

JUSTIÇA & CIDADANIA

ISSN 1807-779X
Edição 125 - Dezembro de 2010
R\$ 16,90

DESEMBARGADOR NELSON HENRIQUE CALANDRA
PRESIDENTE DA AMB

**AMB, UMA
TRINCHEIRA DE LUTA**

Editorial: A ÉTICA E A MORALIDADE PÚBLICA. ONDE ESTÃO?

NOVO MUNICIPALISMO, GESTÃO E PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Ana Rita Nery
Juíza de Direito no TJESP

Denomina-se “novo municipalismo” a compreensão da estrutura municipal tal qual inaugurada pela Constituição Federal de 1988, com os desígnios da eficiência administrativa (art. 37), do prestígio ao interesse local (art. 30, inciso I), da participação popular (art. 1º, parágrafo único), entre outros. A divisão territorial (vertical) do exercício do Poder Político, delineada pela Constituição de 1988, foi complementada por um arcabouço normativo que destacou o município no projeto republicano com importantes repercussões sociojurídicas no fundamento da cidadania.

Pode-se falar da existência de cidadania no plano formal (cidadania política) e de cidadania no plano material (cidadania política). Em sentido formal, a cidadania seria um *status* atribuído a cada indivíduo a partir das seguintes características: i) adesão a um território nacional; ii) existência de direitos e deveres decorrentes da vinculação a esse território nacional; iii) garantia de exercício desses direitos pelo Estado sem espaço para o particularismo; iv) igualdade formal entre os cidadãos perante o mesmo ordenamento jurídico.

Em sentido material, a cidadania representa a possibilidade de interação com o espaço público através do exercício efetivo de direitos, deveres e faculdades que lhe são atribuídos pelo *status* de cidadão. Envolve, portanto, um estágio de comunicação entre o cidadão e o Estado que extrapola a mera aderência daquele às formulações deste e fixa o sujeito como

protagonista de escolhas da administração não apenas como receptor das prestações, mas igualmente como interlocutor do Poder Público.

Já se falou que o modelo liberal primava pela limitação dos centros decisórios de planejamento de políticas públicas. Na prática, era o Estado quem determinava a forma e o momento em que se manifestaria a participação popular, sem que houvesse um canal permanente de diálogo e interação, senão na exata medida em que convinha ao administrador.

À luz do novo municipalismo, impõe-se a busca por novos espaços públicos de decisão nos quais a aderência do cidadão se dê através de menos intermediários e sem a onipresença do filtro de conveniência do administrador.

Com efeito, a busca por esses espaços públicos de acesso do cidadão às escolhas político-administrativas no âmbito do município, além de desiderato constitucional, tende, na prática, a equacionar com maior eficiência o interesse público e o interesse particular. De fato, em nível nacional ou estadual, a rapidez das transformações nas comunicações e nas relações sociais dissolve os vínculos comunitários previamente existentes entre os cidadãos, tornando-os um conjunto atomizado de indivíduos.

Essa adequação prática entre o Princípio da Cidadania e a estrutura municipal pode ser mais bem compreendida à luz do Princípio da Subsidiariedade. Nas palavras de Cristiano Franco Martins, “o princípio da subsidiariedade surgiu do debate entre

liberdade individual e autoridade estatal”.¹ Pelo Princípio da Subsidiariedade, o fortalecimento das estruturas maiores se dá pelo sucesso das estruturas menores que o compõem. Levando-se esse raciocínio para o plano federativo, tem-se que o suporte às necessidades públicas deve, *prima facie*, provir dos entes federativos menores e apenas subsidiariamente do Estado ou da União.

A atuação política nada mais é do que o momento eleitoral no qual se busca a satisfação de interesses privados. Passado esse momento, o espaço público é fechado, deixando-se o destino da coletividade nas mãos dos escolhidos; os demais são remetidos ao espaço privado, à domesticidade, na qual a atuação política é desaconselhada pela matriz liberal.²

O Princípio da Subsidiariedade, dessa sorte, reafirma a vocação do município para o atendimento das aspirações democráticas e participativas do indivíduo, que dependem intrinsecamente da proximidade entre o Estado e os cidadãos.

Gestão municipal

Gerir significa cuidar para um determinado fim. A compreensão do novo municipalismo passa pela evolução da gestão municipal ao longo da experiência brasileira mais recente. Tem-se por gestão municipal um conjunto de medidas e estratégias orientadas para o atendimento do interesse público local a partir de instrumentos conferidos pela ordem jurídica. Note-se que a execução da gestão municipal não é atribuição exclusiva do Poder Público municipal,

que pode contar com diversos agentes sociais no desempenho das tarefas necessárias ao cumprimento do contrato social.

A história da administração municipal brasileira, contudo, é marcada por exemplos de governos esporádicos guiados pelo casuísmo das necessidades mais evidentes, pela falta de planejamento em longo prazo e pela confusão entre espaços públicos e privados.

Até a década de 70, eram raras as propostas municipais de elaboração de planos diretores. Quando realizados, tais planos voltavam-se, precipuamente, para problemas estruturais da cidade vislumbrados em longo prazo, decorrentes do crescimento demográfico e da gradativa ocupação urbana de espaços rurais.

Os principais sinais do aperfeiçoamento da gestão municipal vieram através dos programas de habitação e urbanismo (a exemplo do Serviço Federal de Habitação Urbanismo – SERHAU, de 1964). Nesse momento, surgem iniciativas de planejamento sistemático e contínuo, geralmente ligados a empenhos de maior vulto na área de obras e serviços públicos. O contexto político antidemocrático, contudo, comprometia a participação popular e isolava os pequenos grupos de trabalho que surgiam para a discussão desses projetos.

Com a Constituição de 1988, o município passou a assumir papel de destaque na estrutura federativa. Consequentemente, a gestão municipal precisou se adequar às novas competências legislativas e administrativas assumidas, à complexificação do sistema de partilhas tributárias e à demanda por recursos humanos.



Foto: sxc.hu

“ A vocação do município para o atendimento das aspirações democráticas e participativas do indivíduo, que dependem intrinsecamente da proximidade entre o Estado e os cidadãos, faz especialmente grave a prática das esferas municipais de fixação não detalhada e não operacionalizável dos objetivos comuns. ”

Nesse processo de conformação da gestão municipal à Constituição de 1988, dois estatutos podem ser referenciados: a Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, e a Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Neste último, delineou-se o ‘sistema de gestão democrática da cidade’, que envolve a escolha dos objetivos da política urbana, a formulação das políticas públicas e o planejamento urbanístico municipal através da criação de conselhos populares: órgãos colegiados de política urbana, tal qual enunciado no Estatuto da Cidade.

Não se pode perder de vista que o advento da Constituição de 1988 acelerou o processo de emancipação dos municípios, muitos deles inviáveis economicamente. As dificuldades financeiras são marcadas pela incapacidade de se gerar receita suficiente para atender a todos os encargos constitucionais. A insuficiência do orçamento para despesas de capital compromete as escolhas administrativas e engessa a autonomia municipal, especialmente quando a carência se dá na modalidade de ‘investimento’ (Lei nº 4320/64, artigo 13).

Os embaraços gerenciais nessa área levaram, em março de 2005, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN a estruturar estudos e normativos auxiliares para municípios brasileiros com o objetivo de se orientarem administradores públicos na condução de assuntos tais como a realização de operações de crédito para controle de dívida e a avaliação detalhada das condições fiscais do ente perante a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A gestão municipal contemporânea pode ser subdividida a partir dos instrumentos colocados à disposição do administrador. A esse respeito, destacam-se: i) instrumentos de tributação; ii) instrumentos de suporte financeiro; iii) instrumentos administrativos; e iv) instrumentos de planejamento.

Como instrumentos de tributação, podem ser citados os impostos de competência municipal, as respectivas políticas de isenção, os encargos e as taxas cobrados pela prestação de serviços públicos ou pelo exercício do poder de polícia, além da utilização de bens públicos pelo particular.

Como instrumentos de suporte financeiro, vale citar os empréstimos contraídos pela municipalidade, os mecanismos de compensação financeira, a viabilidade de antecipação de receita e o próprio repasse para os municípios de receitas arrecadadas pela União e pelos estados.

Já o rol de instrumentos administrativos abrange desde os institutos típicos de direito público – destinados à prestação de serviços públicos, à gestão de pessoal e ao aproveitamento dos espaços urbanos – até ferramentas de mercado em geral – compra, venda, trocas, contratações etc. A opção pelos instrumentos administrativos, embora sujeitos à grande discricionariedade por parte do administrador, deve atender aos desideratos da eficiência, da economicidade e da razoabilidade. Não se trata, portanto, de uma opção insindicável, conforme recorrentemente trazido pela doutrina.

Os instrumentos de planejamento, por fim, incluem o plano diretor, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os planos de desenvolvimento econômico e social, os planos setoriais e, enfim, o orçamento anual. O planejamento, contudo, vai além da mera enumeração de seus instrumentos – toca as raízes da mudança de perspectiva constitucional sobre o ente municipal e marca a saída de um modelo estritamente político-institucional para um modelo de ‘medidas de administração’, passíveis de controle e acompanhamento pelas demais esferas de poder.

Planejamento

Em sua essência, planejar é escolher um curso de ação, dentre diversas alternativas analisadas, com vistas a um objetivo prefixado. O planejamento opera um efeito futuro na coletividade sob sua esfera de interferência, que é o de se projetar como elemento de ‘identificação local’ e de ‘atribuição de deveres comuns’. Tal repercussão, de conteúdo sociológico, será tão maior quanto menor for o espectro de incidência dos planos a serem traçados e maior a concretude dos resultados almejados.

Dá-se extraem as peculiaridades do estudo do planejamento no âmbito dos municípios, cenário em que há real aproximação entre os setores de intervenção, a população afetada e a Administração Pública, além da prevalência de projetos setorializados, de curta e média maturação.

Mudanças verificadas nos paradigmas do direito público transformaram em letra comum a possibilidade de controle das instituições – interno ou externo – a partir do planejamento. O Direito Administrativo, nessa perspectiva, além da histórica dedicação à produção de decisões e ao ato administrativo, volta-se, contemporaneamente, para a garantia de resultado dessas decisões e desses atos.

A ideia é de que deve haver um liame entre a decisão e o resultado final. Esse liame, a Constituição claramente coloca no ‘planejamento’. Curiosamente, o artigo 84, XI, da Constituição Federal, determina que o Chefe do Governo deva apresentar ao Congresso um plano de governo anual, por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias.

Não é demasiado pensar na existência de um devido processo legal no campo político-administrativo, como já defendido por Lúcia Valle Figueiredo³, entendido como essa responsividade entre o ato do planejamento e o resultado. No caso das atividades de controle econômico que sejam praticadas sem o devido planejamento, há uma dupla exigência constitucional. Além da exigência traçada pelo artigo 84, XI, da Constituição Federal, o artigo 174 é claro ao exigir o planejamento governamental impositivo para o governo, muito embora dispositivo para a sociedade.

A vocação do município para o atendimento das aspirações democráticas e participativas do indivíduo, que dependem intrinsecamente da proximidade entre o Estado e os cidadãos, faz especialmente grave a prática das esferas municipais de fixação não detalhada e não operacionalizável dos objetivos comuns.

Por exemplo, não há mais espaço, dentro da ordem constitucional incidente sobre os municípios, para que os orçamentos – configurações econômico-financeiras do plano de governo – sejam meras peças institucionais e políticas, e não peças reais de administração. Por certo que um plano econômico-social relativamente não detalhado é importante para que esteja sujeito ao processo adaptativo-sistêmico, especialmente em sede de planejamentos de médio e longo prazo. Como alinhado nos modelos franceses de planejamento, não mais se lista um rol exaustivo de medidas a tomar ou dos fatos que ocorrerão em decorrência de um objetivo central de crescimento. Melhor que sejam selecionados setores e assuntos críticos e que, assim, haja viabilidade de controle.

Fato é que a irrealidade de consecução dos objetivos econômicos e sociais mostra-se especialmente prejudicial aos municípios, nos quais se espera – por uma lógica de aproximação Estado-cidadão – que haja fidelidade entre o volume de decisões políticas tomadas e de decisões efetivamente implantadas. Isso sob pena de se frustrar a dimensão de identificação do indivíduo com o espaço local e, vias de consequência, distanciá-lo – por desinteresse ou descrédito – dos espaços públicos de decisão.

Conclusão

O município é submetido a transformações, assumindo novas responsabilidades e experimentando a exploração de novas potencialidades que dão conteúdo à sua autonomia decisória. O aumento da eficiência alocativa – gerada pela descentralização econômica – e a aproximação dos atores sociais – decorrente da descentralização política – dependem do fortalecimento das práticas administrativas, o que se buscou trazer a partir das noções de ‘gestão’ e ‘planejamento’.

A racionalização das atividades do governo deve ser considerada não só uma aspiração política. Ao se deslocar o conceito da legitimidade simplesmente originária, da mera execução dos atos administrativos para uma legitimidade que busque resultados da sua atividade, a eficiência deixa de ser uma palavra óbvia para se tornar um parâmetro exigível e condicionante da atuação, memento do Poder Executivo.

Como afirma Diogo de Figueiredo Moreira Neto, hoje a eficiência é um direito público subjetivo do administrado pós-moderno. Pode ser exigida através do comportamento intermediário do desenvolvimento racional da administração pública, que não se faz mais a partir do ato administrativo, mas a partir de todo esse complexo de atos que formam, desde o planejamento e da criação do projeto decisório até a entrega daquilo que se tem que entregar em termos de boa administração.

O bloco de políticas municipais é marcado ainda pela inauguração de áreas novas de atuação, a exemplo das questões ambientais, de direitos sociais e de mesmo de direitos de primeira geração, antes acomodados sob a competência de Estados. Naturalmente, novas concepções políticas ingressaram no vocabulário municipal: sustentabilidade, *empowerment*, políticas preventivas na área de saúde e formulação de orçamento participativo.

As promessas não cumpridas da democracia, de que fala Norberto Bobbio, encontram na existência de padrões de gestão e de planejamento – sejam aqueles dotados de impessoalidade e hierarquia ou aqueles tendentes à participação popular e à horizontalidade dos debates – base para enfrentamento da complexificação da sociedade.

A racionalização dos processos de enfrentamento de complexas questões postas a cargo da municipalidade é que transformará em cidades possíveis o que, em regra, somente vive nos textos de projetos, orçamentos e pautas, e governo inatingíveis. Tal qual o império de Kublai Khan, que, no romance de Ítalo Calvino, apenas vivia nas narrativas de Marco Polo.

NOTAS

¹ FRANCO, Cristiano Martins. *Princípio federativo e mudança constitucional: limites e possibilidades na Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003, p. 112.

² MINGUELLI, Marcelo. *Orçamento Participativo: uma leitura jurídico-política*. Canoas: ULBRA, 2005, p. 24.

³ FIGUEIREDO, Lúcia Valle de. *Devido Processo Legal: responsabilidade do Estado por danos de planejamento*, Revista PGE do RJ, vol. 56, 2002.