



O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE ADMINISTRATIVA INTERNA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS: O NECESSÁRIO ENFRENTAMENTO DO PROCESSO DE EXTINÇÃO DOS MUNICÍPIOS RURAIS BRASILEIROS

The principle of internal administrative subsidiarity and local public policies: the necessary confrontation of the brazilian rural municipalities' process of extinction

Cleide Calgaro

Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8547639191475261>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1840-9598>

E-mail: ccalgaro1@hotmail.com

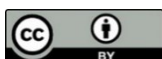
Ricardo Hermany

Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7923614119266328> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>

E-mail: hermany@unisc.br

Trabalho enviado em 29 de dezembro de 2020 e aceito em 20 de abril de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.04., 2022, p. 2293-2323.

Cleide Calgaro e Ricardo Hermany

DOI: [10.12957/rdc.2022.56865](https://doi.org/10.12957/rdc.2022.56865) | ISSN 2317-7721

RESUMO

O presente artigo busca analisar como os pressupostos teóricos da subsidiariedade, em especial na dimensão administrativa interna, pode orientar a análise dos limites e potencialidades do espaço territorial local, no que tange aos pequenos municípios, frente ao problema da despopulação rural. Desse modo, o problema a ser respondido é o seguinte: quais as potencialidades de aplicação da subsidiariedade administrativa interna para atribuir a centralidade à esfera local na efetivação das políticas públicas e, com isso, enfrentar o processo em curso de extinção dos pequenos municípios agrícolas? Assim, tem-se como objetivos específicos: a) analisar a sustentabilidade e a subsidiariedade como uma interconexão necessária para a reinserção do espaço rural; b) estudar o poder local e a efetivação de políticas públicas; c) averiguar a proposta de extinção e fusão de parcela dos municípios brasileiros e análise da PEC 188/2019. Para tanto, utiliza-se os métodos de procedimento monográfico e de abordagem dedutivo, e a técnica de pesquisa é a bibliográfica. Conclui-se que é essencial que os municípios tenham o amparo legislativo no que tange à repartição de competências, para que possam resolver os problemas ambientais e mesmo os sociais, visto que é avultante a complexidade em demarcar de forma precisa as áreas de interesse correspondentes a cada ente público. O princípio da subsidiariedade permite que o município possa lidar com os impactos locais, trazendo uma perspectiva de implementação e fortificação do poder local. Por fim, no tópico três, fez-se um estudo sobre a PEC 188/2019, no caso do Brasil, a qual altera dispositivos constitucionais para reduzir a quantidade de municípios que são deficitários em orçamento. Portanto, deve haver auxílio a esses municípios com problemas orçamentários, uma vez que é a partir deles que se implementa o poder local e a participação popular e, com isso, concretiza-se a democracia e a cidadania no país.

Palavras-chave: PEC 188/2019. Políticas Públicas. Princípio da subsidiariedade. Sustentabilidade.



ABSTRACT

This article seeks to analyze how the theoretical assumptions of subsidiarity, especially in the internal administrative dimension, can guide the analysis of the limits and potentialities of the local territorial space, regarding small municipalities, in view of the problem of rural depopulation. Thus, the problem to be answered is: what are the potentialities for the application of internal administrative subsidiarity to attribute centrality to the local sphere in the implementation of public policies and, thus, face the ongoing process of extinction of small agricultural municipalities? Therefore, the specific objectives are: a) analyze sustainability and subsidiarity as a necessary interconnection for the reintegration of the rural area; b) study local power and the implementation of public policies; c) investigate the proposal for extinction and merger of a portion of Brazilian municipalities and analysis of PEC 188/2019. For this, the methods used are the monographic procedure and the deductive approach, and the research technique is the bibliographic. It is concluded that it is essential that municipalities have legislative support regarding the division of competences, so that it can solve environmental and even social problems, since its great complexity in demarcating precisely the areas of interest corresponding to each public. The principle of subsidiarity allows the municipality to deal with local impacts, bringing a perspective of implementation and strengthening of local power. Finally, in topic three, a study was made on PEC 188/2019, in the case of Brazil, which alters constitutional provisions to reduce the number of municipalities that have deficit budgets. Therefore, there must be assistance to these municipalities with budgetary problems, since it is from them that local power and popular participation are implemented and, with this, democracy and citizenship in the country are achieved.

Keywords: PEC 188/2019. Public Policy. Principle of subsidiarity. Sustainability.



INTRODUÇÃO

No presente artigo, busca-se entender como os pressupostos teóricos da subsidiariedade, em especial na dimensão administrativa interna, de matriz europeia, mas implícita no ordenamento jurídico brasileiro, pode orientar a análise dos limites e potencialidades do espaço territorial local, notadamente no que tange aos pequenos municípios, fundamentais para fazer frente ao grave problema da despopulação rural. Neste diapasão, os autores que sustentam teoricamente, como referencial, o presente estudo está relacionado à conceituação deste relevante princípio que atua como elemento (re)orientador de competências sobrepujando o papel dos espaços de gestão mais próximos dos cidadãos.

Assim, parte-se do problema a ser respondido, a saber: quais as potencialidades de aplicação da subsidiariedade administrativa interna para atribuir a centralidade à esfera local na efetivação das políticas públicas e com isso enfrentar o processo em curso de extinção dos pequenos municípios agrícolas? Desta feita, tem-se como objetivo geral deste artigo analisar a subsidiariedade – em sua dimensão administrativa interna – e seus reflexos na centralidade da esfera municipal para a execução de políticas públicas a fim de enfrentar as tentativas de extinção dos pequenos municípios rurais.

Como objetivos específicos, tem-se: a) analisar a sustentabilidade e a subsidiariedade como uma interconexão necessária para a reinserção do espaço rural; b) estudar o poder local e a efetivação de políticas públicas; c) averiguar a proposta de extinção e fusão de parcela dos municípios brasileiros e análise da PEC 188/2019.

O artigo tem como base a pesquisa exploratória, sendo que tem como objetivo principal o de proporcionar uma familiaridade maior com o tema que está sendo estudado e debatido. Para tanto, utiliza-se o método de procedimento monográfico, que visa o estudo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades, tendo como finalidade a obtenção de generalizações. Além disso, o método de abordagem é o dedutivo.

O estudo está dividido em três momentos, sendo que: no primeiro, discute-se acerca da sustentabilidade e da subsidiariedade e a interconexão necessária para a reinserção do espaço rural, verificando como é possível essa ligação e como ela permite a implementação de políticas públicas locais que sejam pautadas na cidadania, na participação, na democracia e na solidariedade. No segundo tópico, estuda-se o espaço local, sua influência na sociedade e como ele pode auxiliar a



implementação e a operacionalização das políticas públicas no âmbito rural. A investigação do espaço local é um concretizador da democracia participativa e da cidadania, o que permite a participação das pessoas no destino das comunidades, levando a um sentimento de pertencimento e, com isso, possibilitando aferir quais são os problemas da comunidade inteligente local e, a partir disso, efetivar alternativas de solução e minimização de tais problemas. Por fim, no terceiro tópico, faz-se uma investigação sobre a PEC 188/19, que objetiva a extinção de determinadas estruturas municipais no país, demonstrando os aspectos negativos dessa PEC.

1. SUBSIDIARIEDADE ADMINISTRATIVA INTERNA: UMA APROXIMAÇÃO TEÓRICA NECESSÁRIA PARA A REINSERÇÃO DA CENTRALIDADE DO ESPAÇO RURAL

O princípio da subsidiariedade pode ser um mecanismo para que haja a implementação de políticas públicas no espaço local. Dessa maneira, torna-se importante estudar esse princípio, visto que ele permite que se interprete a estrutura governamental local, de maneira, a auto-administração das unidades locais, o que possibilita gerir as políticas públicas e consolidar tanto a cidadania quanto a democracia, visto que é a partir desse princípio que o sentimento de pertencimento pode ser fortemente implementado e operacionalizado. Na visão de Martins (2003, p. 457), “se a subsidiariedade não existe senão num quadro que haja entidades autônomas umas das outras ou face ao Estado, ela só é desde logo aplicável no âmbito da administração autônoma”.

Já para Krell (2008, p. 43), “o princípio da subsidiariedade é a sua ‘função relacional’, que obriga o poder estatal a possibilitar, potencializar e promover as ações das entidades menores, em prol do bem comum”. Baracho (1996, p. 46) defende que o princípio da subsidiariedade “deve ser interpretado como inerente à preservação das individualidades, dentro dos vários agrupamentos sociais”, nos quais a estrutura governamental conjecture os elementos da subsidiariedade, estabelecendo a auto-administração das unidades locais.

Para que exista a valorização dos cidadãos, torna-se necessário o engajamento de todas as esferas federativas, seja do Estado, dos municípios, dos governantes, dos partidos políticos e do próprio cidadão, através de sua comunidade. É com base nisso que se consolida o princípio da subsidiariedade, segundo o qual os municípios permitem que os seus cidadãos possam participar das demandas sociais e ambientais e decidir, de forma concreta e não abstrata, a solução da problemática daquela localidade.



Baracho (1996, p. 57) entende que o princípio da subsidiariedade é um instrumento para equilibrar as mudanças sociais, permitindo que se compreendam as necessidades existentes e como saná-las¹. Essa concepção de subsidiariedade traz a repartição de bens e garante aos cidadãos condições fundamentais para que tenham a liberdade de participar dos rumos de seu município e, conseqüentemente, de seu país. Mais adiante, Baracho (1996, p. 66) destaca que “[a] ideia de subsidiariedade reclama relativa repartição de bens, não para nivelamento absoluto, mas para garantir a cada um as condições necessárias para o exercício de sua liberdade”. Portanto, esse princípio “não implica apenas a distribuição dos bens, para que esses recursos provenham da sociedade civil, o mais largamente possível, não dependendo apenas das instâncias públicas”.

Destarte, esse princípio² vem restabelecer a dignidade e os direitos sociais e fundamentais dos cidadãos pertencentes a um determinado espaço local, visto que as decisões legislativas, e mesmo administrativas, são tomadas com base na necessidade da população. Essa articulação entre os municípios e os cidadãos, efetivada por políticas públicas, garante a democracia e a cidadania, sendo que a distribuição de competências para as esferas locais pode construir decisões públicas fundamentais para resolver os problemas socioambientais, além de não desrespeitar os limites constitucionais impostos e garantir dois fundamentos importantes, quais sejam, a democracia e a cidadania, melhorando as estruturas sociais, políticas e a conjuntura do país.

Dewey (2008, p. 16) compreende que a noção de democracia é uma ideia mais ampla e mais complexa que se possa exemplificar no Estado, ainda no melhor dos casos. Importante lembrar que a democracia é uma construção de todos, dos cidadãos e do Estado, pois deve ocorrer a participação e a vontade política, em busca de melhora nas estruturas sociais. Dewey (2008, p. 20-21), ainda ressalta que “a formação democrática vem da vontade política, não pode se dar apenas por meio da afirmação da liberdade do indivíduo perante o Estado, mas envolve um processo social”. Portanto, “o indivíduo como participante ativo de empreendimentos comunitários – tendo consciência da responsabilidade compartilhada e de cooperação – é o agente político democrático”.

¹ “O princípio da subsidiariedade é considerado como instrumento utilizável pelos governantes, na procura de equilíbrio, necessário a redefinir as novas mudanças procuradas pela sociedade, na compreensão e efetivação de suas necessidades” (BARACHO, 1996, p. 57).

² “Conceitua-se subsidiariedade como princípio pelo qual as decisões, legislativas ou administrativas, devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, isto é, por aqueles que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas. Está assim o princípio de subsidiariedade relacionado com a situação constitucional definida nas competências dos entes que compõem o tipo de Estado consagrado (unitário, autônomo, regional e federal) e o processo de descentralização política e administrativa” (BARACHO, 1996, p. 92).



Com base no exposto, a participação do cidadão, o qual se sente pertencente a uma comunidade, permite melhorar as estruturas sociais, ambientais, políticas e etc. do país, além de efetivar a democracia e garantir a cidadania. Nesse sentido, Martins (2003, p. 19), aborda que a subsidiariedade “é alheia a sistemas ideológicos, ou doutrinas sistematizadas e classificadas, porquanto em si não exprime nenhuma opção valorativa”. Conforme a autora (2003, p. 24), a subsidiariedade aplica-se, em termos jurídicos, “a toda a acção ou obrigação que supre ou robustece outra principal, sem que desta acepção se possa deduzir qual o objecto de que se trata”. De tal modo, a subsidiariedade poderia ser

[...] tomada numa acepção geral ou comum como correspondendo ao entendimento que todos e que cada um tem de poder ser auxiliado, se necessário, a ultrapassar incapacidades, ou de não ser auxiliado, por desnecessário, tendo em vista um desenvolvimento pleno das respectivas capacidades (MARTINS, 2003, p. 24).

Evidencia-se que esse princípio está expresso na comunidade internacional, como, por exemplo, no âmbito do Parlamento, nos seguintes acordos: Acordo da Mesa do Parlamento de Andalúcia³, de 18 de novembro de 2009, o qual regulamenta o procedimento para o controle do princípio de subsidiariedade nas propostas legislativas da União Europeia; Regulamento do Parlamento de Canárias, de 17 de abril de 1991, nos Artigos 48 e 49; Acordo da Mesa do Parlamento de Cantabria, de 27 de novembro de 2009, Resolução Geral da Presidência das Cortes de Castilla - La Mancha, que estabelece regras para o controle do princípio da subsidiariedade nas propostas legislativas da União Europeia (CORTECLM, 2009); além disso, nas Cortes de Castela e Leon, estabeleceu-se a Resolução da Presidência, de 2009, acerca das normas sobre o procedimento de controle da aplicação do princípio da subsidiariedade nos projetos de ato legislativo da União Europeia; Regulamento do Parlamento de Catalunha, no artigo 181. Ademais, existem normativas europeias, normas estatais, estatutos de autonomia, entre outras que podem ser consultadas no Parlamento da Galícia⁴.

³ Consultar em: <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipo_documento=bopa&id=43213#PAGE=43>. Acesso em: 16 maio 2020.

⁴ Consultar o índice em: PARLAMENTO DA GALÍCIA. *Princípio de subsidiariedade*. Disponível em: <<http://www.parlamentodegalicia.org/sitios/web/bibliotecahoxenoparlamento/xornadas-subsidiariedade-web.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2020.



O princípio da subsidiariedade é reconhecido no artigo 5º do Tratado da União Europeia⁵ e desenvolvido no Protocolo nº 2 do referido tratado⁶, sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Segundo o glossário das sínteses da Eur-Lex (2020, s.p.), o princípio de subsidiariedade é definido no artigo 5º do Tratado da União Europeia e tem como objetivo a garantia de uma tomada de decisões que seja mais próxima do cidadão, “mediante a verificação constante de que a ação a empreender a nível da UE [União Europeia] se justifica relativamente às possibilidades oferecidas a nível nacional, regional ou local”. Com isso, esse princípio deve “atuar quando a sua ação seja mais eficaz do que uma ação desenvolvida a nível nacional, regional ou local (exceto quando se trate de domínios da sua competência exclusiva)”. Desse modo, o princípio da subsidiariedade está “relacionado com o princípio da proporcionalidade, que supõe que a ação da UE não deve exceder aquilo que seja necessário para alcançar os objetivos dos tratados”.

Com base nesses aspectos, há dois protocolos fundamentais anexos ao Tratado de Lisboa, que a Eur-Lex (2020, s.p.) traz à baila:

⁵ “Art. 5 - 1.A delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. 2. Em virtude do princípio da atribuição, a União atua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objetivos fixados por estes últimos. As competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-Membros. 3. Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União. As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com o processo previsto no referido Protocolo. 4. Em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados. As instituições da União aplicam o princípio da proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade” (ESPANHA. Jornal Oficial da União Europeia. Tratado Da União Europeia, 2020).

⁶ “AS ALTAS PARTES CONTRATANTES, DESEJANDO assegurar que as decisões sejam tomadas tão próximo quanto possível dos cidadãos da União, DETERMINADAS a fixar as condições de aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade consagrados no artigo 5.o do Tratado da União Europeia, bem como a instituir um sistema de controlo da aplicação dos referidos princípios, ACORDARAM nas disposições seguintes, que vêm anexas ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [...]” (ESPANHA. Jornal Oficial da União Europeia. Tratado Da União Europeia, 2020).

O Protocolo n.º 1, relativo ao papel dos Parlamentos nacionais, incentiva a participação dos Parlamentos nacionais nas atividades da UE e exige que os documentos e as propostas da UE lhes sejam prontamente apresentados para que possam examiná-los antes de o Conselho tomar uma decisão. O Protocolo n.º 2 estabelece que a Comissão deve ter em conta a dimensão regional e local de todos os projetos de atos legislativos e elaborar uma ficha com elementos circunstanciados que permitam apreciar a observância do princípio da subsidiariedade. O Protocolo permite aos parlamentos nacionais oporem-se a uma proposta se esta violar este princípio, o que levará à revisão da proposta e à possibilidade da sua manutenção, alteração ou retirada pela Comissão ou a um bloqueio por parte do Parlamento Europeu ou do Conselho. Em caso de violação do princípio de subsidiariedade, o Comitê das Regiões ou os países da UE podem remeter o ato adotado diretamente para o Tribunal de Justiça da União Europeia.

Desta forma, observa-se que a subsidiariedade está ligada à proporcionalidade e permite uma forte aproximação com o cidadão europeu. No art. 5º do Tratado da União Europeia, tem-se a distinção entre a delimitação de competências e seu exercício, sendo que existe a ligação entre a proporcionalidade e a subsidiariedade. Também se observa a definição desses princípios, que tem como base, no art. 5º (2) as atribuições, no art. 5º (3) a subsidiariedade e no art. 5º (4) a proporcionalidade.

Ainda, evidencia-se que a subsidiariedade permite que as decisões locais sejam tomadas nos municípios, o que viabiliza a sustentabilidade e a implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável. Consequentemente, as decisões locais são tomadas a nível de grupos políticos e sociedade civil, levando a uma municipalização da sustentabilidade, efetivando os pilares trazidos por Sachs (1993). A ideia da subsidiariedade, fortalece os municípios, pode estabelecer as condições políticas que possibilitem a participação dos atores sociais, criando mecanismos que os preparem para o exercício da cidadania e da democracia, além de efetivar a consciência cidadã e a cultura política. De tal modo, é fundamental o fortalecimento das capacidades técnicas dos gestores municipais, pois, assim, estes estarão preparados para dirimir conflitos e coordenar ações conjuntas com a sociedade civil.

Por conseguinte, é necessário que sejam estabelecidos mecanismos de participação dos atores sociais, promovendo espaços institucionalizados e transparentes, permitindo que a população tenha acesso às informações necessárias para o processo decisório. Logo, é essencial democratizar os processos para que os cidadãos saibam dos problemas socioambientais e consigam efetivar a



sustentabilidade em seus diversos pilares, pautada nos objetivos de desenvolvimento sustentável⁷. Assim, a subsidiariedade servirá para unir a participação social e a sustentabilidade, formando uma nova cultura e racionalidade social.

Dessa maneira, o desenvolvimento comunitário permite a proteção do meio ambiente e da sociedade, sendo que para tanto os municípios devem ser responsáveis pela gestão ambiental pautada em um manejo sustentável e na conservação dos ecossistemas. Para isso, são necessárias estratégias e projetos locais que possibilitem verificar as necessidades da comunidade e do meio ambiente. A modernização dos municípios e da máquina administrativa e o fortalecimento do espaço local são a chave para o fortalecimento da gestão pública e, consequentemente, para se atingir a sustentabilidade a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). Jacobi (1999, p. 42) explica que

[...] a idéia de sustentabilidade implica na prevalência da premissa de que é preciso estabelecer uma limitação definida nas possibilidades de crescimento e um conjunto de iniciativas que levem em conta a existência de interlocutores e participantes sociais relevantes e ativos através de práticas educativas e de um processo de diálogo informado, o que reforça um sentimento de co-responsabilização e de constituição de valores éticos. Isto também implica em que uma política de desenvolvimento na direção de uma sociedade sustentável não pode ignorar nem as dimensões culturais, nem as relações de poder existentes e, muito menos, o reconhecimento das limitações ecológicas, sob pena de apenas manter um padrão predatório de desenvolvimento.

Dessa forma, existe a necessidade de se conjugar a subsidiariedade com as políticas públicas locais, assunto que será tratado a seguir, a fim de se efetivar o direito à sustentabilidade no âmbito agrícola. Ressalta-se que a subsidiariedade fortalece as *smart communities* e eleva a possibilidade de se atingir a sustentabilidade nas dimensões trazidas por Sachs (1993), além de efetivar os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) apresentados pela ONU.

⁷ “O desenvolvimento sustentável não se refere especificamente a um problema limitado de adequações ecológicas de um processo social, mas a uma estratégia ou modelo múltiplo para a sociedade, que deve levar em conta tanto uma viabilidade econômica quanto ecológica. Num sentido abrangente, a noção de desenvolvimento sustentável à necessária redefinição das relações sociedade humana - natureza e portanto, a uma mudança substancial do próprio processo civilizatório” (JACOBI, 1999, p. 40).

2. O PODER LOCAL E A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A VALORIZAÇÃO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS AGRÍCOLAS NA CONCRETIZAÇÃO DA SUBSIDIARIEDADE

Para que as políticas públicas tenham maior resultado em sua implementação e para a resolução de problemas, faz-se necessário implementá-las dentro do espaço local, além de verificar como os atores sociais se adaptam a elas dentro desse contexto vigente. A cidadania gera sentimento de pertencimento. Quando o cidadão se sente pertencente à comunidade, consegue participar ativamente, mudando os rumos de seu município e de seu país, visto que sabe quais são os problemas que afligem a localidade onde vive.

Derani (2006, p. 132) entende que a política se consolida pela ação do Estado, contudo não é uma ação do Estado, posto que se configura como uma ação da comunidade. Portanto, no “Estado Moderno se consolida por uma identidade distinta a da sociedade civil a qual ele se contrapõe. [...] A política no seu sentido primordial não é ação do Estado. É uma ação da comunidade”. Com base nisso, “quando a comunidade se torna Estado e sociedade civil, a política toma outros contornos; definem-se duas partes distintas que se relacionam de maneira mais ou menos recíproca, pois não há equidade”. Assim, “o Estado é ele próprio uma formação social. Se ele concede ou realiza algo na sociedade, na verdade ele concretiza em atos um poder que lhe fora antes outorgado”.

Salienta-se que “quando ele faz é porque ele deve fazer, e ele deve porque há uma norma que impõe aquilo que ele deva fazer. Esta norma existe como resultado de embates sociais que permitiram aqueles resultados”. Por isso, “o Estado faz aquilo que a sociedade quer que ele faça”. Sob essa ótica, a autora explica que as políticas públicas devem ser ações coordenadas entre os entes estatais, a fim de tornar a sociedade mais democrática e permitir maior participação da população envolvida nas demandas⁸.

Arzabe-Massa (2006, p 58)⁹ destaca que as políticas públicas são uma resposta para alguns aspectos sociais que requerem uma demanda, portanto, o desenvolvimento socioeconômico produz

⁸ “A política pública é um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grandes partes por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes. Como prática estatal, surge e se cristaliza por norma jurídica. A política pública é composta de ações estatais e decisões administrativas competentes. Uma sociedade mais democrática, mais consciente, com instrumentos de maior participação. É uma sociedade em que a política pública conterà de maneira mais fiel a força decisória da sociedade” (DERANI, 2006, p. 135).

⁹ “É necessário frisar que as políticas públicas não se limitam à organização da ação do Estado sobre a sociedade. Ao estabelecer metas, e os caminhos para a consecução dessas metas, as políticas públicas vinculam, além dos órgãos estatais, também agentes econômicos, organizações de sociedade civil e também os

níveis crescentes de segurança existencial, a qual, por sua vez, contribui para o desenvolvimento humano. Compreende-se que as políticas públicas feitas pelo Estado e pelo governo¹⁰ podem implementar a inserção social e a cidadania no espaço local. Tais políticas públicas podem levar a uma proposta comunitária.

Nesse sentido, Etzione (1996, p. 119) traz a noção de valores compartilhados, com os quais estão majoritariamente comprometidos os membros de uma sociedade, fazendo com que exista uma ordenação voluntária pela maior parte da população, além de que se reforça a habilidade de uma sociedade para formular políticas públicas específicas. O autor entende que devem ser considerados, “resumidamente, apenas pontos relevantes para o papel dos valores compartilhados na garantia de uma boa sociedade, [o] que está em jogo aqui”¹¹.

Portanto, o espaço local é o espaço de conquista e de resolução de demandas sociais e ambientais. A despopulação no meio rural pode ser reduzida a partir da implementação de políticas públicas que permitam a inserção dos trabalhadores em serviços que sejam rentáveis e ecoeficientes, sendo que para tanto destaca-se o papel do espaço local, que é o lugar pelo qual o cidadão conhece suas demandas, têm direitos e deveres, mas, principalmente, sente-se pertencente a essa esfera. De acordo com Dowbor (2002, p. 4), “ao definirmos a unidade básica de gestão social, em termos territoriais, estamos definindo o ponto onde as diversas iniciativas adquirem coerência de

particulares, como indica uma rápida lançada de olhos sobre políticas econômicas ou políticas sociais de saúde, de educação, de trabalho” (ARZABE-MASSA, 2006, p. 58).

“A concepção e implantação de políticas públicas constituem respostas a alguns aspectos da vida social que passa a ser percebido como problemático suficientemente forte para demandar uma intervenção por parte do Estado. Esta descoberta de um novo problema social usualmente relaciona-se a informações anteriormente não disponíveis ou, se disponíveis, não reconhecidas” (ARZABE-MASSA, 2006, p. 54).

“O desenvolvimento socioeconômico produz níveis crescentes de segurança existencial, que vem a ser sua contribuição mais básica ao desenvolvimento humano. Esse processo alivia as pessoas de restrições materiais em suas escolhas de vida, o que contribui para a ascensão dos valores de autoexpressão, porque permite às pessoas superar a mera sobrevivência e concentrar-se em outras metas. Mas proporcionar segurança existencial não é a única forma pela qual o desenvolvimento socioeconômico contribui para os valores de autoexpressão. A experiência crescente da autonomia, ligada à ascensão da sociedade do conhecimento e suas complexidades sociais, redes transversais e interações humanas diversificadas, também é importante” (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 71).

¹⁰ *Políticas de governo* são aquelas que o Poder Executivo acaba por decidir em um processo legislativo de formulação e implementação de determinadas medidas para que possam responder às demandas colocadas na própria agenda política interna. *Políticas de Estado* são aquelas que envolvem as burocracias de várias agências do Estado e passam pelo Poder Legislativo ou por instâncias diversas de discussão, depois que sua tramitação dentro de uma esfera da máquina do Estado envolve estudos técnicos e várias análises de impacto e de efeitos econômicos ou orçamentários.

¹¹ “Brevemente sólo los puntos pertinentes al papel de los valores compartidos a la hora de asegurar una buena sociedad, que es lo que aquí está en juego” (ETZIONE, 1996, p. 119, tradução nossa).



conjunto, e onde podem ser articulados mecanismos participativos capilares da própria comunidade”.

Quanto mais perto a tomada de decisão acontece, mais se contemplam as demandas institucionais e as problemáticas que se apresentam. Na visão de Alcântara (2001, p. 10), o espaço referente ao poder municipal e “a esfera privilegiada de governo é a mais próxima do cidadão, capaz, em conjunto com a população, de equacionar e prestar serviços”, como também permite “conduzir processos de articulação e entendimento entre os agentes da sociedade civil, responsáveis pela promoção do desenvolvimento econômico, em nível local”. Para Dowbor (2002, p. 79), o poder local pode ser denominado como o “sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado, implica, portanto, alterações no sistema de organização da informação, reforço da capacidade administrativa e um amplo trabalho de formação”.

Essa redefinição dos debates sobre o poder local tem a possibilidade de contribuir para uma retomada da centralidade ao cidadão, que acaba sendo deixado de lado pela globalização, o que faz com que as pessoas se tornem alheias aos processos decisórios tomados pela esfera nacional, visto que não se sentem pertencentes a esse espaço público. Por conseguinte, observa-se que é necessário que haja um consenso que proporcione ao cidadão uma forma ativa de participação nos processos decisórios dos estados e, com isso, a esfera local seja um meio eficaz de combate ao distanciamento dos centros de poder.

Desse modo, verifica-se que é no espaço local que as políticas públicas se consolidam e ganham força na agenda governamental. É a partir dessa esfera que os problemas são mais visíveis e se inserem de forma plena nas agendas, vindo a se tornar mais facilmente políticas públicas, visto que a opinião pública está em uma fase na qual se sente pertencente à esfera pública. Baracho (1996, p. 20) afirma que “as políticas públicas, através da estrutura e de operações do governo local, tomam nova conscientização, com referências ao conceito político de federalismo”.

Desse modo, as políticas públicas consolidam-se melhor nos espaços locais, concretizando o federalismo. Baracho (1996, p. 40) salienta, ainda, que o Estado não pode “ser considerado como um corpo estranho, no qual os cidadãos são vistos burocraticamente. Suas atividades precisam ser compreendidas, em relação às comunidades menores e aos particulares”. Com isso, é importante que as comunidades menores possam implementar que tipo de política pública pode integrar a agenda governamental, pois as comunidades sabem quais problemas devem sanar. Assim, a decisão política se pauta na opinião pública, a qual expressa suas decisões formalizando a democracia



participativa e a cidadania. Além de impactar a qualidade de vida dos cidadãos, o sentimento de pertencimento possibilita a resolução dos problemas socioambientais que estão prementes nessa comunidade.

Dowbor (2016, p. 4) aduz que “o poder local não é condição suficiente para mudar o mundo, sem dúvida, mas é sim condição necessária: à democracia começa por casa”. O autor demonstra que existem problemas, como o da desigualdade enfrentada pelo Brasil, os quais acabam se somando às catástrofes ambientais. Os dois grandes problemas da desigualdade e da destruição ambiental precisam de alternativas e melhorias, seja no Brasil ou na Espanha. Para Dowbor (2016, p. 5), “até há pouco tempo nos contentávamos com o crescimento econômico, acreditando que o resto seguiria”.

Esses problemas existem não somente a nível nacional, mas também global, e, com isso, é preciso verificar o que fazer a nível local, “na nossa cidade, no nosso bairro, no espaço onde as pessoas podem se organizar para gerar o que tem sido chamado singelamente do ‘bem viver’”. Logo, “o poder local é um instrumento de gestão poderoso, mas insuficiente”. É necessário que haja bom senso a fim de pensar que “uma sociedade que funciona tem de assegurar em cada cidade o convívio social equilibrado, um rio limpo, saneamento adequado, riqueza cultural – enfim, uma forma civilizada de vida, e não esta guerra de todos contra todos, a chamada corrida de ratos global” (DOWBOR, 2016, p. 5).

Percebe-se que existe a necessidade de participação local para a resolução dos problemas socioambientais apresentados. Dowbor (2016, p. 8) ressalta que há exemplos dessa participação local “na Suécia, [onde] o cidadão participa em média de 4 organizações comunitárias”. Por conseguinte, “na Colômbia generalizou-se a organização comunitária nas ‘veredas’”. Já no estado de Kerala, na Índia, tem-se “ótimos resultados nas suas políticas em virtude do sistema participativo”. Outras cidades que “conseguiram excelência de qualidade de vida, desde Barcelona a Vancouver ou Amsterdã, todas geraram processos decisórios com ampla autonomia local e sistemas participativos sofisticados”¹². Tais cidades são exemplos que demonstram a possibilidade de uma gestão

¹² “Na cidade de São Paulo, constituiu-se em 2008 uma rede de cerca de 500 organizações da sociedade civil, denominada Nossa São Paulo. Durante a fase preparatória em 2007, foram-se agregando às comunidades, e 14 comissões elaboraram um sistema de 130 indicadores de qualidade de vida da cidade. Conseguiu-se aprovar uma lei que muda a Lei Orgânica da cidade: o prefeito eleito terá 90 dias para se comprometer com resultados quantificados, as ‘metas’. O programa municipal já não será do prefeito, que diz ‘meu programa’, e sim o programa da cidade. Inspirado no exemplo de ‘Bogotá Como Vamos’, esta experiência consiste na reapropriação das políticas pela comunidade. Ao gerar transparência na política local (democratização das informações), e ao democratizar os processos decisórios (participação da sociedade civil, descentralização em nível de sub-prefeituras), o movimento está introduzindo uma outra forma de gestão. Várias cidades estão

participativa a nível local, onde as políticas públicas possam propor estratégias que farão com que a gestão municipal tenha autonomia e consiga resolver os problemas que a ela se apresentam. O autor também destaca que “cada município tem sua particularidade, o que leva a gestão municipal verificar isso e resolver, e, desse modo, na seção seguinte se estudará a estrutura municipal”.

O espaço local permite que haja transformação, “surge com a informática e a internet uma nova geração de inovações no plano das técnicas de gestão municipal” (DOWBOR, 2016, p. 12), o que faz da participação comunitária o instrumento coerente para a “regulação das principais atividades da área social, da urbanização, da pequena e média produção, além de constituir um ‘lastro’ indispensável para o equilíbrio do conjunto das atividades no nível macro-económico” (DOWBOR, 2016, p. 16).

Além disso, as políticas públicas são um dos eixos que permitem o desenvolvimento do local e uma gestão municipal compartilhada - baseada na subsidiariedade. Contudo, o debate local se torna mais centralizado e agregador, pois os cidadãos se sentem pertencentes e conseguem resolver melhor os impasses socioambientais. Na visão de Fischer (1993, p. 11), o poder local associa-se especialmente “[...] ao conjunto de redes sociais que se articulam e superpõem, com relações de cooperação ou conflito, em torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração deste conjunto”.

Arretche (1996, p. 5) compreende a centralização como uma concentração de recursos, ou mesmo de competências ou do poder decisório, nas mãos de entidades que são centrais ou tidas como centro, como é o caso do governo. Por isso, descentralizar permite que se possa deslocar esses recursos da centralidade e inseri-los em outras entidades que são descentralizadas.

seguindo o mesmo caminho no Brasil, na linha do movimento Cidades Sustentáveis. Piraí é uma cidade pequena do Estado do Rio de Janeiro. O prefeito da cidade mobilizou um pesquisador do desenvolvimento local, Franklin Coelho, para gerar um processo de inclusão digital na cidade. Um sistema público municipal de acesso à internet banda-larga generalizado tornou as pequenas empresas locais muito mais produtivas, ao liberá-las dos tradicionais atravessadores. Qualquer empório compra após consulta na internet, buscando melhores preços, e passa a ter mais clientes. É uma desintermediação do ciclo econômico. Os pequenos produtores de tilápia hoje vendem a pele para o Japão, aproveitando a conectividade da internet. Uma pessoa que tem um problema para resolver comunica via internet, em vez de tirar o carro da garagem: são os bits que viajam, não as pessoas. Nas escolas públicas, cada criança recebe um laptop, e numa aula de geografia acessa o Google Earth para visualizar a região estudada. Gilberto Gil, o artista-intelectual-político, ao visitar a experiência, já ajudou a construir a ponte entre a conectividade, a educação e a cultura. Trata-se, aqui também, de uma apropriação das transformações pela própria comunidade” (DOWBOR, 2016, p. 8).



Desse modo, o poder local¹³ representa a retomada do valor que o Estado possui frente à sociedade, permitindo que as demandas urgentes possam ser resolvidas e, conseqüentemente, novas relações entre governo e sociedade civil possam ser estabelecidas, um dos princípios fundamentais de uma democracia participativa. Criam-se interlocuções entre diferentes setores sociais e, com isso, mecanismos que, ao assegurar a participação social, levam à tomada de decisões em conjunto. É a partir disso que os municípios passam a ter autonomia e aumento da capacidade de iniciativas locais. Todavia, é preciso respeitar as competências estabelecidas nos estados e garantir a autonomia administrativa e orçamentária dos municípios. Desse modo, o governo na esfera federal deve transferir as competências a nível local para permitir essa autonomia.

O poder local¹⁴ possui, de acordo com Fischer (1992, p. 107), “um caráter relacional recíproco, mas também sugere desequilíbrio no momento em que há atores que exercem o poder, enquanto outros a ele se submetem”. Dessa maneira, “o exercício do poder é um jogo de forças antagônicas em que há dominação eventual, mas que supõe uma margem de liberdade e de possibilidades de ação”. Com base nisso, existem as “zonas de incerteza, como lembram os autores¹⁵,

¹³ “A importância estratégica do local como centro de gestão do global no novo sistema técnico-econômico pode ser apreciada em três âmbitos principais: o da produtividade e competitividade econômicas, o da integração sociocultural e o da representação e gestão políticas” (BORJA; CASTELLS, 1997, p. 14).

¹⁴ “Os processos em escala local articulam-se com macroprocessos em escala nacional e internacional e, no trato da questão, 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).

¹⁵ “Biarez e Briquet lembram que o poder local tem a mesma essência do poder político, onde se conformam “as assimetrias constitutivas das ‘relações sociais’ e onde as zonas de incerteza são as áreas de ação e reação. Falar em poder político é falar em dominação e soberania, em Estado e em suas formas de organização. Se o Estado é produto da institucionalização progressiva de uma estrutura política, que supõe interdependência entre governantes e governados, não se pode desconhecer que a esfera local faz parte desta institucionalização, desta racionalização, como lembra Biarez. Os processos em escala local articulam-se com macroprocessos em escala nacional e internacional e, no trato da questão, 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).

“De outra parte, é interessante a crítica de Gaudin sobre um mesmo viés de análise, constatando, tanto na abordagem marxista quanto na funcionalista, a concepção do local de forma essencialmente reativa - isto é, em oposição aos processos gerais iniciados pelo Estado e sem identidade em relação a este. Tal crítica contém um alerta importante sobre a necessidade de levar em conta a estruturação e o funcionamento dos espaços políticos locais em si mesmos, bem como de considerar a articulação entre o poder local e o poder em âmbito mais global não como uma simples relação de dominação do último sobre o primeiro, mas como um conjunto de articulações entre coletividades e espaços diversificados de diferentes níveis. Se o poder local, de certa forma, define-se por exclusão e oposição a outros níveis (o local se opõe ao global, o local se opõe ao nacional), não há como estudar o tema sem fazê-lo correlativamente, em um duplo movimento: do Estado central ao local, do local ao central. A análise do poder, como diz Massolo, não pode restringir-se ao Estado central como

na relação de poder, que possibilitam movimentos de aproximação e recuo, confrontos e aproximações”.

Entretanto, para que isso aconteça, existe a necessidade de uma nova cultura política e social, pois os limites estão diretamente vinculados às forças sociais, aos atores sociais, à capacidade de mobilização e articulação de segmentos sociais e públicos. Uma gestão social participativa e compartilhada fortalece a subsidiariedade e as políticas públicas, o que conduz à efetivação da cidadania e de uma democracia participativa. Para a construção da cidadania, é preciso que haja atuação política dos governos e da sociedade civil, no caso aqui mencionado, a nível local. Essa cidadania se vincula à democracia e aos direitos fundamentais, permitindo que os governos locais possam democratizar as instituições e as estruturas públicas, além de possibilitar a participação das pessoas na tomada de decisões. Essa democracia articula o povo e o governo, proporcionando que haja fiscalização e auxílio ao poder público, além da possibilidade de criação de políticas públicas de estado que minimizem, ou quem sabe até eliminem, os problemas que se apresentam.

Desse modo, as políticas públicas se tornam eficazes e permitem a participação dos cidadãos, quando aplicadas em nível local. A (re) organização do Estado, com fundamento na descentralização das políticas públicas, possibilita a erradicação do clientelismo da relação existente entre Estado e sociedade civil, efetivando a cidadania, com um ator social que seja capaz de transformar, criar e fiscalizar as políticas públicas e, com isso, concretizando os direitos e garantias fundamentais. Para isso, a cultura política e a participação são essenciais, pois garantem ao cidadão a forma argumentativa e a possibilidade de críticas e de fiscalização aos espaços públicos, estabelecendo um debate e o consenso na esfera local, lugar legítimo para que se implementem políticas públicas e a cidadania, além de efetivar um debate para a resolução dos problemas socioambientais.

Na visão de Gorczewski e Tauchen (2007, p. 13), a cidadania pode ser definida como “a qualidade ou o direito do cidadão; e cidadão como o indivíduo no gozo de direitos civis e políticos de um Estado”. Os autores também defendem que “a idéia de cidadania está sempre ligada a um determinado Estado, e em geral expressa um conjunto de direitos que dá ao indivíduo a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu Estado”.

único foco de emanção de poder e determinação da forma como ele se exerce: “(...) É necessário seguir as 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” (FISCHER, 1992, p. 108).



Na visão de Jacobi (1999, p. 35), “a nova dimensão da cidadania inclui, de um lado, a constituição de cidadãos enquanto sujeitos sociais ativos”, mas, por outro lado, “para a sociedade como um todo, um aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes que recusam permanecer nos lugares que lhes foram definidos social e culturalmente”. Com isso, Jacobi (1999, p. 38) defende que a participação “se torna um meio fundamental de institucionalizar relações mais diretas e flexíveis e transparentes que reconheçam os direitos dos cidadãos”. Desse modo, também possui a função de buscar “reforçar laços de solidariedade num contexto de pressão social e polarização política na direção de uma cidadania ativa que disponha dos instrumentos para o questionamento permanente da ordem estabelecida”.

A ideia de um bom governo permite que se efetive uma democracia e, para isso, a fiscalização é essencial, sendo que a participação do cidadão de forma plena leva a um momento decisório importante.

Com base nesses aspectos, evidencia-se que uma política pública bem planejada, que efetive a cidadania e a democracia nos espaços locais, possibilita o estabelecimento de prioridades e a resolução de problemas, além de consentir que os cidadãos participem de forma efetiva nos espaços públicos, tendo responsabilidade na tomada de decisões. Ao participar da esfera pública local, criam-se espaços de emancipação, solidariedade, respeito e uma postura decisória e dialógica, as quais levam a uma emancipação e concretização de direitos.

É importante salientar que o poder local reforça a efetivação da sustentabilidade e do princípio da subsidiariedade, sendo que a efetivação da sustentabilidade como um direito se torna uma problemática, considerando as dimensões do desenvolvimento e a forma como tal direito é aplicado na sociedade moderna. Com isso, precisa-se de alternativas para garantir a equidade e articular as relações entre as áreas econômica, social e ambiental, na busca dos objetivos de desenvolvimento sustentável. Essas áreas explicitam grandes desafios para encontrar respostas que possibilitem uma forma de articulação entre elas, sendo que a questão econômica acaba imperando sobre a social e a ambiental e os interesses do jogo pendem para o lado que predomina.

Dessa maneira, existe a necessidade de se articular o poder local e a subsidiariedade com as políticas públicas e a sustentabilidade. Para Jacobi (1999, p. 39), “a organização democrática do poder local assume cada vez mais um espaço central numa agenda que contemple a necessária



articulação não só entre atores, mas entre políticas”¹⁶. Nesse sentido, as políticas públicas no âmbito do poder local oportunizam a busca de alternativas institucionalizadas para resolver a crise socioambiental e garantir o direito à sustentabilidade no âmbito local. Os municípios devem assumir um papel estratégico no debate das políticas públicas, posto que é dever do poder local¹⁷

As políticas públicas locais proporcionam estratégias viabilizadoras da gestão municipal autônoma para resolver seus problemas, seja no meio urbano ou no rural, visto que cada um desses espaços estruturais contempla determinados problemas diferentes e que carecem de solução. Estas características aumentam a preocupação com a proposta de emenda à constituição que tramita no Congresso Nacional, intitulada de reforma do pacto federativo, que, paradoxalmente tem em seus eixos centrais o processo de extinção de inúmeros entes federados a partir de premissas inconstitucionais e estruturalmente equivocadas, como se verá a seguir.

¹⁶ “Na ótica de Jacobi: criar as condições para inserir crescentemente a problemática ambiental no universo da gestão local, e principalmente em relação à dinâmica das políticas sociais. O quadro socioambiental que caracteriza as sociedades contemporâneas revela que as ações dos humanos sobre o meio ambiente estão causando impactos cada vez mais complexos, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. O conceito de desenvolvimento sustentável surge como uma ideia, força integradora para qualificar a necessidade de pensar uma outra forma de desenvolvimento. Seu fundamento provém da necessidade percebida de busca de um equilíbrio em relação às capacidades e às limitações existentes. O desenvolvimento e o bem-estar humanos requerem um equilíbrio dinâmico entre população, capacidade do meio ambiente e vitalidade produtiva” (JACOBI, 1999, p. 39-40).

“Atualmente o avanço rumo a uma sociedade sustentável é permeado de obstáculos, na medida em que existe uma restrita consciência na sociedade a respeito das implicações do modelo de desenvolvimento em curso. Pode-se afirmar que as causas básicas que provocam atividades ecologicamente predatórias podem ser atribuídas às instituições sociais, aos sistemas de informação e comunicação e aos valores adotados pela sociedade. Isto implica principalmente na necessidade de estimular uma participação mais ativa da sociedade no debate dos seus destinos, como uma forma de estabelecer um conjunto socialmente identificado de problemas, objetivos e soluções. O caminho a ser desenhado passa necessariamente por uma mudança no acesso à informação e por transformações institucionais que garantam acessibilidade e transparência na gestão. Existe um desafio essencial a ser enfrentado, e este está centrado na possibilidade que os sistemas de informações e as instituições sociais se tornem facilitadores de um processo que reforce os argumentos para a construção de uma sociedade sustentável, a partir de premissas centradas no exercício de uma cidadania ativa e a mudança de valores individuais e coletivos. Para tanto, é preciso que se criem todas as condições para facilitar o processo, suprindo dados, desenvolvendo e disseminando indicadores e tornando transparentes os procedimentos através de práticas centradas na educação ambiental que possa garantir os meios de criar novos estilos de vida, desenvolver uma consciência ética que questione o atual modelo de desenvolvimento marcado pelo seu caráter predatório e pelo reforço das desigualdades socioambientais” (JACOBI, 1999, p. 43).

¹⁷ “O momento atual exige que a sociedade esteja mais motivada e mobilizada para assumir um caráter mais propositivo, assim como para poder questionar de forma concreta a falta de iniciativa dos governos para implementar políticas pautadas pelo binômio sustentabilidade e desenvolvimento num contexto de crescentes dificuldades para promover a inclusão social” (JACOBI, 1999, p. 47).



3. A PROPOSTA DE EXTINÇÃO E FUSÃO DE PARCELA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: A PEC 188/2019 FRENTE AOS PRESSUPOSTOS DA SUBSIDIARIEDADE E EFICÁCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

No Brasil, no ano de 2019, surgiu um projeto de emenda constitucional que pretende abolir determinadas estruturas municipais. Com base nisso, estudar-se-á, de forma breve, esse retrocesso, que pode ou não ser implementado, e que acabaria por não permitir que as políticas públicas locais se concretizassem. Assim, evidencia-se que a PEC do pacto federativo tem a proposta de descentralizar e desvincular recursos para os estados e municípios. Essa PEC propõe modificar a estrutura do pacto federativo brasileiro e constitui-se das seguintes mudanças:

Estabelece medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública; modifica a estrutura do orçamento federal; estende a proibição de vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas, ressalvadas as hipóteses que estabelece; permite a redução temporária da jornada de trabalho de servidores públicos como medida para reduzir despesas com pessoal; propõe mecanismos de estabilização e ajuste fiscal quando as operações de créditos excederem as despesas de capital, as despesas correntes superarem noventa e cinco por cento das receitas correntes ou a realização de receitas e despesas puder não comportar o cumprimento das metas fiscais do ente; e cria o Conselho Fiscal da República (SENADO FEDERAL, 2020).

Com base nisso, a PEC altera alguns dispositivos constitucionais, tais como: artigos 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os artigos 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Além disso, a PEC acrescenta à Constituição Federal os artigos 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A e acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os artigos 91-A, 115, 116 e 117. Segundo o atual ministro da Economia, Paulo Guedes, essa proposta de emenda constitucional pretende dar uma alternativa aos gestores nos três níveis federativos, com isso, por exemplo, vai prever a unificação de gastos mínimos com saúde e educação, pois, na atualidade, os estados acabam destinando uma verba de 12% na saúde e 25% na educação. Já nos municípios, esses percentuais estão em 15% na saúde e 25% na educação. Explica o ministro que a PEC “agrega os percentuais (40%) de forma que um prefeito poderá, por exemplo, aplicar 20% em saúde e os outros 20% em educação” (SENADO FEDERAL, AGÊNCIA DO SENADO, 2019).



Uma das ideias da PEC, prevista no art. 115, é a extinção de municípios com menos de 5 mil habitantes e com arrecadação menor que 10% da receita total. A partir de 2025, tais municípios seriam incorporados ao município limítrofe com melhor sustentabilidade financeira, observado o limite de até três municípios por município incorporador. Essa questão é claramente contestada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), a qual argumenta, segundo seu representante e presidente, Glademir Aroldi, que a maioria das cidades brasileiras, na atualidade, possui baixa população, e que esses municípios com até 50 mil habitantes correspondem

a 87,9% do território, sendo responsáveis por grande parte da produção brasileira. Os que têm população de até cinco mil habitantes são 1.252, ou seja, 22,5% das cidades. Esses municípios possuem pequenos núcleos urbanos e a riqueza se dá, de modo geral, na área rural (Grupo ON de Comunicação, O Nacional, 2019).

A CNM também defende que, quando se propõe a extinção e fusão desses municípios, existe um equívoco e falta de conhecimento sobre a realidade brasileira que se instaura no país, uma vez que, na regra proposta,

[...] dos 1.252 Municípios, 1.220 (97%) não atingiriam o limite de 10% dos impostos sobre suas receitas totais. Ao aplicar esse conceito sobre a receita corrente dos 5.568 Municípios brasileiros em 2018, 4.585 (82%) ficaram abaixo deste limite, sendo um deles a capital Boa Vista/RR, que possui quase 400 mil habitantes (Grupo ON de Comunicação, O Nacional, 2019).

A Confederação questiona o que aconteceria com as populações desses municípios caso a PEC fosse aprovada, e se não seria dever do poder público entregar condições básicas aos cidadãos para poder progredir e produzir e, assim, pagar seus impostos e contribuir para o crescimento econômico e social do país. A CNM afirma que

[...] em quase todos os países do mundo, o número de municípios é muito maior do que no Brasil, mesmo tendo territórios infinitamente menores. Na França, por exemplo, existem mais de 36 mil cidades; na Alemanha, 11 mil; e, na Espanha, oito mil. A maioria desses Municípios também conta com pequenas populações (Grupo ON de Comunicação. O Nacional, 2019).

De acordo com a CNM, a PEC 188 está equivocada quando tenta buscar nível de sustentabilidade fiscal dos municípios pelo peso de sua arrecadação, visto que desconsidera que a dependência dos governos locais está atrelada às relações de transferências da União e dos Estados,



na repartição de competências trazida pela Constituição Federal de 1988. Com isso, os municípios que são rurais e que vivem do agronegócio tendem a ser prejudicados¹⁸.

Essa proposta de extinção e fusão, se efetivada, implicará uma perda de arrecadação da ordem de R\$ 7 bilhões anuais para os 1.820 envolvidos no novo arranjo federativo, ou seja, perderiam receita de Fundo de Participação de Municípios - FPM não somente os 1.217 municípios a serem extintos, como também os 702 municípios que os incorporarão (CNM, 2019a). Além disso, a CNM (2019a) ressalta que, na atualidade, cerca de 1.217 municípios, entre os 1.252, têm população inferior a 5 mil habitantes e não atingem hoje o índice mínimo estipulado pela emenda para existirem de forma autônoma.

Com isso, a “perda de arrecadação ocorre porque o mecanismo de partilha do fundo de participação se dá com base em coeficientes por faixa populacional”. Desse modo, “os Municípios com até 10.188 habitantes, por exemplo, possuem um coeficiente de 0,6, enquanto os que se situam entre 10.189 e 13.584 possuem um índice de 0,8”. De acordo com a propostas, se

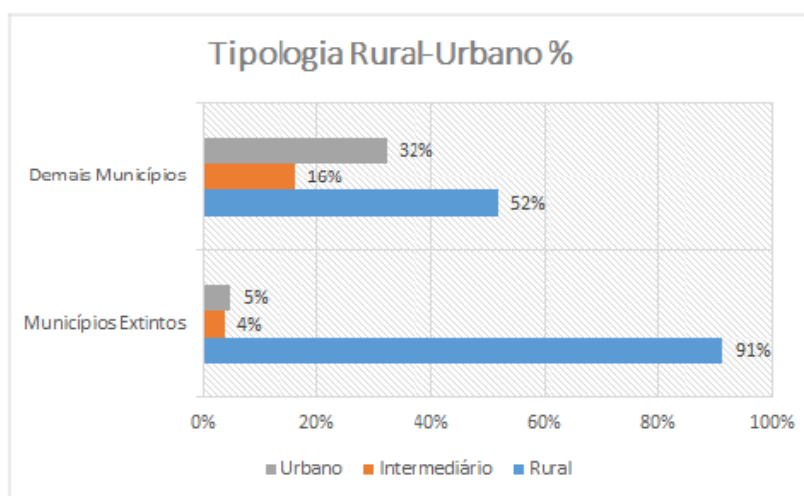
[...] dois Municípios com menos de 5 mil habitantes se fundirem de acordo com a regra estabelecida na PEC, por exemplo, eles terão a soma de seus coeficientes reduzida pela metade, pois hoje cada um possui uma cota de 0,6 e, ao se fundirem, permanecerão com os mesmos 0,6 (CNM, 2019a).

Por conseguinte, o que se percebe é que a fusão de municípios não resolve o problema que a PEC tenta minimizar, porque os valores perdidos por um município serão transferidos para outro, o que não resolve e, sim, acaba gerando mais problemas. Ademais, evidencia-se que haverá uma mudança significativa no interior brasileiro com essa união de municípios e, consequentemente, sua

¹⁸ “Do ponto de vista conceitual, a PEC 188 erra profundamente ao tentar avaliar a sustentabilidade fiscal de um Município pelo peso de sua arrecadação própria – na verdade, de uma parte de sua receita própria (advinda de três impostos), desconsiderando que a dependência dos governos locais em relação às transferências da União e dos Estados é, antes de mais nada, produto do modelo de repartição de competências tributárias estabelecido na nossa Constituição, que reserva aos Municípios o direito de tributar apenas imóveis urbanos e serviços. Dessa forma, Municípios rurais e/ou dependentes do agronegócio, como é o caso da maioria dos Municípios pequenos, possuem baixa capacidade de arrecadar impostos, independentemente do nível de eficiência de seus gestores. O governo federal também comete um equívoco ao enviar uma proposta de emenda constitucional ao Congresso sem simular os efeitos que a extinção dos Municípios produzirá sobre a repartição de receitas (como as do FPM) e sem sequer verificar a viabilidade prática e consistência recíproca das regras estabelecidas na PEC. Por exemplo, a emenda constitucional prevê que todos os Municípios com menos de 5 mil habitantes e menos de 10% de sua receita proveniente de IPTU, ISS e ITBI sejam incorporados ao seu vizinho de maior índice de sustentabilidade fiscal, mas ao mesmo tempo determina que nenhuma dessas cidades-mãe possa incorporar mais de três Municípios. Ocorre que em cerca de 20% dos casos de fusões essas condições não podem ser obedecidas simultaneamente, segundo indicam as simulações realizadas por nossos pesquisadores” (CNM, 2019a).

alteração econômica, financeira, cultural e social, sendo que esses arranjos evidenciam que não se resolvem os problemas socioambientais e, sim, os recursos se tornarão mais escassos e haverá menos receita circulando no país. Praticamente todos os estados sofrerão alterações, o que torna questionável se realmente a saúde e a educação serão priorizadas e melhoradas. Na tipologia municipal, os municípios que serão extintos são os rurais (91% do total), o que prejudica toda a produção do país, conforme se observa no Gráfico da CNM.

Gráfico 2 – Tipologia rural-urbana (%)



Fonte: CNM, 2019a.

Outro ponto a ser questionado é que, para a fusão de municípios, deve-se seguir a regra constitucional do art. 18, §4, a qual implementa que tal fusão somente pode ocorrer se houver o plebiscito das populações interessadas, ou seja, as comunidades devem ser ouvidas, se isso não ocorre, a regra do pacto federativo acaba ferida, o que constitui cláusula pétrea, estabelecida no art. 60, §4, I da CF/88. Além disso, o Brasil é uma república formada pela união indissolúvel de estados, municípios e do Distrito Federal, conforme se observa no art. 1, caput da CF/88¹⁹. Outro ponto está previsto no art. 34, inc. VII, alínea c²⁰, o qual aborda a autonomia municipal, que é desrespeitada pela PEC 188.

¹⁹ Art. 1º: [...] estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

²⁰ Constituição Federal, art. 34, Inciso “VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: [...] c) autonomia municipal”

Ainda questão que se faz importante é a de que os municípios concentram a estrutura de poder local e, com isso, as políticas públicas podem ser executadas de forma a se tornarem realmente eficazes. Com a extinção dos municípios, torna-se cada vez mais difícil resolver os problemas socioambientais existentes no Brasil. Os municípios são a peça-chave para a implementação da *smart rural communities*, visto que, se houver o incentivo e a implementação das TICs, ou seja, das tecnologias, é possível desenvolver esses municípios econômica, social e sustentavelmente. Ao invés da extinção dos municípios, é preciso que o poder público busque alternativas para desenvolvê-los e, com isso, melhorar a qualidade de vida da população, concretizando políticas públicas mais eficazes. Observa-se que a CNM mostrou que muitos desses municípios extintos estão no âmbito rural, demonstrando que é nesse âmbito que deve haver mais investimentos e desenvolvimento, tendo em vista a potencialidade de implementar as *smart rural communities*.

O princípio da subsidiariedade se completa na estrutura municipal, atrelando o poder local ao pertencimento dos cidadãos, que podem ter a tomada de decisões, isso implica na via de democratização e cidadania do Brasil. Desta forma, observa-se que o fortalecimento da esfera municipal permite uma noção de descentralização e de democratização, garantindo a participação do cidadão nos espaços locais, o que permite a auto-sustentação e a geração de recursos próprios. A máquina administrativa municipal viabiliza gerir de melhor forma a distribuição de tributos e, conseqüentemente, de políticas públicas, pois o espaço local é mais propício para a participação dos cidadãos que conhecem as suas problemáticas.

No entanto, é importante destacar que a concretização dessa democratização depende do controle de recursos e da capacidade de tomada de decisões. Contudo, como viabilizar o poder local em um sistema capitalista, que se liga a interesses econômicos externos e às grandes corporações e, muitas vezes, exclui a possibilidade de um espaço próprio de atuação?

Desta forma, nota-se que a cultura política da população que pode exercer a cidadania, a autonomia da esfera municipal, a participação popular e os movimentos sociais em prol da sociedade podem ser uma alternativa para se implementar políticas públicas locais que viabilizem a resolução de problemas socioambientais, através das *smart rural communities*. Assim, a proposta de extinção dos pequenos municípios além de violar um conjunto de princípios que eivam a tentativa de

Art. 18 [...] 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. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).



insuperável inconstitucionalidade, atinge econômica e politicamente as potencialidades de concretização do importante princípio da subsidiariedade - no sentido horizontal, em que possibilita o empoderamento social, aproximando as decisões dos cidadãos - e, por conseguinte, as potencialidades de efetivação das *smart rural communities*. Com isso, é evidente que se torna necessária a maior efetividade dos recursos públicos nestas comunidades locais, o que passa por uma reestruturação e ressignificação de funções, mas jamais pela sua extinção.

CONCLUSÃO

No presente artigo buscou-se investigar quais as potencialidades de aplicação da subsidiariedade administrativa interna para atribuir a centralidade à esfera local na efetivação das políticas públicas e com isso enfrentar o processo em curso de extinção dos pequenos municípios agrícolas. A partir do objetivo geral deste artigo de analisar a subsidiariedade – em sua dimensão administrativa interna – e seus reflexos na centralidade da esfera municipal para a execução de políticas públicas a fim de enfrentar as tentativas de extinção dos pequenos municípios rurais, buscou-se avaliar seus pressupostos teóricos, o reflexo nas políticas públicas e o enfrentamento de uma das maiores violações ao pacto federativo que é a tentativa de extinção de grande parte dos municípios de matriz rural.

No primeiro tópico, vinculou-se ao estudo da sustentabilidade o princípio da subsidiariedade, para verificar a interconexão na reinserção do espaço rural, permitindo a participação popular na esfera municipal, que vem a ser um dos fatores essenciais para a concretização das *smart rural communities*. Com efeito, a subsidiariedade apresenta duas vertentes essenciais: a vertical, que é a aproximação da gestão às esferas mais próximas dos cidadãos, o que denota uma logicidade entre a concretização de seus pressupostos com o fortalecimento das comunidades rurais; em outro eixo, a dimensão horizontal do princípio, que se traduz no empoderamento da sociedade e sua intersecção com os espaços públicos, outro aspecto potencializado nas comunidades menores, nos espaços rurais.

O princípio da subsidiariedade é um elemento importante para o desenvolvimento das comunidades locais, efetivando um caráter multifacetado e que pode ser concretizado em diversos âmbitos, tais como ambiental, social e constitucional. Ademais, é necessário ponderar que o



princípio deve ser utilizado de maneira a justificar um crescimento sustentado e que leve ao empoderamento local.

Observa-se que, através do fortalecimento dos municípios e da aplicação da legislação e desenvolvimento de políticas públicas, efetivam-se as delegações constitucionais. Além disso, com a aplicação da subsidiariedade na esfera local, permite-se que haja uma soberania dos cidadãos que compõem as comunidades rurais, porque aproxima os espaços de diálogos e de deliberações com o poder público, o que contribui para o processo de formação das decisões públicas.

Desse modo, o princípio da subsidiariedade pode ser visto como um mecanismo que permite a legitimidade aos municípios, promovendo a cidadania por meio da participação democrática da comunidade, principalmente nas decisões que afetam o cotidiano, as quais podem resultar na minimização, ou até resolução, dos problemas socioambientais. A estrita vinculação entre os conceitos de espaço local, cidadania, empoderamento e a subsidiariedade necessita de uma inter-relação de todos os atores para que a autonomia local se torne efetivamente viável.

Entende-se que é dever do Estado desenvolver políticas públicas que estejam pautadas nas exigências de uma sustentabilidade que seja baseada na preocupação social, econômica e ambiental, para proteger e defender tanto o meio ambiente quanto as pessoas que vivem em sociedade, criando espaços de proteção e execução de um planejamento socioambiental. Com isso, defende-se que os municípios possam debater plenamente as matérias de interesse local relativas ao meio ambiente, visto que a legislação municipal não pode contrariar as normas da União, que são gerais, e nem as normas estaduais, muito embora lhe permitam a função de adequação das leis e diretrizes nacionais às particularidades locais.

Desse modo, é essencial que os municípios tenham o amparo legislativo no que tange à repartição de competências, para que possam resolver os problemas ambientais e mesmo os sociais, visto que é avultante a complexidade em demarcar de forma precisa as áreas de interesse correspondentes a cada ente público. O princípio da subsidiariedade permite que o município possa lidar com os impactos locais, trazendo uma perspectiva de implementação e fortificação do poder local.

No segundo tópico, buscou-se o poder local e as políticas públicas como um mecanismo para implementar o princípio da subsidiariedade, com a finalidade de garantir a participação de todos os cidadãos envolvidos, além de efetivar a cidadania e a democracia. A participação dos cidadãos é fundamental porque eles sabem dos problemas que estão em pauta nas comunidades locais,



permitindo, assim, a tomada de decisões do que deve ou não ser feito para minimizá-los e, até mesmo, resolvê-los. Quando as políticas públicas são implementadas no viés local, consegue-se viabilizar estratégias de gestão municipal, posto que os municípios acabam tendo autonomia para resolver seus problemas, visto que é no espaço estrutural local que se articulam medidas para isso.

Com base na construção desse capítulo, observou-se que existe a necessidade de construir políticas públicas que sejam elaboradas em um contexto local e que visem à preocupação com a degradação dos ecossistemas, mas, também, com uma busca de direitos fundamentais aos cidadãos, sendo que há a necessidade de não se prescindir a análise dos processos, dos atores envolvidos e da forma de organização da comunidade, potencializando novos desdobramentos e alternativas de ação em uma perspectiva de sustentabilidade. Para isso, as *smart rural communities* têm um papel importante na concretização das políticas públicas e do poder local, de modo que surge uma configuração de novo paradigma que se efetiva de forma ampla, democratizando as relações de poder através de práticas participativas de discussões das políticas públicas e do compartilhamento de informações e de estímulos que propiciem o debate público sobre o significado social e ambiental das ações que serão desenvolvidas.

Existe, desse modo, a possibilidade de comprometimento público dos diversos atores que estão envolvidos na questão, já que a articulação de políticas públicas surge dentro de uma perspectiva que busque consolidar uma abordagem estratégica de desenvolvimento que seja sustentável, participativo, social e intersetorial, permitindo que se possa ter uma nova visão dos problemas socioambientais que são prementes na sociedade atual. Nesse sentido, os municípios têm um papel importante e estratégico na resolução das problemáticas socioambientais, uma vez que promovem o debate em torno das principais linhas de ação dentro das premissas de construção de um planejamento estratégico que vise à construção de uma comunidade.

Cabe ao poder local a tarefa de fomentar essas políticas públicas, estimulando a participação do cidadão dentro de uma perspectiva intersetorial e reforçando o diálogo que estimule uma compreensão dos processos e de seus componentes, quais sejam: social, econômico, ecológico, cultural, espacial, etc. No contexto rural atual, os problemas têm se mostrado grandes e sua resolução é feita de forma lenta, o que implica que o poder público precisa ser mais eficiente e eficaz e somente logrará sucesso com o fortalecimento da municipalidade local. Observou-se que os problemas brasileiros e espanhóis possuem particularidades diferenciadas, no entanto, ambos países



precisam de uma alternativa para resolvê-los da forma como se apresentam, alternativa que se torna possível através das comunidades rurais inteligentes e do fortalecimento das esferas locais.

Por fim, no tópico três, fez-se um estudo sobre a PEC 188/2019, no caso do Brasil, a qual altera dispositivos constitucionais para reduzir a quantidade de municípios que são deficitários em orçamento. No entanto, existe um problema quanto a isso, visto que é nos municípios que se consegue implementar as comunidades inteligentes, porque quanto menor o espaço local, mas fácil a efetividade desse tipo de comunidade. Portanto, deve haver auxílio a esses municípios com problemas orçamentários, uma vez que é a partir deles que se implementa o poder local e a participação popular e, com isso, concretiza-se a democracia e a cidadania no país.

Os municípios são a base principal para a implementação das comunidades inteligentes, porque, se existe vontade política, é possível viabilizar as ações governamentais pautadas na adoção dos princípios da sustentabilidade socioambiental conjugada com o desenvolvimento econômico. Assim, os municípios têm a probabilidade de desenvolver de forma mais fácil as ações combinadas com o Direito e as políticas públicas, para os vários programas que tenham como foco a resolução das questões socioambientais, posto que existe a possibilidade de a municipalidade articular políticas de caráter intersetorial de desenvolvimento, as quais se articulam e se ampliam através da análise da atuação do meio rural com a qualidade de vida, de exercício de direitos e de expansão de crescimento das capacidades dos atores sociais envolvidos.

O desafio atual dos municípios, independentemente de seu porte, é criar condições que assegurem a qualidade de vida, que possa ser considerada digna e aceitável e que não interfira no meio ambiente e no seu entorno, mas que venha agir de forma preventiva para evitar a continuidade dos níveis de degradação dos ciclos vitais. Outro aspecto fundamental é a inclusão social e tecnológica, o que implica uma transformação paradigmática, visto que constitui um elemento complementar para que se possa atingir um desenvolvimento econômico, mas que seja compatível com a equidade e a justiça social.

A modernização dos instrumentos da organização institucional, social e tecnológica é complexa, mas precisa se apoiar em processos pedagógicos que visem garantir condições de acesso aos atores sociais que estão envolvidos nesse processo, permitindo, assim, que grupos sociais vulneráveis tenham acesso a serviços e à informação e saibam quais são os problemas socioambientais em seus municípios. Desse modo, a engenharia sócio interinstitucional pode ser eficiente e amparar a municipalidade na tomada de decisões, tornando eficientes as políticas



públicas locais, afastando de plano a ideia simplista e inconstitucional de extinção de significativo número de entes federados.

REFERÊNCIAS

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

ANDALUZIA. *Acordo da Mesa do Parlamento de Andalucía*. Disponível em: <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=bopa&id=43213#PAGE=43>. Acesso em: 16 maio 2020.

ARRETCHE, Marta. *Mitos da descentralização*. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista brasileira de ciências sociais, 1996. Disponível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf. Acesso em: 22 maio 2020.

ARZABE-MASSA, Patrícia Helena. Dimensões jurídicas das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 51-73.

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

BORJA, J.; Castells, M. *Local y global*. Barcelona: Taurus, 1997.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm. Acesso em 07 abr. 2019.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. *Estudo sobre a proposta de extinção de Municípios (PEC 118/2019)*. 2019a. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/ESTUDO%20As_consequencias_extincao_de_municipios.pdf. Acesso em: 22 fev. 2020.

CORTES DE CASTILLA- LA MANCHA. *Resolución de carácter general de la Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha, por la que se dictan normas para el control del principio de subsidiariedad en las propuestas legislativas de la Unión Europea*, expediente 07/OTN-00008. Disponível em: https://www.cortesclm.es/paginas/acuerdos/resolucion_7leg_6.php. Acesso em: 16 maio 2020.

DERANI, Cristiane. *Políticas Públicas e a norma política direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 131-142.

DEWEY, John. *Democracia cooperativa: escritos políticos escolhidos de John Dewey: 1927-1993*. Augusto de Franco; Thamy P. (org.). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.



DOWBOR, Ladislau. *Gestão de parcerias: o exemplo das políticas para a infância*. In: Revista Administração em Diálogo do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Volume 4, n. 1, 2002. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/viewFile/879/589>. Acesso em: 01 set. 2019.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local?* 2016. Disponível em: <http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/16-08podlocal-revisa%CC%83o-2016.pdf>. Acesso em: 12 maio 2020.

ESPANHA. Jornal Oficial da União Europeia. *Tratado Da União Europeia* (versão consolidada). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>. Acesso em: 29 junho 2020.

ETZIONI, Amitai. *La nueva regla de oro: comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Barcelona: Paidós, 1996.

EUR-LEX. Glossário das sínteses. *Subsidiariedade*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/subsidiarity.html?locale=pt>. Acesso em: 29 jun. 2020.

FISCHER, Tânia (org.) *Poder Local – Governo e Cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. *A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

GORCZEWSKI, Clóvis; TAUCHEN, Gionara. *Educar para os Direitos Humanos, ou para a Cidadania?* In: GORCZEWSKI, Clóvis (org). *Direitos Humanos, Educação e Cidadania*. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

GRUPO ON de Comunicação. O Nacional. *CNM não aprova extinção de municípios*. 2019. Disponível em: <http://onacional.com.br/geral/cidade/93332/cnm+nao+aprova+extincao+de+municipios>. Acesso em: 16 fev. 2020.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. *Modernização, mudança cultural e democracia. A sequência do desenvolvimento humano*. Tradução Hilda Maria Lemos Pantoja Coelho. São Paulo: Francis, 2009.

JACOBI, Pedro. *Poder local, políticas sociais e sustentabilidade*. Saúde e Sociedade, v. 8 n. 1, São Paulo, jan./fev. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sausoc/v8n1/04.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

LLADÓ MARTÍNEZ, Albert. *Actuaciones en el ámbito de smart cities en la ciudad de* MANZINE COVRE, Maria de Lourdes. *O que é cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 2002.

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

PARLAMENTO DA GALÍCIA. *Principio de subsidiariedade*. Disponível em: <http://www.parlamentodegalicia.org/sitios/web/bibliotecahoxenoparlamento/xornadas-subsidiariedade-web.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.



SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI. Desenvolvimento e meio ambiente*. Tradução Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel: Fundação do desenvolvimento administrativo, 1993.

SENADO FEDERAL. Agência do Senado. Senado Notícias. *PEC do Pacto Federativo descentraliza recursos para estados e municípios*. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/11/pec-do-pacto-federativo-descentraliza-recursos-para-estados-e-municipios>. Acesso em: 16 fev. 2020.

SENADO. *Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 18 fev. 2020.

Sobre os autores:

Cleide Calgaro

Pós-Doutora em Filosofia e em Direito ambos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. Doutora em Ciências Sociais na Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Doutora em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Atualmente é Professora da Graduação e Pós-Graduação - Mestrado e Doutorado - em Direito na Universidade de Caxias do Sul. É Líder do Grupo de Pesquisa “Metamorfose Jurídica” da Universidade de Caxias do Sul-UCS.

Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8547639191475261>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1840-9598>

E-mail: ccalgaro1@hotmail.com

Ricardo Hermany

Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003); Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito-Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC.

Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7923614119266328> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>

E-mail: hermany@unisc.br

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

