorias.” Assim, por um lado enfatiza o papel das comunidades menores e, de outro, permite a consecução de um espaço de atuação do Estado, que deve agir quando for necessário, garantindo avanços sociais.

Diante desse cenário, o princípio da subsidiariedade introduzido no âmbito da União Europeia, vem apresentando resultados interessantes na melhoria do funcionamento estatal, especialmente na organização da atuação hierárquica entre

União, Estados Membros e as Autarquias Locais. No momento em que pressupõe uma antropologia positiva, quando reafirmar o papel do Estado, conjuntamente com a redescoberta do valor da comunidade, da participação dos indivíduos, da livre associação, ou seja, da pessoa como sujeito ativo no desenvolvimento de toda a sociedade.

Na definição de Cavalcanti (2008, p. 214) o princípio da subsidiariedade considera o indivíduo capaz e livre, distintivamente da concepção iluminista, isto é, “o desenvolvimento nasce na pessoa, chega à sociedade e às instituições e retorna à pessoa, restituindo-lhe espaços e instrumentos de iniciativa, tornando-as corresponsáveis pelo bem comum e protagonistas do seu próprio destino e não submetidas aos ditames do Leviatã”.

E sendo assim, indiscutivelmente que o espaço local adquire uma relevante importância, baseando-se na teoria do direito social condensado de Gurvitch (2005), posto que é nesse ambiente em que se pretende realizar os debates políticos, a ação estatal e a mobilização de toda a sociedade para satisfazer as demandas da população social. Dessa forma, no espaço local se impulsionará um tipo de revolução da democracia com base no empoderamento e na participação política cidadã, para que com isso marche à concretização dos direitos fundamentais com a finalidade de articular uma política voltada aos interesses de toda a sociedade (HERMANY, 2013).

Nesse sentido, no âmbito do Conselho da Europa, foi assinada em Estrasburgo, em 15 de outubro de 1982, a Carta Europeia de Autonomia Local, podendo ser considerado como o primeiro instrumento internacional que recepcionou o princípio da subsidiariedade em sua dimensão administrativa, muito embora não tenha feito de forma explícita. Tem, em seu preâmbulo, a importância das autarquias locais ao afirmar que são principais fundamentos de todo o regime democrático; ao considerar o fato dos cidadãos participarem na gestão dos assuntos públicos faz parte dos princípios democráticos comuns a todos os Estados membros do Conselho da Europa; e dessa forma convencidos de que a existência de autarquias locais investidas de responsabilidades efetivas permite uma administração simultaneamente eficaz e próxima do cidadão.

Assim, a Carta Europeia de Autonomia Local, após afirmar no preâmbulo a convicção de que a existência de autarquias locais investidas de responsabilidades



efetivas permite uma administração simultaneamente eficaz e próxima ao cidadão, onde o artigo 4º, nº 3 incumbe como “regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de responsabilidade a outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia” (CONSELHO DA EUROPA, 1985).

Mas é principalmente com a Carta Europeia de Autonomia Local, documento ratificado quase uma década antes da Carta Democrática Interamericana, que se traz a tona uma nova abordagem de democracia, mais descentralizada e mais próxima aos cidadãos, visando evitar a perda de autonomia dos Estados, e, principalmente dos entes intermediários de governo com a tendência supranacional da União Europeia. [...] Considerou, ainda, no Artigo inaugural que o "princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição" (HERMANY; GIACOBBO, 2014, p. 06, grifo original).

Dessa forma, as bases e princípios da sua autonomia local consistem, fundamentalmente, na previsão expressa da Carta Europeia de Autonomia Local e na própria Constituição da República Portuguesa, especialmente no Capítulo VIII destinado ao poder local onde afirma em seu artigo 235 que as autarquias locais são pessoas coletivas e que objetivam atender aos interesses sociais de suas próprias populações.

Nesse contexto, importante a definição do conceito de autonomia local, que de acordo com o artigo 2º da Carta Europeia, se classifica como sendo o direito e a capacidade efetiva das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da legislação, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte importante dos assuntos de caráter público. Importante ressaltar, que a Carta não se refere somente ao direito da capacidade efetiva que as autarquias locais têm de gerir os assuntos que estão sob a sua responsabilidade.

Estando inserida em um contexto relativo ao âmbito da autonomia local, na qual depende essencialmente das atribuições fixadas para autarquias pela Constituição ou pela legislação infraconstitucional, esta regra, na concepção de Martins (2003), enunciada de forma ampla, serve como critério dirigente ao legislador na repartição de atribuições. Este, quando procede com a divisão de responsabilidades públicas, isto é, de tarefas a serem desempenhadas no domínio de

uma atividade administrativa pública por entidades diversas, deve conferi-las preferencialmente as que se encontram mais próximas dos cidadãos.

Portanto, a referência básica é em regra geral a da proximidade. Contudo, de acordo com Martins (2003), pode ocorrer a confusão entre o princípio da subsidiariedade e o princípio da aproximação dos serviços da Administração pública as populações, ou com outras normas, princípios e ideias que visam reduzir a distância (quase em termos geográficos) entre uma estrutura administrativa e os administrados.

A autonomia local funda-se numa base territorial e implica, por natureza, a aceitação de uma certa margem de liberdade e iniciativa e, por isso, constitui um elemento de “diversidade inevitável” que se acomoda mal aos princípios de igualdade e uniformidade muito próprios dos Estados Modernos. Está, exatamente, nesta pressão das forças de centralização a ameaça mais grave para a autonomia local (OLIVEIRA, 2013, p. 108, grifo original).

Nesse sentido, tem-se claro que a subsidiariedade não é sinônimo de proximidade, levando em considerações a Carta Europeia de Autonomia Local, o critério para a repartição de poderes é, essencialmente o da proximidade. Efetivamente, dispõe-se que os poderes devem ser exercidos pelas autoridades mais próximas aos cidadãos, sendo assim não deverá ser quando a magnitude e a natureza da tarefa a ser desempenhada, ou ainda a exigência de eficácia e econômica, justifiquem a atribuição do poder a outra entidade menos próxima da população (MARTINS, 2003).

Desse modo, não se encontra expressamente previsto na Carta Europeia de Autonomia Local a consagração do princípio da subsidiariedade, e sendo assim, também não se pode considerar que o princípio que vale para o direito interno valha igualmente para o direito internacional, por consistir em planos absolutamente distintos. Tem-se, portanto, confiar na subsidiariedade administrativa, pois que uma subsidiariedade em âmbito internacional, além de comunitária, ainda é, numa perspectiva jurídica, prematura.

E mesmo diante do plano interno e da vigência da Carta Europeia, o princípio da autonomia local ainda percorre um caminho de dificuldades de integração e sofrendo ameaças, não decorrentes de um ataque direto, na exata definição de Hermany e Giacobbo (2014), mas por formas mais sutis que podem vir a

comprometê-la, como a exemplo da sobressaliência do poder executivo resultante da próspera tecnocratização da administração, por meio da proliferação de regulamentos e controles burocráticos.

No entanto, é a subsidiariedade administrativa interna – prevista no art 6º, nº 01 da Carta Europeia – que apresenta maior interesse de estudo, ao permitir a construção de um referencial jurídico adequado. A valorização do âmbito mais próximo do cidadão, a inversão do ônus da prova no sentido de uma competência geral municipal autoriza que se encontrem os espaços para a consolidação efetiva do espaço das autarquias locais em um contexto institucional (HERMANY, 2012).

Em que pese a previsão constitucional expressa – seja em relação ao direito comunitário, ou no que tange à dimensão interna – a realidade portuguesa, com suas repercussões na jurisprudência do Tribunal Constitucional, demonstra que o princípio não é considerado de maior destaque naquela realidade jurídico – institucional. Dessa forma, pode-se concluir que a subsidiariedade, por si só, não trouxe mais autonomia para as autarquias locais do que aquela obtida com o princípio da descentralização (HERMANY, 2012, p. 290, grifo original).

Ao mesmo tempo, a aplicação da subsidiariedade deve ser realizada de forma articulada com outros princípios que são utilizados como fatores de (re)organização das competências locais. Isso porque, na concepção de Hermany (2012, p. 291) “a aplicação desconectada da subsidiariedade pode contribuir para pretensões das oligarquias locais, capazes de cooptar os atores sociopolíticos que transitam na esfera municipal”. Nesse contexto, exemplificativas são as questões relacionadas ao direito urbanístico, já que uma abordagem atomizada de suas questões poderia regularizar legislações influenciadas por atores econômicos interessados no enfraquecimento das regras urbanísticas.

Isso posto, tanto a Constituição portuguesa quanto a Constituição Francesa permeiam sobre o próprio conceito do poder local, devendo este ser entendido, aplicado especificamente aos municípios, como um poder que existe ao lado de outros poderes nomeadamente o do ente federado ou do estado federal. Logo, está aqui presente, segundo Oliveira (2012, p. 72) “a separação vertical dos poderes que é uma dimensão da separação dos poderes muito cara à democracia. Ao lado da separação horizontal dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judicial) temos a separação vertical”.

É notadamente a relevância do princípio da subsidiariedade do direito europeu, enquanto instrumento de fortalecimento da democracia e de autonomia do poder local e suas repercussões na (re)definição das competências municipais brasileiras que o próximo ponto busca tratar, com especial foco no relacionamento com os cidadãos e no processo de apropriação do espaço público estatal pela sociedade, com o aprofundamento da democracia administrativa local (HERMANY; GIACOBBO, 2014, p. 07).

E diante de todo esse contexto, o Conselho da Europa cada vez mais tem chamado a atenção para a construção de uma democracia local, e esta não pode ser considerada outra coisa senão nomenclatura diversa à autonomia local. E podendo esta, teoricamente afirmando, como apenas a não possibilidade da subordinação em relação ao Estado, não se preocupando se essas autoridades são eleitas de forma democrática ou escolhida por outros meios (a exemplo de grupos sociais que chegam ao poder por meio de eleições fraudulentas). Entretanto, “a autonomia local, assumida de modo pleno, exige órgãos democraticamente eleitos por um processo livre de qualquer suspeita” (OLIVEIRA, 2012, p. 72).

E sendo assim, a essência da administração autônoma, em seu sentido originário, consistem no autogoverno de coletividades infra estaduais, podendo ser elas territoriais ou funcionais. Ela é tanto uma expressão da participação de toda a sociedade na função administrativa, como, de acordo com Moreira (1997, p. 59) “de descentralização administração, mediante o reconhecimento de atribuições próprias das referidas coletividades infra estaduais e a devolução dos necessários poderes públicos”.

Nesse cenário, pode-se afirmar que não há subsidiariedade no âmbito das entidades que não sejam portadoras de autonomia, uma vez que a relação entre entidades que a subsidiariedade implica sempre uma relação de não dominação, de não controle, de não ingerência, insusceptível há qualquer controle administrativo. Sendo apenas admitido o controle jurisdicional dessa relação que é uma relação que implica o exercício de poderes ou o seu não exercício. Para Martins (2003) a entidade que exercer o poder, por força do princípio da subsidiariedade, deve justificar tal exercício à luz desse princípio e não exclusivamente na base das atribuições ou competências de que habitualmente dispõe em concorrência com a entidade que não deve exercer o poder também por força da subsidiariedade.

Em suma, pode-se afirmar, segundo Cavalcanti (2008, p. 216, grifo original), que o princípio da subsidiariedade propõe um novo olhar direcionado para a sociedade civil, incentivando-a a colaborar e participar de forma ativa no crescimento da comunidade, “dando condições políticas, econômicas (fiscais) para que nasçam e floresçam, na sociedade, iniciativas de organizações sociais estruturadas, de pequenos empreendedores que possam oferecer parcerias eficientes ao poder público”. Não podendo se olvidar da eficácia de estrutura para o Estado, que através da aplicação do princípio da subsidiariedade, implica-se em transparência pública, desburocratização de seus sistemas, um sistema legislativo simplificado e assim uma capacidade de gestão ampliada.

Consequentemente, o princípio da subsidiariedade releva, então, no tocante à transferência de atribuições e competências, mas não releva quanto ao seu “prosseguimento”. Com efeito, dispõe o artigo 2º, nº 5, da lei portuguesa nº. 159/1999, que o “prosseguimento” das atribuições e competências é realizado nos termos da lei e implica na concessão aos órgãos das autarquias locais de poderes que lhes permitam atuar em diversas vertentes, cuja natureza pode ser: a) consultiva; b) de planejamento; c) de gestão; d) de investimento; e) de fiscalização e f) de licenciamento.

É exatamente nessa perspectiva que o princípio da subsidiariedade passa a ter um papel fundante para a democracia, pois é a subsidiariedade busca trazer a deliberação a um espaço físico determinado, onde atua o cidadão, é possível uma atuação mais eficiente da política pública em todas as instancias procedimentais e se fomenta a participação política no espaço público democrático como agente ativo da gestão administrativa. Com isso, se viabiliza maior eficácia com uma atuação direcionada para aquele território e população devido a redução de complexidade e maior atenção aos possíveis benefícios socioeconômicos, assim como se assegura concretização da democracia a partir da participação do cidadão e do Estado Constitucional mediante a harmonia entre os interesses e as normas constitucionais (HERMANY, 2013, p. 214).

Sendo assim, o fato da desconcentração administrativa implicar na possibilidade de repartir poderes, no âmbito central de uma pessoa coletiva pública, entre órgãos ou agentes, geralmente colocados numa hierarquia em que essa repartição, mesmo estando prevista na legislação, “é feita por ato voluntário,

normalmente discricionário pelo menos quanto ao momento de sua prática, do órgão delegante, impede a aplicação da subsidiariedade” (MARTINS, 2003, p. 488).

Portanto, o princípio da subsidiariedade é um princípio de bom senso, uma vez que, tudo que o município puder fazer, deve ser feito por ele, o que ele não puder executar, o Estado federado vem e o auxilia, e o que o Estado federado não puder auxiliar, somente aí está autorizado a União subsidiar. Em vista disso, tudo que puder ser realizado por uma entidade menor, não deve ser feito por um organismo maior, assim se caracterizando o governo mais próximo da população. Importante observar que “tudo aquilo que puder ser feito pela própria sociedade deve ser feito por ela, quando ela não puder fazer, o Estado interfere, mas não se trata de um Estado mínimo ou máximo, mas sim do Estado necessário” (MONTORO, 2002, p. 59).

Desse modo, a União somente deverá ficar com os poderes que nem o estado federado, nem o município e nem a sociedade podem fazer de forma adequada ao interesse público, a exemplo diretrizes gerais, segurança pública, relações internacionais, mas, especialmente, diretrizes. Sendo essa, nas palavras de Montoro (2002) uma boa síntese de que se poderia chamar de princípio da subsidiariedade.

E por fim, o princípio, nas palavras de Hermany (2013), é a persecução do interesse público seja engajada pelos indivíduos ou por todos os atores sociais, afastando que o Estado monopolize a realização do interesse público, uma vez que essa monopolização impossibilita a participação do cidadão e das entidades sociais na administração e na escolha dos rumos das sociedades. Trata-se, portanto de uma das bases da ideia de democracia administrativa, podendo desse modo, ser aplicado a Estados unitários, regionais ou federais.

E a partir dessas noções acerca do princípio da subsidiariedade administrativa na Carta Europeia de Autonomia Local, importante o estudo da aplicação dessa subsidiariedade no poder local, especialmente no brasileiro e europeu, assunto este, tratado na sequência.

### **2.3 A aplicação da subsidiariedade no poder local**

O direito e a capacidade efetiva das autarquias locais de conduzir sob sua própria responsabilidade os assuntos que interessam as respectivas populações implicam em uma aglomeração de elementos que a Carta Europeia de Autonomia

Local não se olvidou e que se mostra de extrema importância lembrar, pois de pouco serve o direito de autonomia se não existem meios de exercê-lo, isto é, há a necessidade de se instituir um poder local.

E essa noção de “local” contém duas ideias que se complementam em um sentido e antagônica em outro. Assim, se esse local refere-se a um espaço determinado, identificando-se como base, território, microrregião ou outras denominações que direcionam de uma certa inércia, contém equitativamente o sentido de espaço abstrato de relações sociais com o intuito de se privilegiar e, dessa forma, indica movimento e interação de grupos sociais que ora se articulam e ora se opõe a determinados interesses comuns. (FISCHER, 1992).

E nesse contexto, o estudo do local remete a análise do poder enquanto relação de forças, onde das quais, nas palavras de Fischer (1992, p. 106) “se processam as alianças e os confrontos entre atores sociais, bem como ao conceito de espaço delimitado e à formação de identidades e práticas políticas específicas”.

Entretanto, como forma antagônica das significações apresentadas, tem-se o espaço local como um fundamento territorial inquestionável, não se resumindo a este como assinalam os geógrafos, na lembrança de Fischer (1992), quando afirmam que existem inúmeras formas de se construir os espaços, contraponto fronteiras institucionais e reconstruindo-as em razão de problemáticas adotadas.

Assim, a autonomia local pressupõe a existência de órgãos eleitos pelos próprios cidadãos ali residentes, dada a dimensão que essas autarquias atingem, algumas com milhões de eleitores, não conseguem reunir-se para deliberar diretamente. Portanto, de acordo com Oliveira (2012) torna-se necessário a eleição de representantes de sua confiança e a partir disso a existência de órgãos colegiados (assembleias) que os representem. Cabendo-lhes tomar as principais deliberações, tais como aprovar orçamento, exercer o poder normativo, ter a última palavra em decisões financeiras de valor considerável, organizar o quadro funcional, entre outras.

Sendo assim, a ideia de subsidiariedade mostra-se incompatível com a centralização do poder de decisão, haja vista que não existem subsidiariedade relativamente a entidades e órgãos que não detenham autonomia, pois a relação existente entre entidades dentro da lógica da subsidiariedade é de não dominação, de não subordinação, insuscetível de controle administrativo, portanto, para Hermany e

Toaldo (2013) um poder centralizado não pode ser subsidiário, uma vez que age sempre a título principal, refutando a autonomia.

Portanto, a descentralização do poder contribuiu com a tomada de decisões na sociedade, no momento em que aproxima a comunidade aos meios de planejamento, discussão e execução de políticas públicas importantes para aquela população. E é na esfera local que os anseios do cidadão, como a busca por uma qualidade de vida mais digna, tornam-se acessíveis e passíveis de consolidação.

Dessa forma, o conceito de poder local pode ser apresentado, nos ensinamentos de Canotilho (2003, p. 557), como a existência, em nível das comunidades locais, “de um poder que se afirma e limita o poder central, chamando a atenção para outros centros de poder a nível territorial. É, neste sentido, uma manifestação moderna do princípio da separação dos poderes em sentido vertical”.

Com tal característica, a descentralização do poder é compreendida como um domínio de predileto de utilização e aplicação do princípio da subsidiariedade, a partir de sua aplicação nas relações entre órgãos centrais e locais, sendo onde

[...] a doutrina menciona as relações possíveis entre o centro e a periferia. A descentralização é um modelo de organização do Estado, pelo que o princípio de subsidiariedade pode ser aí invocado. A descentralização é um problema de poderes, seja financeiro ou qualquer outro que proponha efetivá-la, bem como de competências. O princípio de subsidiariedade explica e justifica, em muitas ocasiões, a política de descentralização (BARACHO, 1996, p. 30).

E esse processo de descentralização do poder e da tomada de decisões se empodera frente à realidade de um estado centralizador, onde um poder central, por mais que se possa imaginá-lo civil e sábio, não tem condições de abranger sozinho os detalhes da vida de uma grande população, já que, um trabalho de tamanhas proporções supera as forças humanas. Destarte, para Tocqueville (1963, p. 29), “quando quer criar e fazer funcionar, apenas com as suas forças, tantos elementos diferentes, ou contenta-se com um resultado muito incompleto, ou esgota-se em esforços inúteis”.

E, portanto, a partir do princípio da subsidiariedade aplicado no poder local Europeu é que se redefinirá a relação existente entre todos os níveis de poder estatal e o cidadão em busca de um sentido de transferência de poder de ações com propósitos constitucionais configurando uma gestão democrática a partir da



perspectiva de ação cidadã, com o principal objetivo de assegurar o diálogo entre o cidadão e o Estado.

De certa maneira, para Dowbor (1995) o cidadão que vive em um determinado bairro que não lhe agrada pensa em mudar de bairro ou até mesmo de cidade, mas não pensa muito na sua possibilidade e direito de intervir sobre o seu espaço de vida, de participar de forma ativa na criação de uma qualidade de vida melhor para si, para sua família e, por consequência, para toda aquela comunidade.

O problema central, portanto, é o da recuperação do controle do cidadão, no seu bairro, na sua comunidade, sobre as formas do seu desenvolvimento, sobre a criação das coisas concretas que levam a que a nossa vida seja agradável ou não. Mais uma vez, não há nenhuma lei que determine que devemos nos matar todos de trabalho para criar um mundo que não queremos. Já é tempo que nos tornemos exigentes (DOWBOR, 1995, p. 74).

Outra forma de participar na tomada de decisões da sua comunidade é participando do poder legislativo no âmbito do município, entretanto, na Europa esse poder não existe como no Brasil onde são discutidos os assuntos de interesse local, mas o que há é um poder regulamentador que, de acordo com Oliveira (2012), é uma manifestação de autonomia normativa, já que o legislador nacional não pode invadir a esfera dos assuntos de competência da comunidade local que são reserva do poder regulamentar desta, isto é, o poder legislativo nacional está limitado perante o poder das autarquias locais.

E essas autarquias locais só conseguem se gerir de forma autônoma quando disponham de recursos financeiros próprios, como ordena a Carta Europeia, “de meios financeiros suficientes para o desempenho das atribuições que lhes cabe prosseguir e, por outro, de liberdade para os gerir” (OLIVEIRA, 2012, p. 80). Sendo assim, essa disposição autônoma dos meios financeiros determina que eles ingressem nos cofres das próprias autarquias locais por força e dentro dos termos da legislação e não poder vontade ou discricionariedade da administração estadual.

E essa autonomia local estaria severamente lesada se as autarquias locais estivessem sob a tutela de mérito (oportunidade e conveniência) sobre as duas discussões, carecendo aquelas para agirem legalmente após autorização ou aprovação de seus atos pelo governo superior. E sendo assim, as deliberações não poderiam ser tomadas de forma autônoma pelas autarquias locais, já que resultariam

de um acordo entre estas e a administração superior. De igual forma, “[...] seria gravemente prejudicada a autonomia local se os órgãos das autarquias locais pudessem ser dissolvidos (ou os seus membros destituídos) pelo governo da República (ou pelos governos das regiões autónomas) por razões de mérito” (OLIVEIRA, 2012, p. 86, grifo original).

Dessa forma, inegável se mostra a importância da autonomia local e da aplicação do princípio da subsidiariedade no poder local Europeu, em razão de que, para Santin (2010, p. 419), “trata-se da reconstituição de espaços comunitários, capazes de recuperar a cidadania a partir do espaço local, reproduzindo identidades fora do Estado”, mas que de alguma forma estão legitimados por ele, “os quais desencadeiam um processo de combinação e articulação permanente entre a democracia direta de participação voluntária dos cidadãos e a democracia representativa”.

Neste contexto de atualidade é indispensável, dentro de uma política pública, que se busque a emancipação social local (empoderamento e autonomia), que a atuação seja horizontalizada e em formato de rede. Afina, “em ambientes em que haja dirigismos coativos, não haverá a devida expressão da vontade dos atores sociais quem compõem o tecido formativo das redes sociais” (HERMANY; COSTA, 2009, p.33).

E com base nessa emancipação o indivíduo deixa de ser um mero expectador de todo o processo de tomada de decisões em sua comunidade, contudo, o ceticismo quanto à real importância estratégica dos instrumentos participativos no nível local ainda é grande, E diante disso,

[...] é comum a visão de que a organização comunitária luta por uma causa de saúde ou pela canalização de um córrego, desaparece necessariamente apenas tenha obtido a sua reivindicação. Esta visão está evoluindo gradualmente para a compreensão de que as comunidades estão simplesmente aprendendo a participar da organização do seu espaço de vida e de que o processo está mudando profundamente a forma como nos organizamos como sociedade, na medida em assegura a transição de uma democracia representativa, exercida a cada quatro anos na boca da urna, para uma democracia participativa e permanente (DOWBOR, 2008, p. 06).

Nesse cenário de transição o poder local tem um papel decisivo, entretanto, há de se cuidar com o caráter relacional recíproco que ele exerce, pois pode suscitar

também um desequilíbrio no momento em que determinados atores exercem o poder, enquanto outros a ele se submetem. Portanto, o exercício do poder pode ser comparado a um jogo de forças antagônicas, onde existe dominação eventual, porém pressupõe uma margem de liberdade e de possibilidade de ação. Dessa forma, de acordo com Fischer (1992, p. 107) “há zonas de incerteza, na relação de poder, que possibilitam movimentos de aproximação e recuo, confrontos e aproximações”.

Nessa configuração, os processos que ocorrem em escala local articulam-se perfeitamente com macroprocessos, sejam eles em escala nacional ou internacional, e quando analisado do ponto de vista teórico, “não há como desconhecer um "vazio teórico" para identificar e articular as interconexões entre local, regional, nacional e transnacional, considerando-se a multidimensionalidade de conjunturas e processos que circunscrevem e transpassam o local” (FISCHER, 1992, p. 107).

À vista disso, o direito comunitário apresenta-se como um importante legado de valorização do espaço local, isto é, aquele mais próximo ao cidadão, e dessa maneira, das esferas nacionais, situação que, aplicada à dimensão administrativa interna, permite a valorização institucional do espaço local. Apesar disso, em diversas oportunidades, o princípio da subsidiariedade, diante da aplicação dos critérios de eficiência e economicidade, “serve para justificar a atuação dos órgãos europeus, minimizando as críticas sempre oportunas em relação ao déficit de legitimidade dessas autoridades” (HERMANY, 2012, p. 99).

Conseqüentemente, se o poder local, de certa forma, pode ser definido como exclusão e oposição a outros níveis (o local contraria o global, o local contraria ao nacional), não há a possibilidade de analisar a temática sem realizar construir um duplo movimento: do Estado centralizado ao local, do local ao central. E assim, como visto o Estado central não pode ser considerado o único disseminador de poder e da forma com que ele será exercido, senão, segundo Massolo (1988, p. 24) como um seguimento de “[...] ramificações, percursos e interstícios nos quais o poder se exerce na sociedade, por meio de quem, como e com que modalidade de resistência, lutas, contradições, conflitos e resoluções”.

Desse modo, é extremamente injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem realizar com a própria iniciativa e capacidade, para

[...] confiar à coletividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que as sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação social. O fim natural da sociedade e da sua ação é coadjuvar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los. Deixe, pois, a autoridade pública ao cuidado das associações inferiores aqueles negócios de menor importância, que a absorveriam demasiadamente; poderá então desempenhar mais livre, enérgica e eficazmente o que só a ela compete, porque só ela o pode fazer: dirigir, vigiar, urgir e reprimir, conforme os casos e a necessidade requeiram. Persuadam-se todos os que governam: quanto mais perfeita ordem hierárquica reinar entre as várias agremiações, segundo este princípio da função subsidiária dos poderes públicos, tanto maior influência e autoridade terão estes, tanto mais feliz e lisonjeiro será o estado da Nação (PIO XI, 1931, p. 79).

Nesse sentido, o princípio da subsidiariedade aplicado ao poder local Europeu protege os indivíduos dos abusos das instâncias sociais superiores ao mesmo tempo em que solicita que estas últimas auxiliem a comunidade local a desempenharem as próprias funções. E isso é possível porque cada pessoa, família ou corpo intermédio detém algo de original para proporcionar a comunidade. Além do mais, “este princípio fundamenta-se no valor da pessoa, não do ‘gênero pessoa’ entendido de forma abstrata detentora de valores gerais, mas da pessoa na sua unidade e totalidade, reconhecida em sua autonomia, ou seja, como capaz de ser ‘livre’ e, portanto, irreduzível a qualquer absorção do poder estatal” (CAVALCANTI, 2008, p. 217). Sendo capaz de ser protagonista, de ser solidária e de construir o desenvolvimento da sociedade.

Importante analisar que o princípio da subsidiariedade somente passou a integrar a ordem jurídica europeia como princípio orientador a partir da entrada em vigor da Carta Europeia de Autonomia Local. De fato, para Martins (2003) o não acolhimento da subsidiariedade pelas legislações anteriores apenas comprovada o desconhecimento desse princípio, bem como a não obrigação de conformação dos legisladores, não se extraíndo assim qualquer feito relevante de uma sua análise, nomeadamente em termos de validade dessas normas.

Nesse ambiente de ordenamentos jurídicos, importante analisar que diversas Constituições de países europeus já previam em seu texto o princípio da subsidiariedade como norteador tanto das relações internas quanto externas. Como exemplo, a “Constituição de Portugal de 1976 propôs o princípio da subsidiariedade ligado ao princípio da igualdade no plano urbanístico, criando a figura da associação da administração pública com os particulares”. E dois anos mais tarde, a Constituição da Espanha de 1978 “inseriu o princípio da subsidiariedade na trilogia solidariedade e

desenvolvimento, propondo instrumentos para evitar as desigualdades do tipo econômico e social entre as diferentes comunidades nacionais autônomas” (CAVALCANTI, 2008, p. 219).

A abordagem em relação ao espaço local através da reconstrução da aplicação da subsidiariedade no poder local Europeu possibilita a formação de redes de gestão local, isto é, efetivar a descentralização do poder como mecanismo de efetuar as decisões na comunidade - em conjunto e com a finalidade comunitária. Reflete-se sobre o tipo de comunidade e o que se espera para que, tanto no seu centro como entorno social, prevaleça à aplicação da autonomia e do poder local.

E com base em toda essa análise da subsidiariedade no poder local Europeu, interessante realizar um estudo comparativo com a subsidiariedade como princípio implícito na ordem constitucional brasileira, assunto este, do próximo capítulo.

## **2.4 A subsidiariedade como princípio implícito na ordem constitucional brasileira**

Como visto, o princípio da subsidiariedade nos países europeus é caracterizado pela sua relevante tradição e positivação, a autonomia local ainda carece de êxito ao caráter naturalmente centralizador dos estados, e por conta disso, a mera descentralização de atividades não pode ser considerada como autonomia das autarquias locais.

Nesse contexto, seria contraditório consagrar um estatuto especial as autarquias locais ao mesmo tempo em que ele não estaria acompanhado de meios jurídicos e materiais para a sua efetivação. Nesse exato entendimento, Rocha (2009, p. 25) afirma que, “particularmente em matéria de dinheiros públicos, procurando-se garantir aos órgãos de governo próprio da Região os meios necessários à persecução das suas atribuições”.

Por isso que é tamanha a importância da subsidiariedade e do poder local sobre a autonomia das autarquias locais com seus respectivos Estados, e inclusive esses em relação ao ente supraestatal da União Europeia, que integrou de forma

expressa tanto na Carta Europeia de Autonomia Local quando no Tratado de Maastricht, como princípio informador da atividade administrativa e da política.

Desse modo, o princípio da subsidiariedade, a partir de uma abordagem constitucional, pode assumir inúmeras matizes e diversas aplicações práticas, principalmente em relação a sua indeterminação de sentido, o que destaca a importância da análise dos limites e das potencialidades de sua concretização. E sendo assim, no plano comunitário serve de parâmetro no relacionamento entre as diferentes esferas do poder, contudo, preferindo a atuação dos poderes locais em relação aos órgãos nacionais.

Portanto, a comunidade superior só estaria autorizada a atuar quando, e na medida em que, havendo a necessidade de tal intervenção, esta se revele melhor preparada em todos os aspectos que a atuação da comunidade menor, e assim, nas palavras de Vilhena (2002, p. 30) “os grupos superiores só deverão executar aquelas tarefas que não possam ser eficientemente executadas pelos grupos inferiores”.

E com base nesses preceitos básicos, no Brasil, o princípio da subsidiariedade está implícito na ordem constitucional, podendo ser compreendido a partir da análise combinada dos artigos 1<sup>o</sup><sup>7</sup>, 18<sup>8</sup> e 34, VII, “c”<sup>9</sup> da Constituição da República de 1988, guardando coerência entre o modelo federal do país, uma vez que, nesse modelo e no entendimento de Hermany e Giacobbo (2014), o princípio da subsidiariedade pode ser melhor aplicado em razão da base organizacional para que ele desenvolva seu conteúdo e extensão.

À vista disso, o princípio da subsidiariedade no cenário brasileiro assume, ao mesmo tempo em que possui uma dimensão positiva, uma função de limitação da atuação do poder estatal diante ao indivíduo. Aquela se verifica, no entendimento de Hermany (2012, p. 23)

[...] na medida em que se vincula o Estado a um compromisso social, traduzido na exigência de atuação de suas instituições sempre que as

---

<sup>7</sup> Art. 1<sup>o</sup> da CR/88: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.

<sup>8</sup> Art. 18 da CR/88: A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>9</sup> Art. 34 da CR/88: A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: II - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: c) autonomia municipal.

necessidades do corpo social ou a dimensão da função a ser alcançada torne insuficiente a ação individual dos atores da sociedade. Todavia, inúmeras vezes a dimensão habilitadora do princípio é deixada em segundo plano, para contemplar discursos liberalizantes, a partir de uma sobrevalorização da função limitadora. Em face destas considerações assume importância a contextualização e a articulação da subsidiariedade com princípios constitucionais correlatos que, numa visão sistemática, para a atribuição de efetivo sentido ao termo.

Dessa forma, imprescindível a conexão entre a integração e aplicação do princípio da subsidiariedade com os demais princípios trazidos pela ordem constitucional brasileira, essencialmente no que refere ao princípio da igualdade que exerce o poder de (re)orientar o emprego da lógica subsidiária.

E nesse cenário, com o intuito de democratizar as decisões do espaço local, é indispensável à verificação objetiva dos pressupostos constitucionais, como afirma Hermany e Giacobbo (2014, p. 08) “permeando os aspectos delimitadores das competências locais para além da discussão acerca do movimento de descentralização, evitando que o fortalecimento do espaço local sirva de estímulo para as pretensões oligárquicas” e com base nisso viciando a formação das decisões políticas em seu fundamento.

Sendo assim, o princípio da subsidiariedade equipara-se a uma repartição de competência entre a comunidade e o Estado, ao mesmo tempo em que impede as constantes intervenções do Estado, demanda auxílio e promoção das atividades próprias e pluralismo social. Com tal característica, “equilibra a liberdade, detém o intervencionismo estatal indevido em áreas próprias da sociedade, possibilitando ao Estado ajudar, promover, coordenar, controlar e suprir atividades do pluralismo social” (BARACHO, 1996, p.48).

Por isso, asseverar que o poder estatal deve ser descentralizado é estar de acordo com que haja um sistema de distribuição territorial (caso que pode ocorrer nos estados unitários) ou vertical (caso em que o Brasil se enquadra devido ao seu modelo federal) do poder público, inclusive com autonomia política (o que envolve a autonomia administrativa e financeira) e determinadas competências próprias para que se possa introduzir um vínculo com a cidadania por meios de seus municípios.

Neste contexto, além de todos os fatores clássicos da democracia, de acordo com Brewer-Carias (2003) o que assegura sua operatividade é o que postula um sistema institucional de controle, do poder do Estado, por sua distribuição não

somente na forma horizontal por meio do clássico princípio da separação dos poderes, mas também, no território até chegar ao poder local, isto é, no município. E deste modo, os municípios, por sua vez,

[...] constituem-se em importantes células do Estado brasileiro, alçados à condição de entes federados. Em decorrência deste novo status e da congruente repartição de competências operadas na Constituição, delineouse um plexo de autonomias aos entes locais: auto-organizatória, política, administrativa, legislativa e financeira. As municipalidades passaram a desfrutar de uma nova posição no contexto estatal brasileiro (CORRALO, 2010, p. 304)

E a partir desse novo contexto, efetivar os meios de participação da população pode ser compreendido também como um viabilizador do sucesso do poder local (GURVITCH, 2005), quando a Constituição da República de 1988 traz em seu texto, formas de consulta a sociedade, a exemplo, plebiscito, referendo e conselhos deliberativos. Entretanto, ainda da análise do ordenamento jurídico como um todo, pode-se retirar algumas outras formas de participação da população, como as audiências públicas, conselhos consultivos, orçamentos participativos, entre outros.

E a partir da utilização desse meio de participação da população, aplicando a subsidiariedade, o cidadão tem sido empoderado, de forma constante, produzindo um considerável capital social, multiplicador de uma cidadania ativa e crítica. Para Corralo (2006, p. 304), extrapolam-se as divisas “[...] da democracia representativa para se forjar uma democracia participativa. Aliás, este é o plus do Estado Democrático de Direito em relação ao Estado Social. A democracia participativa nos municípios brasileiros”.

Deste modo, no caso brasileiro, o espaço local não pode ser compreendido como somente o município, unidade básica de organização social, também deve ser compreendido o bairro, o quarteirão em que se vive. E é exatamente nesse espaço que a cidadania é construída e cada vez mais fortalecida, uma vez que gradualmente os sujeitos participam das decisões em sua localidade (HERMANY; SODER; BENKENSTEIN, 2010).

Um exemplo da importância das discussões nas comunidades, como forma inclusive de exercitar o poder local, é em relação ao transporte nos grandes centros, que de acordo com Dowbor (1995) é preocupante a situação de São Paulo, pois são quatro milhões de automóveis, que não andam. Apenas oito mil ônibus que andam



apenas 14 quilômetros por hora, porque não há espaço nas ruas. Têm-se sessenta quilômetros de metro em comparação a dez mil quilômetros de ruas. Em outros termos, a sociedade paulistana conseguiu se paralisar de certa forma diante do excesso de meios de trabalhos, e dessa forma, somente se conseguirá soluções eficazes com o apoio e auxílio da comunidade.

Entretanto, mesmo diante de problemas que afetam diretamente a comunidade, grande parte das decisões são tomadas longe do cidadão, e sem levar em consideração que essas decisões muito tempo correspondem às suas necessidades diárias. E assim, a dramática centralização do poder político e econômico, leva toda a sociedade a um divórcio invariável entre as necessidades e o conteúdo das decisões sobre o desenvolvimento econômico e social.

Nesse ambiente, a inovação da qual surge o paradigma da responsabilidade social é, na definição de Leal,

[...] a emergência deste novo ator social que é o cidadão consciente, comprometido com a sobrevivência e o bem-viver de si próprio, de sua família, de sua comunidade e do Planeta, voltado para as grandes causas públicas com que se debate a humanidade neste período de transição de séculos, indignado com a incapacidade dos grandes atores mundiais, empresas e governos, de dar respostas minimamente efetivas a esses desafios e ansiosos com os descaminhos que perigosamente o mundo vem trilhando no sentido de ainda maior insegurança, tensão social e política e insustentabilidade (LEAL, 2006, p. 13).

E essa indignação perante os grandes atores nacionais e mundial, se baseia na crença de que, se as pessoas estão conscientes das oportunidades de participação ativa no processo decisório, elas seguramente acreditarão que participar de forma ativa valha a pena, e a partir disso, as decisões coletivas se contornam de uma maior legitimidade social, favorecendo a sua obediência, o que, deve estar integrado a condições objetivas e subjetivas que viabilizem a participação.

Em vista disso, segundo Costa e Reis (2007) pode-se pontuar que para o indivíduo emergir é necessário que haja a transformação do sujeito em ator inserido nas relações sociais. O sujeito e o ator tornam-se noções inseparáveis na construção de uma efetiva cidadania dentro do paradigma democrático da modernidade.

Desse modo, a aplicação do princípio da subsidiariedade na ordem constitucional brasileira, atua de forma vertical e horizontal. Onde aquela está

direcionada as relações dos entre menos (leia-se municípios) e o ente maior (leia-se União federal) bem como entre as relações internacionais por ela estabelecidas. Assim, a subsidiariedade procura unir o federalismo à solidariedade, estando relacionado a uma “[...] verdadeira luta contra o parasitismo, contra privilégios, monopólios, corporações, má utilização de recursos públicos e corrupção” (CAVALCANTI, 2008, p. 221).

E a subsidiariedade horizontal está ligada a relação triangular existente (Estado, iniciativa privada e comunidade), de tal modo que, entre Estado, sociedade e mercado, exista valorização e não prevaricação. Ficando evidente, no pensamento de Cavalcanti (2008), a compreensão que a definição de pública não está restrita somente aquilo que pertence ao Estado, mas aquilo que contribui de alguma forma ao bem comum, isto é, o bem de todos os indivíduos da sociedade.

Dessa maneira, a subsidiariedade no cenário brasileiro é de extrema importância, já que o princípio basilar daquele é o dever de preferência do ente menor em relação ao ente maior – distante do cidadão. Um exemplo desse fenômeno adotado pela Constituição da República de 1988 é relativo a assistência à saúde, onde, de acordo com Hermany e Toaldo (2013) a ordem jurídica atual priorizou a descentralização das políticas públicas de saúde, quando transferiu ao município a gestão dos recursos e das atribuições do Sistema Único de Saúde, reorganizando a repartição de competências, segundo o qual as atribuições devem ser exercidas pela esfera de governo mais próxima ao cidadão, já que poderá exercê-las com maior racionalidade e eficácia.

Contudo, nem toda a extensão do texto constitucional é explícita em relação à subsidiariedade, inclusive não sendo

[...] tão claro na definição das competências entre os entes federativos, deixando aberto o caminho na ausência de regulação do artigo 23, por exemplo. O texto constitucional prevê sua regulamentação por lei complementar, aguardando, assim, o estabelecimento de normas para cooperação para o crescimento equilibrado entre os entes. Esta aparente lacuna do ordenamento tem sido motivo para omissões e intromissões, além de discussões entre os entes federativos, retardando a eficácia desta autonomia (CAVALCANTI, 2008).

Portanto, dentro da lógica constitucional, a subsidiariedade é passível de assumir inúmeros matizes e adequar-se a aplicações práticas totalmente distintas,

isso ocorre devido a sua indeterminação de sentido, o que ressalta a premência da análise dos limites e possibilidade de concretização. Já no viés comunitário europeu, como visto anteriormente, tal princípio evidencia-se como parâmetro no que diz respeito ao diálogo entre diversas esferas de poder, beneficiando a atuação dos poderes nacionais em detrimento aos órgãos da comunidade europeia. Nessa estatura, a competência nacional é a regra, onde a competência comunitária dar-se-á por exceção, apenas subsidiariamente (HERMANY; GIACOBBO, 2014).

Ainda, no caso da ordem constitucional brasileiro, a Constituição da República de 1988 previu no capítulo “da ordem econômica”, a intervenção federal somente em casos excepcionais, reafirmando a autonomia dos entes federativos, característica fundamental do federalismo. Outro exemplo da autonomia local é o artigo 241 da CF/88<sup>10</sup> que prevê a possibilidade da minipactos federativos entre os entes para a realização de consórcios públicos e estabelecimento de microrregiões. Deste modo, de acordo com Cavalcanti (2008, p. 223). “abertura à cooperação regional e à colaboração entre os diferentes entes também é manifestação do federalismo baseado no princípio da subsidiariedade”.

Diante disso, o papel que o município necessita exercer no atual modelo federalista ainda é complexo. Atualmente, encontra-se sobrecarregado de competência e abandonado diante da diminuição diária de repassa de recursos. Todavia, o auxílio por parte dos Estados e da União na autonomia local, tem sido aquém do necessário. Contudo, sabe-se que no Brasil existe inúmeros deles criados de forma precipitada, basta analisar a quantidade – 5.570 municípios.

Apesar disso, a subsidiariedade e o exercício do poder local se apresentam como instrumentos indispensáveis, contudo, de acordo com Hermany (2012, p. 74),

[...] é preciso registrar que a atuação dos órgãos gerais não pode significar o controle indevido sobre os Municípios, haja vista que a ideia de descentralização pressupõe o exercício autônomo das competências institucionais. A subsidiariedade vincula-se à descentralização, sendo a utilização indevida de instrumentos de controle própria das estratégias de desconcentração, incompatíveis, por sua vez, com o princípio em comento. Na desconcentração, o poder central exerce pleno controle sobre as

---

<sup>10</sup> Art. 241 da CR/88: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

estruturas locais, pois ausente o requisito da autonomia, o que é totalmente contrário a uma abordagem de valorização efetiva do espaço municipal.

Isto posto, em síntese conclusiva, a aplicação constitucional do princípio da subsidiariedade insere-se no campo do conflito positivo de competências, assim sendo, contrário com a existência de listagens predeterminadas de competências. É justamente na densificação do princípio que reside seu maior interesse, já que possibilita a compatibilização com a multiplicidade das situações cotidianas e consequentes reivindicações de estruturação institucional, sem que seja necessária a predeterminação, insuficiente perante a multiplicidade das demandas da vida cotidiana atual. Nesse sentido, o princípio da subsidiariedade guarda estreita relação com a efetivação de políticas públicas locais direcionadas a concretizar direitos e garantias sociais da juventude rural. Assunto este, tratado na sequência.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DA JUVENTUDE RURAL**

#### **3.1 Premissas introdutórias**

O debate sobre o papel e comportamento da juventude na sociedade contemporânea permeia sobre as relações de poder e a hierarquia social, onde se tem esse período como de transição a caminho da vida adulta. Desse modo, a valorização do indivíduo enquanto agente transformador, levando em consideração atores físico-biológicos e comportamentos psicológicos, devem ser pautados sob duas questões centrais como lembra Castro (2009): a) determinados padrões de comportamentos que a juventude está pré-disposta a reproduzir; b) o não esquecimento que essa identidade social é transitória.

Portanto, essa condição contemporânea da juventude deve ser compreendida a partir da presença de uma forte autonomia individual, que possibilita a vivência de maneira distinta de gerações passadas, pela multiplicação de experiências vitais, pela inexistência de grandes responsabilidades e ainda pelo célere amadurecimento físico e mental ocasionando uma emancipação, inclusive com o exercício precoce da sexualidade (ABAD, 2003).

Com o início do século XXI e levando por base essas alterações, tem-se iniciado o debate sobre a juventude brasileira, principalmente a concentração dessa parcela da população nos grandes centros urbanos. Entretanto, mesmo com muitos avanços alguns autores ainda relacionam os termos “jovens” e “juventude” com a marginalidade, demonstrando assim a necessidade do aprofundamento e aplicação dos debates. Contudo, não se pode olvidar da juventude rural, onde no Brasil esse “campo temático sobre juventude que torna-se mais evidente a partir dos anos 90, e que reproduz o debate mais amplo nas Ciências Sociais” (CASTRO, 2009, p. 184).

Nesse contexto, o início dos diálogos demonstraram que a juventude aparecia como uma categoria capaz de realizar profundas transformações na sociedade, e por conta desse fato, parte da própria sociedade sintetizavam o pânico da revolução juvenil, onde o medo era dúplice, como lembra Abramo (1997, p. 31, grifo original)

por um lado, o da reversão do 'sistema'; por outro, o medo de que, não conseguindo mudar o sistema, os jovens condenavam a si próprios a jamais conseguirem se integrar ao funcionamento normal da sociedade, por sua própria recusa (os jovens que entraram na clandestinidade, por um lado; por outro lado, os jovens que se recusaram a assumir um emprego formal, que foram viver em comunidades à parte, como formas familiares e de sobrevivência alternativas etc.) não mais como uma fase passageira de dificuldades, mas como recusa permanente de se adaptar, de se 'enquadrar'.

Contudo, a análise dessa juventude deve ser realizada não com base da possibilidade ou não de transformação, mas sim no respeito as diferenças, sejam elas no jovem urbano ou rural. Inclusive essa "revolução" pode ocorrer com o intercâmbio de valores culturais entre essas duas categorias. De acordo com Carneiro (1998, p. 61) o diálogo entre os jovens urbanos e rurais conduz a um movimento em direção dupla, onde "de um lado, a reapropriação dos elementos da cultura local a partir de uma releitura possibilitada pela emergência de novos códigos e, do outro, a apropriação pela cultura urbana de bens culturais e naturais do mundo rural, produzindo uma situação que pode alimentar a sociabilidade".

À vista disso, com o ingresso da juventude na agenda política, passou a compreendê-la a partir da sua diversidade, ultrapassando as faixas etárias, construindo a partir disso o conceito de juventudes. Onde, como assegura Castro (2009, p. 186), as juventudes não podem ser analisadas e compreendidas sem integrá-la a sua educação e lazer enquanto uma construção socialmente informada, quando da "concepção que trata a juventude como aqueles que estão em processo de formação e que ainda não têm responsabilidades, principalmente por não estarem inseridos no mercado de trabalho".

Desse modo, com a aproximação e o conhecimento cultural de ambas as juventudes (essencialmente a urbana e a rural) favorece a implementação de políticas públicas voltadas para cada um dos grupos, ao propor "ações e estratégias com o intuito de favorecer a reprodução social e econômica das famílias rurais, contexto em que o território se torna referência para a atuação do Estado na formulação de políticas públicas" (MENASCHE; GAVIRIA, 2006, p. 75).

Dito de outra forma, a conformação das ações e programas públicos não sofre apenas os efeitos de concepções, mas pode, ao contrário, provocar modulações nas imagens dominantes que a sociedade constrói sobre seus sujeitos jovens. Assim, as políticas públicas de juventude não seriam apenas o retrato passivo de formas dominantes de conceber a condição juvenil, mas poderiam agir, ativamente, na produção de novas representações. É preciso

reconhecer que, histórica e socialmente, a juventude tem sido considerada como fase de vida marcada por uma certa instabilidade associada a determinados “problemas sociais”, mas o modo de apreensão de tais problemas também muda (CARRANO; SPOSITO, 2003, p. 19, grifo original).

Portanto, a execução das políticas públicas deve estar em consonância com a finalidade desejada, uma vez que essas ações sofrem efeitos das concepções de ideais de juventude organizadas por essa própria sociedade onde, de maneira idêntica, esses programas provocam efeitos na visão que a comunidade arquiteta desses jovens (FREZZA; MARASCHIN; SANTOS, 2009, p. 316). Ainda, de acordo com os autores as políticas públicas voltadas à juventude podem tanto contribuir para criar novos sentidos e práticas para e pelos jovens como podem, simplesmente, reforçar as concepções e modos de viver dominantes reservadas à juventude dita em maior vulnerabilidade social”. E com base nessa inter-relação, constrói-se modos de ser da juventude e modos de relação da sociedade com essa mesma juventude.

Por consequência da carência de atores sociais estruturados fortemente em nível federal, estadual e municipal com o objetivo de criar novas e aperfeiçoar as políticas já existentes para a juventude, principalmente a rural, começa a surgir, da base da sociedade, um conjunto variado de ações e práticas. Essa dualidade pode trazer grandes consequências uma vez que, se de um determinado lado a “possibilidade de experimentação e de inventividade social, elementos importantes para a constituição da democracia”, por outro será capaz de produzir “experiências fragmentadas, com fraco poder de impacto e de disseminação não favorável à criação de elementos consistentes de uma nova cultura política na formulação de ações para a juventude” (CARRANO; SPOSITO, 2003, p. 34).

Em vista disso, o poder local encontra-se diante de um grande dilema: como incluir as juventudes na agenda política de seus municípios? Quais os limites e as possibilidades de aplicação de políticas públicas municipais com essa finalidade? Indagações essas a serem respondidas na sequência.

### **3.2 Desafios e possibilidades de aplicação de políticas públicas municipais**

Com o advento do período de redemocratização do Estado brasileiro ampliado com a entrada em vigência da Constituição Federal de 1988, inúmeras transformações

podem ser visualizadas, especialmente no que se refere à Administração Pública onde haviam consideráveis resquícios de modelos burocráticos de gestão. E esses modelos necessitam dar espaço para uma política de gestão voltada para as mais diversas questões sociais, até porque o desejo por políticas públicas eficazes, enquanto instrumento adequado na busca pela efetivação de direitos humanos e fundamentais, era tendente a aumentar.

Desse modo, não há margem para interpretação diversa daquela que assegura que a atual Constituição representou o marco inicial da reforma do Estado brasileiro, colocando em prática a democratização do acesso aos serviços públicos, onde se verificou uma crescente da produção de políticas que se destinassem a examinar as verdadeiras necessidades sociais. Assim sendo, de acordo com os ensinamentos de Custódio e Copatti (2010), os princípios democráticos tornaram-se o fundamento na nova organização estatal, alcançando de vez a sociedade e convocando todos a uma participação cidadã nas tomadas de decisões.

Diante desse novo cenário, Heller e Isaac (2003, p. 605, grifo original) asseguram que uma sociedade compreendida como dinâmica e livre enseja em um Estado e agentes públicos mais responsabilizáveis, no momento em que

ao assegurar que a participação popular não ocorre apenas através de eleições (mandatos periódicos), mas também através do feedback e negociação constantes. A sociedade civil é essencial à prática democrática, pois amplia o alcance e o estio reivindicativo além do interesse representativo formal característico da sociedade política. Movimentos sociais, associações e sindicatos mobilizam novos atores e levantam novas questões.

Entretanto, importante ressaltar que o interesse pelas políticas públicas ocorreu em detrimento do enfraquecimento do Estado conhecido como *welfare state*, do qual já não lograva êxito no atendimento, de forma satisfatória, a complexidade social e às necessidades da coletividade, e assim inicia-se a busca por uma adequação do cenário atual para que se garantisse a efetivação dos direitos humanos e fundamentais trazidos pela Constituição e legislações complementares.

Nesse cenário, defende-se que as políticas públicas são instrumentos adequados na busca pela efetivação de direitos humanos e fundamentais, onde, de acordo com Aith (2006), a promoção dos direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico deve ser realizada pelo Estado, por intermédio de políticas públicas, que por



sua vez devem estar em conformidade com as diretrizes constitucionais e no atendimento do interesse público.

O estudo sobre as políticas públicas tem despertado o interesse da sociedade por uma série de razões, dentre elas destaca-se a crescente intervenção do Estado e a complexidade dos governos no cenário atual, principalmente dos governos locais. Cada vez mais, os problemas parecem mais complexos, seja no setor público, na iniciativa privada ou na própria sociedade civil, impondo aos responsáveis pelas decisões uma capacitação cada vez maior. Do ponto de vista acadêmico, pode-se dizer que a política tem sido analisada de maneira mais consistente, levando-se em consideração muito mais os resultados da ação política do que as instituições propriamente ditas.

Portanto, as políticas públicas tornaram-se mecanismos adequados na busca pela concretização de ações políticas que tendem a efetivar direitos e garantias fundamentais. Entretanto, mostra-se indispensável, ainda que superficial, a realização de uma abordagem dos conceitos metodológicos das políticas públicas.

Primeiramente, importa esclarecer que a análise das políticas públicas não pode ser realizada de forma isolada ou fragmentada, mas ao contrário, deve estar relacionada, sobretudo, com questões que permeiam a relação existente entre Estado e sociedade, porquanto, segundo Schmidt (2008, p. 2311) “elas são o resultado da política, compreensíveis à luz das instituições e dos processos políticos, os quais estão intimamente ligados às questões mais gerais da sociedade”.

E essa ligação encontra respaldo na própria significação do conceito, onde, nos ensinamentos de Schmidt (2008), as políticas públicas podem ser compreendidas como um conjunto de ações adotadas pelo governo com a principal finalidade de alcançar e produzir determinados efeitos, ou de modo mais claro, são a soma das atividades do governo que acabam influenciando a vida dos cidadãos em sua esfera particular e coletiva.

Desse modo, importante relacionar que o termo “políticas públicas” pode ser utilizado em diferentes contextos e com distintas significações, ora indicando uma atividade determinada, em outro momento um propósito político a ser seguido e até mesmo uma ação ou programa e os seus resultados (SCHMIDT, 2008).

À vista desse contexto, as políticas públicas permitem uma análise da nova configuração jurídica, no momento da profunda transformação que atualmente ocorre no universo do ordenamento jurídico desde o século XX, quando as Constituições dos Estados ultrapassaram os próprios limites de estruturar o poder e de constituir as liberdades públicas. E como consequência direta desse fenômeno, passou-se a compreender os direitos humanos e fundamentais em sua esfera mais ampla, dispondo nomeadamente sobre os direitos sociais (BUCCI, 2006).

Por conseguinte, os direitos sociais representam, no ambiente jurídico, o estabelecimento de novos paradigmas, capazes de modificar a postura abstencionista do Estado que advém de uma característica mais prestamista, específicas das obrigações de fazer oriundas dos direitos sociais (BUCCI, 2006). Sendo assim, nesse processo de construção e reconstrução dos direitos humanos, fundamentais e sociais, importante o caráter da setorialidade das políticas públicas, especialmente no campo social.

Ao longo do processo de constituição da estrutura de provisão de serviços públicos no país, sobretudo a partir dos anos 1960, ocorreu a discriminação progressiva de estruturas especializadas em cada área de atuação governamental: educação, saúde, habitação, transportes etc. Se, por um lado, a constituição destas estruturas resultou do reconhecimento da crescente complexidade da problemática social no país, a exigir respostas que considerassem a singularidade dos desafios de cada uma das áreas sociais, de outro, esta especialização acabou se traduzindo em autonomia, cada política social e cada setor de serviço público sendo concebidos de forma independente dos demais, sem uma articulação entre as ações das diferentes áreas. Disto decorria não apenas a perda de potenciais efeitos positivos de ações coordenadas dirigidas a um mesmo público-alvo, mas também o comprometimento de determinadas políticas, pela inexistência de serviços complementares de outro setor [...] (FARAH, 2001, p. 122).

Posto isso, registre-se aqui, de modo substancial, a importância da transversalidade das políticas públicas, que perpassa pela elaboração de mecanismos que sejam capazes de orientar no sentido de uma nova perspectiva de competências, sejam elas políticas, institucionais ou administrativas, nas diversas esferas de poder. Nesse contexto, acredita-se que seja possível uma ação integrada e sustentável que alcance as diversas instâncias governamentais, por intermédio da transversalização das políticas públicas, que consiga garantir o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando-se, assim, uma governabilidade inclusiva e democrática.

Neste contexto, vale ressaltar que o avanço do processo democrático e de participação da sociedade ensejou a construção de uma nova agenda política, que procurou “interpretar as políticas estatais sob a ótica de seu potencial de transformação da cultura política e das relações entre o Estado e os cidadãos” (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007, p. 15). De modo que, a análise das políticas públicas deve ser realizada levando em consideração os rumos do Estado e de toda a sociedade, uma vez que elas tornam-se, no infringir das contas, o resultado dá própria política, e por conta disso, o processo confirma o seu caráter de ação do Estado com uma finalidade específica.

E sendo assim, é por meio das políticas públicas no caso brasileiro que União, Estados e Municípios, essencialmente este último, foco deste estudo, consegue concretizar direitos e garantias fundamentais e sociais dos indivíduos. Portanto, são oportunas as palavras de Bucci (2006, p. 03, grifo original) ao garantir que os direitos sociais, denominados de segunda geração,

que mais precisamente englobam os direitos econômicos, sociais e culturais, foram formulados para garantir, em sua plenitude, o gozo dos direitos de primeira geração. Da mesma forma, os direitos de terceira geração, tais como o direito ao meio ambiente equilibrado, à biodiversidade e o direito ao desenvolvimento, foram concebidos no curso de um processo indefinido de extensão e ampliação dos direitos originalmente postulados como individuais, também em relação aos cidadãos ainda não nascidos, envolvendo cada indivíduo na perspectiva temporal da humanidade, por isso intitulados ‘direitos transgeracionais’.

Desta maneira, na esfera das políticas públicas reconhece-se que um dos debates fundamentais é o potencial inclusivo que as políticas sociais adotam, restando profundamente relacionadas com as políticas macroeconômicas, que se formam a partir do processo da globalização. Entretanto, interessante considerar que as políticas sociais, “mesmo quando bem formuladas e implementadas, são totalmente insuficientes para viabilizar a inclusão social se a lógica econômica é excludente. A inclusão social ampla só é possível se os modelos econômicos favorecem a igualdade social” (SCHMIDT, 2006, p. 1759).

Nesse ambiente há de elucidar que as políticas públicas podem ser classificadas de acordo com suas características principais, como na doutrina contemporânea vislumbram-se quatro tipos de políticas públicas, são elas: as distributivas (quando ocorre a distribuição de recursos ou à sociedade ou a segmentos

específicos); as redistributivas (responsáveis pela transferência de recursos para as camadas hipossuficientes da sociedade, são conhecidas também como políticas sociais universais); as regulatórias (com a finalidade de regulamentar e normatizar o funcionamento de serviços públicos) e; as constitutivas ou estruturadas (entendidas como definidora de procedimentos gerais de uma determinada ação governamental) (SCHMIDT, 2008).

Destaca-se, que na prática as políticas públicas têm inúmeras formas de se manifestar, como a exemplo, no âmbito jurídico através de disposições constitucionais e infraconstitucionais (lei em sentido amplo). Já na seara da política, podem ser ilustradas por meio de programas, planos, ações, benefícios e serviços. Por conseguinte, é com base nos conceitos abordados sobre políticas públicas, que se busca a potencialização da sociedade nesse processo, para tanto se defende que a grande protagonista desse debate deve ser a própria comunidade em conjunto com o poder local.

Nesses termos, para se alcançar uma boa sociedade é fundamental o fortalecimento da comunidade e de seus laços com os diversos atores sociais, o que “não significa pensar apenas no que é coletivo, na dimensão comunal, mas buscar um equilíbrio entre a autonomia individual e o bem comum, entre direitos individuais e responsabilidades sociais” (PEROBELLI; SCHMIDT, 2011, p. 153).

Desse modo, o grande desafio, nas palavras de Perobelli e Schmidt (2011, p. 157), “é a construção de comunidades éticas, que verdadeiramente apoiem e deem segurança aos indivíduos”. Para tanto é necessário a construção de uma realidade diversa da existente na comunidade, uma vez que inseridas em um mundo capitalista e globalizado, vislumbram-se relações fundamentadas em interesses, em que indivíduos são meios para se buscar determinados fins econômicos.

Nesse ambiente, a comunidade local, enquanto agente, tem a oportunidade de intervir e auxiliar na exposição de suas demandas e necessidades. Todavia, o maior desafio é tornar esses atores sociais os verdadeiros protagonistas no processo de formulação das políticas públicas, conscientes de que a participação social é um processo que deve ser empreendido por cada indivíduo. Vale lembrar, como bem destacou Martins (2002, p. 52) que a participação cidadã deve levar em consideração a necessidade de formação de “tomada de consciência” e de “senso crítico”, por sua

vez, nas palavras do autor, "sobretudo quando não estimulados e mesmo sufocados por períodos de pouca ou nenhuma democracia".

Diante desse contexto, apresenta-se o espaço local como um importante cenário para a garantia da atuação da sociedade civil e na construção de uma economia globalizada capaz de impulsionar ações com a finalidade de sanar dificuldades na resolução dos problemas decorrentes da complexidade e da contemporaneidade da sociedade. Além disso, verifica-se que os espaços locais, potencializando o espaço do Município, são fundamentais para a concretização dessas políticas públicas, uma vez que é nesse ambiente que grande parte delas são executadas, tendo em vista sua autonomia e a aproximação com os cidadãos a que se destina.

O poder municipal aparece como campo privilegiado de análise porque nele as relações entre sociedade civil e Estado, para a conformação de uma esfera pública democrática, aparecem de forma mais clara. Os estudos de movimentos sociais, desde o início da década de 1980, têm procurado demonstrar as possibilidades de conflito e de interação negociada entre os vários atores sociais que têm como cenário a cidade (CARRANO; SPOSITO, 2003, p. 23).

Nessa situação, imperioso considerar os ensinamentos de Hermany e Pereira (2011) que defendem a necessidade de rompimento com a ideia equivocada de que os cidadãos são apenas os destinatários das políticas públicas, trazendo-os para o exercício de uma cidadania efetivamente ativa e emancipatória, construída a partir da conexão entre a sociedade civil e o próprio espaço público local.

Como estudo anteriormente, Gurvitch (2005, p. 27) demonstra que o direito social condensado tem como característica essencial a participação ativa do cidadão, ao afirmar que "*la relación jurídica, instituida por el derecho social, se caracteriza na participación directa de la totalidad, ya esté organizada o no. El poder que sirve de expresión al derecho social es un poder puramente objetivo de integración en el todo*".

Nesse sentido, a participação cidadã deve ser constante, fato esse que perpassa, inclusive, pela promoção do empoderamento social local, que acaba por gerar a consolidação dos envolvidos para garantir a efetivação dessas políticas públicas locais. Esse processo "significa a conquista de direitos de cidadania, uma vez que tem como fundamento a emancipação do cidadão. Empoderar denota o

desenvolvimento do cidadão, com o objetivo de tomar posse de seus direitos fundamentais” (HERMANY; PEREIRA, 2011, p. 222)

Ainda que se visualize, nesse processo de redemocratização a possibilidade da participação social nas tomadas de decisões, considera-se, como bem pontuou Custódio e Copatti (2010, p. 190) que “o efetivo exercício das práticas democráticas ainda requer a expansão de espaços participativos para a sua consolidação”. Desse modo, o grande desafio é conscientizar os cidadãos de seu papel transformador na sociedade moderna, a partir da sua participação ativa na busca de soluções para as demandas sociais de seu interesse.

Logo, a defesa da pluralidade e da complexidade social permite à comunidade o exercício de sua democracia em diversos ângulos, fugindo ao conceito de democracia do passado, que apostava muito mais em um representante, eleito pelo povo para representar a nação. De acordo com Bobbio (2000, p. 67), nos últimos tempos, ocorreu “uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas, reviravolta esta que pode ser sinteticamente resumida numa fórmula do seguinte tipo: da democratização do estado à democratização da sociedade”.

Sendo assim, defende-se que a democracia, ainda que não detenha uma boa saúde, é o melhor modelo de governo capaz de promover os direitos de liberdade e de justiça social. Por conta deste fato, deve ser aperfeiçoada ou melhorada. Desse modo, entende-se que a educação para a cidadania é um dos mecanismos mais adequados para se promover o exercício de democracia participativa, especialmente aquele que diz respeito ao exercício de uma cidadania ativa, na busca por políticas públicas locais eficientes (BOBBIO, 2000).

Assim sendo, nas palavras de Custódio e Copatti (2010), realizando um estudo da obra de Magalhães (2006), quando se compreender a democracia como um processo e não apenas um resultado, será possível uma melhor compreensão do necessário processo de participação na gestão dos interesses da coletividade. Entretanto, esse processo é longo, mas necessita ser construído, os atores sociais capazes de transformar a realidade devem ser chamados à participação na tomada de decisões.

Diante desse cenário de participação social nas políticas públicas locais, importante analisar outro fenômeno político e social que começou a ser delineado no

final dos anos de 1990, em todas as instâncias do Poder Executivo, qual seja, a preocupação e a inclusão de políticas públicas voltadas para a juventude. Sendo assim, não resta dúvida que, analisando a partir das alterações ocorridos no âmbito do poder local que, “sobretudo a gestão municipal – oferece um campo significativo para a análise, em virtude de algumas características presentes no processo de democratização da sociedade brasileira a partir da década de 1980 (CARRANO; SPOSITO, 2003, p. 32).

Algumas organizações e instituições, ao lidar com a juventude, revelam o tratamento fragmentado dado ao protagonismo juvenil no país. Os meios de comunicação, em publicações específicas para o público jovem, dão maior enfoque aos fatos culturais e comportamentais do seu público-recorte. O noticiário, em geral, restringe as matérias sobre jovens ao tratamento espetaculoso de fatos e problemas sociais ou das medidas policiais de combate aos mesmos (KERBAUY, 2005, p. 196).

Deste modo, mesmo que o processo de inserção do jovem na agenda política tenha ocorrido tardiamente, as que atualmente são adotadas, buscam integrar socialmente o jovem por meio de um processo unilateral, pois incentivam determinadas ações que tem como principal finalidade ressocializar através da educação não formal. Essa educação é transmitida com oficinas ocupacionais, prática de esportes, artes, entre outros, o que em inúmeros casos não ultrapassam as barreiras ocupacionais, não resultando em maiores benefícios (KERBAUY, 2005).

Contudo, os debates e programas já desenvolvidos são extremamente importantes para realizar uma análise de seus resultados, pois se apresentam como fomentadores de novas ideias para a ação pública, principalmente em escala municipal. Contudo, boa parte dessas ações que necessitam ser aperfeiçoadas ou até mesmo implementadas pela governança local encontram-se uma grave barreira, as restrições à autonomia financeira na esfera local, essencialmente o problema dos pequenos municípios brasileiros. Sendo assim, assunto este abordado na sequência.

### **3.3 As restrições à autonomia financeira na esfera local: a questão dos pequenos municípios**

Com o advento da Constituição Federal de 1988 o controle de políticas públicas e a participação das comunidades locais nos centros decisórios passaram a ser uma

realidade e uma oportunidade de empoderar determinados segmentos da sociedade e induzir o nascimento de uma cultura participativa em todas as comunidades. Desse modo, de acordo com Souza (2014) com o processo de municipalização de alguns serviços sociais à população, acabou-se por gerar novas institucionalidades no poder local, não se limitando à transferência da implementação e controle por parte dos municípios.

E a partir dessa nova orientação constitucional, diversos municípios estão em processo de implementação ou efetivação de inúmeras experiências participativas, como por exemplos, a criação de conselhos municipais com o intuito de discussão e tomada de decisões sobre determinadas matérias e até mesmo com a “incorporação de segmentos sociais marginalizados do processo decisório na alocação de parcela dos recursos orçamentários locais, através do que ficou conhecido como Orçamento Participativo – OP” (SOUZA, 2014, online).

Com base nesse novo papel dos municípios e da participação da comunidade na tomada de decisões, pode-se perceber, com base no estudo realizado por Santos (2009, p. 114) que a experiência brasileira se diferenciou de outros países latinoamericanos, “uma vez que a Constituição de 1988 aprovou o fortalecimento institucional do município, e não apenas do governo estadual, ao torná-lo ‘ente federativo’. E como resultado nesse processo de autonomia dos municípios, estes deixaram de ser politicamente tutelados pelos governos estaduais, mesmo sabendo que grande parte deles são classificados como sendo de pequeno porte e, portanto, depende de recursos estaduais e federais para tornarem-se efetivamente autônomos economicamente.

Dessa maneira, com o período de redemocratização cria-se na agenda política brasileira, de acordo com Mariano (2014, p. 82)

a necessidade de um processo de descentralização das receitas em benefício do poder local, e também esforços para institucionalizar os mecanismos de transferência intergovernamentais. Com esse novo ordenamento jurídico, houve uma redução da participação da União na receita tributária total e um aumento em favor dos estados e municípios. Após a Constituição, uma reação desse processo por parte da União foi a intensificação de contribuições de natureza social ou econômica.

Por consequência, esse processo de descentralização estreita grande relação com o próprio conceito de democracia, no momento em que oportuniza a participação



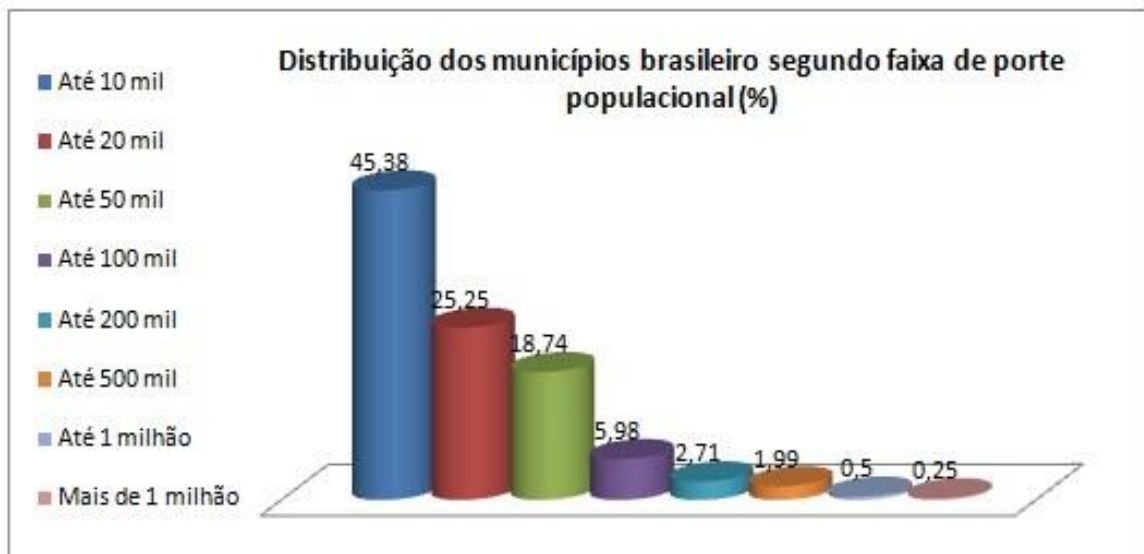
de todos. Contudo, de acordo com Affonso (1996) essa interação acabou por desencadear dois grupos de opiniões entre os especialistas: o primeiro deles compreende que a descentralização exerce o papel de instrumento de redistribuição do poder político por todos os entes federados (união, estados e municípios). E o segundo posicionamento acredita se tratar de uma estratégia de deslocamento para o poder local decisões com menor impacto na sociedade, mantendo centralizado na União, com base na lógica transnacional, os principais espaços de decisões políticas.

Outro aspecto da descentralização é o seu inter-relação com a busca pelo desenvolvimento da sociedade, contudo, neste ponto, houve a polarização de posições. De um lado, “a descentralização seria o instrumento por excelência para se alcançar o desenvolvimento em favor das maiorias sociais, mediante a redistribuição espacial de recursos”, todavia, por outro lado “a descentralização representaria o abandono de qualquer pretensão de equilibrar o desenvolvimento entre regiões e no interior delas” (AFFONSO, 1996, p. 07).

Fundado nessas duas posições sobre descentralização e desenvolvimento, o presente estudo adota parte da doutrina que acredita nesse processo enquanto propulsor ao desenvolvimento da sociedade, uma vez que possibilita trabalhar-se com soluções locais a partir de problemas locais.

Entretanto, o processo de descentralização que teve como marco a Constituição de 1988 continua a produzir seus efeitos e, inclusive, seus desafios. Entre eles, se não o maior de todos, a questão financeira das prefeituras, que vem diuturnamente sofrendo com os impactos em sua autonomia, especialmente com a edição de mais de quatro dezenas de Emendas Constitucionais que se traduzem em uma repactuação do sistema federativo no país (SANTOS, 2004).

De modo idêntico, esse processo de descentralização, com base na autonomia financeira, somente poderá ser experimentado de forma plena, por um número insignificamente de municípios. Uma vez que, de acordo com levantamento de 2015 do IBGE apenas 304 municípios dos cerca de 5.570 possuem população superiores a 100 mil habitantes. Desse modo, apenas 5,45% dos municípios brasileiros, em tese, poderiam apresentar um bom desempenho ao tentar sustentar uma econômica local no atual cenário de repartição da carga tributária.



Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2010, atualizado com dados 2015.

Apesar disso, acredita-se na descentralização enquanto mecanismo apto a reorganizar as soluções para os problemas da sociedade, no mesmo momento em que a alteração da atual situação tributária também deva se alterar. Sendo assim, cabe considerar que

a descentralização das políticas públicas emergiu num contexto em que o modelo de desenvolvimento denominado 'industrialização por substituição de importações' esgotava-se, com o governo federal deixando de ter condições de conduzir o desenvolvimento nacional. Nunca é demais realçar que aquele modelo levou a forte polarização espacial em torno das localidades onde se concentra a industrialização. Como consequência, houve a tentativa de redistribuir a produção industrial – e o desenvolvimento econômico – mediante políticas públicas de desenvolvimento regional de sucesso muito limitado, ao longo da década de 1970 (SANTOS, 2009, p. 115, grifo original).

Como já visto anteriormente, a ideia de políticas públicas deve estar centrada na construção de ações articuladas com recursos próprios, sejam eles financeiros e/ou humanos, que envolve um lapso temporal e tendo como resultado algum impacto na sociedade. Dessa forma, como afirma Carrano e Sposito (2003, p. 17) “ela não se reduz à implantação de serviços, pois engloba projetos de natureza ético-política e compreende níveis diversos de relações entre o Estado e a sociedade civil na sua constituição”. Portanto, uma das principais características é a presença do poder pública na implementação, acompanhamento e avaliação dos resultados de uma política pública, mesmo que em sua realização seja realizada alguma parceria com outros setores.

Desse modo, a implementação de políticas públicas locais voltadas a juventude rural, querer, muitas vezes, o aporte financeiro por parte dos municípios. E como analisado, muitas governanças locais não dispõem desses recursos no momento em que a arrecadação tributária mostra-se insuficiente. Por isso, nos anos 80 o conflito federativo, seja ele em sua dimensão vertical (União versus estados e municípios) ou horizontal (relação entre os estados e municípios), era centrado na disputa por recursos tributários, já “nos anos recentes passou a manifestar-se em várias outras dimensões, do âmbito do aparelho estatal ao da representação política” (AFFONSO, 1996, p. 05).

Contudo, mesmo com a indefinição da Constituição Federal no que se refere a divisão de competência, tanto os estados quanto os municípios, mas principalmente estes últimos, acabaram por assumir novas responsabilidades seja em razão da proximidade com a população e por isso o recebimento constante de reivindicações ou pela omissão da União em relação a determinadas políticas públicas tradicionalmente de sua competência ou ainda, de acordo com Affonso (1996, p. 09) “devido às pressões de uma sociedade civil mais organizada, que pode expressar com maior liberdade seus interesses”.

Conseqüentemente, a autonomia financeira desses municípios pode ser compreendida como qualidade necessária, ainda que não de forma suficiente,

para que o poder público local experimente a descentralização das políticas públicas como um fortalecimento político de sua condição de ente federativo, e não apenas como executor de políticas formuladas e financiadas nas esferas estadual ou federal de governo. A descentralização é parte do processo de redemocratização das estruturas de poder no Brasil e em vários países latino-americanos. Mas é também parte integrante da agenda internacional sobre a reforma do Estado a partir da década de 1980. Muitos países acolheram essas propostas, e na América Latina, além do Brasil, também Argentina, Bolívia, Colômbia e México o fizeram (SANTOS, 2009, p. 114).

Essa reivindicação antiga dos municípios, definida como a efetiva autonomia política e fiscal, permite que eles próprios adotem uma agenda, de acordo com as características de cada local, como preceitua as garantias constitucionais do Estado federativo brasileiro. Desse modo, avanços já foram realizados, como por exemplo, a conquista de estados e municípios enquanto entes federativos autônomos, mas ainda existe muito a ser realizado (ARRETCHE, 2000).

Portanto, a autonomia local no caso brasileiro vem sofrendo inúmeras transformações desde a sua instituição na Constituição Federal, porém vale lembrar que essas alterações não influenciam na autonomia política dos municípios enquanto ente federativo. Entretanto, os grandes beneficiários dessa política de descentralização da tomada de decisões continuam sendo os grandes municípios, isto é, uma pequena parte se comparado ao todo, uma vez que os pequenos ainda dependem da coordenação federativa, a partir do governo federal, para construírem e deste modo conseguirem instituir suas políticas públicas (SANTOS, 2011).

E é nesse ambiente que a descentralização de poder e a efetivação de políticas públicas a juventude rural pelo poder local a partir do capital social passam a serem envolvidas como um mecanismo de concretização do Estado ao, nas palavras de Santos (2009, p. 116) “transferir as pressões da demanda por direitos dos cidadãos para a esfera municipal de governo”, e diante de tal contexto, os municípios “são desafiados a não apenas mobilizar e valorizar os recursos locais, mas também a ser os agentes que executam as políticas sociais”.

Entretanto, importante ressaltar que as obrigações municipais, especialmente com as alterações constitucionais, vêm se ampliando, diversamente do que ocorre com as suas receitas, o que acaba por comprometer a sua situação econômica e por consequência a efetivação implementação e controle das políticas públicas. Advindas dessas alterações têm-se as políticas voltadas a área da saúde (Emenda Constitucional (nº. 29/2009<sup>11</sup>) e a direcionada a educação (Emenda Constitucional nº. 14/1996<sup>12</sup>).

Nesse contexto, o que se busca é a integração de todos os entes federados com o objetivo de implementar novos e aperfeiçoar os programas e projetos voltados a área da juventude já existentes para que se alcance a plena efetivação dos direitos fundamentais. Dessa maneira, diante do primordial papel que os gestores municipais desempenham e de sua vivência no “calor da comunidade”, não se pretende cultivar um isolamento do município em desfavor dos outros entes, mas sim uma conexão

---

<sup>11</sup> Art. 198 da CF/88: 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes; III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

<sup>12</sup> Art. 212 da CF/88: A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos,

entre eles, até porque “implicando certa recusa em centralizar todas as ações, o que poderia resultar, na melhor das hipóteses, em incapacidade de ação” (CARRANO; SPOSITO, 2003, p. 35).

Assim, a construção dessa rede entre União, Estados e Municípios, de acordo com Santos (2009, p. 136), resulta de um processo de negociação

e não imposição, pelos governos federal e estadual. Ainda que o município mantenha-se como o elo financeiramente mais vulnerável, o fato de deixar de estar legalmente tutelado pelos governos estaduais o fortalece institucionalmente. Além disso, contribui para que as políticas de desenvolvimento deixem de ter corte apenas setorial e passem a incorporar o recorte territorial, sem o qual a expansão econômica pode estar divorciada do desenvolvimento, identificado com o avanço nas condições de vida dos cidadãos.

Dessa forma, Arretche (2000, online) dissertando sobre a possibilidade de parceria entre os entes federativos, exemplifica: imagine-se que a instituição de uma determinada política pública federal tem por finalidade elevar os padrões de qualidade do ensino fundamental. A efetivação dessa política somente seria exitosa se houvesse a mobilização conjunta da união, dos estados e dos municípios, estes dois últimos enquanto gestores das redes de ensino. Reconhecer, em âmbito nacional, que essa deveria ser uma política a ser alcançada por todos, não implicaria “que estes viessem a estabelecer a elevação da qualidade do ensino como uma prioridade de política pública no plano local e nem que, mesmo que venham a fazê-lo, estejam de acordo com as estratégias mais adequadas”.

Destarte, a construção dessas parcerias enseja em todo um processo de diálogo e entendimento mútuo, que se deve levar em consideração os inúmeros desafios enfrentados pelos estados e municípios decorrentes da desordenada compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. descentralização em que o Brasil passou, da qual agravou problemas estruturais, “de uma federação constituída por gigantescas desigualdades socioeconômicas, inter e intra-regionalmente” (AFFONSO, 1996, p. 09). Assim sendo, o objetivo central deve ser a busca por mecanismos de coordenação que construam o desenvolvimento do país, sem se olvidar das disparidades sociais e regionais existentes.

Desta maneira, primeiramente deve se estabelecer qual será a atribuição do poder local no que se refere ao atendimento das demandas sociais e quais as obrigações da união e dos estados em instituir e financiar políticas públicas. Isto posto, Mariano (2014, p. 79) assegura mesmo sendo possível “estabelecer uma linha divisória, é importante observar que existem algumas limitações no tocante à capacidade de gestão da esfera local que estão diretamente associadas à estrutura de poder”.

Nesse ambiente, resultado do processo de redemocratização em que o Brasil passou, acreditava-se existir um vínculo entre descentralização e democratização. Todavia, acabou-se por perceber que ao longo dos anos 90 ocorreu

um movimento de centralização da capacidade de financiamento das políticas sociais em favor da União. Esse aspecto pode ser traduzido pelo aumento do estoque da dívida dos municípios, comprometendo a capacidade de gestão, traduzida na redução do gasto em investimentos; restrições no que se refere às possibilidades de acesso aos mecanismos de crédito e, por fim, a drenagem de recursos decorrentes da existência da DRU. Esse quadro recente de centralização política e de redução da capacidade dos governos, especialmente dos municípios, na gestão de políticas públicas faz com que o pacto federativo seja colocado em xeque (MARIANO, 2014, p. 85).

Até porque, não ocorreu nem o processo de recentralização das políticas públicas nos entes que teriam formalmente a capacidade financeira de executá-los nem a distribuição adequada das receitas tributárias entre esses mesmos entes, em especial aos municípios. Nas palavras de Santos (2011, p. 210), aconteceu o fenômeno inverso “houve obrigatoriedade crescente de os municípios assumirem parte do financiamento das políticas públicas, em particular no setor da educação fundamental e na saúde”. Desse modo, o que pode se concluir, é que o município tornou-se o mecanismo de redistribuição espacial das condições mínimas de efetivação dos direitos fundamentais, mantendo-se o coração do pacto federativo desde 1988.

Assim, muitos municípios brasileiros dependem economicamente de transferências de recursos dos governos estaduais e federal para conseguirem manter o mínimo de autonomia local, se é que neste caso pode-se falar em autonomia local. O que acaba por impedir, nas palavras de Santos (2004), o desenvolvimento do papel do município enquanto agente promotor de políticas públicas voltadas à juventude, em especial, a rural.

Logo, deve-se buscar uma equidade no estabelecimento dos recursos tributários em consonância com a sua responsabilidade na aplicação de políticas públicas voltadas a juventude. Até porque, em nada contribui um município ser o ente federado mais próximo da comunidade, estar ciente dos problemas que lá ocorrem, tendo a solução para essas mesmas necessidades, se não há recursos mínimos suficientes para a sua implementação.

### **3.4 Perspectivas e possibilidades de políticas públicas municipais para a juventude rural**

Em meio às inúmeras transformações na sociedade, sejam elas de caráter econômico, político ou social, demarcam a era contemporânea trazida pelo século XXI, onde o conceito de criança, adolescentes e jovens adquire novos significados e uma determinada dimensão social até então não conhecido no mundo ocidental. A partir desse momento deixam de ser unicamente um objeto de interesse, preocupação e ação no âmbito privado da família e da igreja para tornar-se uma questão de cunho social, sendo assim, de competência não só do Estado, mas também de toda a sociedade.

Deste modo, crianças, adolescentes e jovens deixam de ocupar uma posição secundária tanto na família quanto na sociedade e passam a serem compreendidos como um valioso patrimônio da nação, a chave para o futuro, sendo assim nas palavras de Rizzini (2011, p. 24, grifo original) “um ser em formação – ‘dúctil e moldável’ – que tanto pode ser transformado em ‘homem de bem’ (elemento útil para o progresso da nação) ou em um ‘degenerado’ (um vicioso inútil a pesar nos cofres públicos)”.

Nesse sentido, ao se buscar na literatura histórica referências sobre o espaço que era destinado a esses indivíduos na sociedade brasileira, verifica-se incontestavelmente que a criança, o adolescente e o jovem que mais aparecia era aquele que, para os olhos da elite do século XX, desprovido de proteção por parte do Estado e, portanto necessitavam ser corrigidos ou reeducados. Na exata definição de Rizzini (2011, p. 45, grifo original) eram os “‘expostos’, os ‘orphaosinhos’, os ‘pobres meninos abandonados’, as ‘creanças criminosas’ os ‘menores delinquentes’ e assim

por diante. Onde constava algo relativo à infância ou à juventude, lá estava implícita a ideia de periculosidade”.

Todavia, a partir da segunda metade da década de 1990, o tema da juventude inicia a sua trajetória de projeção e complexidade diante do espaço público brasileiro. E assim sendo, ao mesmo tempo em que ocorria o aumento do número de jovens de 15 a 24 anos na sociedade, eram afetados de maneira especialmente intensa em razão das profundas desigualdades econômicas e sociais, enfrentando dificuldades das mais diversas (ABAD, 2003).

E desta maneira, a condição juvenil refere-se principalmente ao modo como a sociedade organizada e atribui a definição a esse momento do ciclo da vida, especificando uma dimensão histórico-geracional, na medida em que a situação desses jovens evidencia o modo como tal etapa é vivida com base nos mais diferentes recortes – sociais, classe, gênero, etnia, entre outros (ABRAMO, 2014).

E, portanto, é nesse período, da juventude, que se inicia o processo de inserção nas diversas dimensões da idade adulta, como lembra Abramo (2014, p. 14) é “na constituição de famílias, no mundo do trabalho e nos espaços de cidadania. Assim sendo, na etapa da juventude se definem possibilidades e impossibilidades de inserção na vida produtiva e social, de desenvolvimento de projetos pessoais e sociais”.

E por conta desse processo, utilizando-se dos ensinamentos de Abad (2003), a infância quase desapareceu, rodeada por uma adolescência que desabrocha muito cedo e uma juventude que se prolonga até depois dos 30 anos, o que acaba significando que quase um terço da vida e um terço da população tem esse rótulo, indeterminado e convencional como todos, porém simbolicamente intenso.

Ou seja, no atual momento histórico, a juventude, com sua diversidade, não pode ser vista apenas como momento de passagem. Em diferentes ritmos e intensidades, tais fenômenos aproximam jovens das economias centrais e periféricas. Pode-se dizer que nunca houve tanta conexão globalizada e, ao mesmo tempo, nunca foram tão agudos e profundos os sentimentos de desconexão (ABRAMO, 2014, p. 20).

Onde, a juventude poderia ser enquadrada como um período de privações, com escassa autonomia e constantes constrangimentos pelas convenções sociais, sendo então caracterizada como uma etapa dura de aprendizagem das coisas para a



vida, que todos deveriam passar com o intuito de adquirir suficiente experiência, normalmente de maneira penosa e árdua, antes de chegar à vida adulta (ABAD, 2003).

Contudo, como habitante de um mundo que encontra-se em constante transformação, a juventude atual vive problema e incerteza de seu tempo. Para Abramo (2014, p. 19, grifo original) essa juventude revela as “desigualdades econômicas, disparidades regionais, dicotomias entre campo e cidade, assim como preconceitos e discriminações (de gênero, raça-etnia, orientação sexual, religião, etc.)”, que acabam afastando os jovens de classes e grupos sociais distintos.

E atrelado aos dias atuais, enquanto uma determinada parcela de crianças, adolescente e principalmente jovens se preparam para ingressar na vida adulta por intermédio da educação, outros buscam condições para que possam conciliar educação e trabalho. Porém, para todos está posta a questão da entrada e da permanência no mercado de trabalho, sendo este, cada vez mais caracterizado pela irregularidade, pela descontinuidade, pela precariedade de salário e por sua informalidade (ABRAMO, 2014).

Entretanto, sabe-se que o Estado é responsável pelo desenvolvimento de toda a sociedade, pelo bem-estar da população,

e o governo por gerenciar o alcance desses objetivos por meio da elaboração de políticas públicas ou macroeconômicas. Para isso, ele planeja, pesquisa, identifica, formula e reformula políticas, programas e projetos. Entretanto, todos os agentes são responsáveis pela condição de desenvolvimento, e, partindo-se disso, justifica-se também a participação do setor privado na contribuição para a formulação de políticas que tenham finalidade igual (SILVA; SOUZA-LIMA, 2010, p. 46).

Nessa situação, as políticas públicas tornaram-se ferramentas adequadas para a efetivação das ações políticas e desse modo a concretização de direitos fundamentais e sociais. Para tanto, a análise baseada nas perspectivas e nas possibilidades da implementação de políticas públicas voltadas para a juventude apresenta-se de extrema importância, uma vez que, diferentemente do que ocorreu na América Latina, no Brasil essas políticas voltaram-se a permanecer em um estado permanente de coisas do que atuarem na prevenção e no combate a problemas sociais dessa determinada população.

Em razão desse fato, ao se examinar as políticas públicas voltadas para a educação, saúde e trabalho, segundo Carrano e Sposito (2003, p. 17) quase nenhuma delas contempla ações direcionadas para a juventude, desse modo, estariam eles englobados nas políticas sociais destinadas às demais faixas etárias, onde “tais políticas não estariam sendo orientadas pela ideia de que os jovens representariam o futuro em uma perspectiva de formação de valores e atitudes das novas gerações”.

Ou ainda, quando contemplam ações direcionadas para a população de jovens no Brasil, evidenciam questões problemáticas, como a descontinuidade e contradições sejam no processo de elaboração quanto no de execução. Deste modo, uma dentre as mais variadas limitações e dificuldades na organização desses programas, de acordo com Frezza, Maraschin e Santos (2009) é a maneira desarticulada com que ocorre o planejamento e a implementação, não havendo uma visão geral do problema e muito menos a proposição de soluções adequadas.

De forma complementar, tem-se constatado que a parcela da juventude que consegue se beneficiar dessas políticas públicas são aqueles indivíduos que se encontram de mais integrados socialmente, o que resulta em uma ineficácia parcial, para não dizer total, dessas ações, já que, a população em que as necessidades são maiores e, portanto carecem realmente dessas ações estatal é atingida de forma pouco expressiva, quando o é (FREZZA; MARASCHIN; SANTOS, 2009).

Diante desse contexto de inefetividade, importa elucidar que a análise das políticas públicas não pode ser feita de maneira fragmentada e isolada, ela deve estar relacionada, especialmente, com as questões que permeiam o Estado e a sociedade, porquanto, segundo “elas são o resultado da política, compreensíveis à luz das instituições e dos processos políticos, os quais estão intimamente ligados às questões mais gerais da sociedade” (SCHMIDT, 2008, p. 2308). Assim, pode-se dizer que as políticas públicas são um conjunto de ações adotadas pelo governo, a fim de produzir efeitos específicos, ou de modo mais claro, a soma de atividades do governo que acabam influenciando a vida dos cidadãos.

E dessa maneira, seja pelo envolvimento de todos os membros da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação das políticas públicas implementadas, ou ainda, seja pelo fato de centros de discussões e decisões para que se escolham ações específicas para estas, com o principal objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável, deve-se buscar e ponderar os indicadores que se adaptem a partir de

todos os resultados e objetivos pretendidos e que detenham as políticas públicas em sua instância viabilizadora (SILVA; SOUZA-LIMA, 2010).

E nesse contexto, um terreno ainda por ser efetivamente explorado é aquele no qual se encontra a análise das políticas públicas para a juventude, onde até o momento tem se situado no campo da ciência política, a qual prefere dar o enfoque a partir de seu aspecto técnico, isto é, o produto (policy) da atividade intermediário público, os denominados policy makers. E a partir do interesse constituído e do problema busca-se encontrar boas políticas ao mesmo tempo eficazes e eficientes com a finalidade de suavizar as arestas problemáticas da relação juventude versus sociedade adulta, para que juntas consigam diminuir as situações que podem acarretar a exclusão social (ABAD, 2003).

E por esse motivo, nas palavras de Silva e Souza-Lima (2010, p. 49) que tanto o processo de elaboração quanto o de implementação de uma política pública deve estar alinhavado com os objetivos e as finalidades que se pretendem alcançar, “com a realidade das pessoas que participam do processo amadurecimento e com a dimensão do desenvolvimento sustentável que se pretende atingir, possui caráter interdisciplinar”. Assim, as políticas públicas, são compreendidas como interdisciplinas no momento em que, de acordo com a sua diversidade e seus mais variados objetivos, podem alcançar dimensões distintas do desenvolvimento sustentável.

E diante disso, as políticas públicas apresentam-se como

[...] respostas que não ocorrerão a menos que haja uma provocação. Em linguagem mais especializada, as políticas públicas se destinam a solucionar problemas políticos, que são as demandas que lograram ser incluídas na agenda governamental. Enquanto essa inclusão não ocorre, o que se tem são ‘estados de coisas’: situações mais ou menos prolongadas de incômodo, injustiça, insatisfação ou perigo que atingem grupos mais ou menos amplos da sociedade sem, todavia, chegar a compor a agenda governamental ou mobilizar as autoridades políticas (RUA, 1998, p. 732, grifo original).

Portanto, analisando as políticas públicas com base em sua acepção mais genérica tem-se que se caracteriza pelo conjunto de ações articulados com recursos próprios, sejam eles financeiros ou humanos, envolvem uma dimensão temporal e uma capacidade de impacto. Onde, para Abad (2003) o termo pode ser compreendido a partir de sua dimensão ético-político da finalidade da ação, e deve se aliar,

fundamentalmente a um projeto de desenvolvimento econômico-social e provocar maneiras de interação do Estado com a sociedade.

E a partir dessa concepção, busca-se a análise e elaboração de políticas públicas voltadas para a juventude, em especial a rural, o que, tanto no Brasil quanto internacionalmente, é bastante recente. Contudo, como visto, o processo de transformação dos grandes centros urbanos e a busca por melhores condições de vida, em seu caráter tecnológico, fizeram emergir, na concepção de Abramo (2014) a precarização das relações, onde tais mudanças sociais, incluindo aquelas que as acompanharam, atingem diretamente a juventude.

Portanto, deve-se buscar o protagonismo juvenil como mecanismo de participação da juventude no cenário cultural, político e social no qual está inserido, para que, a partir dessa participação consiga, por meio de posturas e atitudes cidadãos, possibilitar procedimentos que tem por finalidade a ampliação do mundo dos jovens, proporcionando uma visão crítica e sensível diante da realidade atual (RIGON; FRANCO, 2014).

Nesse contexto, a busca pela interação entre os atores sociais e as mais variadas posições no espaço é a produção da identidade, na qual constituiu-se, de acordo com Menasche e Gaviria (2006, p. 77) como “um elemento de construção do território, no sentido em que os posicionamentos sociais de identificação e de alteridade são acionados para demarcar fronteiras entre territórios”. E dessa maneira, essas identidades impulsionam a juventude a assumir determinadas posições diante dos outros, construindo assim, a sua trajetória.

E essa produção de identidade está diretamente relacionada com o conceito de cidadania, não aquela contemplada pela perspectiva consumista, na qual se estrutura com a finalidade de organizar as relações a partir do capital, mas ao contrário, segundo Rigon e Franco (2014, p. 402) está ligada com a “concepção plena que se fundamenta pela mobilização da sociedade como garantia para a conquista de novos direitos e de participação efetiva da população na gestão pública”.

Assim, a produção de um ambiente socialmente estimulante ao jovem de construção do conhecimento e de produção das novas ideias mostra-se necessário. Contudo, “uma das maiores doenças de nosso tempo está exatamente na incapacidade de as sociedades contemporâneas oferecerem perspectivas para que a

inovação se concretize em projetos - privados ou sociais – construtivos” (ABRAMOVAY, 2005, p. 01).

Portanto, é imprescindível que o destino da atual juventude não esteja com o seu futuro de antemão já traçado à fatalidade. E como instrumento de mudança, imperioso assegurar que

o respeito ao jovem se dá também por meio da valorização de sua cultura, que tem códigos próprios, manifestos pela forma de se vestir, de se expressar, pelas músicas que ouve, por uma gama de representações que evidenciam sua leitura de mundo, o seu ser-no-mundo, por meio de seus posicionamentos frente à realidade social que vivenciam (RIGON; FRANCO, 2014, p. 413).

Neste cenário, propiciar a participação da juventude em órgãos tanto governamentais quanto não governamentais como sindicatos, associações educacionais (a exemplo, Centro de Tradições Gaúchas) importam e desenvolvem nessa parcela da população mecanismos que auxiliam na compreensão de seu meio social. Desse modo, esses princípios “identitários são reiterados pelos jovens ao se incluírem ou excluÍrem dos programas de desenvolvimento rural propostos, por seus posicionamentos (se participam e/ou contribuem para a continuidade desses projetos)” (MENASCHE; GAVIRIA, 2006, p. 78, grifo original).

A busca por essa estrutura comunitária de apoio a juventude tem por intuito fundamental o respeito a sua diversidade em todos os espaços da comunidade, uma vez que o respeito, enquanto cidadão membro, democratiza o espaço, como por exemplo, o escolar ao permitir as manifestações culturais enquanto valorização da jovem e de suas experiências e vivenciais (FRANCO, 2006).

Entretanto, a juventude rural brasileira reiteradamente está associada ao problema do êxodo rural, isto é, a migração do campo para os grandes centros urbanos. O que se olvida, é que o processo de escolha entre o sair e manter-se no cenário rural, envolvem diversos fatores onde, inclusive, “a própria imagem de um jovem desinteressado pelo meio rural contribui para a invisibilidade da categoria como formadora de identidades sociais e, portanto, de demandas sociais” (CASTRO, 2009, p. 182).

Contudo, frases como ‘fixar o homem no campo’, ‘é poste e não pessoa que fica parado num só lugar’ são exemplos de políticas de desenvolvimento

desfavoráveis a juventude rural ao incentivar a busca por novos horizontes no momento em que afirmam que as tecnologias e a busca por um futuro melhor estarão presentes em outros cenários, menos no meio rural. Como complemento, Abramovay (2005, p. 01), em sua obra afirma que “em nenhum outro momento da vida a mobilidade, o desejo de viver novas experiências e correr riscos são maiores que na juventude. Além de ser um traço característico da juventude, o impulso para a inovação é evidentemente útil para a sociedade como um todo”.

Sem embargo, a juventude rural deve estar ciente que a busca por melhores condições pode ocorrer inclusive no cenário campesino. E essa transformação do discurso inicia-se com uma política que contemple igualmente os jovens que não desejam serem agricultores, mas prezariam em manter-se em suas regiões de origem, com a finalidade de valorizar seus círculos de amizade, contribuir no florescimento de novas atividades e “evitando, na prática, a falsa oposição entre a monotonia e a pobreza da vida interiorana e os conhecidos problemas das periferias das grandes cidades” (ABRAMOVAY, 2005, p. 02).

Desse modo, a juventude rural pode ser compreendida, na definição de Castro (2007) como sendo aqueles que residem no campo, sucessor de um modo de vida na qual preserva a terra como sendo o seu elo de ligação e estruturação das famílias com as comunidades. Porém, esses jovens são diariamente instigados, seja pelos meios de comunicação ou pela ausência de oportunidades promissoras, a abandonar o meio rural em busca de melhores condições socioeconômicas nos grandes centros urbanos.

Importante salientar que a noção de território não está adstrita há um determinado espaço previamente delimitado fisicamente, mas sim, sendo compreendido como “diversas formas de apropriação social com base nas identidades, definindo-se a partir das diferenças com o outro” (MENASCHE; GAVIRIA, 2006, p. 76). E por decorrência desse processo de construção dos territórios, coexiste a comunhão de valores, princípios e interesses entre os mais diversos atores sociais.

A revalorização dos espaços rurais é um dos fenômenos demográficos mais interessantes deste início de Século XXI e está ligada não tanto à importância setorial da agricultura, mas a dois traços universais da ruralidade: a presença marcante da biodiversidade e as relações de interconhecimento tão decisivas nas regiões interioranas do mundo todo. Os jovens são os protagonistas mais

importantes desta redescoberta, cuja natureza ampla, diversificada e plural deve estar no centro da política pública (ABRAMOVAY, 2005, p. 02).

Conseqüentemente, o foco da atuação das políticas públicas deve alcançar jovens oriundos de famílias de agricultores familiares que trafegam por espaços considerados rurais, inclusive os que lá residem, uma vez que são esses atores sociais que experimentam com maior intensidade as incertezas características do meio rural na atual contemporaneidade (MENASCHE; GAVIRIA, 2006). Neste contexto, compreende-se que essa juventude corresponde a um estágio em que o indivíduo projeta-se para o futuro ao propor estratégias à sua realização, o que acaba por oscilar entre a vida individualizada e o compromisso com a família.

Diante desse ambiente, em 05 de agosto de 2013, foi sancionado o Estatuto da Juventude (Lei nº. 12.852/2013) que tem como principal objetivo dispor sobre os direitos da juventude e assentar diretrizes e princípios das políticas públicas voltadas a esse público, como a exemplo, do artigo 36, IV do Estatuto que dispõe: “Na elaboração, na execução e na avaliação de políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, o poder público deverá considerar: IV - o incentivo à participação dos jovens em projetos de geração de trabalho e renda que visem ao desenvolvimento sustentável nos âmbitos rural e urbano” (BRASIL, 2013)<sup>13</sup>.

Nesse mesmo sentido, diversos fatores tem influenciado na difícil escolha dos jovens em permanecer ou migrar do meio rural, entre eles, como assevera Menasche e Gaviria (2006), a diminuição do número de trabalhadores dedicados unicamente a agricultura como consequência da ampliação de postos de trabalhos não-agrícolas, a intensificação das relações rurais com outros espaços sociais oriundos da crescimento da sociedade urbano-industrial no âmbito rural, além de contribuir para a diminuição das condições de reprodução social da agricultura familiar.

---

<sup>13</sup> Art. 15. A ação do poder público na efetivação do direito do jovem à profissionalização, ao trabalho e à renda contempla a adoção das seguintes medidas: VI - apoio ao jovem trabalhador rural na organização da produção da agricultura familiar e dos empreendimentos familiares rurais, por meio das seguintes ações: a) estímulo à produção e à diversificação de produtos; b) fomento à produção sustentável baseada na agroecologia, nas agroindústrias familiares, na integração entre lavoura, pecuária e floresta e no extrativismo sustentável; c) investimento em pesquisa de tecnologias apropriadas à agricultura familiar e aos empreendimentos familiares rurais; d) estímulo à comercialização direta da produção da agricultura familiar, aos empreendimentos familiares rurais e à formação de cooperativas; e) garantia de projetos de infraestrutura básica de acesso e escoamento de produção, priorizando a melhoria das estradas e do transporte; f) promoção de programas que favoreçam o acesso ao crédito, à terra e à assistência técnica rural (BRASIL, 2013).

Dessa forma, uma política pública direcionada a juventude que busque o desenvolvimento do meio rural não pode estar unicamente atrelada à questão agrícola, até porque, os futuros agricultores serão caracterizados pela sua pluriatividade, isto é, continuaram a depender da agricultura, mas sem descartar outras atividades rentáveis. Neste contexto, como lembra Abramovay (2005, p. 01), “quanto mais os jovens estiverem preparados para essas outras atividades - entre as quais destacam-se as voltadas à valorização da própria biodiversidade existente no meio rural - maiores suas chances de realização pessoal e profissional”.

Nesse cenário, indispensável é a produção de políticas públicas no âmbito local, uma vez que a

ruralidade evoca diversas realidades, que diferem conforme o espaço social e o momento, sendo que os elementos que a compõem se modificam ao longo do tempo e no espaço. Assim, como os jovens estão em permanente mobilidade (material e simbólica) e são múltiplas suas formas de inserção social, não estão adstritos a uma temporalidade e/ou a uma espacialidade concreta. Descarta-se, então, uma visão estática e única do rural e propõe-se a análise de cada processo em si (MENASCHE; GAVIRIA, 2006, p. 76).

Dessa maneira dando-se ênfase na agricultura familiar, depara-se com diversos significados, onde alguns podem transmitir o seu caráter material da atividade agrícola, como a produção, elaboração e o consumo de alimentos ali produzidos. Portanto, no compreender de Menasche e Gaviria (2006, p. 78) “as representações dos jovens acerca da agricultura permitem apreender identidades desses atores sociais, suas formas de participação nas atividades agrícolas e as motivações que levam (ou não) a seu envolvimento nelas”.

Em outros termos, com base na observação das práticas econômicas, sejam elas agrícolas ou não agrícolas, desenvolvidas e aperfeiçoadas pelos jovens com a finalidade de satisfação das necessidades alimentares da sua família, passa-se a conhecer de que forma ocorre a inserção no processo de produção e reprodução do conteúdo social e material da prática alimentar. “Essas reflexões levaram-nos a perceber a existência de novas alternativas de geração de renda no âmbito da produção de alimentos, relacionadas, por exemplo, ao turismo rural” (MENASCHE; GAVIRIA, 2006, p. 78).



Deste modo, como lembra Castro (2007) o que se busca é o reconhecimento enquanto agentes capazes de conduzir a transformação social, com a finalidade de propiciar mecanismos que emitem respostas eficazes à atual situação dos jovens no ambiente rural. Para que com isso, consiga-se visualizar a materialidade do princípio assegurado pelo ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1998, Amartya Sen, “O que uma pessoa se torna ao longo da vida depende exclusivamente de duas coisas: das oportunidades que teve e das escolhas que fez”. Portanto, é essencial a aplicação das oportunidades as juventudes rurais para que se consiga o fortalecimento e aperfeiçoamento de suas capacidades de escolhas por meio de uma formação apropriada às suas demandas e necessidades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões sociais demandam uma intensa reflexão e ação frente as suas diferentes necessidades e desse modo, evitar o acirramento delas é tarefa e desafio de todos os setores da sociedade e do Estado envolvidos na construção da democracia enquanto valor social de garantia dos direitos humanos e fundamentais. Dessa forma, defendeu-se uma nova interpretação do mundo contemporâneo a partir de um olhar multidisciplinar, onde o dinheiro e a informação, em inúmeras vezes distorcidas e massificadas, são a base da evolução global, e que, ao mesmo tempo, evidencia o inverso, são condições de que muitos não dispõem.

Neste contexto, questionou-se qual papel dos entes públicos (União, Estados e Municípios), das comunidades e de todos os atores sociais na busca por um novo paradigma de construção e implementação de políticas públicas voltadas à efetivação dos direitos de cidadania das juventudes rurais a partir das contribuições do princípio da subsidiariedade?

Onde, no primeiro capítulo, analisou-se que a construção da democracia e da cidadania está intimamente ligada ao capital social das comunidades, representado pelos laços sociais, pela cooperação e a construção de redes de confiança. Pode-se então dizer com certa segurança, que em comunidades menores, essas características estão mais presentes, fazendo com que o espaço local seja identificado como um espaço de desenvolvimento das relações sociais, cujo potencial para implementação de políticas públicas direcionadas a juventude rural tenha mais sucesso.

O município é o *locus* privilegiado para a erupção do capital social, a partir do empoderamento social. Não pode, no entanto, esta esfera local ficar sobrecarregada de obrigações, sem ter como torna-las efetivas. A autonomia financeira não significa que o município pode assumir um conjunto de políticas por sua conta e risco. É preciso que haja uma relação de coordenação com os demais entes federados e um tratamento igualitário em relação aos demais municípios, mesmo levando-se em conta as diferenças que os permeiam.

Conseqüentemente, a Constituição Federal de 1988 possibilitou o delineamento de um novo modelo de democracia, a democracia participativa. Que chama a atenção no sentido de buscar mecanismos para fomentar a participação

social (direito social condensado, de Georges Gurvitch) na solução das demandas da comunidade onde há, portanto, que se falar no exercício de uma democracia cada vez mais participativa, em que os cidadãos, conscientes de sua importância na comunidade, participem cada vez mais nos processos decisórios do Estado. Assim, busca-se um modelo ideal nesse processo, devendo ser tratada como um mecanismo em constante transformação, dinâmico e em continuo aperfeiçoamento.

Dessa feita, os direitos de cidadania e a sua relação com o princípio da subsidiariedade foram o tema central do segundo capítulo, pelo qual analisou-se o princípio da subsidiariedade em sua forma administrativa interna desde a sua influência no âmbito do poder local europeu com a assinatura da Carta Europeia de Autonomia Local até a constatação de sua existência na ordem constitucional brasileiro de forma implícita.

A adoção do Federalismo como forma de Estado, representa uma escolha de diferentes países pela descentralização de poder da esfera federal, repartindo-o com os demais entes da federação. No Brasil, essa descentralização e elevação do *status* do município, de mero integrante dos Estados membros para ente federado, trouxe uma carga maior de autonomia às esferas locais, mas também uma série de compromissos. O fato de os municípios brasileiros serem detentores de autonomia financeira, política e administrativa, demonstra a preocupação do Federalismo brasileiro com a realidade social, muito mais premente nos espaços locais do que em esferas distantes.

Nesse cenário, mostrou-se evidente a impossibilidade de aplicação do princípio da subsidiariedade no âmbito das entidades que não detém autonomia administrativa, política e financeira, tal fato pode ser assegurado uma vez que a relação entre entidades que a subsidiariedade implica sempre uma relação de não dominação, de não controle, de não ingerência, insusceptível há qualquer controle administrativo.

Entretanto, utilizando-se de todos os conhecimentos adquiridos ao longo da dissertação, no terceiro capítulo foi possível analisar as dificuldades enfrentadas pelos municípios brasileiros, especialmente aqueles com população inferior a 100 mil habitantes, na implementação de políticas públicas voltadas para a juventude rural construída a partir da participação ativa da comunidade enquanto empoderamento social e comunitário.

Dessa maneira, uma das principais dificuldades enfrentadas pelos municípios na implementação dessas políticas públicas encontra-se na seara da autonomia financeira, onde no sistema de repartição de competências versus arrecadação tributária percebe-se uma visível disparidade, uma vez que incumbe aos municípios atuar de forma eficaz em diversas searas da sociedade, sem que para isso tenha disponível os recursos necessários.

Por isso, ao longo do estudo se propôs a criação de um novo mecanismo ou aperfeiçoamento do atual de divisão de recursos entre os entes federativos com a principal finalidade de que o município, com a participação constante e ativa da comunidade, consiga planejar, implementar e controlar as políticas públicas voltadas as juventudes rurais. Desse modo, o município enquadrar-se-ia na condição de fomentador da participação social por meio do capital social, buscando o empoderamento da comunidade e a emancipação do sujeito.

E por conta dessas dificuldades ainda encontradas, ao tratar de políticas públicas voltadas as juventudes rurais, não são incomuns que as atenções sejam direcionadas para os governos locais, desprezando o papel da sociedade na construção de políticas que lhe dizem respeito. Assim como o processo de identificação, construção e avaliação de políticas públicas, os espaços decisórios também não devem ficar relegados unicamente ao poder público.

Governos e comunidades devem tomar para si a tarefa de construção de políticas que considerem a realidade local, os processos de exclusão e as fragilidades institucionais e sociais que permeiam a sociedade. Para isso, podem se utilizar do capital social e do poder local para construção de políticas capazes de minorar e sanar as situações de dificuldades.

Nesse contexto, a ação comunicativa, fundamento da teoria de Jürgen Habermas, através da qual há uma intenção de diálogo entre sujeitos considerados semelhantes na sua capacidade de oferecer uma argumentação, se aplica não somente no diálogo entre indivíduos (leia-se pessoas), mas também ao diálogo entre os diferentes entes federativos. No entendimento deste filósofo, o indivíduo constituísse enquanto ser social pela capacidade de produzir conhecimento através da linguagem, ou seja, com a linguagem é possível produzir os argumentos de natureza moral, ética e social que constituirão a ordem dos grupos.

Para que a ação comunicativa seja eficaz, é necessário que não existam pré-condições, ou seja, que nenhum argumento seja considerado mais válido do que o outro e que nenhuma pessoa seja considerada menos capaz ou inferior na condição de produzir sua tese de validade. Parte-se do pressuposto de que o argumento mais convincente, por si só, deve ser aquele a ser aceito em determinado debate, pois todas as normas e valores precisam ser justificados perante argumentos racionais, resultado de um debate através do qual se busca o consenso e se respeita a reciprocidade. Percebe-se então, o grande potencial do diálogo enquanto mola propulsora para a implementação de políticas públicas locais que deem respostas as principais questões sociais da contemporaneidade com a participação de toda a sociedade.

Assim, o grande desafio da contemporaneidade para o poder local é construir juntamente com os atores sociais das comunidades, políticas públicas que visem fortalecer a permanência dos jovens no meio rural, gerando dinâmicas positivas ao desenvolvimento de sua localidade e sendo aquele beneficiário da riqueza material e cultural produzida pela interação do jovem com a sua comunidade.

Caracterizado como um passo inicial, em agosto de 2013 foi sancionado o Estatuto da Juventude, que apresenta-se enquanto fruto do processo de quase dez anos de lutas e discussões por garantias de direitos dessa parcela da população. Dessa maneira, ao conclamar e identificar a relevância da participação da sociedade na tomada de decisões enquanto ícone da inclusão no espaço público local, o referido Estatuto em seu artigo 36, assegura que na elaboração, execução e avaliação de políticas públicas, o poder público deverá incentivar a participação dos jovens, seja ele oriundo do âmbito rural ou urbano, nos mais diversos centros decisórios de suas comunidades.

Por essas razões que o ente público, enquanto agente promotor e difusor de direitos e garantias fundamentais se apresenta como um dos responsáveis diretos pela concretização dos direitos de cidadania das juventudes rurais. E essa atuação de consolidar mecanismos capazes de promover a sua efetividade objetiva-se por meio de políticas públicas locais, tornando-se evidentes que essas devem ser formuladas e implementação de maneira a propiciar a participação da sociedade.

Deste modo, as ações do poder público devem ser focadas no cidadão e no bem-estar da coletividade, por isso que a participação cidadã se torna relevante. Ninguém melhor que os legítimos detentores da soberania para promover processos

dinâmicos de discussões e debates sobre suas demandas, com a finalidade de levá-las ao governo para a sua efetivação, e de plano de fundo, promover-se na prática a garantia de uma série de direitos das juventudes rurais.

Portanto, não se pode combater problemas oriundos do processo da globalização e de exclusão com programas assistencialistas, dado que, quando esses programas forem interrompidos, pelos mais diversos fatores, necessitados continuarão a sofrer. À vista disso, deve-se buscar a implementação de políticas públicas com base na formação e permanência do jovem no meio rural, mas para que essas ações tenham efetividade deve-se levar em consideração as peculiaridades de cada comunidade, o que, somente com uma atuação conjunta dos Municípios, Estados e União através da elaboração, execução e fiscalização das referidas políticas públicas, trará resultado realmente efetivo a essa fatia da população. Importante também termos presente que o poder local, por intermédio do município, tem o papel mais importante em todo esse processo. E que esse, em conseguindo exercer o mesmo, proporcionará que a partir deste momento se consolide o princípio da subsidiariedade.

## REFERÊNCIAS

ABAD, Miguel. Crítica política das políticas de juventude. In: PAPA, F. C.; FREITAS, M. V. (Orgs.). **Políticas Públicas: Juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003.

ABRAMO, Helena. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, ANPED n. 5-6, p. 25-36, 1997.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Juventude. **Estação juventude: conceitos fundamentais – ponto de partida para uma reflexão sobre políticas públicas de juventude**. Brasília: SNJ, 2014.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Juventude rural: ampliando as oportunidades**. Raízes da Terra: parcerias para a construção de capital social no campo. Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília – DF, a. 1, n. 1, abril/2005.

AFFONSO, Rui. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. **Revista São Paulo em perspectiva**. São Paulo, v. 10, n. 3, jul/set 1996.

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

ALCÂNTARA, Lucio. **Poder Local: gestão municipal**. Coleção Responsabilidade Social. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2001.

ARAÚJO, Luiz Bernardo Leite. **Habermas e a ética do discurso**. Disponível em: <[www.pgfil.uerj.br/pdf/publicacoes/araujo/Habermas\\_etica\\_discurso.pdf](http://www.pgfil.uerj.br/pdf/publicacoes/araujo/Habermas_etica_discurso.pdf)>. Acesso em: 25 mai. 2015.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: Revan, 2000.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização do Estado. In: MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL, Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 27 mai. 2015.

BRASIL, Tesouro Nacional. Responsabilidade fiscal: Fundo de Participação dos Municípios e Fundo de Participação dos Estados. 2015. Disponível em: <[www.tesouro.fazenda.gov.br/-/fundo-de-participacao-dos-municipios-e-fundo-de-participacao-dos-estados](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/fundo-de-participacao-dos-municipios-e-fundo-de-participacao-dos-estados)>. Acesso em: 27 mai. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Estatuto da Juventude - Lei nº. 12.852 de 03 de agosto de 2013. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm). Acesso em 29/09/2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 06/04/2015.

BREWER-CARÍAS, Allan R. **La descentralización del poder en el estado democrático contemporáneo**. Córdoba, 2003. Disponível em: <[www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/l.1.874.pdf](http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/l.1.874.pdf)> Acesso em 01/05/2015.

BUCCI, Maria Paula Dalarri. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Almedina: Lisboa, 2003.

CARNEIRO, Maria José. O ideal rurano: campo e cidade no imaginário de jovens rurais. In: SILVA, F. C. T. et al. (Orgs.). **Mundo rural e política**. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 95-117.

CARRANO, P. C. R.; SPOSITO, M. P. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 24, set/dez, p. 16 – 39, 2003.

CARRAZZA, A. Roque. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CASTRO, Elisa Guaraná. Juventude rural no Brasil: processos de exclusão e a construção de um ator político. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud**. Colombia, v. 7, n. 1, p. 179-208, 2009.

CASTRO, Maurício Barros de. **Juventudes rurais: cultura e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Instituto Souza Cruz, 2007.



CAVALCANTI, Thais Novaes. O princípio da subsidiariedade a dignidade da pessoa: bases para um novo federalismo. **Revista Diálogos Possíveis**. Salvador, v. 1, n. 1, p. 211-228, 2008.

CONSELHO DA EUROPA. **Carta Europeia de Autonomia Local**. Estrasburgo - França, 1982.

CORALLO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006.

COSTA, M. M. M. da; REIS, S. S.. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Gestão local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010, p. 103-123

COSTA, M. M. M. da; HERMANY, R. O empoderamento social local como pressuposto para o exercício da cidadania. In: **Reflexões sobre o Poder Local: o mundo da cidade e a cidade do mundo**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2009, p. 31.

COSTA, Marli Marlene Moraes da. O papel do município na formação de redes de gestão local para implementação de políticas públicas de proteção à infância. In: CNM – Confederação Nacional de Municípios. **O poder local na construção de uma nova realidade**. Brasília: CNM, 2012, p. 176 – 211.

COSTA; M. M. M. da; HERMANY, R. Constituição, espaço local e consolidação do capital social. In: LEAL, M. C. H.; GORCZEWSKI, C. (Orgs.). **Constitucionalismo social: o papel dos sindicatos e da jurisdição na realização dos direitos sociais em tempos de globalização**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

CUSTÓDIO, A. V.; COPATTI, L. C. A efetivação da cidadania de crianças e adolescentes através dos conselhos de direitos. In.: SCORTEGANGA, F.; COSTA, M.M.M.; HERMANY, R. (Orgs.) **Espaço local, cidadania e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** Brasília: Brasiliense, 2008.

\_\_\_\_\_. **O que é poder local?** São Paulo: Brasiliense, 1995.

FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. In: **Revista de Administração Pública**, v. 35, jan-fev 2001

FARIAS, José Fernando de Castro. Espaço público e reconstrução da solidariedade. **Revista Direito, Estado e Sociedade**. Rio de Janeiro: Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica, n. 11, 1997.

FISCHER, Tânia. Poder local: um tema em análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, out./dez, p. 105-113, 1992.

FRANCO, F. C. O protagonismo juvenil e a coordenação pedagógica. In: ALMEIRA, L. R.; PLACCO, V. M. S. N. **O coordenador pedagógico e as questões da contemporaneidade**. São Paulo: Loyola, 2006.

FRANTZ, D.; HAMMES, M.; DORNELLES, J. A. Uma abordagem do poder local a partir do princípio da subsidiariedade. In: **Anais do XI Seminário internacional de demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea**, Universidade de Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2014.

FREZZA, M.; MARASCHIN, C.; SANTOS, N. S. Juventude como problemas de políticas públicas. **Revista Psicologia & Sociedade**. Florianópolis, v. 21, n. 3, p. 313-323, 2009.

GONET BRANCO, P. G.; MENDES, G. F.; COELHO, I. M. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GURVITCH, Georges. **La idea del derecho social**. Granada: Editorial Comares, 2005.

\_\_\_\_\_. **Determinismos sociais e liberdade humana**. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

HABERMAS, Jurgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Loyola, 2002.

HELLER, P.; ISAAC, T. M. T. O perfil político e institucional da democracia participativa. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 343 – 372.

HERMANY, R.; GIACOBBO, G. E. Participação democrática e poder local: as contribuições da subsidiariedade europeia na democracia brasileira. **Revista Contribuicones a las Ciencias Sociales**. Universidad de Malaga, v. 26, out./dez 2014.

HERMANY, R.; FRANTZ, D. A necessidade de empoderamento social local através do legislativo municipal na promoção dos direitos de cidadania. In: **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**. São Paulo: CONPEDI, 2009.

HERMANY, R.; PEREIRA, H. M. K. Políticas Públicas locais de saúde: uma análise a partir do princípio da subsidiariedade administrativa. In: REIS, J.R.; LEAL, R. G.. (Orgs.) **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011

HERMANY, R.; SODER, R. M.; BENKENSTEIN, J. C. O empoderamento social e o poder local como instrumentalizadores na formulação democrática de políticas

públicas municipais. In: COSTA, M. M. M.; HERMANY, R.; SCORTEGAGNA, F. **Espaço local, cidadania e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010, p. 227 – 244.

HERMANY, R.; TOALDO, A. M. Mediação comunitária: a cooperação da comunidade local na resolução das demandas em saúde sob a ótica do princípio da subsidiariedade. In: **Anais do Seminário internacional de mediação de conflitos e justiça restaurativa**, Universidade de Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2013.

HERMANY, Ricardo. **(Re)discutindo o espaço local**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC: IPR, 2007.

\_\_\_\_\_. A subsidiariedade administrativa e o poder local na perspectiva constitucional. In: COSTA, M. M. M. da; LEAL, M. C. H. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012. p. 281 - 306.

\_\_\_\_\_. Aplicações concretas do princípio da subsidiariedade: uma abordagem a partir do espaço local. In: BRAVO, A. S. et al. **Derechos sociales en tiempos de crisis**. Sevilla – España, Punto Rojo Libros, 2013, p. 183 – 248.

\_\_\_\_\_. **Município na Constituição: poder local no constitucionalismo luso brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2012.

\_\_\_\_\_. O princípio da igualdade como critério (re)orientador da aplicação da subsidiariedade administrativa interna no espaço local. In: COSTA, M. M. M.; LEAL, M. C. H. **Direitos Sociais & Políticas Públicas: desafios contemporâneos- Tomo 13**. P. 264-283. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

\_\_\_\_\_. Possibilidades e limites de concretização do princípio da subsidiariedade no municipalismo brasileiro. In: COSTA, M. M. M.; LEAL, M. C. H. **Direitos Sociais & Políticas Públicas: desafios contemporâneos- Tomo 14**. p. 245- 268. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2014.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Políticas de juventude: Políticas públicas ou políticas governamentais? **Revista Estudos da Sociologia**. Araraquara, v. 18, n. 19, p. 192-203, 2005.

KONRAD, L. R.; SCHWINN, S. A. Fortalecimento da democracia a partir da esfera pública: comunidade e capital social. In: SCHMIDT, J. P.; HELFER, I.; BORBA, A. P. A. **Comunidade e Comunitarismo: temas em debate**. Curitiba: Multideia, 2013.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

\_\_\_\_\_. Poder Local e Participação Social: uma difícil equação? In: COSTA, M. M. M. da; LEAL, M. C. H. (Orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 12. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2012.

\_\_\_\_\_. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais de direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Administração Pública e Participação Social na América Latina**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

LIMA, Tatiana Maria Silva Mello de. O federalismo brasileiro: uma forma de Estado peculiar. **Revista Estação Científica Online**. Juiz de Fora: Estação Científica, n.4, jan. 2008.

MARIANO, Jefferson. Políticas públicas e o pacto federativo. In: BONINI, L. M. M.; PANHOCA, I.; CIANCIARULLO, T. I. (Orgs.). **Políticas públicas: estudos e casos**. São Paulo: Ícone, 2014.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. **O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política**. Lisboa: Coimbra Editora, 2003.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas. **Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Vol. 3, N. 5, set., p. 51-59, 2002.

MASSOLO, Alejandra. Em direção às bases: descentralização e município. **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. São Paulo: Parma Ltda, VIII, nº. 24, 1988, p.40-55.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MENASCHE, R.; GAVIRIA, M. R. A juventude rural no desenvolvimento territorial: análise da posição e do papel dos jovens no processo de transformação do campo. **Revista Estudo & Debate**. Lajeado, v. 13, n. 1, p. 69 – 82, 2006.

MIRANDA, Jorge. Prefácio. In: HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição: poder local no constitucionalismo luso brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2012

MONTORO, André Franco. **Federalismo e o fortalecimento do Poder Local no Brasil e na Alemanha**. Coleção Debates da Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro, 2002.

MOREIRA, Vital. **Administração autônoma e associações públicas**. Lisboa: Coimbra, 1997.

OLIVEIRA, Antônio Candido de. A autonomia local na Europa: um pilar da democracia. In: **CNM – Confederação Nacional de Municípios**. O poder local na construção de uma nova realidade. Brasília: CNM, 2012, p. 68 – 102.

OLIVEIRA, Antônio Cândido de. **A democracia local: aspectos jurídicos**. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direito das Autarquias Locais**. 2. ed. Portugal, Coimbra: Editora Coimbra, 2013.

PASE, Hemerson Luiz. Capital Social e qualidade de vida. In: **Revista Debates**, Porto Alegre, v.6, n.1, p. 35-59, jan.-abr 2012.

PEROBELLI, M. P; SCHMIDT, João Pedro. Superando a Dicotomia Público/Privado: o comunitário e o público não estatal. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. **Diretos Sociais e Políticas Públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 11. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

PIO XI. **Encíclica Quadragesimo**. 1931. Disponível em: <[www.vatican.va/holy\\_father/pius\\_xi/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadragesimo-anno\\_po.html](http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_po.html)>. Acesso em 01/05/2015.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

RIGON, A. J.; FRANCO, F. C. A formação cidadã e a educação de jovens: em foco o ensino médio. In: BONINI, L. M. M.; PANHOCA, I.; CIANCIARULLO, T. I. (Orgs.). **Políticas públicas**: estudos e casos. São Paulo: Ícone, 2014.

RIZZINI, Irene. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ROCA, Javier García. El concepto de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad. Reala – **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica**, Madrid: MAP – Ministerio de Administraciones Públicas / INAP – Instituto Nacional de Administración Pública, n. 282, ene/abr., p. 23-70, 2000.

ROCHA, Joaquim Freitas da. **Direito Financeiro Local (Finanças Locais)**. Portugal, Braga: Cejur, 2009.

RUA, Maria das Graças. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**, v. 2. Brasília: CNPD, 1998, p. 731-752.

SANTIN, Janaína Rigo. Poder Local e Gestão Democrática Municipal: uma análise a partir da teoria do discurso em Jürgen Habermas. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Empoderamento social local**. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

SANTOS JUNIOR. Orlando Alves dos. Democracia, desigualdades e governança local: dilemas da reforma municipal no Brasil. **Revista Cadernos Metrópole**. São Paulo, n. 8, p. 87-103, ago./dez. 2002.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. Desenvolvimento local e autonomia financeira dos municípios. **Revista de Economia Mackenzie**. São Paulo, v. 7, n. 2, p. 112-137, 2009.

\_\_\_\_\_. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 120, jan./jun., p. 209-230, 2011.

\_\_\_\_\_. Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro. **GEO UERJ- Revista do Instituto de Geografia do Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Rio de Janeiro-UERJ**. V. 2, n. 23, Rio de Janeiro: UERJ, 2012.

\_\_\_\_\_. Descentralização e autonomia financeira municipal: a perspectiva das cidades médias. **Revista Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, v. 32, n. 3, nov., p. 101-126, 2004.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: LEAL, R.; REIS, J. **Direitos sociais e políticas públicas**. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender Políticas Públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R.; LEAL, R.G. (Orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, p. 2307-2333.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, C. L.; SOUZA-LIMA, J. E. **Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA, Celine. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 18 n. 2, abril/junho 2014.

TOCQUEVILLE, Aléxis. **Democracia na América**, Paris: s.n. 1963.

VILHENA, Maria do Rosário. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário**. Coimbra: Almedina, 2002.

**ANEXO****CONSELHO DA EUROPA  
CARTA EUROPEIA DE AUTONOMIA LOCAL**

Adoptada e aberta à assinatura em Estrasburgo, a 15 de Outubro de 1985.

Entrada em vigor na ordem internacional: 1 de Setembro de 1988.

**Preâmbulo**

Os Estados membros do Conselho da Europa, signatários da presente Carta:

Considerando que a finalidade do Conselho da Europa é a de alcançar uma união mais estreita entre os seus membros a fim de salvaguardar e de promover os ideais e os princípios que são seu património comum;

Considerando que um dos meios pelos quais esta finalidade será alcançada é através da conclusão de acordos no domínio administrativo;

Considerando que as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático;

Considerando que o direito dos cidadãos de participar na gestão dos assuntos públicos faz parte dos princípios democráticos comuns a todos os Estados membros do Conselho da Europa;

Convencidos de que é ao nível local que este direito pode ser mais directamente exercido;

Convencidos de que a existência de autarquias locais investidas de responsabilidades efectivas permite uma administração simultaneamente eficaz e próxima do cidadão;

Conscientes do facto de que a defesa e o reforço da autonomia local nos diferentes países da Europa representam uma contribuição importante para a construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia e da descentralização do poder;

Considerando que o exposto supõe a existência de autarquias locais dotadas de órgãos de decisão constituídos democraticamente e beneficiando de uma ampla

autonomia quanto às competências, às modalidades do seu exercício e aos meios necessários ao cumprimento da sua missão;

acordaram no que se segue:

### **Artigo 1.º**

As Partes comprometem-se a considerar-se vinculadas pelos artigos seguintes, nos termos prescritos pelo artigo 12.º da presente Carta.

## **PARTE I**

### **Artigo 2.º**

Fundamento constitucional e legal da autonomia local

O princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição.

### **Artigo 3.º**

#### **Conceito de autonomia local**

1. Entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte importante dos assuntos públicos.

2. O direito referido no número anterior é exercido por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, directo e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles. Esta disposição não prejudica o recurso às assembleias de cidadãos, ao referendo ou a qualquer outra forma de participação directa dos cidadãos permitida por lei.

### **Artigo 4.º**

#### **Âmbito da autonomia local**



1. As atribuições fundamentais das autarquias locais são fixadas pela Constituição ou por lei. Contudo, esta disposição não impede a atribuição às autarquias locais, nos termos da lei, de competências para fins específicos.

2. Dentro dos limites da lei, as autarquias locais têm completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade.

3. Regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia.

4. As atribuições confiadas às autarquias locais devem ser normalmente plenas e exclusivas, não podendo ser postas em causa ou limitadas por qualquer autoridade central ou regional, a não ser nos termos da lei.

5. Em caso de delegação de poderes por uma autoridade central ou regional, as autarquias locais devem gozar, na medida do possível, de liberdade para adaptar o seu exercício às condições locais.

6. As autarquias locais devem ser consultadas, na medida do possível, em tempo útil e de modo adequado, durante o processo de planificação e decisão relativamente a todas as questões que directamente lhes interessem.

### **Artigo 5.º**

#### **Protecção dos limites territoriais das autarquias locais**

As autarquias locais interessadas devem ser consultadas previamente relativamente a qualquer alteração dos limites territoriais locais, eventualmente por via de referendo, nos casos em que a lei o permita.

### **Artigo 6.º**

#### **Adequação das estruturas e meios administrativos às funções das autarquias locais**

1. Sem prejuízo de disposições gerais estabelecidas por lei, as autarquias locais devem poder definir as estruturas administrativas internas de que entendam

dotar-se, tendo em vista adaptá-las às suas necessidades específicas, a fim de permitir uma gestão eficaz.

2. O estatuto do pessoal autárquico deve permitir um recrutamento de qualidade baseado em princípios de mérito e de competência. Para este efeito, o estatuto deve fixar as condições adequadas de formação, de remuneração e de perspectivas de carreira.

### **Artigo 7.º**

#### **Condições de exercício das responsabilidades ao nível local**

1. O estatuto dos representantes eleitos localmente deve assegurar o livre exercício do seu mandato.

2. O estatuto deve permitir uma compensação financeira adequada das despesas efectuadas no exercício do mandato, bem como, se for caso disso, uma compensação pelo trabalho executado e ainda a correspondente protecção social.

3. As funções e actividades incompatíveis com o mandato do representante eleito localmente não podem ser estabelecidas senão por lei ou por princípios jurídicos fundamentais.

### **Artigo 8.º**

#### **Tutela administrativa dos actos das autarquias locais**

1. Só pode ser exercida qualquer tutela administrativa sobre as autarquias locais segundo as formas e nos casos previstos pela Constituição ou pela lei.

2. A tutela administrativa dos actos das autarquias locais só deve normalmente visar que seja assegurado o respeito pela legalidade e pelos princípios constitucionais. Pode, contudo, compreender um juízo de oportunidade exercido por autoridades de grau superior relativamente a atribuições cuja execução seja delegada nas autarquias locais.

3. A tutela administrativa das autarquias locais deve ser exercida de acordo com um princípio de proporcionalidade entre o âmbito da intervenção da autoridade tutelar e a importância dos interesses que pretende prosseguir.

## **Artigo 9.º**

### **Recursos financeiros das autarquias locais**

1. As autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições.

2. Os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por lei.

3. Pelo menos uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve provir de rendimentos e de impostos locais, tendo estas o poder de fixar a taxa dentro dos limites da lei.

4. Os sistemas financeiros nos quais se baseiam os recursos de que dispõem as autarquias locais devem ser de natureza suficientemente diversificada e evolutiva de modo a permitir-lhes seguir, tanto quanto possível na prática, a evolução real dos custos do exercício das suas atribuições.

5. A protecção das autarquias locais financeiramente mais fracas exige a implementação de processos de perequação financeira ou de medidas equivalentes destinadas a corrigir os efeitos da repartição desigual das fontes potenciais de financiamento, bem como dos encargos que lhes incumbem. Tais processos ou medidas não devem reduzir a liberdade de opção das autarquias locais no seu próprio domínio de responsabilidade.

6. As autarquias locais devem ser consultadas, de maneira adequada, sobre as modalidades de atribuição dos recursos que lhes são redistribuídos.

7. Na medida do possível os subsídios concedidos às autarquias locais não devem ser destinados ao financiamento de projectos específicos. A concessão de subsídios não deve prejudicar a liberdade fundamental da política das autarquias locais no seu próprio domínio de atribuições.

8. A fim de financiar as suas próprias despesas de investimento as autarquias locais devem ter acesso, nos termos da lei, ao mercado nacional de capitais.

## **Artigo 10.º**

### **Direito de associação das autarquias locais**

1. As autarquias locais têm o direito, no exercício das suas atribuições, de cooperar e, nos termos da lei, de se associar com outras autarquias locais para a realização de tarefas de interesse comum.

2. Devem ser reconhecidos em cada Estado o direito das autarquias locais de aderir a uma associação para protecção e promoção dos seus interesses comuns e o direito de aderir a uma associação internacional de autarquias locais.

3. As autarquias locais podem, nas condições eventualmente previstas por lei, cooperar com as autarquias de outros Estados.

## **Artigo 11.º**

### **Protecção legal da autarquia local**

As autarquias locais devem ter o direito de recorrer judicialmente, a fim de assegurar o livre exercício das suas atribuições e o respeito pelos princípios de autonomia local que estão consagrados na Constituição ou na legislação interna.

## **PARTE II**

### **Disposições Diversas**

## **Artigo 12.º**

### **Compromissos**

1. Todas as Partes se comprometem a considerar-se vinculadas por, pelo menos, 20 disposições da parte I da Carta, das quais, pelo menos, 10 são escolhidas de entre as seguintes:

Artigo 2.º;

Artigo 3.º, n.os 1 e 2;

Artigo 4.º, n.os 1, 2 e 4;

Artigo 5.º;

Artigo 7.º, n.º 1;  
Artigo 8.º, n.º 2;  
Artigo 9.º, n.os 1, 2 e 3;  
Artigo 10.º, n.º 1;  
Artigo 11.º

2. Cada Estado contratante, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação, notificará o Secretário-Geral do Conselho da Europa das disposições escolhidas, nos termos do n.º 1 do presente artigo.

3. Cada Parte pode ulteriormente, em qualquer momento, notificar o Secretário-Geral em como se considera vinculada por qualquer outra disposição da presente Carta que ainda não tenha aceite, nos termos das disposições do n.º 1 do presente artigo. Estes compromissos ulteriores serão considerados parte integrante da ratificação, aceitação ou aprovação da Parte notificante e terão os mesmos efeitos a partir do primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de três meses após a data da recepção da notificação pelo Secretário-Geral.

### **Artigo 13.º**

#### **Autarquias às quais se aplica a Carta**

Os princípios de autonomia local contidos na presente Carta aplicam-se, a todas as categorias de autarquias locais existentes no território da Parte. Contudo, cada Parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação, de aceitação ou de aprovação, designar as categorias de autarquias locais ou regionais que entenda limitar ou excluir do campo de aplicação da presente Carta. Cada Parte pode igualmente incluir subseqüentemente outras categorias de autarquias locais ou regionais no campo de aplicação da Carta por meio de notificação ao Secretário-Geral do Conselho da Europa.

### **Artigo 14.º**

#### **Comunicação de informações**

Cada Parte transmitirá ao Secretário-Geral do Conselho da Europa qualquer informação adequada relativa às disposições legislativas e outras medidas que tenha tomado com o objectivo de se conformar às disposições da presente Carta.

### **PARTE III**

#### **Artigo 15.º**

##### **Assinatura, ratificação, entrada em vigor**

1. A presente Carta está aberta à assinatura dos Estados membros do Conselho da Europa. Será submetida a ratificação, aceitação ou aprovação. Os instrumentos de ratificação, aceitação ou aprovação serão depositados junto do Secretário-Geral do Conselho da Europa.

2. A presente Carta entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de três meses após a data em que quatro Estados membros do Conselho da Europa tenham expressado o seu consentimento em estar vinculados pela Carta, nos termos do número anterior.

3. Em relação aos outros Estados que exprimam posteriormente o seu consentimento em ficar vinculados pela Carta, esta entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de três meses após a data do depósito do instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação.

#### **Artigo 16.º**

##### **Cláusula territorial**

1. Cada Estado pode, no momento da assinatura ou do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, designar o ou os territórios aos quais será aplicável a presente Carta.

2. Cada Estado pode subsequentemente, em qualquer altura, através de declaração dirigida ao Secretário-Geral do Conselho da Europa, alargar a aplicação da presente Carta a qualquer outro território designado na declaração. A Carta entrará em vigor relativamente a este território no primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de três meses após a data da recepção da declaração pelo Secretário-Geral.

3. Qualquer declaração feita nos termos dos dois números anteriores pode ser retirada, relativamente a qualquer território designado nesta declaração, por meio de notificação dirigida ao Secretário-Geral. A retirada entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de seis meses após a data de recepção da notificação pelo Secretário-Geral.

### **Artigo 17.º**

#### **Denúncia**

1. Nenhuma Parte pode denunciar a presente Carta antes do final de um período de cinco anos após a data da sua entrada em vigor. Será dado um pré-aviso de seis meses ao Secretário-Geral do Conselho da Europa. Esta denúncia não afecta a validade da Carta relativamente às outras Partes, salvo se o número destas for inferior a quatro.

2. Cada Parte pode, nos termos das disposições enunciadas no número anterior, denunciar qualquer número da parte I da Carta que tenha aceite, com ressalva da quantidade e categoria dos números aos quais esta Parte está obrigada, nos termos das disposições do n.º 1 do artigo 12.º Qualquer Parte que, na sequência da denúncia de um número, não preencha os requisitos das disposições do n.º 1 do artigo 12.º será considerada como tendo igualmente denunciado a própria Carta.

### **Artigo 18.º**

#### **Notificações**

O Secretário-Geral do Conselho da Europa notificará os Estados membros do Conselho:

- a) De qualquer assinatura;
- b) Do depósito de qualquer instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação;
- c) De qualquer data de entrada em vigor da presente Carta, nos termos do seu artigo 15.º;
- d) De qualquer notificação recebida em aplicação das disposições dos n.os 2 e 3 do artigo 12.º;
- e) De qualquer notificação recebida em aplicação das disposições do artigo 13.º;

f) De qualquer outro acto, notificação ou comunicação referente à presente Carta.

Em fé do que, os abaixo assinados, devidamente autorizados para o efeito, assinaram a presente Carta. Feita em Estrasburgo, no dia 15 de Outubro de 1985, em francês em inglês, fazendo ambos os textos igualmente fé, num único exemplar, o qual será depositado nos arquivos do Conselho da Europa. O Secretário-Geral do Conselho da Europa transmitirá cópias certificadas a cada um dos Estados membros do Conselho da Europa.